

Recensione a Tanja Cerruti, *Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato. Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli (Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli studi di Torino), 2020, pp. XI-483

QUIRINO CAMERLENGO*

Indice disponibile all'indirizzo:

www.collane.unito.it/oa/items/show/64#?c=0&m=0&s=0&cv=0.

Data della pubblicazione sul sito: 5 marzo 2021

Suggerimento di citazione

Q. CAMERLENGO, Recensione a Tanja Cerruti, *Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato. Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale, Edizioni scientifiche italiane, Napoli (Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli studi di Torino)*, 2020, pp. XI-483, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Pavia.
Indirizzo mail: quirino.camerlengo@unipv.it.

Un tema che, nella scienza costituzionalistica, ancora oggi suscita dibattiti e alimenta differenti punti di vista è senza dubbio quello dell'indirizzo politico. Da Mortati a Crisafulli, da Mannino a Cheli, da Dogliani a Ciarlo, ci si è cimentati nell'ostica impresa di cogliere l'essenza di un concetto quasi inafferrabile ma che, evidentemente, ha esercitato, usando le parole di Andrea Morrone, un indiscutibile fascino. La ragione non solo è nota, ma è ancor prima intuibile. Una attività o una funzione di indirizzo politico mette in discussione il rigore geometrico della classica tripartizione dei poteri in quanto si ipotizza che le istituzioni apicali siano provviste di strumenti idonei a impegnare o condizionare innanzitutto l'attività legislativa per il conseguimento di determinati obiettivi o per assecondare determinate linee o direttive che un tempo avremmo definite ideologiche.

L'indirizzo politico riattiva il controverso rapporto tra diritto e politica, vale a dire tra il compimento di atti che rientrano nell'orbita tracciata dalle norme giuridiche e la complessa e mutevole opera di ponderazione e valutazione degli interessi generali posta in essere dagli attori politici. L'indirizzo politico si limita a guidare la complessiva azione di governo lasciando agli elettori il compito di misurarne la bontà e l'efficienza oppure crea vincoli rilevanti dal punto di vista giuridico-istituzionale? L'indirizzo politico è rilevante solo sul versante dei concreti rapporti di forza tra i vari soggetti che animano la scena politica oppure esprime una qualche posizione di primazia rispetto a tutti gli altri poteri dello Stato?

A questo dilemma si abbinano altri interrogativi relativi soprattutto ai "luoghi" dell'indirizzo politico e alle sue modalità di espressione.

Ha colto quindi nel segno ancora una volta Morrone quando scrive che «l'indirizzo politico, funzionale al governo di una comunità politica, rileva se ed in quanto attività o funzione *fondata*. La problematica italiana dell'indirizzo politico è, infatti, quella della sua *necessaria* fondazione. Non importa tanto quale sia il *quid* di questo fondamento (il partito o i partiti politici, gli interessi dello Stato, la Costituzione): quel che conta, e fa la differenza, è proprio il fatto che se di indirizzo politico si deve parlare, questa attività *non può che essere fondata* e, in quanto fondata su un archetipo, essa *non può che essere prescrittiva*, nei confronti di tutti gli organi costituzionali» (A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 2018, p. 8).

Ad ogni buon conto, si potrebbe quanto meno riconoscere che l'indirizzo politico trasmette, nei contesti della democrazia rappresentativa, alle variegate manifestazioni di potere una specifica connotazione politica, così che una legge non sia semplicemente una fonte del diritto chiamata ad inverare i principi costituzionali, ma sia un atto che riflette una posizione ed una visione di parte su questioni di ordine generale che richiedono una certa disciplina normativa. Insomma, l'indirizzo politico rappresenta in qualche modo la rivincita della

politica rispetto alla pretesa del diritto, e in particolare quello costituzionale, di imbrigliare, per razionalizzare, le relazioni tra quelli che Giuseppe Ugo Rescigno definì i «reali soggetti del diritto costituzionale», vale a dire gli attori politici (G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967, pp. 4 ss.).

L'indirizzo politico è una creatura misteriosa anche perché riesce a manifestarsi in una proiezione multidimensionale. Oltre all'indirizzo politico statale, si parla anche di indirizzo politico europeo per designare il complesso di fini e di lineamenti generali che affiorano dalla costante dialettica tra le istituzioni dell'Unione, a cominciare proprio da quel Consiglio europeo che indirizza all'Unione «gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti politici e le priorità politiche generali» (E. CATELANI, *Poteri ed organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Tipografia Editrice Pisana, Pisa, 2017). Per smorzare l'ontologica attitudine «faziosa» dell'indirizzo politico della maggioranza alcune voci autorevoli hanno concepito la teoria dell'indirizzo politico costituzionale che recepisce «i fini costituzionali permanenti» (P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 1958, p. 308).

