

Le tendenze dell'autonomia legislativa delle Regioni

Gianluca Gardini

Il presente saggio mira a ricostruire le tendenze dell'autonomia legislativa delle Regioni, dalle origini all'era post-Covid. La pressione costante del diritto europeo, unito all'azione del legislatore statale e della giurisprudenza costituzionale, hanno progressivamente contribuito a caratterizzare le Regioni come enti di amministrazione, e a oltre settant'anni dall'approvazione della Costituzione repubblicana e a più di cinquant'anni dall'istituzione delle Regioni, la dottrina giuspubblicistica attribuisce scarso pregio alla produzione legislativa regionale; al punto che molti studiosi di antica fede regionalista hanno iniziato a mettere in discussione il senso ultimo della competenza legislativa regionale. Occorre però guardarsi dalla retorica antiregionalista che è cresciuta a causa del susseguirsi delle crisi in questi decenni: la funzione legislativa testimonia la pienezza del ruolo politico delle Regioni, legittima la loro partecipazione alla costruzione delle politiche nazionali, innalza il grado di autonomia e ne eleva il "tono costituzionale".

1. Le radici dell'autonomia legislativa delle Regioni

Per esprimere una valutazione complessiva sulle tendenze dell'autonomia legislativa delle Regioni occorre partire dall'origine di questi enti. Leggendo i lavori della Commissione per la Costituzione (c.d. Commissione dei 75), si nota che al consenso unanime sull'istituzione delle Regioni venne presto ad affiancarsi un dibattito acceso sui poteri da riconoscere ai nuovi enti. I sostenitori del progetto regionalista ritenevano che l'autonomia, riferita alle Regioni, non potesse che essere autonomia politica.

«Se la Regione si deve creare, essa deve essere munita di una autonomia politica o legislativa, perché altrimenti si creerebbe una superstruttura non giovevole»¹.

La legge regionale era infatti considerata la condizione indispensabile per l'autonomia politica dei territori², al punto che autonomia politica e autonomia legislativa sono sostanzialmente sinonimi³: una Regione dotata di sole funzioni amministrative, infatti, sarebbe assoggettata al potere legislativo dello Stato centrale, dal punto di vista politico e giuridico, dal momento che il principio di legalità esige che l'amministrazione trovi nella legge legittimazione, finalità e limiti. Al tempo stesso, dotare le Regioni di poteri legislativi rischia di minacciare la centralità del Parlamento nazionale e la sovranità di uno Stato che per secoli ha inseguito la propria unità e indipendenza⁴.

Il potere legislativo delle Regioni finisce così per trovarsi al centro di una insanabile tensione tra istanze dell'autonomia e istanze dell'unità, differenziazione e uniformità. Una tensione che accompagna la storia del nostro Paese sin dalla sua unificazione⁵.

La potestà legislativa regionale manifesta la propria «debolezza politica» già attorno alla metà della loro prima legislatura, quando le Regioni iniziano ad entrare in un «cono d'ombra»⁶ e ad orientare «ripetutamente e volutamente siffatta legislazione (...) verso la realtà delle comunità

¹ Così A. BOZZI, *Intervento nella seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, 29 luglio 1946.

² R. BIN, *L'unità e la differenziazione nel quadro dell'organizzazione pluralistica dell'ordinamento istituzionale*, in Aa.Vv., *Un nuovo regionalismo per l'Italia di domani. Le Regioni italiane a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, Roma, Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, in corso di pubblicazione.

³ R. BIN, *L'unità e la differenziazione nel quadro dell'organizzazione pluralistica dell'ordinamento istituzionale*, cit.

⁴ Per un approfondimento su questi argomenti, sia consentito un rinvio a G. GARDINI, C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, Torino, Giappichelli, 2022.

⁵ Così T. CERRUTI, *Regioni ed indirizzo politico: un itinerario tormentato, Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale*, Napoli, ESI, 2020, p. 32. Sulla qualità della legislazione regionale, cfr. F. ANGELINI, R. BIFULCO, *Rapporto sulla tipologia della legge*, in P. CARETTI (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, Padova, Cedam, 1997, p. 189.

⁶ E. CHELI, *Le Regioni in un cono d'ombra*, in *Dalla parte delle Regioni*, Milano, Edizioni di Comunità, 1975, p. 123 ss.

locali», allontanando «ogni possibilità di coltivare l'altra e più attraente prospettiva che sta alla base dei lavori di quanti sono venuti in questi anni configurando la Regione⁷ come un vero e proprio ente di governo»⁷. Legislatura dopo legislatura si registra la perdurante «amministrativizzazione» della potestà legislativa regionale, con l'appiattimento dei margini dell'autonomia legislativa sui caratteri propri di quella statale⁸: un fenomeno che, unito alla progressiva «inclinazione provvedimentoale» delle leggi del Parlamento, finisce per *connotare in senso attuativo l'intera funzione legislativa* spettante alle Regioni, deludendo le aspettative di quanti vedevano nei Consigli regionali, più vicini alle istanze e ai bisogni della popolazione, ideali «laboratori per la sperimentazione di indirizzi politici innovativi»⁹.

