

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

(Estratto)

EDITORIALE

Le ragioni del diritto regionale (e di una nuova rivista)

di Alessandro Morelli

(Professore associato di Diritto costituzionale, Università “*Magna Græcia*” di Catanzaro)

(1 agosto 2015)

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

Il diritto regionale sembra attraversare una fase di declino. L'impressione non deriva tanto da elementi quantitativi: continuano, infatti, a essere prodotti molti scritti scientifici, anche di notevole pregio, riguardanti il diritto delle autonomie territoriali e altrettanto nutrita è la manualistica di settore, a fronte di un considerevole numero d'insegnamenti di diritto regionale e delle autonomie locali attivi in diversi atenei.

Il dato è, piuttosto, *qualitativo*: in declino è, innanzitutto, l'*oggetto* della disciplina, quell'autonomia regionale che nell'ordinamento repubblicano non ha mai trovato una propria identità definita e che oggi, a causa della crisi economica, viene spesso presentata come un'inutile zavorra di cui disfarsi senza troppi rimpianti. Le ragioni del declino non sono tutte recenti, alcune risalgono alla stessa genesi dello Stato democratico e ai decenni immediatamente successivi: le carenze del Titolo V della Parte II della Costituzione nella sua originaria formulazione (una «pagina bianca» lo ebbero a definire Giannini e Paladin), il notevole ritardo nell'attuazione del disegno regionalista per effetto di quello che Calamandrei chiamò l'«ostruzionismo di maggioranza» e, più in generale, l'assenza, tra le forze politiche dominanti, di un'autentica cultura delle autonomie che, di fatto, ha pesato molto sulla definizione dell'assetto degli enti territoriali, al di là di quell'«ossessione federalista», oggi superata, che per almeno un ventennio ha dominato la scena pubblica.

Nel complesso, se si guarda all'esperienza del regionalismo (e dell'autonomismo) in Italia, è difficile non condividere l'opinione di chi ha rilevato come il sistema delle autonomie sia stato e continui a essere una «variabile dipendente» del sistema politico nazionale (Bifulco). Un dato che, come subito si dirà, andrebbe tenuto presente anche quando, in prospettiva *de iure condendo*, si pensi di ridurre drasticamente organizzazione e funzioni degli enti territoriali sub-statali, attribuendo a questi ultimi tutte le responsabilità delle disfunzioni di un apparato pubblico afflitto da patologie ormai croniche.

Alle cause più risalenti dell'incompiutezza del regionalismo italiano si aggiungono fattori recenti, legati soprattutto alla grave crisi economico-finanziaria in corso e alle inchieste giudiziarie

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

che hanno coinvolto, negli ultimi anni, presidenti, assessori e consiglieri regionali, con un'ulteriore perdita di credibilità da parte del mondo delle autonomie.

Quanto al primo aspetto, è certo preoccupante la condizione di molti bilanci regionali. Si pensi, per tutte, alla Regione siciliana, il cui debito sfiora gli 8 miliardi di euro, un peso che – come ha di recente denunciato il Presidente delle Sezioni riunite della Corte dei conti della Sicilia – graverà sulle generazioni future per i prossimi trent'anni. Il debito continua ad essere costituito (in questa Regione come nelle altre), per buona parte, dal “buco nero” della spesa sanitaria, che in diversi casi non risulta giustificata dalla qualità dei servizi erogati.

Dalla constatazione della scarsità delle risorse disponibili non scaturisce però logicamente la necessità di una drastica riduzione dei centri di spesa, ma semmai l'esigenza di *eliminare i centri di spesa irresponsabili*. Nel corso di un'intervista riportata in un recente libro sui Presidenti delle Regioni, alla domanda «non pensa che in un Paese a immoralità diffusa come il nostro sia disastroso moltiplicare all'infinito i centri di decisione?» il Presidente della Regione Puglia risponde: «Bisogna vedere bene. L'alternativa al regionalismo non può essere lo statalismo: può essere un nuovo regionalismo, si possono accorpate aree regionali» (Buccini, *Governatori. Così le Regioni hanno devastato l'Italia*, Venezia, 2015, 254). L'idea è condivisibile anche dal punto di vista del modello costituzionale vigente, che non può fare a meno dell'autonomia (e di quella regionale, in particolare).

