

Qualche riflessione a commento del saggio di Andrea Morrone

di Roberto Bin

L'attenta analisi di Andrea Morrone conferma con evidenza di quanto l'esperienza abbia allontanato l'assetto delle Regioni dalle immagini che di esse si sono accreditate nel tempo, sia nelle descrizioni prodotte dalla dottrina, sia nelle premesse ricostruttive con cui la Corte costituzionale è solita introdurre le sue sentenze. Le linee di sviluppo dell'esperienza regionale hanno offuscato le coordinate, ben poco chiare del resto, tracciate dalla riforma del 2001 (che, per altro, avrebbe dovuto supplire alle molte deficienze del modello tracciato nella Costituzione del '48), ma a ciò hanno concorso anche i tentativi della stessa Corte di consolidare quelle coordinate attraverso una giurisprudenza che lentamente ha preso il largo rispetto a ciò che la riforma aveva fissato come punti eminenti del suo disegno.

Qualsiasi punto fermo sembra ormai disancorato e difficile appare qualsiasi sforzo ricostruttivo. Ma quello che è smottato non è tanto il quadro giuridico dei rapporti centro-periferia, ma il quadro politico su cui esso si fondava e traeva ispirazione. È dalla situazione politica allora esistente che i costituenti avevano preso le mosse per "inventare" le regioni: dall'urgenza, tutta politica, di consentire ai territori di essere amministrati da forze politiche diverse da quelle che si sarebbero insediate nelle istituzioni nazionali. La tensione e – verrebbe da usare proprio questa parola – la "concorrenza" tra i partiti dava la spinta necessaria a costruire un assetto istituzionale che quella tensione organizzasse attraverso lo strumento della concorrenza tra livelli di legislazione, tra principi necessariamente comuni e sviluppi capaci di consentire un apprezzabile grado di differenziazione e permettere perciò lo sviluppo in periferia di soluzioni diverse e alternative di gestione degli affari pubblici. Non c'è dubbio che il centralismo delle burocrazie ministeriali abbia tarpato le ali di un assetto regionale che, per altro, è stato varato con vent'anni di ritardo, quando ormai la competizione politica aveva raggiunto un assetto non più dinamico e drammatico come quello conosciuto dai Padri costituenti. Gli stessi slogan che spinsero alla riforma regionale negli anni '70 ("le regioni per la programmazione", "le regioni per la riforma dello Stato") puntavano più sulla collaborazione tra enti amministrativi al fine di realizzare un progetto comune che sulla distinzione e la concorrenza tra centri decisionali diversi. Le questioni regionali erano ormai degradate dalla concorrenza ideale tra forze politiche in competizione alla coabitazione tra burocrazie sempre meno animate dalla volontà di differenziarsi. La "leale cooperazione" era il nuovo mantra che superava l'idea stessa di concorrenza, e che faceva spostare lo sguardo dal livello legislativo dell'autonomia a quello amministrativo.

Ormai la legislazione regionale, a parte qualche raro tentativo di far emergere un quadro organizzativo della "materia" interessata dotato di qualche originalità, sembra ripiegata molto più spesso sulla difesa di piccoli interessi locali o settoriali: è molto spesso una legislazione "in deroga", disposta a ignorare le grandi battaglie ideali delle riforme per rincorrere ogni tipo di attenuazione del rigore – per altro di solito non affatto accentuato – voluto dalla legislazione statale. Questa è la realtà che la giurisprudenza della Corte costituzionale sembra percepire e cercare di governare con le sue sentenze. Benché gli strumenti generali e teorici siano sempre

quelli della definizione della materia e della distinzione tra principi e dettaglio, le decisioni della Corte guardano altrove.

Ha ragione Morrone quando, nelle conclusioni, osserva che “alla logica ordinante dei criteri formali s’è venuta sostituendo la realtà dei confini mobili e precari di materie e competenze”. È proprio ciò che è accaduto, ed è accaduto da tempo, da ben prima della riforma costituzionale del 2001. La sent. 177/1988 spiegava che “le mutevoli esigenze” dell’interesse nazionale impediscono di imprigionarlo in una precisa tipologia di norma legislativa, come avrebbe richiesto che fosse ragionato in termini di principi della materia, e quindi affidando alle leggi-cornice il compito di far valere la prevalenza degli interessi unitari.

