

MA CI SONO QUESTIONI CHIUSE NEI RAPPORTI TRA STATO E REGIONI?

ROBERTO BIN

A leggere anche solo l'indice dei contributi raccolti in questa Sezione, verrebbe da chiedersi se esiste un qualche punto fermo nel diritto regionale, che contribuisca a consolidare il quadro dei rapporti tra Stato e regioni.

A ben vedere i temi affrontati dai contributi affondano tutti nel “non detto” del Titolo V, cioè in quel che la riforma del 2001 ha trascurato di affrontare. Così «il punto di equilibrio» (la cui “teoria” è affrontata da Stefania Parisi) è una strategia argomentativa, l'ultima di una lunga serie, a cui la Corte costituzionale ricorre per risolvere ciò che la riforma ha lasciato in bianco, cioè i rapporti tra la legislazione statale e quella regionale. Un problema che il Costituente ha ritenuto potesse essere **affrontato** sulla base del rapporto principio-dettaglio, la giurisprudenza successiva ha risolto sull'incerta base del «diverso livello degli interessi», e dopo la riforma costituzionale, divenuto impronunciabile il sintagma “interesse **nazionale**”, si è rivestito delle più varie maschere argomentative, sino ad approdare a **questa** più recente e solida, la teoria del punto di equilibrio, appunto.

Lo stesso insistere sulla tecnica dell'elenco delle materie, che si era dimostrata ben poco produttiva di certezza del riparto delle competenze nei primi decenni di esperienza delle Regioni, ha ampiamente pregiudicato la “tenuta” del “nuovo” articolo 117. Come Ferraiuolo sottolinea, la mancanza di chiarezza nel riparto – **visto** che i problemi di cui si occupa la legislazione, che sia statale o regionale poco importa, sono sempre “trasversali” rispetto ai titoli di competenza – ha di **necessità** portato ad allargare il ricorso, da parte della Corte costituzionale, all'obbligo di leale cooperazione, che è l'ovvio approdo di qualsiasi tentativo di sminare il **terreno** del conflitto tra competenze: obbligo costantemente ribadito dalla Corte quando lo Stato istituisca fondi settoriali (Bergo). La leale cooperazione è però una pagina lasciata (quasi) in bianco dalla riforma del 2001: la quale è vittima dell'idea di “federalismo duale” in un'epoca in cui ormai era già evidente – e la Corte costituzionale lo aveva subito colto – che un sistema di decentramento e di forti autonomie non può che funzionare secondo gli schemi del federalismo **cooperativo**. Ma dove siano reperibili le regole e le istituzioni che rendono possibili, *continua %*

costanti, affidabili ed efficaci questi schemi non ce lo dicono né la Costituzione, né le leggi e – in fondo – neppure la prassi. Per cui alle esigenze di coordinamento dell'attività (legislativa o amministrativa che sia) delle regioni, che prima della riforma costituzionale erano soddisfatte ricorrendo alla pur contestatissima «funzione di indirizzo e coordinamento», oggi si fa fronte con strumenti analoghi, spesso basati su un certo grado di coinvolgimento delle regioni stesse, pur non sbiadendo il principio di prevalenza della volontà dell'istanza unitaria (Ambrosi). Si assiste ad un moltiplicarsi delle «ipotesi di contatto e interferenza tra attribuzioni statali e regionali», senza che sia possibile racchiuderle in un quadro limpido dei rapporti tra Stato e regioni e delle garanzie reciproche.

Il «principio di continuità legislativa», come lo chiama Gianfrancesco, potrebbe però socchiudere le porte alla immissione di leggi regionali nelle materie attribuite allo Stato in via esclusiva: e ciò persino nelle aree «maggiormente vicine al nucleo della statualità/sovranità per come intesa nella nostra tradizione politica e giuridica». Ma, se guardiamo a ciò che accade nella legislazione e nella giurisprudenza, è un bilancio molto povero quello che possiamo trarre; e sicuramente non migliora grazie allo spazio di autonomia legislativa che le Regioni guadagnano laddove operi una “delega” in loro favore di potestà regolamentare nelle materie di competenza esclusiva dello Stato: le porte che sono segnate nel testo costituzionale risultano nella prassi bloccate. L'individuare un «nucleo minimo incomprimibile di contenuto per le competenze regionali da opporre agli interventi trasversali statali» (Gianfrancesco) resta dunque un obiettivo lontano da essere conseguito.

