

La potestà normativa delle Regioni: ambizioni, aporie e innovazioni¹

di Enzo Balboni e Massimo Carli

Un bilancio divenuto sempre più insoddisfacente

1. Porre l'attenzione sulla potestà legislativa delle Regioni significa rivolgersi al punto di forza e/o di debolezza – ma al tempo stesso di qualificazione – della nuova istituzione repubblicana cui diede vita la Costituzione del 1948.

Non è mai inutile ricordare che, in quel frangente storico, le Regioni – insieme alla Corte costituzionale – erano viste come “le vere innovazioni” della nuova Carta. Nella direzione della loro istituzione si erano particolarmente impegnati il pensiero e l'azione dei cattolici democratici, uniti nella Democrazia Cristiana, nelle due posizioni ideali ivi confluite: liberale e sociale. Con la conseguenza che sia Sturzo, De Gasperi e Tosato che Ambrosini, Mortati e Amorth erano regionalisti, soprattutto a partire dalle idee fondamentali di pluralismo, autonomismo, solidarietà e sussidiarietà: quindi assegnando un ruolo fondamentale ai soggetti intermedi tra la persona e lo Stato.

Ciò spiega la ragione per la quale la massima forma ed espressione di autonomia politica – vale a dire il possesso di una quota, almeno, della *potestas* legislativa – dovesse spettare *naturaliter* all'ente intermedio il cui rango territoriale, sociale e politico era il più elevato: dunque alla Regione.

Va da sé che, dopo aver riconosciuto che particolari territori, e le loro specifiche problematiche, avevano diritto a quello *status* speciale che contraddistinse da subito, anche per motivazioni contingenti che favorirono il loro varo immediato, Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige (con il Friuli Venezia Giulia già allora destinato a seguire) non si poteva lasciare il restante territorio del Paese del tutto sguarnito di quelle peculiarità che si presentavano, nel punto più alto, dotate addirittura di una potestà legislativa. E così furono istituite le Regioni: quelle speciali subito (salvo il Friuli-Venezia Giulia) perché le urgenze chiedevano risposte, mentre quelle ordinarie potevano attendere la maturità dei tempi, ed infatti aspettarono più di un ventennio. E ciò fu un grave danno all'istituzione regionale nel suo complesso.

¹ È il testo di un capitolo del libro di ASTRID, *Regioni sì, ma non così: Riflessioni e proposte in memoria di Valerio Onida*, a cura di Giuliano Amato, Franco Bassanini, Giorgio Macciotta, Il Mulino, 2025 (in corso di stampa).

2. Tutto questo è tanto noto e scontato che non sarebbe valso la pena di ritornarvi adesso se non fosse che ciò avviene, oggi, quasi a dispetto, si vorrebbe dire, di una situazione di fatto che si confronta con una *potestas* legislativa assai impoverita e francamente residuale rispetto alle altre agenzie normative e paranormative operanti nella Repubblica.

Mi riferisco ovviamente *in primis* al formidabile combinato disposto della macchina Governo-Parlamento, che ormai agisce ordinariamente col mezzo dei decreti-legge, intesi come iniziativa legislativa rafforzata, cui si aggiunge la pratica dei *maxi-emendamenti* e dalla correlata richiesta di fiducia, avendo presente inoltre l'ampliamento degli spazi occupati dalla normazione euro-unitaria. L'una e l'altra impattano ovviamente – e quanto! – anche sulla *potestas* regionale. Viene poi alla ribalta l'agire di quel “legislatore in negativo” che è la Corte costituzionale agente spesso in veste di co-legislatore – coadiuvata anche dalle Corti europee – e financo l'operato di talune Autorità indipendenti dotate anch'esse di poteri paranormativi importanti ed incidenti.

È per tali motivi che viene avanti, anche in dottrina e tra gli addetti ai lavori, l'immagine di una Regione residuale, *soltanto* amministrativa. Non tanto per il fatto – scontato – che dà attuazione alla propria legislazione, ma perché si adatta, spesso di buon grado ad un abito e a una postura che paiono, piuttosto, appropriati a scorrere in un *mainstream* di ordinaria amministrazione. La quale consiste, prevalentemente e sostanzialmente, nella manifestazione e gestione di interessi altrui (dello Stato e di potenti soggetti imprenditoriali, privati e pubblici, per di più agenti su scala globale), salvo qualche improvvisa insorgenza volontaristica (e spesso populista) volta a rappresentare, davanti all'opinione pubblica votante, l'immagine di una classe politica regionale che esiste... e lotta insieme a noi².

3. Quando vennero istituite le Regioni di stile ordinario, - da leggere insieme al fervore che caratterizzò la prima fase di quella regionalizzazione che diventava effettiva (grossomodo il decennio degli anni '70), – la potestà legislativa, pur nei ristretti ambiti/materie identificati nella prima versione dell'art. 117 Cost., ambiva particolarmente ed intenzionalmente ad espletare funzioni di innovazione e di sperimentazione di nuove strade e di nuove metodologie di azione. Più avanti ne daremo qualche esemplificazione.

² Vanno, a nostro avviso, ascritte a questo ambito iniziative politiche volutamente esagerate, quali il lessico usato dalla Regione Veneto per promuovere nel 2017 i quesiti referendari per l'apertura del procedimento ex art. 116.3° c. e le proteste rumorose della Regione Puglia contro la localizzazione in quel territorio di un gasdotto la cui posa era considerata peraltro necessaria per l'interesse di tutti.

Non si capirebbe, altrimenti, perché la dottrina più impegnata nella valorizzazione dell'istituto regionale – la scuola giuspubblicistica dell'Università Cattolica guidata da Feliciano Benvenuti – rinvenisse nella programmazione e nella partecipazione le modalità nuove, e più aderenti ai principi democratico e pluralista, per avviare un largo e incisivo movimento riformatore che fosse, successivamente, in grado di permeare – quasi come una infusione *in continuum* – l'intero novero delle pubbliche amministrazioni, a cominciare da quelle agenti nell'orbita dello Stato, dei suoi apparati periferici, e degli altri enti pubblici ai quali erano state devolute funzioni pubbliche.

Valerio Onida – lo studioso e il docente al quale queste pagine sono dedicate – pur non appartenendo a quella Scuola, si sentì, sempre, vicino a quella concezione scientifica e ideale. L'attestò in un colloquio-bilancio nei suoi ultimi mesi di vita: «*L'idea fondamentale era innovativa: fare dell'amministrazione locale e regionale un unico comparto, senza contrapposizioni, in cui si elidessero le gelosie tra i due ambiti, che tanto danno hanno procurato a entrambi.*

Invece, i Comuni storicamente spesso hanno cercato un'alleanza diretta con il governo centrale, contro le Regioni: il loro riferimento era il Ministero dell'Interno; un esponente di questa impostazione fu il prefetto Elio Gizzi, esponente dell'amministrazione centrale che vedeva con diffidenza le nuove autonomie. Invece, secondo l'idea poi entrata nella legge n. 142 del 1990, nel quadro del regionalismo la grande novità è che i soggetti protagonisti sono le comunità locali e di esse Comuni, Province e Regioni sono gli enti esponenziali e sono costituiti giuridicamente appunto per curare l'interesse e promuovere lo sviluppo di quelle comunità.

