

Roberto Bin

Che cosa non va nel sistema delle autonomie italiano?

Relazione al Convegno "Quale rilancio per le autonomie territoriali?"

Brescia, 24 maggio 2019

Nei pochi minuti che ho a disposizione vorrei limitarmi a sviluppare cinque punti, ai quali corrispondono – questa è la tesi – altrettanti malintesi che gravano sul tema della autonomia.

1. Il primo punto riguarda lo strano rapporto tra eguaglianza e autonomia.

Perché strano? Perché è un rapporto conflittuale. Sia chiaro, non metto in discussione l'eguaglianza riferita ai diritti dei cittadini, perché questo deve essere un punto fermo: per quanto estesa sia l'autonomia riconosciuta agli enti territoriali, in nessun caso si può deflettere dal principio per cui i diritti fondamentali devono essere tutti egualmente tutelati su tutto il territorio. È quanto deve avvenire in forza delle norme introdotte dalla riforma costituzionale del 2001, che assegnano allo Stato la competenza assoluta nel definire i "livelli essenziali" dei diritti e al Governo il potere/dovere di sostituirsi alle amministrazioni autonome se vengono meno al compito di assicurare quei livelli. È quanto avviene? No, non è così, e questo è un problema su cui dovrò ritornare.

Ma c'è un altro versante della contrapposizione tra eguaglianza e autonomia, che riguarda la eguaglianza tra gli enti. È un vecchio inganno che tormenta il discorso sulle autonomie potrei dire da sempre, sin dagli anni del Regno di Sardegna, ancor prima dello Statuto Albertino, nei primissimi tentativi di riordinare dell'autonomia comunale. Il problema – ancor oggi attuale - è se si potevano differenziare le competenze dei comuni in base alla loro dimensione demografica, o se ai piccoli comuni montani si dovesse riconoscere le stesse attribuzioni dei comuni maggiori. Il Consiglio di Stato prima (1852) e Santi Romano poi (1908) dissero di no, sostennero l'idea – a mio avviso profondamente sbagliata e alquanto disastrosa per la storia d'Italia - che, come i cittadini devono essere tutti eguali davanti alla legge, così dev'essere anche per i comuni, anch'essi tutti eguali nelle loro attribuzioni, piccolissimi o grandissimi che essi siano.

Sono "eguali" le autonomie in Italia? Chiunque risponderebbe di no, ma non la legge: che il Comune di Milano disponga di adeguati servizi tecnici e il comune di un fondovalle isolato e spopolato no, non sembra dover avere conseguenze; è invece le ha, e il disastro ambientale e territoriale del nostro Paese ne sono la prova. Lo dimostrano le periferie costruite in Italia in epoca repubblicana, una vergogna in cui le chiese si confondono con le stazioni di rifornimento e le case si mescolano ai capannoni: sono il frutto di un'autonomia data ai comuni che non avevano le risorse organizzative, conoscitive, culturali e politiche - talvolta anche morali - per fronteggiare gli interessi privati, interessi troppo vicini all'amministrazione per essere amministrati nell'interesse pubblico.

Lo stesso malinteso principio di eguaglianza è stato imposto alle regioni, non alle regioni a statuto speciale, ma alle regioni a statuto ordinario, sottoposte tutte allo stesso regime giuridico, il "diritto comune". Quando, nel 1970, le regioni ordinarie avviarono – con deprecabile ritardo di ventidue anni - la loro storia, la situazione si rivelò drammatica, perché un ente nuovo, tutto ancora da costruire, avrebbe dovuto entrare in funzione esercitando funzioni importanti, anche legislative, incuneandosi nella struttura