La pluralità dei centri decisionali e, dunque, dei centri di spesa è imposta, innanzitutto, dal principio di sussidiarietà, costituzionalizzato nel 2001, il quale, com'è noto, sancisce un criterio di *preferenza* per il livello territoriale di governo più vicino alla comunità dei soggetti interessati dalle decisioni da assumere. La prossimità dei governanti ai governati *dovrebbe* agevolare il controllo dei secondi sull'operato dei primi e consentire di ridurre le inefficienze e gli sprechi. Perché ciò avvenga è però necessario che gli strumenti di controllo e di sanzione delle responsabilità (anche, e soprattutto, politiche) vengano attivati ed esercitati in modo adeguato.

In tale prospettiva, la riduzione dei centri decisionali, con tutta probabilità, non risolverebbe i problemi delle inefficienze e degli sprechi, ma anzi rischierebbe di aggravarli, specialmente in un

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

contesto come quello italiano caratterizzato da un'endemica tendenza all'esercizio irresponsabile del potere e da un'altrettanto radicata inefficienza degli strumenti di controllo. Si potrebbe, infatti, capovolgere il diffuso ragionamento sulla necessaria riduzione dei centri di spesa rilevando che, se con una pluralità di decisori pubblici è comunque probabile che un certo numero di essi eserciti le proprie funzioni in modo efficiente, la presenza di un ristretto numero di amministratori o addirittura di un unico decisore centrale potrebbe risultare ancor più svantaggiosa qualora i decisori (o l'unico decisore) si rivelassero incapaci e inadeguati.

La sussidiarietà non è ispirata soltanto da ragioni di efficienza economica, ma anche da esigenze legate al principio democratico, che richiede una diffusione dei centri di potere (D'Atena). Come ha chiarito anche la Corte costituzionale in una nota decisione del 2002, le forme e i modi nei quali si svolge la sovranità popolare si traducono in una molteplicità di situazioni e di istituti tra cui rientra certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali. Se, del resto, si guarda alla concreta esperienza regionalistica, può verificarsi come, in diversi casi, le Regioni abbiano effettivamente svolto il ruolo di contraltari al potere statale. Ed è questo un aspetto che pure va tenuto presente nel bilancio complessivo del regionalismo italiano.

Certo, anche guardando all'assetto delle autonomie dal punto di vista della sua consustanzialità al modello democratico, deve rilevarsi come il malfunzionamento dei meccanismi di controllo e di rinnovamento del potere, a livello regionale e locale, non sia dipeso soltanto dalle distorsioni di un sistema politico-partitico in avanzato stato di disfacimento. È mancata anche una diffusa e condivisa coscienza civica. In generale, la democrazia non può fare a meno del *demos*, il governo del popolo non funziona se il popolo dorme. E ciò ad ogni livello territoriale di gestione della cosa pubblica (e benché, secondo un antico, ma forse oggi rivedibile, insegnamento, di "popolo" possa parlarsi solo a livello nazionale).

Quanto, poi, al secondo aspetto, quello relativo alle inchieste giudiziarie che hanno coinvolto negli ultimi anni molti esponenti istituzionali regionali, per episodi di corruzione o per abusi nei rimborsi gravanti su fondi pubblici, è sufficiente rilevare come, al di là delle enfatiche campagne mediatiche, non sembra che tali fenomeni si riscontrino

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

esclusivamente nell'ambito degli enti regionali. E non è provato che un'eventuale ricentralizzazione delle competenze avrebbe come effetto una diffusa moralizzazione dei funzionari pubblici.

Il declino del diritto regionale riguarda anche lo *statuto epistemologico* della disciplina, in perenne oscillazione tra la dimensione dell'*essere* e quella del *dover essere*. Si tratta, in verità, di una condizione non esclusiva dello studio del diritto delle autonomie, ma comune certamente a tutta la scienza del diritto pubblico (e forse del diritto *tout court*). E, tuttavia, le oscillazioni appaiono particolarmente vistose proprio nell'ambito qui in esame, a causa delle notevoli difficoltà d'inquadramento dogmatico dell'autonomia territoriale.