In questa struttura multidimensionale trova spazio anche l'indirizzo politico regionale, quale elemento costitutivo essenziale dell'autonomia politica riconosciuta, sin dall'art. 5 della Costituzione, alle Regioni. Come ha teorizzato Martines, l'autonomia politica è proprio la capacità della Regione di soddisfare gli interessi della comunità territoriale di cui essa è ente esponenziale secondo un proprio indirizzo politico, in ipotesi anche diverso da quello dello Stato (T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1971, Vol. XXI, p. 135).

Ebbene, è proprio su questo segmento della struttura multidimensionale dell'indirizzo politico che si sviluppa l'articolata e corposa analisi di Tanja Cerruti nel suo ultimo libro intitolato appunto *Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato. Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale*.

L'Autrice dimostra sin dall'inizio del suo lavoro monografico piena consapevolezza delle ragioni profonde sottese al riconoscimento dell'autonomia politica: non solo una più efficiente e mirata cura degli interessi territoriali, ma anche – e soprattutto – un secondo ordine di ragioni, «ad un tempo democratico e garantista, [che] vede nelle Regioni un canale ulteriore di espressione della volontà popolare, di arricchimento della natura rappresentativa del sistema e dell'introduzione in esso di forme di limitazione verticale del potere, in un'ottica di tutela da derive centralistico-autoritarie» (pag. 1). L'autonomia non avrebbe senso, quale condizione qualitativamente distinta dal mero decentramento amministrativo, se la Regione, retta da istituzioni scelte secondo le modalità proprie della democrazia rappresentativa, non disponesse della capacità di orientare i propri processi decisionali secondo indirizzi, obiettivi, assetti definiti in

quel contesto sociale, attraverso il confronto dialettico tra i vari attori politici quivi operanti (v. ancora T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, pp. 100 ss.).

Su questa premessa l'Autrice sviluppa la propria analisi articolandola in due parti. La prima ricostruisce, secondo uno sviluppo diacronico, la storia del regionalismo italiano, a partire dal primo ventennio delle Regioni ordinarie. La seconda prende in esame l'ambito generale dei diritti sociali, soffermando l'attenzione sull'istruzione e sull'assistenza sociale. La ricognizione del copiosissimo materiale normativo e giurisprudenziale consente al lettore di avere un quadro esaustivo e, nel contempo, accessibile in quanto razionalmente strutturato. Cinquant'anni di storia istituzionale rappresentano un arco temporale di difficile decifrazione, rendendo problematica ogni opera di sistematizzazione che non si esaurisca in un mero approccio compilativo. La maestria di Tanja Cerruti ha avuto modo di esprimersi in modo esemplare: lungi dal farsi travolgere dalla mole di dati, informazioni, riflessioni dottrinali, sviluppi legislativi spesso caotici e disorganici, la trattazione segue un filo coerente e metodologicamente ineccepibile, dove il fine perseguito dall'Autrice risulta sempre chiaro.

Invero, l'interrogativo che, come riconosce la stessa Autrice (p. 429), ha animato questa disamina è il seguente: le decisioni assunte in ambito regionale, specialmente nel campo dei *welfare rights*, riflettono davvero un indirizzo politico distinto da quello statale? Possono, cioè, considerarsi espressione di una reale volontà delle istituzioni regionali di definire una dimensione politica propria entro cui calare i vari processi decisionali?

