

Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia

Bergamo, 6 – 7 giugno 2014

Conclusioni

1. *Premessa.* Trarre le conclusioni di un Convegno così ricco di relazioni e variegato nelle angolazioni assunte e nelle tesi proposte è un compito per il quale dichiaro preliminarmente di non possedere capacità adeguate: oltretutto non ho l'equilibrio e lo spirito ecumenico sufficienti per provare a svolgerlo a dovere. Quindi mi limiterò a proporre qualche osservazione sui temi che sono stati trattati scegliendo – a mo' di dizionario - le "parole" che, di continuo impiegate nelle relazioni e nel dibattito, mi sembrano costituire l'ossatura concettuale del tema trattato.

2. *Autonomia politica.* La prima è – ovviamente – *autonomia*. Non vorrei salire ai piani alti del dibattito attorno a questo concetto, fondamentale nel discorso filosofico e giuridico attorno alle umane istituzioni. Né mi avventurerò sul terreno della teoria della sovranità o su quello dell'identità dei gruppi sociali. Prendo le mosse da un postulato che, in quanto tale, non va dimostrato: *l'autonomia o è politica o non è*. Naturalmente questo implicherebbe un preliminare chiarimento su cosa sia 'politico' e cosa no (tema su cui la mia generazione ha passato intere notti, ad un adeguato livello alcoolico): ma voglio seguire l'invito di Jörg Luther a "star bassi", evitando le attraenti correnti ascensionali della teoria generale.

Le Regioni sono nate come enti legislativi perché potessero essere *politicamente* autonome. In un sistema improntato dal principio di legalità dell'amministrazione pubblica, solo attraverso la produzione di *proprie* leggi poteva essere consentito a un ente territoriale di perseguire un *proprio* indirizzo politico, ossia di essere autonomo (come ha ricordato Laura Ronchetti): se l'indirizzo politico nazionale si forma nel mitico *continuum* tra Governo e Parlamento e si traduce nelle leggi che la maggioranza parlamentare approva e il Governo ha il compito di eseguire e attuare, allora è evidente che solo attraverso una legge la Regione può opporre la propria scelta politica diversa e consentire alla propria amministrazione di attuarla nel rispetto del principio di legalità. È chiaro che si apre subito il problema – che Massimo Carli sollevava in *atelier* – di quanti siano gli indirizzi politici che possono insistere sullo stesso territorio, facendosi concorrenza con il rischio di paralizzarsi a vicenda (Carli poneva il problema in relazione alle Province, ma il problema è più generale ancora). Tutto l'apparato di norme inteso a regolare la concorrenza tra legge statale e

legge regionale è inteso a fornire una risposta a questo problema. Ma è una risposta inevitabilmente insufficiente, perché il problema è troppo complesso e "globale" per poter essere trattato solo con gli strumenti della teoria delle fonti e della giurisprudenza costituzionale chiamata a risolvere i conflitti tra le leggi. È un problema difficile ma non impossibile da risolvere: diviene però impossibile se si insiste ad impiegare strumenti che si sono da tempo dimostrati del tutto inadeguati. Ma su ciò ritornerò poi.

Se l'autonomia è necessariamente politica (secondo il postulato enunciato poco sopra) l'idea dell'*autonomia funzionale* come alternativa all'autonomia politica delle Regioni (e degli enti locali) – idea che è stata ricordata da Barbara Pezzini nell'introduzione e trattata in particolare nella relazione di Laura Ronchetti – è un'idea priva di novità: è semplicemente la *negazione dell'autonomia regionale* (e degli enti locali).

