

Giovanni Di Cosimo

Brevi note sullo stato attuale del sistema regionale

(doi: 10.1443/101366)

Le Regioni (ISSN 0391-7576)

Fascicolo 1-2, aprile 2021

Ente di afferenza:

Università degli Studi di Macerata (Unimc)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Brevi note sullo stato attuale del sistema regionale

di GIOVANNI DI COSIMO

Sommario: 1. Riforme. - 2. Forma di governo. - 3. Competenza legislativa. - 4. Bicameralismo. - 5. Conferenze. - 6. Linea distintiva.

1. Riforme

L'insoddisfazione per il funzionamento del sistema regionale ha condotto alle riforme istituzionali del 1999 e del 2001. Entrambe promettevano di cambiare in misura significativa rispetto all'esperienza del primo Titolo V. Oggi sappiamo che vi sono riuscite solo in parte e comunque non hanno segnato un decisivo cambio di marcia. Tutt'ora infatti sussistono aspetti critici quali, solo per citare in estrema sintesi i più rilevanti, la scarsa efficienza del sistema regionale causata in particolare dall'elevato contenzioso, e la scarsa efficacia delle politiche sul territorio causata in particolare dal faticoso raccordo fra i livelli di governo.

Tuttavia, anche per capire meglio in quale direzione ci si dovrebbe spingere qualora si volesse tentare ancora una volta un rilancio del regionalismo italiano, può essere utile chiedersi quale strategia abbia dato frutti migliori, se quella di consentire alle Regioni di scegliere la forma di governo (che costituisce il cuore della riforma del 1999), o quella di rimodulare il riparto delle competenze legislative (che costituisce la parte più significativa della riforma del 2001). E quindi quale abbia segnato la maggiore discontinuità rispetto all'assetto precedente.

2. Forma di governo

Il modello dell'elezione diretta del Presidente, fatto proprio dagli statuti regionali con l'eccezione della Valle d'Aosta, comporta due ef-

fetti principali: da un lato, aumenta la stabilità dato che ad ogni legislatura corrisponde un solo presidente, grazie soprattutto al meccanismo del *simul stabunt, simul cadent*; dall'altro, rafforza il ruolo del presidente nell'ambito della Giunta di cui egli sceglie i componenti e, più ampiamente, nel contesto della forma di governo regionale. Tali effetti predispongono le condizioni per una maggiore efficienza che, peraltro, dipende anche dalla presenza di ulteriori condizioni, quali in particolare la capacità, visione e competenza del personale politico e amministrativo. Quel che è certo è che segnano una marcata discontinuità rispetto alla precedente fase del modello assembleare.

D'altra parte l'accresciuto ruolo presidenziale finisce per mettere in ombra le assemblee regionali. Conseguentemente si comprime lo spazio della legislazione consiliare e cresce quello di atti di Giunta con contenuto sostanzialmente normativo. Malgrado questi aspetti critici, che oltretutto potrebbero essere contrastati con adeguate misure correttive e adottando prassi relative all'attività normativa più rispettose del ruolo dell'assemblea (torno brevemente sul punto alla fine), si può dire che nel complesso il modello abbia dato buona prova.

Ciò non significa che ne sia raccomandabile la trasposizione al livello statale. Infatti il modello neoparlamentare, sperimentato senza molto successo da Israele, indebolirebbe ulteriormente il Parlamento già provato dalle prassi evolutive della forma di governo parlamentare che ne hanno alterato gli equilibri a favore dell'esecutivo. Senza dire che il capo del Governo eletto direttamente sarebbe in grado di condizionare le regole che ne delimitano il potere, mentre i poteri dei presidenti regionali sono definiti da regole statali che non sono nella loro disponibilità.

3. *Competenza legislativa*

La riforma del 2001 ridisegna l'ambito delle sfere di competenza legislativa di Stato e Regioni, senza ripudiare l'impianto del regionalismo duale che caratterizza l'originario Titolo V. Resta la tecnica degli elenchi delle materie e resta anche la potestà concorrente che ha originato un vasto contenzioso a causa dell'impalpabilità del confine fra principio e dettaglio. Non sorprende dunque che il riparto delle competenze legislative di Stato e Regioni continui ad essere di fatto definito dalla combinazione di prassi legislativa e giurisprudenza costituzionale come avveniva con la versione originaria del Titolo V.

Sempre sul fronte legislativo pare definitivamente tramontata la stagione in cui i consigli regionali talvolta attuavano soluzioni innovative, in qualche caso anticipando lo stesso legislatore statale. Le cause della attuali difficoltà del legislatore regionale, che appaiono più accentuate del passato, sono note: la capillare penetrazione delle leggi trasversali; la scarsità di risorse necessarie per mettere in cantiere politiche riformiste; l'incompetenza a disciplinare il sistema degli enti locali dal quale passa l'implementazione delle politiche; il ruolo crescente della legislazione europea al quale si aggiunge la difficoltà a darvi attuazione a livello regionale; la già citata tendenza a ricorrere ad atti di Giunta a contenuto normativo.

4. *Bicameralismo*

Simili difficoltà rischiano di svuotare di senso l'autonomia politica delle Regioni che si manifesta con lo strumento della legge. Eppure quell'autonomia potrebbe trovare nuova linfa se si rivolgesse verso il livello centrale per concorrere alla definizione della legislazione statale che impatta sulle Regioni, con particolare riferimento alle materie trasversali.

