

Il futuro delle regioni

a cura di

Roberto Bin e Fabio Ferrari

scritti di

Giuliano Amato, Enzo Balboni, Augusto Barbera,
Sergio Bartole, Paolo Caretti, Sabino Cassese, Pietro Ciarlo,
Antonio D'Atena, Giandomenico Falcon, Stelio Mangiameli,
Francesco Merloni, Antonio Ruggeri, Giulio Maria Salerno,
Gaetano Silvestri, Giovanni Tarli Barbieri, Lorenza Violini

Introduzione di

Roberto Bin

Editoriale Scientifica
Napoli

Tutti i diritti sono riservati

© Editoriale Scientifica srl 2023
Via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli

www.editorialescientifica.com
info@editorialescientifica.co
ISBN 979-12-5976-553-6

INDICE

ROBERTO BIN, <i>Il futuro delle regioni. Un'introduzione</i>	7
GIULIANO AMATO, <i>Il regionalismo cooperativo. Una risorsa delle democrazie</i>	15
ENZO BALBONI, <i>Pensieri spettinati su autonomie e regionalismo</i>	31
AUGUSTO BARBERA, <i>Il 'peccato originale' delle regioni</i>	57
SERGIO BARTOLE, <i>La dottrina e il diritto regionale vivente: è auspicabile un cambio di rotta</i>	65
PAOLO CARETTI, <i>Le prospettive incerte del nostro regionalismo</i>	75
SABINO CASSESE, <i>Le regioni cinquant'anni dopo: un bilancio</i>	83
PIETRO CIARLO, <i>L'inevitabile nanismo legislativo delle regioni e il loro avvenire amministrativo</i>	97
ANTONIO D'ATENA, <i>Dove vanno le regioni?</i>	107
GIANDOMENICO FALCON, <i>Caratteri consolidati e possibili evoluzioni del regionalismo italiano</i>	127

- STELIO MANGIAMELI, *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato* 141
- FRANCESCO MERLONI, *Salviamo il regionalismo dall'autonomia asimmetrica dell'art. 116, comma 3, della Costituzione* 189
- ANTONIO RUGGERI, *Sliding doors per il prossimo futuro dell'autonomia regionale: degrado o ripresa?* 235
- GIULIO MARIA SALERNO, *Autonomie e ambiente: sull'innovatività delle recenti modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione* 263
- GAETANO SILVESTRI, *Lo squilibrio originario (e persistente) del regionalismo italiano* 283
- GIOVANNI TARLI BARBIERI, *A sessant'anni dall'avvio dell'esperienza delle regioni ordinarie* 295
- LORENZA VIOLINI, *Il regionalismo italiano e le riforme. Le diverse tappe e le complesse prospettive della differenziazione* 315

IL FUTURO DELLE REGIONI. UN'INTRODUZIONE

Roberto Bin*

L'avvio dell'esperienza delle regioni ordinarie contrassegnò l'inizio degli anni '70. La prospettiva di rinnovamento delle istituzioni pubbliche e dei rapporti politici, aperta dalla creazione dei nuovi enti politici e legislativi, catalizzò l'attenzione di un'intera generazione di studiosi di diritto pubblico, come ricordano molti degli scritti qui raccolti. Delle molte iniziative intraprese in quegli anni ne furono testimonianza duratura l'istituzione dell'ISGRe (Istituto di studi giuridici regionali) nel 1972 e, per opera di questo, il varo della rivista *Le Regioni*: di entrambe furono promotori e animatori docenti delle Università di Trieste e di Padova. Ecco da dove nasce la (doppia) ricorrenza che questa raccolta di scritti intende festeggiare.

