

INDIRIZZO POLITICO E REGIONI: ATTUALITÀ E SENSO DI UN BINOMIO
DISCUSO*

STEFANIA PARISI**

* Recensione a T. CERRUTI, *Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato. Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale*, Napoli 2020.

Contributo non sottoposto a referaggio.

** Professoressa associata di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Napoli Federico II.
Contatto: stefania.parisi@unina.it.

1. Se a cinquant'anni dall'istituzione delle Regioni (*rectius*: dal loro concreto funzionamento) si spendono robuste energie euristiche – come fa T. Cerruti – per descrivere la traiettoria illineare di questi enti nell'ordinamento, il motivo è che il tema ancora attrae lo studioso. E ciò accade per una serie di ragioni.

Sicuramente perché l'itinerario, oltre che *tormentato*, non è affatto concluso. Come appare ben chiaro sin dalle prime battute del volume, il ruolo delle Regioni nel sistema è costantemente sotto pressione, complice la mancanza, in fase di attuazione (e di revisione) dell'istituto regionale, di un obiettivo chiaro del legislatore¹.

Le Regioni, insomma, abitano ancora un limbo denso di incertezze, di questioni irrisolte che vanno dal “modello” di regionalismo preferibile al ruolo della legge regionale nel sistema delle fonti, passando per l'incidenza della forma di governo regionale (e il conseguente ruolo dei “governatori”) sull'assetto complessivo dell'ordinamento centrale.

Altra ragione di interesse del volume di Tania Cerruti orbita attorno alla nozione di indirizzo politico, categoria che, nata in un preciso contesto storico istituzionale², è ben lontana dal trovare un accordo tra gli studiosi. Si va da chi mette in guardia dall'uso della nozione (e della teoria ad essa sottesa) ritenendo che si tratti di «dottrina *incompatibile* con l'attività di governo»³ a chi ne rivendica la «perdurante attualità»⁴. Se una simile nozione è così conflittuale quando si riferisce al livello di governo statale, ancor più incerta appare la sua esportabilità al livello regionale – come proverò a chiarire di qui a poco – a meno di non circondarla di doverosi *caveat*.

Ancora, ragione di attrattiva riguarda partitamente la seconda sezione del lavoro monografico che si sofferma sulla legislazione regionale in due ambiti normativi sensibili come l'istruzione e le politiche sociali. Sebbene – come è chiaro alla stessa A. – questi ambiti siano solo *case studies* non elevabili ad archetipi del complessivo rapporto Stato-Regioni, sono comunque funzionali all'indagine e alla dimostrazione delle tesi espresse.

¹ Significativo è il titolo adoperato da S. BARTOLE, *Cosa intende fare lo Stato delle Regioni? (con un post scriptum di aggiornamento)*, in *Le Regioni*, 1/2015, 59 ss. a proposito della mancata revisione costituzionale del 2016 (AC 2613-D): una delle tante occasioni in cui il legislatore ha dato vita a un disegno riformatore di ampio respiro caratterizzato da svariate incongruenze interne (e notate, tra gli altri, anche da G. DI COSIMO, *Incoerenze fra fini e mezzi*, in *Le Regioni*, 1/2015, 153 ss.).

² Impossibile sintetizzare i termini del dibattito tra Mortati e Crisafulli, così come la bibliografia sull'indirizzo politico che, peraltro, T. Cerruti cita estesamente e alla quale, dunque, si rinvia.

³ Cfr. A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quad. cost.*, 2018, 7 ss.

⁴ Cfr. C. TRIPODINA, *L'“indirizzo politico” nella dottrina costituzionale al tempo del Fascismo*, in *Rivista AIC*, 1/2018.

2. *In medias res*, dunque. Il volume di T. Cerruti si sviluppa in due parti, corrispondenti sostanzialmente al titolo e al sottotitolo del volume. La prima parte si articola in due capitoli coincidenti con le più significative stagioni del regionalismo: dall'attuazione delle Regioni alle riforme degli anni '90 e da queste ai giorni nostri. La seconda, invece, si concentra sull'analisi della legislazione regionale in due «aree ...strategiche ai fini dell'espressione del loro [ossia regionale, N.d.R.] indirizzo politico», ossia l'istruzione e i servizi sociali. Il *fil rouge* che le percorre è l'indagine sul concetto di autonomia politica e sugli strumenti forniti dalla Costituzione per consentire che essa si possa esplicare appieno. A questo proposito, istantaneamente si materializza l'impressione che il ruolo delle Regioni, nella prima attuazione della Costituzione come nella riforma del 2001, sia stato parzialmente depresso da alcune letture centralistiche delle competenze scolpite nell'art. 117 Cost., con l'avallo della Corte costituzionale, anche se Essa in alcuni luoghi della sua giurisprudenza aveva affermato: «*l'autonomia regionale, specie a seguito della revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, ha acquisito vaste competenze, anzitutto di carattere legislativo. Esse fanno capo ad un circuito politico-rappresentativo che è ulteriore e diverso rispetto all'indirizzo politico ed amministrativo di cui si rende garante il Governo della Repubblica, e che corrisponde all'accentuato pluralismo istituzionale e delle fonti del diritto prescelto dalla Costituzione*» (sent. 219/2013, par. 14.4⁵).