piramidale dell'amministrazione pubblica cementata da più di un secolo di centralismo assoluto. Alcune regioni erano pronte, adeguate al progetto politico dell'autonomia regionale tracciato dalla costituente, fornite di una classe politica preparata e pronta a impostare una propria visione dell'autonomia. Altre assolutamente no. In Calabria scoppiò la guerra civile, "Boia chi molla" guidava l'insurrezione fascista di Reggio Calabria che vedeva sfuggire la prospettiva di diventare il capoluogo regionale. In Abruzzo non fu molto diverso. La Campania, per tutta una legislatura, non riuscì a dotarsi di un esecutivo che durasse in carica più del tempo impiegato a costituirlo. In questa situazione, l'applicazione del principio di eguaglianza alle autonomie ordinarie ha avuto una conseguenza inevitabile: i poteri conferiti alle regioni, a tutte le regioni indistintamente, furono parametrati sulla capacità dell'ultima di esse, certo non della prima. Questo principio improntò l'azione del Governo nella fase di prima attuazione del trasferimento delle funzioni. Era un atteggiamento di prudenza ovvio, sensato, persino apprezzabile: e infatti la Corte l'ha apprezzato, assumendo la difesa di quello che si è chiamato allora il "ritaglio delle materie", la tecnica per cui si dava alle regioni solo quello che era di "interesse regionale", cioè adeguato alle capacità regolativa e amministrativa accreditabile ad una regione astrattamente concepita, con tutte le precauzioni del caso; il resto restava prudentemente trattenuto dallo Stato.

Questo durò almeno fino al 2001, e se c'è una cosa che io salverei della riforma del 2001 - e in questo forse vado in controtendenza rispetto a quanto si è detto stamattina dai più - è proprio l'articolo 116, III comma.

Io sono favorevole al regionalismo differenziato, lo dico apertamente; ma pongo alcune condizioni (che peraltro leggo scritte in Costituzione, come poi dirò). Sono favorevole perché ritengo che sia da superare il concetto stesso di regioni a ordinamento comune: trovo insopportabile che ci siano 15 entità che siano sottoposte alla stessa disciplina giuridica, perché questa è l'antitesi dell'autonomia.

La autonomia implica differenziazione: se le regioni non hanno da differenziarsi, perché sono autonome? Vi siete mai chiesti per quale motivo le regioni sono dotate di autonomia legislative se non per differenziarsi? Il che naturalmente pone con urgenza il quesito: fino a che punto possono differenziarsi? È una questione molto seria, su cui tornerò in seguito. Ma in linea di principio io vedo nell'art. 116.3 un'implicita applicazione del principio di eguaglianza, del dovere costituzionale di differenziare situazioni diverse; sono le due facce del principio di eguaglianza, cose uguali regime uguale, cose diverse regimi diversi.

Ora, siccome le regioni sono ontologicamente diverse sotto ogni possibile profilo (da quello demografico ed economico, a quello idro-geologico, culturale, ecc.) per quale motivo devono essere sottoposte allo stesso regime?

Questo è un vizio strutturale del nostro modo di intendere le autonomie, vizio che poi ha dato origine a tutte le strane conseguenze di cui si parlava stamattina. Per quale motivo i "tecnici" del governo tecnico di Monti hanno pensato di eliminare le Province dopo avere detto che le Province devono essere strutturate in modo che abbiano non più e non meno di un certo numero di abitanti o di una certa superficie? Perché pensano che la autonomia debba essere organizzata dal centro, io dico con metodo militare. È la autonomia vista da Roma, dove ovviamente è molto comodo disporre di una mappatura razionale in cui tutti gli enti di un certo tipo sono costruiti secondo un unico modello. Solo che questo significa negare la autonomia, è il primo passo sbagliato, quello che

porta a pensare che la autonomia possa essere modellata e organizzata dalla legge dello Stato imponendo un unico modello organizzativo.

Sia chiaro, io a-priori non sono né favorevole né contrario alle Province: semplicemente ritengo che se si chiamano “Provincia” gli enti di livello intermedio che sono necessari - e io penso che in molte regioni siano necessari - essi vanno costruiti *in loco*, ragionando sulle particolarità che differenziano una regione dall'altra, e non con una legge nazionale che propugna il “modello unico”. Questo è uno sbaglio, e la legge Delrio è un buon esempio degli effetti di questo malinteso. Avere immaginato che ci sia un modello di Città Metropolitana che si cuce addosso a Milano e a Reggio Calabria, è palesemente una fesseria, possiamo chiamarla con il suo nome? È uno sbaglio: e aggiungere che la Città Metropolitana deve comunque corrispondere alla Provincia è un secondo sbaglio.

