



IL DIFFICILE PERCORSO DEL REGIONALISMO*

di

Sandro Staiano

(Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Napoli Federico II)

16 maggio 2007

Per lungo tempo, il regionalismo italiano si è caratterizzato per una contrastata ma riconoscibile tendenza espansiva, segnata bensì da ripensamenti e ritrattazioni, ma piuttosto lineare nel suo dipanarsi progressivo, essendo individuabili in modo sufficientemente netto i fattori di promozione e quelli di freno nel processo di devoluzione dei poteri: da una parte, i fautori di tale processo (dagli «avvocati delle Regioni» ad una robusta e trasversale componente politico-parlamentare tenacemente orientata verso l'innovazione dello Stato in chiave autonomistica); dall'altra, la forza di resistenza degli apparati centrali, assistita e resa più vischiosa da un'altra componente politico-parlamentare – altrettanto trasversale – interprete di obiezioni, serie ma spesso radicalizzate, circa la sostenibilità economica di un sistema decentrato e la possibile vulnerazione di diritti sociali fondamentali.

Questa seconda componente è parsa erodersi e recedere; fino al punto in cui la parabola della fase espansiva ha toccato il suo apice, con la revisione del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione, nei tratti di fondo del nuovo modello: rovesciamento del criterio di riparto delle competenze, che ha fatto assurgere le Regioni al rango di soggetti a competenza generale-residuale (nuovo art. 117 Cost.); definitivo superamento del principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative, con il riconoscimento della titolarità di queste ultime nei soggetti dell'autonomia locale e solo in ultima istanza nello Stato, secondo sussidiarietà (nuovo art. 118 Cost.).

* Presentazione al volume *Le funzioni amministrative nel sistema delle autonomie locali*, a cura di S. Staiano, Napoli, Jovene, 2006.

Ma questo «successo» normativo – a coronamento (secondo alcuni: allo scopo di attribuire ad essa legittimità *ex post*) di una stagione di intensa innovazione legislativa «a costituzione invariata» – ha segnato anche l'avvio di una fase di crisi sistemica e culturale senza precedenti. Si è, invero, molto accentuato il contrasto ideologico sul regionalismo: il tema del «federalismo» (variamente inteso, talvolta equivocato) è stato posto al centro dei programmi di governo e delle rivendicazioni di parte ed è divenuto oggetto di aspro scontro parlamentare. Ma si è trattato di cattiva ideologia: non fattore di sintesi e di diffusione di idee-forza; ma fattore di ritardo e di offuscamento nella comprensione delle necessità, dei problemi, dei processi realmente in atto, in nome di rarefatte visioni contrapposte, chiuse e autoriferite. Per di più, la logica amico-nemico, pur enunciata («federalisti» contro «statalisti»), non è stata affatto praticata con linearità, per il rifiuto di ciascuna delle parti di riconoscere all'altra la qualificazione di «regionalista» cui essa aspirerebbe (e dell'ovvio rifiuto di farsi qualificare come «statalista») e la corrività con la quale ciascuna viene ascritta dai propri oppositori al novero delle forze avverse – se non consapevolmente, almeno «oggettivamente» tali – del decentramento autonomistico. Ne è risultato un sovrapporsi pressoché indistricabile di posizioni e di iniziative, culminato nel tentativo, troncato dall'esito avverso del referendum confermativo, di sottoporre a nuova revisione il Titolo V insieme con l'intera Parte Seconda della Costituzione.

Le radici di un tale stato delle cose affondano, probabilmente, in una causa generale e in una causa specifica: la causa generale è in un'evidente difficoltà di governo dei processi – anche del processo «federativo» o «di regionalizzazione», quale che sia il *nomen* prescelto – da parte del sistema partitico e delle sue proiezioni parlamentari; la causa specifica è nei difetti tecnici della «riforma» del Titolo V, nell'incertezza delle formule e delle soluzioni, nella riproduzione di limiti strutturali pur noti come tali (quale la tecnica dell'elencazione dei campi materiali, assai poco sicura, eppure addirittura resa ancora più centrale come modalità di riparto, e ancor più irrazionale), in una certa illusorietà degli esiti prospettati (mancando una normazione transitoria di livello costituzionale, e risultando dunque compiuta la definizione del diritto intertemporale – impropriamente e in modo da suscitare notevoli problemi ricostruttivi – con la legge ordinaria 5 giugno 2003, n. 131, e, necessariamente, con la giurisprudenza della Corte, sempre più vero architrave del sistema, la cui azione creatrice, rivelatasi nella specie quanto mai priva di alternative, è divenuta particolarmente intensa). Com'era da prevedere, peraltro, quanto al riparto delle competenze legislative, la tecnica di formulazione dei principi fondamentali prescelta dalla legge n. 131 del 2003 (operarne la «mera ricognizione» con decreti legislativi delegati) non si è mostrata efficace, da una parte,

