

“Innovazioni interstiziali”: il *piecemeal approach* di Sergio Bartole

Occorre scorrere l'intera intervista a cui Paolo Giangaspero ha abilmente sottoposto Sergio Bartole per individuare quale sia la sua proposta di metodo, il suo suggerimento a chi intenda occuparsi dell'autonomia regionale. Infatti le risposte dell'intervistato alle domande dell'intervistatore privilegiano lo sguardo critico nei confronti dei modi in cui l'autonomia regionale è stata studiata e, soprattutto, dei progetti elaborati per riformarla. Particolarmente critico è lo sguardo dedicato all'impegno di molti studioso nell'opera di riforma costituzionale del Titolo V: dati i risultati a cui si è approdati, la critica non può essere ribattuta.

Si può certo affermare che le aspettative che alcune generazioni di studiosi hanno nutrito nei confronti delle regioni, specie a partire dagli inizi degli anni '70, cioè da quando le regioni ordinarie hanno iniziato a funzionare, sono andate deluse. Se rievochiamo le parole d'ordine che hanno sorretto al tempo la riforma regionale, le regioni non hanno prodotto la “riforma dello Stato”, perché le loro amministrazioni si sono affiancate a quelle ministeriali, non le hanno sostituite ma semmai ne hanno mutuato i modelli; non hanno prodotto risultati rilevanti nell'ottica delle “regioni per la programmazione”, dato che di programmazione ben presto non si è parlato più e la legislazione statale, ben lungi da diventare una normazione “per principi”, ha continuato imperterrita a svilupparsi quasi ignorando l'esistenza delle autonomie; le regioni non hanno prodotto quasi nulla sul piano della partecipazione, perché il loro modo di “fare amministrazione” non sembra aver innovato ai modelli procedurali consueti. Se poi guardiamo ai tentativi di riforma delle autonomie, si può tranquillamente affermare che essi non hanno prodotto conseguenze positive, nel senso di risolvere il continuo contenzioso Stato-regioni, né hanno avviato meccanismi di collaborazione particolarmente efficienti.

Non sarebbe generoso incolpare di tutto questo la dottrina giuspubblicistica, che pure in diversi casi è stata coinvolta nell'elaborazione delle riforme. Forse è vero, come sostiene Bartole, che essa si è fatta troppo coinvolgere in analisi astratte delle relazioni tra lo Stato e le regioni senza poter fornire strumenti adeguati alla gestione di esse. Ne è la riprova la grande difficoltà che la Corte costituzionale ha sempre denunciato nel cercare di individuare criteri di giudizio che diano un senso alle linee inadeguate tracciate in costituzione, prima e dopo la riforma costituzionale del 2001. Ed è forse vero che la dottrina ha cercato di inseguire la giurisprudenza costituzionale criticando ogni decisione che si scostava dai “modelli” astratti elaborati sulla base di un'interpretazione altrettanto astratta delle disposizioni costituzionali.

Incalzato dalle domande dell'intervistatore, che lo interroga circa gli “spazi” praticabili per ripensare gli «assetti insoddisfacenti del regionalismo italiano», Sergio Bartole, restando fedele alla scelta di rifiutare la «prospettiva di interventi

largamente riformatori», aggiunge che «questo non esclude, e anzi consente» di «trattare di innovazioni interstiziali per migliorare il funzionamento del sistema»; ammonendo che sarebbe bene che a ciò si provveda in «tempi normali», e non in circostanze eccezionali come quelle recenti causate dalla pandemia, perché le circostanze eccezionali sono sempre «occasioni per rinnovare manovre di accentramento a tutto vantaggio dello Stato e a detrimento dei poteri delle Regioni» (p. 175 s.). Ma l'approccio *piecemeal* non esclude affatto, anzi richiede «indagini di sociologia dell'amministrazione» che ci consentano di acquisire informazioni utili a «identificare le aree da cui allo stato presente potrebbe muovere un'espansione del coinvolgimento della presenza regionale», migliorando la funzionalità e l'efficienza delle nostre istituzioni. Occorrerebbero perciò studi «ampi e circostanziati», sul modello di quelli sul funzionamento della democrazia in Italia, svolti a suo tempo dagli studiosi diretti da Robert Putnam: servono infatti strumenti che ci facciano conoscere «le materie rispetto alle quali la competenza regionale si è fatta nel tempo da virtuale a reale» (p. 177). Un mutamento di prospettiva rispetto agli studi di diritto regionale oggi più praticati, i quali «prediligono di norma le ricerche sui limiti e l'estensione delle competenze regionali e trascurano un censimento dei campi e dei settori in cui queste competenze si esercitano e si inverano».

La conclusione merita attenta riflessione: «oggi manchiamo di precisi termini di riferimento per disegnare il ruolo in concreto svolto dalle Regioni nell'ordinamento repubblicano, e quindi riesce difficile individuare le mosse che potrebbero consentire un miglioramento delle performance del sistema» (178).

A me sembra che i suggerimenti di Bartole siano da prendere in attenta considerazione. È un appello alla concretezza oggi particolarmente opportuno, vivendo in epoca in cui la politica è impegnata, trascinandosi dietro l'attenzione di buona parte della dottrina, nell'ennesima ipotesi di riforma costituzionale dell'assetto regionale; e si trastulla in progetti di attuazione del "regionalismo differenziato" permesso (ma non promesso) dall'art. 116.3 del Titolo V, come riformato nel 2001. Tutti discorsi interamente astratti, privi di qualsiasi attenzione per ciò che è l'attuale funzionamento delle istituzioni regionali e locali e delle esperienze maturate in realtà geografiche profondamente diverse. Le stesse proposte di varare una normativa che definisca i livelli essenziali delle prestazioni pubbliche, come vuole la lettera *m*) dell'art. 117.2 Cost., vengono avanzate su un piano di totale astrattezza, senza alcun riferimento alla necessaria ricognizione dello stato dell'arte, e soprattutto senza considerazione della necessità di elaborare procedure di verifica periodica del rispetto di questi LEP e, quindi, di assicurare la tutela effettiva dei diritti dei cittadini in ogni territorio della Repubblica.

La mancanza di dati è la cronica deficienza che spinge verso l'astrattezza qualsiasi analisi delle capacità e dei costi delle amministrazioni pubbliche, regionali locali o periferiche che siano. Questa è senz'altro la prima causa dello scostamento

degli studi di diritto regionali dalla realtà e della preferenza per considerazioni astratte sui “titoli di competenza”. Tuttavia questa *Rivista* da qualche tempo sta cercando di orientare la sua attenzione verso ciò che concretamente accade nelle singole regioni e nelle singole materie, attraverso i contributi che confluiscono nell’*Osservatorio*. Le considerazioni di Sergio Bartole mostrano che questa è la strada giusta su cui conviene proseguire con convinzione.