

Le problematiche prospettive del regionalismo italiano

Luciano Vandelli

Abstract

Il contributo costituisce una sorta di postfazione ad un numero della Rivista che tocca con ampiezza i nodi della quarantennale esperienza delle Regioni; riprendendo con personali osservazioni e commenti i contenuti dei vari interventi, dal divario Nord-Sud al ruolo delle Regioni nel sistema locale, dagli strumenti di collaborazione al riparto delle competenze, dal senso del federalismo fiscale alle prospettive di decentramento della giustizia amministrativa.

1. All'indomani del compimento dei loro quarant'anni, le Regioni italiane si presentano ancora in cerca di una fisionomia definita.

Certo, sono assai lontane da quei livelli di amministrazione periferica dello Stato cui pensavano Cavour, Farini e Minghetti, con i loro governatori rappresentanti del governo centrale e da questo delegati; ma sono altrettanto distanti dal ruolo sostanziale che svolgono Stati membri o *Laender* nei sistemi federali.

In realtà, la regionalizzazione italiana non poteva non risentire delle particolarissime peculiarità che contrassegnano la storia del nostro paese, dal divario Nord-Sud alla presenza di un sistema di governo territoriale profondamente radicato nella rete dei Comuni.

Sul primo aspetto, le stesse ricerche e analisi svolte in anni recenti e, da ultimo, in occasione del Centocinquantesimo dell'Unità d'Italia hanno evidenziato come tuttora persistano radicali diversità di interpretazione, tra chi delinea un Mezzogiorno già in ampio ritardo all'epoca dell'unificazione, rispetto ai livelli di sviluppo raggiunti dal Centro-Nord, e chi, all'opposto, sottolinea elementi che segnalerebbero situazioni per vari profili avanzate di un Meridione che sarebbe stato depauperato (se non addirittura "rapinato") da uno Stato dominato

dagli interessi settentrionali e decisamente orientato a concentrare in ambito settentrionale risorse e investimenti in servizi e infrastrutture¹.

Dall'altro lato, la regionalizzazione è calata, in Italia, su un sistema territoriale connotato da tradizioni locali antiche e particolarmente robuste, presentandosi non tanto quale fattore di sua complessiva trasformazione, quanto livello ulteriore in un sistema che rimaneva sostanzialmente immutato; livello ulteriore, tendenzialmente portato più a competere che non a sostenere e a coordinare i governi locali. Così, già dalle prime fasi, l'esperienza regionale si è presentata alquanto diversa da quelle aspettative di "Regioni enti di governo", "Regioni per innovare la politica", "Regioni per un nuovo modo di amministrare", "Regioni per la programmazione"; aspettative che sembravano profondamente deluse da una realtà accusata di riprodurre troppo fedelmente i moduli consueti della politica nazionale e delle organizzazioni ministeriali.

Ed anche formule come "ente ad amministrazione indiretta necessaria" o – per usare parole della Corte costituzionale² – "centro di propulsione e coordinamento delle autonomie locali" si sono presentate come aspirazioni ideali, mentre le Regioni, con i loro enti e organismi dipendenti, andavano configurandosi come ulteriori livelli di amministrazione; mentre gli stessi enti locali si mostravano assai refrattari ad essere "immedesimati" nell'ordinamento regionale, puntando piuttosto sul mantenimento di robusti canali di collegamento diretto con lo Stato.

2. Se dalle origini, dunque, i caratteri del sistema regionale – secondo uno schema binario in rapporto a quello delle autonomie locali – sembrano connotare in termini peculiari il regionalismo italiano, non stupiscono i delicati equilibri e le difficoltà incontrate, nell'attua-

(1) Cfr., nel quadro di una bibliografia particolarmente ampia, V. DANIELE, P. MALANIMA, *Il prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud in Italia (1861-2004)*, in *Rivista di politica economica*, 2007, n. 3-4.

