

## DOVE VA IL REGIONALISMO ITALIANO?

*Guido Rivosecchi*

1. Riprende il cammino della Rivista con un numero dedicato a tematiche di particolare rilievo e di bruciante attualità del regionalismo italiano.

I contributi di Andrea Ambrosi e Raffaele Bifulco costituiscono la rielaborazione delle relazioni svolte al convegno di studio *Le autonomie territoriali a vent'anni dalla riforma del Titolo V*, promosso dal Dipartimento di Diritto pubblico, internazionale e comunitario dell'Università degli Studi di Padova e dalla Regione del Veneto in occasione del xx anniversario della legge costituzionale n. 3 del 2001 e tenutosi il 25 novembre 2021.

Raffaele Bifulco fornisce una panoramica a tutto campo dello stato di salute del regionalismo italiano, inquadrandolo nella più ampia prospettiva degli Stati composti. Sono richiamate le variabili che ne connotano dinamiche e funzionamento, a partire dal sistema politico-partitico, indispensabile per comprendere le oscillazioni dei processi decisionali tra centro e periferia. L'esame delle funzioni affidate alle Regioni conduce l'autore da un lato a sottolineare, nella forma di governo, la prevalenza dei presidenti, dotati di un *surplus* di legittimazione anche per effetto delle leggi elettorali che hanno confermato l'opzione dell'elezione diretta del vertice dell'esecutivo. Dall'altro lato, è opportunamente posto in rilievo il ruolo progressivamente assunto dalla Conferenza delle Regioni, divenuta nel tempo l'*alter ego* del governo nazionale, soprattutto in mancanza di una seconda Camera rappresentativa degli interessi regionali capace di realizzare la collaborazione tra Stato e Regioni "a monte",

cioè nel procedimento di formazione della legge statale. Nel caso italiano tale lacuna non consente di evitare che i processi di produzione normativa siano troppo spesso connotati da forte eteronomia rispetto alle effettive esigenze dei territori, rendendo talvolta problematica l'applicazione delle riforme legislative da parte delle Regioni.

Nel complesso, l'analisi conferma l'inadeguatezza degli interventi ultraventennali del legislatore statale che, lungi dall'accompagnare adeguatamente l'attuazione delle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001, sembra aver lasciato il titolo v al suo destino, per favorire, all'opposto, processi di accentramento non soltanto delle competenze, ma anche della finanza e dei tributi. Ciò – si potrebbe aggiungere – è particolarmente evidente nella legislazione finanziaria statale degli ultimi dieci anni posta in essere di fronte al susseguirsi delle crisi che hanno avvalorato una sorta di stato di *emergenza permanente* (economico-finanziaria, pandemica, bellico-energetica).

Il robusto accentramento delle decisioni finanziarie e fiscali appare di assai dubbia conformità con il titolo v, e non è neppure imposto in termini di politica economica. Infatti, se si condivide il presupposto per il quale la soluzione delle crisi richiede di unire al rigore finanziario l'introduzione di misure volte a favorire la crescita economica, stabilire vincoli di bilancio troppo rigidi per gli enti substatali significa impedire che l'attività di investimento sia gestita dalle autonomie territoriali, mentre proprio a livello locale è più facile attrarre investimenti e favorire la ripresa. Invece, nell'ultimo decennio, la scelta di accentrare le competenze legislative e, assieme, le decisioni finanziarie e fiscali, senza garantire risorse "certe" alle Regioni, acuisce uno degli aspetti più rilevanti della crisi dello Stato sociale, perché larga parte delle prestazioni sono erogate a livello locale. Basti pensare che, dei tre grandi diritti sociali che assorbono larghissima parte delle risorse (salute, istruzione e previdenza), il primo e in buona parte il secondo sono affidati alle Regioni, sicché occorre assicurare l'adeguatezza delle risorse finanziarie regionali al soddisfacimento di tali diritti costituzionali.

In definitiva, rovesciando l'espressione utilizzata in dottrina negli anni novanta da Giovanni Pitruzzella, che aveva parlato di «federalismo per abbandono» per indicare la devoluzione alle Regioni di ulteriori funzioni, con contestuale taglio delle risorse, allo

scopo di controllare la spesa pubblica, l'effetto dei processi in atto è quello di determinare, all'opposto, una sorta di «centralismo per abbandono» del titolo v, a causa della perdurante inattuazione delle prescrizioni costituzionali e del mancato rispetto del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse affidate ai diversi livelli territoriali di governo (art. 119, comma 4, Cost.).