La legislazione regionale assume così un carattere prevalentemente attuativo di scelte politiche assunte al centro, senza peraltro riuscire a dimostrare vera capacità di innovare, di incidere sulla programmazione di specifici settori, di formulare sintesi politiche e rappresentare gli interessi emergenti a livello locale e territoriale. La pressione costante del diritto europeo, unito all'azione del legislatore statale e della giurisprudenza costituzionale, porta a caratterizzare le Regioni prevalentemente come enti di amministrazione, una sorta di macro-Comuni dotati precipuamente di funzioni amministrative e compiti di governo degli interessi territoriali.

2. ... e le ragioni della sua debolezza

Non è sorprendente che, a oltre settant'anni dall'approvazione della Costituzione repubblicana e a più di cinquant'anni dall'istituzione delle Regioni, la dottrina giuspubblicistica – in larga maggioranza – attribui-

⁷ S. BARTOLE *I rapporti tra Stato e Regioni nella più recente legislazione nazionale*, in *Le Regioni*, 1977, risp. pp. 14 e 16. Secondo il chiaro A. «Tutte le indicazioni emerse confortano l'ipotesi di una normazione da cui spirano venti che drizzano la vela delle Regioni nella direzione degli enti locali» (p. 16).

⁸ V. ONIDA, *Le Regioni dieci anni dopo*, in *Regioni*, 1980, p. 1124.

⁹ Per utilizzare il lessico di R.D. PUTNAM, R. LEONARDI, R.Y. NANETTI, *L'istituzionalizzazione delle Regioni in Italia*, in *Le Regioni*, 1982, p. 1104 ss. Anche se tale aspettativa, si fa notare, «peccava certamente di illuminismo, si reggeva cioè sulla convinzione che, modificati i termini dell'assetto istituzionale, quasi necessariamente ne sarebbero risultate travolte le prassi settorialistiche e corporativizzanti della nostra amministrazione pubblica». Cfr. S. BARTOLE, *Le Regioni e gli studi di diritto costituzionale*, in *Regioni*, 1982, p. 1059.

sca scarso pregio alla produzione legislativa regionale: qualitativamente sembra caratterizzarsi come micro-legislazione, mentre quantitativamente rivela una produzione decisamente inferiore a quella statale¹⁰.

Questa valutazione sembra confliggere con l'estensione molto ampia della competenza legislativa assegnata alle Regioni dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. La riforma del 2001, secondo la lettura critica dominante, avrebbe commesso addirittura un *eccesso di devoluzione* – oggetto di ricorrenti critiche, ma non corretto da leggi successive – nell'attribuire alla potestà legislativa concorrente – quindi alla potestà legislativa regionale, salvi i principi fondamentali – alcune materie che sicuramente attengono ad interessi dell'intera comunità nazionale, e perciò necessitano di una legislazione unitaria. Una valutazione che sembra trovare conferma nel Report Parlamenti regionali 2021, che mostra la ridotta e a volte scarsissima produzione di leggi in alcune materie – come ad esempio, la ricerca scientifica, l'ordinamento della comunicazione, la protezione civile, la previdenza, il commercio con l'estero, la disciplina delle professioni, le grandi reti di trasporto e di navigazione, la produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia – in ordine alle quali si confermano, di anno in anno, una serie di dubbi e perplessità sul riparto di competenze effettuato con la riforma costituzionale del 2001. Tuttavia, la vera radice del problema non è l'estensione delle materie a competenza concorrente, bensì la mancata adozione da parte del legislatore statale delle leggi cornice nelle materie a competenza concorrente. L'interazione tra principi fondamentali e norme di attuazione ha rivelato numerose problematiche sin dall'istituzione delle Regioni. La riforma costituzionale del 2001, per poter garantire il corretto funzionamento della funzione legislativa in un quadro istituzionale che vede notevolmente accresciute le materie a competenza concorrente, presuppone fisiologicamente l'adozione di leggi-cornice da parte dello Stato, a cui le Regioni dovrebbero dare attuazione rappresentando gli interessi e le esigenze dei territori. Ciò, per il fatto che «la legislazione concorrente

¹⁰ I limiti della produzione legislativa regionale sono segnalati, tra gli altri, da F. ANGELINI, R. BIFULCO, *Rapporto sulla tipologia della legge*, cit., p. 189; R. BIN, *Il consiglio regionale. Funzioni di indirizzo e di controllo*, in questa *Rivista*, 2001, p. 85 ss.; M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 411.

“all’italiana” si presenta concettualmente caratterizzata dalla riserva al legislatore statale dei (soli) principi fondamentali¹¹, che si esprimono in «norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale non esauriscono in se stesse la loro operatività», essendo necessario «per la loro attuazione, e non già per la loro semplice esecuzione, l’intervento del legislatore regionale, il quale deve conformare la sua azione all’osservanza dei principi fondamentali stessi»¹².

