



Alla ricerca delle specificità regionali: alcune note sui “Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Puglia”, a cura di G. Campanelli, M. Carducci, I. Loiodice e V. Tondi della Mura, Giappichelli, 2016

di

Vincenzo Tondi della Mura*

Come funzionano le regioni? Quali sono le differenze fra le une e le altre? Quali le reciproche specificità? Si tratta di interrogativi essenziali, per comprendere il funzionamento dello Stato regionale italiano; uno Stato il cui modello è variato storicamente a seconda di come sono state considerate le regioni dalla politica, dai media e da un’opinione pubblica sempre più debole e manipolabile. Sicché il pendolo dell’unità è oscillato verso il federalismo o verso il neocentralismo in corrispondenza delle contingenze del relativo giudizio, favorendo o limitando l’autonomia di enti rispettivamente percepiti come risorsa o come problema per la democrazia italiana.

E tuttavia, una tale oscillazione ha certamente segnato il rendimento e la ragion d’essere delle regioni: per un verso, ne ha pregiudicato gli esiti in ragione del periodico cambiamento del relativo assetto; per altro verso, ha favorito lo scollamento fra regionalismo e regioni, marcando la distanza fra l’ispirazione ideale variamente perseguita sin dal Risorgimento e la conseguente realizzazione ad opera della legislazione statutaria, della Costituzione del ’48 e delle successive riforme. Sicché non a torto Marco Cammelli ha provocatoriamente riassunto la vicenda regionale italiana in “cent’anni di regionalismo senza le regioni e 40 di regioni senza regionalismo”.

Di qui, le inevitabili difficoltà di raccordare le decisioni dello Stato e dell’Unione europea con quelle delle regioni: le une, fondate su assetti di potere ben strutturati e

* Professore ordinario di Diritto Costituzionale presso l’Università degli Studi del Salento.

stabili; le altre, espressive di assetti in periodico divenire per la precarietà dei relativi presupposti.

Di qui, soprattutto, l'emergere di nuove problematiche, che stridono col quadro teorico tracciato dal sistema costituzionale: se il processo decisionale nazionale ed europeo tende a interessare le regioni solamente a cose fatte e, sostanzialmente, nella fase finale e meramente attuativa delle relative deliberazioni, quanto resta effettivamente alla politica e quanto, invece, è assorbito da quel fiume carsico proprio delle burocrazie territoriali? Come riallineare sul piano della responsabilità democratica tutte quelle sacche decisionali, che, per volontà statale o per inedia regionale, lentamente sono degradate sul diverso piano dell'amministrazione? Detto brutalmente: conta più un assessore o il direttore di un dipartimento? L'«essere» della politica o il «dover essere» dell'amministrazione? L'intuizione responsabile della prima, o il «pilota automatico» della seconda?

E che la questione sia dirimente e di piena attualità lo dimostra – a titolo meramente esemplificativo - la vicenda pugliese della passata consiliatura. Il fatto che nella seconda Giunta Vendola si siano avvicinati ben 4 assessori alla guida del più impegnativo e oneroso assessorato regionale, quale quello della Sanità, è un dato che deve far riflettere, denunciando un inevitabile sbilanciamento della politica a favore della burocrazia nella relativa conduzione. Sicché il problema, se mai, diviene quello di comprendere entro quale misura detto sbilanciamento sia stato poi compensato dall'unitarietà dell'indirizzo politico impresso dal Presidente all'intera Giunta.