Questa idea apparteneva a Giorgio Berti e a Umberto Pototschnig, alla scuola amministrativistica 'lombardo-veneta' dell'ISAP di Feliciano Benvenuti. Era una scuola distinta da quella romana di Massimo Severo Giannini, meno incline allo sviluppo delle autonomie»³.

Lo scopo apertamente dichiarato in quella temperie era quello di modificare, attraverso l'inserimento di una sorta di “trasformatore” istituzionale permanente e caricato in positivo, l'agire *anche* degli altri soggetti dotati di una autonomia amministrativa storicamente forte in Italia: i Comuni⁴, oltre che dello Stato e con la sua Amministrazione centrale e gli Enti nazionali e periferici.

Ciò non è avvenuto, come sappiamo e come certificò assai presto con brutale, e sia pur realistica, prosa, l'altro grande Maestro del diritto amministrativo del tempo, Massimo

³ V. Onida e E. Balboni, *Frammenti di una biografia politica*, in C. Buzzacchi e M. Massa, *Non abbiate paura delle autonomie. Scritti per Enzo Balboni*, Vita e Pensiero, Milano 2022, p. 6.

⁴ Non si dimentichi che l'intero periodo del totalitarismo fascista – ma anche prima – i Comuni si muovevano piuttosto nell'area dell'autarchia, non in quella della autonomia.

Severo Giannini, il quale irrise gli sforzi riformatori – volti a sperare in un miglioramento sia strutturale che funzionale delle istituzioni pubbliche circostanti da ottenersi attraverso le Regioni – adoperando la nota metafora “Del lavar la testa all’asino”⁵.

4. Veniva ad essiccarsi, in quel frangente e in tempi che furono rapidi, quello sbocco sorgivo di acqua fresca che era sgorgato *ex improvviso* dalla fonte costituzionale e che cominciò ad incanalarsi molto tardivamente a partire da quell’occasione, pur esigua, che fu la Legge finanziaria per le Regioni n. 281 del 1970. Un rivolo grandemente atteso che seppe però alimentare un discreto filone di studi tra i quali si annoverano molti buoni *Quaderni di studi regionali*, il cui n. 1 della gloriosa collana olivettiana, si intitolò *La via italiana alle Regioni*, per le cure del compianto amico Donatello Serrani. Fin dalle prime pagine di quel contributo incontriamo le perplessità di Franco Bassanini sul come veniva plasmata la funzione di indirizzo e coordinamento, agita per di più al centro e solo del Governo⁶ e di Giuliano Amato che si interrogava su una Regione che nasceva subalterna, sul modello francese della Regione amministrativa, quella vocata cioè a rafforzare in modo organico politiche regionali adatte a tradurre in loco le programmazioni nazionali dello sviluppo industriale.

Ma – si domandava Amato – una lettura come questa può essere “plausibile per un ente munito di potestà legislativa, sorretto da un corpo elettorale e diretto da un proprio corpo politico”? Lui stesso, con una lungimiranza di cui gli va dato atto mezzo secolo dopo, concludeva che forse l’esigenza da soddisfare si limitava ad essere – semplicemente–quella di agenti locali di una programmazione nazionale e che, di conseguenza, le nostre Regioni fossero del tipo amministrativo. Pertanto sarebbero “sbagliate le Regioni che ci siamo dati”⁷. Non diverso fu, pochi anni dopo, il referto stilato da uno studioso del calibro di Livio Paladin⁸.

Attesto questo primo punto. Lo stigma di Regione (soltanto) amministrativa viene da lontano, mentre su un piano diverso, ma parallelo, è andata avanti, sempre per mezzo secolo, la predicazione di quanti si aspettavano, chiedevano con insistenza e pretendevano che – nel frattempo, illuministicamente – essa riuscisse a cambiare *in*

⁵ M.S. Giannini, *Del lavare la testa all’asino*, introduzione al volume curato da A. Barbera e F. Bassanini, *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Il Mulino, Bologna 1978. Riprodotto adesso in M.S. Giannini, *Del lavar la testa all’asino*, in *Scritti*, VII, cit. 419.

⁶ Alcuni anni dopo F. Trimarchi Banfi si sarebbe incaricata di sferzare con amara ironia tale sforzo tutorio in un saggio il cui titolo già ci dice molto: F. Trimarchi Banfi, *L’indirizzo e il coordinamento: una funzione bonne à tout faire*, in *Le Regioni*, 1978, p. 307 e ss.

⁷ G. Amato, *La via italiana alle Regioni*, Ed. di Comunità, Milano 1972, pp. 19-39, p.28.

⁸ V. Onida, *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: prime osservazioni*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1981, p. 10.

melius l'amministrazione statale *tout court*: era il Santo Graal di “un diverso modo di governare” e dell'altro e più arduo auspicio: “Le Regioni per la riforma dello Stato”. Prediche inutili, sia che dal pulpito si affacciassero Onida, Pastori, Sorace, Merloni, Cammelli, Vandelli o tanti, tanti altri⁹.

Chi aveva puntato su una lettura “esigente” del nuovo istituto era stato, soprattutto, Benvenuti, il quale, addirittura alla fine degli anni '50, quando si poteva e si voleva ragionare di modellistica (e limitarsi a questa), vaticinava la Regioni come «portatrici di una visione radicale del sistema istituzionale»¹⁰.

Semplicemente: quello che era stato vaticinato non è accaduto, perché non si sono date le coincidenze storiche, le situazioni politiche e le condizioni giuridiche perché ciò accadesse.

5. Come è noto l'idea benvenutiana era quella di una Regione come struttura leggera ma fortissima: una sorta di “gabbia” d'acciaio di weberiana memoria. Una struttura ordinante capace di sostenere pesi e di lanciare politiche pubbliche, anche alternative a quelle statali.

Era l'idea – non sapremmo dire quanto consapevolmente voluta – del costituente, il quale, pur elevando il rango del nuovo Ente a titolare di (pur ridotte) potestà legislative aveva messo in primo piano le funzioni di regolazione mentre aveva dislocato le funzioni di amministrazione al livello delle Province e dei Comuni, anche attraverso gli istituti della delega o addirittura dell'avvalimento dei loro uffici (art.118, III c. nella versione originaria).

Vigeva poi il principio del parallelismo tra le (poche) funzioni di legislazione accordate e quelle amministrative da svolgere. Queste ultime potevano, come è noto, essere ulteriormente attribuite con legge statale. E lo fece il ministro Bassanini nell'ultimo scorcio degli anni '90, con la legge n. 59 del 1997 e i relativi decreti di attuazione dell'anno successivo.

