

---

*Il «diritto regionale vivente» e le sue prospettive nella riflessione di Sergio Bartole*

*La parte prima del presente fascicolo della Rivista è quasi integralmente dedicata ad un dibattito a più voci sul recente libro-intervista, edito per i tipi de Il Mulino, in cui Sergio Bartole – in colloquio con chi scrive – disegna un profilo delle evoluzioni della disciplina del diritto regionale, dal suo originario identikit, all'indomani della prima – parziale – attuazione dell'ordinamento regionale, seguendolo poi nei suoi successivi sviluppi che hanno seguito le complesse vicende dell'ordinamento italiano fino alla situazione attuale.*

*In questo tipo di impostazione emerge una qualche forma di «atipicità» del bilancio che si formula nel libro rispetto ai molti consuntivi che – in tempi più o meno recenti – si sono frequentemente tratti circa lo «stato di salute» e le prospettive del regionalismo in Italia, che danno il senso di una complessiva insoddisfazione della riflessione dottrinale sull'assetto presente e per altro verso del ricorrente bisogno della dottrina di interrogarsi sulle possibili prospettive di rafforzamento e consolidamento delle autonomie territoriali.*

*Il libro sul «diritto regionale», come gli altri appartenenti alla collana intitolata al «diritto che cambia», è infatti impostato come una riflessione sulle vicende della disciplina giuridica dedicata allo studio del decentramento territoriale in Italia, e dei suoi cambiamenti nel corso della sua ormai settantennale evoluzione.*

*Il diritto regionale è oggi una disciplina giuridica sostanzialmente abbastanza consolidata nell'ambito degli studi giuridici: viene insegnata nella maggior parte delle Università, costituisce il principale centro di interesse di un numero piuttosto elevato (e negli ultimi anni crescente) di riviste giuridiche, e segna un terreno di incontro tra cultori del diritto costituzionale (che probabilmente sono la maggioranza, se non altro negli insegnamenti universitari, anche in virtù dell'originaria forza*

*di attrazione che lo studio della legge regionale ha esercitato, come si segnala nel libro) e cultori del diritto amministrativo.*

*Tuttavia, in forza di alcune rilevanti peculiarità del diritto regionale, l'insieme delle considerazioni che Bartole svolge nel libro non sono riducibili semplicemente ad una storia della riflessione dottrinale in materia di autonomia territoriale regionale. L'impossibilità di scindere le vicende della disciplina di studio dalle evoluzioni del contesto normativo che dello studio formano l'oggetto è certamente un dato che vale per qualunque disciplina giuridica, ma che per il diritto regionale ha un peso ancora più rilevante. Le particolarità della disciplina del diritto regionale, per il suo modo di porsi come momento di importanza centrale per la riflessione sull'attuazione della Costituzione dapprima e successivamente come tema assai rilevante per le sue influenze sul dibattito in materia di riforma costituzionale, e per il suo caratterizzarsi non di rado come disciplina «militante», fanno sì che l'evoluzione della disciplina giuridica che mette le Regioni al centro del suo studio non possa che ricollegarsi alle differenti fasi dell'attuazione delle Regioni ed ai fattori che hanno determinato nel corso del tempo l'attuale stato del regionalismo in Italia, ed in questa luce anche i contributi che la dottrina ha dato nei differenti momenti della parabola del regionalismo.*

*La vicenda del diritto regionale, dunque, non può essere letta senza fare riferimento alle vicende istituzionali italiane, alla giurisprudenza costituzionale che in larga parte ha influito sull'attuale sistemazione degli equilibri tra istanze centrali e istanze autonomiste, ai fattori politici e più in generale «culturali» che hanno interessato il tema della regionalizzazione, oltre che alla evoluzione degli studi dedicati alle autonomie territoriali.*

