

I nuovi statuti regionali e il federalismo da ripensare

di Luigi Mariucci

Sommario

1. *Il contesto: grande è la confusione sotto il cielo.* - **2.** *Federalismo da ripensare.* - **3.** *Dopo la riforma del titolo V della Costituzione.* - **4.** *I nuovi statuti regionali tra ascesa e declino. Qualche ipotesi sul come tentare di rovesciare la tendenza.*

1. Il contesto: grande è la confusione sotto il cielo

Mai come ora in materia di federalismo vale il detto “grande è la confusione sotto il cielo”, salvo aggiungere che tuttavia la situazione non è affatto eccellente. Dietro questa parola continuano infatti a nascondersi significati del tutto eterogenei. Per un verso si può distinguere, per così dire, tra un federalismo delle destre e delle sinistre: un federalismo, da un lato, marcatamente competitivo, iperliberista, venato persino da istanze separatiste, contro un federalismo concepito invece come fortemente unitario, cooperativo e solidale. Se la dinamica in atto si risolvesse davvero nella contrapposizione tra queste due concezioni saremmo di fronte a una nobile disputa: avremmo in sostanza davanti l’alternativa tra il federalismo di Hamilton e di Jefferson, dei democratici e dei repubblicani, tra il federalismo unitario, della bandiera a stelle e strisce, preoccupato soprattutto di costruire i meccanismi della unità a livello federale, e il federalismo quasi-confederale, fondato sull’idea dello Stato federale minimo.

Le cose invece non sono così semplici. Al di là di alcune discriminanti di fondo, le contraddizioni reali attraversano infatti

orizzontalmente i contrapposti schieramenti. Basti pensare ai referendum sulla c.d. *devolution* promossi dalle Regioni del nord governate dal polo di centrodestra. Quando si chiede di trasferire poteri dallo Stato centrale alle Regioni in materia di sanità, scuola, sicurezza, che cosa si intende effettivamente? Regionalizzare il contratto dei dipendenti della sanità, introdurre ordinamenti scolastici differenziati sul piano territoriale? Regionalizzare la polizia di Stato ovvero costituire un ulteriore corpo di polizia regionale? Se si pongono queste domande ai promotori di quei referendum si ottengono risposte radicalmente diverse. Nel contempo resta da spiegare perché il leader di quello schieramento annunci un programma di interventi infrastrutturali, che va dalla Salerno-Reggio Calabria al passante di Mestre, da adottare con una norma statale, saltando del tutto i poteri regionali e locali, e come si possa comporre l'idea, in materia di federalismo fiscale, di trattenere il 70% o il 75% delle risorse prodotte sul territorio, proposta da esponenti autorevoli di quello schieramento, con l'esigenza di forti meccanismi di perequazione a favore del meridione su cui insiste il leader di una componente essenziale di quella coalizione (Alleanza Nazionale).

Tuttavia, se Atene piange Sparta non ride. Infatti, per replicare alla proposta di statuto del Veneto, tempo fa avanzata dal Presidente della Regione Veneto Galan, che nelle sue parti più significative costituisce piuttosto una proposta di riforma della Costituzione che uno statuto entro la Costituzione data, Massimo Cacciari, e con lui il centrosinistra del Veneto, ha controproposto una "costituzione" del Veneto in cui, assieme ad alcune suggestive innovazioni, spicca la previsione di un patto fiscale stipulato direttamente tra Stato nazionale e Regione Veneto, e sancito addirittura da una legge dello Stato. In parallelo il Presidente della Regione Campania, Antonio Bassolino, promuove invece una iniziativa per modificare, a favore di una più forte perequazione verso il meridione, l'attuale meccanismo di compartecipazione all'Iva delle Regioni e la stessa ripartizione del fondo sanitario, fondata sulla c.d. quota capitaria pesata, faticosamente negoziata tra le Regioni e con il Governo.

La verità è dunque che dopo una ormai ventennale discussio-

ne sulle riforme non solo non si è raggiunto un idem sentire sulle regole di fondo del nuovo assetto istituzionale tra gli schieramenti che si contendono la guida del paese, ma persiste ed anzi si accentua una straordinaria confusione di linguaggi e di concezioni, che attraversa trasversalmente le formazioni politiche. L'incertezza in ordine agli assetti istituzionali continua a intrecciarsi quindi con la mancata stabilizzazione del sistema politico. Tutto ciò determina una ambivalenza, per così dire, strutturale delle prospettive, ed impone la necessità di una chiara riconcettualizzazione del tema federalista.

