

Sono davvero onorato di essere qui in occasione del quarantennale della prima seduta del Consiglio regionale. Per uno come me che, per lavoro/professione, studia il Diritto costituzionale, il Diritto regionale, specie della mia Regione da una vita, è un'occasione più unica che rara e quindi ringrazio caldamente l'Associazione ex consiglieri regionali, che ha promosso l'iniziativa, il Consiglio regionale e il suo Presidente On. F. Talarico, che ha reso possibile il suo svolgimento, il Presidente della Regione, le Autorità convenute e tutti i presenti.

Purtroppo la Calabria non gode di "buona stampa". Sembra che dalla nostra Regione possano venire solo brutte notizie e, di fatto, esiste una sorta di pregiudizio negativo sulla Calabria. Dobbiamo scardinare quest'approccio così diffuso e dannoso per tutti noi, attraverso prodotti economici, legislativi, culturali di eccellenza. Il cofanetto che qui si presenta vuole essere uno dei tanti, anche se spesso sconosciuti, segni di speranza che vengono dalla Calabria: il segno che ci sono ancora energie qualificate e possibilità di riscatto per la nostra terra.

La raccolta interdisciplinare di saggi intitolata Istituzioni e proposte di riforma. Un progetto per la Calabria., costituisce – a 40 anni dalla prima seduta del Consiglio regionale – il contributo dell'Associazione ex Consiglieri regionali della Calabria al rinnovamento delle istituzioni e della società calabresi attraverso il lavoro di un qualificato gruppo di ricerca universitario, coordinato dal Prof. Antonino Spadaro, ordinario di Diritto costituzionale nell'Università Mediterranea di Reggio Calabria. Il lavoro è stato sviluppato nei tempi concordati (settembre 2008-settembre 2009) e si articola in ben 21 contributi scientifici di 20 studiosi – costituzionalisti, amministrativisti, economisti, giuslavoristi... – a vario titolo qualificati (dottori di ricerca, ricercatori, prof. ri associati, prof. ordinari..) che hanno prodotto un complesso organico di ricerche giunte al non trascurabile numero di ben più di 1000 pagine (per comodità editoriale si tratta di due volumi in cofanetto con caratteri tipografici piccoli: diversamente sarebbero stati 4 volumi).

Ferma restando, naturalmente, la diversità (metodologica, quantitativa e qualitativa) dei diversi lavori qui raccolti – delle cui tesi ovviamente sono esclusivamente responsabili, di volta in volta, i diversi autori – tutti i pezzi rivelano un grande impegno, un'effettiva serietà di indagine scientifica e sono pressoché sempre caratterizzati, come richiesto, oltre che da un doveroso approfondimento teorico, anche dall'indicazione di una ricca panoplia di soluzioni pratiche. Senza avere la pretesa di affrontare tutti i mali della nostra Regione, si è scelto invece di approfondire non solo criticamente ma anche in forma propositiva alcuni argomenti di maggiore rilievo.

Con questo spirito, insieme scientifico-analitico e propositivo-costruttivo, le ricerche sono state opportunamente raggruppate in 5 Parti: la I su Struttura, stato generale e prospettive di riforma dell'ente Regione (9 saggi); la II su Funzioni amministrative ed assetti organizzativi nelle politiche regionali (5 saggi); la III su le Prospettive economiche (3 saggi); la quarta su Federalismo sociale e risorse territoriali. Mercato del lavoro, diritti e occupazione in Calabria. Un approccio interdisciplinare (3 saggi); infine, la V parte – Appendice – contiene un solo saggio extra moenia, ma di grande rilievo, sul Servizio sanitario calabrese.

Tutti i saggi, con qualche eccezione di aggiornamento, sono datati, come da convenzione, settembre 2009, anche se in più di un'occasione si è cercato di tener conto di qualche

sviluppo successivo (della storia, istituzionale e legislativa, calabrese) che è intercorso fino al momento della pubblicazione (aprile 2010), in vista di questa presentazione per il quarantennale del Consiglio regionale (luglio 2010).

Vediamo, in una veloce sintesi, i temi affrontati nelle diverse parti.