*Si tratta in definitiva, se si vuole, di un tentativo di valutare e definire la «recezione» nel nostro ordinamento di una novità istituzionale potenzialmente dirompente, quale è stata quella della introduzione di autonomie politiche di rango costituzionale in un ordinamento per l'innanzi centralistico: e la recezione è dipesa dal modo in cui le prospettive e le «promesse» legate a quella innovazione si sono venute ad elaborare in sede di redazione della Costituzione; sono state percepite nelle loro potenzialità; sono state ricostruite nella loro portata normativa dalla riflessione dottrinale (che nella materia del diritto regionale più che in altri settori giuridici ha non di rado interloquito con le istituzioni per realizzare dapprima e riformare poi la Costituzione: si pensi al ruolo della dottrina nella «prima regionalizzazione» dell'inizio degli anni '70); si sono poi concretamente prodotte in termini di interventi normativi fino a concretizzarsi nell'assetto che oggi è di fronte agli interpreti.*

*Il vero «focus» del libro è, dunque, nel tentativo di valutare le radici del «diritto regionale vivente» considerandolo come un aspetto particolare, ma per le riferite caratteristiche della materia molto rilevante, del tema della interpretazione e della attuazione della Costituzione.*

*Da questo punto di vista, la prospettiva di analisi di Sergio Bartole appare particolarmente significativa per un duplice ordine di ragioni che hanno a che fare con il suo profilo di studioso. Da un lato Bartole appartiene a quella generazione di giuristi che ha seguito nel tempo la vicenda del diritto regionale, ed ha anzi, accanto ad altri, contribuito allo sviluppo della disciplina ed al formarsi di alcuni suoi capisaldi (si pensi soltanto, tra l'altro, agli studi sul principio di collaborazione tra Stato e Regioni), tanto che il diritto regionale può a buona ragione definirsi – come osserva Giandomenico Falcon – come parte del suo «visuto» da studioso. D'altro lato, particolarmente nella sua produzione più recente, egli si è molto interrogato sul tema dell'attuazione della Costituzione attraverso le «interpretazioni e trasformazioni» costituzionali, dei fattori che contribuiscono a determinare i processi di attuazione della Costituzione, con una scelta di metodo che intende allontanarsi dall'identificazione – in qualche modo formalistica – di modelli precettivi desunti da una certa interpretazione della Costituzione ed è viceversa sensibile ai diversi fattori che condizionano per un verso le opzioni interpretative che si adottano del testo costituzionale, determinandone per questa via anche dei fenomeni di «trasformazione»; per altro verso ne orientano l'attuazione valorizzando alcune declinazioni interpretative dei testi piuttosto che altre. Quello che risulta centrale in questa impostazione di metodo è dunque l'attenzione ai molteplici fattori che determinano certi «usi» della Costituzione per dare vita alla Costituzione vivente (si veda ad es. Sergio Bartole, Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana, Bologna 2004).*

*È proprio nel prisma della Costituzione vivente che le vicende del diritto regionale e delle istituzioni delle Regioni sono inquadrare e valutate: è a partire da questa prospettiva, quindi, che i diversi fattori che hanno nel tempo contribuito alla definizione del presente stato della disciplina del diritto regionale e del concreto assetto delle autonomie regionali sono sistemati come altrettanti tasselli di un mosaico che non si lascia esaurire nella sola dimensione dell'analisi astratta delle regole assunte come «modelli» e di una pretesa loro attuazione «vincolata» ad un disegno rigidamente prefigurato. Al contrario, essa è ricostruita in modo da abbracciare il tema – certamente più difficile e sfuggente per le molte dimensioni da tenere in considerazione – delle dinamiche in grado di influire sul concreto inveroamento delle norme costituzionali.*

