



EDITORIALE – 4 MARZO 2020

Perché abbiamo bisogno delle Regioni

di Annamaria Poggi

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino



Perché abbiamo bisogno delle Regioni

di Annamaria Poggi

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino

Ricorrono quest'anno i 50 anni delle Regioni ordinarie, i cui Consigli regionali si insediarono quasi tutti nel 1970. Gli anniversari, come noto, costituiscono generalmente occasione per interrogarsi sulla "resa" degli istituti e per riflettere sul loro "posto" nel sistema costituzionale.

Il bilancio, a mio avviso, non è positivo: le potenzialità del sistema regionale sono ancora largamente inesplorate perché la loro storia è stata costellata da troppe difficoltà e mancate occasioni. Tuttavia di Regioni abbiamo bisogno, e ciò di cui occorrerebbe discutere è di quale Regioni necessita oggi il sistema. Ma procediamo con ordine.

La vita delle Regioni, infatti, non è stata facile, sin dall'inizio. Un inizio posticipato di ben 22 anni dall'entrata in vigore della Costituzione, caso unico tra le nascenti istituzioni repubblicane. Rammentare oggi quelle difficoltà può essere utile; molte di esse, infatti, non furono altro che spie anticipatrici di quelle successive.

Come noto, l'VIII disposizione transitoria della Costituzione stabiliva che *"le elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali" dovessero essere indette "entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione"* e che le leggi della Repubblica avrebbero regolato *"per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni"*. Altre leggi avrebbero, inoltre, disciplinato il passaggio alle Regioni di funzionari e dipendenti dello Stato. La IX disposizione transitoria, poi, stabiliva che la Repubblica, *"entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione"*, avrebbe adeguato *«le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni"*.

Con l'approssimarsi della prima scadenza e in assenza di iniziative governative di adempimento della normativa costituzionale alcuni senatori del gruppo repubblicano, presentarono una proposta di Legge nella quale si fissava la data per lo svolgimento delle elezioni nel giorno 8 ottobre 1949, qualora non si fossero già svolte prima. La proposta veniva approvata e si trasformava nella Legge 24 dicembre 1948 n. 1465 (c.d. Legge Bergmann) che prorogava il termine della VIII disposizione transitoria sino al 30 ottobre 1949.

Il 25 ottobre 1949 la Legge n. 762, (proposta da Roberto Lucifredi), disponeva una nuova proroga delle elezioni dei Consigli regionali al 31 dicembre 1950.

Il 16 dicembre Mario Scelba, allora Ministro dell'Interno, presentava alla Camera tre disegni di legge per le elezioni locali. Mentre quelli per le leggi elettorali dei Comuni e delle Province furono approvati (Legge 24 febbraio 1951 n. 48 e Legge 8 marzo 1951 n. 122), quello recante "*Norme per la elezione dei Consigli regionali*" decadde al termine della legislatura.

Il 19 dicembre, intanto, il governo De Gasperi aveva provveduto a presentare due disegni di legge per l'attuazione dell'VIII disposizione transitoria: il primo per l'attuazione dell'ordinamento regionale, poi diventato legge n. 62 del 10 febbraio 1953 (c.d. Legge Scelba), il secondo recante "*Norme per l'elezione dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle Amministrazioni provinciali*", poi ritirato il 31 gennaio 1950.

Il progetto governativo (poi divenuto Legge Scelba) si limitava a fissare le modalità per le riunioni del Consiglio regionale, per l'elezione del Presidente e della Giunta, per l'adozione e la pubblicazione delle deliberazioni; regolamentava la nomina e l'attività del Commissario di governo e della Commissione di controllo sugli atti amministrativi delle regioni; rinviava, infine, la più puntuale organizzazione agli statuti regionali e regolamenti assembleari. Esso incontrò subito l'opposizione soprattutto dei democristiani che sottolinearono la sua inadeguatezza con riguardo all'impianto costituzionale. La Camera approvò il nuovo testo, ampiamente rimaneggiato nel novembre del 1951; l'esame fu ripreso dal Senato soltanto un anno dopo per concludersi nel gennaio del 1953. Ciò che è più rilevante è che il dibattito parlamentare rivelava un clima di aperta preoccupazione per le nascenti autonomie regionali e, soprattutto, il governo mostrava tutti i suoi dubbi e le sue incertezze per possibili vittorie delle forze di opposizione.

