

La potestà legislativa e regolamentare delle regioni ordinarie: vecchi e nuovi problemi¹

di Claudio Panzera

1. Nei sistemi politicamente decentrati l'autonomia territoriale si connota in termini più o meno marcati in ragione del tipo di funzioni che la esprimono, degli ambiti materiali cui le stesse si riferiscono e dei limiti giuridici gravanti sul loro esercizio. La combinazione dei suddetti elementi consente di stabilire in astratto quanto l'ente sia "libero" di determinare e conseguire i propri fini generali, ovvero di dotarsi di un *indirizzo politico* autonomo. La Costituzione italiana, com'è noto, puntò sul riconoscimento di competenze legislative – fino ad allora di esclusiva spettanza statale – per differenziare il grado di autonomia politica delle neoistituite Regioni da quella dei preesistenti enti territoriali minori (benché, va ricordato, sul piano della teoria generale l'indirizzo politico non si esaurisce nella sola dimensione normativa: cfr. Martines 1956 e 1971).

Nel caso delle Regioni ordinarie, cui si riferiscono le presenti considerazioni, la "resa" dell'autonomia legislativa in oltre mezzo secolo dal concreto avvio dell'istituto regionale (1970), e a due decenni dalla riforma del regime costituzionale comune (2001), per unanime convinzione non può dirsi esaltante. Su ciò hanno pesato fattori esogeni ed endogeni ben noti: si pensi, fra i primi, agli onnipervasivi poteri di indirizzo, coordinamento, controllo e sostituzione statali, alla mentalità centralistica della burocrazia ministeriale, all'orientamento filo-unitario di buona parte della giurisprudenza costituzionale, al carattere essenzialmente derivato della finanza regionale, all'effetto centripeto delle risposte date dall'ordinamento nazionale a vecchie e nuove "sfide" di carattere globale (recessione economica, pressione migratoria, pandemia sanitaria, emergenza climatica, ecc.); fra i secondi, pur con differenze tra le varie Regioni, alla scarsa cultura autonomistica delle stesse *élites* politiche locali, alla fortissima instabilità dei governi regionali, alla deriva clientelare di molte competizioni elettorali, alla poco oculata gestione delle risorse finanziarie, al neo-centralismo regionale nei confronti degli enti locali, ai riflessi in ambito regionale della trasformazione in senso leaderistico di partiti prima radicati sul territorio,

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.

all'esiguità della partecipazione democratica attiva, fino alla morsa della criminalità organizzata sulle istituzioni in alcuni territori.

Si dispone ormai di una vasta messe di analisi dottrinali sulle “attese tradite” del regionalismo italiano e sulle loro plurime cause, con dovizia di approfondimenti circa difetti congeniti, ritardi e disfunzioni nello sviluppo dell'istituto regionale in genere e della legislazione in specie (da ultimi: AA.VV. 2021, Bartole e Giangaspero 2022, AA.VV. 2023). In questo breve contributo intendo affrontare la questione sotto l'aspetto specifico delle *forme* di espressione dell'autonomia normativa regionale.

Quel processo di svalutazione sostanziale della legislazione regionale, dovuto al carattere “interstiziale” e alla natura “provvedimentale” di buona parte della medesima (Paladin 1996, 301), è stato infatti agevolato – o quanto meno non ostacolato – dalla *indistinzione procedurale* tra legge e regolamento che in origine ha connotato la produzione normativa delle Regioni ordinarie, tutta concentrata nei rispettivi Consigli (parzialmente diversa la situazione delle autonomie speciali). Le cose sono cambiate dopo la riforma del titolo V della Costituzione, con la quale si è però consumato lo spostamento del baricentro dell'azione politica dall'assemblea regionale all'organo esecutivo e al suo vertice direttamente eletto, coerentemente accompagnato dal transito quasi ovunque della fonte regolamentare dal Consiglio alla Giunta.

2. Nel vigore del regime originario, al progressivo dispiegamento della legislazione regionale ha fatto da contraltare un'apparente “atrofia” della fonte regolamentare. Stando ai dati riportati da Onida (1991, 5), nei loro primi 15 anni di attività le Regioni ordinarie avevano prodotto un numero bassissimo di regolamenti, che risaltava al confronto con le *performance* sul piano legislativo (il rapporto era, ad esempio, di 39 a 1127 in Lombardia).