Dietro c'è una premessa che è a sua volta sbagliata, e cioè che spetti necessariamente alla legge dello Stato stabilire come si organizzano gli enti locali. Se gli enti locali sono un fatto di autonomia, devono essere diversi, quanto sono diverse le realtà. Le Marche - faccio sempre questo esempio perché le conosco bene, avendovi felicemente insegnato per 11 anni - sono tagliate dai fiumi in spicchi ove si parlano dialetti diversi, dominano architetture diverse, si sono sviluppati centri di gravitazione diversi: la struttura provinciale è per così dire spontanea. La Lombardia certamente è diversa. Si parlava del Friuli-Venezia Giulia, stamattina, a proposito dell'abolizione delle Province: ma voi sapete cosa erano le Province nel Friuli-Venezia Giulia? Quella di Trieste aveva 20.000 abitanti (ripartiti in cinque Comuni) più del capoluogo (densità 1.103 abitanti/km²); la provincia di Udine, che andava dai confini con l'Austria fino al mare, e prendeva dentro quasi metà della popolazione regionale (densità 106 abitanti/km²). La natura e la storia hanno creato realtà del tutto non equiparabili, che senso ha che la legge le inscatoli nello stesso contenitore? Capisco che è difficile che le autonomie si auto-organizzino, è sempre un processo difficilissimo: ma questo dovrebbe essere un compito ragionevolmente dato alle Regioni, da non affrontare dal centro con l'inevitabile logica militare.

2. Il secondo malinteso potrebbe avere questo titolo: “L'autonomia degli altri”. Nasce da una conclusione a cui sono giunto per l'esperienza personale di chi, bolzanino di nascita, triestino di adozione, e sardo da parte di madre, ha forse vissuto l'autonomia e la specialità regionale come un pezzo del suo DNA.

Mi è insopportabile sentire di continuo gente che contesta le regioni speciali, salvo poi andarci a fare le vacanze. In effetti la montagna, come è tenuta in provincia di Bolzano, probabilmente non è governata in nessuna altra parte d'Europa, neppure a Trento. Ma naturalmente il merito lo si fa risalire ai “privilegi” finanziari di cui gode la Provincia di Bolzano, come se fossero diversi da quelli di Trento e della Regione Sicilia.

Il primo errore è concepire la “specialità” come una categoria omogenea: non esiste affatto una categoria unica di specialità, ma ci sono cinque realtà molto diverse, con competenze molto diverse, regimi finanziari fortemente differenziati, capacità di autogoverno incomparabili. Il problema non sono dunque “le regioni speciali”: di ognuna di esse andrebbero considerate le prestazioni, giudicate nel concreto, e non come parte di un'unica categoria.

Se insisto su queste considerazioni è perché mi è capitato, girando mezza Italia nella sfortunata (ma giusta) difesa della riforma costituzionale bocciata dal referendum del

2016, di essere spessissimo preso a brutte parole sulla questione delle regioni speciali: “perché non si sopprimono le regioni speciali?”. Ne ho sempre prese le difese (e i conseguenti insulti) e mi sono anche persuaso che al fondo tutto derivi da un aspetto che sembra appartenere al carattere degli italiani: tutti amano la propria autonomia, ma non rispettano la autonomia degli altri; perché amano la propria individualità, ma non sopportano la diversità degli altri.