per difficoltà di ordine concettuale (alla ben sperimentata impervietà dell'opera di determinazione dei contenuti da attribuire ai campi materiali elencati, si è dovuta sovrapporre la disagiata decrittazione di altre coppie concettuali oppostive: mera ricognizione *versus* creazione; principio fondamentale *versus* regola, opposizione, questa, ravvivata dal fatto che, con la stessa legge n. 131 del 2003, il Governo è stato delegato a porre in essere sia norme ricognitive dei principi sia testi unici di disposizioni vigenti «non aventi carattere di principio»), dall'altra, per difficoltà di ordine politico-istituzionale, poiché l'opera complessa da svolgere ha incrociato la rinascente capacità di resistenza degli apparati ministeriali. Ne è risultata l'accentuazione del conflitto centro-periferia, che ha condotto alla decorrenza del termine stabilito dalla legge 131 del 2003 senza che si riuscisse ad approvare i decreti delegati in importanti campi materiali. E l'incertezza del quadro legislativo non conferisce all'ordine complessivo delle competenze, anche amministrative: l'abbandono del principio del parallelismo non esclude che la legislazione, e il suo riparto, siano un riferimento concettuale.

Né sembra nell'ordine delle cose – ed è, questo, uno dei frutti avvelenati delle modalità non inclusive adottate nel richiamato tentativo di revisione del Titolo V e dell'intera Parte Seconda della Costituzione – riproporre, dopo l'esito referendario, un nuovo intervento riformatore, per correggere almeno le norme rivelatesi meno funzionali nell'assetto disegnato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Si comprende, allora, la difficoltà di produrre i decreti delegati intesi alla individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali (art. 2, legge n. 131 del 2003); e si può prevedere quanto sarà arduo porre in essere la condizione sospensiva del loro esercizio: la determinazione, con legge, dei beni e delle risorse «finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire» (art. 2, c. 5). Né si mostra appagante l'implementazione dei decreti delegati di «conferimento» delle funzioni amministrative alle Regioni e agli enti locali, approvati sul fondamento della legge n. 59 del 1997.

E, naturalmente, alla difficoltà di consolidamento del sistema dei poteri locali fa riscontro una ripresa di campo degli apparati centrali (che sembrava cancellata dall'orizzonte, quando, con la legge n. 59 del 1997, fu enunciato l'ambizioso assunto del potenziamento delle autonomie come motore della riforma dello Stato).

Invero, nelle ultime due legislature – senza differenze quanto all'orientamento politico delle compagini di Governo – è aumentato il numero dei ministeri.

La nuova legge di delega 6 luglio 2002, n. 137 ha rimesso in discussione, con lo strumento dei «decreti legislativi, correttivi o modificativi di decreti legislativi già emanati» (art. 1, c. 1), il riassetto dei ministeri e della Presidenza del Consiglio definito con i decreti

legislativi 30 luglio 1999, n. 300 e n. 303, facendo andare perduto quel tanto di organicità assicurata dal quadro unitario ricavabile dalla legge n. 59 del 1997, sui cui principî quei decreti sono stati tenuti a conformarsi. Sicché sembra rinascere il potere - sostanziale - dei singoli ministeri di rivedere la propria organizzazione centrale e periferica (anche periferica, in potenziale diretta collisione con i principî del nuovo art. 118 Cost.); e di differire, senza limiti certi, l'attuazione della «riforma» già introdotta con il d.lgs. n. 300 del 1999 (l'art. 1, c. 4, legge n. 137 del 2002 stabilisce che «qualora ricorrano specifiche e motivate esigenze, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, può, con proprio decreto, differire o gradualizzare temporalmente singoli adempimenti od atti, relativi ai procedimenti di riorganizzazione dei Ministeri»).

Il «terribile» strumento della legge finanziaria viene adoperato, non solo per fondare politiche economiche restrittive a carico del sistema delle autonomie (la tecnica è consolidata: vincoli alla spesa e tagli nei trasferimenti costringono Regioni ed enti locali a incrementare i tributi propri per far quadrare i bilanci), ma anche per intervenire con misure incidenti sull'autonomia organizzativa, bloccando le assunzioni e il ricambio di personale (in verità, a fare le spese del «risanamento dei conti» sono tutti i corpi intermedi).

