

**L'INEVITABILE NANISMO LEGISLATIVO DELLE REGIONI
E IL LORO AVVENIRE AMMINISTRATIVO**

PIETRO CIARLO

(Professore emerito di Diritto costituzionale,
Università degli Studi di Cagliari)

Data di pubblicazione: 13 marzo 2023

Il presente articolo non è stato sottoposto alla procedura di doppio referaggio anonimo
(art. 5 del Regolamento della Rivista)

PIETRO CIARLO*

**L'inevitabile nanismo legislativo delle Regioni
e il loro avvenire amministrativo****

Abstract (It.): *la missione costituzionale delle Regioni è stata, da sempre, la funzione legislativa, ma essa non è mai effettivamente decollata. Con la riforma del 2001, fu compiuto un forte tentativo di rilancio della funzione legislativa regionale ma, a distanza di più di vent'anni, possiamo constatare come esso sia sostanzialmente fallito. Con il regionalismo differenziato, le Regioni formalmente stanno puntando ancora una volta sulla funzione legislativa: l'attuazione dell'art. 116 Cost. promette una ulteriore e relativamente modesta espansione della potestà legislativa regionale. Tuttavia, non è agli incrementi delle competenze legislative in quanto tali che bisogna guardare, quanto alle nuove dislocazioni di risorse amministrative e finanziarie generate grazie al traino della legislazione. Dal punto di vista sistemico, quello che, prima facie, può sembrare un aspetto meramente quantitativo, a ben guardare, costituisce una svolta storica per l'avvenire delle Regioni medesime. Queste, per la prima volta, pongono apertamente l'amministrazione e il suo finanziamento innanzi alla legislazione, lasciando, così, presagire l'inizio di una nuova fase per il futuro dell'ente regionale, di stampo amministrativo.*

Abstract (En.): *the constitutional mission of the Regions has always been the legislative function, but it has never really taken off. With the 2001 reform, a strong attempt was made to revive the regional legislative function, but more than two decades later, we can see how it has essentially failed. With differentiated regionalism, the Regions are formally targeting the legislative function once again: the implementation of Article 116 Const. promises a further and*

* Professore emerito di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Cagliari.

** Il presente contributo è destinato alla pubblicazione nel volume *Il futuro delle regioni*, a cura di R. Bin e F. Ferrari, Napoli 2023. L'articolo non è stato sottoposto alla procedura di doppio referaggio anonimo (art. 5 del Regolamento della Rivista).

relatively modest expansion of regional legislative power. However, it is not the increases in legislative powers as such that one must look at, but rather the new dislocations of administrative and financial resources generated as a result of the traction of legislation. From a systemic point of view, what, prima facie, may seem a merely quantitative aspect, on closer inspection, constitutes a historic turning point for the future of the Regions themselves. These, for the first time, openly place administration and its financing ahead of legislation, thus, hinting at the beginning of a new phase for the future of the regional body, of an administrative nature.

Parole chiave: *regionalismo differenziato, Regioni, potere legislativo, funzioni amministrative, futuro del regionalismo.*

Keywords: *differentiated regionalism, Regions, legislative power, administrative functions, regionalism future.*

Mi sono laureato nel 1973, nel pieno della prima legislatura regionale. La fase statutaria è stata la mia prima palestra di giovane studioso del diritto costituzionale. Il primo convegno cui ho partecipato riguardava il comprensorio. L'attesa era fortissima, tutti pensavano che l'entrata in funzione delle Regioni ordinarie avrebbe determinato un nuovo modo di essere della funzione legislativa e dell'amministrazione locale, ma come sappiamo queste grandi attese sono andate deluse. Non a caso nel 2020 il cinquantesimo della prima elezione dei Consigli regionali è passato sotto sostanziale silenzio finanche da parte delle Regioni medesime.

