

A che punto è la notte? I ritardi delle Regioni di fronte alle sfide delle riforme

di Franco Pizzetti

di prossima pubblicazione in “Le Regioni”

1. Dal 18 ottobre del 2001, giorno di promulgazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, contenente la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, sono trascorsi ormai ben più di due anni, mentre ne sono trascorsi più di quattro da quando fu promulgata la legge costituzionale n. 1 del 1999, contenente la modifica degli art. 121,122,123 e 126 della Costituzione.

Entrambe queste leggi costituzionali, oltre a modificare la Costituzione, innescavano anche un processo riformatore ulteriore, necessario non solo per dare ad esse piena attuazione, ma anche per portare a compimento la portata innovativa dello stesso disegno costituzionale che l'una e l'altra avviavano, ma non completavano.

La l. cost. n. 1 del 1999, dando alle Regioni il potere di disciplinare il sistema elettorale e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente, dei membri della Giunta e dei membri del Consiglio, assegnava di fatto alla fonte di autonomia regionale il compito di definire il sistema politico interno di ciascuna Regione, lasciando alla legge della Repubblica soltanto il compito di stabilire i principi fondamentali nonché la durata degli organi elettivi. Contemporaneamente quella stessa legge costituzionale estendeva l'ambito di competenza e il ruolo degli Statuti regionali, fino ad attribuire a questa fonte il potere di determinare la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della Regione, nonché il diritto di iniziativa, quello di referendum e quello relativo alla pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali. Infine, il nuovo art. 123 Cost. stabiliva all'ultimo comma che in ogni Regione lo Statuto dovesse anche disciplinare il Consiglio delle autonomie locali “quale organo di consultazione fra la regione e gli enti locali” rimettendo così a questa fonte anche il potere di disegnare l'ossatura del sistema di relazioni fra livello di governo regionale e livelli locali.

L'effetto complessivo della riforma del 1999 era dunque quello di riconoscere alle Regioni il potere di determinare non solo il loro sistema politico, ma la loro stessa forma di governo e i meccanismi di *governance* legati alle forme di raccordo con le autonomie locali insistenti sul loro territorio.

Quella riforma delineava, dunque, un sistema costituzionale che, per poter essere pienamente sviluppato e portato a compimento, contava necessariamente sulla capacità delle Regioni di saper esercitare i nuovi poteri e le nuove responsabilità.

Non è esagerato dire che il costituente del 1999 ha adottato una riforma che ha messo nelle mani delle singole Regioni il potere e il compito di completare, per la parte appena richiamata, il medesimo disegno costituzionale. Un disegno che, proprio in virtù di questa riforma, configurava un ordinamento costituzionale nel quale i sistemi politici e di governo di tutte le Regioni (e non più solo di quelle a Statuto speciale) diventavano “a geometria variabile” ma, appunto per questo, un disegno dotato di una grande potenzialità di innovazione e di adattamento alle specificità di ciascuna Regione.

Di ancora maggiore portata innovativa, anche e soprattutto sotto il profilo del processo di cambiamento dell’ordinamento complessivo è stata la riforma del titolo V operata dalla l. cost. n. 3 del 2001.

Anche questa riforma, peraltro, conteneva e contiene aspetti che esplicitamente aprono la via a ulteriori fasi di completamento del disegno costituzionale in essa delineato.

Basterà ricordare, in questo senso, il ruolo, di evidente carattere “materialmente costituzionale”, assegnato alle leggi statali in materia di partecipazione delle Regioni all’attività comunitaria dello Stato e in materia di c.d. “potere estero” delle Regioni, o il ruolo assegnato alla legge dello Stato nell’art. 119, in materia di sistema finanziario delle Regioni e degli enti territoriali.

Vi è, tuttavia, un aspetto della riforma del titolo V che merita particolare attenzione proprio perché non si limita a definire un percorso necessario per dare piena attuazione al nuovo disegno costituzionale ma va oltre, fino ad individuare e in parte anticipare un vero e proprio ulteriore processo di revisione costituzionale.

Il riferimento è, ovviamente, all’art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001. Questa norma rappresenta, infatti, un caso quasi unico di una riforma costituzionale che in qualche modo si autodefinisce come non ancora del tutto compiuta e comunque non completa. Allo stesso tempo questa norma medesima delinea una sorta di “*anticipazione*”, da fare con modifiche ai regolamenti parlamentari, della riforma futura che essa stessa prefigura.

L’art. 11 richiama infatti una “*riforma futura e annunciata*” di un’altra parte della medesima Costituzione (nel caso in questione, come è noto, del Titolo I della parte seconda della Costituzione relativo al Parlamento), e contemporaneamente individua, quale istituto dichiaratamente transitorio, possibili forme di partecipazione delle Regioni, delle Province

autonome e degli enti locali, che esso stesso prefigura e disciplina, la cui attuazione è comunque rimessa ai regolamenti parlamentari.