Cosicché, la metafora tante volte ricordata di una Regione essenziale: dotata e impersonata da soli cento ingegneri e soli cento legisti poteva nella teoria e nella modellistica reggere rappresentando, sia pure in iperbole, quella funzione pilota, di “regia” propria di un grande centro propulsivo delle riforme in *continuum*. Una visione,

⁹ L'idea – o meglio la pretesa – è stata per decenni così ampiamente condivisa da non richiedere qui citazioni puntuali.

¹⁰ È la notissima tesi-aspirazione contenuta in *Regioni delle Regioni* (1960), adesso negli *Scritti giuridici*, II, Vita e Pensiero 2006, p.1955 ss. ripresa e attualizzata, ma non acriticamente recepita, da ultimo da E. Carloni, *Le Regioni ordinarie come enti di amministrazione*, in *Autonomie speciali regionali* in F. Cortese e J. Woelk, *Autonomie speciali e regionalismo italiano*, FrancoAngeli, 2023 p.166.

tuttavia che appena lo si mette sulla carta già rivela la sua implausibilità rispetto al costume italico, e non solo a quello.

Non si potrebbe dire meglio di Giorgio Pastori, quando si trovò a sintetizzarlo in una pericope tanto fascinosa quanto (col senno di poi) irrealistica che rinveniva il *proprium* della Regione, a cominciare dalla potestà legislativa nella seguente proposizione: «*legiferare per principi governare per programmi amministrare per obiettivi o per risultati decidere attraverso la partecipazione*».

Eppure, paradossalmente, le classi politiche a quel tempo al governo, ritennero di poter mettere *the boot on the ground* dando vita a una nuova predicazione che si concretò nella completa revisione del Titolo V Cost., a partire dal *fumus* federalista, emblemizzato dalla spettacolare inversione dei soggetti democratici che venivano definitivi costitutivi dell'ordinamento repubblicano. Essa fu inserita come è stranoto nel nuovo art. 114 e venne portata al livello più alto possibile – dal lato teoretico – con l'enumerazione delle “materie” che venivano attribuite allo Stato in via esclusiva ecc., ed infine concretizzata in un art. 118 di conio supernovo: «Le funzioni amministrative sono attribuite (sic!) ai Comuni salvo che...». A scanso di equivoci gli autori di questa Nota dichiarano di aver valutato positivamente il percorso di accelerazione – o meglio di implementazione autonomistica – che si aprì allora e di non essere “pentiti”.

Tale impostazione poteva essere adatta ad avallare, dopo decenni di oblio, quella visione di una Regione leggera, ma fortissima, nelle sue capacità di indirizzo politico – ecco la funzione legislativa e regolatrice – che, per gli ambiti che non erano propri ed esclusivi dello Stato come persona e organizzazione, studiava e componeva i programmi vincolanti, ma devolveva ai Comuni ecc. le attività di amministrazione da svolgere concretamente nei territori. Riservandosi però *ex post* controlli calibrati, competenti perché fondati su competenze tecniche e scientifiche dichiarate nonché ed esigenti rispetto alle “politiche pubbliche” che dovevano effettivamente essere rese alla popolazione, adoperando senza timori poteri sostitutivi efficaci e rapidi, quando risultassero necessari. Fu quello anche il tempo in cui vennero messe sugli altari le famose tre e: efficienza, efficacia e economicità mentre andavano per la maggiore – pur tra qualche ambiguità – i concetti di “governance” e di “tutela multilivello”.

Tutto ciò, peraltro, contraddiceva in modo flagrante:

- a) l'assetto politico,
- b) quello amministrativo e gestionale,
- c) quello comunicativo (e ideologico),

che sono propri del nostro sistema istituzionale, e non solo del nostro. Né le Regioni – nelle loro classi politiche e amministrative – avevano la forza politica, manageriale e morale per portare a termine un simile compito.

Non deve, pertanto, meravigliare la constatazione che le Regioni, di fatto, abbiano percorso una strada alquanto diversa, rifuggendo di norma dai sentieri della modernizzazione e dall'innovazione e percorrendo invece le strade note e sicure della tradizione e della mediazione, al ribasso.

6. Tutti i parametri appena esposti si rivelano, in effetti, contrari ad una tipizzazione della Regione come ente leggero, anche se d'acciaio: una struttura dedita in via prevalente alla legislazione, alla programmazione e al controllo. Ed infatti:

- a) la classe politica che abita i partiti vede nel raggiungimento di una posizione in Regione: Consigliere, Assessore, Presidente – una tappa ambita nel *cursus honorum* di una carriera personale. In secondo luogo – senza indulgere al piagnisteo elitista delle *clase discutidora* (*copyright* Donoso Cortes) – la qualità richiesta per fare buone leggi e per guidare politicamente le *task force* degli invocati, ingegneri e legisti, è di necessità molto alta, tanto da finire per confliggere col principio democratico del cittadino visto come elettore, ma anche come eleggibile;
- b) il ceto amministrativo e quello gestionale, quando fosse possibile una loro netta elevazione (di responsabilità e compensi), presenterebbero gli stessi difetti e pregi di tanti ENA o piccole *Brookings Institution* o, più vicine a noi, *Ambrosetti House* quante sono le Regioni, ricadendo anche qui nella critica elitaria già accennata. Fra parentesi: le grandi società di consulenza manageriale e gestionale sono ben contente di svolgere i loro lucrosi incarichi *on the ground*, ma dietro le quinte;
- c) la rappresentazione mediatica, particolarmente pregnante ed influente nell'attuale universo impressionistico dei mondi *social*, risulterebbe presto irrazionale e ingovernabile, perché al di sotto di un livello di verosimiglianza accettabile. Il punto si rivela decisivo per la collusione insanabile col principio di democraticità, fino a quando ci saranno competizioni elettorali aperte, il cui risultato sia accettato da tutti. In soldoni: fare buoni programmi, comporre vincoli, tassazioni ed efficaci controlli non paga elettoralmente; anzi... Si pensi, per tutte, ad una politica ecologicamente *friendly* (e necessaria per il dopodomani) ben poco attraente) ma quanto, necessariamente, passa a richiedere sacrifici economici, o in termini di minore occupazione.

7. A questo punto sarebbe utile gettare uno sguardo, sia pure dall'alto, volo d'uccello, sull'attività di legislazione svolte dalle Regioni ordinarie. È d'obbligo limitarsi a queste per motivi che non necessitano di spiegazione, per vedere se lo scopo primario che era stato loro affidato: di dare forma e sostanza ad un "pluralismo delle fonti", anche ad un

livello elevato, sia stato non diciamo raggiunto ma almeno avvicinato, anzi quantomeno tentato nel mezzo secolo che abbiamo alle spalle.