Il clima in cui si svolgono questi festeggiamenti è ben diverso dal vivo interesse, se non dall'entusiasmo con cui fu accolta cinquant'anni fa la nascita delle regioni. Mezzo secolo di esperienza regionale ha rivelata tutta la difficoltà di far funzionare senza eccessive frizioni il sistema delle autonomie appena abbozzato dalla Costituzione del 1948 e che la riforma costituzionale del 2001 avrebbe voluto ridisegnare, purtroppo senza tenere nel giusto conto i nodi tecnici che l'esperienza aveva fatto emergere con chiara evidenza. La delusione di oggi si contrappone all'entusiasmo di ieri. Perciò ci è sembrato lecito e interessante chiedere, innanzitutto a chi era stato protagonista dell'inteso dibattito che accompagnò la vicenda 'costitutiva' delle regioni ordinarie, quali siano oggi le prospettive che si delineano guardando al loro futuro.

* già Professore Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Ferrara.

I sedici contributi che hanno dato seguito al nostro invito rispondono generosamente alle attese. Per programma il tema era del tutto libero, come libera era la scelta della lunghezza e del 'formato': desta perciò qualche sorpresa constatare che gli svolgimenti, pur molto diversi, sembrano convergere verso gli stessi approdi, fornendo spunti di grande interesse.

Provo a sintetizzare i principali punti di accordo che emergono dall'analisi critica dell'esperienza italiana e dei nodi 'storici' del regionalismo.

Un primo argomento su cui si registra una convergenza molto interessante, e che trae origine da una rilettura critica dell'esperienza regionale italiana, riguarda la prospettiva a cui le regioni dovrebbero guardare. Vi è un notevole consenso ad abbandonare l'immagine derivata dallo stesso *imprinting* costituzionale, tutto imperniato sulla concorrenza tra la legislazione della regione e quella dello Stato. L'esperienza ha dimostrato i limiti di questo modello; e suggerisce che venga lasciata da parte la ricerca della diversità e quindi della tensione tra centro e autonomie (Amato), superando «l'idea di due serie di attribuzioni destinate a non incontrarsi mai come due rette parallele», idea che peraltro «è rimasta scritta sulla carta» (Bartole); andrebbe riconsiderato in profondità il sistema in cui «le regioni si sono comportate come parti di una confederazione rissosa, non come componenti di un organismo unitario, quello che la Costituzione chiama 'Repubblica'» (Cassese).

Il che non significa affatto rinunciare all'autonomia regionale, perché essa appare un tassello indispensabile dell'assetto democratico italiano. Se, da un lato, è ampiamente condivisa «l'avversione al centralismo autoritario» (Balboni) – «l'assolutismo» del legislatore statale (Mangiameli) – dall'altro, davanti alle evidenti difficoltà delle istituzioni democratiche a far fronte ai molti fattori di crisi, è proprio nel rafforzamento dell'autonomia regionale che si scorge il possibile antidoto al pericolo «di trovarsi davanti al dilemma caos o

svolta autoritaria» (Amato). Va ripensato dunque il ruolo delle regioni: ma come? Anche sulla risposta da darsi a questo interrogativo sembra di potersi registrare una certa convergenza: il ruolo delle regioni non deve caratterizzarsi, come è accaduto in passato, per la competizione con lo Stato e la contrapposizione delle competenze («il regionalismo 'competitivo' è la versione liberista dell'autonomia [...] perciò è contrario alla Costituzione», giunge a sostenere Merloni), ma ispirarsi ad un modello cooperativo, in cui le autonomie siano coinvolte «nel perseguimento di interessi comuni» (Amato). È quasi inevitabile che la conclusione cui si arriva per questa strada sia che debba essere riconosciuta la «prevalente la vocazione amministrativa delle regioni» (Barbera; nello stesso senso Falcon): «nel disegno del diritto regionale vivente spetta allo Stato di conformare secondo le sue necessità l'assetto delle autonomie»; bisogna perciò riconoscere «che sono le autorità centrali il perno del sistema e che ad esse le Regioni si devono raccordare con il chiaro e preciso intento di corrispondere alle esigenze dell'ordinamento nel suo complesso [...] Le Regioni vanno viste come enti chiamati a completare e chiudere gli interventi pubblici negli ambiti di rispettiva competenza normalmente promossi ed avviati dallo Stato» (Bartole).