Quel che poteva sembrare un risultato della riforma del 2001, nel tentativo di chiarire i rapporti tra i due livelli di governo, riguardava i rapporti tra atti sublegislativi dello Stato e l'autonomia regionale. Ma da subito si è capito che l'art. 117.6, che sembra fissare un preciso riparto della potestà regolamentare, in effetti non impedisce affatto allo Stato di emanare atti sublegislativi non solo nelle “sue” materie esclusive, ma in qualsiasi materia che sia dotata di “trasversalità” oppure sia richiamata “in sussidiarietà” (e tra queste si insinua anche la disciplina del procedimento amministrativo, come mostra Cortese), o semplicemente rientri nelle competenze concorrenti. Come bene illustra Iannuzzi, le attese di una qualche separazione tra la sfera statale e quella regionale sono smentite soprattutto nei settori in cui si pone l'esigenza di una normazione tecnica, che male tollererebbe il moltiplicarsi di regolamentazioni diverse da regione a regione. Le premesse della funzione di indirizzo tecnico erano già poste prima della riforma del 2001, e dopo la riforma la regolazione tecnica si è sviluppata in ogni piega della competenza dello Stato, come mostra Cortese parlando del procedimento amministrativo e, in particolare, dei LEP e dell'uso giurisprudenziale che di essi ha fatto la Corte costituzionale. C'è da aggiungere che in certe materie la normativa tecnica ha acquisito un peso così rilevante da vedersi riconosciuta dalla stessa Corte costituzionale

una prevalenza incondizionata sulla stessa legislazione regionale, una sorta di *preemption*: si pensi alla pianificazione paesaggistica o alle linee guida in materia di energie rinnovabili, “materie” su cui la regolazione tecnica, forte di una procedura consensuale di “leale cooperazione”, ha soppiantato la regolazione giuridica, facendo crollare qualsiasi impalcatura edificata con gli strumenti della separazione delle competenze.

Come osserva Fulvio Cortese, “il procedimento amministrativo è diventato uno strumento di incrementale affermazione di una correlata potestà legislativa statale”. Già si è osservato che questo indirizzo è particolarmente visibile in quel fenomeno che Iannuzzi chiama il “governo della tecnica” – fenomeno che lui vorrebbe riportare nell’alveo della legalità costituzionale, sino a riproporre l’estensione della giurisdizione della Corte costituzionale agli atti amministrativi che ne sono espressione. Ma la Corte ha già individuato il parametro con cui giudicare questi atti e lo ha **reperito** – ancora una volta – nelle procedure di leale collaborazione. È un parametro che guarda dall’esterno gli atti in questione, perché certo non spetta ad un giudice entrare nel merito delle scelte di governo tecnico che vengono immesse nell’ordinamento.

Che questo tipo di normazione si stia allargando è un fenomeno che ha radici profonde che sicuramente non si risolvono nei rapporti tra Stato e Regioni. Il cambiamento profondo lo ha spiegato con chiarezza Michel Foucault nelle sue lezioni al Collège de France: la tecnica ha sostituito il diritto come metodo di “validazione” dell’attività di governo; se la competenza tecnica diviene il fulcro della regolazione, intesa nel senso più ampio, la stessa scrittura delle regole cambia. È un compito che passa di mano, essendo secondario il ruolo dei giuristi rispetto a quello dei “tecnici”; muta perciò il linguaggio della regolazione. Spiegava Umberto Eco che l’autore di un testo impiega segni letterari che, «anziché servire a designare un oggetto, designano istruzioni per la produzione di un significato». E Cortese ci fa notare che «*il linguaggio dei poteri...* non può, per sua stessa configurazione strutturale, oscillare troppo tra il “centro” e la “periferia” della Repubblica». Se questo vale su un piano più generale per il linguaggio del procedimento amministrativo, a maggior ragione vale per la regolazione tecnica. Qui si inserisce un mutamento di specie in chi opera nell’amministrazione, che da tempo ha visto sostituire le competenze dei giuristi, a cui una volta erano riservati i ruoli dirigenziali, con le competenze di medici, chimici, ingegneri, urbanisti ecc. Il linguaggio muta di conseguenza: il linguaggio impiegato dai non-giuristi che scrivono i testi di regolazione tecnica si adegua a quello degli apparati tecnici che dovranno applicarli. Non saranno i giuristi ad interpretarli, ma altri tecnici. E coerentemente queste regole sono sempre più spesso contenute in atti che non hanno la struttura, la nomenclatura e le forme delle classiche fonti del diritto. Mentre leggi e regolamenti devono essere scritti secondo gli schemi e impiegando il linguaggio del diritto, il “governo tecnico” tende a rifuggire da queste forme e propende a im-

