L'autonomia è una scelta politica, non una questione giuridica

di Roberto Bin

(editoriale del fascicolo 2/2026 de *Le Regioni*)

Il progetto di questo fascicolo prende le mosse da un'impressione ampiamente diffusa: che le Regioni ordinarie abbiano perso ormai da tempo quella carica innovativa che avevano manifestato all'inizio della loro esperienza, nelle prime legislature. Allora la loro istituzione, pur avviata con grande resistenza delle autorità centrali, sembrava preludere alla «assunzione da parte del legislatore regionale di un accentuato ruolo di supplenza nei confronti del legislatore statale» (F. BASSANINI, *Le Regioni fra Stato e comunità locali*, Bologna 1976, 85). L'esempio più rilevante è sicuramente la legislazione regionale anticipatrice di alcune linee fondamentali della futura riforma sanitaria, che costituisce il punto apicale della (ahimè breve) stagione delle riforme della Repubblica. Già nella prima legislatura le leggi regionali avevano delineato notevoli intenti riformatori in vari altri settori cruciali, come l'urbanistica e il governo del territorio, l'inquinamento, i centri storici ecc. (per una panoramica completa si rinvia alla ampia ricerca promossa dall'I.S.G.Re, *La prima legislatura regionale, 1970-1975*, Milano 1976). Eppure allora le attribuzioni regionali erano alquanto ristrette dai contestati primi decreti di trasferimento delle funzioni (1972), tant'è che la prima legislatura si concluse con l'avvio di un secondo trasferimento «per settori organici» (legge di delega 382/1975, attuata poi dal d.P.R. 616/1977); e in seguito vi fu l'ulteriore estensione delle attribuzioni regionali che intendeva "anticipare" la riforma costituzione del Titolo V ricorrendo alla tecnica del rovesciamento del guanto: vale a dire attraverso l'enumerazione delle sole materie di competenza esclusiva dello Stato, tutte le altre funzioni restando demandate alla autonomia regionale.

Eppure questo evidente allargamento dei settori materiali di competenza dei legislatori regionali non sembra esser stato accompagnato da un altrettanto marcato loro impegno sul fronte dell'innovazione legislativa: nonostante fosse stata la Corte costituzionale stessa (per la penna di Valerio Onida), all'esordio dell'applicazione del "nuovo" Titolo V, a invitare le regioni a «muovere… non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale» (sent. 282/2002). È vero che non si è mai smorzata l'occhiuta vigilanza delle burocrazie ministeriali, sempre pronte a far scattare l'impugnazione governativa delle leggi regionali giudicate, non dico troppo innovative, ma non sufficientemente conformiste. Ma se guardiamo i dati numerici, da allora il numero delle leggi regionali risulta in costante diminuzione e la loro lunghezza sempre più breve. Poche le leggi che meritano di essere ricordate, troppe quelle che mirano a intervenire in deroga ai vincoli posti dalle leggi nazionali, specie nell'uso del territorio o a tutela della concorrenza. Molti anche i tentativi del legislatore locale di varare norme di carattere

“identitario” o che mirano a proteggere interessi locali o di categoria (per qualche ulteriore considerazione a questo proposito rinvio a *Regioni, democrazia, legislazione*, in *questa Rivista* 2/2024, 247 ss.).

E tuttavia non sempre è così. Questo fascicolo della *Rivista* vorrebbe vedere oltre al panorama poco esaltante della legislazione regionale corrente, cercando di volgere lo sguardo a orizzonti più promettenti. Alcuni contributi danno conto di episodi di legislazione regionale molto innovativa, che cercano di rispondere a domande forti provenienti dalla società in un panorama in cui è la legislazione statale, piuttosto, a mostrare un’insopportabile immobilità, spesso gravata da opzioni politiche poco definite o molto contrastate. In questi casi sono le Regioni a spingersi alla ricerca di una disciplina adeguata alla domanda sociale. Altri contributi si interrogano sulla strumentazione finanziaria che le Regioni posso utilizzare per intervenire con efficacia nella soluzione di problemi su cui, ancora una volta, la legislazione statale appare affetta da ingiustificabile immobilismo.