Si tratterebbe del resto di accettare quello che l'esperienza ci mostra come già accaduto, cioè che si è passati «dall'idea di una Regione ente politico, di programmazione e legislazione ad una realtà nella quale la Regione va assumendo progressivamente sempre più la fisionomia di ente 'amministrativo'» (Caretto). Come icasticamente conclude Ciarlo, «il futuro delle regioni o sarà amministrativo o non sarà». La rinuncia delle regioni ad un uso 'forte' della propria autonomia legislativa – usata in passato, del resto, «poco e male» (Tarli Barbieri), per lo più «per attribuire piccoli privilegi e piccole esenzioni da obblighi nazionali ai loro cittadini» (Amato) – dovrebbe essere compensata dal rafforzamento delle loro competenze nel plasmare l'assetto dei poteri locali (Barbera). Ecco che distogliere lo sguardo dalle competenze legislative porterebbe la regione «a fungere da organo di coordinamento e di potenziamento

delle attività amministrative locali», «un complesso amministrativo 'a caratteristiche generali unitarie'» (Violini), adattando le proprie strutture e procedure amministrative alle specifiche particolarità del loro modello amministrativo (Merloni).

In questa prospettiva la legislazione regionale dovrebbe soprattutto «rafforzare i processi di partecipazione responsabile dei cittadini» (Balboni), assolvendo ad un compito di fondamentale importanza per l'intero assetto costituzionale, data «l'importanza delle procedure partecipative nel sostituire i vecchi canali partitici allo scopo di formare una comune convinzione sulla utilità delle regole che si adottano e quindi della necessità di osservarle»: in questi termini si può vedere nelle autonomie un «ingrediente essenziale delle democrazie» (Amato).

Ecco che nello scenario futuro delle regioni ritrova un posto di primo piano un tema che aveva dominato l'avvio dell'esperienza delle regioni agli esordi degli anni '70, riassunto nel frequentatissimo slogan 'la regione per la partecipazione'. Eppure, in questo primo mezzo secolo di vita delle regioni ordinarie, questo obiettivo non sembra aver registrato molti successi. La responsabilità è fatta risalire a cause diverse, e lo stesso centralismo che ha dominato i rapporti Stato-regioni sembra esserne la prima. Come osserva Bartole, è stato il ben noto fenomeno della conversione del limite di merito in limite di legittimità, che ha messo sistematicamente fuori gioco il Parlamento nelle controversie Stato-regioni, ad esaltare la «supremazia dello Stato-apparato, in netta contraddizione con l'orientamento sotteso all'originario controllo parlamentare di merito, che pareva concepito a garanzia degli interessi generali dello Stato-comunità». A ciò si aggiunga la crisi dei partiti politici, quali mediatori nei conflitti di interessi (D'Atena), e il fenomeno di «irrigidimento autoritario» causato dal «protagonismo degli esecutivi, che mette ai margini contemporaneamente Parlamento nazionale e Consigli regionali» (Silvestri). Il tema della partecipazione è richiamato dunque a rianimare la scena, portando con sé sulla ribalta l'altro slogan degli anni '70, 'le regioni per la riforma dello Stato': le

regioni dovrebbero garantire «una maggiore partecipazione popolare alle decisioni inerenti alle politiche pubbliche» (Balboni), e il ruolo delle regioni 'amministrative' sarebbe rafforzato nelle politiche pubbliche specialmente in connessione con la necessità di riformare i ministeri come conseguenza dell'avvio della 'differenziazione' delle competenze regionali (Violini).

