

**LO STUDIO DEL DIRITTO REGIONALE:  
METODOLOGIA E PROSPETTIVE DI UNA DISCIPLINA IN DECLINO**

Roberto Bin

1. Non c'è dubbio che il diritto regionale abbia perso d'interesse per gli studiosi. Da quando? Il tempo non spiega la causa, ma la causa si colloca nel tempo.

La riforma del Titolo V del 2001 aveva suscitato molte attese e attratto molto interesse. Forse troppo, perché era una riforma piena di fughe in avanti ma con i lacci delle scarpe aggrovigliati. Appariscenti rovesciamenti delle prospettive (la Repubblica che si compone a partire "dal basso", il rovesciamento in senso federale del riparto delle competenze, la professione di fede nella sussidiarietà...) hanno stimolato ricostruzioni fantasiose dell'assetto dei poteri in Italia, come se, smentendo i saggi moniti di Edmund Burke, una rivoluzione nell'assetto costituzionale di un paese si potesse davvero compiere per decreto. Eppure la fantasia dei teorici ha tratto slancio e entusiasmo dalla riforma e ha prodotto tanti contributi che spiegavano come il sistema si sarebbe messo a funzionare in maniera del tutto diversa dal passato.

Ma lo slancio e le fughe in avanti dovettero assai presto fare i conti con le povere basi tecnico-giuridiche che la riforma forniva per liberarsi dai lacci con cui le prassi, le istituzioni politiche, le strutture amministrative e la scarsa cultura autonomistica avevano imbrigliato il sistema. Si pensi all'eccessivo credito che venne attribuito alla cancellazione dell'interesse nazionale come limite di merito (limite che non aveva mai funzionato come rimedio istituzionale nei conflitti politici tra livelli di governo, ma che la Corte costituzionale aveva riedito come criterio interpretativo di tutte le competenze regionali, criterio fondato sul principio unitario riposto nell'art. 5 Cost.); oppure alla acritica accettazione della possibilità che un sistema istituzionale che per un secolo e mezzo aveva conosciuto e praticato il più centralizzato dei modelli di organizzazione dei poteri pubblici si convertisse d'improvviso in un modello federale (astrattamente federale, perché in realtà neppure le federazioni storiche funzionano in tal modo), in cui i poteri delle autorità centrali sono l'eccezione, puntigliosamente specificata, e quelli degli enti periferici la regola; o anche all'eccessivo peso che si è inteso riconoscere all'enunciazione del principio di sussidiarietà, non come

vaghissimo principio programmatico, ma come criterio utile a decidere il riparto delle funzioni amministrative.

La foga degli studi di diritto regionali in quegli anni ha avuto dalla sua molto entusiasmo ma ha scontato un'eccessiva leggerezza, che poi avrebbe reso drammatica la conclusione del volo. All'inizio anche la Corte costituzionale aveva provato a prendere sul serio la riforma, cercando di ricavarne criteri di giudizio alquanto innovativi. Quando la sent. 422/2002 invitò le regioni a smettere di lamentarsi e a "prendere ciò che la Costituzione dà loro, senza necessità di rimuovere previamente alcun impedimento normativo", pose anche il dito su una realtà troppo trascurata, la debolezza amministrativa e politica delle regioni. Si può avere un sistema di forti poteri locali senza disporre di poteri locali forti? Non sono le competenze, ma la consapevolezza politica a rendere forti enti – appunto – politici. E quando la Corte iniziò a elaborare la teoria delle "materie trasversali", cercando così di arginare potestà esclusive dello Stato "liquide", che rischiavano di diffondersi in ogni settore provocando la *pre-emption* della legislazione locale, ricordando che la questione della competenza deve iniziare "non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale" (sent. 282/2002), la reazione non fu l'esplosione di una legislazione regionale innovativa, ma il tentativo di praticare sotterfugi normativi atti a favorire piccoli interessi locali o e loschi privilegi corporativi, a derogare ai vincoli urbanistici e ambientali, a moltiplicare strutture e percorsi burocratici. Lo Stato, per conto suo, continuò a legiferare come se la riforma non esistesse e così il contenzioso intasò i ruoli della Corte sottoponendola ad uno sforzo inaudito di ricomposizione di un sistema di criteri di riparto di competenze con cui risolvere ogni giudizio.