(2) Sent. 343/1991.

zione, da concezioni innovative quali quelle che ispirarono le leggi Bassanini, prima, e la riforma del titolo V, poi.

In definitiva, il disegno così delineato si basava su cinque elementi fondamentali: *a*) la riserva allo Stato di discipline e interventi unificanti (materie esclusive, particolarmente “trasversali”; principi fondamentali nelle materie concorrenti; poteri sostitutivi); *b*) la valorizzazione della potestà legislativa (generale) riconosciuta alle Regioni; *c*) la sussidiarietà amministrativa primariamente incentrata su Comuni ed enti locali; *d*) un sistema finanziario basato sull’autonomia di ciascun ente, per un verso, e sulla solidarietà perequativa, per l’altro; *e*) la leale collaborazione tra i livelli di governo.

Cinque elementi i cui bilanciamenti e le cui connessioni si presentano tuttora in attesa di una solida definizione.

3. È precisamente in questa fase, in questo contesto ed in questa prospettiva che si collocano le analisi e le riflessioni sviluppate in questo numero di *Istituzioni del federalismo*. Che aprono una nuova serie della *Rivista* toccando con franca lucidità i nodi della regionalizzazione italiana.

A partire dall’ampia e suggestiva ricostruzione tracciata da Gianluca Gardini, che, tra l’altro, rileva vari limiti nella situazione attuale: dalla perdurante tendenza dello Stato a porsi come diretto interlocutore e garante delle autonomie locali (piuttosto che come garante dei principi e dei diritti) all’insuccesso delle politiche per l’associazionismo comunale; dal fallimento del ruolo della Regione di propulsione delle autonomie locali alla dilatazione dell’amministrazione regionale.

In realtà, non pare dubbio che ancora oggi – trascorsi ormai nove anni da quando la riforma del titolo V ha rafforzato i poteri legislativi regionali e ridefinito i caratteri e gli strumenti dell’autonomia locale – la relazione tra Regione e governo locale stenti a trovare equilibri e sinergie ben funzionanti; con il rischio che il livello regionale sia percepito, per certi versi, come debordante e centralizzatore o, per altri (ma in termini non necessariamente incompatibili), troppo debole per contrastare frammentazioni e localismi. Così, in relazione ai temi coinvolti dall’adeguamento dell’ordinamento locale e, particolarmente, dalla “Carta delle autonomie”, intersecati a quelli della

semplificazione del governo locale, si presenta tuttora incerto il ruolo che può essere svolto dalle Regioni, in una prospettiva che tenda a chiarire e distinguere i compiti e le responsabilità di ciascun livello, a dare adeguate istituzioni alle aree metropolitane, a ripensare ruolo e assetti delle Province, a riorganizzare i Comuni minori e ridisegnare le forme di governo dei territori montani, a sfrondare la selva di soggetti settoriali, a coordinare e perequare le risorse secondo un disegno di “federalismo fiscale” sostenibile e solidale.

4. Prospettiva, quest’ultima, di grande respiro e innovazione, come i tempi richiedono; in cui alle Regioni si richiede di esercitare il ruolo di baricentro di un intero sistema, di quell’“efficiente sistema delle autonomie locali” che sin dal 1990 il legislatore – affidando ad esse compiti di allocazione delle funzioni in relazione agli interessi comunali e provinciali – poneva “al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile” (legge 142, art. 3, comma 3).