2. Esempificativo il caso della funzione legislativa regionale nella realizzazione delle politiche pubbliche, acutamente preso in esame da Andrea Ambrosi. Dall'analisi si evince che sembra essere stata ormai superata l'impostazione accolta all'indomani dell'entrata in vigore del titolo v. Allora, infatti, anche la giurisprudenza costituzionale aveva colto l'esigenza di preservare l'inversione del criterio di riparto delle materie di competenza legislativa, statale e regionale, che costituisce il dato testuale più evidente della riforma costituzionale. Ciò aveva indotto la Corte ad affermare, coerentemente, che ogni intervento del legislatore statale dovesse trovare fondamento in uno specifico titolo costituzionale di competenza, non potendosi più ricavare in via residuale dalla mancanza di titoli di legittimazione dell'intervento regionale (esemplificative: C. cost. n. 282/2002, n. 303/2003, n. 196/2004). Di qui muove l'autore, il quale osserva che, ancora nella sentenza n. 278 del 2010 la Corte costituzionale ha ribadito che «il riconoscimento del primato di [...] interessi [nazionali] si può affermare solo per mezzo dell'esercizio degli specifici poteri legislativi statali, che siano assegnati dalle norme costituzionali attributive delle competenze». Da ciò dovrebbe seguire adeguato presidio per la legge regionale quale strumento di progettazione e realizzazione di politiche pubbliche. Invece, come ben mette in rilievo il contributo, a fronte di queste legittime aspettative, rovesciando gli assunti sopra richiamati, le tendenze più recenti del legislatore statale e della giurisprudenza costituzionale hanno precluso gli spazi costituzionalmente riservati alle politiche regionali, ampliando i *presupposti* che legittimano gli interventi statali, con conseguente interferenza negli ambiti materiali riservati alle Regioni.

A oltre un ventennio dall'entrata in vigore del titolo v, Andrea Ambrosi osserva che, ai titoli di intervento costituiti dai principi fondamentali della potestà concorrente, dalle materie esclusive cc.dd. trasversali e dalla chiamata in sussidiarietà, peraltro “caricati” di rinnovate potenzialità di condizionamento delle attribuzioni

regionali (basti pensare all'ampliamento del titolo relativo ai «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» *ex art. 117, comma 2, lett. m)*, Cost. e al dibattito, scientifico e non, che vi ruota attorno), si sono aggiunte ulteriori basi legittimanti l'intervento statale, in forza di valori e principi costituzionali che si ritiene debbano essere attuati in maniera uniforme su tutto il territorio (si potrebbe aggiungere quale forma di reintroduzione surrettizia dell'interesse nazionale). In questa prospettiva, per esempio, l'art. 81 Cost., da precetto costituzionale sull'equilibrio di bilancio viene mutato in titolo di competenza rivolto ad affidare al legislatore statale «una regia di interventi complessi e coordinati, finalizzati ad assicurare sostenibilità economica e sviluppo, su diverse scale territoriali nel cui ambito vengono inevitabilmente coinvolte anche competenze regionali residuali» (C. cost. n. 61/2018), in maniera tale da giustificare incursioni in materie di competenza regionale (per esempio: C. cost. n. 87/2018, con riguardo ai «servizi sociali»).

Si pensi ancora alle tendenze del legislatore statale a istituire fondi statali con vincolo di destinazione in materie di potestà legislativa regionale quale strumento di realizzazione di politiche pubbliche (per esempio: politiche sociali o sanitarie) o di incentivazione alle imprese; fondi a destinazione vincolata di assai dubbia compatibilità con i principi costituzionali sull'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.).

Negli ultimi anni anche la giurisprudenza costituzionale appare meno rigorosa rispetto agli orientamenti assunti all'indomani dell'entrata in vigore del titolo v (e quindi maggiormente incline a riconoscere deroghe al divieto di istituire fondi vincolati), ma il principio dell'incompatibilità dell'autonomia finanziaria con i fondi statali vincolati andrebbe comunque valutato alla stregua di un'analisi della vigente legislazione finanziaria statale, anche alla luce delle possibili interferenze con le risorse messe a disposizione in determinati ambiti materiali dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), come dimostra la tendenza in atto nella legislazione statale relativa ai procedimenti di impiego delle risorse di derivazione europea, che vede un coinvolgimento non sempre adeguato degli enti substatali e del sistema delle Conferenze.

In questo contesto, con ricchezza di esempi e di argomenti, osserva l'autore che sono talvolta le stesse Regioni a rinunciare alla propria autonomia pur di ottenere risorse per realizzare politiche pubbliche.

3. La prospettiva non sembra migliore alla luce degli stimoli comparatistici offerti dal contributo di Giovanna Tieghi, che fornisce un'analisi di come il regionalismo italiano sia percepito dalla dottrina straniera. Da essa sembra emergere la distanza tra il modello costituzionale di autonomia territoriale, rivolto ad assicurare l'autogoverno delle comunità politiche, quale espressione più significativa del principio democratico, e lo sviluppo delle relazioni tra Stato e Regioni che sono state funzionali più ai rotismi del quadro politico-partitico che ad assicurare il nesso tra potere e responsabilità, principio-cardine dello Stato costituzionale. L'analisi comparatistica, privilegiata in prospettiva sincronica ma non scevra da significativi spunti diacronici, con riferimenti alla storia romana e veneziana, apre diverse suggestioni e fa correre la mente alle parole di Paolo Sarpi, secondo il quale l'autonomia non va soltanto teorizzata, bensì soprattutto praticata.