In sostanza, dunque, si può dire che tanto la legge costituzionale n. 1 del 1999 quanto quella n. 3 del 2001, si caratterizzavano per uno specifico, e non usuale, aspetto comune: quello cioè di delineare un disegno costituzionale per definizione non completo, rimettendone il completamento (e non già solo l'attuazione) o a successivi atti di autonomia di natura sostanzialmente costituzionale proprio perché conducevano inevitabilmente a un sistema costituzionale a geometria variabile, o a successivi interventi di diretta e annunciata ulteriore modifica della Costituzione stessa.

2. Riflettendo oggi, dopo che ormai alcuni anni da quelle riforme sono trascorsi, a quanto è sinora avvenuto non si può che provare un senso di profonda delusione e di non minore preoccupazione.

L'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001 non ha trovato alcuna attuazione, lasciando così il sistema privo anche di quella minima anticipazione che, in attesa del completamento del disegno riformatore, consentiva comunque prime forme di partecipazione delle regioni e degli enti locali all'attività delle due Camere e soprattutto ai procedimenti legislativi nelle materie dell'art. 117 e dell'art. 119 Cost.

L'art. 119 continua ad essere del tutto inattuato, mancando la legislazione statale necessaria a consentirne la messa a regime, mentre la disciplina della partecipazione regionale alle attività comunitarie e alle attività internazionali di interesse regionale è contenuta in una legge, la l. 131 del 2003, che non la inquadra, come sarebbe giusto e necessario in una complessiva e rinnovata disciplina della legislazione italiana in materia di rapporti tra l'Italia e l'Unione europea e di attività internazionale dell'Italia, ma la confina invece nel contesto di un disegno complessivo di attuazione della riforma tanto ambizioso quanto ancora del tutto lontano dal trovare applicazione attraverso i previsti decreti legislativi delegati.

Per contro, come è noto, il Governo ha presentato un nuovo disegno di riforma della seconda parte della Costituzione che va molto oltre il completamento annunciato e prefigurato nell'art. 11 della l. cost. n. 3 e che, a tacer di ogni altra considerazione e approfondimento che in questa sede non è possibile fare, presenta la singolare caratteristica di essere una riforma costituzionale che in una delle sue parti più qualificanti, quella relativa al mutamento di composizione, e quindi anche di rappresentatività, del Senato, è destinata a trovare piena attuazione e applicazione solo a partire dalla seconda legislatura successiva alla sua entrata in vigore. Cosa questa che configura una nuova singolare originalità del modo, tutto italiano, di

concepire le riforme costituzionali, affiancando in prospettiva alla “*riforma a completamento annunciato*” contenuta nell’art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001, la “*riforma a efficacia differita*” contenuta nel testo del disegno di legge costituzionale approvato in prima lettura dal Senato della Repubblica nel marzo del 2004.

3. La situazione non è meno deludente per quanto riguarda l’attività delle Regioni necessaria al fine di dare compimento alla riforma del 1999.

Come è noto le Regioni sono in grandissimo ritardo per quanto riguarda non solo l’approvazione, ma spesso persino l’inizio stesso della discussione formale in Consiglio dei nuovi Statuti regionali, con la conseguenza di incontrare oggettive difficoltà a gestire, con gli apparati organizzativi e gli strumenti normativi di trenta anni fa, i nuovi e ben più rilevanti compiti che la riforma costituzionale del titolo V ha caricato su di esse.

Né le cose sono migliori per quanto riguarda l’esercizio delle competenze legislative regionali in materia di legislazione elettorale regionale. Per quanto la Corte costituzionale abbia più volte chiarito che nulla impedisce alle Regioni di adottare nuove leggi elettorali anche senza aver precedentemente modificato gli Statuti e, per contro, che non è possibile inserire in Statuto norme in materia elettorale, necessariamente riservate alla fonte legislativa regionale, sembra che in molte Regioni i Consigli e le forze politiche regionali siano quasi prese dal “dilemma del prigioniero” non riuscendo a decidere se occorra modificare lo Statuto per poter adottare nuove leggi elettorali o, al contrario, se sia preferibile cercare di modificare le leggi elettorali, rinunciando ad adottare nuovi Statuti.

Il risultato complessivo è che salvo alcune pochissime eccezioni, le Regioni non hanno sinora esercitato la nuova e più ampia autonomia loro riconosciuta dalla riforma costituzionale del 1999 né per quanto riguarda la legislazione regionale *ex* il novellato art. 121, né per quanto riguarda il nuovo potere statutario *ex* il novellato art. 123.