La realtà era però diversa da quanto lasciasse trasparire il “nudo” dato quantitativo. Spesso, come s'è detto, la legge recava norme minute e di estremo dettaglio quando non contenute provvedimenti, con un abbassamento generale della qualità politica della produzione normativa regionale già fortemente astretta dai penetranti limiti desunti dalle norme costituzionali o dalla natura derivata dell'ente. Tale processo – di graduale “amministrativizzazione” della legge regionale, come venne chiamato – si affermò già durante le prime consiliature e rimase, con sporadiche eccezioni, una costante nell'evoluzione successiva. Specularmente, le Giunte fecero ampio uso dei propri poteri esecutivi per sviluppare anche quelli normativi necessari all'espletamento delle loro funzioni, dando origine ad un'attività *para-regolamentare* in forma di contestuali “atti amministrativi generali” che di fatto attuava e completava la normazione consiliare. Ed anche se la giurisprudenza costituzionale ne disconobbe la

natura normativa (sentt. nn. 569 del 1988, 311 e 348 del 1990), risultava comunque difficile districarsi sulla base di considerazioni sostanziali sulla portata innovativa o meno dell'atto adottato. Sotto la crosta del sistema regionale delle fonti, i regolamenti dunque "proliferavano" nell'una e nell'altra veste con l'effetto di "mescolare" anche le funzioni normative e di esecuzione che in tesi avrebbero dovuto rimanere distinte (Ruggeri 2001, 61-63).

3. Secondo il disegno costituente, infatti, nell'assetto delle Regioni ordinarie sembrava doversi rinsaldare quella identificazione organica di poteri e funzioni invece esclusa per il livello nazionale. Nel Consiglio, massimo organo rappresentativo-deliberativo dell'ordinamento regionale, confluivano così tutti i poteri normativi (predisposizione dello Statuto, pur approvato con legge statale, e adozione di leggi e regolamenti); nella Giunta, vertice dell'amministrazione regionale, tutti i poteri esecutivi. Netta separazione fra poteri e rigida corrispondenza fra poteri e funzioni costituivano i muri portanti del progettato edificio regionale. Diversamente, nelle Regioni speciali il potere regolamentare era attribuito alla Giunta (così gli Statuti di Sicilia, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia; in via di fatto in Sardegna e Valle d'Aosta), che ne fece conseguente uso schivando così la deriva "assemblearista" verso cui si sarebbe invece orientata la forma di governo delle Regioni ordinarie.

A scavare appena più a fondo nei lavori preparatori del testo costituzionale, ci si avvede però che la scelta effettuata riflette un orientamento meno granitico di quanto sembri e risente, come in altri casi, della limatura finale compiuta dal Comitato di coordinamento (Falcon 1979, 988 ss.). Per un verso, si riteneva opportuno riservare al Consiglio l'adozione dei regolamenti *attuativi (su delega) di leggi statali*, senza con ciò voler escludere la competenza della Giunta per quelli esecutivi o attuativi di leggi regionali (v., ad es., la posizione di Mortati). Per altri versi, la formulazione relativa alla potestà c.d. "attuativa" dell'originario art. 117, c. 2, non esplicitava il tipo di atto, se legislativo o regolamentare, con cui le Regioni avrebbero dovuto «emanare le norme per [l']attuazione» delle leggi statali, talché la questione rimaneva teoricamente incerta (Faso 1975, 86 ss.). La preferenza per lo strumento della legge si affermò solo in via di prassi e come tale venne riconosciuto dalla Corte costituzionale (sent. n. 212 del 1976), ma non si trattava di una scelta costituzionalmente obbligata; lo Statuto marchigiano, ad esempio, si era orientato per l'attuazione in via regolamentare. Va però anche detto che questa era l'eccezione nel quadro degli Statuti dell'epoca: in fondo, a che ricorrere alla fonte regolamentare quando – vista anche l'unicità del procedimento di formazione delle delibere – i Consigli avrebbero potuto disporre per lo stesso scopo con norme di rango legislativo? (Paladin 2000, 337).

La latitudine del *mezzo* diventa così una concausa dell'abbassamento qualitativo del suo *contenuto*, portando ad ulteriore maturazione quel processo di "assimilazione funzionale" tra legge e regolamento sotteso al concreto inveroimento della potestà concorrente e divenuto lampante nel caso della potestà attuativa (Bartole 1997, 233), nella quale entrambe le fonti regionali attuative – legge e regolamento – sono soggette all'osservanza *integrale* della legge statale da attuare.

