

EDITORIALE DEL FASCICOLO N. 2/2025

SULLA SCENA ISTITUZIONALE DELLE REGIONI

GIOVANNI DI COSIMO *

* Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico nell'Università degli Studi di Macerata.
Contatto: giovanni.dicosimo@unimc.it

1. Alla fine dell'anno scorso, sul regionalismo differenziato è caduta la scure della Corte costituzionale, che ha censurato profili importanti della legge 86/2024 di attuazione del terzo comma dell'art. 116 della Costituzione. Si discute sulla portata dell'intervento demolitorio, e della stessa successiva decisione dei giudici costituzionali in sede di valutazione dell'ammissibilità del referendum sul testo residuo della legge.

Peraltro, la vicenda risulta rilevante anche dal punto di vista delle scelte di politica legislativa. Interventi sui meccanismi istituzionali come questo mirano di solito a migliorare il rendimento del sistema regionale, il cui livello di efficacia e di efficienza appare nel complesso insoddisfacente. Finora i tentativi di rilanciare il sistema regionale non sembrano aver conseguito risultati di rilievo. Basterà ricordare che la riforma costituzionale del Titolo V, ormai quasi un quarto di secolo fa, viene generalmente giudicata un sostanziale insuccesso, non avendo risolto i problemi strutturali, a cominciare dai complessi rapporti con gli altri livelli di governo; e che i successivi tentativi di riforma costituzionale sono stati stoppati da referendum costituzionali prima nel 2006 e poi nel 2016. Guardando al tratto più recente della parabola regionale, si può aggiungere che le regioni non sono completamente uscite dal cono d'ombra nel quale erano finite durante la pandemia, quando la prevalenza del livello centrale di governo si è fortemente accentuata, risultato che la stessa Corte aveva giudicato inevitabile per gestire l'emergenza sanitaria. Insomma, questo stato delle cose, ampiamente noto e qui molto velocemente richiamato, richiederebbe urgentemente l'adozione di interventi istituzionali volti a rendere più efficiente ed efficace il sistema regionale.

2. Ecco allora che non è fuori luogo chiedersi se anche la riforma del regionalismo differenziato muova in tale direzione. Del resto, la stessa sentenza della Corte richiama i concetti di efficacia ed efficienza (riferiti al tema dell'attribuzione delle funzioni ai vari livelli di governo). La domanda acquista ulteriore senso se si pensa che l'attuazione del terzo comma dell'art. 116 monopolizza di fatto la scena istituzionale del regionalismo italiano e costituisce la più rilevante iniziativa in tale ambito da molto tempo.

Si può ritenere che il regionalismo differenziato, nei termini in cui è stato varato l'anno scorso, renda il sistema più efficiente ed efficace? La risposta positiva si basa sull'idea che spostando funzioni verso alcune regioni ordinarie si rafforza, di conseguenza, l'intero sistema regionale. L'assunto, tuttavia, è privo di convincenti prove a sostegno, ed è stato molto dibattuto in sede di approvazione della riforma, laddove sono stati paventati rischi per l'unità del Paese, e quindi un danno sul piano del funzionamento del sistema regionale.

Non è qui necessario riprendere nel dettaglio i termini della discussione. Si può però notare che la successiva sentenza della Corte offre spunti significativi

per chi intendesse seriamente porsi il problema del rendimento del sistema regionale. In particolare, la Corte osserva che «secondo la prospettiva costituzionale, incentrata sul principio di sussidiarietà, la scelta sulla ripartizione delle funzioni legislative e amministrative tra lo Stato e le regioni o la singola regione, nel caso della differenziazione art. 116, terzo comma, Cost., non può essere ricondotta ad una logica di potere con cui risolvere i conflitti tra diversi soggetti politici, né dipendere da valutazioni meramente politiche. Il principio di sussidiarietà richiede che la ripartizione delle funzioni, e quindi la differenziazione, non sia considerata *ex parte principis*, bensì *ex parte populi*».

Un altro passaggio della pronuncia chiama in causa direttamente il Parlamento, che deve «tutelare le esigenze unitarie tendenzialmente stabili, che trascendono la dialettica maggioranza opposizione». Il funzionamento del sistema regionale ricade proprio su questo terreno delle “esigenze unitarie”, sottratto a valutazioni politiche meramente partigiane. E pare evidente che la ricerca di convergenze su questo terreno richieda una coerente volontà politica che attualmente latita.

Un terzo profilo riguarda l’acquisita natura cooperativa del sistema che la Corte definisce «un regionalismo cooperativo (...), che dà ampio risalto al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni (...) e che deve concorrere alla attuazione dei principi costituzionali e dei diritti che su di essi si radicano».

3. La maggioranza sembra intenzionata a proseguire nel percorso avviato e a tal scopo il Consiglio dei ministri ha approvato il 19 maggio scorso un disegno di legge relativo alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Nel momento in cui si scrivono queste note non risulta che la proposta sia stata ancora presentata alle Camere. È quindi presto per dire se il testo raccoglie almeno in parte i suggerimenti della sentenza, per quanto una prima bozza circolata ne faccia dubitare. Qualora tale impressione fosse confermata, resterebbe ancora controverso se con il regionalismo differenziato si intenda consolidare il sistema regionale nel suo complesso o soltanto favorire alcune regioni.

4. Un cenno veloce meritano altre due vicende “minori”. Dopo aver animato il recente dibattito politico, parrebbe che la questione dell’introduzione del terzo mandato per i presidenti regionali si sia chiusa per mancanza del necessario consenso nell’ambito della maggioranza. Merita di essere richiamata comunque perché è stata proposta e discussa in riferimento al destino di alcune figure politiche, piuttosto che tenendo conto degli argomenti che giustificano la previsione di un limite dei mandati. È dunque mancata una adeguata riflessione sui profili istituzionali della questione.

Ben difficilmente la vicenda della legge toscana sul fine vita costituisce il preannuncio di una nuova stagione di protagonismo legislativo regionale. Non-dimeno, forse un effetto si è prodotto proprio sul versante istituzionale, al di là della impugnazione del Governo, dato che di questo complesso tema si torna finalmente a parlare a livello parlamentare, risultato che in una certa misura può essere ascritto alla iniziativa toscana.

5. In conclusione, allo stato delle cose, l'obiettivo di migliorare il rendimento del sistema regionale difficilmente passa per il regionalismo differenziato. Occorre rivolgere lo sguardo altrove. In particolare, nell'agenda delle riforme manca la questione della forma di governo, e specificamente il tema del ruolo delle assemblee, che dalla riforma costituzionale del 1999 vanno al rimorchio dei presidenti che dettano solitari l'indirizzo politico. Il tempo trascorso da allora pare più che sufficiente per riflettere seriamente sul tema e mettere in cantiere interventi conseguenti, per esempio allo scopo di rivitalizzare la funzione legislativa regionale che, a dir poco, langue.