Parte I. Struttura, stato generale e prospettive di riforma dell'ente Regione (9 saggi)

Il Prof. Antonino Spadaro ha scritto i due saggi introduttivi, importanti per l'inquadramento generale delle principali problematiche istituzionali: il primo su La forma di governo regionale calabrese e il secondo sul tema Considerazioni sull'area metropolitana di "Reggio Calabria" (art. 22, n. 2, legge n. 42/2009) e, poi, sulla città metropolitana "dello Stretto": sua potenziale incidenza sull'assetto istituzionale della Regione Calabria (e Sicilia). Nel primo lavoro, accanto a un affresco dell'evoluzione generale della forma di governo nelle Regioni italiane, si propone soprattutto una minuziosa e attenta ricostruzione – dal 1970 ai nostri giorni – della forma di governo nella Regione Calabria, che passa da quella assembleare a multipartitismo esasperato con venature parlamentari a quella di premierato sui generis, se non di governatorato tout court, come accentuato nell'ultima riforma statutaria, senza purtroppo che i calabresi abbiano mai potuto fare l'esperienza di un'effettiva, autentica e semplice forma di governo parlamentare. Il saggio, che fra l'altro analizza il sistema delle elezioni primarie, non si limita ad evidenziare i limiti dell'esperienza istituzionale calabrese, ma propone ben 18 importanti, concrete e realizzabili proposte di riforma: 2 sub-statutarie e 16 statutarie, fra le quali si segnala l'urgente e necessaria re-introduzione di organi di controllo/garanzia, allo stato inopinatamente cancellati in Calabria. Nel secondo lavoro, senza indulgere in facili entusiasmi e velleitarismi politici, viene invece analizzato e studiato con rigore scientifico un nuovo ente – l'area e città metropolitana – prospettandosene l'opportunità e praticabilità in Calabria solo nell'ipotesi di "città metropolitana dello Stretto". In termini propositivi, vengono pure indicati forme e modi concreti per conseguire giuridicamente questo obiettivo, che certo – ove realizzato nelle idonee forme previste nel saggio – è comunque destinato ad incidere profondamente sul complesso delle istituzioni calabresi e siciliane.

La Prof.ssa Carmela Salazar si è occupata de La produzione legislativa calabrese: considerazioni per il terzo millennio, e – in collaborazione alla Dott.ssa R. Arena – de I "soggetti deboli" nella legislazione regionale calabrese. Nel primo, ricco lavoro, che dà ampia contezza del contenzioso calabrese di fronte alla Corte costituzionale, non mancano indicazioni per il legislatore calabrese, sia sul piano della tecnica della normazione (per es. l'introduzione di clausole valutative nelle leggi regionali) che su quello dei contenuti della legislazione (in particolare su nuove forme di partecipazione popolare). Nel secondo lavoro vengono esposte significative ipotesi di interventi regionali in tema di "quote rosa" in politica, servizi sociali e welfare regionale, anziani, minori, diversamente abili, migranti, disoccupati, minoranze linguistiche, vittime della criminalità e dell'usura, ecc.

Il Dott. Alessio Rauti ha prodotto un corposo e complesso saggio, una vera e propria monografia, su Il sistema elettorale regionale: riflessioni sul modello calabrese e le connesse norme di contorno. In esso non solo viene svolta un'attenta disamina della legislazione elettorale nazionale, con una ricca e dettagliata comparazione delle legislazioni statutarie e regionali in materia, ma viene studiato con grande cura e precisione il caso calabrese, dalle legge elettorale n. 1 del 2005 alle norme elettorali di contorno (primarie

anche dopo la l. reg. n. 38/2009, ineleggibilità, quote rosa, ecc.). Sulla base di un difficile e minuzioso studio tecnico della reale situazione locale (voto di preferenza, listino, circoscrizioni, clausole di sbarramento, Parteienprivileg, indicazioni statutarie, ecc.), molte sono le concrete indicazioni offerte al legislatore regionale, alla fine opportunamente ed efficacemente sintetizzate – al di là degli stessi schemi riportati – in otto proposte sul sistema elettorale (destinate ad incidere sulla stessa forma di governo calabrese).