piegare atti diversi: dall'allegato tecnico della legge alle linee guida e agli atti amministrativi o para-amministrativi variamente denominati.

Come può la Corte costituzionale arginare questo smottamento provocato da fenomeni che sfuggono al suo controllo e che porta il governo delle cose fuori dalle braccia del diritto, e quindi del suo stesso controllo? Non credo che la strada sia quella del giudizio sulla legittimità delle regole tecniche – che, a dar retta a Foucault, possono essere valutate non sulla base della loro validità giuridica bensì col metro dell'utilità – ma forse rafforzando la cornice giuridica in cui questa regolazione si svolge: quindi chiedendo che la legge che istituisce queste regolazioni sia chiara e sufficiente nel delineare i contorni giuridici, sia sul piano dei principi e degli obiettivi, sia su quello delle procedure, non solo di approvazione, ma anche di controllo di risultato (la valutazione dell'efficienza essendo il loro metro di giudizio).

Qui si intravede l'importanza che la teoria del "punto di equilibrio" si esprima in teoremi più precisi, non si presti cioè a giustificare disposizioni legislative che magari sono il frutto della tracotanza, forse inconsapevole, di qualche burocrazia ministeriale; e ancori invece l'appello ad essa ai cardini offerti dalla Costituzione: essa infatti può ben essere richiamata a sostegno di argomentazioni volte a salvaguardare la legge che «concretizza i valori e i principi espressi in Costituzione» (Parisi), a partire, per esempio, dal nuovo risalto che in Costituzione, dopo la riforma dell'art. 9, ha assunto la tutela dell'ambiente «anche nell'interesse delle future generazioni» e, legandosi proprio a questo interesse, ha assunto pure la tutela del *patrimonio* storico-artistico. Anche l'altra linea argomentativa spesso impiegata dalla Corte, che porta a difendere la prevalenza della legge statale perché «è in grado di offrire prestazioni di *unità ed eguaglianza*, componendo l'equilibrio tra interessi contrapposti» (Parisi), avrebbe bisogno di una strutturazione più chiara e non apodittica. Si tratta infatti di interrompere «un *meccanismo ricorsivo*, nel quale sono state le autoqualificazioni unilaterali del legislatore statale a dare un contenuto e una proiezione specifici alle prescrizioni costituzionali e, per questa via, ad affidare di lì in avanti alla legislazione nazionale il ruolo baricentrico nella "occupazione" dello spazio normativo del procedimento» (Cortese).

Qualche punto fermo, insomma, è quello che si potrebbe chiedere alla Corte, ben sapendo che ognuno di essi si tradurrebbe poi in un vincolo gravante sulle motivazioni delle sentenze del giudice costituzionale. Ma è proprio nella serietà dell'argomentazione e nel rispetto dei propri precedenti che il giudice trova la fonte principale della sua legittimazione.

Anche sulle procedure di leale collaborazione servirebbero chiarimenti e standard affidabili di giudizio. Ma per questo, è chiaro, è soprattutto al legislatore che ci si dovrebbe rivolgere: spetta a lui, infatti, il compito di disciplinare con un po' più di precisione il funzionamento del sistema delle Conferenze, nonché delle procedure e delle tipologie di accordi che vengono raggiunti. Su questo bisogna

dare atto alla Corte costituzionale di aver svolto con buoni esiti la supplenza che ha dovuto esercitare in modo da offrire solidità a tutta la vasta giurisprudenza che alla leale cooperazione ha fatto riferimento.