*A determinare le modalità di questo invero contribuiscono diversi fattori, spesso intrecciati e reciprocamente connessi, quali quello della riflessione dottrinale, dei comportamenti concreti degli attori istituzionali coinvolti, della giurisprudenza della Corte costituzionale, dei condizionamenti politici che hanno caratterizzato il sempre problematico rapporto tra centro e periferia: in definitiva del formarsi, per molti aspetti ancora problematico, di una cultura politico-istituzionale adatta a sorreggere il pieno dispiegarsi del regionalismo in Italia. La stessa tematica della revisione costituzionale, per come si è realizzata nel 1999-2001 e per come poi ha tenuto il centro del dibattito almeno fino alla bocciatura nel 2016 della c.d. «riforma Renzi Boschi», è uno di questi tasselli, che interagisce con altri (significative a questo riguardo le diverse «anticipazioni» che si possono riscontrare nella legislazione ordinaria rispetto alle scelte poi rifiutate nel testo della riforma costituzionale).*

*Le riflessioni che il libro ha stimolato e che sono pubblicate nel presente fascicolo della Rivista paiono cogliere, da prospettive differenti, diversi spunti derivanti da questa scelta di metodo.*

*Se ne segnalano in questa sede soltanto alcuni, rimandando per gli altri alla lettura dei contributi qui pubblicati.*

*Per un verso, è rilevato come il problema regionale sia un problema fortemente influenzato da scelte politiche, per lo più governate da logiche legate alla politica nazionale piuttosto che a differenti sistemi politici regionali che faticano ad affermarsi. In effetti, fin dal suo formarsi in Assemblea costituente, gli equilibri politici a livello di Parlamento nazionale hanno giocato un ruolo tanto nella previsione normativa dell'originario Titolo V (si pensi al mutamento degli schieramenti sul tema intervenuti nel corso del dibattito, messi in luce ad esempio da Giovanni Tarli Barbieri), quanto poi, come osserva Giovanni Di Cosimo, nella definizione dei concreti svolgimenti del regionalismo: il fattore politico è stato infatti determinante sotto vari profili, che Di Cosimo analizza puntualmente, tanto in termini di recezione delle spinte ad un'attuazione più compiuta del regionalismo (si pensi alla vicenda del d.P.R. n. 616 del 1977, in cui anche Dimitri Girotto pare ravvisare un'occasione – in larga parte perduta – per il superamento di logiche centralistiche); sia in termini di progettazione dell'organizzazione «costituzionale» delle Regioni che di elaborazione prima e approvazione poi delle riforme costituzionali del regionalismo. Né può sostenersi che la tendenza a «schiacciare» le dinamiche politiche regionali sulla politica nazionale sia stato un limite delle istituzioni centrali, poiché – anche in forza dell'originaria perimetrazione delle Regioni (come osserva Lorenza Violini) la stessa esistenza di sistemi politici re-*

*gionali con proprie peculiarità ha faticato, almeno in origine, e per vari aspetti tuttora fatica, ad emergere con nettezza di contorni anche nei comportamenti delle classi dirigenti delle Regioni.*