La causa principale dell’inattuazione, o se si vuole del fallimento della riforma del Titolo V della Costituzione, è dunque legata al mancato funzionamento dell’interazione tra principi fondamentali e norme di attuazione. L’elemento chiave che è mancato alla realizzazione del grande progetto autonomistico italiano è stata proprio la legislazione quadro e, con essa, i principi fondamentali che dal centro avrebbero dovuto guidare i legislatori regionali. In presenza di indicazioni molto puntuali dettate al centro, la legislazione regionale si è quindi ridotta ad un ruolo prevalentemente interstiziale, di erogazione di sovvenzioni – soprattutto elettorali¹³ –, e ha mostrato scarsa capacità innovativa e riformatrice. Alla mancata adozione di norme di principio da parte del centro si è poi accompagnata la ipertrofia delle materie c.d. trasversali – come l’ordinamento civile o la tutela della concorrenza –, che la Corte costituzionale ha consegnato al legislatore nazionale nel nome di non meglio giustificate esigenze – o pretese – di uniformità, con ciò privilegiando le ragioni dell’unità rispetto a quelle della differenziazione e innovazione. A ciò si aggiunga che la funzione legislativa regionale ha subito una progressiva compressione a causa della rapida crescita della regolazione tecnica di matrice sovranazionale, europea in particolare, riguardante alcuni settori – si pensi ai contratti pubblici, all’ambiente, alle comunicazioni, alla digitalizzazione dei servizi –, i Consigli regionali

¹¹ L. VANDELLI, *Nuove dinamiche e nuovi equilibri nei rapporti tra Stato e Regioni. Disposizioni generali e comuni e ruolo del Senato*, in *ASTRID, Cambiare la Costituzione? Un dibattito tra i costituzionalisti sui pro e i contro della Riforma*, Rimini, Maggioli, 2016, p. 246.

¹² Così, tra le tante, Corte cost., 24 giugno 2009, n. 200.

¹³ T. CERRUTI, *Regioni ed indirizzo politico: un itinerario tormentato. Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale*, Napoli, ESI, 2020, p. 30.

continuano ad incontrare numerose difficoltà nel ritagliarsi uno spazio autonomo nell'ambito del governo regionale, dopo l'introduzione della elezione diretta del Presidente del 1999.

3. La crisi del modello collaborativo

Con l'esplosione della crisi economica, il modello collaborativo tra centro e autonomie per la definizione dell'interesse nazionale, immaginato dalla riforma costituzionale del 2001, salta completamente. A partire dalla legge finanziaria 2007, e con particolare evidenza dopo il 2010, l'interesse nazionale torna ad essere quello esclusivo dello Stato, come prima del 2001, e le autonomie locali e territoriali vengono progressivamente percepite come elementi di complicazione, se non di ostacolo, all'efficienza dell'azione pubblica, alla semplificazione burocratica, al risanamento dei conti pubblici.

Inoltre, la soppressione del controllo preventivo sulle leggi regionali, associata alla dilatazione della potestà legislativa concorrente delle Regioni, porta con sé un aumento progressivo del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni. A partire dalla riforma del Titolo V Cost. i dati ufficiali rivelano una crescita costante – che negli ultimi anni ha raggiunto le dimensioni di una vera e propria esplosione – della conflittualità tra amministrazione centrale e territoriale con riferimento all'esercizio della funzione legislativa¹⁴. L'opinione prevalente della dottrina, così come quella di molti commentatori politici, imputa questa conflittualità alla formulazione delle materie di competenza concorrente, ritenuta imprecisa, confusa e contraddittoria, e ritiene che questa formulazione incerta sia alla base dell'imponente contenzioso che ha paralizzato l'attività legislativa sia statale che regionale.

¹⁴ In seguito alla riforma del Titolo V, il Governo ha opposto una sistematica resistenza nel riconoscere effettivamente le nuove competenze devolute alle Regioni, mentre il legislatore nazionale ha continuamente trasgredito la regola costituzionale che consente allo Stato di dettare i principi generali e non di regolare anche i dettagli in una lista molto ampia di materie. Le Regioni, per parte propria, hanno spesso ecceduto nell'esercizio della funzione legislativa ad essi spettante, invadendo le prerogative statali e, soprattutto, dando vita a leggi di scarsa qualità. Da questo atteggiamento di sostanziale inosservanza – bilaterale, si può dire – dell'art. 117 Cost. è scaturita una massa notevolissima di controversie che ha occupato e continua ad occupare la Corte costituzionale.