L'idea che alcune regioni vogliano differenziare le proprie competenze, non è discussa nel merito, è osteggiata perché intollerabile. Si sono fatti appelli, votate mozioni, scritti fortunati volumetti per contestare il principio che qualcuno possa avere più autonomia e possa differenziarsi: l'art. 116.3 non piace, o forse piace soltanto a chi lo vuole applicato a se stesso. Naturalmente noi tutti vestiamo come crediamo e pretendiamo di godere di piena autonomia a casa nostra, ma non ci aspettiamo lo stesso dagli altri, non abbiamo una cultura nazionale della autonomia. Questo è forse l'handicap più grave. Siamo un Paese che discute di regioni, di autonomia, perfino di federalismo, ma non c'è una cultura della autonomia, che parte anche, e forse soprattutto, dal riconoscere la autonomia degli altri, e accettare che la provincia di Bolzano non sia uguale al Veneto. Ciò che distingue la Provincia è visto come un privilegio, non pensando che se si dovessero applicare le regole urbanistiche e di tutela della montagna che vigono nella provincia di Bolzano, bisognerebbe sradicare interi villaggi del Veneto. Nessuno ricorda quando da parte veneta venne proposto di completare l'anello d'asfalto attorno alle Tre Cime di Lavaredo, che venne bloccato dalla Provincia? Dalla parte di Auronzo si può salire in macchina, pagando un pedaggio (e la gente protesta perché troppo salato), da quella di Dobbiaco no: e già, loro non hanno bisogno di soldi! Su quali base la Regione Veneto rivendica maggiori autonomie in materia ambientale?

3. Il terzo malinteso è che l'autonomia che si può chiedere in forza dell'art. 116.3 sia essenzialmente autonomia amministrativa.

Il dibattito di oggi sul 116.3 è iniziato proprio da questo equivoco. Lo si diceva stamattina: il Presidente Zaia, ha pensato di raggiungere l'obiettivo di ricevere più soldi attraverso il trasferimento di competenze amministrative; ma questo è stato un errore strategico, che ha inciso fortemente su come si è costruita la richiesta regionale.

Forse è un aspetto negativo dell'art. 116.3 che esso faccia riferimento alle “materie”, negativo non tanto per quello che dice ma per quello che evoca. In fondo, ad interpretarlo correttamente, è un riferimento “neutro” agli ambiti materiali elencati nel secondo e terzo comma dell'articolo 117, giusto per indicare dove è possibile chiedere un'estensione della competenza regionale e, soprattutto, dove no. Il riferimento alle materie è però evocativo di esperienze e procedure del passato, quelle del trasferimento delle funzioni e della tecnica che lo ha guidato. A partire dal trasferimento degli anni 1970-1972, il problema che emerse è stato quello di scegliere quali contenuti introdurre nei contenitori della “materie” contrassegnate dalle “etichette” fornite dall'art. 117 della Costituzione del 1948.

Il meccanismo impiegato in Italia è sempre consistito in una precisa procedura: il Parlamento, con legge, delega il Governo a definire i contenuti del trasferimento, e il Governo chiede ai singoli ministri di indicare le funzioni trasferibili, compito di cui poi sono incaricate le burocrazie ministeriali. Ogni struttura ha dovuto indicare le funzioni di cui intendeva liberarsi. È una strategia poco promettente che pone alla guida del

trasferimento il burocrate, il quale ha un interesse più che comprensibile a non separarsi dalle sue vecchie carte e dai suoi consueti compiti: trasferire la funzione potrebbe voler dire trasferire anche se stesso. Lo schema fu riproposto nel trasferimento del 1975-1977 e, pur con significative variazioni, nel trasferimento avviato – “a costituzione invariata” - da Franco Bassanini nel 1997.

Ho ricordato le procedure con cui si sono compiuti i trasferimenti di funzioni dallo Stato alle regioni perché le richieste di “maggiore autonomia” avanzate dalle tre regioni del Nord hanno seguito una procedura simmetrica. I vertici politici regionali, fermi nella volontà di avanzare qualche robusta richiesta al Governo, hanno ordinato alle proprie strutture burocratiche di fare una ricognizione delle funzioni amministrative che potevano essere interessate dal trasferimento e, partendo da questa base, hanno compilato, con maggiore o minore analitica precisione, le proprie proposte: ovviamente partendo dalle “materie” cui si riferisce l’art. 116.3, a cui corrispondono i settori in cui si articolano gli apparati burocratici regionali. Il Consiglio regionale del Veneto, per esempio, ha approvato una lunga tabella in cui erano scritte, funzione per funzione, le competenze rientranti nelle mitiche “23 materie”: ma sono stati gli uffici a individuarle. Dunque, anche le regioni hanno messo alla guida del trasferimento la burocrazia. Ne è derivato un elenco di funzioni certe volte incomprensibili a chi non viva dentro le scartoffie, perché non si capisce bene a cosa facciano riferimento; spesso l’elenco è scritto in gergo, e il significato politico della funzione non risulta chiaro forse neppure ai vertici politici della regione.