Non stupisce allora che un'autorevole dottrina, rimasta minoritaria, abbia valorizzato il regolamento come *prototipo generale della funzione normativa regionale*, rispetto a cui la legge sarebbe solo una forma più elevata di estrinsecazione, obbligatoria se richiesta dalla Costituzione o dallo Statuto, facoltativa in tutti gli altri casi (Berti 1973). La tesi dell'«assolutismo formale», come la definisce il suo autore, appare controcorrente ma ha avuto comunque il merito di tentare una valorizzazione dell'autonomia regionale nella scelta degli atti più idonei ad esprimerla, respingendo come illegittime eventuali interferenze statali. Sconta però una difficoltà sul piano empirico: ragionando di un'unica «funzione normativa a più procedimenti», tale ricostruzione vincola l'efficacia degli atti al loro contenuto normativo anziché alla forma; ma quello è misurabile soltanto *a posteriori*, con tutte l'incertezza che un accertamento del genere comporta.

4. Il vento è cambiato, come si sa, dopo il giro di boa della riforma del Titolo V. La riscrittura nel 1999 degli artt. 121-123 ha permesso una diversa distribuzione interna del potere regolamentare fra gli organi regionali, mentre il nuovo art. 117, c. 6, ne ha esplicitato il fondamento costituzionale ed articolato la distribuzione esterna fra i diversi livelli di governo.

L'effetto congiunto di tali novelle, in teoria, non è di poco conto.

Da un lato si è ampliato lo spazio di intervento della normazione secondaria regionale, che oscilla dopo la riforma tra l'estensione *minima* corrispondente alle materie di competenza legislativa concorrente e residuale delle Regioni (nelle quali possono darsi anche regolamenti di delegificazione e, per alcuni, persino indipendenti o semi-indipendenti) e quella *massima* che include l'attuazione di leggi statali – su delega delle medesime – nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, con l'unico limite inferiore dato dalla riserva di regolamento disposta dal citato art. 117, c. 6, in favore degli enti locali per la «disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite». Tale quadro, è bene precisarlo, è reso incerto dall'operare del noto meccanismo di "sussidiarietà legislativa", il quale – pur non attraendo allo Stato, di norma, anche la potestà regolamentare quando esigenze unitarie legittimino il conferimento al livello centrale di una determinata funzione amministrativa e della connessa regolazione legislativa (sent. n. 303 del 2003) – comunque incide

sull'esercizio della potestà normativa secondaria, rimanga essa in capo alla Regione o sia invece trasferita in casi eccezionali allo Stato (sentt. nn. 151 e 285 del 2005, 76 del 2009).

Dall'altro lato il mutato equilibrio nei rapporti fra gli organi di vertice regionale ha inciso sulla dislocazione del potere regolamentare prima concentrato sul Consiglio e ora transitato, con poche eccezioni, alla Giunta per legittima scelta statutaria (sentt. nn. 313 e 324 del 2003, 2 del 2004, 119 del 2006). Gli Statuti di seconda generazione hanno conservato in capo ai Consigli la titolarità dei soli regolamenti attuativi di leggi statali: scelta comprensibile, trattandosi dell'unica normativa regionale in materie esclusive dello Stato (v. ancora sent. n. 2/2004), ma ancora una volta non obbligata sul piano costituzionale; difatti, in Lombardia e Puglia se ne consente l'ulteriore delega alla Giunta a seguito di deliberazione del Consiglio a maggioranza assoluta. Solo in Abruzzo, Marche e Veneto la potestà regolamentare è riservata per intero all'organo assembleare, ma negli ultimi due casi si prevede la facoltà di delega alla Giunta. Per altri versi, anche quando spetta istituzionalmente alla Giunta, talvolta si consente alle leggi regionali di riportare al Consiglio la disciplina di natura regolamentare nel singolo caso (Basilicata, Molise, Piemonte), mentre è ricorrente la scelta di coinvolgere l'Assemblea – attraverso pareri preventivi delle sue Commissioni interne – nel procedimento di formazione dei regolamenti dell'esecutivo (Basilicata, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana e Umbria). Del tutto atipica, nel quadro descritto, la soluzione campana, che prevede un meccanismo di silenzio-assenso del Consiglio sui regolamenti trasmessi per l'approvazione dalla Giunta.

Rispetto ad una separazione netta tra esercizio della funzione legislativa ed esercizio della funzione regolamentare, le Regioni ordinarie hanno dunque privilegiato un regime flessibile e adattabile in base alle contingenze.

5. Il nuovo assetto ha avuto conseguenze non omogenee nelle varie Regioni, ma è comunque possibile enucleare alcune tendenze comuni anche alla luce dell'ultimo rapporto dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati (*La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2022-2023*).