Potrei aggiungere che si tratta dell'ennesima declinazione della ideologia liberistica che ha così martoriato il nostro mondo attuale (come ha messo in luce Luciano Patruno): basata sulla convinzione che il mercato sia il mondo dell'equilibrio perfetto purché il potere politico non si avventuri a corromperlo con interventi, appunto, politici (per es. attraverso politiche redistributive), la visione *funzionale* delle autonomie non predica altro che la cacciata della *politica* dalle decisioni pubbliche assunte in periferia, in nome di una gestione tecnocratica del mercato (non dimentichiamo che questo era il pensiero politico di Jean Monnet, condiviso da altri padri della Comunità europea). È un'idea pericolosamente presente nella riorganizzazione che il sistema delle autonomie ha subito negli ultimi decenni: il moltiplicarsi di soggetti pubblici o pubblico-privati che hanno progressivamente surrogato gli enti locali nella gestione dei servizi e di parte delle stesse politiche pubbliche (nella sanità, nella gestione delle risorse e dell'ambiente, nei trasporti ecc.) ne sono la dimostrazione. Ma sono davvero soggetti privi di autonomia *politica*? È proprio vero che lo spazio della loro discrezionalità è solo quello gestionale e imprenditoriale? La scelta di quali aree includere e quali escludere dall'erogazione del servizio (si pensi ai "rami secchi" dei trasporti pubblici, per es.), oppure le scelte delle modalità di tariffazione del servizio e delle esenzioni tariffarie è davvero priva di discrezionalità politica, o comunque questa discrezionalità è sempre esercitata dall'ente "politico" che affida il servizio? La qualità e i costi per l'utenza di un servizio pubblico è davvero del tutto estranea alla logica di una politica redistributiva del reddito? Oppure ha ragione Marcello Cecchetti (intervenuto nell'*atelier*) che vede in ciò un trasferimento di funzioni di indirizzo politico a soggetti (lui si riferisce specificamente alle "nuove" Province nella *legge Delrio*) privi di investitura democratica?

3. *Differenziazione*. Quello che non piace a economisti e tecnocrati (nonché ai "tecnici" che scrivono leggi e decreti) è il secondo postulato che vorrei enunciare: *autonomia significa differenza*. Ecco la seconda parola:

differenziazione. L'autonomia serve a differenziare la disciplina che si applica agli enti, al loro ordinamento; la differenziazione è quindi lo scopo dell'autonomia e questa è lo strumento della differenziazione. Quando una delle poche norme sagge introdotte dalla riforma costituzionale del 2001 pone il principio di differenziazione accanto a quello di sussidiarietà (e di adeguatezza), altro non sta facendo – lo so, è un'esagerazione, ma non è affatto eccessiva – che scrivere l'ennesima formulazione "specializzata" del principio costituzionale di eguaglianza: situazioni eguali vanno trattate in modo eguale, ma situazioni diverse vanno trattate diversamente. Che le regioni italiane siano profondamente diverse le una dalle altre è cosa su cui neppure mi pare il caso di insistere. Sono diverse sotto ogni profilo, fisico, economico, culturale, storico, di tradizione amministrativa e di tessuto infrastrutturale. Se così è, autonomia e differenziazione non sono curiose rivendicazioni da giustificare, ma precise esigenze costituzionali, tratti del nostro ordinamento che non si possono eliminare. Invece la legislazione italiana muove in direzione esattamente opposta, e oggi si deve registrare la profonda crisi in cui l'autonomia versa. Il punto di vista di tecnici e tecnocrati è cieco rispetto alla differenziazione. Essa anzi appare a loro come una fastidiosa *esternalità* (come quasi tutto ciò che viene dal pubblico e dalla politica, del resto) che disturba il quadro "razionale" – quel quadro, per intenderci, per cui tutte le Province devono corrispondere tutte a uno stesso impianto istituzionale nonché avere un'estensione e una popolazione conformi a uno standard determinato (dallo Stato, è ovvio). È la logica con cui si costruisce un esercito - il prototipo dell'organizzazione centralistica – del tutto impermeabile alle istanze democratiche a cui accennava Alessandro Morelli.