Vi furono decisioni di straordinario valore teorico con cui la Corte cercò di fissare punti fermi laddove la riforma costituzionale aveva enunciato solo buoni propositi. Le "sentenze Mezzanotte", per esempio, introducendo la dottrina della "chiamata in sussidiarietà" (sent. 303/2003) e la distinzione tra i diversi profili della tutela della concorrenza (sent. 14/2004), hanno cercato di predisporre un accettabile strumentario di criteri credibili e applicabili: eppure larga parte della dottrina accolse queste decisioni come un attacco al "vero" significato innovativo della riforma del 2001. Le regioni continuarono a difendere le loro astratte competenze invece che produrre leggi decenti; il Governo – benché in piena temperie

“federalista” – continuò a impugnare qualsiasi legge di qualsiasi regione; il Parlamento continuò a legiferare come se le regioni non esistessero. La Corte aveva cercato di ricucire il sistema con il filo della leale collaborazione – una sorta di grasso lubrificante che avrebbe dovuto tenere insieme i pezzi del sistema ed evitare che la macchina s'ingrippasse - ma di essa il Governo non sapeva che cosa farsene.

2. Sono stati anni di grande fioritura della lettura regionalistica, ma si può dire – autocriticamente – che il contributo della dottrina sia stato troppo spesso rivolto alla costruzione di modelli astratti piuttosto che all'analisi del diritto regionale *in action*. Si è percepito ed esaminato il processo di “smaterializzazione” delle materie, ma meno si è analizzato il modo in cui questo processo ha portato a sgretolare, non tanto le materie esclusive dello Stato (corrose dalla teoria della trasversalità), ma le stesse competenze regionali (si pensi alla grama fortuna della "clausola di maggior favore" che avrebbe dovuto confortare le regioni speciali, escluse dai supposti benefici della riforma). Quando poi la Corte – forse a causa anche dell'avvicendamento dei suoi giudici – ha abbandonato quel sentiero giurisprudenziale così impegnativo sul piano teorico per riscoprire la “durezza” delle materie – senza la quale “si verificherebbe una identificazione non consentita tra materie concorrenti e materie trasversali di competenza esclusiva che, invece, ricevono dalla Costituzione una differente disciplina” (sent. 401/2007) – la dottrina si è ritratta delusa dal diritto regionale.

In effetti l'emergere del “criterio della prevalenza”, con tutto il suo complesso di conseguenze – espropriazione della legislazione locale, inderogabilità anche dei regolamenti statali, gestione diretta delle provviste finanziarie, esclusione di qualsiasi obbligo di leale cooperazione – ha tolto di mezzo un lustro di letteratura giuridica regionalista rimpiazzandola con una giurisprudenza di basso valore argomentativo, nella quale la Corte troppo spesso decideva a chi spettava la competenza asserendo, non argomentando, la prevalenza di una “materia” sull'altra.

Nel frattempo un nuovo fronte si apriva e attirava l'attenzione della dottrina, quello del c.d. federalismo fiscale. Si è trattato però di un fuoco fatuo, che ha generato ben poco sul piano operativo, sia per la crisi economica che ha mutato tutti i termini del discorso, ma ancor prima per le debolezze teoriche e le contraddizioni interne. Non ultima quella di aver impostato i termini delle relazioni finanziarie tra centro e

periferia secondo un'immagine antitetica rispetto a quella che caratterizzava il Titolo V riformato. Con un rovesciamento sorprendente della prospettiva, tecnici progettisti e commentatori – e naturalmente politici "federalisti" - hanno accettato che, dopo le tante ricostruzioni teoriche che prendevano le mosse dall'inversione del catalogo delle materie e delimitavano le funzioni dello Stato, il riparto finanziario rovesciasse il prisma, e muovesse verso l'obiettivo opposto di quantificare la provvista finanziaria destinata a regioni ed enti locali per far fronte alle loro competenze principali, lasciando invece senza argini la spesa delle amministrazioni centrali. A me è sembrato che così si fosse ufficialmente messa la parola fine all'avventura della riforma costituzionale del 2001: restaurato il principio della centralità dello Stato e della onnicomprensività delle sue funzioni, si riportavano regioni e autonomie locali nel recinto limitato e specializzato in cui le aveva prudentemente poste la Costituzione del 1948.