*D'altro canto, questo tipo di approccio spinge ad interrogarsi – e ciò non può che avere riflessi sul metodo e sulle impostazioni utilizzate dalla dottrina regionalistica – su quelle che Fulvio Cortese chiama le «invarianti», la persistenza di tratti comuni che scavalcano le riforme costituzionali e sono tali da caratterizzare le vicende della trama dei rapporti tra centro e periferia con tratti di continuità che abbracciano tutta l'esperienza del regionalismo italiano. Alcuni di questi tratti (ed in particolare quello della prevalenza delle scelte legislative centrali rispetto a quelle riconducibili alle autonomie regionali) si sono dimostrati tali da perpetuarsi anche dopo la riforma costituzionale del 2001, che per molti interpreti avrebbe dovuto segnare, se non l'approdo ad un assetto federalistico (di cui pure si era discusso in sede di approvazione della riforma, come osserva Giovanni Tarli Barbieri), certamente un marcato rafforzamento degli spazi di autonomia. Quale che sia la valutazione del modo in cui le Regioni hanno utilizzato la loro potestà statutaria e le trasformazioni della loro forma di governo riformata dalla l. cost. n. 1 del 1999 (valutate da Michele Belletti in modo largamente positivo; da altri – ad es. Tarli Barbieri e Giroto – con qualche accento critico), la non sufficienza della riscrittura del Titolo V, parte II, Cost. a contrastare tali invarianti dipende in parte dalle carenze di quella riforma, sulla quale si intrattiene, ad es., l'intervento di Michele Belletti; ma in larga parte può farsi derivare anche dalla circostanza che il testo delle disposizioni costituzionali non può che giocare il suo ruolo conformativo della realtà tenendo conto della situazione concreta del contesto in cui si inserisce (è questo il rilievo svolto da Fulvio Cortese, particolarmente attento alle opzioni di metodo che fondano le riflessioni di Bartole ed alle conseguenze che se ne possono trarre in ordine alla funzione del giurista). Si può anzi concordare con l'osservazione di Giovanni Tarli Barbieri quando nota come una delle concause dell'innattuazione del Titolo V riformato nel 2001 può essere ravvisata proprio nel permanere sul tavolo della questione di una riforma complessiva del regionalismo e dunque nel coltivare il disegno costante di un «nuovo inizio», il cui bisogno, nei dibattiti della politica nazionale ed anche nella riflessione della dottrina, non soltanto non è stato placato dalla riforma del 2001, ma si è persino intensificato (si pensi al progetto del 2005 della c.d. devolution, ma anche agli ipotizzati interventi di riforma immaginati, in senso tutt'altro che favorevole all'autonomia, dal Governo Monti fino alla più recente bocciatura della legge costituzionale nel referendum del 2016).*

*Un altro aspetto di rilievo nella riflessione di Bartole, che vari degli interventi mettono in luce, sono le considerazioni legate al ruolo della giurisprudenza della Corte costituzionale nello sviluppo (o – come è spesso osservato dai critici di quella giurisprudenza – del mancato adeguato sviluppo) del diritto regionale. Se da un lato in più parti del discorso di Bartole trova conferma la considerazione – del resto larghissimamente condivisa dai commentatori – secondo la quale la conformazione del diritto regionale si deve in larga parte alla giurisprudenza della Corte costituzionale, d'altro canto – sulla scorta delle osservazioni a suo tempo formulate da Livio Paladin – l'autore avverte che il fattore giurisprudenziale, pur di importanza centrale, non può essere la sola prospettiva da cui guardare alle trasformazioni del diritto regionale, come talvolta la dottrina sembra orientata a fare. Ciò naturalmente non significa rinunciare a valutare in senso critico, dal punto di vista della promozione dell'autonomia regionale, l'atteggiamento della Corte costituzionale, ma significa prendere atto di un dato di realtà. La giurisprudenza costituzionale, infatti, sia nei suoi atteggiamenti più favorevoli alle istanze del centro che nelle aperture da essa dimostrate (si pensi al versante dei rapporti con l'Unione europea e nell'attività internazionale delle Regioni, in cui la Corte ha oggettivamente svolto un ruolo di propulsione verso soluzioni più avanzate per le Regioni) non può fare a meno di essere in qualche modo influenzata sia dal complessivo contesto centralistico caratterizzante la legislazione italiana, sia anche dalle attitudini non di rado scarsamente collaborative degli attori che entrano in gioco nel contenzioso costituzionale, oltre che dalle carenze normative che hanno caratterizzato il nuovo Titolo V. Appare anzi – e ciò è rilevato dalla puntuale analisi di Michele Belletti – come filoni di giurisprudenza costituzionale capaci di prefigurare soluzioni «più avanzate» dal punto di vista della promozione dell'autonomia regionale fossero già presenti prima della riforma del 2001, la quale anzi – a causa di talune carenze nella sua redazione – ha in alcuni settori dimostrato persino dei ritorni indietro rispetto al passato.*