A proposito dell'indirizzo politico, bisogna però spendere qualche parola in più.

Alla nozione l'A. dedica un inciso definendola come «la possibilità da parte dei poteri di governo di determinare e perseguire i propri obiettivi e predisporre i mezzi per raggiungerli», in questo mostrando di aderire alla definizione datane da T. Martines⁶. Pur ammettendo che la letteratura sul punto è molto vasta e che il concetto attraversa una fase di crisi, l'A. non si sofferma estesamente preferendo dare per acquisito il dibattito sedimentatosi nel frattempo. La scelta è scientificamente indiscutibile; tuttavia, interrogarsi su alcune questioni attuali dell'indirizzo politico avrebbe probabilmente giovato anche al lavoro monografico.

In particolare, per quanto concerne l'indirizzo politico a livello nazionale, due sono le tendenze che la dottrina rileva: da un lato, lo spostamento dell'asse decisionale (e quindi della cd. fase teleologica) dell'indirizzo politico in capo all'Unione europea⁷; dall'altro, la concentrazione del potere residuo in capo al

⁵ Decisione pure citata dall'A. ma con riferimento allo specifico tema dello scioglimento del Consiglio regionale ex art. 126 Cost.

⁶ Cfr. T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano 1971, 134 ss. su cui M. DOGLIANI, voce *Indirizzo politico*, in *Dig. disc. pubb.*, XIII, Torino 1993, 244 ss.

⁷ Cfr. A. RUGGERI, *L'indirizzo politico tra diritto legislativo e diritto giurisprudenziale*, in *Consulta online*, 3/2017, 490 ss. il quale, in riferimento al rapporto con l'Unione Europea, sostiene che «dire

Governo⁸, con la conseguente emarginazione del Parlamento e l'aggravarsi di quella "crisi della legge" a cui tanta letteratura si è dedicata⁹.

3. Se questo è l'affresco per il livello di governo nazionale, cosa accade all'indirizzo politico regionale? È, innanzitutto, possibile ridurre in scala la nozione per adattarla al livello di governo meno comprensivo? Che quest'ultima domanda riceva una risposta perlomeno dubitativa, è quanto pare emergere dalla giurisprudenza costituzionale: la sent. n. 33/2019, pur nel diverso contesto delle funzioni amministrative in forma associata dei Comuni, ritiene che l'art. 95 Cost. sia riferibile «solo all'indirizzo politico del Governo».

Ragionando, però, come se le nozioni (indirizzo politico nazionale e regionale) assecondino la medesima logica, si può parlare della declinazione regionale dell'indirizzo politico in almeno in due sensi: uno endogeno, inteso come rapporto tra (Presidente della) Giunta e Consiglio; un altro esogeno, ossia come pretesa di differenziazione del proprio indirizzo politico rispetto allo Stato centrale, in sostanza coincidente col pluralismo istituzionale¹⁰.

Col suo lavoro denso e accurato, l'A. si concentra prevalentemente sul secondo livello di narrazione. Nel rispondere alla domanda "in che modo è data possibilità di esprimere un proprio indirizzo politico?" l'A. già enuncia la tesi per cui sia ancora la legge regionale a esprimere, seppur «debolmente» (p. 19), l'indirizzo politico regionale.

Ma è proprio così? La Regione esprime il proprio indirizzo politico attraverso la legge senza residui? In fondo, la legge regionale di cosa è il prodotto, cosa esprime *realmente*, quale ne è il *Kern*?