4. Ovviamente non mancano le spiegazioni che possono giustificare i fenomeni richiamati.

E’ possibile, quindi, sostenere, come da taluno si è fatto, che il motivo per il quale le Regioni hanno ritardato le loro scelte statutarie sia legato alle incertezze stesse in ordine al quadro costituzionale complessivo, dovute al fatto che gli anni tra il 2000 e il 2001 sono stati caratterizzati da una tensione riformatrice che ha poi condotto alla riforma complessiva del Titolo V e quelli tra il 2001 e oggi dagli annunci di nuove riforme del titolo V nei primi mesi del nuovo Governo (l’ormai dimenticato progetto di riforma costituzionale del già riformato Titolo

V, detto progetto “La Loggia”) e poi dalla presentazione, sempre da parte del Governo, del nuovo, più ampio, progetto di riforma noto come “progetto di Lorenzago” e che è ora in discussione in Parlamento.

E’ possibile anche sostenere, come pure da qualche parte si è fatto, che la tensione statutaria abbia subito in alcune Regioni un raffreddamento dagli orientamenti, peraltro ineccepibili, assunti dalla Corte costituzionale prima con riferimento al caso dello Statuto della regione Marche e poi, con ancora maggiore risonanza, con riguardo al caso dello Statuto Calabria.

Per quanto riguarda poi le vicende, molto meno note, relative alle mancate decisioni in ordine alle leggi elettorali, è sicuramente possibile sostenere che esse siano dovute all’incertezza legata alle decisioni che si intendono assumere in ordine alla forma di governo regionale, da un lato, ai dubbi e alle perplessità sui limiti che una nuova legislazione elettorale regionale può incontrare in assenza di ogni modifica statutaria, dall’altro.

Rispetto infine alla norma, approvata dall’Assemblea del Senato, che differisce l’attuazione della nuova normativa costituzionale in ordine alla composizione e alle modalità di elezione del Senato alla seconda legislatura successiva all’ entrata in vigore della nuova riforma della parte seconda della Costituzione, si può certo dire che essa è dovuta alla necessità di ottenere un consenso, altrimenti politicamente molto più difficile se non impossibile, da parte dei senatori attualmente in carica.

5. E’ del tutto evidente, però, che nessuna di queste spiegazioni, che pure contengono tutte un qualche grano di verità, è sufficiente a nascondere che il vero grande problema italiano che emerge dalle vicende di questi anni consiste nel fatto che, tanto a livello centrale quanto a livello regionale, il sistema politico e istituzionale non riesce a gestire in modo adeguato le conseguenze delle sfide che esso stesso ha lanciato e continua a lanciare a sé medesimo.

Da un lato, la riforma costituzionale oggi in discussione in Parlamento è, ancora più di quella contenuta nella l. cost. n. 3 del 2001, una riforma *di parte*, sia perché avviata su iniziativa del Governo, sia perché di dimensioni molto ampie che toccano anche la stessa forma di governo centrale, sia perché il suo contenuto è certamente meno direttamente collegato ai risultati dei lavori delle molte Commissioni bicamerali per le riforme istituzionali succedutesi in questi venti anni, sia, infine, perché più immediatamente e direttamente collegata alla stessa continuità politica dell’attuale Governo, così come più e più volte il Ministro per le riforme

istituzionali Bossi ha dichiarato, sia in Parlamento che fuori. Ne deriva che è impossibile sfuggire alla convinzione che essa abbia come obiettivo non già quello di portare a compimento il processo avviato dalle due leggi costituzionali precedenti ma piuttosto quello, esattamente opposto, di dare al sistema costituzionale complessivo un assetto profondamente diverso.

Dall'altra, l'incapacità regionale di dare uno sbocco comprensibile, e soprattutto "rappresentabile" anche all'esterno dei Consigli regionali, alla nuova fase statutaria sulla quale, comunque, molto si era puntato per il rilancio del ruolo delle Regioni e per dare un adeguato riequilibrio al sistema complessivo, accompagnata dall'incertezza e persino dalla evidente "clandestinità" con la quale, in molte Regioni, si sta svolgendo sia la discussione sia in ordine ai nuovi Statuti che, e in modo ancora più significativo, in ordine alla nuove eventuali leggi elettorali da adottare, testimonia anche dell'oggettiva e generalizzata difficoltà della classe politica regionale di corrispondere adeguatamente alle innovazioni di questi anni.

6. In questo quadro pare davvero non solo ingeneroso, ma anche del tutto fuorviante, considerare il ruolo pedagogico svolto dalla Corte costituzionale e dalla stessa sezione normativa del Consiglio di Stato come un ostacolo al Governo (come si è fatto da qualche parte rispetto alla linea seguita dal Consiglio di Stato in materia di regolamenti governativi), o contro le Regioni, come taluno ha cercato di leggere la decisione della Corte contro i regolamenti regionali di Giunta adottati in assenza di specifica previsione statutaria; o come una posizione di indebita, o almeno discutibile, ingerenza della Corte rispetto alla "volontà politica" di conciliare ad ogni costo forma di governo presidenziale con profili propri invece di altri e diversi sistemi di governo, come è avvenuto rispetto alla ineccepibile decisione della Corte sullo statuto della Regione Calabria.