Segni dell’attivismo legislativo di alcune regioni, che sembrano riscoprire il ruolo *politico* della legislazione, sono senz’altro alcune leggi con cui la Regione Toscana ha chiuso l’XI legislatura sfidando apertamente l’immobilismo legislativo dello Stato in due settori di grande rilevanza sociale. La legge più nota e discussa è quella sul “fine-vita”, che fa seguito a una famosa sentenza con cui la Corte costituzionale ha reagito alla paralisi del legislatore statale (sent. 242/2019). È una legge che ha suscitato grande dibattito in letteratura e una drastica reazione del Governo, il cui ricorso ha provocato una sentenza della Corte costituzionale di cui molto si potrebbe dire: compie un apparente salvataggio della legge regionale (anche per non smentire gli importanti principi stabiliti dalle sue precedenti sentenze sul tema del suicidio assistito), ma pratica al contempo una pedissequa e scarsamente difendibile delimitazione dell’incidenza della legislazione locale in un campo che il legislatore nazionale si ostina a lasciare incolto e in cui la stessa Corte è stata costretta a intervenire dettando principi importanti e innovativi.

Di questa vicenda si occupa il contributo di Pier Francesco Bresciani, che opportunamente sottolinea che la “ripoliticizzazione” della legge regionale, di cui si avvertono chiari i sintomi, dimostra «che, come soggetti costituzionali, gli enti regionali sono i primi interpreti dell’estensione delle proprie competenze e che, mediante strategie legali, avrebbero la possibilità di rivendicare un ruolo più ampio di quello che è stato loro tradizionalmente riconosciuto». È proprio in questa luce che deve essere letta anche la vicenda dell’altra legge toscana di fine legislatura che affronta il problema dei c.d. “affitti brevi” e delle implicazioni che il loro diffondersi proietta sulla tenuta del tessuto urbano e sociale di molte città italiane: anche in questo caso l’innovazione legislativa promossa dalla Toscana si è scontrata con l’impugnazione del Governo, sceso subito in campo a diffendere il principio di intangibilità della proprietà privata e della libera iniziativa economica. Di questo episodio si occupa il contributo di Giacomo Menegus, che sottolinea come il lungo

periodo di inerzia del legislatore statale di fronte all'emergere dell'*overtourism* abbia stimolato alcune regioni italiane a innovare la regolazione delle locazioni turistiche brevi, adottando strumenti diversi per tutelare residenzialità, patrimonio abitativo e storico-artistico, qualità urbana; e come la Corte costituzionale abbia consentito ampi spazi di intervento regionale, invocando sussidiarietà e clausole sociali della Costituzione come principale fondamento giustificativo dell'iniziativa regionale.

Diverso è il problema che solleva l'emersione di filoni nuovi di legislazione regionale, che si sono sviluppati fuori da ogni traccia di legislazione statale di principio, pur rimanendo sostanzialmente immuni alle censure del Governo. Un primo esempio, illustrato dal contributo di Angela Cossiri, è dato da ben tredici leggi regionali, adottate in poco più di un decennio, in materia di *caregiving* familiare. Esse si collocano in un contesto appena tratteggiato dal diritto europeo e sfiorato dalla giurisprudenza costituzionale, ma in cui, ancora una volta, si è vanamente sollecitato l'intervento del legislatore statale: lo ha fatto la stessa Corte, chiamata più volte a smussare la disciplina statale e rimodellarla venendo a capo del complesso intreccio di interessi pubblici e privati, la cui composizione non appare poter riposare soltanto sulle leggi delle regioni. Qui la supplenza delle regioni soffre di evidenti limiti, ma lo sforzo da esse compiute appare veramente apprezzabile.

Un altro settore in cui si registrano importanti innovazioni introdotte dalle regioni è quello della c.d. transizione digitale. Come ci testimonia il contributo di Domenico Gabriele Nuzzolese, in questo caso l'iniziativa delle regioni - e di una in particolare, la Puglia – non è stata affatto ostacolata dallo Stato, ma anzi ha ricevuto riconoscimenti e premi. Indubbiamente trattandosi di un segmento del PNRR che ciò sia accaduto lo si spiega bene: ma è opportuno osservare che è stata una regione del Mezzogiorno ad assumere un ruolo trainante, anche per le altre regioni, nell'innovazione amministrativa.

