

Conclusioni

di Sergio Bartole

Non è la prima volta che l'I.S.G.RE si confronta in un convegno di studi con quello che in altri tempi si sarebbe definito il governo dell'economia.

Il tema dell'odierno incontro non sottintende un controllo generale da parte dei pubblici poteri dell'economia quanto, piuttosto, un dialogo o confronto fra sviluppo economico e poteri pubblici, tant'è che uno dei relatori si chiede cosa possano fare per l'economia, e per l'economia regionale i poteri pubblici. Il che sembra lasciare intendere che lo sviluppo economico è una variabile almeno parzialmente indipendente dall'esercizio dei poteri pubblici contrariamente a quanto si credeva un tempo quando si ragionava di sviluppo economico anzitutto se non esclusivamente affidato alla promozione e programmazione pubblica. Non è che allora si fosse così convinti delle potenzialità taumaturgiche dei pubblici poteri da escludere uno sviluppo al di fuori di ogni loro controllo, ma è certo che solo ai pubblici poteri si riconosceva la capacità di orientare e promuovere l'interesse generale conformando secondo le esigenze di questo tempo e modi dello sviluppo. Oggi viviamo in tempi in cui è frequente sentire affermare che nel rapporto fra Stato ed economia non è più questa a costituire un problema ma è lo Stato che costituisce un problema. Ed evidentemente, anche se viviamo in tempi di convinzioni federaliste, ciò che vale per lo Stato vale anche per le Regioni, comprese quelle a Statuto Speciale qual è la Regione Friuli-Venezia Giulia.

Alle Regioni, quindi, si chiede di accompagnare il farsi dello sviluppo economico. Non si riconosce loro il diritto di avanzare le pretese di governare lo sviluppo economico. Non si chiede loro un simile peccato di presunzione e, del resto, l'opinione media prevalente vedrebbe l'esercizio di quella pretesa come fonte di rischi, se è vero – come molti credono che il mercato

ha in sé elementi e fattori atti ad orientarlo nel senso dell'interesse generale. Alle istituzioni oggi si guarda con sfiducia accomunando i loro poteri conformativi dell'economia e dello sviluppo alla crisi se non al fallimento della politica di un tempo, accusata di avere prodotto solo effetti distorsivi e alterazioni irrazionali nel funzionamento del mercato.

Prima della revisione costituzionale del 2001 l'idea di imputare alle Regioni un ruolo di governo dell'economia era certamente sorretta dalla qualità rappresentativa dell'ente regionale allargato all'intero spettro degli interessi generali dell'area territoriale di riferimento. Incontrava, però, limiti difficilmente superabili nella limitatezza delle materie di competenza delle Regioni, per di più soggette al ritaglio imposto – secondo una consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, confermativa di indirizzi radicati della legislazione nazionale – dalle ragioni dell'interesse nazionale. Con la vigente Costituzione riformata l'argomento delle ristrettezze delle attribuzioni potrebbe in parte restare superato, tanto più che il limite degli interessi nazionali è stato rimosso dal testo costituzionale. Ma i fenomeni economici che si sviluppano davanti ai nostri occhi accentuano la rilevanza delle interconnessioni fra materie e territori rendendo inescapabile la presenza del livello nazionale di governo ogni qualvolta sia in gioco il rapporto fra pubblici poteri e sviluppo economico.

La Corte Costituzionale ha offerto in questa prospettiva uno strumento di grande utilità quando con la ben nota sentenza n. 303 del 2003 ha indicato nel principio di sussidiarietà lo strumento atto a mettere in collegamento potere centrale e poteri locali consentendo loro – come usa dire oggi – di fare sistema in vista del perseguimento di obiettivi di indirizzo economico. La scelta della Corte rammenta la passata giurisprudenza che convertiva il limite dell'interesse nazionale da limite di merito della potestà legislativa regionale in limite di legittimità, *rectius* di competenza. In effetti il ricorso in direzione ascendente al principio di sussidiarietà giustifica l'appropriazione di competenze regionali ad opera del potere centrale non solo in ambito amministrativo ma anche in ambito legislativo. La rilevanza

sopranazionale degli interessi coinvolti e l'ampiezza degli spazi territoriali di riferimento giustifica la retrocessione delle attribuzioni regionali a vantaggio dell'espansione di quelle centrali, meglio attrezzate – si dice – per affrontare le politiche in discorso.

Quando commentai sulla rivista “Le Regioni” quella decisione, manifestai perplessità sulla possibilità che il meccanismo possa legittimamente funzionare nella forma di *trade-off* con le Regioni svendendo una fetta delle loro competenze in cambio di una loro partecipazione alla definizione degli interventi in progetto. *Re melius perpensa*, ho l'impressione che quella ricostruzione sia inadeguata e fuorviante. Se invoca il principio di sussidiarietà lo Stato non ha alcun bisogno di ottenere il previo consenso delle Regioni all'espropriazione delle loro competenze: l'esercizio dei relativi poteri è nelle sue disponibilità competenziali. Ma questo non li esime dal rispetto di altro principio costituzionale che trova nella giurisprudenza della Corte costituzionale più ampia risonanza di quanto sembri assicurargli il dettato espresso dalla Costituzione riformata: il principio di collaborazione.