Sappiamo che la forma più compiuta per consentire tale concorso è rappresentata da quella Camera delle Regioni di cui si favoleggia da tempo, e che comporterebbe vantaggi importanti a partire dal presumibile abbattimento del contenzioso. Senza aver qui la possibilità di entrare nel dettaglio, mi limito ad osservare che, malgrado l'esito del referendum del 2016, il quale peraltro ha bocciato una soluzione tutt'altro che soddisfacente, il tema resta in cima all'agenda delle riforme costituzionali, perché è ormai chiaro che la formula del bicameralismo perfetto appesantisce i processi decisionali, oltre che prestare il fianco alla possibilità che si formino maggioranze diverse nelle due Camere, senza offrire vantaggi tangibili in termini di qualità della legislazione e di garanzie per le minoranze. Oltretutto nella prassi il bicameralismo perfetto conosce ormai deroghe significative nelle procedure di approvazione di leggi rilevanti come la legge di bilancio, dove la seconda Camera, a seguito della questione di fiducia su un maxiemendamento che riprende i contenuti deliberati dalla prima, si limita a far proprio l'orientamento espresso da questa. Nondimeno bisogna realisticamente prendere atto che in questa fase mancano le condizioni politiche per procedere per via di riforme costituzionali alla ridefinizione del bicameralismo perfetto.

5. *Conferenze*

Nel frattempo, nell'ambito del sistema delle Conferenze si sperimenta un succedaneo del concorso regionale alla definizione della legislazione statale, consistente nei pareri resi dalle Regioni su determinati provvedimenti legislativi in discussione alle Camere. Questa soluzione presenta il limite di lasciare ai margini le assemblee, dato che si incardina nella sede che mette in contatto con il Governo gli esecutivi regionali, e di non assicurare un concorso significativo, dato che non vincola in nessun modo l'esame parlamentare. Eppure, il meccanismo collaborativo potrebbe essere rinforzato, da un lato, obbligando i Presidenti a riportare gli indirizzi formulati dalle assemblee regionali, per esempio relativamente ad alcune leggi periodiche come, innanzitutto, la legge di bilancio ma anche la legge europea; dall'altro, introducendo l'obbligo di prendere in considerazione le proposte regionali nel procedimento parlamentare.

L'alternativa consisterebbe nell'integrare finalmente la Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni, come stabilisce l'inattuato art. 11 della l. cost. 3/2001, il quale prevede altresì il rafforzamento dell'iter di approvazione di atti sui quali si sia espressa la Commissione integrata. Ma dobbiamo realisticamente constatare che manca la volontà politica di attuare questa disposizione, considerato fra l'altro che in questi vent'anni le maggioranze sono cambiate più volte. Un recente tentativo di rilanciare in qualche modo la collaborazione nell'ambito della Commissione bicamerale coincide con il regolamento interno per la consultazione delle autonomie territoriali approvato nel 2017. Il regolamento contempla la possibilità di audizioni e l'invio di rilievi relativamente a provvedimenti normativi sui quali la Commissione è chiamata a rendere parere. Tuttavia, fin qui si è fatto un uso assai sporadico di tale possibilità, segno che persiste quella freddezza politica nei confronti del tema della collaborazione con i livelli di governo decentrato che spiega la persistente inattuazione dell'art. 11 della l. cost. 3/2011. Sicché alla fine pare preferibile puntare sul rafforzamento del sistema sufficientemente rodato delle Conferenze, nel presupposto che gli esecutivi regionali siano interessati a consolidare il loro ruolo di interlocutori privilegiati del governo nazionale.

6. *Linea distintiva*

Come si vede, la gran parte delle questioni aperte si trova sul fronte del riparto di competenze legislative, dove la riforma del 2001

non ha cambiato significativamente rispetto all'assetto del primo Titolo V. Col paradosso che l'intervenuta discontinuità sull'altro fronte, quello della forma di governo, ha condotto i Presidenti ad atteggiarsi anche a legislatori, equivocando il senso della legittimazione popolare diretta.

Ma in questo modo sfuma la linea distintiva che, anche a livello regionale, corre fra legislativo ed esecutivo, in base alla quale al primo spettano le scelte che comportano margini di discrezionalità politica, e al secondo spetta intervenire sugli aspetti esecutivi e gestionali. Per ristabilire almeno in parte la linea distintiva occorrerebbe, da un lato, definire più puntualmente negli statuti regionali l'ambito di competenza degli atti della Giunta e del Presidente, anche allo scopo di rendere tali previsioni giustiziabili in sede di controllo del giudice amministrativo; dall'altro, recuperare la progettualità normativa delle assemblee individuando campi materiali nella reale disponibilità del legislatore regionale. Si farebbe un passo in questa direzione se la giurisprudenza costituzionale decidesse di circoscrivere il vasto spazio d'azione finora concesso alle clausole trasversali.

Giovanni Di Cosimo, *A brief note on the current state of the regional system*

The essay deals with the issue of the efficiency of the regional system. To this end, the essay focuses on the performance of two constitutional reforms: the 1999 reform on statutory autonomy and the 2011 reform on legislative autonomy. The conclusion is that the major problems mainly concern legislative autonomy.

Keywords: Regions, reforms, regionale form of government, legislative powers, loyal cooperation.

Giovanni Di Cosimo, Università di Macerata, Dipartimento di giurisprudenza, Piaggia dell'Università 2, 62100 Macerata, giovanni.dicosimo@unimc.it