Se si considera la produzione normativa regionale nel suo complesso (l'insieme delle fonti vigenti al 31 dicembre 2022), si può affermare che le Regioni hanno corrisposto – quantomeno sul piano formale – all'idea di enti “di legislazione” che ne aveva il Costituente. L'86% delle fonti adottate sono infatti leggi, anche se dal 2001 in poi la produzione secondaria è stabilmente cresciuta e si attesta intorno ai 100-150 regolamenti l'anno (il 19% del totale nel 2022). Nel caso delle Regioni speciali il rapporto tende a invertirsi, con i regolamenti adottati dalla Giunta che negli ultimi anni sopravanzano le leggi approvate dal Consiglio. Limitandosi, come premesso, alle

autonomie a Statuto ordinario, merita di essere notato che la “forbice” tra normazione primaria e secondaria si riduce se si considera l’estensione materiale dei rispettivi atti – quantità di disposizioni (articoli e commi) – o addirittura il numero di parole impiegate, che porta i regolamenti a incidere fino al 30% sul totale della normazione. Comunque, come si diceva, dopo la riforma del 2001 si registra un aumento esponenziale del ricorso alle fonti secondarie. Per fare solo pochi esempi: se nei primi trent’anni (1970-2000) la Puglia ne contava 55, nei due decenni successivi è balzata a 468; la stragrande maggioranza dei regolamenti adottati appartiene a questa seconda stagione anche in Lazio (356 su 446 totali) Piemonte (301 su 409), Toscana (389 su 459) e pressoché in tutte le Regioni ordinarie che non ne abbiano conservato la titolarità in capo al Consiglio. Né per questo è scomparsa la tendenza ad avvalersi di provvedimenti di secondo livello *più flessibili* – adottati dal Consiglio, dalla Giunta o persino di natura dirigenziale – per l’attuazione delle leggi (Emilia-Romagna e Lombardia), perpetuando nel mutato contesto la sopravvivenza di un’attività para-regolamentare atipica mascherata (v. anche in Lazio e Liguria). Questa “fuga” dal regolamento, evidentemente, non si giustifica più per la formale mancanza di poteri normativi della Giunta ma è da imputare a ragioni *lato sensu* politiche.

Il dato numerico, in sé, dice ancora poco degli equilibri interni agli organi di governo regionali, che riflette i rapporti di forza fra Presidente della Regione e la “sua” maggioranza consiliare. È significativo a tal fine il dato relativo all’iniziativa legislativa, esercitata dalla Giunta nel 60% dei casi nel 2021-2022 (ma con punte tra il 90 e il 100% in alcune Regioni), ben oltre quanto sarebbe necessario in base alle materie in cui gli Statuti prevedono un’iniziativa riservata all’organo. Ancora, per quanto riguarda i regolamenti, la prassi nel periodo indicato conferma il ruolo dominante dell’Esecutivo (99%, se si considerano anche i casi di esercizio su delega del Consiglio), rendendo evidente come lo “spacchettamento” formale della titolarità della fonte secondaria fra Giunta e Consiglio non abbia avuto conseguenze pratiche di rilievo.

Volgendo l’attenzione agli ambiti interessati dall’attività normativa, bisogna tenere presente che buona parte della legislazione annuale è assorbita dalle manovre di bilancio (il 30%) o volta a soddisfare esigenze di *manutenzione* del sistema normativo, ossia si presenta sotto forma di interventi di modifica, abrogazione e aggiornamento di discipline già esistenti (30%, che sale al 40% nel caso dei regolamenti). Quest’ultimo fenomeno è invero più diffuso di quanto appaia dalle statistiche ufficiali, poiché trasversalmente presente anche in leggi sulla finanza regionale o in discipline mono- e multi-settoriali innovative (che sono, talvolta, anche di riordino/riforma generale); per cui si può affermare che un pezzo significativo dell’autonomia politica regionale sia impegnata nel sistematico adeguamento della normativa vigente. Ciò rappresenta una

tendenza positiva in termini di moderazione nell'uso dello strumento regolativo, ma non vanno sottovalutati i rischi per l'affidamento dei consociati e il principio di certezza giuridica derivanti dalla successione troppo repentina e frequente delle regole che governano un determinato ambito.