Viste dai palazzi romani, le differenziazioni e le autonomie sono un disturbo fastidioso e un inutile spreco. Si resta inorriditi da quanto costino le istituzioni locali e appare perciò indilazionabile porre un argine a questa spesa. Questa è la cultura istituzionale che domina i vertici politici, tecnici e amministrativi italiani. Quel grande *bluff* che è stata la riforma del c.d. "federalismo fiscale" (di cui ci ha parlato Cristina Napoli) rispondeva proprio a questa logica e da queste premesse prendeva le mosse: bisognava mettere sotto controllo i costi necessari alla gestione dei servizi decentrati, in modo da calcolare quanto debbano essere finanziati i governi locali secondo standard uniformi: mentre erano del tutto trascurati i costi dei servizi erogati dallo Stato centrale, e quindi la parte della spesa che ad esso deve essere garantita. Ad una maggioranza politica che si professava liberale e federalista – lo so, le parole non significano nulla, specie nella politica italiana – non è passata neppure per l'anticamera del cervello che quella doveva essere l'occasione storica per porre sotto controllo la spesa degli apparati governativi e delle amministrazioni da essi governati: eppure l'art. 117, dopo la riforma del 2001, enumera le competenze riservate allo Stato, non più quelle delle Regioni e degli enti locali; per cui sono enumerate in Costituzione le attribuzioni di cui dovrebbero e potrebbero essere quotati i costi di esercizio.

Questa, purtroppo, è la cultura istituzionale che domina l'Italia – sin dal principio della storia repubblicana, come osserva giustamente Stefania Ninatti. Il pluralismo istituzionale e la diversità non sono mai entrate nella grammatica della politica italiana, ma forse neppure in quella dei giuristi e della Corte costituzionale (come sottolinea giustamente Carlo Padula). Negli ultimi anni poi il prestigio delle istituzioni locali, e di quelle regionali in particolare, è stato ulteriormente minato dalle ben note vicende giudiziarie che hanno colpito il personale politico di molte Regioni. È stata l'occasione per scatenare l'ira dell'opinione pubblica contro le spese folli delle istituzioni locali. È vero, le Regioni – e certe volte i comuni – hanno fatto il possibile per meritare tutto questo, approvando leggi di vergognosa protezione di piccoli interessi corporativi o di becero sottogoverno: ma basta scorrere la Gazzetta ufficiale o, guardando al piano personale, l'elenco dei parlamentari per capire che il male italiano non sta – o non sta principalmente – in periferia.

Il fatto è che la politica italiana non germoglia e si sviluppa in periferia, non è lì che si elaborano i modelli e le modalità del suo svolgersi. Ha fatto bene Gennaro Ferrajuolo a sottolinearlo: le vicende giudiziarie si sono accompagnate a misure legislative statali particolarmente "espropriative" delle prerogative regionali; e alcune delle più intense tra esse sono state persino sollecitate dalla Conferenza dei presidenti di Regione! Invocare il decreto-legge per imporre disciplina ai Consigli regionali è stata la dichiarazione più solenne della impotenza politica dei vertici delle Regioni, costretti a richiedere l'intervento dall'alto ricondurre a controllo la stessa organizzazione politico-amministrativa di cui sono *leader*. Invocare il re di Francia per risolvere le guerre intestine, un vecchio vizio italico.

4. *Organizzazione dei partiti*. Ed ecco allora la terza parola chiave: *autonomia dell'organizzazione partitica*. Gennaro Ferrajuolo mette bene in luce nella sua relazione che nel sistema politico italiano i partiti esercitano una potente forza centripeta; e Paolo Carrozza sottolineava, citando von Beyme, che questa è una caratteristica di tutti i partiti nazionali. La legislazione italiana più recente certo non smentisce questa tendenza. Per es., nella recente legge sul finanziamento dei partiti, ormai basato sull'opzione dei privati e non sulla generosità delle casse pubbliche, dei partiti locali e delle strutture locali dei partiti nazionali non si fa neppure cenno. Eppure gli elettori vivono, protestano, votano in periferia e – in casi molto rari – si iscrivono nelle sezioni territoriali dei partiti. Ma di esse nessuno si occupa.