Il Dott. Claudio Panzera si è occupato sia, più in generale, de I regolamenti regionali, sia, in particolare, de Il regolamento interno del Consiglio regionale. Nel primo lavoro, dopo una puntuale descrizione della potestà regolamentare regionale in generale (modello, fondamenti, incongruenze, tipologia, ecc.), si prendono attentamente in esame le scelte operate dallo Statuto calabrese e si studia criticamente la produzione di regolamenti regionali dal 1983 ad oggi. Non mancano notazioni positive e concrete proposte costruttive di semplificazione/razionalizzazione normativa, formulate con significativa chiarezza (per es., in ordine al necessario e, di volta in volta concreto, fondamento legislativo di tale potestà). Nel secondo lavoro, dopo una riflessione generale su potere di auto-normazione interna degli organi collegiali, viene svolta un'analisi comparata della potestà in esame nelle diverse Regioni, con particolare riferimento alla Calabria e alle sue discutibili peculiarità (si pensi ai minigruppi consiliari). Il saggio è arricchito da diversi schemi e da molte, significative proposte di riforma: 4 generali e ben 28 particolari.

Il Dott. Giacomo D'Amico ha affrontato l'argomento de Gli istituti e gli strumenti di partecipazione popolare nella Regione Calabria. Il lavoro, ben coordinato e di ampio respiro, esamina puntualmente tutti gli strumenti di partecipazione (petizione, iniziativa popolare, referendum, ecc.), in un quadro regionale comparato, ma con particolare, rigorosa attenzione alla normativa calabrese, non senza una precisa riflessione pure sul difensore civico, sulla Consulta dell'ambiente, sulla Commissione per le pari opportunità e sulla partecipazione degli enti locali, fino alle «primarie» per la selezione dei candidati all'elezione di Presidente della Giunta. Di rilievo, infine, le proposte di riforma: spec. la previsione dei "diritti di partecipazione" e la necessità di un "garante della partecipazione".

A questi 8 saggi, originariamente prodotti, si è aggiunto un nono contributo, del Dott. Alfonso Maria Cecere su Gli enti locali nell'ordinamento regionale della Calabria. Il tema è particolarmente rilevante in una Regione con solo 2 milioni di abitanti e ben 5 Province e 409 Comuni. Dopo una disamina comparata della vigente normativa regionale, si pone l'accento sui punti di criticità e sulle possibili prospettive per la Calabria. In particolare, si immagina la necessità di una "norma di conferimento residuale delle funzioni amministrative ai Comuni", accompagnata da un quadro puntuale delle funzioni che la Regione conferisce alle Province e di quelle che riserva a se stessa, salva la possibilità che su queste ultime la stessa Regione possa decidere di utilizzare le amministrazioni locali per l'attribuzione in regime di delega amministrativa.

Parte II. Funzioni amministrative ed assetti organizzativi nelle politiche regionali (5 saggi).

Scusate se andrò velocemente.

Il Prof. Francesco Manganaro ha elaborato un interessante quadro generale del L'organizzazione amministrativa regionale. Si tratta di un bell'affresco sulla P.A. regionale, fra modello tradizionale e ipotesi aziendalista-imprenditoriale, che – tenendo conto della

riforma costituzionale e delle norme statutarie – immagina una “Regione leggera”, riorganizzata, innovata (Por 2007-2013) e più snella. Il tutto dà vita, almeno in teoria, a un possibile progetto strategico di modernizzazione dell’amministrazione.

Il Dott. Antonino Mazza Labocchetta si è occupato di un tema di scottante e perenne attualità, soprattutto in una Regione dal diffuso abusivismo: L’urbanistica al centro dei processi di modernizzazione. La ricerca, ampia e comprensiva di una riflessione più generale sull’urbanistica in Italia, approfondisce poi il tema dei livelli locali del governo del territorio, spec. la legge urbanistica per la Calabria, pervenendo all’intelligente proposta di una vera e propria politica di marketing territoriale, fondata su una seria analisi di mercato e che si serva della Conferenza di pianificazione, della Carta dei luoghi e del Documento preliminare del Quadro territoriale regionale, previsti dalla legge urbanistica n. 19/2002. Davvero ricchi e interessanti gli spunti conclusivi di sfruttamento integrale delle risorse (umane e materiali) del territorio.