Al netto della scarsa produzione relativa all'ordinamento istituzionale (che oscilla nell'ultimo decennio fra il 3 e il 5% delle leggi totali, con la significativa eccezione per la voce "enti locali e decentramento" durante il biennio 2014-2015, segnato dall'impegnativa opera di attuazione della riforma "Delrio"), la restante quota di legislazione regionale è distribuita secondo un ordine di priorità relativamente costante negli anni, che vede al primo posto il settore "servizi alla persona e alla comunità", seguito da "sviluppo economico e attività produttive" e "territorio, ambiente e infrastrutture". Accanto alla disciplina basilare in ciascun macrosettore, si segnalano interventi di qualche rilievo a beneficio della comunità regionale, come i servizi di assistenza psicologica di base, scolastica o per i malati oncologici e interventi per la cura e la prevenzione dei disturbi alimentari; le politiche di sostegno alla genitorialità e per l'invecchiamento attivo o quelle contro il bullismo e il cyberbullismo; le misure per favorire la diffusione dell'autoconsumo energetico, anche in forma collettiva, e della transizione energetica, l'istituzione del registro regionale delle "denominazioni comunali" dei prodotti. Per quanto riguarda i regolamenti adottati, prevale nelle Regioni ordinarie la disciplina esecutiva/attuativa nelle materie "sviluppo economico" e "ordinamento istituzionale", quest'ultima imputabile anche al processo di delegificazione in atto da tempo con riguardo alla normativa sul personale alle dipendenze dell'amministrazione regionale.

Risulta viceversa sottosviluppata, quando non del tutto assente, la disciplina di altri settori pur rilevanti per la "vita" della comunità regionale: ricerca scientifica, alimentazione, ordinamento della comunicazione, protezione civile, previdenza.

Un'ultima considerazione, di carattere trasversale, riguarda l'impatto sui processi normativi (anche) regionali derivanti dal crescente rilievo delle competenze *tecnico-scientifiche* necessarie per la regolazione di molti ambiti di intervento dei poteri pubblici, dall'edilizia alla comunicazione, dal governo del territorio all'ambiente, dall'energia alle prestazioni sanitarie, e così via. Tale esigenza ha finito per attrarre nella sfera autoreferenziale degli "esperti" anche la redazione dei testi normativi, con effetti poco soddisfacenti per le esigenze di chiarezza e comprensibilità cui deve mirare la produzione delle regole dirette alla comunità; regole che finiscono talvolta per "slittare" dalla loro sede naturale – il testo normativo *stricto sensu* – verso sedi atipiche come allegati tecnici, protocolli, linee guida redatti in un linguaggio per lo più sconosciuto ai giuristi, incapaci di "decrittarlo" senza l'ausilio di qualche tecnico (Bin 2023, 15). Questa tendenza aggrava il problema, già serio, della corretta formulazione

delle norme giuridiche (*drafting*), con esiti che sfiorano il parossismo quando il testo risulta “giuridicamente” incomprensibile e non si riesce ad ascrivere al medesimo alcun significato *normativo* sensato. La “oscurità” della legge – e dell’atto normativo in generale – costituisce un grave difetto da tempo segnalato dagli studiosi (Ainis 1997), ma solo di recente la Corte costituzionale ne ha tratto le dovute conseguenze, dichiarando illegittima una disposizione di legge *regionale* «radicalmente inintelligibile» e per tale ragione «forier[a] di intollerabile incertezza nella [sua] applicazione concreta» (sent. n. 110 del 2023). Si aggiunga che, quando il linguaggio tecnico-scientifico tende a prevalere su quello giuridico e la sede della prescrizione sostanziale a trasferirsi in documenti *a latere* del testo normativo, si finisce anche per «scardinare lo stesso impianto tradizionale dei rapporti tra legislazione e amministrazione» (ancora Bin 2023, 16), con la legge regionale vincolata ad atti statali formalmente amministrativi, non diversamente da quanto avveniva nel vigore del vecchio Titolo V con l’esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento.

6. Gli anniversari, come si sa, sono occasione di bilanci. Quelli sullo stato attuale e sul futuro del regionalismo italiano si susseguono senza sosta ad ogni tornante che segni un passaggio fondamentale del passato (la loro istituzione nel 1970 e la riforma del Titolo V, su tutti) o preannunci una cruciale trasformazione nel presente (ancora da ultimo, l’attuazione del regionalismo differenziato). Costante ritorna la domanda sulla divaricazione tra il disegno costituente (e/o del revisore costituzionale) e il ruolo effettivamente incarnato dalle autonomie regionali, che si riduce alla *vexata quaestio*: enti politici o di amministrazione (già AA.VV. 1973)?