Lo Stato, cioè, non può fare a meno di chiamare le Regioni a codefinire le politiche di sviluppo: l'esercizio da parte sua di poteri giustificati dal principio di sussidiarietà gli consente di per sé di fissare il quadro delle politiche di cui si va discorrendo, ma il principio della collaborazione istituzionale fra Stato e Regioni esige che dai contenuti di quel quadro, dagli obiettivi relativi e dai mezzi richiesti le Regioni siano messe a giorno sia per chiedere eventuali, necessari adattamenti che per correttamente disegnare gli interventi che esse possono mettere in cantiere. Giacché nel nuovo assetto dell'ordinamento regionale la distribuzione dei poteri non si regge – come taluno ha ritenuto – su una rigida delimitazione delle competenze ma è oggetto di un continuo flusso e riflusso, ciò che importa ai fini della conservazione alle Regioni di un ruolo importante nella promozione dello sviluppo è che degli interventi centrali e regionali si ragioni non nei termini di un concorrente, parallelo esercizio di funzioni separate e distinte ma in funzione di politiche pubbli-

che interconnesse e coordinate volte ad obiettivi conseguibili in forza della convergenza dei rispettivi interventi di Stato e Regioni. È il disagio di queste politiche che legittima ed anticipa il ricorso al principio di sussidiarietà con interferenze nella sfera regionale che le Regioni accettano in quanto è dato loro modo di partecipare alla redazione dei progetti. E del resto altro non potrebbero fare.

Questa ricostruzione è coerente con l'idea che chi scrive ritiene ancora preferibile nonostante il grande brusio della chiacchiera federalista l'Italia non è ancora uno stato federale né lo sarà per molto tempo a venire. È difficile immaginare che i problemi della società italiana possano essere risolti così radicalmente abbracciando quella unità della Repubblica con la quale l'ordinamento regionale ha mostrato e mostra di poter convivere, seppure con qualche sofferenza che indubbiamente richiede correttivi adeguati ma non traumatici. Dal rientro del debito pubblico alla soluzione della questione meridionale i nostri problemi hanno dimensioni tali che di necessità chiamano in causa, proprio in applicazione del principio di sussidiarietà il livello nazionale di governo.

Ed è a questo livello che il progetto di sviluppo deve prendere consistenza. Una volta attratte al livello centrale le funzioni basiche, alle Regioni resta il compito di mobilitare e plasmare l'esercizio delle loro attribuzioni in funzione di quel progetto. In questa prospettiva il Convegno offre indicazioni molto interessanti giacché, da un lato, valorizza l'*enlargement* delle materie di competenza regionale e, dall'altro lato, proprio in considerazione del nuovo assetto della distribuzione delle funzioni e del carattere residuale o generale della competenza regionale, si dà carico delle ricadute degli interventi della Regione anche in ambiti che non sono di sua spettanza. È questo un aspetto dell'approccio "per politiche" che mi pare degno di grande attenzione: fare politica non è soltanto amministrare l'orticello che ci è stato assegnato ma è anche darsi carico della generalità degli interessi della comunità di riferimento e valutare il parziale impatto al di fuori di quell'orticello delle proprie azioni. Il discorso può farsi molto interessante per la portata provocatoria

che un'impostazione siffatta può avere nei confronti dello Stato, sia dal punto di vista delle carenze della sua azione che da quello della inadeguatezza dei suoi interventi. L'approccio può risultare particolarmente utile in un momento in cui la Regione Friuli-Venezia Giulia, che è di necessità il primo destinatario e fruitore delle iniziative scientifiche dell'I.S.G.RE, è posta di fronte alla necessità di verificare le conseguenze sull'assetto delle sue competenze della revisione costituzionale del 2001.

Accedendo ad una troppo corsiva lettura della recente modifica dei procedimenti di revisione degli Statuti Speciali, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha iniziato una sfortunata procedura per la revisione del suo Statuto sul presupposto che essa abbia in materia qualcosa di più di un semplice potere di iniziativa della competente legge costituzionale. La proposta è poi abortita sugli scogli del suo preliminare esame parlamentare, il che conferma l'idea che in materia lo Stato ha un ruolo prevalente ad esso spettando il compito di definire termini e modi dell'autonomia Speciale della Regione. Come la Corte costituzionale ha recentemente sottolineato: un processo di "federalizzazione" dal basso è nel contesto del vigente ordinamento costituzionale inimmaginabile. Le preoccupazioni dell'ordinamento sembrano avere anche oggi un rilievo preminente.

Del pari sembra difficile che con semplici accordi in Commissione paritetica si possano saltare esame e decisione delle competenti sedi parlamentari per quanto ha tratto all'implementazione dello Statuto. Anche a questo riguardo la vicenda recente della destinazione del ricavato dell'imposizione tributaria sulle pensioni dovrebbe insegnare qualcosa.

Ma queste riflessioni, per quanto riferite ad una Regione, quella ad autonomia speciale Friuli-Venezia Giulia, mettono anzitutto in rilievo la responsabilità dello Stato, i cui organi governanti tuttora faticano a darsi un disegno organico di valorizzazione dell'ordinamento regionale. Si stenta a pensare a questo come un termine necessario di riferimento delle iniziative dello Stato e le Regioni debbono troppo di frequente guadagnarsi un ruolo con fatica, anche quando il riparto delle attribuzioni starebbe dalla loro parte. La vicenda recente del piano ca-

sa conferma appieno questa diagnosi. Resta da vedere se il tanto conclamato federalismo fiscale riuscirà in effetti a cambiare le carte in tavola.