*Se un tratto del «diritto regionale vivente» può trarsi dal libro è nel senso della presa d'atto che ormai le Regioni fanno parte integrante e direi ineliminabile del panorama istituzionale italiano, ma che la loro dimensione (ed anche le loro prospettive di sviluppo) vadano ricercate più sul versante dell'amministrazione che della legislazione: questo è un fenomeno, come nota Giandomenico Falcon, non nuovo nel quadro istituzionale italiano, ma che probabilmente dà la cifra di un assetto, di una «stabilizzazione» del diritto regionale che – all'indomani del prevalere del dibattito sulle riforme – dovrebbe orientare anche l'attenzione degli interpreti. Del resto, un complessivo giudizio*

*nel senso di una «amministrativizzazione» delle istituzioni regionali sembra abbastanza condiviso anche da altre recentissime prese di posizione assunte da molte autorevoli voci di cultori di diritto regionale e pubblicate molto di recente – in occasione delle celebrazioni dei 50 anni dell'ISGRE – nel volume curato da Roberto Bin e Fabio Ferrari, Il futuro delle Regioni, Milano 2023 ed efficacemente messi in luce dalla introduzione di Roberto Bin a quel volume.*

*Come si segnalava, il senso conclusivo delle riflessioni di Bartole dovrebbe valere, nelle intenzioni del suo autore, per un verso a suggerire possibili linee di indagine, sia sul piano del metodo che dei contenuti, utili agli studiosi di diritto regionale; per un altro ad individuare le possibili linee di sviluppo adatte a correggere l'andamento sostanzialmente centralistico che la realizzazione del regionalismo italiano presenta ad oggi.*

*Quanto al primo profilo, si insiste particolarmente sulla necessità di intensificare gli studi e le ricerche che abbiano ad oggetto la effettiva realtà degli ordinamenti regionali, il loro concreto atteggiarsi in sistemi in parte anche diversi, e diversamente capaci di rappresentare e soddisfare i bisogni delle collettività di riferimento, e di monitorare attentamente la loro «presenza» (per dirla con Giandomenico Falcon) nel sistema delle amministrazioni pubbliche italiane. In filigrana a queste considerazioni possono leggersi suggerimenti più generali circa il ruolo dei giuristi nel processo di rafforzamento delle autonomie regionali (tema affrontato, con vari accenti, sia dal contributo di Fulvio Cortese, che da quelli di Alessandro Morelli e Roberto Bin). Il rilievo secondo il quale il «baricentro» delle Regioni vada cercato nella loro dimensione amministrativa, come osserva Cesare Mainardis, non è peraltro leggibile come la rassegnata presa d'atto di un «tradimento» del disegno costituzionale originario, ma è funzionale alla necessità di muovere da un dato di realtà che è il presupposto per la ricerca di spazi per un rafforzamento ed un consolidamento dell'assetto autonomistico. Pare del resto che in questa direzione vi siano delle iniziative significative dell'interesse della dottrina, consistenti nell'uscita di studi dedicati alle singole realtà regionali (di questi dà conto Giandomenico Falcon) che rinnovano un interesse della dottrina già manifestatosi all'indomani della «prima» regionalizzazione con i commentari ai singoli statuti, e di ricerche incentrate sull'amministrazione regionale. E del resto, come osserva Roberto Bin, questa attenzione ai concreti assetti delle autonomie regionali, e per questa via lo stimolo a mettere in contatto studiosi provenienti da contesti territoriali differenti, è una impostazione di metodo che ha caratterizzato fin dal suo nascere questa Rivista, e che è stato rilanciato negli ultimi anni con l'istituzione degli Osservatori*

*regionali, che si qualificano come occasioni per un confronto sui problemi e sulle soluzioni messe in atto dalle singole Regioni.*