Eppure, anche a vent’anni di distanza dalla riforma dell’ordinamento locale, dopo una serie importante di interventi che hanno profondamente inciso sull’ordinamento e sullo stesso contesto costituzionale, rimane del tutto giustificato domandarsi – come fa il saggio di Stefano Civitarese – se davvero un sistema di questo tipo esista. O se, all’opposto, le Regioni non si trovino tuttora in una situazione di marginalità rispetto a dinamiche che oggettivamente tollerano, consentono, favoriscono una solida rete di connessioni dirette tra enti locali e Stato. Certo, pur nelle interpretazioni più riduttive, non sembrano in dubbio i compiti regionali in materia di conferimento di funzioni amministrative, di regolazione delle forme associative, di disciplina degli strumenti di coordinamento tra livelli di governo; ma l’insieme di queste funzioni – e l’esercizio che, nell’esperienza, ne hanno fatto le Regioni – non sembra idoneo non solo a configurare uno di quei modelli di federalismo a centralità regionale nettamente prevalenti nella panoramica comparata, ma neppure a delineare un sistema “bifronte” chiaramente bilanciato, in cui le autonomie locali si trovino a far riferimento all’ordinamento statale, per un verso, a quello regionale, per l’altro, secondo un disegno netto e funzionale.

D’altronde, neppure il federalismo fiscale, nell’attuazione che va defi-

nendosi, sembra riflettere quel disegno “a cascata” che pure si è potuto desumere dall’impianto degli artt. 117 e 119 della Costituzione. Così, anche sotto questo profilo, il disegno rimane abbozzato con tratti ancora incerti.

5. In questo complesso assetto, in bilico tra accentramenti statali, neo-centralismi regionali, frammentazioni localistiche, imprescindibili divengono gli elementi di coordinamento. Che tuttora, nonostante i decenni trascorsi da quando si è avviato l’antico e ricorrente dibattito sul “Senato federale”, si identificano essenzialmente con il sistema delle Conferenze. Un sistema che – come dimostra la incisiva ricostruzione di Claudia Tubertini – ha assunto un rilievo fondamentale, ben al di là della assenza di ogni previsione in Costituzione e della scarsa visibilità nei media.

Certo, ad incentivare lo sviluppo di importanza di questi particolarissimi organismi ha svolto un ruolo consistente la giurisprudenza costituzionale, fortemente impegnata dapprima nel trovare un radicamento costituzionale al principio di leale collaborazione, sostenendone la valenza generale, ben al di là dello specifico riferimento introdotto nell’art. 120 dalla riforma del titolo V; poi, nel pretenderne il rispetto in un’ampia varietà di ipotesi in cui competenze e interessi statali e regionali si intersecano, censurando i casi in cui il legislatore, a fronte di queste interferenze, non abbia previsto adeguati passaggi procedurali e strumenti di condivisione, a partire da intese sempre più simili ad accordi. Ma il rafforzamento del ruolo strategico delle Conferenze, e l’influenza che esse hanno esercitato nella definizione delle politiche statali, certamente sono sostenuti da motivi che trascendono vincoli di tipo giuridico-costituzionale, assumendo pregnanti valenze sul piano sostanziale e politico.

Del resto, questo consolidamento del ruolo delle Conferenze si riflette con crescente evidenza negli atteggiamenti della dottrina; che sempre più raramente manifesta posizioni tendenti ad affidare le prospettive di rappresentanza regionale nell’ordinamento statale alle (sole) ipotesi di trasformazione di un ramo del Parlamento, mentre sempre più diffusi sono gli orientamenti volti a mantenere comunque il ruolo delle Conferenze, anche in presenza di una ipotetica trasformazione in

senso federale del Parlamento, o addirittura in alternativa a questa. Così, le prospettive di riordino e di razionalizzazione del sistema delle Conferenze si presentano sempre più rilevanti; e sempre più rilevante si presenta la ricerca di soluzioni adeguate e sostenibili, cercando un realistico equilibrio tra esigenze di cambiamento (bene evidenziate dai suggerimenti prospettati da Tubertini) e vincoli non eludibili.