Il bilancio di questi decenni di esperienza di regionalismo non è del tutto positivo in termini di definizione ed invero di uno specifico indirizzo politico regionale idoneo ad assecondare le istanze sollevate dalle rispettive comunità territoriali. La stessa Costituzione, pur consacrando il principio autonomistico tra i pilastri dell'ordinamento, reca al proprio interno, nonostante le revisioni del 1999 e del 2001, elementi che, com'era prevedibile, hanno frenato le dinamiche dell'indirizzo politico regionale. Si pensi alla potestà legislativa concorrente: i principi fondamentali hanno operato come cinghia di trasmissione dell'indirizzo politico statale sulle scelte operate dai legislatori regionali, i cui margini di manovra, innanzitutto sul piano della definizione di obiettivi politici davvero genuini e specifici, si sono rivelati oltremodo angusti e risicati. L'attrazione in sussidiarietà e i compiti trasversali, che come ha finemente notato Tanja Cerruti non hanno fatto «realmente rimpiangere l'espunzione dell'interesse nazionale dal testo costituzionale» (p. 430), non hanno fatto altro che erodere cospicui spazi alla compiuta espressione delle scelte politiche regionali. Dal canto suo, la revisione dell'art. 118 non ha impedito alle Regioni di perseverare nel proprio ruolo di amministrazione attiva, più che di luogo di coordinamento e programmazione rispetto agli enti locali, così rafforzando o mantenendo in vita l'equivoca

percezione delle Regioni come soggetti preposti alla cura concreta degli interessi generali, e non come enti politicamente esponenziali delle rispettive comunità. Il difficile cammino dell'autonomia finanziaria ha inciso non poco sulle potenzialità dell'indirizzo politico regionale, visto che senza adeguate e mirate risorse anche la definizione di propri obiettivi programmatici rischia di essere compromessa. Senza trascurare, infine, i tanti limiti e vincoli che hanno ridimensionato la nuova stagione statutaria, specie in punto di forma di governo, con ripercussioni significative sull'attività di indirizzo politico che, com'è noto, risente delle opzioni poste in essere sul piano dell'assetto istituzionale e sul versante dei rapporti tra gli organi apicali della Regione.

Questa sensazione di disincanto, se non di vera e propria rassegnazione, è stata in qualche misura mitigata dall'analisi dei due contesti in cui le Regioni hanno potuto esprimere la propria autonomia in modo sufficientemente articolato e, talora, inedito: istruzione e assistenza sociale. Infatti, l'Autrice osserva che «sin dal primo ventennio le Regioni ordinarie hanno (...) lasciato il segno della loro presenza, rendendosi protagoniste dell'elaborazione di soluzioni originali, talvolta successivamente esportate a livello statale e costituendo un canale di espressione, pur non sempre ascoltato, della volontà popolare che emergeva nel loro territorio» (p. 430).

Certo, si tratta di una constatazione non generalizzabile, essendosi rivelato estremamente variegato il repertorio di azioni e interventi legislativi e amministrativi nelle diverse Regioni: «talvolta le soluzioni proposte denotano originalità e rispecchiano il sentire della comunità che esprimono o, almeno, della sua classe politica del momento, talaltra le decisioni costituiscono soprattutto il frutto dell'adesione alla normativa statale o dell'emulazione di quella di altri enti; in alcune realtà poi i precetti normativi sono stati attuati con una certa sollecitudine, mentre in altre sono rimasti con maggior frequenza privi di un seguito» (p. 423). Forse è proprio questa la qualità del decentramento politico: non Regioni allineate che, secondo una malintesa percezione dell'eguaglianza, si muovono compatte adottando soluzioni uniformi, ma istituzioni che, in una dimensione in qualche misura competitiva, si prodigano nella ricerca delle misure più congeniali rispetto alle effettive esigenze emerse nei vari contesti territoriali, così da fornire anche modelli di riferimento cui altre Regioni e persino lo Stato possano ispirarsi per migliorare i rispettivi approcci.

Il merito dell'analisi condotta da Tanja Cerruti è stato proprio questo: tradurre le elaborazioni teoriche in analisi concrete. In altri termini, verificare la tenuta di concetti e istituti immaginati in un frangente storico in cui le Regioni apparvero come inedite istituzioni, alla luce delle scelte e delle decisioni concretamente assunte nei diversi ambiti. E questa verifica è stata compiuta in un settore, quale quello dei diritti sociali, dove le Regioni avrebbero davvero potuto ergersi a protagoniste di quel formidabile progetto di trasformazione sociale (la