La Dott.ssa Enza Caracciolo La Grotteria ha affrontato il tema de Le funzioni in materia di beni ed attività culturali. La Calabria potrebbe, in questo campo, dare e produrre molto di più di quanto non faccia, per l’oggettiva ricchezza del suo patrimonio e la vivacità dei suoi centri culturali. L’indagine, condotta sul piano squisitamente amministrativistico, viene accompagnata da un’interessante ipotesi di normazione (un vero e proprio progetto di legge, con articoli): si tratta di un Testo Unico in materia di beni ed attività culturali, elaborato per la Regione Calabria dal gruppo di ricerca di Diritto amministrativo del Dipartimento SSGES dell’Università Mediterranea, coordinato dal prof. Francesco Mangano.

La Dott.ssa Anna Romeo si è occupata del delicatissimo tema de La disciplina degli appalti pubblici nella Regione Calabria. La ricerca, che indaga appunto la materia degli appalti e dei subappalti, non trascura, a onore della nostra Regione, uno dei pochi punti di vantaggio e di primazia che la Calabria attualmente detiene, in quanto autrice della prima legge in Italia sulla Stazione Unica Appaltante, la quale costituisce adesso un significativo modello per altre Regioni. Non mancano, specialmente nell’ultimo paragrafo, puntuali indicazioni propositive di miglioramento della normativa vigente.

Il Dott. Giuseppe Tropea propone un’ampia Analisi del «sistema integrato di sicurezza», con particolare riferimento alla Regione Calabria, tema per molti versi originale e comunque anch’esso di straordinaria attualità (oltre che oggetto di pericolose strumentalizzazioni politiche), affrontato invece dall’autore con molto rigore e sagacia, attraverso l’analisi, anche comparata fra le Regioni, della complessiva normativa su ordine pubblico, sicurezza e polizia amministrativa locale. Non mancano sagge e importanti indicazioni di miglioramento e riforma della vigente (e non sempre aggiornata) normativa calabrese.

Parte III. Prospettive economiche (3 saggi)

Sul piano economico, si è scelto di porre l’accento su due questioni apparentemente marginali e secondarie (energia e turismo culturale), ma in realtà potenzialmente strategiche per la “questione calabrese”, all’interno della “questione meridionale”.

Il saggio congiunto del Prof. Francesco Forte e del Dott. Carlo Stagnaro su I problemi

dell'energia nello sviluppo economico della Calabria, pone l'accento – con una lucida analisi – sugli essenziali problemi in materia, ancorché non approfondisca la questione delle energie alternative. L'articolo è accompagnato da un allegato contenente le 5 proposte prioritarie formulate.

In qualche modo connesso al tema nella II Parte affrontato, sul piano amministrativo, dalla Dott.ssa Caracciolo, è qui il saggio della Dott.ssa Michela Mantovani su Le politiche regionali per il recupero, la tutela e la valorizzazione dei beni culturali e lo sviluppo turistico nel quadro degli incentivi per le zone ad obiettivo 1 dell'Unione Europea, che esamina lo stesso argomento sotto il diverso profilo economico dell'accesso ai fondi comunitari (e della rilevanza turistica dei beni), fornendo indicazioni pratiche di miglioramento dell'esistente disciplina. Fra l'altro, si sottolinea la necessità di azioni promozionali con imprenditori e con università calabresi e l'adozione di un itinerario archeologico in rete. Il lavoro è accompagnato da un'Appendice con grafici.

Il Prof. Salvatore D'Acunto svolge uno sguardo d'insieme a L'economia della Calabria nell'ultimo trentennio tra crescita e dipendenza strutturale. Nonostante nel recente passato la Calabria avesse realizzato significative performance macroeconomiche, riducendo il divario con le altre Regioni, oggi il trend è diverso e resta il fenomeno della dipendenza strutturale rispetto al resto del Paese (accentuato da una "deindustrializzazione" senza "industria"). La nuova emigrazione verso il Nord, dovuta anche alla rigidità dell'offerta di lavoro, esige – secondo l'a. – una presenza robusta dell'industria nella struttura produttiva locale, riproponendosi così una soluzione classica, invero oggi dimenticata e controversa, ai problemi strutturali della nostra Regione.