2. *Federalismo da ripensare*

In un contesto così confuso occorre dunque tornare a ridefinire i capisaldi di una riforma in senso federale della Repubblica italiana, cercando di costruire su questi quella convergenza che ora manca del tutto, e che tuttavia costituisce la condizione imprescindibile per realizzare solide riforme di profilo costituzionale.

Conviene dunque riandare con la memoria ai motivi per cui, anche nella sinistra, all'inizio degli anni novanta si formulò una opzione federalista di riforma dell'assetto istituzionale. Contò, allora, certo anche la spinta indotta dal movimento della Lega Nord, nella sua prima versione. Contarono le radici delle tradizioni di autogoverno locale e regionale maturate dalla sinistra in estese aree del paese. Ma contò soprattutto una riflessione sul modo in cui dare un assetto più efficace al sistema-paese, a ridosso di ciò che è stata la crisi della prima Repubblica.

Si osservò che non poteva più reggere un assetto istituzionale fondato sulla sommatoria di assetti tipici degli Stati centralisti e degli Stati di autonomia, e articolato in un Parlamento costituito da due Camere con competenze paritarie, una robusta amministrazione ministeriale, centrale e periferica, ispirata al modello napoleonico, quindi in venti Regioni, centootto Province, e più di ottomila Comuni. Questo assetto bicefalo andava riorganizzato, puntando a un obiettivo essenziale: governare e amministrare meglio il paese, attrezzarlo a reggere con più efficacia la

doppia sfida della competizione globale e della integrazione europea. A tale fine andava ricondotto un complesso di innovazioni istituzionali e politiche, fondate su un assunto di fondo: valorizzare l'autogoverno territoriale e, nel contempo, rafforzare i meccanismi della cooperazione e coesione nazionale. In questa prospettiva andava quindi costruito un disegno diretto a ridefinire gli ambiti di competenza tra Stato nazionale e poteri territoriali, stabilire i meccanismi cogenti della cooperazione interistituzionale, a partire da una riforma federale del Parlamento, infine a riformare le Regioni, trasformandole in uno strumento di integrazione dei poteri locali.

Nella prospettiva appena riassunta ciò che si mette in gioco è quindi una riforma al tempo stesso istituzionale, politica e amministrativa. È evidente infatti che il federalismo utile all'Italia va concepito come federalismo essenzialmente amministrativo e non legislativo, e quindi come strumento di una riorganizzazione efficace del sistema politico: non c'è bisogno di moltiplicare le leggi e differenziare a scala territoriale gli ordinamenti, ma di dare efficace esecuzione alle leggi esistenti, impegnando i governi regionali e locali a ricercare gli strumenti più utili per applicare sul territorio le normative nazionali e comunitarie. Per converso si tratta di riformare coerentemente il sistema essendo evidente l'incompatibilità tra un serio assetto federale e l'attuale pletorica articolazione della rappresentanza politica, espressa, appunto, da mille parlamentari, distribuiti fra due camere con competenze paritarie, da oltre 8000 consigli comunali, da 108 consigli provinciali e in 20 consigli regionali, per di più in un contesto di crisi radicale del rapporto tra politica e cittadini. Questa sovrabbondanza della rappresentanza politica, coesistente con una caduta vertiginosa della sua rappresentatività sostanziale, va evidentemente ripensata in radice.

Perciò, a suo tempo, in Emilia-Romagna, si lavorò a una proposta ⁽¹⁾ basata su un assunto di fondo: in Italia il problema non consiste nel dar vita a un federalismo duale o c.d. competitivo, fondato sulla autonomia politica e/o legislativa di supposte co-

(1) Vedila in AAVV, *Il federalismo preso sul serio*, Bologna, Il Mulino, 1996.

munità originarie, ma nel riorganizzare la macchina pubblica e amministrativa al fine di restituire autorevolezza al Governo centrale ed efficacia alle amministrazioni locali, perseguendo l'integrazione tra i diversi livelli di governo. Ciò può farsi in un solo modo: valorizzando l'autogoverno territoriale, ma anche rendendo cogenti i meccanismi della cooperazione, al centro e in periferia, tra i diversi livelli istituzionali. Il federalismo unitario e solidale infatti non si predica: si realizza attraverso precisi e vincolanti meccanismi istituzionali, come insegna l'esperienza della Repubblica federale tedesca.