L'approvazione degli Statuti in Parlamento avvenne mediante le ormai dimenticate, ma fondamentali ed istruttive, 'procedure informali' adottate dalla Prima commissione permanente del Senato, presieduta da Alfonso Tesauero, parlamentare dalla prima legislatura repubblicana e professore di Diritto costituzionale nell'Università di Napoli. Lui fu la personalità chiave di questa vicenda. Tali procedure consistettero nella convocazione 'amichevole'

dei rappresentanti delle varie Regioni facendo loro conoscere in modo informale i rilievi dei Senatori relatori e condizionando il voto favorevole della Commissione, e dunque del Parlamento, all'accettazione dei rilievi formulati. Cioè, la Commissione non potendo modificare direttamente i testi degli statuti, richiese che fossero i Consigli regionali medesimi ad introdurre gli emendamenti richiesti. Nessuna Regione, nel timore di vedersi rifiutare l'approvazione dello Statuto, a prescindere dalla maggioranza che la caratterizzava, ebbe la forza politica e culturale di resistere a questa linea di condotta apparentemente morbida e accomodante, ma in realtà dura e determinata. Cosicché i Consigli regionali operarono una sorta di ritiro dei propri statuti per ripresentarne nuove versioni conformi alle pretese della Commissione. Non fu un buon esordio per le Regioni.

Questa impostazione condusse in primo luogo alla uniformità degli statuti con la conseguenza di negare l'essenza stessa dell'istituto regionale. Regioni del Nord e del Sud, grandi o piccole, furono tutte parificate. Di conseguenza uniforme fu anche la definizione dei poteri legislativi il cui differente esercizio avrebbe, viceversa, dovuto caratterizzare ciascuna Regione. Questi condizionamenti maturati nella fase di avvio delle Regioni, a dispetto dei cinquanta anni trascorsi, sono ancora ben vivi, ma certo non spiegano tutto. O forse sì, nel senso che le Regioni nate per essere un forte legislatore non lo sono mai state, non lo sono mai divenute e credo mai lo diverranno.

I costituzionalisti che dagli anni '70 iniziarono ad occuparsi concretamente di Regioni furono travolti dai problemi del riparto delle competenze legislative e amministrative con lo Stato e gli enti locali. Ricordo ancora alcune estenuanti riunioni al Cinsedo incentrate sull'estremo dettaglio competenziale, minuziosamente ricostruito. Non che tutto questo non servisse, ma le energie furono certamente utilizzate in modo molto sbilanciato. Minori forze furono infatti dedicate alla contestualizzazione legislativa e politico-istituzionale delle Regioni stesse. Non che mancassero i discorsi, ma forse ci furono carenze metodologiche soprattutto nella considerazione

dell'effettività. Il dettaglio era tutto, la strategia assente. L'attuale dibattito sembra riprodurre insufficienze di questo tipo. Spesso l'inizio e la fine del mondo sembra sia nell'interpretare le virgole della giurisprudenza costituzionale, trascurando i movimenti di fondo del nostro ordinamento giuridico e politico. Questo amore per il dettaglio il più delle volte maschera una fuga dalle verità scomode. Non a caso, nei nostri discorsi prevalgono alcune tradizionali ricostruzioni modellistiche sulla realtà politico-istituzionale, su ciò che serve e su ciò che si può realmente fare. Ad esempio, destò la mia sorpresa il fatto che all'entrata in vigore dell'attuale forma di governo regionale, molti la definissero neoparlamentare in ossequio all'improbabile rapporto fiduciario previsto. In tal modo si faceva prevalere la modellistica sul fatto che non solo il presidente viene eletto direttamente e si porta dietro un robusto premio di maggioranza, ma che per la clausola *simul stabunt simul cadent* è l'effettivo *dominus* anche del Consiglio regionale, generando una forma di governo iper-presidenziale.

Il dibattito sulle Regioni ha oscillato ed oscilla tuttora dall'estremo dettaglio a petizioni di principio, a volte espressione prevalente di una spregiudicata comunicazione politica. Troppo spesso le Regioni sono state rappresentate come una sorta di variabile indipendente, come un istituto capace di cambiare il mondo, viceversa esse sono solo un segmento delle nostre istituzioni. In linea di massima interessate soprattutto a questioni gestionali, se non di micro-gestione. La parola autonomia non deve trarre in inganno. In una Repubblica tutto si tiene, soprattutto se si ha riguardo alle istituzioni politiche. Le democrazie per loro natura hanno una strutturazione spiccatamente sistemica.