Ecco l'altro tema che ha attratto molto gli Autori dei nostri contributi, quello del 'regionalismo asimmetrico' e della 'differenziazione' prospettata dall'art. 116, c. 3, Cost. Qui però le opinioni sembrano dividersi nettamente, tra chi guarda con interesse all'ipotesi del regionalismo asimmetrico e chi la rigetta in radice. Ancora una volta è del ruolo delle regioni nel sistema costituzionale che si discute. D'Atena, per esempio, legge nello sviluppo del nostro regionalismo il fronteggiarsi di due logiche – l'una caratterizzata dall'asimmetria e da una logica derogatoria (di esse le regioni ad autonomia speciale costituiscono l'archetipo), l'altra invece «contrassegnata dalla simmetria» che «obbedisce ad una logica, non già derogatoria, ma traslativa». La riforma del 2001 ha aumentato la contaminazione tra queste due logiche; e l'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. costituirebbe un motore potente di accentuazione della differenziazione. Ma questo sviluppo – avverte D'Atena – è fortemente contrastato dai 'motori' del centralismo, tra i quali un ruolo importante è esercitato dai partiti politici, la cui «postura centralistica» si manifesta nei numerosi disegni di legge costituzionale rivolti a riaccentrare le competenze (su ciò si vedano le considerazioni di Salerno, che richiama l'attenzione alle modifiche degli artt. 9 e 41 Cost.). Il 'regionalismo differenziato', visto in questa prospettiva non rappresenta «un corpo estraneo al modello ma ne costituisce una coerente applicazione», potendo «supplire, almeno in parte, alla mancata attuazione dell'art. 118 Cost.», e avviare così un processo che «confermerebbe l'attuale linea di tendenza che va verso una progressiva e sempre più marcata 'amministrativizzazione' dell'ente Regione» (Caretto).

È questo un punto di particolare interesse. «Il dibattito sul fe-

deralismo differenziato formalmente riguarda il riparto della legislazione, ma nella sostanza riguarda gli spazi amministrativi e finanziari» (Ciarlo); è quanto emerge dalle bozze d'intesa elaborate sinora, che anche sotto il profilo linguistico, come nota infatti Mangiameli, segnano «il passaggio dalle competenze legislative alle funzioni amministrative [...] non si adoperava più l'espressione 'asimmetria' o 'clausola di asimmetria' (art. 116, c. 3, Cost.), ma si parla in modo generale di 'differenziazione'»; sicché «le regioni hanno finito con il negoziare funzioni che avrebbero dovuto essere, a partire dal novembre del 2001, di competenza di tutte le regioni»: allora, «più che ad una legge quadro per l'asimmetria (di cui si sente poco il bisogno) [...] [si dovrebbe parlare di] una legge di riordino delle funzioni per avviare una nuova fase del regionalismo italiano che ricomprenda anche un accordo finanziario con tutte le Regioni, la cui attuazione sia graduata nel tempo di una legislatura».

Sul fronte opposto, una opposizione di principio al regionalismo 'asimmetrico' è manifestata da Merloni, che scarta «un regionalismo *'tailor made'*, si direbbe meglio, 'fai da te', nel quale ogni ceto politico regionale potrebbe trovare interesse alla crescita di poteri, funzioni, apparati. Una prospettiva non solo impraticabile ma un vero inganno, perpetrato contro le regioni più povere, ma anche delle forze politiche preoccupate della tenuta dell'unità del sistema: nel modello dell'asimmetria generalizzata a venti regioni, si costruirebbe la fine anche pratica del regionalismo, nel quale ogni regione segue (si illude di seguire) una propria strada diversificata» (Merloni). Ma questa opposizione è diretta all'asimmetria delle competenze legislative (e delle provviste finanziarie), non già a un regionalismo «fatto di differenziazioni, delle differenziazioni istituzionali che ciascuna regione (ciascun sistema complesso di autonomie territoriali insistenti nel territorio regionale) vorrà realizzare nel proprio territorio, ma anche della differenziazione delle modalità di garanzia dei diritti (organizzative, conoscitive, procedimentali) che l'autonomia di ciascuno degli enti territoriali assicura» (Merloni).