Da qui scaturivano un insieme di disposizioni di riforma del tit.V della Costituzione: un riparto di funzioni legislative e amministrative tra Stato federale e Regioni, fondato sulla esclusione di forme di concorrenza e sovrapposizione, l'integrazione del sistema regionale nel Parlamento, attraverso la istituzione di un Senato federale direttamente rappresentativo delle comunità regionali, investito di essenziali funzioni di codecisione sulle materie di interesse delle istituzioni territoriali, l'attribuzione alle Regioni della funzione di riorganizzare il sistema delle amministrazioni locali, garantendo le stesse autonomie locali attraverso l'attribuzione di poteri deliberativi a Consigli regionali delle autonomie, da affiancare ai Consigli regionali.

Per meglio comprendere la logica di quella proposta si può fare riferimento alla ripartizione di competenze in materia di diritto e politiche del lavoro, che veniva organizzata secondo la seguente sequenza. I "diritti fondamentali dei lavoratori" erano previsti come oggetto della competenza legislativa e amministrativa esclusiva dello Stato federale, così come oggetto della competenza legislativa esclusiva dello Stato federale erano le materie in ordine alla "tutela e sicurezza del lavoro", salvo possibilità di delegare sul tema funzioni legislative o amministrative da parte dello stesso Stato federale alle Regioni. Più in generale, nelle materie riservate alle Regioni lo Stato federale manteneva la funzione di "definire le norme essenziali di principio, le norme necessarie alla programmazione nazionale ed al coordinamento, la definizione dei livelli minimi delle prestazioni sociali".

Quella proposta fu approvata all'unanimità dalla Conferenza dei Presidenti di Regione ⁽²⁾, venne tradotta in altrettanti progetti di riforma costituzionale approvati da sette Consigli regionali, tra cui quello della Emilia-Romagna, e fu quindi presentata alla Commissione Bicamerale D'Alema. In quella sede essa fu accusata, anche da parte di alcuni autorevoli rappresentanti della sinistra, di essere troppo ispirata al modello cooperativo tedesco. In particolare fu respinta l'idea di dare vita a un Senato federale, direttamente rappresentativo delle comunità regionali ⁽³⁾.

Dopo il fallimento della Commissione Bicamerale D'Alema, le riforme costituzionali sono quindi procedute a strappi: prima, a larga maggioranza, è stata approvata la riforma costituzionale relativa alla elezione diretta dei Presidenti di Regione e alla autonomia statutaria dei Consigli regionali (legge cost. n.1/1999), poi, in fine legislatura, a stretta maggioranza, è stata approvata una più ampia riforma del Titolo V della Costituzione, ora soggetta a referendum confermativo e/o abrogativo ex art. 138. Qui si apre quindi un altro scenario.

3. Dopo la riforma del titolo V della Costituzione

La tredicesima legislatura non ci ha lasciato, in conclusione, una riforma organica del sistema politico-istituzionale. Quest'ultimo resta anzi, per così dire, indeterminato sotto tre profili cruciali: il sistema politico e della rappresentanza, la forma di governo e la forma di Stato. Infatti non sappiamo, in primo luogo, quale sia la forma politica del paese, nel che consiste il fondamento reale di ogni costituzione materiale. Dopo il fallimento, per mancato raggiungimento del *quorum*, degli ultimi referendum sul sistema elettorale, restiamo un paese sospeso tra propensioni maggioritarie e bipolari e ritorno al proporzionalismo. Non si è realizzata una riforma compiuta del sistema elettorale

(2) Se ne veda il testo in *Proposta di riforma costituzionale in senso federalista*, a cura del Cinsedo, Milano, Franco Angeli, 1997.

(3) per una ricostruzione della vicenda si veda il mio *La riforma federale*, Rimini, Maggioli, 1997.

in chiave maggioritaria, che poteva farsi con la tecnica del doppio turno di collegio, alla francese, né si è introdotto un sistema proporzionale alla tedesca, con una seria clausola di sbarramento e connesso modello di cancellerato, con il risultato di lasciare del tutto incerta la forma di governo nazionale, sospesa tra elezione (sostanzialmente) diretta dei *premiers* indicati dagli schieramenti prevalenti e parlamentarismo. Altrettanto indeterminata risulta la forma "istituzionale". Non sappiamo, in realtà, se viviamo in un paese a struttura centralista, che vuole realizzare un forte decentramento amministrativo imperniato sulle autonomie locali, oppure in un paese che intende dar vita a un vero assetto federale, il quale, com'è ovvio, non può che fondarsi sulla dialettica fondamentale tra Stato-Federazione e Regioni.