Non possiamo in questa occasione che fare uno striminzito regesto, una breve e incompleta silloge, di quanto la dottrina ha saputo produrre, sfruttando particolarmente e fruttuosamente, l'occasione del XX anniversario del nuovo Titolo V, spesso unito ad un bilancio complessivo del regionalismo italiano. In tale bilancio vengono usualmente comprese anche le Autonomie speciali, assai beneficate, per sé, dalla loro particolare investitura costituzionale, corroborata in buona misura da una gestione accorta delle risorse e degli sviluppi ad esse consentiti in sede di Statuti e delle relative Norme d'attuazione (penso, primariamente, al TAA)¹¹.

Il lettore è così rinviato a questi studi specifici, dove troverà la spiegazione puntuale dei nostri assunti, insieme a molte analisi che ci sono parse particolarmente accurate con riguardo alle questioni più decisive. A partire da questa osservazione che tutte le riassume: a fronte di dati qualitativi e quantitativi che attestano una scarsa capacità delle Regioni di essere vissute come istituzioni politiche serie ed incisive, le cui scelte continuo nel panorama del nostro Paese, il “regionalismo” come dottrina e prassi ha ancora vitalità e senso?¹²

Non essendo ovviamente in grado di dare una risposta soddisfacente ad una questione di tanta mole – che è poi uno degli intenti del volume che avete in mano – ci limiteremo in questa sezione a presentare i risultati di alcuni “carotaggi”, isolando una *issue*: la potestà legislativa regionale. Potremo vedere, per tale via, alcune facce del prisma della questione regionale oggi. Come si rifrange al suo interno la luce dell'autonomia legislativa della Regione lo giudicheranno i lettori.

Lo stato dell'arte e qualche possibile rimedio

8. La potestà legislativa delle Regioni ordinarie si è identificata, fino alla riforma costituzionale del 2001, con la potestà legislativa concorrente. Il modello legislativo

¹¹ La generazione di studiosi–più o meno filoregionalisti–che ha seguito quella di coloro che scrivono la presente Nota si è già molto e bene distinta per capacità di ricostruzioni critiche (e di bilanci) particolarmente accurate sul nostro tema. Bastino *random* gli ultimi volumi usciti sull'argomento limitandoci a quelli più recenti: R. Bin e F. Ferrari (cur.) *Il futuro delle Regioni*, Ed. Scientifica, Napoli 2023 con saggi di Amato, Balboni, Barbera, Caretti, Cassese, Ciarlo, D'Atena, Falcon, Mangiameli, Merloni, Ruggeri, Salerno, Silvestri, Tarli Barbieri e Violini). AA.VV., *Per la critica dell'autonomia differenziata*, numero monografico di *Democrazia e diritto*, n. 1/2023. *Tavola Rotonda sullo Stato delle regioni nella legislazione*; con ampio saggio di A. Morrone e molte osservazioni su di esso da parte di Belletti, Bin, Cortese, Giangaspero, Mainardis e Violini in *Le Regioni* n. 1/2024. Ma la bibliografia è davvero sterminata: sia quella di carattere generale sia quella originata dall'attuale vivace dibattito sull'autonomia differenziata, prima e dopo la sentenza semaforo n. 192/2024.

¹²

che questo tipo di competenza presuppone, come è noto, è quello della legge cornice, cioè di una legge che si limita a fissare principi fondamentali, per lasciare poi spazi significativi all'interno dei quali le diverse comunità regionali possano disciplinare diversamente la materia¹³.

Dal 2007 ad oggi è stata approvata una sola legge cornice (sulle disabilità: legge n. 227/2021, prevista dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - PNRR) e non sono bastati più di 50 anni per approvare leggi cornice, per esempio, sul governo del territorio, ancora disciplinato da una legge del 1942, l'agricoltura o l'istruzione, mentre la sanità è disciplinata dai patti della salute che non rispondono allo schema principio-dettaglio.

Altro aspetto ben noto è l'uso estensivo fatto dallo Stato di certe sue competenze qualificate dalla Costituzione come esclusive, ma tali da consentire, specie se intese in senso largo come fa la Corte costituzionale, intromissioni negli spazi di competenza regionale (si parla infatti di competenze trasversali).

Ne sono state individuate tante: la tutela della concorrenza; il coordinamento informatico; la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; l'ordinamento degli enti locali; la facoltà del legislatore di attrarre in sussidiarietà ulteriori ambiti e poteri alla competenza amministrativa (e anche legislativa dello Stato) per esigenze unitarie, in mancanza di specifica clausola di competenza statale; le norme comunitarie, alla cui formazione partecipano anche le Regioni, e gli obblighi internazionali, di esclusiva competenza statale anche nelle materie regionali; l'ordinamento civile; l'armonizzazione dei bilanci pubblici; l'ordine pubblico e la sicurezza (comprensivo della circolazione statale).

Ne consegue che non si può più parlare di “*materie*” di competenza statale o regionale e una significativa conferma viene dall'ambito euro-unitario che non parla di *materie* di competenza dell'UE e degli Stati, ma di *politiche pubbliche*.

Dalla coesistenza di competenze statali e regionali nella stessa materia deriva la necessità di cooperazione tra i due soggetti e quindi il definitivo abbandono del regionalismo garantista, che presuppone competenze nettamente separate di Stato e Regioni, e la sua sostituzione con il regionalismo cooperativo in cui i due soggetti collaborano per il raggiungimento di un obiettivo comune.

Le cose non migliorano, per l'autonomia regionale, con i principi desunti, perché il Governo li ha individuati anche in singoli articoli delle leggi statali, o addirittura in

¹³ Così Onida, *Autonomie e regionalismo nell'Italia di oggi*, intervento al Seminario “La Regione Piemonte e il regionalismo: dal passato al futuro”, Torino, 14 novembre 2018, nella rivista *Il Piemonte delle autonomie*.

commi, e la Corte costituzionale non si è opposta se non quando la legge statale lasciava solo uno spazio applicativo alla legge regionale.

Prima della riforma del 2001 le leggi regionali avevano bisogno del “visto” del Governo per entrare in vigore; e se il Governo, invece che vistare la legge regionale, la impugnava alla Corte costituzionale, l’entrata in vigore doveva aspettare la decisione della Corte stessa. Oggi non è più così. Le leggi approvate dal Consiglio regionale vengono pubblicate dopo la promulgazione ed entrano in vigore o subito, se così deciso dal Consiglio regionale, o dopo la *vacatio legis*.

Il Governo ha sessanta giorni di tempo per valutare la legittimità della legge regionale, già in vigore, e una direttiva della Presidente del Consiglio del 23 ottobre 2023 ha opportunamente previsto un *iter* partecipato perché i Ministeri interessati hanno 30 giorni per comunicare, alla Presidenza del Consiglio, le loro osservazioni, che vengono trasmesse alla Regione, che può controdedurre e, in caso di disaccordo, partecipare a un tavolo tecnico per concordare, se possibile, una soluzione ai problemi di legittimità sollevati.

È presto per dire quali effetti produrrà la direttiva, che potrebbe, opportunamente, limitare l’impugnativa del Governo, molto spesso inutilmente vessatoria, delle leggi regionali¹⁴ e quindi aprire spazi all’autonomia legislativa delle Regioni.