L’esperienza di oltre mezzo secolo di regionalismo “in azione” fa trasparire in molte analisi la delusione per ciò che avrebbero potuto e dovuto essere le autonomie – nella dialettica virtuosa e non disgregativa fra pluralismo territoriale e unità/indivisibilità di cui all’art. 5 Cost. – e ciò che purtroppo (non) sono state. Anche i più convinti sostenitori della necessità del decentramento politico, quale mezzo per rendere effettivi i principi di libertà e di democrazia pluralista nell’ordinamento italiano, constatano con amaro realismo come la concreta attuazione del progetto autonomistico abbia dato vita ad «uno pseudo-regionalismo molto più vicino alla deconcentrazione di una serie di funzioni che ad un’autonomia incentrata sulla pluralità degli indirizzi politici degli enti sub-statali», e come trovi conferma a distanza di cinquant’anni dal loro varo «la vecchia considerazione che le Regioni [siano] relegate in Italia nella posizione di minorenni o incapaci sotto tutela, sul presupposto che lo Stato, e la sua burocrazia, sia il depositario della saggezza e dell’equilibrio» (Silvestri 2023, 287 e 289). Per altri versi, il crescente astensionismo dei cittadini alle competizioni elettorali regionali, che di recente ha superato il dato delle elezioni nazionali, testimonia non solo l’*handicap*

derivante dall'assenza di un sistema di partiti politici *regionali* ma anche il fatto che, oggi, la “vicinanza” dell'azione di governo agli amministrati non è più percepita da una larga parte dei diretti interessati come un incentivo alla partecipazione democratica (cfr. Cassese 2023, 85), specie se le decisioni che impattano sulla loro vita sono prese altrove, ossia dal centro e spesso ancora più lontano (dall'UE).

In passato – è sempre Onida a ricordarlo (2011, 579) – l'approccio centralistico seguito dal legislatore nazionale e dalla giurisprudenza costituzionale sotto il vigore dell'originario Titolo V non aveva comunque impedito ai legislatori regionali di cimentarsi in scelte innovative su terreni non ancora battuti dalla legge dello Stato, talvolta anticipando le soluzioni poi assunte a livello centrale (come per la qualifica funzionale dei pubblici impiegati, la creazione delle USL, la sanatoria degli abusi edilizi o in tema di cave, inquinamento idrico, turismo, trasporti: cfr. Onida 1973, 329 ss. e D'Atena 1988, 338). Dopo la riforma del 2001, si è ritenuto che quella stagione sia «definitivamente tramontata» (Di Cosimo 2021, 111): a seguito del movimento centripeto impresso all'attuazione della riforma, si segnala un solo caso rilevante di sperimentazione regionale poi trasfusa nella normativa nazionale (l. n. 215 del 2012), quello della legge campana sulla doppia preferenza di genere nelle competizioni elettorali (legge reg. n. 4 del 2009, “salvata” sul punto dalla sent. cost. n. 4 del 2010). Per il resto, prevale la tendenza dei legislatori regionali a ripiegare su opzioni consolidate e poco originali (leggi “fotocopia”), benché con un grado di omologazione diverso da settore a settore: ad esempio, una certa differenziazione delle politiche si apprezza negli ambiti dell'istruzione e dei servizi sociali (Cerruti 2020, 215 ss. e 291 ss.). Si sottolinea, inoltre, come iniziative regionali rilevanti per la tutela dei diritti fondamentali accertati dal giudice costituzionale, nell'inerzia del legislatore nazionale, trovino non poche volte sbocco in delibere della Giunta anziché in leggi del Consiglio: è accaduto in passato, ad esempio, per la fecondazione eterologa (cfr. Violini 2016, 2584 ss.) e accade ora per il c.d. suicidio assistito (v. la delibera della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna n. 194 del 2024, oggetto di impugnativa governativa presso il giudice amministrativo). Si tratta di ipotesi, all'evidenza, in cui la fattispecie costitutiva del diritto è (ritenuta) completa e autosufficiente, e serve apprestare i profili organizzativi e prestazionali necessari alla sua esigibilità; ma non può escludersi che qualche effetto “conformativo” lo producano anche discipline del genere.

Si ripropone così con rinnovati argomenti l'idea che il “futuro” dell'ente regionale richieda un serio investimento non tanto sul versante della funzione legislativa, bensì nella loro *capacità amministrativa* e nel rapporto con gli enti locali, dove invece molto si potrebbe fare e sperimentare (Barbera 2023, 63; Ciarlo 2023, 102 ss.). Lo stesso processo di differenziazione in corso sembra nei fatti orientarsi verso l'acquisizione di maggiori competenze amministrative e corrispondenti risorse finanziarie, più che

nell'estensione materiale dei campi della legislazione come pure presuppone l'art. 116, terzo co., Cost. (Caretto 2023, 79 s.).