Allora mi viene spontaneo avanzare un terzo postulato: che non c'è autonomia territoriale se i partiti non hanno una forte presenza nel territorio. Laddove i territori esprimono una classe politica che si organizza e si comporta in autonomia rispetto ai partiti nazionali, là anche l'autonomia dell'ente si rafforza. Ho sempre pensato che la Provincia di Bolzano debba la sua forte autonomia al forte radicamento territoriale della *SVP*. I partiti politici sono

organizzazioni fortemente centralizzate, le cui articolazioni locali (prevalentemente provinciali) servono per dragare in periferia consenso e finanziamenti che poi vengono "amministrati" secondo il più centralistico dei modelli. Nessun Presidente della Provincia di Bolzano - credo - avrebbe fatto come Bersani, che interruppe il suo mandato di Presidente per andare a ricoprire un incarico ministeriale nazionale, mostrando con tutta evidenza che esiste una politica di "serie A", dove si trova la mitica "stanza dei bottoni", e una di "serie B", dove ci sono ben pochi bottoni. Tra le due serie c'è gerarchia, e dove c'è gerarchia non c'è autonomia. Non si può certo rimproverare il politico di avere una visione realistica della distribuzione del potere in Italia, è evidente: ma i grandi discorsi sul "federalismo" dovrebbero anch'essi fare i conti con la realtà, una realtà che può essere modificata, non però solo a colpi di leggi, decreti-legge e riforme costituzionali.

Le Regioni hanno promosso e finanziato ogni sorta di circolo culturale, dopolavoro, centro sociale e associazione per il turismo sociale: perché non hanno mai pensato di promuovere e sostenere i partiti regionali o locali? È una forma di autocensura - si è convinti di non avere un "titolo competenziale"? - oppure semplicemente la cosa non ha mai interessato i politici regionali? Il prossimo fascicolo de *Le Regioni* sarà dedicato a questo tema, su cui neppure la dottrina si è mai molto soffermata.

5. *Sussidiarietà*. Parlando di autonomia, immancabile è che entri in gioco un'altra parola, sussidiarietà. Ma la sussidiarietà - al contrario di quello che si dice solitamente - non è un criterio che possa guidare nell'attribuzione delle competenze tra enti diversi: si riferisce piuttosto alle modalità di *percezione* dei problemi. Nella relazione orale ho proiettato delle vecchie *slide* usate in alcuni corsi per spiegare questo preciso profilo del "principio di sussidiarietà" (se proprio non si resiste alla curiosità, si possono vedere in rete: www.robertobin.it/SLIDE%20CORSI/regioni_fonti2001-sussidiariet%C3%A0.pptx): dividendo ad ogni livello di governo elettivo gli elettori per gli eletti, si ricavano delle proporzioni (per es., un consigliere comunale per 1000 elettori) che poi ho trasformato in scale geografiche (1:1000). Inaspettatamente si scopre che c'è una sottile razionalità, perché le scale impiegate corrispondono a mappe che riproducono esattamente i livelli di percezione dei problemi (le vie di un rione cittadino, la rete stradale provinciale, quella interprovinciale ecc.). Combinazione, certo: ma istruttiva. Significa che la sussidiarietà è una necessità, prima ancora che un criterio prescrittivo (o una coniugazione della dignità dell'uomo, come ha sostenuto Anna Gragnani): è indispensabile che il sistema di decisione pubblica abbia la capacità di percepire i problemi che deve regolare, e questi problemi richiedono livelli di definizione diversi. Un sistema ben governato deve contemplare soggetti capaci di esaminare, rappresentare e disciplinare i problemi posti dalla società secondo livelli molto diversi di definizione (anche questo sembra quasi un postulato).

Pensare di governare senza Regioni ed enti locali, o sovrapponendosi ad essi in un'ottica centralistica e uniformatrice, è dunque un'insensatezza. Non solo perché il sistema locale, nonostante i molti tagli e il continuo riassorbimento al centro delle disponibilità finanziarie, governa pur sempre più della metà del PIL; ma anche perché *nel* sistema locale sono collocati i terminali sensoriali del sistema pubblico nel suo complesso.