Uno studio del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie riguardante l'andamento generale del contenzioso nel decennio dal 2010 al 2020¹⁵ si incentra proprio sul numero di leggi emanate dalle Regioni e Province autonome, sul numero delle leggi impugnate dal Governo e sulle relative percentuali, rivelando dati estremamente interessanti. Si tratta sicuramente di dati non confortanti dal punto di vista della capacità di Stato e Regioni di collaborare nella regolazione dei settori affidati alla rispettiva competenza, che rivelano al contrario una propensione crescente alla conflittualità tra questi livelli di governo ed una ridotta funzionalità del metodo del ritaglio delle materie, utilizzato dall'art. 117, comma 3, Cost. Una parte significativa del totale delle pronunce rese dalla Corte costituzionale è riferibile ai giudizi promossi in via principale dallo Stato o dalle Regioni, ai sensi dell'art. 127 Cost.: con riferimento al 2019, ad esempio, la percentuale di tali pronunce ha raggiunto il 32,65% del totale delle pronunce adottate dalla Corte costituzionale, e, all'interno di questa quota, il 76,84% si deve ad impugnazioni di leggi regionali da parte dello Stato¹⁶. Questi dati ripropongono drammaticamente il tema della ridefinizione – o della radicale soppressione, come prevedeva il d.d.l. di riforma costituzionale presentato dal Governo Renzi – delle materie a competenza ripartita, e conferma l'attualità del richiamo – ricorrente nella giurisprudenza della Corte costituzionale – alla leale collaborazione tra Stato e Regioni nelle materie di interesse comune o negli ambiti materiali frammentati tra competenze diverse¹⁷.

¹⁵ Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, Ufficio III, *Relazione sul controllo delle leggi delle Regioni e delle Province autonome*, 9 febbraio 2021.

¹⁶ Corte cost., *Relazione annuale* "L'attività della Corte nel 2019", in www.cortecostituzionale.it.

¹⁷ La riforma costituzionale Renzi-Boschi proponeva, in primo luogo, di abolire la potestà legislativa concorrente delle Regioni ordinarie (art. 117, comma 3) considerata fra le principali cause della confusione normativa, prevedendo che molte delle materie rientranti nella potestà concorrente venissero riportate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato; in secondo luogo, il d.d.l. di riforma costituzionale stabiliva che, in molte materie esclusive, lo Stato avrebbe avuto una competenza legislativa limitata alla formulazione di "norme generali e comuni" o "disposizioni di principio", lasciando alla legislazione regionale gli interventi riguardanti i rispettivi territori sempre nel rispetto del quadro normativo nazionale. È stato prontamente rilevato, però, che questa articolazione di poteri tra Stato e Regioni – se fosse passata al vaglio referendario – avrebbe rischiato di ricreare una nuova concorrenza di fonti per molti versi analoga a quella tra "principio fondamentale" e "disciplina di dettaglio", tipica delle materie a competenza concorrente.

Tuttavia, occorre dare una lettura equilibrata di questi dati, evitando di trarre conclusioni affrettate sul funzionamento dell'intero sistema regionale: non è vero, come è stato detto, che dal 2001 il rapporto Stato-Regioni sia divenuto «una guerra sulle leggi, che stritola cittadini e imprese»¹⁸, di cui i principali responsabili sono le Regioni e la cattiva qualità delle leggi regionali. A parte il fatto che non tutte le Regioni hanno subito una massiccia impugnazione delle proprie leggi da parte del Governo, e che molte Regioni hanno anzi dimostrato un uso oculato della potestà legislativa – ad esempio, l'Emilia-Romagna nell'arco temporale 2015-2020 si è vista impugnare una sola legge, e il ricorso si è poi concluso con una rinuncia; seguito da un altro ricorso nel 2021, concernente una legge su «Misure urgenti di sostegno del sistema economico» –, occorre trarre dai dati ufficiali indicazioni utili per migliorare la collaborazione Stato-Regioni nella regolamentazione di alcune materie sensibili, non per affossare in blocco la devoluzione della funzione legislativa alle Regioni. Anzitutto, occorre partire dalla consapevolezza che, se le Regioni hanno a volte ecceduto nell'esercizio della funzione legislativa, è altrettanto indubitabile, come spiega la Relazione del Dipartimento per le questioni regionali, che «la prospettazione delle questioni da parte dello Stato talvolta non è “centrata” o appare carente sul piano dei requisiti processuali»; che le impugnazioni da parte del Governo «sono troppe e dovrebbero essere più chirurgiche»; che l'aumento della produzione legislativa regionale porta necessariamente con sé anche un aumento del contenzioso costituzionale:

- nel periodo 2015-2020 si è registrata una percentuale di accoglimenti dei ricorsi presentati dal Governo – dichiarazioni di illegittimità costituzionale – pari al 46%, mentre i rigetti per infondatezza sono stati

¹⁸ S. Rizzo, *Le Regioni, una guerra sulle leggi, che stritola cittadini e imprese*, in *La Repubblica*, 15 febbraio 2021. L'Autore, a suffragio della propria tesi, richiama le parole pronunciate dall'allora governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, nel corso dell'Assemblea del 31 maggio 2007: «L'esperienza degli ultimi anni, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, mostra come il processo decisionale condiviso fra Stato e Regioni sia faticoso e spesso inefficace». Tuttavia, questa affermazione di Draghi riguardava specificamente le difficoltà di concertazione tra Stato e Regioni nella realizzazione delle infrastrutture e non sembra adeguata a supportare la conclusione, generale e perentoria, sostenuta nel prosieguo dell'articolo, secondo cui «Dal 2001 a oggi il rapporto fra lo Stato centrale e i 21 staterelli in cui sono state trasformate in 50 anni le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano è diventato una guerra senza soluzione di continuità e a intensità crescente, di cui sono vittime soprattutto le attività economiche e le imprese».