Parte IV. Federalismo sociale e risorse territoriali. Mercato del lavoro, diritti e occupazione in Calabria. Un approccio interdisciplinare (3 saggi)

Il Prof. Giorgio Fontana riflette su Il "federalismo sociale" fra progetto e realtà. Prime considerazioni su diritti sociali, rappresentanza collettiva e modelli di welfare nella transizione italiana. Si tratta di un affresco che coraggiosamente mette in luce le contraddizioni dell'attuale processo politico nazionale: il lato d'ombra del "federalismo sociale", i rischi del "regionalismo differenziato", la questione della sostenibilità effettiva dei L.e.p. (livelli essenziali delle prestazioni), i costi reali del federalismo fiscale invocato, ecc. Il tutto nel quadro di un cambiamento inevitabile del sistema di contrattazione collettiva e degli schemi di rappresentanza, che ormai devono tener conto del livello regionale e delle autonomie locali, coerentemente al principio di responsabilità ed auto-governo degli stessi enti.

La Dott.ssa Antonella Durante si occupa di Mercato e politiche del lavoro nella regione Calabria: debolezze e prospettive, tema essenziale in una Regione, come la Calabria, che da secoli "esporta lavoratori". La riflessione, che approfondisce anche gli aspetti della programmazione del mercato del lavoro, della formazione professionale, dell'apprendistato e del fenomeno rilevante del lavoro sommerso in Calabria, non si sottrae ad alcune incisive riflessioni critiche sull'esistente. Pur in forma generale, sono presenti utili indicazioni programmatiche miranti a realizzare un nuovo equilibrio tra istituzioni, amministrazione pubblica, mercato, imprese e società civile.

La Dott.ssa Annarita Marchitello, sulla stessa scia, affronta la questione, altrettanto

essenziale, de Il sistema dei servizi per il lavoro nella Regione Calabria. L'indagine, opportunamente comparata fra le Regioni italiane, tocca molti aspetti (Agenzie regionali del lavoro, Osservatori del mercato del lavoro, banche date nazionali e locali, ecc.), ma ovviamente pone l'accento soprattutto alla situazione calabrese (Azienda Calabria-Lavoro, Calabria-Borsa lavoro, Centri per l'impiego pubblici, Opportunità giovani, Calabria Impresa Donna, ecc.). La proposta – formulata dall'a. – di una programmazione insieme dall'alto" (Piano di sviluppo regionale, Intesa Istituzionale di Programma, Documenti di programmazione comunitaria) e "dal basso" (coinvolgente tutti i soggetti territoriali) esige, accanto alla tradizionale concertazione fra le parti sociali, una rinnovata politica dell'intervento nel Mezzogiorno, secondo principi di inclusione sociale, che invece non sembrano possibili in assenza, in tempo di crisi, di reali investimenti strutturali e di provvedimenti forti.

Infine, la Parte V. Appendice – come si ricordava – contiene un solo saggio, ma di particolare incisività, di un autorevole magistrato della DNA e dell'agenzia per la confisca dei beni ai mafiosi, il dott. Alberto Cisterna, su Il servizio sanitario calabrese dalla dichiarazione dello stato d'emergenza ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, al commissariamento ex art.120 Cost.? Ovvero il collasso di un sistema. In esso, accanto a puntuali indicazioni sullo stato effettivo della sanità calabrese – anche alle luce delle informazioni giudiziarie disponibili – non mancano preziose indicazioni sui possibili rimedi giuridico-istituzionali al rischio di collasso/commissariamento, per ora (sembra) superato, ma sempre incombente.

Devo confessare che non è stato facile, come mi è toccato fare per più di un anno, coordinare una ricerca con ben 20 studiosi coinvolti, da inseguire e tallonare uno per uno. Ma, rispettando i tempi e offrendo un prodotto forse imperfetto come tutte le umane cose ma certo dignitoso, ce l'abbiamo fatta. Consentitemi quindi di ringraziare esplicitamente tutti e 20 gli studiosi, ricercatori e tecnici, che hanno riempito di contenuti questa ricerca, una parte dei quali è oggi qui presente in questa sala.