In questo modo si giunge a una conclusione a cui si potrebbe arrivare anche percorrendo molte altre strade: un sistema di governo, specie in un paese grande e complesso come l'Italia, non può che basarsi su un forte sistema di cooperazione tra diversi livelli di governo, come osservava Lorenza Violini. Questa è anche la risposta alla domanda iniziale: come si può governare un sistema in cui esistono diversi livelli di autonomia politica, dato che la via originaria del coordinamento delle fonti normative e della soluzione giurisdizionale dei possibili conflitti si è ampiamente dimostrata inefficiente? La risposta è cooperazione: bisogna istituire organi efficaci nel far convergere i diversi livelli di governo verso obiettivi rilevanti. Il che significa occuparsi delle politiche pubbliche e non delle materie.

Le politiche pubbliche sono rivolte a obiettivi, si articolano per programmi, mentre le materie sono etichette - le "pagine bianche" di Paladin - che contrassegnano settori, ambiti, argomenti destinati ad essere oggetto di una disciplina. Le politiche pubbliche sollecitano, in una visione dinamica, a impiegare tutti gli strumenti utili in vista della soluzione del problema affrontato, strumenti che possono ricadere in materie diverse; le materie invece etichettano ciascuno strumento e lo collocano in un ambito separato dagli altri. Le politiche pubbliche servono per promuovere la cooperazione per raggiungere un risultato; gli elenchi di materie servono invece a difendere l'ambito delle proprie competenze davanti ad un giudice. In un sistema tutto imperniato sulla logica dell'elenco delle materie non ci si può meravigliare di naufragare in un mare di contenzioso giurisdizionale o di non riuscire ad impiegare i fondi europei.

Perciò non si può che vedere con favore che si sia concretamente affrontato il problema della riforma del Senato, per farne una camera delle autonomie. Anche se, al solito, a questo passo ci si è decisi non per dare efficienza ai meccanismi di cooperazione (che certo non possono ridursi alla riforma di una Camera), ma per ragioni politiche, elettorali o, tanto per cambiare, di taglio ai "costi della politica". Quello che uscirà sarà purtroppo un guazzabuglio.

6. L'ultima parola del mio personalissimo dizionario è *responsabilità*. In un sistema tutto basato sulla distinzione delle competenze definite per "materia" e sul rapporto tra leggi e la legalità, l'unica responsabilità di coloro che esercitano l'autonomia politica viene fatta valere davanti al giudice. Che sia la Corte costituzionale che annulla gli atti, la Corte dei conti che sanziona gli illeciti

amministrativi e contabili o la procura della Repubblica che indaga sulle infrazioni penali, sempre di responsabilità giuridica si tratta. Ma l'impiego dell'autonomia politica deve prevedere un modo efficiente per far valere la responsabilità – appunto – politica: e questo lo possono fare solo gli elettori. Però bisogna che il sistema sia tarato per far funzionare il canale della responsabilità politica, mentre il nostro va in direzione esattamente opposta. Faccio alcuni esempi.

Il primo, il più eclatante, è l'intervento per ripianare i debiti degli enti in disavanzo. La Corte costituzionale ha sempre criticato questa prassi, affermando che essa "mal si concilia con il principio del «parallelismo fra responsabilità di disciplina e di controllo e responsabilità finanziaria» enunciato dalla giurisprudenza costituzionale" (sent. 107/2009); ma nel contempo essa ha negato l'interesse delle altre Regioni ad opporsi ai provvedimenti legislativi di ripiano (vedi anche la sent. 216/2008). In effetti è una prassi devastante proprio sotto il profilo della responsabilità politica. Quando il "governo amico" corse in soccorso di Catania, regalando 140 milioni di euro per ripianare il grave buco di bilancio, la stampa commentò (*la Repubblica.it* del 1° ottobre 2008) che la notizia era stata accolta da "una strepitosa e strepitante «muscitteria»", i petardi che introducono la festa di Sant'Agata. Bravo il sindaco che porta tanti soldi al suo Comune, non va sanzionato ma anzi promosso eleggendolo senatore!