4. Completano questo numero tre contributi di particolare pregio relativi, rispettivamente, alla legge regionale sulla disciplina delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, al principio di pubblicità e di riservatezza in relazione ai lavori delle assemblee elettive e agli obblighi di pubblicità delle aziende sanitarie regionali.

Stefania Del Negro si sofferma su un tema centrale nell'ambito delle attività e dei processi produttivi regionali, anche alla luce dell'ormai significativo contenzioso costituzionale in ordine al riparto di competenze, nel quale la Corte ha tentato di preservare il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse e, attraverso di esso, la certezza e la stabilità dell'erogazione delle prestazioni in un settore cruciale come quello energetico.

Carla Combi prende in esame il tema, delicato e complesso, del rapporto intercorrente tra le nozioni di segreto e di pubblicità in relazione ai lavori delle assemblee elettive, quale diade capace di riflettere la contrapposizione tra ordinamento autoritario e ordinamento democratico.

Infine, Viviana Schiavo fornisce un'esaustiva analisi di come opera il principio di trasparenza nel controllo sull'impiego delle risorse pubbliche da parte delle aziende sanitarie, anche nella prospettiva della legislazione rivolta a prevenire i fenomeni corruttivi, tenendo conto del riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Inoltre, pubblicati nella sezione *Documentazione* non devono

essere trascurati gli atti dell'interessante seminario, promosso dal centro gsi (Governance and Social Innovation), coordinato da Stefano Campostrini dell'Università Ca' Foscari di Venezia e tenutosi presso il Consiglio regionale del Veneto, dedicato al tema *Natalità e servizi educativi per l'infanzia*. Come emerge dagli interventi, l'incontro ha costituito significativa occasione di approfondimento dei rapporti tra cambiamenti demografici e servizi sociali.

5. Dai contributi qui pubblicati emerge un quadro complessivo del regionalismo italiano certamente non incoraggiante. È infatti confermata l'impressione del perdurante disallineamento tra le prescrizioni costituzionali sulle autonomie territoriali e la pratica di una legislazione centralista che non ha saputo accompagnare l'attuazione del disegno costituzionale di autonomia.

La riprova è da ultimo fornita dalla legge di bilancio per il 2023 (legge n. 197 del 2022) che, all'art. 1, comma 788, ha disposto l'ennesimo "rinvio" del federalismo fiscale, differendo al 2027, dopo precedenti differimenti, i termini del decreto legislativo n. 68 del 2011 in materia di rideterminazione dell'addizionale IRPEF a favore delle Regioni a statuto ordinario, rideterminazione della compartecipazione all'iva, soppressione dei trasferimenti dello Stato alle Regioni, istituzione del fondo perequativo; termini che – è bene ricordare – erano originariamente fissati a quasi quindici anni prima, cioè al 2013.

Le linee seguite dalla legislazione finanziaria statale appaiono ancor più contraddittorie alla luce degli obiettivi del PNRR, che, nel paragrafo dedicato al federalismo fiscale, prevede azioni dirette all'attuazione della legge n. 42 del 2009 per ottimizzare l'allocazione delle risorse tra gli enti territoriali entro il termine di attuazione del Piano stesso, e cioè entro il 2026.

Quanto detto dovrebbe suggerire a governo e Parlamento una ben definita opzione o nel senso della piena attuazione alle prescrizioni costituzionali o, all'opposto, se le prassi legislative talvolta contrastanti con alcuni dei precetti del titolo v fossero ritenute "sintomo" dell'inadeguatezza di quest'ultimo, nel senso – non auspica da chi scrive – del ridimensionamento dell'autonomia finanziaria degli enti substatali. Al di là delle concrete scelte di politica costituzionale, ciò che è necessario evitare è il perdurante disallineamento tra i precetti della Costituzione e talune tendenze della legislazione finanziaria, anche al fine di salvaguardare la prescrittività costituzionale.

#### DOVE VA IL REGIONALISMO ITALIANO?

L'impressione finale è che il regionalismo italiano potrà essere effettivamente rilanciato soltanto se il legislatore statale promuoverà le condizioni affinché il rapporto tra unità e autonomia si sviluppi nel quadro tracciato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, caratterizzato dall'espunzione dell'interesse nazionale e dell'introduzione del principio di sussidiarietà quale forma specifica di valorizzazione del principio democratico.