Si palesava così quella che successivamente sarebbe divenuta una costante nel panorama politico italiano: la lettura "nazionale" delle elezioni regionali.

In ogni caso, come ha osservato Feliciano Benvenuti la legge Scelba rispondeva e ad una filosofia ampiamente riduttiva delle funzioni regionali, meglio ad una filosofia tendente a schiacciarle sulla sola dimensione amministrativa, secondo una concezione centralistica e conservatrice (*L'ordinamento repubblicano*, 1996, 167)

Questa connotazione "amministrativa" dell'autonomia regionale caratterizzò le iniziative del governo nei successivi dieci anni, nel corso della II e III Legislatura. Dal suo canto il dibattito parlamentare replicava gli scontri tra autonomisti e non autonomisti il cui esito fu la paralisi temporanea del processo di attuazione.

Anche tali passaggi meritano una chiosa e rilevano anch'essi un'altra costante: il ricorrente dibattito sul "modello" di autonomia regionale, segnale di un insoddisfacente inquadramento costituzionale, sospinto dalla Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato presieduta da Ugo Forti che precedette e accompagnò i lavori dell'Assemblea costituente. Un modello ancora oggi oscillante tra il massimo dell'autonomia politica (la funzione legislativa) e il minimo di strumentazione adeguata alla sua

attivazione (scarsa autonomia finanziaria, assenza di coordinamento istituzionale con la funzione legislativa parlamentare...).

Le cose cambiarono con gli anni '60 e con i governi di Centro-Sinistra, prima con il IV Governo Fanfani del febbraio 1962, e, poi con il I Governo Moro del dicembre 1963 che legò l'attuazione delle Regioni ordinarie all'estensione del metodo della programmazione per superare i divari ancora esistenti nel Paese, in particolare quello tra Nord e Sud.

I divari del Paese, ancora, quale continua spinta o remora all'attuazione di un regionalismo timido o più robusto, secondo le coordinate che poi, a maggior ragione, hanno condizionato e continuano a condizionare il dibattito sull'attuazione del regionalismo differenziato.

Finalmente, il 21 giugno 1967 il Ministro dell'Interno, Paolo Emilio Taviani, presentò alla Camera un disegno di legge poi approvato come legge elettorale regionale (Legge 17 febbraio 1968 n. 108). Era il momento conclusivo di un lungo dibattito politico tra i sostenitori delle elezioni a suffragio universale e diretto e coloro che sostenevano elezioni indirette di secondo grado affidate ai consiglieri provinciali.

La Legge n. 108 ("*Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale*") concluse il suo iter parlamentare con il voto favorevole dei partiti di governo (DC, PSI, PRI e PSDI), oltre che delle opposizioni di sinistra (PCI e PSIUP), e il voto contrario di PLI, MSI e monarchici. Nel testo legislativo si stabiliva, inoltre, che le prime elezioni regionali dovessero avvenire contemporaneamente alle elezioni comunali e provinciali e che, in ogni caso, si sarebbero dovute tenere entro il 1969, termine poi spostato alla primavera del 1970 dalla Legge 7 novembre 1968.

Con l'elezione dei Consigli Regionali del 1970 le Regioni si immersero subito nella propria fase costituente con l'approvazione degli Statuti che vennero promulgati il 22 maggio 1971, ad eccezione di quelli dell'Abruzzo e della Calabria.

Anche in questo caso non è inutile ripercorrere brevemente le vicende di quel periodo, anch'esse spie anticipatrice delle difficoltà di percorso.

A rileggere oggi i volumi sugli Statuti regionali di Franco Bassanini e Valerio Onida (1971) e di Ugo De Siervo (1974) si comprende bene lo "scotto" che i primi Consigli regionali pagarono a causa della loro istituzione, e che si tradusse in una manifesta ostilità da parte dei Ministeri all'attuazione effettiva dell'ordinamento regionale; un vero e proprio sabotaggio, secondo Bassanini e Onida (*Gli Statuti regionali*, 1971, 23).

La vicenda parlamentare di approvazione degli Statuti, poi, vide un dubbio (dal punto di vista costituzionale) interventismo governativo, che si tradusse, tra l'altro, in un'anomala e poco trasparente procedura, intermediata dalla prima Commissione del Senato che costrinse le Regioni a modifiche "spontanee" dei testi elaborati pur di vederli approvati. Prassi che successivamente venne adottata anche

sul fronte delle leggi regionali prima della revisione costituzionale del 2001 e che diede vita a vere e proprie “contrattazioni” delle leggi regionali (tra Governo e Regione), quale *conditio sine qua* per l'apposizione del visto del Commissario del Governo.