Non è che un esempio dei tanti interventi di ripiano che il Governo concede agli amici. Questa è una prassi profondamente contraria ad un serio impianto dell'autonomia, che deve basarsi sulla responsabilità (e sul controllo-partecipazione di cui ci ha parlato, in termini più generali dei miei, Matteo Carrer). Non soltanto responsabilità di chi ha amministrato, ma anche di chi ha eletto gli amministratori. *No taxation without representation* va letta in entrambe le direzioni, perché non c'è rappresentanza che funzioni se non è legata alla tassazione. In un noto libro di qualche anno fa (*Democrazia senza libertà in America e nel resto del mondo*), Fareed Zakaria scriveva che la democrazia non può attecchire in un paese se non a condizione che il reddito medio superi una certa soglia e che si tratti di reddito prodotto da lavoro o impresa, non da sfruttamento di risorse naturali: perché è la tassazione che genera la democrazia. I regali del governo deprimono la democrazia, perché interrompono il circuito vitale rappresentanza-tassazione.

Per cui che i cittadini paghino attraverso le tasse le cattive prestazioni degli amministratori che hanno eletto è un principio fondamentale di un sistema basato sull'autonomia e la democrazia. Non parlo di "federalismo", termine che preferisco non impiegare. La legge di unificazione amministrativa del 1865 – che certo nessuno definirebbe "federalista" – conteneva proprio questo principio all'art. 119: fissata la copertura finanziaria delle spese obbligatorie, si lascia libero il Comune di affrontare altre attività, ma si indicavano gli strumenti fiscali attraverso i quali il comune avrebbe dovuto ricuperare l'eventuale sbilancio. Questo principio andrebbe scritto in costituzione, in modo da non consentire

deroghe: e l'intero sistema andrebbe costruito in modo da far funzionare bene questo meccanismo di controllo. A partire dall'obbligo di informazione sui dati di esercizio, la certificazione dei bilanci pubblici secondo un modello unico che ne faciliti la comparazione, un controllo di risultato sul rapporto tra prestazioni e costi (qualcosa del genere è stato introdotto con i "*patti di solidarietà*", di cui ci ha parlato M. Salerno: ma una cosa è "premiare" gli enti virtuosi e punire quelli che non lo sono agendo sul piano dei vincoli della finanza pubblica o dei trasferimenti dello Stato; altro è rendere i cittadini-elettori corresponsabili della *performance* degli amministratori da loro eletti). E le elezioni non dovrebbero essere indette se non dopo la pubblicazione del rendiconto e la determinazione delle conseguenze fiscali che derivano agli elettori dalla gestione appena conclusa.

Però - diceva Alessandro Morelli, mi pare - che l'autonomia rischia di essere la gabbia dei diritti. È così, anche in questo l'autonomia è differenziazione: ognuno paga la cattiva amministrazione dell'ente che somministra i servizi e garantisce i diritti ed è certamente ingiusto che gli individui subiscano le pessime scelte elettorali dei propri concittadini, avendo a disposizione solo la possibilità di "votare con i piedi", cioè andarsene. L'ordinamento costituzionale tuttavia contempla già lo strumento per rimediare a questa situazione, è il controllo sostitutivo previsto dall'art. 120.2 Cost. Se le Regioni fossero consapevoli del loro interesse al buon funzionamento del sistema dovrebbero chiedere a gran voce che il controllo sostitutivo fosse disciplinato in modo da essere uno strumento efficace per intervenire laddove richiesto dalla "tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali".

Anche la tutela dei diritti non opera *contro* il potenziamento dell'autonomia, ma dipende da un corretto uso di essa. Immaginare che i diritti siano protetti meglio se governati dal centro significa aver dimenticato la storia di questo paese e le grandi battaglie che si sono sostenute per superare uno Stato burocratico, lontano e ottuso in nome della vicinanza dell'amministrazione ai cittadini. Purtroppo quella battaglia non è stata mai interamente vinta e spesso chi doveva essere sconfitto recupera posizioni e fa nuovamente risuonare le sue trombe. È il canto del centralismo e dell'uniformità.