pari al 27%, quelli per inammissibilità al 12%, le rinunce sono state pari al 12%, le sentenze per cessazione della materia del contendere pari al 3%. Questo quadro d'insieme rivela che la percentuale di esiti pienamente favorevoli al Governo – 46% – è inferiore a quelli sfavorevoli, ricomprendendo i casi che si concludono con rinunce al ricorso – tot. 54%;

- l'emergenza sanitaria da Covid-19 è venuta ad acuire il contenzioso tra Stato e Regioni, spostandolo, talvolta, anche presso i Tribunali Amministrativi Regionali – si ricordano i contenziosi contro le Regioni Marche, Calabria, Sardegna, Piemonte, Sicilia e, da ultimo, contro la Provincia autonoma di Trento;
- a decorrere dal 2013, al fine di evitare le impugnative, è invalsa la prassi, non normata da alcuna disposizione di legge, di accettare l'impegno formale assunto dal Presidente della Giunta regionale a modificare, sostituire o abrogare la norma oggetto di censura da parte del Governo centrale¹⁹. Si tratta di una prassi teoricamente virtuosa, grazie alla quale «si ricompona a valle la leale collaborazione che può essere mancata a monte e si torna, sia pure a posteriori, alla fisiologia costituzionale»²⁰. Non fosse che, in molti casi, gli impegni assunti dalle Regioni per evitare l'impugnativa del Governo vengono successivamente disattesi: l'elevata percentuale di impegni non ottemperati dimostra la necessità che tale prassi venga regolamentata, in modo da definire i contenuti specifici dell'impegno, la data certa di sottoposizione delle modifiche al Consiglio regionale, le garanzie affinché l'impegno venga ottemperato nell'arco della legislatura regionale.

Il «progressivo peggioramento, a partire soprattutto dal 2018, della qualità dei ricorsi del Governo», evidenziato nella Relazione, deve quindi suggerire al Governo l'opportunità di tentare sempre una interpretazione *secundum constitutionem* della disposizione che intende impugnare,

¹⁹ Tra i settori oggetto di impegno spiccano le materie economiche: la materia «Copertura finanziaria» concentra il 15% degli impegni assunti nelle diverse materie, e la stessa quota percentuale è raggiunta dalla materia «Coordinamento della finanza pubblica», che insieme assommano il 30% degli impegni complessivamente assunti dalle Regioni.

²⁰ Corte cost., *Relazione annuale* «L'attività della Corte nel 2018», in www.cortecostituzionale.it.

onde evitare pronunce di infondatezza; e di introdurre un meccanismo di filtraggio più stringente per selezionare le questioni che realmente meritano l'avvio di un contenzioso costituzionale, evitando le frequenti pronunce di inammissibilità in cui è incorso.

In sostanza, «non sono solo gli abusi legislativi e le illegittimità normative delle Regioni ad alimentare il contenzioso costituzionale, ma (anche) l'eccessivo ricorso dello Stato alla tecnica dell'impugnazione per contrastare tutti gli interventi del legislatore regionale, anche quelli legittimi»²¹. Questo va detto per riportare equilibrio all'interno di un dibattito che, nelle stagioni dell'emergenza – economica, prima, e sanitaria, dopo –, appare costantemente attraversato da pulsioni stataliste, da tentazioni ricentralizzatrici rispetto a materie ormai consegnate alla competenza regionale, con esiti fortemente sbilanciati a favore dell'amministrazione centrale, e in senso complessivamente contrario all'articolazione territoriale della nostra forma di Stato. Da qui, l'origine di una vera e propria retorica antiregionalista e antiautonomista.

Sempre in quest'ottica di riequilibrio vanno letti anche altri dati, forniti dal Report Parlamenti regionali per l'anno 2021, in cui si segnala:

- un leggero aumento del numero delle leggi regionali, che passano dalle 699 unità del 2019 alle 712 del 2020, con una media annua di leggi per Regione pari a 32,4 – era di 31,8 nel 2019, di 34,9 nel 2018 e di 35,3 nel 2017. La produzione di leggi annuali regionali si attesta da alcuni anni mediamente sulle 700 unità – nel 2017 raggiungeva addirittura le 777 unità²². Un dato che, di per sé, parrebbe smentire un graduale scivolamento delle Regioni verso una fisionomia più amministrativa, testimoniato indirettamente dalla perdita di peso delle leggi regionali e da uno spostamento progressivo dell'attività normativa regionale verso i regolamenti;
- non sono mancati casi di Regioni che hanno conosciuto un calo significativo nella produzione legislativa – Emilia-Romagna. Come si legge nel XX Rapporto sulla legislazione della Regione Emilia-

²¹ C. TUBERTINI, *Il contenzioso costituzionale Stato-Regioni: di chi è la colpa?*, 8 marzo 2021, pubblicato nel blog *Orizzonti del diritto pubblico* (<https://orizzontideldirittopub.com/>).