“rivoluzione promessa” come scrisse Calamandrei) basato sul principio di eguaglianza sostanziale. Invero, nell'imporre alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che si frappongono al pieno sviluppo della personalità e all'effettiva partecipazione alla vita sociale, il secondo comma dell'art. 3 si rivolge chiaramente a tutti gli enti che costituiscono la composita trama repubblicana, e non solo allo Stato e alle sue articolazioni centrali e periferiche. Fermi restando i livelli essenziali di assistenza, che impongono l'erogazione di prestazioni minime comuni a tutta la popolazione, è proprio la sfera sociale quella in cui si manifestano di più le differenze tra contesti territoriali. Ed è lì che la “mano visibile” delle Regioni deve poter definire interventi mirati e puntuali così da rendere davvero efficiente e feconda la complessiva azione di cura generale degli interessi comuni. Ed è proprio in questo settore che può esprimersi quella interazione reciproca tra indirizzo politico statale e indirizzi politici regionali, messa bene in evidenza da Tanja Cerruti: «se è senz'altro opportuno che, in una condivisa ottica di valorizzazione delle autonomie, sia favorita l'elaborazione e la realizzazione, da parte delle Regioni, di disegni programmatici propri, altrettanto fondamentale rimane, alla luce del non elevato margine di scelta riconosciuto a tali enti a fronte di quello, ben più ampio, saldamente arroccato al centro, il fatto che essi contribuiscano a determinare l'indirizzo politico dello Stato, da cui il loro inevitabilmente dipende, nella ricerca del bene comune delle popolazioni che tanto il potere centrale, quanto le articolazioni territoriali della Repubblica sono chiamati a perseguire» (p. 434).

Resta inteso, e di questo l'Autrice ne è consapevole, che la partita dell'indirizzo politico si gioca su di un terreno in cui i fattori giuridici sono determinanti sino ad un certo punto, nel senso che possono assumere rilievo decisivo i concreti rapporti di forza proprio sul crinale politico. Un Presidente della Regione, eletto a suffragio universale e diretto, forte di questa legittimazione popolare è messo nelle condizioni di interloquire con le istituzioni statali vantando una forza contrattuale che in passato non aveva. Sfruttando questa inedita condizione, il Presidente potrà imprimere una specifica forza al programma politico di cui è protagonista e interprete privilegiato, così da restare, in concreto, meno incline ad assecondare condizionamenti e direttive provenienti dal proprio partito. È chiaro, dunque, che solo una coraggiosa revisione del sistema partitico, che porti i contesti territoriali ad emanciparsi almeno in parte dalle segreterie nazionali, può creare le condizioni per una genuina affermazione dell'indirizzo politico regionale. Solo una classe politica davvero “regionale” (non solo formalmente, ma anche e soprattutto di fatto) potrà intercettare i bisogni locali svolgendo in modo autonomo quella complessa e volubile opera di mediazione e di confronto dialettico che è l'essenza della politica, come ci ha insegnato Norberto Bobbio. Un decentramento partitico è l'ingrediente fondamentale di una ricetta democratica dei processi politici in atto a livello regionale (e lo stesso potrebbe dirsi, *mutatis mutandis*, per gli enti locali:

si pensi alle importanti riflessioni di S. STAIANO, *Dai Sindaci ai Governatori*, in *federalismi.it*, 19, 2012, p. 19). Senza una forte ed autonoma struttura partitica a livello regionale la pratica dell'indirizzo politico finirà coll'essere sempre influenzata dal livello nazionale.

C'è bisogno, però, di un formidabile slancio di responsabilità da parte degli attori politici regionali, che ricostruisca, almeno in quel contesto, il legame, logoro e deteriorato, tra rappresentanti e rappresentati (M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON e F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 109 ss.). Tanja Cerruti non esita nel dimostrare una apprezzabile sensibilità al riguardo, alludendo ai ripetuti episodi di malcostume, anche penalmente rilevanti, che hanno offuscato l'immagine dei rappresentanti politici regionali: «risvolti di illegalità che in molti casi hanno contrassegnato il dispiegarsi delle dinamiche di governo non hanno incoraggiato aperture di fiducia degli organi statali e degli stessi elettori nei confronti della classe politica delle Regioni, finendo per influenzare anche la valutazione sui contenuti degli indirizzi politici espressi in sede regionale» (p. 431).

La questione dell'indirizzo politico è centrale per la vitalità di un sistema democratico. La sua proiezione multidimensionale non può rappresentare un fattore di indebolimento di tale sistema, sfibrando un tessuto sollecitato da tensioni e pressioni provenienti da più parti. Il tasso di autonomia politica raggiunto dalle Regioni dipenderà dalla comune volontà di accettare e sviluppare ulteriormente questa proiezione, favorendo la libera espressione di orientamenti, di obiettivi, di criteri generali in ambito territoriale sì da consentire alle Regioni di affermarsi, proprio sul piano dell'indirizzo politico, *davvero* «come uno dei cardini dell'ordinamento democratico» (p. 91).