In fondo, è l'impostazione data all'attuazione dell'art. 116, c. 3,

Cost. dalle proposte delle tre regioni 'ricche' del Nord quella che non convince (e la cui realizzazione sembra «una vera e propria *mission impossible*» come la definisce Violini), non già la differenziazione dei modelli amministrativi «per non dare più soluzioni uniformi a problemi che richiedono invece sbocchi diversi nelle singole realtà periferiche» (Tarli). Se si accetta la prospettiva di una 'regione amministrativa', su cui tutte le opinioni sembrano convergere, anche il tema della differenziazione perde 'divisività'. Il problema è però, come segnala Falcon, che «l'intera vicenda del regionalismo differenziato si presenta, per l'esperienza che sin qui se ne è avuta, anche come il tentativo di realizzare alcune isole di forte autonomia nel momento stesso in cui la tendenza generale del paese è piuttosto nel senso di un rafforzamento delle funzioni di direzione e coordinamento del centro – significativo in questo senso il P.N.R.R. e le regole della sua gestione – e dei vincoli di collaborazione tra centro e Regioni».

Qui si vede quale sia il problema che ostacola una chiara visione del ruolo della regione come 'ente di amministrazione', su cui – come si ricordava all'inizio – molti scritti qui presentati convergono: il problema è che l'amministrazione è già 'occupata' da enti che appartengono all'amministrazione periferica dello Stato – l'organizzazione scolastica e il sistema delle soprintendenze in primo luogo, soggetti verso i quali si volgono gli sguardi di chi vorrebbe brandire l'arma della 'differenziazione' – e dall'amministrazione locale, che proprio contro l'azione delle regioni ha sempre chiamato a difesa lo Stato. Dalla soluzione di questo groviglio, mai dipanato in questo mezzo secolo di vita delle regioni ordinarie, sembra dipendere qualsiasi apertura. Se nell'immediato futuro si procederà davvero a ripristinare il ruolo amministrativo e di rappresentanza politica delle province, è di allentare questo groviglio che ci si dovrà anzitutto preoccupare.

Un ringraziamento molto sentito va agli Autori che hanno risposto all'invito a contribuire al volume: l'invito – loro rivolto dai Direttori dei Dipartimenti di Giurisprudenza delle Università di Trieste e Udine – a «pensare al futuro, immaginare quali sviluppi potrà avere il sistema delle relazioni centro-periferia, quale ruolo è pensabile che venga assegnato a regioni e autonomie locali». L'invito era rivolto in primo luogo agli studiosi che hanno accompagnato gli esordi dell'esperienza delle regioni ordinarie, ma si è voluto estenderlo ad alcuni studiosi della generazione successiva, particolarmente qualificati dall'esperienza svolta nelle istituzioni, nei centri di ricerca o nella stessa Rivista *Le Regioni*. Le molte adesioni all'invito fanno intendere che il tema era indovinato, capace di suscitare l'interesse e a stimolare considerazioni di notevole pregio.

A condividere la responsabilità della realizzazione di questo volume è stato il dott. Fabio Ferrari, che si è sobbarcato il peso del lavoro editoriale, svolgendolo con intelligenza e competenza. A lui vanno i miei ringraziamenti più sentiti.

Gli scritti qui raccolti sono stati consegnati prima del Natale 2022, e non sono perciò aggiornati con le ultime versioni del così detto 'd.d.l. Calderoli': salvo lo scritto di Francesco Merloni che, per il tema trattato, non ha potuto esimersi dall'aggiornamento in bozze.

La stampa di questo libro è stata resa possibile dal contributo della Regione Friuli-Venezia Giulia, che fin dall'inizio e per molti anni in seguito ha sostenuto le attività dell'ISGR