Coerente con questo disegno di restaurazione è stata la vicenda che è seguita, dominata dalla crisi finanziaria e dal prosciugamento dell'autonomia, non solo finanziaria, delle amministrazioni decentrate in nome di una riduzione della spesa. Ciò che è avvenuto alle Province può essere assunto a emblema di un processo di attrazione al centro di ogni risorsa e ogni competenza che si è compiuto attraverso una legislazione caotica, di inammissibile sciattezza tecnica, ispirata dalla burocrazia ministeriali e da sedicenti "tecnici", confortata dalla Corte costituzionale con l'espansione di alcuni suoi criteri di giudizio, come il principio di prevalenza legato alla portata trasversale del coordinamento finanziario e dell'armonizzazione dei bilanci.

3. Che di fronte a questo *trend* delle vicende del regionalismo in Italia la dottrina perdesse interesse per la materia non può certo sorprendere, dunque. Non è soltanto che la prassi si è allontanata manifestamente dai principi e dalle dottrine costituzionali che si erano venute elaborando in sede teorica, ma che lo stesso oggetto dello studio – le regioni – sembravano non meritare più l'interesse scientifico che pur si era concesso.

Quello slancio che le riforme avrebbero dovuto dare al "sistema delle autonomie" si è scontrato con la pochezza politica e istituzionale delle regioni stesse. Si pensi all'altra riforma che tanto ha attratto l'attenzione della dottrina, quella della forma di governo regionale. La elaborazione dei nuovi Statuti regionali è stata un'occasione

clamorosamente perduta dalle regioni e una prova di scarsa consapevolezza politico-istituzionale dei suoi organi. Presidenti che, forti del mandato popolare, hanno pensato di snobbare le assemblee e assemblee che hanno cercato la rivincita senza avere la cultura istituzionale per capire come farlo nel momento in cui spettava proprio a loro scrivere le nuove regole. Molte regioni importanti hanno ritardato anni e anni l'approvazione dei nuovi Statuti, così inutili da non segnare alcun vero mutamento di fatto tra il prima e il dopo la loro adozione. Anche qui i tentativi della dottrina di prestare la propria opera critica e innovativa sono stati frustrati dall'autoreferenzialità della politica regionale. Così come ben scarso ruolo è riuscita a esercitare nel continuo riproporsi di nuove riforme costituzionali, da quella poi bocciata dal referendum del 2006, al buffo tentativo *in limine mortis* del Governo Monti, ed anche nella pagina attuale che collega l'esperimento dei "saggi" alla riforma oggi in approvazione. Ore e ore di audizione dei costituzionalisti presso le commissioni di Camera e Senato quanto hanno potuto incidere sull'elaborazione dei testi della riforma? Naturalmente il referendum approvativo richiamerà impegno e attenzione della dottrina e poi, se la riforma entrerà definitivamente in vigore, bisognerà cercare di ricostruirne il senso, predisporre schemi teorici che ne permettano il funzionamento. Ma la riforma tocca poco il diritto regionale "classico", quello attento alla definizione delle attribuzioni, dato che le modifiche delle competenze tanto reclamizzate sono già state introdotte per decreto-legge e attraverso gli arrendevoli schemi giustificativi predisposti dalla Corte costituzionale.

4. Questo significa che per gli studi di diritto regionale neppure in futuro si aprono prospettive attraenti? Non è affatto detto, anche se per aprire prospettive più promettenti sarà necessario un cambiamento di rotta nel modo in cui il diritto regionale è stato per lo più affrontato negli ultimi anni.

L'approccio tradizionale è stato tutto orientato al riparto delle competenze. In effetti c'era una forte esigenza, imposta sia dal testo originale del Titolo V che dalla riforma del 2001, di ricreare quelle linee di campo che possano agevolare il compito del giudice costituzionale nel decidere se una determinata legge cada dentro o fuori le attribuzioni regionali. La strategia della Costituzione del '48 si basava su tre elementi: la perimetrazione delle "materie", la distinzione tra principio e dettaglio, la valutazione del livello degli interessi coinvolti. La riforma del 2001 – almeno per come è stata attuata - ha mutuato la stessa strategia, cambiando più le etichette e i

simboli che i contenuti: ancora elenchi di materie, principi e dettaglio non solo per le materie concorrenti, ma anche per il rapporto tra leggi statali "trasversali" e competenze regionali (almeno sino al dilagare del criterio della prevalenza), il principio di sussidiarietà, cioè, ancora, il livello degli interessi (a cui si riduce anche il "criterio della prevalenza" in fondo). Alla dottrina si è posto il compito di dare una configurazione più precisa a questi criteri, elaborando modelli necessariamente astratti: talvolta però perdendo il necessario aggancio con quello che il diritto deve essere, cioè una "scienza pratica", capace di disegnare congegni applicabili e funzionanti.