In questo senso la nuova dizione dell'art. 114 della Costituzione, nel testo approvato conclusivamente dal Parlamento sull'orlo del suo scioglimento, è del tutto eloquente. Prima, nella vecchia dizione, avevamo una Repubblica che "si riparte in Regioni, Province, Comuni", ovvero una Repubblica che intanto esiste, e poi "si riparte", sia pure nella logica della valorizzazione delle autonomie locali di cui all'art. 5. Secondo la nuova dizione avremmo invece una Repubblica "costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato", cioè una Repubblica in qualche modo indeterminata.

Comunque sia, questo è lo stato dell'arte.

Il Parlamento ha approvato, nella legislatura appena conclusa, due riforme costituzionali che incidono fortemente sul rapporto tra Stato nazionale e poteri territoriali. La prima (legge cost. n.1/1999) ha introdotto l'elezione diretta dei Presidenti di Regione e l'autonomia statutaria dei Consigli regionali. Si era stati facili profeti nel prevedere che l'elezione diretta dei Presidenti di Regione avrebbe determinato nuove opportunità e alcuni rischi ⁽⁴⁾.

Vale la pena di ricordare, sia pure brevemente, i motivi per cui si è arrivati a questa rilevante innovazione. Si incontrarono, allora, ragioni di principio e di necessità. Le prime attenevano

(4) Si vedano gli interventi pubblicati ne *Il Mulino*, 2000, n. 3, p. 479 ss.

alla linea, da molti condivisa, secondo cui, data la scomparsa di un vero e proprio sistema di partiti, inteso come sistema capace di rappresentare le domande e tradurle in alleanze durevoli di governo, non c'è altro rimedio alla crisi della democrazia italiana che introdurre meccanismi di legittimazione diretta della leadership di Governo. Ciò è stato realizzato prima con la legge n.81 del 1993, sulla elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di provincia, sotto la pressione di un referendum, ma soprattutto per un concreto motivo: a ridosso e a seguito del crollo del sistema dei partiti, larga parte dei comuni italiani non era, semplicemente, più governata. L'elezione diretta dei sindaci fu quindi introdotta per rendere governabili le amministrazioni comunali. Niente di più e niente di meno. Tuttavia ad una misura, che si doveva intendere come di risanamento di amministrazioni locali per larga parte inefficienti e persino corrotte, è poi seguito il formarsi di una *nouvelle vague*, quando non di una nuova e impropria ideologia: il rilancio del vecchio municipalismo italiano.

Ma il vero motivo per cui alla fine si è realizzato un ampio consenso sulla regola della elezione diretta dei presidenti di Regione, da introdurre addirittura con una disposizione costituzionale sia pure derogabile da parte dei successivi statuti regionali, attiene piuttosto alle ragioni di necessità. A livello regionale si è infatti toccato con mano il fatto che la crisi e la frammentazione del sistema politico-partitico sono tali da non garantire più la possibilità di produrre autonomamente dal livello politico efficaci sintesi di governo. Sono state eloquenti in questo senso le varie e diffuse vicende di crisi dei governi regionali nelle Regioni a statuto ordinario, dopo la scadenza della c.d. norma antiribaltone, ma soprattutto sono risultate emblematiche due vicende nelle Regioni a statuto speciale. In Friuli-Venezia Giulia, in cui il sistema proporzionale è costituzionalizzato perché previsto dallo statuto, nel corso della ultima legislatura si sono verificati ben sei cambi di governo e di maggioranza, con esiti facilmente immaginabili sul piano della efficacia delle politiche di governo. In Sardegna, Regione di cui tutto si può dire tranne che l'autonomismo sia una invenzione dell'ultima ora, è accaduto che si sia votato nella primavera 1999 per il Consiglio regionale

e che ad ottobre non fossero ancora stati eletti né il Presidente né la Giunta. L'elezione diretta dei presidenti di Regione si è quindi imposta infine essenzialmente per una ragion pratica.

Con l'elezione diretta dei presidenti di Regione si è perciò realizzata una compensazione delle tecniche di legittimazione dei governi territoriali. Oggi abbiamo quindi presidenti di Regione politicamente forti, per quanto sorretti da maggioranze spesso deboli e al loro interno conflittuali, dato il sistema proporzionale, e con voto di preferenza, con cui sono stati eletti i consigli regionali. Da qui la tendenza, a livello regionale, o alla inerzia o all'iperattivismo propagandistico, di cui sono buona testimonianza i referendum sulla c.d. *devolution* promossi dalle Regioni del nord.