Ora, considerare anche il piano endogeno dell'indirizzo politico, ossia il suo momento genetico nel contesto della forma di governo neoparlamentare e abbinarlo alle considerazioni testé svolte a proposito delle tendenze a livello nazionale dell'indirizzo politico può aiutare a dare una risposta.

sovranità condivisa e dire indirizzo politico condiviso è praticamente lo stesso: si tratta di due modi diversi per designare un solo concetto e, perciò, il fenomeno cui esso si riferisce», traendone la conseguenza secondo cui la fase teleologica dell'indirizzo politico «si situa ormai, in larga misura, in ambito non nazionale, talvolta accompagnata anche dalla seconda fase (la strumentale) e persino dalla terza (la effettuale)» (492).

⁸ Sulla «massima concentrazione del minimo potere», cfr. M. LUCIANI, *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governo nelle democrazie contemporanee*, in *Teoria Politica, Annali*, 5, 2015, 113 ss., spec. 126.

⁹ Ancora A. RUGGERI, *L'indirizzo politico...*, cit., mette in correlazione crisi della sovranità, crisi dell'indirizzo politico e crisi della legge, definendole come «i tre punti di un ideale triangolo entro il quale si consuma la complessiva vicenda di un ordinamento costituzionale che sempre più fatica a riconoscere se stesso, la propria identità, quale descritta nella Carta costituzionale» (492-493).

¹⁰ Paritario, nella formula irenica di M. CAMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 6/2001, 1273 ss.

Sul versante interno, la legislazione regionale esprime sempre di più le mutate dinamiche della forma di governo regionale, spostate decisamente su un esecutivo preponderante¹¹: è un esito abbastanza prevedibile del «presidenzialismo *regional style*»¹². Questo comporta una naturale emarginazione del ruolo delle Assemblee elettive e una legislazione regionale sempre meno attenta al ruolo delle opposizioni in seno al Consiglio.

All'esterno, nei confronti dello Stato, pure è decisivo il ruolo dei “governatori”. La crescita del peso politico dei Presidenti della Regione consente loro di poter compensare la mancanza di una Seconda Camera regionale attraverso lo strumento delle Conferenze: ma dai tavoli delle Conferenze le Regioni ricevono una fatale *influenza* (un *indirizzo*?) anche sul processo decisionale ad esse interno¹³.

Ancora, l'*influenza* statale sulla legislazione regionale si realizza attraverso alcune prassi recenti con cui il governo esamina in via preliminare le leggi regionali e formula osservazioni finalizzate alla loro modifica, prima di attivare il giudizio in via principale¹⁴.

A questo si unisce la circostanza secondo cui la legge regionale non può permettersi grandi contenuti: si è visto non solo con la dilatazione oltre misura dei ccdd. principi fondamentali nelle materie concorrenti¹⁵ ma anche con la

¹¹ Rileva la possibilità che in seno alla attuale forma di governo regionale si abbia una «sostanziale divaricazione tra l'indirizzo politico perseguito dal Presidente (con la sua Giunta) e quello espresso dal Consiglio» O. CHESSA, *Il bicameralismo dei saggi*, in *Le Regioni*, 4/2013, 665 ss., spec. 673-674, nota 21.

Sul punto, A. MANGIA, *Regioni, rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, in *Le Regioni*, 4/2010, 769.

¹² Cfr. P. CIARLO, *Il presidenzialismo regional style*, in *Quad. cost.*, 1/2001, 131 ss.

¹³ Si veda, sul punto, il ddl costituzionale 1825 con il quale si costituzionalizza il sistema delle Conferenze, ai sensi dell'art. 116 *-bis* (e si reintroduce l'interesse nazionale). Sulla differente dimensione politica delle Regioni, oggi in gran parte materializzantesi attraverso il sistema delle Conferenze e un meccanismo di contrattazioni bilaterali tra Esecutivi, cfr. R. BIN, *Le Regioni, tra elezioni e anniversari*, in *Le Regioni*, 4/2019, 973 ss., spec. 976, laddove afferma che «l'indice dell'autonomia politica dei territori non va ricercato nella produzione normativa, ma altrove. È un altrove che ci porta direttamente nella dimensione politica dell'attività regionale, interpretata non in opposizione all'indirizzo politico statale (come è concepito il rapporto conflittuale della concorrenza tra fonti legislative, secondo lo schema costituzionale), ma in collaborazione. Talvolta sono accordi generali, raggiunti di solito in sede di Conferenza Stato-Regioni o in Unificata (...); più spesso sono accordi stretti dal Governo con singole Regioni (...)