Queste due ultime vicende ci dimostrano che non è sempre vero che l'innovazione legislativa si scontra con l'insuperabile scoglio del severo controllo dello Stato. È vero piuttosto che difficilmente le regioni possono passare indenni se la loro iniziativa legislativa cerca di inserirsi in temi su cui a livello nazionale si assiste ad un conflitto di interessi (come nel caso degli affitti brevi) o di visioni etico-politiche (come nel caso del fine-vita) che tengono sotto scacco il parlamento e il governo stesso, incapaci di venire a capo di qualsiasi decisione che non sia opporsi alle iniziative regionali. Ma in altri casi, più "neutri", alla legislazione regionale innovativa gli spazi non sono preclusi: o non lo sono almeno fin tanto che non siano necessari strumenti più incisivi, e perciò gelosamente custoditi dalle autorità statali.

Spesso il problema è che le regioni non osano. È un problema che hanno tutti i soggetti nominalmente (cioè costituzionalmente) dotati di autonomia: è una forma di timidezza che sconsiglia l'innovazione, e persino la deviazione dai modelli e dalle opprimenti pratiche ammnistrative. Le università sono un altro esempio evidente

dell'incapacità dei vertici "politici" di opporre alle autorità amministrative le ragioni della propria autonomia: a loro volta sono dominate da una burocrazia amministrativa impreparata alla navigazione lontana dalle rotte segnate dal Ministero, dall'Anvur o da altri centri di direzione burocratica. Però le regioni hanno una leva in più, la loro potestà legislativa: cioè il potere di dare direzione al proprio indirizzo politico sostenendolo con la forza di un progetto innovativo. Certo bisognerà fare i conti con il ricorso governativo davanti alla Corte costituzionale: ma anche questa è un'arena contendibile se la legge regionale incarna un indirizzo politico solidamente ancorato ai principi costituzionali, al contesto legislativo e all'ordinamento europeo. Se ciò è vero, bisogna trarre la conclusione che è di eccessiva timidezza ciò di cui le regioni principalmente soffrono: i vertici politici regionali, che magari vorrebbero avviare innovazioni legislative gradite ai propri elettori ma non sanno come formularle ed hanno perciò bisogno del supporto dei loro tecnici, si arenano davanti al pessimismo che le stesse strutture amministrative regionali coltivano, causato dall'esperienza poco felice di precedenti tentativi arenati contro lo scoglio dell'impugnazione vincente da parte del Governo, oppure dalla quotidiana consultazione degli apparati burocratici di settore, gelosissimi delle loro competenze e pronti a prendere per mano le amministrazioni regionali per portarle al non fare. E poi c'è il nodo finanziario, la mancanza delle risorse necessarie a sostenere iniziative legislative che non si vogliono lasciare solo sulla carta.

Al nodo finanziario si rivolgono gli altri contributi di questo fascicolo. Sollecitato a ispezionare le possibilità che le regioni hanno di ricorrere alla tassazione di scopo per sostenere proprie politiche in settori cruciali per le loro comunità, Dario Stevanato ha affrontato il quadro generale dal punto di vista tributario, mostrando quanto siano stretti i margini del ricorso da parte delle regioni a questo tipo di finanziamento delle proprie iniziative. Certo non è una strada semplice da praticare, ma essa andrebbe tracciata guardando al tema specifico che si vuole affrontare. In questo senso, immaginando che il terreno prescelto sia quello della crisi delle politiche della casa così viva in molti comuni del paese, Dario Immordino prova a delineare un percorso in cui il ricorso alla tassazione di scopo viene utilizzato per scoraggiare scelte dei privati di sottrarre al mercato abitazioni e locali commerciali la cui locazione, alle condizioni attuali, non appare sufficientemente remunerativa: l'uso della leva fiscale potrebbe così provocare la reimmissione di beni immobili nel mercato, oppure, in alternativa, la costituzione di un fondo a disposizione dei comuni per sostenere la politica della casa.

Una strada difficile che, se praticata, dovrà sfidare la sicura reazione dei privati proprietari, e quindi del Governo che ad essi si mostra sempre molto sensibile. Ma è questo il senso di una legge che intendesse promuovere una politica pubblica seria: scegliere quali interessi vanno privilegiati - e su questo la Costituzione funziona benissimo da bussola. In fondo è proprio l'uso politico dell'autonomia legislativa che i nostri costituenti avevano in mente quando hanno dotato le nascenti regioni dello straordinario potere di emanare leggi.