Dopo la riforma del 2001, per molti anni di interesse nazionale la giurisprudenza costituzionale non ha più voluto parlare. Non ne ha avuto bisogno, del resto, perché altra terminologia ha rivestito le immagini della prevalenza dell’interesse unitario su quello delle regioni. Si chiamasse “trasversalità” delle materie, attrazione in sussidiarietà, criterio di prevalenza o altro, la questione era sempre la stessa: che cosa giustifica che la disciplina nazionale prevalga su quella regionale o che questa possa sopravvivere? È una giustificazione ciò che è richiesto, è un’etichetta con cui riferirla ad un “tipo”. Un compito in fondo non difficile da assolvere se non per la difficoltà di riportare ad un appiglio costituzionale l’etichetta impiegata per motivare la singola decisione.

Ciò che si può rimproverare alla giurisprudenza della Corte costituzionale è forse una certa incostanza nella scelta delle figure argomentative con cui vestire la prevalenza della legge statale. Eppure la prima delle figure impiegata nelle sentenze immediatamente successive alla riforma sembrava anche la più convincente: essa si basava su due presupposti, che (a) tutte le materie sono “liquide” e quindi tendenzialmente trasversali rispetto agli steccati tracciati dall’art. 117.2 Cost., e che (b) gli interessi, i “valori” che giustificavano il travalicamento degli steccati siano sempre rapportabili a principi, interessi o “valori” costituzionali. Questo meccanismo poteva giustificare non solo la prevalenza della legge dello Stato in “materie sicuramente regionali”, ma anche l’uscita della legge regionale dai confini della propria competenza per inseguire principi, interessi o “valori” di livello costituzionale. Però, siccome questo meccanismo è stato fatto valere da alcune regioni per difendere leggi in materia ambientale che non erano rispettose dei limiti posti dallo Stato a tutela di altri interessi rilevanti e concorrenti, la giurisprudenza costituzionale ha reagito trasferendo il criterio di bilanciamento desumibile dalla legge statale in un’area riservata ad essa, in quanto principio fondamentale o altro.

Eppure a me sembra che quella via avrebbe potuto essere proseguita rafforzando gli strumenti utili a perseguire quello che è senz’altro un obiettivo condivisibile: rivestire in sembianze di argomentazione costituzionale, in qualche modo “formalizzabili”, quello che è un giudizio nel merito delle singole leggi regionali, cassando quelle (tante) che apportano deroghe ben poco apprezzabili alle regole fissate dalla legge statale a tutela di “valori” di livello costituzionale (ambiente, generalità delle prestazioni pubbliche, norme di apertura concorrenziale dei mercati, ecc.) per favorire ogni tipo di interessi speculativi, corporativi, settoriali; ma anche

salvando quelle leggi regionali (poche purtroppo) che rafforzano la protezione dei beni comuni e degli interessi generali e ne organizzano modernamente la tutela. È, in fondo, lo stesso risultato a cui mirava la Corte sin dalla giurisprudenza "storica" sull'interesse nazionale: si tratta allora di adeguare le motivazioni delle sue decisioni ad un sistema delle relazioni tra legislatore statale e legislatore regionale non troppo deviante dall'impronta che ad esse ha inteso imporre la riforma del 2001.

La prima giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma aveva compiuto un'importante opera di rimodellamento dell'assetto cartografico tracciato dal nuovo testo, destituendo di rigidità la elencazione delle materie e la contrapposizione tra livelli di potestà per orientare lo sguardo sui contenuti delle singole leggi sottoposte al suo giudizio. Se il giudizio deve svolgersi in concreto sulla "pregevolezza" delle leggi (per impiegare un termine caro da sempre ad Antonio Ruggeri), ben potrebbe la Corte attingere al suo ricco patrimonio di esperienza nei giudizi di legittimità costituzionale che non riguardano il riparto di competenza, ma la ragionevolezza e il bilanciamento degli interessi. È proprio da questa sua giurisprudenza potrebbe trarre modelli di giudizio da applicare nelle questioni di legittimità in via d'azione, con riguardo alla definizione della "topografia del conflitto" (cioè della selezione degli interessi rilevanti che si colgono in conflitto nel caso specifico), la congruità del mezzo al fine (è la disposizione impugnata proporzionata al fine perseguito?), la misura dell'incisione sugli altri interessi in gioco e così via. Proseguire su questa strada anche nei giudizi in via d'azione potrebbe essere un modo per produrre una giurisprudenza capace di parlare dei limiti della potestà legislativa regionale, come pure dei vincoli derivanti dalle leggi dello Stato, guardano alla qualità degli interessi che si vuole promuovere e alla capacità di disegnare gli strumenti adatti a conseguire l'obiettivo.