Sarebbe, al contrario, certamente più utile se la discussione pubblica in ordine allo stato di attuazione (o di in attuazione) delle riforme potesse svolgersi in modo serio e sereno, affrontando e facendo emergere in tutto il loro spessore i nodi reali di contrasto che bloccano i processi decisionali e, ormai, rischiano di pregiudicare il funzionamento corretto dello stesso sistema complessivo, ponendo seri e sempre più profondi problemi in ordine a quale sia oggi, in questo difficile periodo della nostra storia costituzionale, il significato vero e la reale effettività del principio di legittimità costituzionale inteso, come deve essere, quale parametro e salvaguardia fondamentale della convivenza democratica.

Si potrebbero allora comprendere, e approfondire meglio, gli effetti dannosi che sta determinando in tutte le Regioni lo scontro fra Presidenti ed Esecutivi, sentiti come troppo "forti", e Consigli percepiti come "troppo deboli", solo perché né gli uni né gli altri riescono ad

uscire dall'antica cultura dei Consigli e delle Assemblee elettive considerati come il luogo centrale dell'esercizio del potere decisionale e, per converso, come la sola ragione della paralisi o delle lentezze delle decisioni. Si potrebbe inoltre comprendere meglio che alle leggi elettorali non si può guardare solo come allo strumento per moltiplicare i seggi assegnati ai Consigli, o per consolidare il peso e il ruolo delle dirigenze politiche, ma anche come al fondamento stesso della legittimazione delle istituzioni regionali. Istituzioni, queste, alle quali dovrebbe premere, oggi molto più di ieri, di veder crescere la loro forza e il loro ruolo grazie a una maggiore effettiva capacità di rappresentanza dei loro cittadini che certamente una legge elettorale più adeguata alle caratteristiche di ciascuna comunità può concorrere ad assicurare.

Si potrebbe infine rendersi conto che non si possono accantonare i problemi posti dalle riforme costituzionali già attuate. Riforme che, come si è ricordato, richiedono risposte sempre più urgenti se si vuole evitare il blocco complessivo del sistema. Preoccupazione, questa, che non può non allarmare chiunque sappia intendere il significato del continuo aumento dei ricorsi alla Corte, a cui si contrappone la sempre più evidente perdita di ruolo e di significato delle sedi di concertazione che, negli anni scorsi erano, sia pure con molte difficoltà riuscite a garantire forme adeguate di *governance* ad un sistema che, proprio perché policentrico e sempre più complesso, richiede per poter funzionare bene il consolidamento di tutte le istituzioni in un quadro condiviso di collaborazione e di costante cooperazione.

Si comprenderebbe, infine, che a nessuno, proprio a nessuno, giova contare sul disinteresse crescente che i cittadini mostrano per i problemi istituzionali al fine di appropriarsi della possibilità di considerare questi problemi quasi come una "cosa privata" dei diversi attori istituzionali in gioco a ciascun livello.

7. L'auspicio è dunque che almeno sulle grandi questioni e sui grandi temi che la riforma costituzionale del 1999 ha voluto mettere nelle mani delle Regioni e la cui importanza è stata ulteriormente accentuata dalla successiva riforma del Titolo V, si apra finalmente una discussione vera e senza infingimenti, nella consapevolezza che proprio sul fronte regionale e sulla capacità delle Regioni di svolgere il ruolo che è stato loro affidato, si gioca gran parte del successo o dell'insuccesso della scommessa riformatrice che ha caratterizzato le ultime legislature.

Alle Regioni, alle classi politiche regionali e in generale a quanti, per mestiere o per passione, sono attenti alle sorti delle nostre istituzioni spetta dunque un compito importante: quello di evitare che uno dei più significativi processi di ammodernamento del nostro sistema istituzionale rischi di arenarsi sulla incapacità regionale di superare le proprie contraddizioni

interne, di padroneggiare la nuova dimensione istituzionale in cui le Regioni si trovano ora ad operare e di evitare di cadere preda delle logiche e degli interessi propri degli eletti assai più che degli elettori.

Non basterà una Corte costituzionale illuminata e attenta a svolgere un sapiente ruolo di bilanciamento tra la necessità di non compromettere le prospettive del nuovo disegno costituzionale e le difficoltà legate alla sua mancata attuazione e completamento né basterà lo scrutinio attento del Consiglio di Stato e la giurisprudenza impegnata dei nostri giudici amministrativi a salvare una riforma che sia lasciata a sé stessa dall'inadeguatezza dei suoi stessi protagonisti ad attuarla e difenderla con la forza e la passione necessarie.