Condividendo la diagnosi sulla crisi del regionalismo italiano, altre ricostruzioni propendono per una terapia che non trascuri la "centralità" della legislazione per il rilancio dell'ente. Necessitando il pubblico potere di una base legale per estrinsecarsi, anche la tesi sulla "vocazione" amministrativa delle Regioni a ben vedere «non contraddice, ma postula, al fine di essere raggiunta, la capacità legislativa delle stesse» (Gianfrancesco 2023, 118; Giangaspero 2021, 136). Più in generale si ricordano, accanto ai nodi irrisolti e ai difetti della ripartizione verticale della funzione legislativa, anche i plurimi vantaggi in termini di salvaguardia del "tono" costituzionale dell'ente Regione rispetto alle autonomie locali, di garanzia della sua sfera di competenza presso il giudice costituzionale e di intrinseca dinamicità delle relazioni con la legislazione statale (Falcon 2003, 132 s.; Gardini 2022, 266 s.): tutto in linea con quei «presupposti fondazionali» di tipo «culturale, spirituale, materiale [e] ideologico» che spinsero i Costituenti a introdurre *ex novo* l'istituto regionale e che non sono oggi certo venuti meno (Balboni 2023, 31).

Mi pare, in fin dei conti, che le due prospettive non si elidano a vicenda ma possano piuttosto integrarsi. Andrebbe aggiunta, cosa altrettanto essenziale, una revisione dei meccanismi collaborativi che sia davvero all'altezza dell'esigenza – ineliminabile di fronte all'auspicato cambio di prospettiva del concorso in termini di co-legislazione e co-amministrazione dei livelli di governo statale e regionale in luogo della "statica" separazione delle competenze (Cortese 2023a, spec. 357 ss., e Id. 2023b, 37 ss.) – di immettere stabilmente le Regioni nei processi decisionali statali *tout court*. Maggiore autonomia implica, infatti, non solo mantenere aperti i canali della differenziazione delle politiche regionali (Bin 2021, spec. 45-47), «ma anche [maggiore] partecipazione *con identità propria* alla definizione e poi all'attuazione di un'impresa comune» (Falcon 2021, 7, c.vo nell'originale); vale a dire un regionalismo ordinato secondo un modello opposto a «quello delle orbite che non si incontrano», ossia «quello dei percorsi convergenti in vista della realizzazione [degli] interessi comuni» (Amato 2023, 20).

Una maggiore e migliore cooperazione, dunque, è il *fil rouge* comune alle varie proposte di riforma sul rilancio possibile e auspicabile delle autonomie regionali. Ma con una necessaria precisazione: il "baricentro" politico delle Regioni si è spostato, ancor di più dopo l'introduzione dell'elezione diretta del loro Presidente, dall'elaborazione legislazione di un indirizzo autonomo alla partecipazione/negoziazione – comunque non paritaria – nella formazione degli indirizzi governativi statali a vario titolo incidenti sulle competenze regionali (attraverso il sistema delle conferenze), che poi – a prescindere dal tipo di atto che li

recepisce: legislativo, regolamentare, amministrativo – *pretendono* di vincolare a cascata l'esercizio dell'autonomia politico-legislativa delle Regioni.

Anche gli equilibri interni all'ente sono conseguentemente mutati: le assemblee rappresentative restano ai margini di un processo saldamente guidato dagli esecutivi e in specie dal loro vertice monocratico, in linea peraltro con un'evoluzione (o involuzione, a seconda dei punti di vista) generale nei sistemi a democrazia maggioritaria o “governante”. Nel quadro descritto, persino la funzione di tutela della sfera di autonomia garantita dinnanzi alla Corte costituzionale – istituzionalmente affidata ai Presidenti – finisce per essere assorbita all'interno di una strategia (individuale o di gruppo) di gestione politica dei complessivi rapporti dell'ente con lo Stato. Si pensi, solo da ultimo, al ruolo dei Presidenti nel “rinegoziare” il testo della legge regionale, prendendo impegni politici per il Consiglio, a seguito dei rilievi informali comunicati dal Governo nell'ambito della procedura delineata dalla recente Direttiva del Presidente del Consiglio del 23 settembre 2023 sulla “razionalizzazione” dell'istruttoria governativa nell'esame delle leggi regionali (su cui Politi 2023; Bolognese 2024, 12 ss.).

Qualunque riflessione su ruolo e natura dell'istituto regionale, oggi, non può fare a meno di partire realisticamente da qui.