Da ultimo, sul filo dello scioglimento del Parlamento, è stata conclusivamente approvata a stretta maggioranza una riforma del titolo V della Costituzione, la cui entrata in vigore è ora subordinata allo svolgimento di un referendum confermativo e/o oppositivo, ex art. 138. Il testo approvato è il risultato tralattico, con diversi rimaneggiamenti, delle formulazioni a suo tempo proposte dalla Commissione Bicamerale D'Alema e da una successiva proposta di legge presentata dal Governo D'Alema, con Giuliano Amato Ministro per le riforme.

Al di là del carattere eminentemente politico, tutto collegato alla dinamica del confronto elettorale del maggio 2001, e quindi di per sé opinabile, che ha assunto l'approvazione parlamentare di quel testo, la riforma del titolo V della Costituzione va considerata, a giudizio degli stessi proponenti, parziale e lacunosa. La parzialità consiste essenzialmente nel fatto che la riforma non mette mano al punto cruciale ed obbligato di una seria riforma federale, ovvero alla riforma in senso federale del Parlamento con la costituzione di una seconda Camera investita dei compiti sopra descritti. Questa lacuna è dichiarata, come appena detto, dagli stessi proponenti, tanto è vero che nel contempo è stata avviata la raccolta delle firme su un progetto di riforma costituzionale, ad iniziativa popolare, diretto a istituire un Senato federale composto da cento membri da eleggere contemporaneamente ai consigli regionali, e investito della funzione di coap-

provare le leggi relative all'assetto federale assieme ad una Camera politica, i cui membri verrebbero corrispettivamente ridotti a quattrocento. Sul carattere realistico di tale proposta, nelle circostanze date, naturalmente è lecito ogni dubbio.

Comunque sia, resta il fatto che, essendo la riforma del titolo V amputata di una sua componente essenziale (la definizione delle procedure di codeterminazione tra poteri territoriali e poteri nazionali, a partire dalla sede parlamentare), quel testo risulta del tutto squilibrato e di difficile interpretazione, in specie in ordine alla nuova distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Si è infatti dato vita a una tripartizione delle competenze legislative, distinte tra competenze esclusive ed enumerate dello Stato, competenze esclusive, di riflesso, delle Regioni, e competenze concorrenti su materie quali "istruzione, tutela e sicurezza del lavoro, professioni, previdenza complementare e integrativa, tutela della salute, governo del territorio, ordinamento della comunicazione ecc." da svolgersi nell'ambito di non meglio definiti "principi fondamentali" riservati alla legislazione dello Stato.

Senza qui entrare nel merito di un puntuale commento del testo in oggetto, si può osservare che in questo modo si determina una prospettiva di grande incertezza. Fin dove si spingerà l'esercizio di quella competenza esclusiva riferita allo Stato dalla lett. *m*) del nuovo art. 117 in ordine alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", ovvero l'ampio potere sostitutivo attribuito al governo nazionale dal nuovo art. 120 nei casi di "pericolo grave per la incolumità e la sicurezza pubblica", ma anche quando "lo richiedono la tutela della unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali prescindendo dai confini territoriali dei governi locali", oppure la determinazione dei "principi fondamentali" da parte dello Stato sulle materie della legislazione concorrente, ovvero, in materia di federalismo fiscale, di cui al nuovo art. 119, l'istituzione di un "fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale

per abitante” o la destinazione da parte dello Stato di “risorse aggiuntive” al fine di “promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale” nonché per “rimuovere gli squilibri economici e sociali” e “favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona”? A queste domande non si può dare ora nessuna risposta certa, tanto più in quanto queste nuove normative costituzionali sono destinate ad applicarsi non nel contesto di un chiaro assetto della forma politica e di governo nazionali, degli attori politici fondamentali e della forma istituzionale della Repubblica, ma, come sopra osservato, in un quadro caratterizzato da grande confusione ed incertezza.