*Quanto al secondo degli aspetti citati, strettamente connesso al primo e relativo alle prospettive entro le quali collocare le possibilità di rilancio e consolidamento delle autonomie regionali, la posizione che emerge dalle riflessioni di Bartole può ben definirsi orientata – sulla base del rilievo di una certa stabilizzazione del sistema delle autonomie regionali – verso la ricerca di innovazioni graduali e per così dire «interne» rispetto al sistema per come si è venuto a configurare. Questo atteggiamento, che Roberto Bin definisce come improntato a un piecemeal approach, con la ricerca di spazi concreti di miglioramento all'interno di un'evoluzione delle Regioni verso l'amministrazione che nella visione di Bartole appare consolidata, è certamente una proposta in qualche modo in controtendenza rispetto alle impostazioni del tema delle possibili evoluzioni del regionalismo per come sono state declinate, particolarmente fino a qualche anno fa. Esso porta con sé un tendenziale scetticismo rispetto alle prospettive di «grandi» riforme con intenti di integrale rifondazione del sistema regionale italiano, basato sulla premessa per la quale non solo le riforme hanno dimostrato di faticare a realizzarsi in disegni organici e coerenti, ma hanno mostrato anche dei limiti evidenti nella loro capacità di trasformare la realtà del regionalismo nella persistenza di atteggiamenti, prassi, culture politiche non favorevoli al decentramento. In quest'ottica si può percepire nell'impostazione di Bartole anche una qualche diffidenza nei confronti del processo di attuazione dell'art. 116 Cost., tema sul quale si intrattiene particolarmente Lorenza Violini per osservare come anche questo processo – così come in passato il dibattito sulle revisioni costituzionali – presenti qualche rischio in termini di coerenza e unitarietà del disegno di attuazione di tale norma costituzionale, sospeso tra spinte più marcatamente «politiche» o «identitarie» e vocazioni più direttamente inquadrare nei concreti bisogni amministrativi legati ai territori.*

*Certo, la presa d'atto della amministrativizzazione del diritto regionale e la ricerca in questo contesto di spazi per una «correzione» del diritto regionale vivente in termini più favorevoli all'autonomia regionale non si può dire che chiuda il problema, ma semmai ne apre degli altri, che portano ad interrogarsi sulla disponibilità concreta di strumenti tali da consentire confronti e momenti di codecisione tra centro e periferia tali da consentire un assetto dei rapporti tra livelli di governo che sia meno conflittuale di quello attualmente praticato e che possa costituire la strada per ridefinire, anche con il contributo delle Regioni, un interesse generale che non sia immediatamente fatto coincidere con le spinte verso la centralizzazione. Da questo punto di vista,*

*benché l'attuale sistema basato sul ruolo delle conferenze e sulla crescente importanza dei momenti di coordinamento «orizzontali» tra Regioni (si pensi al ruolo giocato dalla Conferenza dei Presidenti in tempi recenti) presenti qualche opportunità, è osservato, sia da parte di Giandomenico Falcon che di Dimitri Girotto, come questo sistema presenti dei limiti per così dire «strutturali» in quanto incapace di fornire quegli strumenti formali di coinvolgimento delle Regioni nell'assunzione delle più importanti decisioni centrali che potrebbero derivare da una riforma del bicameralismo italiano.*

*Rimane tuttavia da rimarcare come, nell'impostazione delle riflessioni di Sergio Bartole, prevalga un atteggiamento di realismo, orientato a quello che si può fare piuttosto che alle soluzioni che in astratto sarebbero le migliori ma che in concreto poi risultano difficilmente praticabili. Del resto, questo atteggiamento si fonda sull'assunto che per cambiare le cose non sia sufficiente la prefigurazione di modelli cui adattare la realtà, ma piuttosto sia necessario procedere, anche a piccoli passi, verso l'affermarsi di una cultura istituzionale più adatta di quella attualmente dominante rispetto alla valorizzazione dell'autonomia delle Regioni.*

PAOLO GIANGASPERO