La contrapposizione tra i promotori di una visione "funzionalistica" degli enti territoriali, che misura il valore dell'autonomia in base alla sua capacità di soddisfare esigenze socio-economiche, e i sostenitori di una concezione "esponenziale", che vede nelle autonomie enti politici rappresentativi delle comunità locali, esprime un conflitto più profondo, attinente alle finalità e alla metodologia di studio del diritto regionale: da una parte, l'idea di una scienza descrittiva e (almeno asseritamente) neutra; dall'altro, quella di una scienza prescrittiva e assiologicamente connotata. Una dialettica che però si manifesta anche nei processi riformatori in atto: una visione funzionalistica delle autonomie locali sembra trovare espressione, ad esempio, nelle previsioni della legge Delrio relative alle Province, enti in via di estinzione, e alle Città metropolitane (non a caso Pizzetti ha parlato di una «legge di grande riforma» e, nel contempo, di «una legge ponte tra una Costituzione che c'è e una che verrà»), quella appunto che dovrebbe scaturire dall'approvazione della riforma Renzi-Boschi).

La questione del metodo è particolarmente complessa e si lega strettamente a quella dell'utilità del diritto regionale: sia consentito il gioco di parole, ma ha ancora senso uno studio, per così dire, autonomo del diritto delle autonomie? Se l'esame del sistema delle autonomie deve essere condizionato e orientato esclusivamente da parametri economici, la risposta al quesito non può che essere negativa. Ciò nondimeno, fermo restando che anche la stessa analisi economica del diritto regionale può dare luogo ad esiti molto diversi, non si può trascurare che permangono buone ragioni

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

per continuare a studiare il sistema delle autonomie territoriali *da un punto di vista propriamente costituzionalistico*.

Essendo ancora – e fino a prova contraria – vigente la Carta del '47, l'autonomia può e deve essere studiata nella dimensione della dogmatica e nella prospettiva della sistematica costituzionale. Se, da un lato, è ragionevole sostenere che la categoria giuridica dell'autonomia ha propri contenuti che ne consentono una ricostruzione unitaria, salvo poi la necessità di declinarla in diverse sottospecie, connotate da caratteri peculiari, dall'altro lato, deve riconoscersi che il principio autonomistico (il quale, è bene ricordarlo, è previsto dall'art. 5 Cost. e rientra tra quelli definiti come «fondamentali») *fa sistema* con gli altri principi enunciati dalla stessa Carta repubblicana: con quello democratico, come si è detto, ma anche con i principi di eguaglianza e di libertà. Il legame con l'eguaglianza è stato colto soprattutto da quella dottrina che ha ripetutamente sottolineato come l'autonomia sia giustificata dall'esigenza di *differenziare* le discipline in relazione alle peculiari esigenze emergenti nei diversi territori che compongono la Repubblica, rappresentando, quindi, una declinazione dello stesso art. 3 Cost. (Bin). La relazione con la libertà è stata, invece, valorizzata da quella dottrina che ha sostenuto come la ragion d'essere dell'autonomia, nel disegno costituzionale, si rinvenga nella sua idoneità a consentire la migliore protezione possibile dei diritti fondamentali (Ruggeri). Si tratta, a ben vedere, di due facce della stessa medaglia: l'autonomia consente (o meglio: dovrebbe consentire) una migliore cura dei diritti, capace di tenere conto delle differenti esigenze espresse nell'ambito dei diversi contesti territoriali.

Il principio autonomistico si connette, infine, al principio personalista, enunciato dagli artt. 2 e 3, comma 2, Cost. (ma emergente dalla trama complessiva della legge fondamentale), essendo quella autonomistica una dimensione in cui può e deve trovare pieno sviluppo la stessa persona umana.

Il modello sinteticamente delineato non pecca di astrattismo. Un'attenta osservazione delle concrete pratiche di normazione e di amministrazione degli enti regionali e locali mostra, infatti, il ruolo insostituibile che, nell'esperienza fin qui maturata, con tutti i suoi limiti ha comunque svolto il sistema delle autonomie: indicativi, in tal senso, appaiono gli esiti di una ricerca effettuata di

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

recente da un nutrito gruppo di studiosi [Morelli-Trucco (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, 2014].