In conclusione – pur confermandosi una diversità metodologica e qualitativa fra i diversi contributi e pur senza alcuna pretesa di analisi esaustiva della situazione calabrese o di elaborazione di un programma organico complessivo per le istituzioni della Regione – può dirsi che la ricerca interdisciplinare in esame abbia toccato i punti centrali e nevralgici della "questione calabrese", in qualche caso mettendone allo scoperto gli aspetti più profondi e ineludibili. Nel complesso, si tratta di uno sforzo notevole, non solo per capire ma, in qualche modo, per contribuire a risolvere i problemi delle istituzioni calabresi.

Va detto a chiare lettere che, se questa ricerca stata possibile, è per la meritoria opera dell'Associazione ex consiglieri regionali della Calabria e del suo infaticabile Presidente, on. S. Priolo, che silenziosamente ma fattivamente l'ha voluta e incoraggiata, non limitandosi a richiedere uno studio di carattere scientifico-culturale, che pure qui largamente è stato fatto (con riconoscimenti del mondo scientifico nazionale), ma preoccupata di trovare soluzioni concrete agli annosi problemi calabresi, in virtù di una straordinaria – sia consentito dire oggi davvero rara – carica di passione civile. Tutto ciò ricorrendo al contributo tecnico di esperti di settore che – bel lungi dal dare un'impostazione politica di parte all'indagine – hanno cercato di analizzare scientificamente i mali istituzionali maggiori della Calabria, per indicare umilmente ma argomentatamente alcuni più urgenti e opportuni rimedi tecnici (molto spesso tecnico-giuridici). La Calabria – come tutte le

Regioni – metaforicamente è come un'automobile: indipendentemente da chi la guida (di centro-destra o centro-sinistra), ha bisogno di un buon motore, ossia di una buona organizzazione, che funzioni al massimo. Ed è questo che abbiamo cercato di immaginare. Naturalmente non si ha la pretesa che i rimedi indicati siano tutti condivisibili, ma certo inducono a una riflessione seria sullo stato della nostra Regione a quarant'anni dalla prima seduta del Consiglio. Per parte nostra – intendo non solo dell'Università Mediterranea di Reggio, ma dell'intero sistema universitario calabrese – c'è la disponibilità a dare il massimo contributo possibile alle istituzioni regionali per il bene della nostra terra, per la quale alcuni di noi hanno fatto non pochi sacrifici (anche solo decidendo di restare qui, in un contesto oggettivamente difficile per la ricerca). Se ciò è accaduto, è appunto perché amiamo profondamente la Calabria e desideriamo con tutte le nostre forze un suo riscatto.

Se i rappresentanti delle istituzioni della Regione e la società civile discutessero veramente e attentamente tutti i temi affrontati in questa ricerca, approfondendoli ulteriormente, e se la classe politica regionale accogliesse anche solo la metà delle più importanti proposte (statutarie, legislative, elettorali, economiche, ecc.) qui prospettate, la Calabria avrebbe posto le condizioni per un suo effettivo miglioramento istituzionale e sociale, miglioramento di cui v'è assoluto bisogno per la sopravvivenza stessa di una Regione da troppo tempo in crisi.

Sarebbe forse questo il modo migliore di celebrare il 40° anniversario del Consiglio regionale della nostra difficile, ma bellissima, Regione.

Speriamo, dunque che questo sforzo non resti solo un interessante e apprezzata esercitazione accademica, ciò che la nostra fatica, ma non voleva soltanto essere. Vorremmo invece, che, proprio per la sua natura anche propositiva, abbia un seguito pratico. In ogni caso noi siamo a disposizione delle istituzioni regionali, per quel che possono servire le nostre modeste competenze. Grazie.

*** Ordinario di Diritto Costituzionale Facoltà Giurisprudenza - Dipartimento Scienze Storiche, Giuridiche, Economiche e Sociali - Università Mediterranea di Reggio Calabria**