¹⁴ Talora, il governo impugna egualmente la legge e “consiglia” alla Regione una modifica quando il giudizio è *già* in corso; la Regione la modifica e in tal modo la materia del contendere cessa: prassi, questa, segnalata anche nella Relazione della Presidente M. Cartabia sull'attività della Corte, nel 2019 («occorre prendere atto che in un numero significativo di casi i giudizi di legittimità in via principale portati all'esame della Corte dallo Stato o dalle regioni, si risolvono con la cessazione della materia del contendere o l'estinzione del giudizio, in seguito a modifiche apportate alla normativa in questione durante la pendenza del giudizio, spesso all'esito di negoziazioni tra Stato e Regioni. Ciò è accaduto ben 35 volte nel 2019»).

¹⁵ Cfr. F. CORVAJA, *La potestà concorrente, tra conferme e novità*, in *Le Regioni*, 2-3/2011, 287 ss.

sorte toccata alla competenza residuale¹⁶. Emerge, del resto, dall'analisi dei settori nevralgici considerati nella seconda parte del lavoro monografico tutto quanto si va dicendo. Nella materia dell'istruzione (che comunque sconta una certa ambiguità semantica rispetto alla competenza esclusiva statale in tema di «norme generali sull'istruzione» di cui all'art. 117, comma 2, lett. *n*) le competenze concretamente esercitabili si sono progressivamente contratte dando vita a quel «depotenziamento del ruolo politico delle Regioni» denunciato in dottrina che, dunque, ne ha frenato la «progettualità politica»¹⁷. La materia dei servizi sociali, di competenza residuale, è poi costantemente incisa da svariati titoli di intervento statali, primo fra tutto quello riconnesso alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*); e in questa materia più che in altre è pesante il condizionamento esercitato dal profilo economico nell'esercizio delle competenze¹⁸. La metafora del genitore amorevole¹⁹ adoperata dall'A. è, insomma, una lettura decisamente *in bonam partem* dell'ingerenza statale. Del resto, anche l'uso del principio di leale collaborazione è stato considerato dalla giurisprudenza della Corte solo nel caso in cui vi fossero intrecci *inestricabili* tra le materie: di gran lunga più frequente è l'utilizzo del canone di prevalenza (che quasi sempre avvantaggia competenze statali)²⁰ per dirimere le controversie sulla titolarità delle competenze normative.

Insomma, è vero che l'interesse nazionale (come limite di merito, di opportunità politica) è scomparso nel *testo* costituzionale riformato nel 2001: ma è

¹⁶ Ho provato a dimostrarlo in S. PARISI, *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, 2-3/2011, 341 ss.

¹⁷ Così M. TROISI, *Il perenne conflitto tra Stato e Regioni in materia d'istruzione. I riflessi sulla involuzione del settore*, in *Diritti fondamentali*, 1/2018. Ma già E. LONGO, *Fine di una materia. Spunti ricostruttivi e note critiche sul fragile decentramento dell'istruzione*, disponibile su http://www.is-sirfa.cnr.it/erik-longo-fine-di-una-materia-spunti-ricostruttivi-e-note-critiche-sul-fragile-decentramento-dell-istruzione-maggio-2015.html#_ftnref97.

¹⁸ Il tema è vastissimo e antico ma importanti considerazioni sul punto sono svolte da A. CAROSI, *Prestazioni sociali e vincoli di bilancio*, relazione all'incontro trilaterale tra Corte costituzionale italiana, Tribunale costituzionale spagnolo e Corte costituzionale portoghese, Roma, 6-8 ottobre 2016, spec. 13, secondo cui «non può sottacersi che è l'intero mondo delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni ad influenzare profondamente il livello delle prestazioni di servizi, poiché le risorse degli enti territoriali, ancorché provenienti dal prelievo fiscale, passano in larga parte dalle casse statali. Tale confluenza si risolve in un condizionamento della quantità e tempistica dei flussi finanziari verso le Regioni e gli enti locali, il quale incide in senso positivo o negativo sulla puntualità e quantità dei servizi erogati». Significa molto la circostanza per cui la mancata riforma costituzionale del 2016 (AC 2613-D) spostava tra i titoli di competenza esclusiva statale le *Disposizioni generali e comuni in materia di politiche sociali*.

¹⁹ «... che, pur favorevole all'emancipazione dei figli, concede loro un'abitazione autonoma, un contributo economico per la sopravvivenza, ma poi continua a visitarne le case, anche senza preavviso», 211.