9. Se la possibilità per le Regioni di affrontare con legge i problemi del loro territorio, diversi da regione a regione, e cioè se la differenziazione è un valore, necessario, fra l’altro, per garantire l’unità della Repubblica, occorre pensare a dei possibili rimedi. Ce ne sono alcuni che non vengono qui affrontati perché non accolti dalle forze politiche, ma che vanno ricordati perché aiuterebbero il buon funzionamento delle Regioni e il vento della politica potrebbe cambiare:

- le dimensioni delle Regioni avrebbero bisogno di un loro accorpamento perché in assemblea costituente ci si limitò a recepire i compartimenti statistici allora esistenti: 11 Regioni, è solo un esempio, hanno una popolazione inferiore a quella del Comune di Roma;¹⁵
- l’elenco delle materie regionali di potestà legislativa concorrente e residuale va ampiamente rivisto¹⁶;

¹⁴ Così V. Cerulli Irelli, *Verso un nuovo assetto del sistema regionale?*, in L. Vandelli e F. Bassanini (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti delle Regioni*, Il Mulino 2012, p. 487.

¹⁵ La riflessione scientifica in questa direzione risale agli studi e alla progettazione avviata negli anni ’80 dalla Fondazione Agnelli; a ultimo, v. Andrea Morrone, *Lo stato delle Regioni nella legislazione*, *Le Regioni*, n. 1/2024, p. 13.

¹⁶ La revisione si rende necessaria non solo per correggere l’art. 117 Cost., ma anche per la costante espansione della società digitale.

- tutta la dottrina concorda che bisogna portare le Regioni al centro, ma l'integrazione della composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali prevista dalla riforma del 2001 attende ancora di essere realizzata, così come la fine del bicameralismo paritario, sostituito dalla previsione di una Camera delle Regioni o delle autonomie. La cui mancanza, come già avvertiva Mortati¹⁷, avrebbe frustrato la riforma regionale “nei motivi e negli intendimenti che ne hanno informato la istituzione”;
- con il coordinamento della finanza pubblica lo Stato, oggi, non si limita a stabilire principi, ma di fatto controlla pienamente la spesa regionale, arrivando ad impedire alle Regioni di aumentare anche singoli capitoli di spesa¹⁸. Inoltre, la Regione non ha autonomia di entrata e quindi è deresponsabilizzata.

Il primo rimedio parrebbe quello della revisione della potestà legislativa concorrente che, in origine, limitava la competenza regionale in tutte le materie, mentre oggi i principi fondamentali non sono in grado di limitare le leggi regionali nelle materie di competenza residuale e, soprattutto, nell'attuazione delle norme comunitarie, che disciplinano più della metà delle materie di competenza legislativa delle Regioni. E anche perché né il Parlamento, con le leggi cornice, né il Governo, con il controllo sulle leggi regionali, né la Corte con la sua giurisprudenza¹⁹, sono stati in grado di garantire un soddisfacente grado di autonomia alla potestà legislativa regionale.

Secondo rimedio, la soppressione dei principi desunti. La Costituzione non li prevede espressamente e sono stati previsti, invece, dall'art.9 della legge 62/1953, poi sostituito dall'art.17, terzo co., della legge 281/1970 che parla di “principi fondamentali quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie o quali si desumono dalle leggi vigenti”.

Tale previsione costituisce un compromesso tra chi voleva che le Regioni, in mancanza dei principi fondamentali, non potessero legiferare, e chi invece voleva che, in tal caso, le Regioni fossero limitate dal solo limite dei principi dell'ordinamento. Ma obbligare le Regioni a rispettare i principi desunti significa obbligare la potestà legislativa regionale, che interviene per disciplinare problemi di oggi, a rispettare norme che disciplinano problemi di ieri e quindi realtà diverse: cosicché, in mancanza delle leggi

¹⁷ Seduta dell'Assemblea costituente 8 settembre 1947.

¹⁸ Così V. Onida, *Il regionalismo tradito* (una chiacchierata con V. Onida a cura di Marco Onida),

¹⁹ L'interesse nazionale, secondo la Corte costituzionale, legittimava anche norme statali di dettaglio nelle materie di potestà legislativa concorrente in considerazione della rilevanza che in alcuni casi poteva assumere, perché le mutevoli esigenze impediscono di imprigionarlo in una precisa tipologia di norma legislativa. Anche se non può essere utilizzato dallo Stato per aprirsi qualsiasi varco e quindi non deve essere irragionevole, arbitrario o pretestuoso; deve essere infrazionabile; giustificato e contenuto nei limiti segnati dalla reale esigenza di soddisfare un interesse nazionale (sent. 177/1988).

cornice, la legge regionale dovrebbe solo rispettare, come la legge statale, i tre limiti previsti dal primo co. dell'art. 117 Cost.

L'eliminazione dei principi desunti lascerebbe più spazi liberi alla potestà legislativa regionale e dovrebbe pertanto favorire un ritorno ad una legislazione innovativa che sperimenti e faccia da battistrada, evidentemente scontando tentativi infruttuosi ed errori, ma assumendosi le relative responsabilità: quelle politiche prime fra tutte²⁰.

Occorre però ricordare che, se si vogliono raggiungere buoni risultati, innovare non basta, perché occorre verificare l'attuazione delle nuove norme e gli effetti prodotti, quasi sempre diversi da quelli sperati. Un compito quest'ultimo non meno importante della loro progettazione e approvazione, cui dovrebbero dedicarsi i Consigli regionali, anche per compensare la perdita di ruolo politico conseguente all'elezione diretta del presidente della Regione e alla degenerata frammentazione della rappresentanza consiliare.

10. Terzo rimedio. Se gli enti locali devono svolgere, di regola, anche le funzioni amministrative che spettano alla Regione (“le Regioni non fanno, ma fanno fare”), allora occorre che quest'ultima abbia la competenza normativa sul loro ordinamento per garantire efficacia ed efficienza alla loro attività amministrativa, anche se l'esperienza delle autonomie speciali dimostra che, da solo, non è un rimedio risolutivo.

È però un punto irrinunciabile se si vuol dare corpo ed anima a quella Regione leggera, tratteggiata nelle prime pagine di questo scritto e deputata ad esser perno di un pluralismo istituzionale effettivo che si muove a partire dal paradigma del “coordinamento” (*copyright* di Vittorio Bachelet). Questo avrebbe bisogno di soggetti forti dotati di capacità di darsi e di dare regole alle politiche pubbliche che rientrano tra le proprie competenze (pur nei limiti più volte richiamati).