È evidente quindi il rischio che la riforma costituzionale del titolo V della Costituzione, approvata dal centrosinistra sulla base di buoni intenti, determini la classica eterogenesi dei fini e si risolva perciò in un autentico boomerang. Tanto più in quanto quella riforma, mentre lascia, come si è visto, del tutto incerti i confini reali dell’esercizio della sovranità, ovvero della distribuzione del potere legislativo, incentiva tuttavia, nei fatti, un pernicioso federalismo legislativo, quando, come si è detto sopra, l’Italia ha bisogno dell’esatto contrario: non moltiplicare le leggi, ma incrementarne l’efficace applicazione. C’è il pericolo invece di andare agli antipodi: infatti la nuova dizione dell’art. 127 della costituzione abolisce il controllo *ex ante* del governo sulle leggi regionali, ed attribuisce al Governo solo la possibilità di impugnare *ex post* davanti alla Corte costituzionale le leggi regionali, senza alcuna efficacia sospensiva. Una norma che avrebbe avuto un significato persino scontato, assieme a quella relativa alla abolizione dei commissari di governo, nel quadro di una seria e strutturata riforma in senso federale, rischia ora di assumere una portata deflagrante: mentre non si è ancora definito l’assetto stabile della Repubblica, sul piano del suo sistema politico, della forma di governo nazionale e della forma istituzionale, si scopre il fianco a una possibile, e selvaggia, legislazione regionale di assalto, autoapplicativa, salvo ricorso *ex post* del Governo alla Corte costituzionale, sulle materie più varie, dalla scuola, alla immigrazione, al lavoro, che può portare all’esatto contrario di ciò che ci si è proposto all’inizio di questa vicenda:

non alla differenziazione delle politiche di governo e degli assetti gestionali e organizzativi, secondo la logica di un serio federalismo amministrativo, ma alla territorializzazione dei diritti e, in ultima sostanza, alla balcanizzazione del paese. Arriveremmo così al paradosso ultimo: l'Italia non sarebbe più un paese unitario, protagonista della nuova costruzione europea, ma un paese frammentato, regredito sostanzialmente alla sua forma pre-unitaria, a cui per rimanere unito non resterebbe che l'ancoraggio al vincolo della appartenenza alla Unione europea.

In questo quadro la rilevanza dei nuovi statuti regionali rischia di essere ulteriormente depressa. Se la riforma costituzionale del titolo V della Costituzione, a seguito di validazione referendaria, entrerà definitivamente in vigore, l'iniziativa regionale si sposterà infatti sulla produzione legislativa ordinaria, e gli statuti passeranno in secondo ordine. Infatti quella riforma contiene anche un'altra disposizione cruciale, relativa al c.d. federalismo a geometria variabile. Il nuovo art. 116 della Costituzione, dopo avere riconfermato ai primi due commi l'esistenza delle Regioni a statuto speciale, prevede che "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere *l*), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, *n*) e *s*)", possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata". Si tratta di una disposizione fortemente innovativa, la quale tuttavia non incide direttamente sulla autonomia statutaria, ma riguarda piuttosto l'esercizio dell'ordinario potere legislativo regionale.

4. *I nuovi statuti regionali tra ascesa e declino. Qualche ipotesi sul come tentare di rovesciare la tendenza*

Quando fu approvata la legge Cost. n. 1 del 1999 e si svolse-

ro, nella primavera 2000, le elezioni regionali con il sistema della elezione diretta dei Presidenti di Regione, sembrava che l'esercizio della autonomia statutaria da parte dei Consigli regionali dovesse costituire un passaggio rilevante dal punto di vista, come allora si disse, di una "nuova fase costituente" delle Regioni e, per implicito, del nuovo stato federale.

Tutte le evidenze empiriche dicono, al contrario, che non sarà così. I nuovi statuti regionali, con buona probabilità, finiranno con l'essere documenti meramente interni all'auto-organizzazione dell'ente-Regione, in ordine ai temi del rapporto Giunta-Consiglio, dei poteri del Presidente e della Giunta, della organizzazione dei Consigli regionali, e, nello sfondo, del sistema elettorale regionale. Temi destinati ad appassionare naturalmente solo il ceto politico regionale. Nella migliore delle ipotesi si discuterà di qualche innovazione sul piano dei sistemi di relazione tra ente-Regione e enti locali, secondo le varie formule possibili della connessione tra poteri decisionali degli organi della Regione (Giunta e Consiglio) ed eventuali organi di rappresentanza degli enti locali a livello regionale, peraltro ridimensionati dalla riforma costituzionale sopra richiamata ad un ruolo meramente consultivo, dato che all'art. 123 della Costituzione viene aggiunto un comma secondo cui "in ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra le Regioni e gli enti locali".