L'indefettibilità del paradigma autonomista per l'ordinamento costituzionale vigente è, dunque, una premessa sufficiente a giustificare la sopravvivenza del diritto regionale come disciplina. Certo il modello non può prescindere dai dati fattuali. E la ricostruzione della concreta fisionomia del sistema delle autonomie necessita dell'apporto non solo di altre discipline giuridiche (come quelle comparatistiche e quelle che hanno ad oggetto il diritto sovranazionale e quello internazionale, senza il cui studio risulterebbe impossibile oggi cogliere appieno il ruolo delle autonomie territoriali), ma anche di materie extra-giuridiche (prima fra tutte, l'economia), giustificando così l'adozione di un approccio interdisciplinare. L'attenzione alla dimensione fattuale, lungi dal giustificare torsioni degli studi giuridici verso inaccettabili forme di legittimazione dell'esistente, è necessaria, piuttosto, per verificare la "tenuta" dei modelli e per definire le concrete possibilità di attuazione del parametro costituzionale.

D'altro canto, la specificità del punto di osservazione regionalista emerge in diverse occasioni, consentendo, ad esempio, d'individuare i limiti dello stesso diritto costituzionale e l'inutilità (o addirittura la pericolosità) d'interventi riformatori, che tendono vanamente a sopperire all'ormai insostenibile carenza di politiche pubbliche (Bin). Proprio in tale prospettiva è possibile cogliere le numerose ombre del disegno di legge costituzionale attualmente al vaglio delle Camere: dalle incongruenze nella costruzione del nuovo Senato alla discussa (e discutibile) ridefinizione dell'assetto delle competenze legislative. E così via.

Il diritto regionale ha, dunque, ancora le sue ragioni e, in definitiva, una propria ragion d'essere.

Sulla base di tali premesse si è deciso di dare vita a una nuova rivista sul diritto delle autonomie territoriali. Una rivista che trae origine dalla felice esperienza di un *blog* che ha costituito, per qualche anno, un luogo di confronto libero e informale tra giovani studiosi del diritto regionale e delle autonomie locali. L'iniziativa non è certo animata dalla presunzione di far fronte ad un declino strutturale, prodotto da molteplici e forse inarrestabili fattori epocali, ai quali si è qui

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

potuto fare solo un cenno. Si è voluto, piuttosto, dare seguito a quell'esperienza, con la speranza di riprodurre quelle condizioni di libertà e di calviniana "leggerezza" che hanno finora consentito ai collaboratori di *Diritti regionali* di confrontarsi e, in qualche caso, anche di mettere in discussione convinzioni diffuse, ma forse meritevoli di più attente verifiche (il riferimento è ancora ai risultati della già richiamata ricerca sul rapporto tra diritti e autonomie, che ha tratto origine proprio da un dibattito sviluppatosi in seno al gruppo di *Diritti regionali*).

Nell'esigenza di approfondire i temi ai quali si è qui accennato – e prima di affrontare questioni più specifiche e di maggiore attualità –, si è pensato, per questo primo numero della *Rivista*, di chiedere ad alcuni autorevoli studiosi del diritto delle autonomie una riflessione sulle condizioni di salute e sullo statuto metodologico della materia, nella convinzione che lo studio del diritto regionale rappresenti un passaggio imprescindibile per una piena comprensione delle dinamiche di funzionamento della democrazia pluralista.

Il quadro che emerge è certamente complesso, ma in esso s'intravedono già alcuni sentieri meritevoli di essere percorsi. In particolare, l'idea patrocinata da Ruggeri di un'integrazione tra i saperi, soprattutto sul piano metodologico, sembra essere la strada giusta, benché non certo agevole da imboccare, considerati i notevoli rischi di un fallace eclettismo che essa comporta.

Le teorie giuridiche, d'altro canto, devono saper resistere alla verifica dei dati fattuali, senza smarrire la propria connotazione normativa. Così, in particolare, la dogmatica dell'autonomia deve necessariamente confrontarsi con i reali contesti socio-economici se non vuole crollare come un fragile castello di carte all'impatto con la realtà di un progressivo e inesorabile impoverimento delle risorse disponibili. Si tratta, in definitiva, di una sfida formidabile, che coinvolge tutti i cultori delle scienze sociali, il cui ruolo non è affatto irrilevante nei processi di sviluppo delle istituzioni politiche.