Prima regola sarebbe, allora, quella di ancorarsi al duplice metodo della programmazione dall'alto e della partecipazione dal basso. Già questo distanzierebbe le Regioni dall'usuale metodologia statale. Si vuol dire che la Regione leggera, che poteva avvalersi della trama sottile, ma d'acciaio delle norme costituzionali del 1948 profondamente revisionate *in melius* nel 2001, avrebbe potuto trovare (e, volendo, potrebbe farlo anche adesso) il suo punto di forza in un format istituzionale diverso da quello dello Stato, solo se avesse creduto di potersi realizzare attraverso le metodologie della programmazione e della partecipazione. Ma non è stata in grado di farlo; o forse non ha voluto percorrere queste strade, certamente in salita e scivolose. Di

²⁰ Anche L. Vandelli, nell'introduzione della ricerca da lui diretta con F. Bassanini (Il federalismo alla prova cit., p. 31), riconosce che la legge regionale è stata anche “strumento di flessibile sperimentazione di soluzioni innovative”.

conseguenza, solo in maniera sporadica ed occasionale ha premuto, con buoni risultati, i pedali dell'innovazione legislativa e della sperimentazione: e, come ricorda Collevicchio, le Regioni ordinarie hanno riformato la contabilità e i bilanci.

Mancano dati completi, ma c'è un generale consenso nel ritenere poche le leggi regionali di qualità. Citiamo, a memoria, solo alcuni casi che ci vengono spontanei alla penna a tale riguardo. Si tratta, evidentemente solo di una esemplificazione numericamente esigua ed oggettivamente incompleta.

Nella prima legislatura della Lombardia gli organi regionali riuscirono a varare alcune regolazioni per il loro ambito territoriale:

- sull'uso delle acque pubbliche, che anticipava le profonde innovazioni che recherà, diversi anni dopo, la legge Merli (l. s. n. 319/76);
- sulla regolamentazione ed utilizzo delle cave (l.r. 92/1975)
- sul coordinamento dei servizi per il diritto allo studio con i servizi sanitari, sportivi, ricreativi e con le attività ricreative della scuola (l.r. 50/1974).

Queste normative – ricordate solo per la loro esemplarità – sperimentavano forme nuove, e non erano prive di coraggio nelle soluzioni prospettate anticipando, come si diceva, importanti leggi nazionali in materia.

Nella stessa direzione si erano mosse la Toscana e l'Emilia Romagna in tanti settori, esemplarmente in quello del comparto sanità-assistenza con le Case della Salute e in quello dell'Istruzione e formazione professionale.

E anche nel settore assetto e utilizzazione del territorio, le Regioni hanno saputo esprimersi in varia guisa, prevedendo sistemi articolati di pianificazione territoriale, anticipando istituti e misure di governo e di controllo urbanistico²¹.

Inoltre, e sempre a titolo d'esempio, nel campo minato dell'ordinamento degli enti locali sul quale gelosamente lo Stato conserva una propria privativa non più giustificabile, l'unico tentativo serio di creare un ente intermedio tra il Comune e la Regione fu quello dei circondari-comprensori. Un'idea che risaliva anch'essa agli anni '70 in Lombardia e che fu messa a tacere dallo Stato mentre la Regione Emilia Romagna può vantare qualche effettivo risultato in tema di fusioni e unioni di Comuni attraverso forme varie di incentivazione.

Del resto per costruire, strutturare e dare fondi alle Comunità montane si ritenne di dover usare una legge statale. Senza entrare nei particolari della regolamentazione legislativa a tale ultimo riguardo, va almeno segnalato che le tanto attese Zone omogenee per la resa di servizi alle popolazioni dei territori non sono state considerate un ambito proprio ed esclusivo spettante alle Regioni. Il ché ci dice molto sul ruolo che

²¹ Così G. Pastori, *Le Regioni senza regionalismo*, in *Il Mulino*, 1980, n. 268, 204-216.

sia il legislatore nazionale che la compagine rappresentativa dei Comuni assegna – o meglio non assegna – all’ente Regione, disconoscendole la qualità di “ente naturale intermedio” capace di guidare un più soddisfacente sistema delle autonomie territoriali locali.

La comunità nazionale non ha raccolto questo messaggio. Si veda, esemplarmente, l’assenza pressoché assoluta di cronache istituzionali serie apparse sulla stampa locale o sulle emittenti televisive e radiofoniche regionali – comprese le edizioni regionali e/o locali dei quotidiani nazionali – su quello che la Regione fa o non fa. Si apprende qualcosa soltanto quando vengono denunciati personalismi, scandali, ruberie ed inefficienze che peraltro non mancano²².

11. L’Unione europea conta all’incirca 280 “Regioni” storiche-geografiche-istituzionali ed è noto che le sue politiche incidono, in modo rilevante, sulle materie di competenza regionale: per questo, la riforma del titolo quinto ha previsto la partecipazione delle Regioni “alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari” (art. 117, quinto co.).

Non è questa la sede per illustrare i molteplici modi con i quali le Regioni possono partecipare alla formazione delle norme comunitarie: pareri alle Camere; partecipazione alle sedi governative nelle quali si definisce la posizione italiana negli organi europei; discussione con il Governo in Conferenza Stato – Regioni sulla linea da tenere alle riunioni del Consiglio europeo; partecipazione alle riunioni del Consiglio dei Ministri europei e al Comitato delle Regioni; apertura di uffici di rappresentanza regionali presso l’Unione Europea.

Non serve in questa sede parlarne perché, prima, bisogna convincere la classe politica regionale dell’importanza dell’Unione Europea. La complessità delle politiche europee richiede un alto grado di preparazione sia della classe politica, che, tra l’altro, è l’unica che può far parte del Comitato delle Regioni, organo di consulenza dell’UE, sia dei funzionari pubblici che si occupano delle questioni europee. Gli strumenti, anche se insufficienti, già esistono, ma sono utilizzati solo da qualche Regione, mentre invece

²² Un altro rimedio potrebbe riguardare la Corte costituzionale: in particolare, il potere del Presidente della Repubblica di nominare cinque giudici. Un qualche coinvolgimento delle Regioni nella nomina dei giudici costituzionali è stato da tempo proposto in dottrina perché la Corte, nel decidere le questioni che coinvolgono Stato e Regioni, fa spesso ricorso al bilanciamento di opposti valori o principi per il quale non ci sono regole precostituite e non è dato un unico bilanciamento possibile. Non si tratta di avere dei rappresentanti delle Regioni dentro la Corte, ma di evitare che esigenze di uguaglianza si trasformino in esigenze di uniformità. La nomina presidenziale di alcuni dei cinque giudici della Corte potrebbe essere il frutto di un accordo politico tra il Presidente della Repubblica e le Regioni, che, ricordiamolo, partecipano alla sua elezione, impegnandosi, il Presidente, a tener conto, quando nomina i giudici costituzionale, di proposte della Conferenza delle Regioni o dei Consigli e Assemblee regionali.

non possono essere ignorati, perché alle norme comunitarie occorre dare attuazione, senza possibilità di adattarle alle diverse realtà regionali.

Le Regioni per l'innovazione normativa

12. Negli ultimi anni si sono succedute molte proficue analisi e compiuti numerosi approfonditi regesti sul regionalismo e su quanto fatto e non fatto dalle Regioni in Italia, sia quelle speciali che ordinarie²³.