²⁰ Sul punto si veda, volendo, quanto detto in S. PARISI, *Argomentare e "centralizzare": patterns (giurisprudenziali) in tema di competenza residuale e spinte (legislative) verso il regionalismo duale*, in *Osservatorio AIC*, 2/2016.

anche vero che ci sono state diverse alternative costruite, col tempo, nel *contesto* che, di fatto, hanno assicurato la primazia dell'indirizzo politico statale²¹.

4. Se, allora, la caratteristica dell'indirizzo politico è soprattutto la libertà nel fine è dubbia la sua riferibilità alla legislazione regionale, almeno nella dimensione attuale.

L'indirizzo politico regionale che rifluisce nella legislazione sembra in parte eterodiretto (dallo Stato, a sua volta pesantemente condizionato dalla dimensione sovranazionale) e in parte deciso dall'esecutivo regionale. Se a questo aggiungiamo che la costruzione delle materie nel corso di vent'anni di giurisprudenza costituzionale post riforma ha consegnato alle Regioni solo frammenti di competenze normative, l'itinerario appare ancora più tormentato di quanto si crede²².

Ce ne sarebbe abbastanza per avere sfiducia nelle Regioni. Ma non bisogna farsi prendere la mano dalla retorica anti regionalista.

²¹ Denunciava il problema del coordinamento all'indomani della rimozione del sintagma nel titolo V appena riformato R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 6/2001, 1213 ss., spec. 1218, dove spiega che l'interesse nazionale «era la traduzione in meccanismi procedurali del principio di supremazia dello Stato (e dei suoi interessi politici) sulle Regioni». Sull'idea per cui «gli interessi nazionali sono identificati dai fini e dai valori su cui le forze politiche egemoni fondano la decisione di considerarsi unite nella Repubblica italiana» cfr. A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano 1973: nel sintetizzare con queste parole il suo pensiero, l'A. riteneva che l'interesse nazionale non fosse scomparso affatto, in quanto espressione del principio di unità della Repubblica (cfr. A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?* in *Quad. cost.*, 2/2001, 345 ss.). Sull'interesse nazionale tra testo e contesto, cfr. F. MANGANIELLO, *L'interesse nazionale scompare nel testo... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Regioni*, 1-2/2012, 57 ss. Ma sul punto le decisive considerazioni di S. BARTOLE, *Interesse nazionale, supremazia dello Stato e dottrina giuridica*, in *Le Regioni*, 2-3/2011, 565 ss.

Oggi, con il già citato ddl 1825 si mira anche a reintrodurre l'interesse nazionale, formula che non ha avuto grande fortuna nella precedente esperienza regionale (essendo noto il procedimento di conversione nel suo «risvolto positivo» ossia la funzione statale di indirizzo e coordinamento: cfr. sent. 39/1971) ma che, tuttavia, ancora sembra avere *appeal* nel dibattito (politico e giuridico): del resto, anche la riforma “mancata” ne prevedeva la reintroduzione. Dovrebbe comunque essere un limite di carattere *politico* alla legislazione regionale che ne mina fatalmente l'autonomia; ben lontano, dunque, dal meccanismo della attrazione in sussidiarietà proceduralizzata nella sent. 303/2003, sebbene si parli talora di una «sovrapposizione pratica» tra i due istituti (C. PADULA, *Principio di sussidiarietà verticale ed interesse nazionale: distinzione teorica, sovrapposizione pratica*, in www.federalismi.it, 14/2006; ma si veda sul punto P. CARETTI, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 2-3/2004, 381 ss.).

²² E si tratta anche di un itinerario non omogeneo per tutte le Regioni, essendosi consumata una asimmetria di fatto (come aveva da tempo notato R. BIN, “Regionalismo differenziato” e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2008, 9 ss.) nella gestione delle competenze normative, per cui alcune Regioni hanno mostrato una spinta all'innovazione più coraggiosa di altre (salvo poi essere falcidiate dai ricorsi in via principale).

Bisogna invece avere il coraggio di riaffermare il *valore* dell'autonomia²³ e difendere il ruolo delle Regioni dalle spinte centripete dello Stato²⁴ che tutto reclama e tutto vuol decidere.

Tale è l'intento di questo poderoso lavoro monografico.

²³ Come titola il volume di B. PEZZINI- S. TROILO (a cura di), *Il valore delle Autonomie: territorio, potere, democrazia* – atti del Convegno annuale del “Gruppo di Pisa”, Bergamo, 6-7 giugno 2014, Napoli 2015.

²⁴ Cfr. M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale*, Roma 2012.