Bibliografia di riferimento

AA.VV., *Le Regioni: politica o amministrazione?*, Ed. Comunità, Milano 1973.

AA.VV., *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2-3/2011.

AA.VV., *Risposte al Forum su Alcune questioni sulle Regioni – 2021*, in *Le Regioni*, 1-2/2021.

AA.VV., *Il futuro delle Regioni*, a cura di R. Bin e F. Ferrari, Editoriale Scientifica, Napoli 2023.

Ainis M., *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma-Bari 1997.

Amato G., *Il regionalismo cooperativo. Una risorsa delle democrazie*, in AA.VV. *Il futuro delle Regioni*, cit.

Balboni E., *Pensieri spettinati su autonomie e regionalismo*, in AA.VV. *Il futuro delle Regioni*, cit.

Bartole S., *Le attribuzioni regionali*, in S. Bartole e F. Mastragostino, *Le Regioni*, Il Mulino, Bologna 1997.

Bartole S. e Giangaspero P., *Diritto regionale. Una conversazione*, il Mulino, Bologna 2022.

- Berti G., *Il regolamento come atto normativo regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/1973.
- Bin R., *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani*, in *Le Regioni*, 1-2/2021.
- Bin R., *Legge e amministrazione*, in *Le Regioni*, 1/2023.
- Bolognese E., *Il fantasma della “contrattazione di legittimità” aleggia nuovamente sull’autonomia regionale (Sulla “direttiva” del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 ottobre 2023)*, in *La Rivista “Gruppo di Pisa”*, 1/2024.
- Caretti P., *Le prospettive incerte del nostro regionalismo*, in AA.VV. *Il futuro delle Regioni*, cit.
- Cassese S., *Le Regioni cinquant’anni dopo: un bilancio*, in AA.VV. *Il futuro delle Regioni*, cit.
- Cerruti T., *Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato. Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale*, ESI, Napoli 2020.
- Ciarlo P., *L’inevitabile nanismo legislativo delle Regioni e il loro avvenire amministrativo*, in AA.VV. *Il futuro delle Regioni*, cit.
- Cortese F., *Le Regioni co-legislatori e co-amministratori: ambizioni originarie, oscillazioni attuative, potenziali traguardi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2023(a).
- Cortese F., *Regioni e leale cooperazione*, in *Le Regioni*, 1/2023(b).
- D’Atena A., voce *Regione*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Giuffrè, Milano 1988.
- Di Cosimo G., *Brevi note sullo stato attuale del sistema regionale*, in *Le Regioni*, 1-2/2021.
- Falcon G., *Le potestà normative regionali dall’Assemblea costituente al testo costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4/1979.
- Falcon G., *Lo stato delle regioni*, in *Le Regioni*, 1-2/2021.
- Falcon G., *Caratteri consolidati e possibili evoluzioni del regionalismo italiano*, in AA.VV. *Il futuro delle Regioni*, cit.
- Gardini G., *Le tendenze dell’autonomia legislativa delle Regioni*, in *Ist. fed.*, 1/2022.
- Gianfrancesco E., *Le Regioni per l’amministrazione... attraverso la legislazione*, in *Le Regioni*, 1/2023.
- Giangaspero P., *L’organizzazione «costituzionale» delle Regioni e il ruolo della legge regionale*, in *Le Regioni*, 1-2/2021.
- Martines T., *Studio sull’autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956.
- Martines T., *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, Giuffrè, Milano 1971.
- Onida V., *Intervento*, in AA.VV., *Le Regioni: politica o amministrazione?*, cit.
- Onida V., *Regolamenti regionali*, in *Enc. giur.*, XXVI, Ist. Enc. it., Roma 1991.

Onida V., *Più o meno autonomia? Itinerari per una risposta articolata*, in *Le Regioni*, 2-3/2011.

Paladin L., *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna 1996.

Paladin L., *Diritto regionale*, VII ed., Cedam, Padova 2000.

Politi F., *La direttiva sulla “razionalizzazione” della procedura governativa di esame delle leggi regionali. Prime considerazioni*, Lettera AIC 11/2023, in www.associazionedeicostituzionalisti.it

Ruggeri A., *Le fonti del diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Giappichelli, Torino 2001.

Silvestri G., *Lo squilibrio originario (e persistente) del regionalismo italiano*, in AA.VV. *Il futuro delle Regioni*, cit.

Violini L., *Regioni ed eterologa: i livelli essenziali di assistenza, il coordinamento politico interregionale e le scelte regionali in materia*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, III, Giappichelli, Torino 2016.