Nota comune a pressoché tutte le rivisitazioni critiche è stata il “disincanto”, sia da parte degli ottimalisti che degli studiosi più inclini al realismo e alla ponderazione dei fatti acquisiti. Il tutto si è condensato in una presa d'atto di uno stallo, e forse di una regressione.

All'interpello (enfatico) che si poneva il più lungimirante dei pensatori della prima schiera, Giorgio Pastori, già nell'ormai lontanissimo 1980: «*se le Regioni non ci fossero bisognerebbe crearle*», oggi non si risponderebbe più con altrettanta sicurezza: «si è vero le Regioni ci sono per restare». A cominciare dalla sussistenza della loro dimensione più alta, quella politica, collegata alla prerogativa di disporre di una quota della *potestas* legislativa: incidendo in tal modo su posizioni giuridiche qualificate e protette, denominate diritti dei cittadini, cui correlare doveri di prestazione da parte di soggetti/organismi dotati di autorità.

Incontrando ovviamente dei limiti all'esercizio di tali diritti e all'espletamento di quei doveri, per il fatto di essere dentro un ordinamento repubblicano che, grossolanamente parlando, comprende come soggetti obbligatoriamente dialoganti, da una parte almeno lo Stato e le sue amministrazioni, gli Enti pubblici, nazionali e periferici, altra Autorità più, ovviamente, gli Enti locali, dotati anche questi ultimi di ampia autonomia amministrativa. Dall'altra parte si muovono i soggetti della giurisdizione, fino alla vetta contrassegnata dalle attribuzioni della Corte costituzionale.

Appassito ben presto il kerigma originario del regionalismo puro e astratto: «legiferare per principi, governare per programmi, amministrare per obiettivi o per risultati»²⁴;

²³ Ne sono testimonianza i bilanci apparsi frequentemente, anche di recente, sulla pubblicistica specializzata (cfr. 9). In particolare se ne sono occupate le Riviste disciplinari sulla materia: *Le Regioni, Istituzioni del Federalismo; Federalismi.it*. Non sfuggirà che due sono tre vennero “catturate”, negli anni a cavallo del passaggio del millennio dall'idea-speranza di un avvio di un federalismo virtuoso, come attestano i loro titoli e, ancor più, il titolo *Federalismo fiscale* con cui venne battezzata una rivista meteora... di quegli anni.

²⁴ La formula sintetica, tanto efficace quanto irrealizzata (e forse, irrealistica) si deve a Giorgio Pastori, che è stato, a nostro avviso il più limpido e coerente “autonomista-regionalista” della sua generazione. Se ne può vedere il profilo ne *Il pensiero sistematico di Giorgio Pastori su autonomia e regionalismo*, in M. Carli e R. Balboni, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino 2024, pp. 327-359.

raggiunto nel 2001 il culmine di una riforma di forte regionalizzazione avente portata costituzionale, si è assistito invece, nel primo quarto di secolo del nuovo millennio, ad una sorta di «nuovo congelamento del sistema regionalistico e autonomistico e ad un progressivo, ma veloce, processo di ricentralizzazione delle funzioni». Con queste parole riprendiamo il bilancio critico espresso da Valerio Onida nel 2018 espresse in una sede qualificata²⁵. A tale realizzazione in hanno dato impulso sia il complesso Governo-Parlamento con la sua normazione sempre più dettagliata sia la Corte costituzionale con la sua azione di comprensione della materia e di regolazione dei confini competenziali spesso sbilanciati a favore dello Stato.

Restava per le Regioni uno spazio per un “fare da sé” che poteva assumere: in tono minore la veste dell'adattamento o dell'integrazione, in tono maggiore quello della differenziazione virtuosa; in tono medio quello dell'innovazione e della sperimentazione di vie nuove. Tutto ciò sia sul piano del metodo che del contenuto.

È a queste ultime prove che diamo adesso attenzione – senza pretesa di esaustività, ovviamente – presentando alcuni contributi specifici, analitici.

Va subito anticipato che siamo, in pieno, nella temperie del “regionalismo cooperativo”: la formula sintetica appropriata è proprio questa. Ed è quella che convintamente seguiamo.

Prima della lettura dei brevi saggi in materia appaiono utili alcune avvertenze, che forse potranno apparire casuali e/o rapsodiche, ma esse ci paiono coerenti con una materia fluida e in divenire, come è quella adesso presentata.

Prima cautela. Non c'è dubbio che l'ansia di una differenziazione stravolgente, nel metodo e nei contenuti, abbia condotto talvolta qualche Regione ad errori per eccesso di zelo.

È lo stesso Onida che, nel contributo prima citato, svolto in una sede regionale, subito dopo aver denunciato il paradosso di una prassi legislativa statale «che in qualche modo ha dimenticato che esistono le Regioni o al più ne ha preso atto quasi come se talvolta fossero degli impedimenti al conseguimento degli obiettivi politici» passa a stigmatizzare il comportamento di quelle Regioni che avevano preteso di fare delle leggi che escludessero qualsiasi coinvolgimento delle stesse nella soluzione di problemi dei tutti, quali lo smaltimento dei rifiuti radioattivi in nome della “Regione denuclearizzata”. Così proponendo una risposta sbagliata (egli afferma e noi con lui) ad un problema che non poteva che essere risolto sul piano nazionale: certamente attraverso una concertazione con le Regioni – eventualmente rappresentate in

²⁵ Onida, *Autonomie e regionalismo nell'Italia di oggi*, cit.

Conferenza – e con la Regione volta specificamente interessata, ma non certo chiamando fuori a priori alcune di esse²⁶.

In re esistono poi almeno due importanti sentenze pilota della Corte costituzionale numero 282 del 2002 e n. 338 del 2003 di cui lo stesso Onida fu relatore. Il giudice delle leggi dichiarò costituzionalmente illegittima la legge della Regione Marche (n. 26 del 2001) intitolata “Sospensione obbligatoria di pratiche terapeutiche di elettrocoagulazione” per contrasto con i principi fondamentali della materia, la cui determinazione è riservata alla competenza dello Stato. La decisione fu reiterata l'anno successivo relativamente ad atti legislativi del Piemonte e della Toscana. Il nucleo della sentenza contempla che un intervento sul merito delle scelte terapeutiche in relazione alla loro appropriatezza non potrebbe nascere da valutazioni di pura discrezionalità politica dello stesso legislatore, bensì dovrebbe prevedere l'elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali, acquisite tramite istituzioni e organismi di norma nazionali a ciò deputati. Senza entrare in dettagli adesso inutili – e facendo riserva della proposta che noi avanziamo: di non considerare più i “principi desunti” dalla legislazione statale tali da poter comprimere la potestà concorrente delle Regioni ordinarie – basterà richiamare il fatto che nella legge toscana si faceva riferimento ad una “comunità scientifica toscana” che lo Stato in veste di ricorrente alla Corte dichiarò non esistente. Anche la Corte sostenne la considerazione che non esiste una comunità scientifica terapeutica regionale che possa fare da supporto valido ad un legislatore regionale, sia pure animato di buona volontà. La Corte, avendo sempre Onida come relatore, accolse dunque i rilievi dello Stato.