D'altronde, in un contesto contrassegnato da una progressiva emarginazione dei partiti e del Parlamento stesso nella concreta definizione delle scelte legislative, e dal fallimento del tentativo di introdurre una partecipazione regionale (e locale) nel processo legislativo tramite un ripensamento del ruolo e della composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, adottare una pragmatica prospettiva che in sostanza considera più funzionale e realistico rinunciare a riformare gli assetti del Parlamento e punta, invece, precisamente su un rafforzamento del ruolo della Conferenza, propone ulteriori versanti problematici, a partire dal rischio di determinare nuovi fattori di indebolimento delle assemblee legislative. Il cui ruolo, dunque, dovrebbe essere profondamente innovato, in una prospettiva di sostanzioso riequilibrio nei confronti di quello assunto dagli esecutivi.

6. In ogni caso, il ripensamento e il rafforzamento della funzione della cooperazione e, in particolare, delle Conferenze, non possono essere assunti come la panacea per i mali di frantumazione, confusione e conflittualità di cui il sistema soffre. Certo, anche chi – come il sottoscritto – aveva colto con particolare interesse i dati riportati in anni recenti dalla Relazione presentata dal presidente della Corte costituzionale, con un calo delle controversie tra Stato e Regioni che pareva annunciare un progressivo assestamento dell'ordinamento, deve ora prendere atto di una nuova recrudescenza che sembra configurare la conflittualità come una patologia grave e ormai endemica del sistema.

In realtà, le incertezze sulla delimitazione delle materie e l'intricato intreccio tra discipline regionali e interventi statali, sorretti da un'ampia gamma di titoli costituzionali (competenze "trasversali", principi fondamentali, norme generali, ecc.), continuano a generare una produzione legislativa debordante e variamente sovrapposta tra fonti dei

vari livelli; finendo per espandere in termini anomali – come sottolinea Francesco Bilancia – il ruolo della Corte costituzionale, sovraccaricandola di responsabilità delicate e non raramente improprie.

In questo complesso quadro di competenze legislative risulta dubbia la capacità delle Regioni di innovare sostanzialmente l'ordinamento, cogliendo le specifiche esigenze dei propri territori; mentre si rischia di oscillare tra pretenziosi annunci (come sono spesso le norme programmatiche contenute negli statuti, o le propagandate chiusure nei confronti di non residenti, dai lavoratori agli aspiranti a concorsi pubblici) e prassi legislative ancora eccessivamente riduttive.

7. Per vari profili, dunque, si lamentano risultati deludenti. È stato così – secondo l'analisi di Andrea Morrone – per la stagione degli statuti, non molto diversi, dopo la riforma costituzionale, da quelli vecchi; o per la successiva stagione della differenziazione, basata sulle forme e condizioni di particolare autonomia previste dall'art. 116, terzo comma, Cost., enfatizzato quanto inattuato; o per la più recente, tuttora in corso, quella del federalismo fiscale, anch'essa rischiosamente in bilico tra genericità di principi, complessità di attuazione, scarsa chiarezza dei primi elementi, inducendo al sospetto che si tratti, in definitiva, solo di una risposta simulata ai problemi sostanziali del paese. A questo incedere ondivago del regionalismo italiano, Morrone muove critiche di fondo: sino a denunciare la carenza di un modello di Stato regionale sufficientemente condiviso, in un contesto privo di retroterra culturale, dominato, per un verso, da slogan propagandistici e, per l'altro, da interventi scombinati, al di fuori da ogni progetto ordinante.

In questa prospettiva, diviene centrale la sollecitazione a ripartire da una piena considerazione degli enti come organizzazioni della società, riprendendo il loro significato sostanziale al servizio di questa. E merita ogni attenzione l'allarme nei confronti di uno Stato autonomista che si configuri come invertebrato e disarticolato in cinque livelli in permanente tensione; o nei confronti di tendenze a giurisdizionalizzare ogni conflitto istituzionale, senza rimediare alle disfunzioni sostanziali; o, ancora, in rapporto alle contraddizioni tra prospettive regionaliste e prospettive municipaliste, troppo propense a muoversi in direzioni divergenti.