Ogni fuga in avanti, ogni interpretazione del testo dimentica del contesto, ogni eccesso di purezza concettuale hanno scollato l'elaborazione dottrinate dal diritto applicato. Un esempio per tutti: mi sono sempre chiesto come si possa continuare a interpretare il riparto della potestà regolamentare fissato dall'art. 117.6 (dopo la riforma) nel senso per cui quel "salva delega alle regioni" significherebbe che la legge "esclusiva" dello Stato *potrebbe* delegare il potere di emanare regolamenti alle regioni; si è mai vista una cosa del genere "in natura", ossia nella legislazione italiana? E poi sarebbe compatibile con i presidi costituzionali dell'autonomia statutaria regionale che sia lo Stato a fissare la forma degli atti regionali? Probabilmente no, ma è sicuro che, così interpretata, la norma costituzionale servirebbe a disciplinare una fattispecie inesistente; in compenso non vi sarebbe alcuna "copertura" costituzionale delle funzioni amministrative delegate dallo Stato alle regioni, nessuna spiegazione dei rapporti che per esse si vengono a creare tra atti normativi dello Stato e atti normativi delle regioni e del modo in cui l'esercizio delle funzioni delegate si concili con il principio di legalità.

È chiaro che l'analisi critica della giurisprudenza costituzionale non potrà mai essere tralasciata dalla dottrina, perché altrimenti questa verrebbe meno alla sua funzione storica. Ma forse una maggior sensibilità al "come può funzionare" piuttosto che ai modelli astratti darebbe risultati più utili e interessanti: in fondo è quello che fa la stessa Corte costituzionale – che perciò viene criticata dai *custodes* – quando è palese che sta facendo prevalere considerazioni di opportunità sul rigore dell'analisi giuridica. Il "come può funzionare" deve anche scontare l'accettazione di un presupposto teorico, cioè che la divisione delle competenze attraverso i tradizionali metodi dell'elenco (di etichette) delle materie e la distinzione tra principio e dettaglio non basta (e non è mai bastata) a governare sistemi politici complessi come il nostro. Forse bisognerebbe capire perché la nostra Costituzione, quasi

settant'anni fa, abbia impostato i rapporti tra Stato e regioni come un problema di riparto astratto di competenze legislative e non, per esempio, come un problema di convergenza nella definizione e gestione di politiche pubbliche. Gli stessi trattati europei ci indicano strade diverse, e non sarebbe inopportuno provare e tracciare un quadro di comparazione tra il nostro sistema e altri sistemi "multilivello", quello europeo incluso.

È però facile – e ancora lo dico autocriticamente – affermare che bisogna badare alle politiche pubbliche, piuttosto che alle statiche materie: bisognerebbe andare a fondo nell'esame e cercare di individuare gli strumenti operativi di un sistema pluricentrico che elabora e gestisce politiche comuni invece di staccare e difendere le competenze di ogni livello istituzionale. In che termini muterebbe il ruolo della Corte costituzionale, per esempio? La criticatissima sent. 303/2003 qualcosa aveva indicato a proposito: peccato che poi la Corte stessa abbia disatteso le sue stesse indicazioni, anche in modo piuttosto clamoroso (si veda la piccola, ma emblematica vicenda della metropolitana di Parma: sent. 79/2011). È chiaro che la riforma del Senato, attualmente in corso di approvazione, potrebbe aprire un terreno nuovo in questo senso: ma bisognerebbe capire come (e certo il testo confuso che ci verrà consegnato non aiuterà quest'opera). Ancora comparazione, non c'è dubbio, purché la si prenda sul serio, guardando al concreto funzionamento istituzionale dei diversi sistemi: il che implica che si conosca a fondo il sistema assunto a riferimento e non ci si accontenti invece del semplice raffronto filatelico tra testi di legge o modellini costituzionali.