La tesi qui affermata ha due controprove. La prima riguarda le proposte di nuovo statuto regionale fin qui formulate. Alludo alla proposta in ordine allo "Statuto della Regione del Veneto" presentata dal Presidente della Regione Veneto Galan (proposta di legge regionale d'iniziativa del Consigliere Galan del 31 ottobre 2000) e a quella di "Costituzione del Veneto" presentata da Cacciari e dal centrosinistra della Regione Veneto (proposta di iniziativa dei consiglieri Cacciari, Variati, Zanonato, Bettin e Resler del 19 gennaio 2001). Entrambe queste proposte, sia pure con differenze di toni e di scelte, non consistono in realtà in una formulazione del nuovo statuto della Regione Veneto entro la costituzione data: consistono invece in una proposta di riforma della Costituzione. La proposta Galan fa questa scelta in maniera

persino eclatante, pretendendo addirittura di dettare, all'art. 14, le potestà legislative dello Stato. Ma anche la proposta Cacciari fa, sia pure più prudentemente, la stessa scelta, quando all'art. 15, dichiara le competenze della Regione e, all'art. 17, detta le norme di un patto fiscale stipulato, in esclusiva, tra Regione Veneto e Stato. È evidente quindi che non siamo di fronte a due proposte di statuto regionale in senso tecnico, ma a due carte o piattaforme politico-istituzionali. Nelle altre Regioni, nel contempo, tutto è fermo: si vanno costituendo commissioni-statuto, si affidano consulenze, si organizzano seminari, ma ci si guarda dall'esporsi con proposte formali.

La seconda controprova riguarda la riforma costituzionale sopra richiamata. I punti più innovativi di quella riforma, dal punto di vista della concreta conformazione dell'ordinamento regionale, riguardano la possibilità di emanare leggi regionali autoapplicative, sulla base del nuovo e incerto meccanismo di ripartizione delle competenze legislative sopra descritto, nonché di proporre, sempre tramite azioni legislative o politiche, "forme speciali di autonomia". Perché dunque affaticarsi nell'esercizio della costruzione di nuovi statuti, che inevitabilmente sarebbe attratto nella sfera autoreferenziale delle dinamiche interne al ceto politico regionale? Anche per questo la stagione dei nuovi statuti regionali rischia di declinare ancora prima di nascere.

Un argomento ulteriore a sostegno di questa ipotesi viene dal fatto che – per quanto la data sia ancora in discussione nel momento in cui scriviamo – il referendum sulla c.d. *devolution* promosso dalla Regione Lombardia verosimilmente non si terrà molto dopo il 13 maggio. Si può quindi prevedere lo scenario del dopo-elezioni: il referendum lombardo sulla *devolution* avrà presumibilmente un consenso maggioritario, mentre sarà ancora pendente il referendum sulla riforma del titolo V, la quale comunque, come sopra detto, apre un larghissimo spazio innovativo alla legislazione regionale ordinaria, sul versante sia delle materie della competenza concorrente, sia delle proposte di accesso a forme più avanzate di autonomia. In tale contesto, è probabile che le maggioranze al governo delle Regioni, specie quelle del nord, decidano di rinviare il difficile esercizio della

elaborazione di nuovi statuti a fronte di un quadro costituzionale in movimento e ancora incerto. Risulterà invece più conveniente usare la leva della legislazione ordinaria, fruendo dei varchi offerti dalla riforma del titolo V, a partire da quello, di enorme portata pratica, reso disponibile dalla abolizione del controllo preventivo, e ad efficacia sospensiva, da parte del governo sulle leggi regionali, sostituito dall'eventuale impugnazione ex post alla Corte costituzionale, senza efficacia sospensiva.

Tuttavia prevedere una tendenza non significa accettarla. Si può provare a contrastarla, per quanto animati da spirito realistico. In questo senso si può dire qui, in breve, quali potrebbero essere i contenuti più significativi dei nuovi statuti regionali, se le forze politiche regionali volessero davvero su questi impegnarsi.

In tale prospettiva a me pare che i capitoli fondamentali dei nuovi statuti dovrebbero riassumersi in quattro punti fondamentali. Al primo punto si colloca la definizione dei principi. Questa è una questione particolarmente significativa e delicata. Non può essere che i nuovi statuti regionali si limitino a ricalcare o ripetere inutilmente i principi fondamentali della Costituzione, come è accaduto nella stagione statutaria del primo regionalismo. Né può essere, all'inverso, che gli statuti regionali si inventino, per così dire, nuovi principi di ordine costituzionale, in materia, ad esempio, di rapporti tra privato-pubblico, lavoro-impresa, cittadinanza, e tutto ciò che attiene al tema dei diritti fondamentali anche di tipo sociale. I principi fondamentali infatti restano quelli definiti dalla prima parte della Costituzione. Perciò va sconsigliata ogni improvvida esercitazione, in tema di definizione dei principi, sulla c.d. sussidiarietà specie in ordine alla sua dimensione orizzontale. Gli statuti dovrebbero invece concentrarsi sulla definizione, appunto, dei principi che reggono l'azione regionale, verso lo Stato-Nazione e verso i sistemi infra-regionali (enti locali, società e cittadini). Deve quindi trattarsi di principi riferiti all'orientamento della politica regionale, intesa in senso ampio, e comunque a partire dalla sua dimensione legislativa, da concepire come regole precettive, e perciò azionabili.