Come pure, e per altro verso, risulta interessante verificare il tipo di equilibrio che viene a instaurarsi fra Giunta e Consiglio: l'una, incentrata su un Presidente eletto direttamente dal popolo, non vincolato ad alcuna forma di fiducia consiliare e con il potere di nomina e revoca dei singoli assessori; l'altro, tendenzialmente schiacciato dalla supremazia dell'esecutivo e alla ricerca di un proprio ruolo finanche nell'effettività del processo legislativo. In tale trasformazione, infatti, anche l'iniziativa legislativa tende a essere assorbita dalle dinamiche degli assessorati, perdendo le specificità proprie dell'attività consiliare; tende a essere estromessa dagli ordinari canali conoscitivi della rappresentanza, per essere affidata all'impulso e alla capacità istruttoria degli uffici assessorili e dipartimentali. E tuttavia, una volta affidata al ruolo dirigista e programmatorio della Giunta e dell'amministrazione, a loro volta pressate

dalle urgenze statali e sovranazionali, la legge diviene sostanzialmente servente le necessità amministrative e non viceversa. In luogo di una sussidiarietà a presidio della piena considerazione degli interessi territoriali e sociali, diviene così preminente un interventismo verticista, strutturalmente incapace di cogliere e intercettare dal basso i bisogni coinvolti, a meno di non affidare il tutto alle dinamiche conoscitive clientelari o lobbistiche locali.

E' tutta in queste domande, in definitiva, la sfida che le regioni sono chiamate a reggere; quella di dimostrare se la crescente amministrativizzazione del proprio ruolo costituisca l'irreversibile china di uno Stato sempre più vincolato dalle pressioni della globalizzazione e dalle delimitazioni dell'Unione europea, ovvero se una tale inclinazione possa trovare un'inversione di tendenza nella reazione orgogliosa e virtuosa della politica regionale. Emblematica, al riguardo, è la resistenza politica e giudiziaria instaurata dalle regione costiere verso la duplice scelta del Governo di prorogare senza limite di tempo le concessioni petrolifere marittime e di autorizzare senza limiti di spazio l'impiego dell'*air gun* per nuove ricerche di idrocarburi nel sottofondo marino.

Ed è proprio sul limitare di un simile crinale, a ridosso delle tante riforme che hanno interessato la forma di stato regionale nel suo insieme e la forma di governo delle singole regioni, che si pone la monografia sui "*Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Puglia*", appena licenziata da Giappichelli e curata da Giuseppe Campanelli, Michele Carducci, Isabella Loiodice e Vincenzo Tondi della Mura (2016, pagg. 642). Si tratta di un volume inserito nella più generale Collana di "*Diritto costituzionale regionale*", diretta da Pasquale Costanzo e da Antonio Ruggeri, appositamente dedicata all'esposizione istituzionale degli ordinamenti delle singole regioni. Nel caso specifico – come si legge nella *Presentazione* – i Curatori hanno inteso misurare il complessivo lavoro non solo con il quadro teorico e formale delle architetture normative e istituzionali della Regione, ma anche, se non soprattutto, con il portato di prassi e comportamenti, che definiscono la normalità e l'effettività delle regole e dei processi. Per tale ragione il libro è stato impostato secondo un percorso di lettura orientato alla centralità della persona sia come soggetto costituzionale, titolare di riconoscimenti e diritti fondamentali di cui la Regione deve farsi espressione nella sua organizzazione e

nelle sue politiche, sia come utente insostituibile del buon funzionamento di quelle regole e quei processi.

Descrivere e analizzare le istituzioni regionali pugliesi dal punto di vista del soggetto persona ha dunque significato discutere del diritto costituzionale della Puglia secondo la prospettiva espressa dalla bella immagine della "piramide rovesciata", che il pugliese Aldo Moro adottò in Assemblea Costituente per spiegare la lettura più efficace della Costituzione come carta dei bisogni dei cittadini e non semplicemente di legittimazione dei poteri. Ciò, tuttavia, non ha appiattito il lavoro sul realismo della mera rilevazione empirica e descrittiva dell'esistente; piuttosto, ha rappresentato lo sforzo a focalizzare l'attenzione sull'effettività delle istituzioni regionali pugliesi, al di là degli enunciati formali e delle didascalie procedimentali scandite dallo Statuto e dalla normazione conseguente.

Il risultato è stato quello di un'analisi a volte critica o persino disincantata, ma certamente utile a sollecitare, con onestà intellettuale e rigore di metodo, interrogativi di miglioramento o cambiamento, prima ancora che a soddisfare esigenze di mera ricognizione di fonti e dati.