Negli anni Settanta ed Ottanta un sistema dei partiti notevolmente strutturato su base nazionale condizionò profondamente la nascita e la vita delle Regioni. Il crollo subitaneo e imprevisto di quel sistema dei partiti è stato, a mio modo di vedere, l'unico vero importante cambiamento nella vita delle Regioni. L'elezione diretta del Presidente della Giunta e il controllo da parte

sua del Consiglio, unitamente all'elezione diretta del Sindaco, segnarono per gli enti territoriali il passaggio anche formale dalla centralità del Parlamento alla centralità dell'Esecutivo, passaggio formale che a livello statale è mancato. Invero data la delicatezza dei compiti statali, basti pensare alla difesa, agli esteri, ai diritti, è forse opportuno che le cose restino come stanno, salvo eventuali modeste correzioni. Per gli enti territoriali il sommarsi di fenomeni sostanziali, come la lunga e diffusa crisi dei partiti, e di modifiche formali ha portato al costituirsi di sistemi politici regionali che, a seconda delle fasi da ciascuno di essi attraversata, possono esprimere un notevole grado di forza politica che li mette in condizione di dialogare effettivamente con lo Stato e con i livelli nazionali della politica stessa. Quindi nelle Regioni si possono formare *élites* in grado di assumere ruoli nazionali. Mentre nel primo sistema dei partiti era raro che ciò accadesse, nel ceto dei sindaci e degli amministratori regionali oggi si verifica regolarmente. La presidenza di una Regione è una posizione dalla quale si può ambire a cariche nazionali di tutto rilievo, da occupare anche indirettamente. Ad esempio, non di rado accade che un presidente sia in grado di promuovere un proprio fedelissimo/a al rango di Ministro. Peraltro, non sono mancati presidenti che hanno conquistato cariche squisitamente politiche come la segreteria di un partito. Inoltre, soprattutto nelle Regioni meridionali, un peso politico ragguardevole hanno assunto anche quei consiglieri regionali che, grandi collettori di preferenze, e quindi di consenso, spesso hanno la capacità di portarsi dietro i loro voti pur trasmissando da un partito ad un altro. Rispetto allo strapotere assunto dalle oligarchie centraliste nella determinazione delle candidature e degli eletti in Parlamento, il circuito politico regionale e delle grandi città sembra l'unico in grado di esprimere una qualche capacità di bilanciamento.

In definitiva, in molte Regioni si sono formati dei sistemi politici dotati di un notevole grado di autonomia e di un consistente peso politico che si manifestano non solo nella scelta dei candidati presidenti, ma anche in altri molteplici versanti della vita istituzionale. Dunque, le Regioni da circa venti

anni, vale a dire dal passaggio dal primo al secondo sistema dei partiti, godono di un notevole plusvalore politico che va al di là dei loro compiti strettamente intesi. Ma chiedendosi se tale plusvalore politico si sia tradotto in un effettivo incremento del loro ruolo costituzionale, o istituzionale che dir si voglia, la risposta non può che essere negativa. Vale a dire che le Regioni contano ancora relativamente poco nell'adozione delle decisioni che veramente incidono nella vita della Repubblica.

La missione costituzionale delle Regioni è stata da sempre la funzione legislativa, ma essa non è mai effettivamente decollata.

Per tutti gli anni '90 il destino da riservare alle Regioni fu la nota dominante della politica italiana. Una consistente minoranza giunse a proporre la secessione delle Regioni del Nord e quindi la fine della Repubblica italiana. Il primo passo in questa direzione doveva essere l'introduzione del cosiddetto federalismo fiscale e il contestuale potenziamento dell'autonomia legislativa regionale.

Dal primo momento fui contrario ad ogni ipotesi di federalismo fiscale. Infatti, la significativa riduzione o addirittura l'interruzione dei flussi finanziari di riequilibrio territoriale, che in Italia, dato il persistente dualismo Nord-Sud, sono di per sé stessi anche di riequilibrio sociale, mi sembrarono decisamente contrarie all'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. Per me non si trattava solo della violazione di un principio fondamentale della Costituzione, ma anche, e forse soprattutto, della negazione di un'idea di civilizzazione che mi è propria.

Nell'ormai lontanissimo 2001, la riforma costituzionale cercò di mitigare le tensioni in campo, dando un certo spazio all'autonomia fiscale e cercando di potenziare la funzione legislativa regionale. Missione ampiamente fallita.

Nel 2009 fu adottata la legge delega n. 42 del 5 maggio sul federalismo fiscale, rimasta per gran parte inattuata. La legge immobile, dopo innumerevoli discussioni, diede il mortal sospiro, anche perché il suo testo risultava oscuro e le delicatissime deleghe previste di complessità estrema.