Il secondo capitolo riguarda l'organizzazione delle competenze regionali. Qui è necessario chiarire un punto. Le competenze regionali non vengono dichiarate dallo statuto. Esse sono

stabilite dalla Costituzione. In questo senso, come sopra chiarito, entrambe le proposte di statuto fin qui presentate (nella Regione Veneto) costituiscono un fuor d'opera. Lo statuto può tuttavia, per così dire, "organizzare" le competenze regionali. Da questo punto di vista, allo stato delle cose, molto dipende dal fatto che la riforma del tit.V della Costituzione, sopra commentata, entri effettivamente in vigore, dopo la verifica referendaria. Se quella riforma diventerà diritto positivo, gli statuti regionali potranno, ed anzi a mio giudizio dovranno, definire le regole sulla base delle quali esercitare le nuove competenze assegnate alle Regioni. Ad esempio in ordine al modo con cui esercitare le competenze in materia di legislazione concorrente e interpretare il vincolo dei "principi fondamentali", ovvero al modo con cui accedere alle forme speciali di autonomia previste dalla stessa riforma.

Il terzo capitolo riguarda il rapporto tra Regioni e autonomie locali. Qui si apre un grande spazio di inventiva statutaria, se le Regioni vogliono davvero diventare quello che a parole dichiarano di voler essere: non più un ente autoriferito, mimetico e riproduttivo dei vizi del centralismo statale, ma uno strumento di organizzazione dei territori, ovvero una "federazione di autonomie", come si dice con uno slogan facile da esprimere, ma difficile da realizzare. Su questo punto nelle diverse Regioni si deve svolgere un confronto diretto a stipulare un patto chiaro tra Regioni e autonomie locali. A mio giudizio su questo versante l'esistenza stessa delle Regioni ha un senso se esse possono svolgere un potere di autorganizzazione e autodefinizione dei livelli territoriali di governo. Attribuendo questo potere alle Regioni, acquista poi significato l'idea di istituire un organo di rappresentanza degli enti locali a livello regionale, cui assegnare veri e propri poteri codeterminativi verso i consigli regionali sulle materie di interesse delle autonomie locali. Tale prospettiva, purtroppo, sembra inibita dal testo di riforma costituzionale del tit.V, dove esso per un verso riporta allo Stato centrale le decisioni essenziali relative a comuni e province, e dall'altro attribuisce ai "Consigli delle autonomie locali" una funzione meramente consultiva. Ciò non toglie che questa materia sia quella in

cui più utilmente si possono immaginare e costruire efficaci innovazioni dei sistemi locali di governo, se gli statuti regionali vengono concepiti non come atti interni all'ente-Regione, ma come strumenti condivisi di riforma degli strumenti del governo territoriale.

L'ultimo capitolo riguarda le questioni interne alla istituzione regionale: i problemi della definizione della forma di governo (modalità di elezione del Presidente e di composizione della Giunta), della distribuzione di competenze tra Giunta e Consiglio, della organizzazione dei consigli regionali, con sullo sfondo il tema della definizione della legge elettorale regionale. Per esperienza so che proprio questi temi appassioneranno soprattutto i consiglieri regionali, i quali oggi, dopo l'elezione diretta dei presidenti di Regione e i nuovi poteri attribuiti al Presidente, anche in ordine alla composizione delle Giunte, e alla stessa Giunta regionale, quanto a potere regolamentare, si sentono più frustrati di ieri, e privati di un vero ruolo politico. Qui il punto sta nel quadrare il cerchio tra le funzioni di governo e di amministrazione che il sistema della elezione diretta imputa al Presidente e alla Giunta di sua fiducia, e le funzioni di controllo e di rappresentanza che spettano al Consiglio regionale. Questa quadratura non è facile, tanto più in quanto, nell'attuale assetto della rappresentanza politica e dei livelli istituzionali, nel medesimo territorio si trovano a coesistere consiglieri comunali, provinciali, regionali, deputati e senatori: vale a dire una rappresentanza territoriale pletorica, che impedisce ai consiglieri regionali di acquistare un ruolo politico davvero autorevole. A questo problema non possono tuttavia rimediare gli statuti regionali. Ad esso può semmai provvedere una più complessiva riforma della Repubblica, della sua forma politica e istituzionale.