²² I picchi di aumento del numero di leggi regionali sono spesso legati ai periodi elettorali nei quali, comprensibilmente, l'attività legislativa subisce un'accelerazione.

Romagna – maggio 2022 –, nel 2021 le leggi regionali sono state 21 in tutto. La tendenza relativa al calo del numero delle leggi approvate nel corso delle legislature non va però letta solo in chiave quantitativa: essa è connessa, principalmente, alla «volontà del legislatore regionale ER di effettuare interventi di semplificazione e riordino del *corpus* normativo mediante poche leggi di cui alcune a carattere “organico”, ovvero, leggi dirette a riordinare o ridisciplinare intere materie o settori della legislazione regionale, disponendo contestualmente l’abrogazione di leggi ritenute ormai superate»;

- la tipologia prevalente risulta essere ancora quella delle leggi di manutenzione – 32,2% –, che intervengono a modificare, integrare o sostituire leggi esistenti, anche al fine di contribuire al miglioramento della qualità dell’intero complesso normativo. Molte Regioni operano la manutenzione del sistema con le leggi di stabilità – ma anche con quelle di assestamento del bilancio – e, soprattutto, con i c.d. collegati;
- tra le materie, continuano ad essere prevalenti le leggi ascrivibili al settore dei servizi alla persona e alla comunità – 21,0% nel 2019 e 24,2% nel 2020. Incremento che si manifesta soprattutto nelle Regioni ordinarie passando dal 21,7% nel 2019 al 25,9% nel 2020. Questi dati non fanno altro che confermare l’immagine delle Regioni come soggetti impegnati soprattutto nelle condizioni di vita civile e sociale delle rispettive comunità.

4. Ripartire dai dati: per un discorso costruttivo sulla autonomia legislativa delle Regioni

I dati ora esposti si pongono in parziale controtendenza rispetto all’analisi della dottrina, che rileva – sin dagli esordi delle Regioni – come la potestà legislativa delle Regioni si sia limitata ad un ruolo interstiziale, focalizzato essenzialmente sul finanziamento e sovvenzione di attività private, fatta eccezione per rari slanci innovativi in alcuni settori d’interesse locale²³.

²³ Segnala purtuttavia gli aspetti di innovatività recati dalla legislazione regionale in materia sanitaria, con la creazione di unità locali di gestione, e in tema di attività turistiche, V. ONIDA, *Intervento in Le Regioni: politica o amministrazione?*, Milano, Edizioni di Comunità, 1973, p. 329 ss. A difesa della produzione normativa regionale, quale espressione di indirizzo politico di questi enti, v. anche A. D’ATENA, *Intervento al Convegno organizzato dalla Fondazione Agnelli I nuovi compiti della Regione e l’evoluzione del sistema istituzionale*, Torino, 3 dicem-

Secondo l'opinione tradizionale della dottrina, sin dagli esordi le Regioni non hanno saputo dimostrarsi all'altezza dell'importante funzione ad esse affidata, che avrebbe potuto elevarle al ruolo di interlocutori politici dello stesso livello del decisore nazionale²⁴ e, al tempo stesso, consentire ai Consigli regionali di alleviare il lavoro del Parlamento²⁵.

Molti studiosi di antica fede regionalista, in questi ultimi anni, hanno iniziato mettere in discussione il senso ultimo della competenza legislativa regionale, a fronte di una legislazione regionale inadeguata alla finalità di differenziare la tutela dei diritti e degli interessi localizzati sui territori, e di qualità non certo eccellente²⁶. Viene stigmatizzata, in quest'ottica, la scarsa incisività della legislazione regionale, che appare decisamente

bre 1976, ora in AA.VV., *Le Regioni tra Costituzione e realtà politica*, Torino, Edizioni della Fondazione, 1977, p. 162 e ss.

²⁴ D. SERRANI, *Intervento* in AA.VV., *Le Regioni: politica o amministrazione?*, cit., p. 337 ss.

²⁵ «Un posto importante fra i propugnatori della riforma occupavano quanti, pur apprezzando il trasferimento dagli organi centrali dello Stato (e quindi dalle burocrazie ministeriali che ne condizionavano l'opera) ad organi periferici elettivi di poteri di decisioni per un largo comparto di materie, vedevano innanzitutto nell'istituzione delle Regioni una occasione per alleviare il peso del lavoro parlamentare attuando una corretta ripartizione di compiti fra Camere e assemblee regionali». Così S. BARTOLE, *Le Regioni e gli studi di diritto costituzionale*, cit., p. 1056.