C'è poi un'altra dimensione dello studio che a me sembra molto urgente. Se si parla di politiche, meriterebbe osservare come esse funzionino effettivamente nelle singole regioni. Anche qui servirebbe dunque una comparazione seria: purtroppo non è affatto semplice. Nei primi dieci anni di funzionamento delle regioni ordinarie abbiamo prodotto analisi su analisi della *legislazione* delle regioni, pretendendo di trarne indicazioni significative della maggior o minor efficienza delle nuove istituzioni. Ma le politiche non si riducono all'emanazione di leggi (anche per questo le "materie" dell'art. 117 Cost. significano poco), né ai modelli di organizzazione amministrativa delle funzioni. La capacità di attrarre investimenti e di spesa, la sua efficienza, l'efficacia dell'azione amministrativa, il raggiungimento dei risultati programmati, i sistemi di controllo dei risultati, il livello di soddisfazione dei cittadini sono tutti indici – e molti altri ne esistono – che ci direbbero come una regione implementa le diverse politiche e ci consentirebbero di tracciare raffronti tra una e

l'altra regione, di capire se il sistema decentrato funziona e se funziona meglio delle amministrazioni accentrate. Servirebbero dati precisi e uniformi, che purtroppo non sono disponibili: quello che ci viene raccontato è quanto costa una siringa in questa o in quella regione e si pretende di offrire un'immagine della realtà regionale attraverso indici di questo tipo. Ma ovviamente non è così.

Bisognerebbe organizzare ricerche di questo tipo, individuare metodi di accertamento dei dati e criteri per il confronto tra essi. E naturalmente questo significherebbe allargare i gruppi di lavoro a ricercatori di altre discipline, più avvezzi a lavorare con i numeri, i dati statistici, le rilevazioni empiriche.

5. In conclusione, non vedo un definitivo esaurimento dell'interesse scientifico per il diritto regionale. Vedo piuttosto un'irreversibile crisi di un certo tipo di studi, circoscritto all'esegesi del testo costituzionale o delle leggi "ordinamentali". Per fare un ultimo esempio, poco ci può dare l'analisi del sistema degli enti decentrati che pretenda di trarre dalle disposizioni della Costituzione una risposta alla domanda – centrale oggi come ieri – di che cosa sia l'ente intermedio, l'ente di aria vasta, la città metropolitana e che rapporti essi abbiano con la moribonda provincia.

Il dibattito che si è svolto sulla soppressione delle province ha avuto eccessiva attenzione per l'interpretazione degli artt. 114 e 133 Cost., ma non mi sembra abbia dedicato altrettanto interesse agli interrogativi appena formulati. Eppure sono domande importanti e teoricamente piuttosto impegnative. Richiedono di chiarire alcuni punti cruciali: se necessariamente le funzioni pubbliche debbano essere imputabili a un soggetto politico elettoralmente responsabile o se vi possano essere funzioni di coordinamento che non implicino responsabilità politica; se il principio costituzionale di differenziazione (che tormenta ogni tentativo di riforma dell'amministrazione locale da Rattazzi in poi) permetta di sciogliere il nodo storico della eguaglianza delle funzioni degli enti di una certa classe; se è possibile immaginare che le città (quelle che ora vengono erette a Città metropolitane, ma forse solo alcune di esse o anche altre) possano dedicarsi a compiti che non sono di gestione di funzioni amministrative (surrogandosi, come vuole la "Delrio", alle province) ma di interpretazione strategica dei territori più dinamici (così entrando in concorrenza con le regioni, che queste funzioni hanno però svolto solo in minima parte).

E poi bisognerebbe guardare più in su, all'organizzazione dello Stato. Il vecchio slogan degli anni '70 "le regioni per la riforma dello Stato" aveva in mente un

obiettivo che sembra andato offuscandosi ma che resta centrale. Il peso delle burocrazia ministeriali, della cultura centralistica degli apparati tecnico-amministrativi (inclusi il Consiglio di Stato e la Corte dei conti), della visione tutta romanocentrica dei "tecnici" che supportano l'elaborazione delle leggi e degli atti governativi: tutti questi (e tanti altri) sono "motori" di una continua e persistente ricentralizzazione delle funzioni e della gestione delle politiche e di pressione per un livellamento paritario delle amministrazioni decentrate. Ecco un'altra prospettiva di studio, che implica una volta di più di non accontentarsi degli strumenti offerti dal c.d. "metodo giuridico".

Insomma, così come il rapporto tra Stato-regioni-autonomie locali dovrebbe liberarsi dallo schema asfittico e improduttivo dell'analisi delle materie e delle attribuzioni per guardare alle politiche, alla loro elaborazione e alla misurazione dei risultati, all'organizzazione degli apparati, anche gli studi di diritto regionale dovrebbero superare i confini tradizionali della disciplina (per altro relegata in zone considerate periferiche delle due "materie" di riferimento, il diritto costituzionale e il diritto amministrativo) e provare a impiegare strumenti diversi, elaborati da altre discipline.