Tuttavia – vogliamo sottolineare – venne chiarito in tale occasione che restava nella competenza concorrente delle Regioni, responsabili per il proprio territorio dei servizi sanitari, la possibilità di dettare norme di organizzazione e di procedura o norme concernenti l'uso delle risorse pubbliche in questo campo (n. 338 del 2003).

Le leggi regionali: marchigiana, piemontese e toscana, avevano peraltro funzionato come un “*alert*” attraendo l'interesse dell'opinione pubblica e la partecipazione della cittadinanza, veicolata dai media ed attirando, anche per questa via, l'attenzione e la responsabilità terapeutica dello Stato e della comunità scientifica nazionale sulla TEC e sui pericoli che la circondavano, ponendola sotto costante monitoraggio.

Se possiamo cogliere un'indicazione di fondo dai casi citati questa consiste nell'opportunità di guardare in avanti e di pensare più in grande.

²⁶ *Idem.*

Così, il richiamo alle istituzioni europee e alla necessità di un costante raccordo con le politiche dell'Unione Europea, dalla quale tra l'altro promanano ingenti risorse finanziarie (PNRR *in primis*), ci è utile, da ultimo, per la conclusione del nostro intervento di apertura.

È solo un esempio che ci è parso stimolante di partenariato attivo tra molti soggetti implicati: l'UE, lo Stato, l'ambito provinciale (ma di cultura regionalista) rappresentato dalla Provincia Autonoma di Trento. Questa diede avvio, tra gli anni '90 e oggi, a politiche attive per il lavoro in molti modi, tra i quali l'istituzione di SIG: servizi di interesse generale. Sotto il suggestivo nome di "Progettone" si è inteso, infatti, nella Provincia Autonoma di Trento, un compatto complesso sistema di servizi che è stato capace di impiegare numerosi lavoratori appartenenti a particolari fasce deboli, destinandoli alla manutenzione di parchi comunali, piste ciclabili, verde pubblico e altre attività sociali e/o culturali ovvero servizi funzionali all'amministrazione pubblica. Di fronte allo sviluppo di discipline regolatorie provenienti dall'Unione europea in materia di concorrenza, di appalti pubblici e aiuti di Stato nonché di disciplina dei Servizi di Interesse Generale è stato necessario ripensare quei servizi alla luce di quelli che potevano essere gli affidatari per la realizzazione di interventi di pubblica utilità. Cioè è stato fatto a Trento con una legge della fine del 2022, la numero 12, che è operativa dall'inizio del 2025.

In questa sede non ci preme tuttavia entrare nei dettagli di una normativa particolarmente complessa, (ben sintetizzata in un articolo di Elena Nicolussi Neff pubblicato da *Le Regioni* alla quale rinviamo²⁷). Ci limitiamo a mettere in luce le concatenazioni necessarie ad ottenere il risultato finale, cioè che gli interventi possibili destinati alle fasce deboli della popolazione siano qualificabili come SIG e come tali coperti o da norme del trattato UE o da decisioni dell'Unione europea, sia come servizi di interesse generale di natura economica (per alcuni aspetti: il reinserimento lavorativo) ovvero privi di rilevanza economica (ad esempio quelli legati alla cura del verde) sfuggendo in tal modo al divieto di aiuti di Stato e restando all'interno della normativa concernente gli appalti pubblici e il mercato del lavoro.

Al risultato finale dunque concorrono, nella fattispecie esemplata: l'UE, lo Stato attraverso una delega legislativa alla Provincia autonoma e la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e ordinamento civile e, ovviamente, la Provincia Autonoma di Trento per una sua competenza legislativa primaria in materia

²⁷ E. Nicolussi Neff, *Politiche attive per il lavoro tramite l'istituzione di servizi di interesse generale: l'esempio del progettone nella Provincia autonoma di Trento*, in *Le Regioni*, n. 1/2024, p. 194.

di assistenza sociale; infine i Comuni come ambiti territoriali nei quali si esplicano concretamente i servizi.

Lo sforzo messo in atto nell'apprestamento della legge provinciale n. 12/2022, che ha visto anche una insolita e proficua collaborazione interna, – cioè dell'opposizione – in sede di discussione e deliberazione consiliare, è stato quello di “mettere a terra” due servizi di interesse generale di carattere economico e non economico legati tra loro e funzionali l'uno all'altro.

Il piccolo esempio citato del Trentino concerne una realtà autonomistica proveniente da una collettività che presenta elementi di virtuosità, e come tale è ben nota e apprezzata. È ovvio che in questo caso particolare gli elementi di specialità sono sovrabbondanti ed anche costituzionalmente (oltre che statutariamente) tutelati... ma ciò, almeno, valga a rifondare la speranza e l'aspettativa che il seme dell'autonomia regionale preso per sé possa tornare a germogliare come ambito e realtà istituzionale e politica di coordinamento collaborativo e di partecipazione democratica.

Come già anticipato (supra 7) si è ritenuto utile chiedere a studiosi di una generazione più giovane di quella dei curatori di questa sezione di cercare di fornire alcuni riscontri puntuali sul tema generale dello svolgimento della “potestà legislativa regionale”, allo scopo di apprestare un “carotaggio” del terreno da coltivare, per farsi un'idea se esso contenga ancora gli elementi nutritivi essenziali per far nascere e crescere le piante (istituzionali) che ci stano a cuore.

Seguono pertanto cinque brevi studi specialistici sui temi della potestà legislativa vista *sub specie* della capacità di innovazione: in relazione alla materia urbanistica e governo del territorio (Alberto Roccella); alla regolamentazione e approntamento dei servizi sociali (Camilla Buzzacchi); all'integrazione socio-sanitaria e tutela della fragilità (Elena Vivaldi); a possibili risposte regionali di fronte all'inerzia del legislatore statale nella disciplina del “suicidio assistito” (Emanuele Rossi); all'utilizzazione della fonte regolamentare a fianco o al posto di quella legislativa (Claudio Panzera).

Se è lecito, dopo aver letto questi rapporti pur parziali, formulare una diagnosi tratta dagli *exempla* proposti, possiamo dire che la pianta dell'autonomismo-regionalismo presenta una disidratazione in fase avanzata, ed un complessivo deperimento organico. Ha molto bisogno di concime – sotto forma di efficienza, efficacia ed equità – e di acqua, piovana e non rappresentata da competenze chiaramente attribuite (anzi riconosciute), responsabilità nell'agire di tutti gli attori e partecipazione popolare. Se sì, bene; se no, assisteremo anche per questa via al progressivo venir meno dell'eguaglianza sostanziale e della democrazia del nostro Paese.