Questa legge naufragò nonostante il federalismo fiscale ricevesse uno scriteriato coro unanime di consensi, anche dai Sindaci e dai Presidenti del Mezzogiorno. Un ceto politico a corto di cultura politica e di idee, accettava ogni parola che suonasse bene alle orecchie dell'elettorato e assicurasse una bassa conflittualità all'interno del ceto politico. Tutto all'insegna del principio non proprio hobbesiano secondo cui lupo non mangia lupo.

Forse mai come in questa fase è emersa la pochezza culturale e, oserei dire, etica del regionalismo in tutte le sue componenti, comprese quelle giuridiche. Si accettava alla leggera finanche che si potesse mettere in discussione l'unità d'Italia. Questa sorta di superficialità parolaia ed estremistica, sempre latente nelle cose regionali, oggi appare in qualche modo mitigata, ma si ha la sensazione che essa possa inopinatamente riemergere alla prima occasione, come alcune proposte per l'attuazione dell'art. 116 Cost. lasciano intravedere. Se il regionalismo dovesse essere riproposto ancora come strumento dell'eversione della Repubblica credo che ne uscirebbe definitivamente delegittimato. Non a caso i toni con cui in questa legislatura ha preso avvio il dibattito sull'attuazione dell'art. 116 Cost. sono molto diversi da quelli del passato.

Nella Conferenza Stato-Regioni del 17 novembre '22 il Ministro per gli affari regionali, Calderoli, dichiara che il suo testo è solo una prima bozza che ricalca il lavoro dei suoi predecessori e che tutto è da scrivere insieme. Inoltre, facendo propria una delle maggiori preoccupazioni delle Regioni meridionali, la maggior parte dei Presidenti richiede che in via preliminare vengano definiti i livelli essenziali delle prestazioni (L.E.P.), e tra questi anche il Presidente della regione Veneto, Zaia.

Dunque, con il regionalismo differenziato le Regioni formalmente stanno puntando ancora una volta sulla funzione legislativa, ma credo sia solo apparenza. Da anni ormai la funzione legislativa delle Regioni è del tutto isterilita, basta dare un'occhiata ai loro siti internet per toccare con mano il fenomeno. Ciascuna Regione adotta non più di una trentina di leggi all'anno. Di queste circa la metà sono variazioni di bilancio, riconoscimenti di debiti fuori

bilancio e simili. Un'altra parte cospicua è dedicata al personale e a modeste variazioni dell'organizzazione amministrativa dell'ente, infine quantitativamente non trascurabile è anche la legislazione di modifica di leggi pregresse. In definitiva, le leggi realmente innovative sono rare e spesso anche quelle che dal titolo potrebbero sembrare più interessanti, guardando il merito, lasciano delusi. Infine, non manca mai il gruppetto delle leggi riproduttive, cioè di quelle leggi regionali che, nonostante gli orientamenti contrari della Corte costituzionale, riproducono normative statali o europee apportandovi dei 'miglioramenti', cioè delle modifiche per lo più illegittime. Ma qui preferiamo fermarci perché altrimenti dovremmo aprire il capitolo dei danni che la legislazione regionale produce all'ordinamento e non ci sembra il caso.

Con la riforma del 2001 fu compiuto un forte tentativo di rilancio della funzione legislativa regionale, ma a distanza di più di vent'anni possiamo constatare come esso sia sostanzialmente fallito. L'attuazione dell'art. 116 Cost. promette una ulteriore e relativamente modesta espansione (vedi Bonaccini) della potestà legislativa regionale, potrà essere questo l'innescò per un suo rilancio generalizzato? Francamente non credo. Innanzitutto, le previsioni di incremento delle competenze sono, sia dal punto di vista delle materie che da quello delle tipologie competenziali, in continuità con quanto già previsto dall'art. 117 Cost. Dunque, se tanto mi dà tanto... In secondo luogo, molti Presidenti sono contrari ad allargamenti competenziali in alcune materie come la scuola. Le forze sociali in altre, temendo che una frammentazione localistica delle discipline normative possa essere di ostacolo allo sviluppo delle attività produttive. Alla fine si vedrà.