²⁶ A questo proposito osserva L. VANDELLI, *Una proposta per un adeguamento e completamente delle riforme costituzionali, a Costituzione invariata*, appunto per Legautonomie, 17 marzo 2017 che, visto l'esito dell'attuazione della riforma Bassanini, del Titolo V Cost., e del riordino territoriale operato con la legge Delrio, «occorre valutare se sia ormai realistica un'opzione che punti a riportare le Regioni – secondo una formula sostenuta autorevolmente negli anni '70, in realtà mai applicata – ad un ruolo di mera legislazione e programmazione; e in che misura è concepibile l'apertura di un nuovo processo di cospicui trasferimenti di funzioni, uffici, personale, risorse, per riportare la titolarità in capo agli enti locali. Il ruolo delle Regioni è, in realtà, da valutare in rapporto a quello che si intende assegnare agli enti di area vasta e, particolarmente, alle Province – considerato che queste riguardano la gran parte del territorio nazionale →». In senso altrettanto dubitativo, R. BIN, *Il consiglio regionale. Funzioni di indirizzo e di controllo*, cit., p. 85 ss., il quale osserva che «Anche nelle Regioni la legge è uno strumento che non ha più la rilevanza che le veniva riconosciuta nelle prime legislature. (...) Quella legislazione, che nell'immaginazione del nostro costituente avrebbe dovuto esprimere e fondare l'autonomia politica della regione, è ormai, al pari della legislazione statale, uno strumento piuttosto informe di esecuzione di indirizzi politici che non necessariamente – anzi, molto raramente – si esprimono in forma di legge. Cioché «si somma al *desencanto* di un'intera generazione di studiosi che ha costruito sulle Regioni buona parte della propria stessa formazione culturale se non la propria identità intellettuale, l'esigenza di capire come e perché, con le Regioni, è andata in un certo modo: diverso, comunque, dai modelli e loro razionalizzazioni e dalle aspettative». Così M. MORISI, *L'osservazione "politologica": alcune preliminari esigenze di ricerca sull'esperienza regionale*, in *Le Regioni*, 1982, p. 1064.

frammentaria, compressa in ambiti assai limitati²⁷, in generale ben poco innovativa e sostanzialmente riproduttiva della disciplina adottata a livello centrale²⁸. La stessa integrazione del nostro ordinamento all'interno del sistema multilivello europeo porta a configurare le Regioni come enti intermedi, «a vocazione essenzialmente amministrativa»²⁹, il cui compito principale è, da un lato, quello di dare attuazione alla normativa comunitaria e nazionale, adeguandola alle specificità territoriali.

Così, molti studiosi che all'inizio avevano manifestato pieno appoggio al progetto regionalista hanno iniziato a domandarsi se abbia senso continuare a intendere le Regioni come enti di legislazione, qualitativamente diversi da tutti gli altri enti territoriali, come originariamente configurato dalla Costituzione repubblicana. Nel sollevare un tema così delicato, tuttavia, bisogna avere consapevolezza che, senza il proprio ruolo di legislatori per il territorio, le Regioni perderebbero la caratterizzazione di enti di indirizzo e programmazione che il Costituente aveva inteso attribuirgli, rendendo inevitabile la loro trasformazione definitiva in macro-apparati di amministrazione. Qualora poi ne venisse riconosciuta e sancita sul piano costituzionale la “vocazione amministrativa”, le Regioni non potrebbero fare a meno di entrare in concorrenza con gli enti locali, in particolare con i Comuni, a cui il principio di sussidiarietà attribuisce in via prioritaria l'esercizio della funzione amministrativa;

²⁷ Sia prima che dopo la riforma del Titolo V «il potere legislativo regionale, considerato nel suo insieme, si caratterizza da una parte per essere *compresso e fortemente schiacciato* dalla legislazione statale, dall'altro per essere *intrinsecamente frammentario*, incapace della disciplina complessiva di qualunque oggetto, dovendo rimanere nello stretto binario della competenza “amministrativa”, ed anche in quella senza poter intervenire in aree vaste e numerose come la concorrenza, i livelli di prestazioni, l'ambiente e la cultura, gli enti locali ecc. ecc.». Così G. FALCON, *Caratteri e tendenze evolutive del regionalismo italiano*, in AA.VV., *Un nuovo regionalismo per l'Italia di domani. Le Regioni italiane a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, cit.

²⁸ V. CERULLI IRELLI, *Fattori e problemi della inattuazione costituzionale (brevi riflessioni con Luciano Vandelli)*, in questa *Rivista*, n. spec. 2019, p. 20. In proposito, tornano alle mente le parole di Feliciano Benvenuti, secondo cui la funzione legislativa regionale è stata trascurata dai Consigli regionali ed esercitata «in pedissequa imitazione della legislazione dello Stato». Cfr. F. BENVENUTI, *Disegno dell'amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Padova, Cedam, 1996, p. 134.

²⁹ L. MARIUCCI, *I nuovi statuti regionali e il federalismo da ripensare*, in questa *Rivista*, 2001, p. 14.

nonché con gli apparati amministrativi dello Stato, centrali e periferici³⁰. Ciò, a dispetto della configurazione di enti ad “amministrazione leggera”, prevalentemente indiretta, che originariamente il Costituente aveva voluto dare alle Regioni.

Non deve insomma sfuggire che la sottrazione della competenza legislativa alle Regioni, per quanto teoricamente ipotizzabile, porterebbe con sé l'accentuarsi dei rischi di sovrapposizione e duplicazione di compiti tra i diversi livelli di governo, intrinsecamente presente nel nostro ordinamento a causa della peculiare stratificazione “millefoglie” del sistema territoriale italiano³¹.