8. Eppure, i limiti e difetti dei risultati sin qui conseguiti non esimono dal riflettere su ulteriori, possibili prospettive. Come quelle relative alle forme di decentramento della giustizia amministrativa. Che, anche in un quadro costituzionale contrassegnato dalla riserva della materia alla legislazione esclusiva dello Stato, si proiettano – come illustra accuratamente Marco Magri – su un’ampia gamma di versanti e di ipotesi, talora desumibili da esperienze di Regioni a statuto speciale, talora riconducibili a modelli comparati o ad elaborazioni della dottrina in un dibattito risalente, ma ora rianimato in recenti, significativi interventi³. In sostanza, queste ipotesi possono riguardare: *a*) il decentramento della funzione consultiva, a supporto (ed a garanzia di legittimità) dell’attività degli organi di governo delle Regioni, in analogia alla funzione svolta dalle sezioni consultive del Consiglio di Stato; *b*) il decentramento della funzione di appello, con l’istituzione di un nuovo livello e la riserva al Consiglio di Stato di una funzione di nomofilachia; *c*) la nomina, da parte delle Regioni, di componenti laici nei TAR, secondo quanto avviene per il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana; *d*) il coinvolgimento delle Regioni nel miglioramento dei servizi dei TAR, eventualmente sulla base di specifici accordi; *e*) la istituzione di nuovi strumenti di soluzione di controversie: come potrebbero essere, ad esempio (ispirandosi al modello sperimentato, ancora, in Sicilia), ricorsi straordinari al presidente della Regione, con parere – vincolante – di una sezione del TAR.

Si tratta di prospettive non necessariamente alternative, che vanno valutate attentamente alla luce delle finalità che si intendano perseguire; tra le quali considererei primariamente quella di fornire ai cittadini nuovi rimedi, agili, rapidi ed economici, ma al tempo stesso forniti di adeguate garanzie di neutralità; rimedi che dovrebbero giovare al buon andamento della giustizia amministrativa, operando in

(3) Recentemente, il tema è stato espressamente trattato nella Relazione di insediamento del presidente del Consiglio di Stato, Pasquale de Lise (Roma, 22 settembre 2010); e approfondito nell’ambito dell’annuale Convegno di studi amministrativi di Varenna (23-25 settembre 2010), dedicato a “La gestione del nuovo processo amministrativo”, ove questi profili sono stati analizzati, in particolare, nelle relazioni di V. CERULLI IRELLI, *Federalismo e giurisdizione amministrativa*, e di G. FALCON, *La giustizia amministrativa e gli altri federalismi*.

funzione di deflazione del contenzioso giurisdizionale, ma anche alla stessa legittimazione dell'ordinamento regionale, nel quale verrebbe a radicarsi un importante mezzo di tutela a favore di tutti coloro che lamentino una lesione (quanto meno) ad opera di un atto dell'amministrazione regionale o locale.

9. Infine, uno sguardo all'esterno. Uno sguardo a quanto sta accadendo fuori da noi, attorno a noi, in un'Europa sempre meno statica e immutabile. In questo, può risultare opportuna la scelta di non concentrare l'attenzione a sistemi a federalismo consolidato, come Germania, Svizzera, Austria, ma piuttosto a sistemi che soltanto recentemente, dopo lunghi periodi di accentramento, hanno imboccato strade di valorizzazione e potenziamento delle autonomie. I casi del Regno Unito e della Spagna – esaminati nei contributi di Peter Leyland e di Alfredo Galán Galán – sono, in questa prospettiva, assai significativi. E, secondo forme, regole e modi diversi, ci danno una lezione che si presenta orientata in una medesima direzione, muovendosi entrambi con una straordinaria mutevolezza e dinamicità: variando nel tempo, in senso diacronico (da quando in Gran Bretagna si è avviata la *Devolution* e da quando in Spagna si è approvata la Costituzione, si sono succeduti a più riprese interventi attuativi, adeguamenti, modifiche, cambiamenti), così come nel territorio, in senso anacronico (il regime della Scozia è distinto da quello del Galles o dell'Irlanda del Nord, e l'Inghilterra è tutt'altra cosa; né la Catalogna ha gli stessi poteri e istituzioni dell'Estremadura o della Castiglia). Anzi, può essere precisamente la capacità di innovare e adeguare regole e modalità ad assicurare la tenuta dei processi devolutivi e autonomistici.