Date queste premesse e i vent'anni di inesecuzione del regionalismo differenziato, i motivi del periodico risorgimento dell'art. 116 Cost. sembrano ravvisabili negli incentivi psicologici che nonostante tutto esso genera. Infatti, all'elettorato delle Regioni del Nord e presso quelle forze politiche che in questi territori sono principalmente radicate, piace comunque immaginare che le

proprie Regioni possano avere, grazie appunto all'art. 116 Cost., un ruolo egemone sul resto del paese. Ma naturalmente non c'è solo questo.

Se, dunque, dagli incrementi delle competenze legislative in quanto tali poco o niente c'è da attendersi in termini di innovazione normativa, diversa è la prospettiva se si guarda alle nuove dislocazioni di risorse amministrative e finanziarie generate grazie al traino della legislazione. Dal punto di vista sistemico può sembrare un aspetto meramente quantitativo e quindi in qualche modo minore, ma non è così. Innanzitutto, l'aspetto quantitativo, ad esempio spesa storica sì o no, ha comunque un suo rilievo. Ma a mio modo di vedere la questione principale è un'altra. Forse per la prima volta le Regioni pongono apertamente l'amministrazione e il suo finanziamento innanzi alla legislazione. Se così fosse, come vado sostenendo da tempo, saremmo dinanzi ad una svolta storica e a nuovi traguardi per l'avvenire delle Regioni medesime.

Le Regioni hanno un peso politico notevole nel quadro della Repubblica ed una forma di governo che ne dovrebbe agevolare la funzionalità legislativa eppure, nonostante questi favorevoli presupposti, continuano ad essere dei nani dal punto di vista legislativo. La loro storia e quella del sistema italiano dei partiti hanno spinto in questo senso. Ma oggi, al di là di questi fattori che potremmo definire soggettivi, esiste una causa strutturale che si mostra insormontabile. Ormai l'Unione europea è un vero e proprio legislatore. Esistono due grandi legislatori: l'UE e lo Stato. Non c'è posto per un terzo legislatore, per un terzo apparato anch'esso produttore di leggi, peraltro con una competenza materiale molto simile a quella dell'UE, ma con atti gerarchicamente subordinati. Non credo sia un caso solo tedesco la circostanza che i *Länder* stiano anch'essi ridimensionando il proprio ruolo legislativo per espandere quello amministrativo. Il dibattito sul federalismo differenziato formalmente riguarda il riparto della legislazione, ma nella sostanza riguarda gli spazi amministrativi e finanziari.

Da almeno una decina di anni penso che il futuro delle Regioni o sarà amministrativo o non sarà. Mi sembra che senza dirlo apertamente anche le Regioni stesse abbiano maturato questa consapevolezza. In tal caso forse per loro può aprirsi una nuova fase. Certo il cammino è ancora lungo.

Nei fatti ormai viene messo in discussione il modello della Regione ente di sola legislazione e programmazione, ipotizzando anche compiti di amministrazione attiva che peraltro le Regioni già svolgono in misura non secondaria. C'è bisogno che queste evoluzioni diventino discorso pubblico consapevole. In secondo luogo, le Regioni devono abbandonare una certa mentalità da *veto players* che le caratterizza sia nei confronti dello Stato che dei Comuni. Questo secondo traguardo, diversamente dal primo che implica una estensione del potere regionale, appare di non facile perseguimento, perché nell'immediato implica una riduzione di potere. D'altra parte quando le capacità propositive sono scarse la tentazione del potere di veto è più forte.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, Giorgia Meloni, nel corso del Festival delle Regioni e delle Province autonome, tenutosi a Milano il 5 dicembre 2022, sull'autonomia differenziata, tema che contrappone Presidenti delle Regioni del Nord e del Sud nella stessa maggioranza di governo, ha voluto ribadire a tutti i Presidenti delle Regioni che non ci sarebbero state 'fughe in avanti', ma che viceversa si sarebbe aperto un «confronto [...] senza pregiudiziali». Di tale confronto il Presidente dichiara di volere favorire l'attuazione in tempi rapidi, ma senza pericolose scorciatoie. Non a caso nel disegno di legge di bilancio si prevede che entro 12 mesi, un tempo apparentemente congruo, debbano essere definiti i L.E.P.

Ormai molti pensano che l'avvenire delle Regioni debba essere amministrativo, ma pochi lo dicono. Invocare la sacralità della funzione legislativa per alcuni è ancora il migliore argomento per l'autoconservazione.