Il tutto si svolgeva all'interno di un contesto culturale che, come sottolineava Ugo De Siervo (*Gli statuti delle Regioni*, 1974, 4), aveva unanimemente accettato la riduzione del sistema regionale e il riaccentramento dello Stato quali caratteri fondanti il sistema repubblicano e di cui fu espressione quella che avrebbe dovuto costituire uno degli architravi del regionalismo, cioè la legge 16 maggio 1970 n. 281 ("Provvedimento finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario"). Una legge espressione di una scelta restrittiva del dettato dell'art. 119 della Costituzione, che non consentiva alle regioni di istituire tributi propri pur nei limiti dei principi statali.

La storia successiva è ampiamente nota, sia con riguardo ai trasferimenti di funzioni amministrative (aspramente criticati da Massimo Severo Giannini in quanto non incidenti sulla riduzione degli apparati burocratici ministeriali e quindi destinati al fallimento); sia con riguardo all'opera interpretativa della Corte costituzionale, che pur tra corsi e ricorsi viene dalla dottrina considerata come riduttiva delle potenzialità regionali. Un andamento che si palesò anche in questo caso sin dall'inizio.

Con le sentenze nn. 138-142 del 1972, essa respinse i ricorsi delle Regioni contro i primi decreti di trasferimento delle funzioni per contrasto con l'art. 117 (elencazione delle materie) e per eccesso di delega, chiamando in causa l'interesse nazionale, gli obblighi comunitari e internazionali e la salvaguardia delle funzioni degli enti locali e ritenendo, in sostanza, legittimo il metodo del ritaglio di competenze.

Tali condizioni di partenza, come è ovvio, posero le premesse perché le Regioni entrassero subito nel “cono d'ombra” descritto da Enzo Cheli, mai diradatosi, neppure con la revisione del Titolo V, la cui attuazione, al contrario - per una sorta di eterogenesi dei fini - può essere descritta in larga parte come la storia delle occasioni mancate da parte delle Regioni stesse.

La difficoltà per le Regioni di uscire dal “cono d'ombra”, soprattutto dopo la riforma costituzionale del 2001, ha indotto spesso a chiedersi sia in dottrina che nelle sedi istituzionali (ultimo e noto tentativo il disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi) se, il “perno” del decentramento territoriale dovesse continuare a ruotare intorno dalle Regioni, ovvero se fosse necessario mutare completamente il modello. Non vi è dubbio che sul tappeto vi sono questioni preliminari da non sottovalutare.

Anzitutto l'obiezione potrebbe avere un suo fondamento specifico alla luce del processo di integrazione europeo che ha fatto perdere autonomia sia allo Stato che alle Regioni, con una differenza significativa e, cioè, che la salda tenuta della leva economica da parte degli Stati non poteva che produrre una perdita maggiore di spazi di crescita e di autonomia delle Regioni, soprattutto sotto il profilo normativo come spesso e giustamente sottolineato da Beniamino Caravita in questa *Rivista*.

Altra obiezione potrebbe poi porsi sotto il profilo dei rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale. La giurisprudenza costituzionale mostra che il contenzioso Stato-Regioni sulle leggi assorbe grande parte del lavoro della Corte, a dimostrazione, certamente di una scrittura dell'art. 117 poco felice, ma certamente anche di un nodo strutturale irrisolto circa la regolazione, più che delle materie, della scala (nazionale o locale) degli interessi in gioco nella disciplina delle materie.

Se poi, in terzo luogo, si osserva la dinamica dal punto di vista dei cittadini le obiezioni possono diventare ancora più penetranti: il tanto enfatizzato “*multilevel*” è davvero così vantaggioso in termini di efficienza dell'azione e di garanzia delle posizioni individuali o collettive?

Nonostante quanto sopra detto - e nonostante quanto ancora si potrebbe dire in proposito - (soprattutto dal punto di vista della incapacità delle stesse Regioni di interpretare un regionalismo, anziché riprodurre fedelmente le divisioni politiche nazionali, come accade da sempre nelle varie Conferenze) di Regioni vi è bisogno.