10. Così, mentre si affermano – anche nella terminologia usata dal legislatore – prospettive “federali”, il regionalismo italiano pone ancora domande di fondo: sulle sue modalità di attuazione, certamente, ma anche sulle concezioni che ne stanno alla base, sugli scopi perseguiti, sui risultati ottenuti, sulle prospettive future.

Senza dubbio, le Regioni assomigliano poco alla fisionomia – di governo, di programmazione, di innovazione della politica e dell'amministrazione – immaginata dalla generazione che, quarant'anni fa, ne

aveva voluto, seguito e accompagnato la nascita. Né – come riprovano i contributi qui pubblicati, tutti di studiosi ben più giovani – rispondo alle aspettative delle generazioni successive.

Eppure, nessuno auspica un ritorno ad obsoleti accentramenti e unitarismi, ormai abbandonati in tutti i paesi europei precisamente perché inidonei a dare risposte alle complessità sociali e territoriali. E, in definitiva, alle stesse esigenze di coesione.

Le prospettive di soluzione, dunque, non possono essere ricercate che in nuovi equilibri: tra forme di autonomia e responsabilizzazione delle collettività locali, garanzie di unitarietà di diritti e organicità delle politiche nazionali, robuste modalità di connessione tra istanze centrali e istanze periferiche.

In questa chiave, anche le esperienze realizzate dalle Regioni (nei loro aspetti positivi, che non mancano) richiederanno un'attenta valutazione: per essere recuperate e ricollocate in un contesto più adeguato e funzionale.

Certo, affrontare gli squilibri Nord-Sud, ripensare le Regioni come centro di propulsione e sviluppo dell'intero sistema territoriale, costruire una riorganizzazione dei governi locali che li adegui alle nuove esigenze, definire e rafforzare gli strumenti di collaborazione e condivisione, chiarire e delimitare le competenze, evitando incertezze, sovrapposizioni e conflittualità, recuperare il senso profondo dell'autonomia legislativa e della differenziazione che ad essa inevitabilmente si connette, perseguire tutto ciò si presenta come compito ambizioso e assai arduo. Ma, a meno di non voler rassegnarsi a prospettive di progressivo declino della tenuta del sistema e della coesione del paese, è compito necessario, ineludibile e, credo, anche urgente.

Post scriptum personale – La riflessione svolta in questo fascicolo sui quarant'anni di esperienza delle Regioni coincide con un rinnovamento della direzione e della redazione della *Rivista*; e coincide anche con il trentennale della *Rivista* stessa; fondata nel 1980, con il titolo *Regione e governo locale*, per la direzione di Renzo Santini, vicepresidente della Giunta regionale, di Augusto Barbera e – quale responsabile – del sottoscritto. In questa veste, ho avuto modo di seguirne a lungo l'impostazione e i contenuti, sino a quando – con

il nuovo sottotitolo “Le Istituzioni del federalismo”, poi divenuto il titolo attuale – ne hanno assunto la direzione dapprima, brevemente, Marco Cammelli, e quindi Roberto Bin. Ora, la nuova direzione segna per la *Rivista* una ulteriore, nuova fase, che marca anche un ricambio generazionale. Al nuovo Comitato scientifico e, particolarmente, al direttore Gianluca Gardini si rivolge (da parte mia, ma credo in questo di interpretare i sentimenti di tutti noi che abbiamo partecipato alla vita della *Rivista*) l’augurio più convinto, sincero e affettuoso.