Occorre guardarsi dalla retorica antiregionalista che è cresciuta e si è alimentata a causa del susseguirsi delle crisi. A mio modo di vedere non è possibile tornare indietro sulle scelte compiute in Assemblea costituente: la funzione legislativa sta a testimoniare la pienezza del ruolo politico delle Regioni, a legittimare la loro partecipazione alla costruzione delle politiche nazionali, ad innalzare il grado di autonomia³². In un certo senso, la funzione legislativa eleva il «tono costituzionale»³³ delle Regioni, a

³⁰ Come viene fatto notare, peraltro, «Il fatto che la Regione non si sia affermata o evoluta come ente di legislazione non ha però comportato la sua realizzazione quale ente di amministrazione, a causa dell'imponente apparato amministrativo statale, sia centrale che periferico, nonché del progressivo irrobustimento degli enti locali, soprattutto a partire dagli anni '90, culminato (...) nell'elezione diretta dei Presidenti delle Province e dei Sindaci e, successivamente, nella l. n. 59/977». Cfr. M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle regioni*, cit., p. 413.

³¹ L. VANDELLI, *La Provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità di forme ad elezione indiretta*, in *Astrid Rassegna*, 2012.

³² «Concepire i rapporti tra Stato e Regioni come rapporti tra “legislatori” mantiene elastici i rapporti tra norme statali e norme regionali, riservando per entrambe il sindacato di legittimità alla sola Corte costituzionale, eleva il tono costituzionale delle Regioni e rende coerente l'aspirazione a partecipare all'elaborazione della legislazione statale, nel cui quadro si muove quella della singola Regione; né si vede la contraddizione con il ruolo amministrativo, atteso che, come risulta anche dalla parte iniziale di questo scritto, la legislazione regionale è stata sempre concepita in funzione dell'attività amministrativa. Che poi per governare non basti legiferare è verissimo, ma non costituisce una buona ragione per rinunciare alla funzione legislativa». G. FALCON, *Caratteri e tendenze evolutive del regionalismo italiano*, cit.

³³ «La qualità nuova e distintiva dell'ente Regione, quale usciva configurato dalla Costituzione e come venne disegnato dalla migliore dottrina autonomistica, risiedeva nell'essere un ente di governo, la cui essenza si palesava nei tre compiti riuniti di programmazione, direzione e controllo, ai quali dava robustezza, anche teorica, la funzione legislativa, la quale, non dobbiamo mai dimenticarlo, racchiude ed esprime una quota di “sovranità”». Cfr. E. BALBONI, *Regioni e amministrazione: un approccio critico, alcuni decenni dopo*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 113.

cui si è voluto conferire il carattere di enti di governo, programmazione e direzione politica del sistema locale³⁴.

Occorre dunque impegnarsi a migliorare la qualità della legislazione regionale, sfuggendo alla tentazione di un riaccentramento che il susseguirsi continuo delle crisi – economica, sanitaria e ora bellica – ha risvegliato dopo l'ubriacatura autonomista con cui si è chiuso il secolo scorso. Va segnalato, in quest'ottica, che negli anni post-riforme amministrative le Regioni hanno avviato un'opera di ripulitura dei loro ordinamenti dalla normativa ormai desueta e inutile, al fine di costruire ordinamenti snelli, con poche leggi e soprattutto fattibili. In Emilia-Romagna ogni anno attraverso il collegato alla legge regionale comunitaria vengono recepite le proposte del Gruppo tecnico per l'attuazione della semplificazione normativa dirette all'individuazione, per ogni materia, delle leggi superate o implicitamente abrogate, quelle da mantenere e quelle da abrogare. La l.r. n. 1/2020 del Friuli-Venezia Giulia ha ridefinito i processi di semplificazione attraverso l'istituzione di un organo di controllo, denominato Comitato permanente alla semplificazione, con il compito di individuare le materie oggetto di semplificazione, coordinare le relative attività amministrative, promuovere l'adozione di modelli e direttive in materia, nonché monitorare l'attività avviata dalle singole Direzioni o Uffici regionali in materia di semplificazione. In Abruzzo è in atto un meccanismo analogo per la semplificazione del sistema normativo.

Il monitoraggio costante dell'attività legislativa contribuisce alla conoscenza dei dati obiettivi, favorendo in definitiva una visione più realistica, e non preconcepita, della autonomia politica regionale. Questa è la direzione giusta da prendere: puntare a migliorare la qualità della legislazione regionale partendo da una base oggettiva di conoscenze, dal quadro storico dei rapporti tra livelli di governo, sfuggendo alle sirene – sempre in agguato – del riaccentramento.

³⁴ Citando Ambrosini, attraverso il conferimento del potere legislativo i Costituenti miravano ad una «elevazione dello *status* della Regione da ente amministrativo ad ente dotato di funzioni che le fanno assumere rilievo e portata di carattere costituzionale». Cfr. G. AMBROSINI, *L'ordinamento regionale*, Bologna, Zanichelli, 1957, p. 60.