Prima ancora che in forza del dato formale della loro previsione costituzionale, per la scala territoriale che potrebbero impersonare nella co-regolazione di determinate politiche ed interessi (tutto il terreno dei diritti del welfare, dai servizi sociali all'istruzione, alle politiche attive del lavoro); per la presenza radicata di soggetti del sociale che nella dimensione regionale investono capitali economici ed umani, per la naturale responsabilità politica ed economica che lega (o dovrebbe legare) gli amministratori ai loro territori; ed ancora per l'esigenza di un regolatore del “traffico” istituzionale sempre più intenso, e ormai in grado di intasare qualunque percorso, attraverso la selva non solo degli enti competenti territoriali e funzionali su qualunque questione, ma altresì dei procedimenti e delle procedure messe in atto dagli stessi; infine per essere, in linea generale e salve le eccezioni delle regioni “piccole”, la taglia territoriale ottimale per le dotazioni infrastrutturali (intese come capitale pubblico di alcune categorie infrastrutturali tra cui certamente trasporti, comunicazioni, energia, istruzione, ambiente e sanità), come gli economisti da tempo ripetono, anche specificando che per questi la scala regionale non coincide sempre e perfettamente con i confini delle nostre attuali Regioni.

Comuni e Province, per un verso o per l'altro, si pongono su livelli diversi che proprio per le dimensioni territoriali (tolte le eccezioni delle grandi città e province, ovviamente) non hanno la massa critica per essere interlocutori politici di imprese, fondazioni, Università, etc., per rimanere alle istituzioni nazionali. Il che non equivale a disconoscere il loro ruolo, semplicemente a riallineare quanto la revisione del Titolo V aveva faticosamente messo insieme: il rafforzamento dei poteri politici delle Regioni da un lato, e l'ampliamento, in teoria illimitato, delle funzioni amministrative degli altri enti territoriali, dall'altro lato. Che poi la scala territoriale delle attuali Regioni risponda sempre e completamente a queste esigenze è tutt'altro discorso, come da ultimo ci ha ricordato la Società Geografia Italia, ripercorrendo tutte le



occasioni mancate per trasformare le Regioni geografiche dei compartimenti statistici, su cui fu condotto il primo censimento unitario del 1861, in realtà funzionali allo sviluppo economico e sociale del Paese, come normalmente accade altrove.

Se si conviene con quanto sin'ora ripercorso non dovrebbe essere difficile convenire sul fatto che prima ancora di qualunque altro e alto discorso l'esigenza di Regione è una sorta di pre-condizione per affrontare un nodo strutturale fondamentale per lo Stato nel suo complesso e per lo Stato regionale nello specifico, e cioè la ridefinizione dei confini delle decisioni politiche statali rispetto ai territori responsabili e, più ancora, i confini dell'amministrazione statale rispetto a quella dei territori.

Allo stesso tempo, e per non ripetere gli errori del passato, la ridefinizione di quei confini e l'abbozzo di un modello richiede che il disegno avvenga al "centro", ma in un "centro" diverso, di cui proprio il Parlamento potrebbe costituire la prima avanguardia.

Purtroppo, l'imminente referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari (il cui esito è ovviamente scontato) allontana la realizzazione dell'istituto che maggiormente avrebbe potuto impersonare questo diverso centro: la seconda camera territoriale o comunque istituzioni centrali di nodo e raccordo, come potrebbero essere, in alternative il sistema delle conferenze che dovrebbe, però venire costituzionalizzato con funzioni significative, anche solo di livello amministrativo.

Ma per far ciò occorre che il dibattito sulle riforme costituzionali si spogli delle pulsioni ideologiche che troppo spesso lo hanno accompagnato e che vede le riforme istituzionali quali calchi ideali calati su una realtà che inevitabilmente va da un'altra parte e si ponga, invece, nella prospettiva del regionalismo quale processo storico, che ibrida i *modelli ideali*, tentando risposte ai *problemi reali*.

Le Regioni per la riforma dello Stato, insomma, secondo la efficace definizione di Augusto Barbera, nella consapevolezza che il loro rafforzamento è un rafforzamento della democrazia nel suo complesso, come ben avevano immaginato i nostri Costituenti. In allora le Regioni furono viste come una sorta di zoccolo duro contro una possibile involuzione democratica dell'ordinamento, oggi possono costituire un limite al processo sempre più spinto di verticalizzazione degli esecutivi, sia di livello europeo, sia di livello nazionale.