Su opposto versante, la nuova fase statutaria delle Regioni si è venuta sviluppando faticosamente, con velleità di intervento sulla garanzia dei diritti fondamentali (ridimensionate dalla giurisprudenza della Corte), fondamento debole di politiche specifiche e autonomamente definite, conferma della torsione monocratica della forma di governo (con qualche tentativo di tralignare verso assetti ibridi, anch'esso stroncato dalla Corte). Si può forse dire che le tendenze centripete complessive del sistema hanno indotto le Regioni ad atteggiamenti rivendicativi e difensivi, soprattutto sul versante della dislocazione delle risorse, e soprattutto nelle sedi della negoziazione politica; ma hanno oscurato quella capacità di elaborazione istituzionale autonoma in sede locale, che ha avuto momenti alti, ancorché non sia mai parsa generalizzata.

Questo essendo lo stato delle cose – un «regionalismo» o «federalismo» enunciato ed agitato come programma politico a far da vernice sul corpo molle di un neocentralismo sostanziale – è parso tuttavia ancora utile, con la ricerca i cui esiti sono qui presentati, «prendere sul serio» i modelli che la vicenda recente dell'amministrazione regionale ha proposto. Non perché essi possano considerarsi l'atteso punto di consolidamento del sistema dopo un tormentato processo che ha segnato tutto l'arco della storia repubblicana. Piuttosto perché gli istituti e le tecniche ravvisabili nella legislazione recante le «riforme» regionali che si sono venute stratificando vanno osservati oggi – andranno sempre osservati – nei modi

della paziente ricostruzione dommatica, cogliendone linee costitutive come incoerenze, per ravvisare certo le oscillazioni della decisione politica, tra momenti alti di capacità progettuale (non numerosissimi e non recenti) ed eccessi, casualità, impotenza; ma anche per leggere il patrimonio di cultura giuridica che in queste vicende si è comunque sedimentato.

Sono stati quindi esaminati gli istituti e le tecniche in cui ci si potrebbe attendere di cogliere i tratti di un nuovo regionalismo, fondato tuttavia sul patrimonio di esperienza maturato e sull'osservazione di quanto avviene in altri sistemi decentrati: la cooperazione organica negli Statuti e, in connessione-opposizione, i poteri sostitutivi delle Regioni; il riparto delle funzioni nella legislazione regionale; l'affermazione e le prospettive di attuazione del principio di decentramento negli Statuti; la semplificazione tra Stato e sistema regionale. Sono state prese in considerazione le modalità del conferimento in ambito regionale con la tecnica del *case study*. E sono state scrutate le flebili possibilità di potenziamento dell'autonomia finanziaria delle Regioni.

Peraltro, quanto risulta da siffatto percorso analitico condurrebbe ad un difetto di astrazione, se non lo si considerasse come una costruzione preliminare, da sottoporre alla verifica della messa in opera in uno scenario fattuale complesso e differenziato, nel quale la materialità dei rapporti è fortemente condizionata da fattori normativi ulteriori (e non soltanto da fattori normativi).

Si considerino le gestioni «straordinarie» o «di emergenza», che conducono rilevanti poteri di decisione al di fuori del circuito della responsabilità democratica, introducendo elementi di distorsione della forma di governo regionale, soprattutto quando a ricoprire la funzione commissariale siano gli stessi organi di vertice dell'Esecutivo, con un effetto moltiplicativo in un sistema già fortemente monocratico (ma con risultati deludenti sul piano dell'efficienza).

Si consideri il rendimento della legislazione in aree del Paese disomogenee per composizione economica e sociale e per connotazioni politico-istituzionali: norme nazionali identiche o norme regionali di analogo tenore conoscono vicende implementative e producono effetti molto diversi nei diversi contesti territoriali (assai evidenti sono i casi della legislazione sul governo del territorio, di quella in materia di politiche sociali, di quella in materia di lavoro).

Si consideri la tendenza, più forte in alcune Regioni, a costituire apparati paralleli alle proprie burocrazie, con lo strumento degli incarichi «esterni», della costruzione di soggetti societari misti: in tal modo, oltre una certa soglia (queste soluzioni possono essere fattore di efficienza, se non sono rese totalmente sostitutive in settori chiave degli ordinamenti locali,

ma utilizzate per restituire dinamismo a comparti limitati), la normazione intesa a migliorare la *performance* dell'azione amministrativa viene considerata una mera lustra, semplicemente perché non viene neppure tentata alcuna riforma dell'amministrazione.

Ma, su questi versanti, occorrerà un altro percorso di ricerca, che, partendo dai risultati ora acquisiti, e adoperando gli strumenti dell'osservazione interdisciplinare, possa ottenere una visione generale del sistema-Regione, pienamente aderendo alla sua effettività.