C’è però un profilo che non va trascurato e che rivela l’aspetto critico di questo modo di procedere. Il trasferimento delle funzioni amministrative compiutosi negli anni passati ha avuto un’importanza centrale, perché, in forza del principio del parallelismo delle funzioni, laddove le regioni acquisivano competenze amministrative, là potevano esercitare la loro funzione legislativa: in un sistema che partiva da un elenco striminzito e poco esplicito di “materie”, ampiamente “ritagliate” dallo Stato, il trasferimento sempre rinnovato di funzioni amministrative segnava un progressivo ampliarsi anche della potestà legislativa regionale. Oggi non siamo più in quella situazione: ciò che limita la potestà legislativa regionale non è la penuria di “oggetti” su cui legiferare (le materie, riempite di contenuti), ma la fitta trama di limiti che derivano dalle leggi dello Stato e dagli interessi che sono ad esso attribuiti in via esclusiva: quell’etichetta “interesse nazionale”, la cui invocazione bastava un tempo a giustificare il ritaglio della materia, oggi formalmente non esiste più, è stata cancellata dalla riforma del 2001, ma il suo contenuto si è riversato ovunque e procede per mille rivoli a ingessare l’azione legislativa regionale. La dilatazione per via interpretativa delle “materie” riservate allo Stato, il loro atteggiarsi come “materie” trasversali, materie liquide che penetrano ovunque, la normalità dell’intreccio delle competenze, presente ovunque la legge intenda perseguire una politica pubblica, il criterio di prevalenza che consente alla Corte di fissare la competenza dello Stato ovunque essa entri in contatto con le materie regionali: insomma, tutti questi strumenti, elaborati e codificati dalla giurisprudenza costituzionale degli ultimi quindici anni, hanno talmente cambiato il diritto regionale da rendere di ben scarso rilievo la prospettiva di un nuovo trasferimento di funzioni amministrative.

Tutt’altra dovrebbe essere perciò la prospettiva in cui l’attuazione dell’art. 116.3 si riempirebbe di senso: in essa le “materie” perdono di significato, retrocedono in secondo

piano. E non sono – non devono essere – le funzioni amministrative il cuore delle rivendicazioni regionali, ma la maggiore *autonomia legislativa*, ossia la possibilità per la Regione di perseguire proprie specifiche politiche pubbliche, nelle “materie” di cui all’art. 116.3, attenuando i vincoli che derivano ad esse dalla legislazione dello Stato e che sono poi codificati dalla giurisprudenza costituzionale. Già, ma quali politiche pubbliche? C’è un’indicazione seria di obiettivi politici nelle richieste avanzate dalle Regioni?

Guardando le scarse e incerte carte che emergono dal “dialogo” tra il Governo e le tre Regioni si leggono cose stupefacenti, ma nulla che sembri una politica pubblica. La c.d. “parte generale” dell’intesa non ha speranza di fare un passo avanti, essendo in contrasto con ogni norma della Costituzione o quasi. Non merita parlarne. L’idea di delegificare le competenze regionali, che già con il 116.3 sarebbero decostituzionalizzate, è abominevole; aggiungere un principio che suonerebbe più o meno così “la legge regionale individuerà le leggi statali che verranno disapplicate” deve essere opera del polso di un vignettista, suppongo, perché non ha nessun senso giuridico, e ovviamente non avrebbe la men che minima possibilità di superare il filtro parlamentare e tanto meno quello presidenziale. E il resto?

Il resto delle rivendicazioni regionali non intravede ancora un segnale di intesa, e tanto meno lo sono le norme finanziarie. A questo stadio dei lavori è meglio risparmiarsi ogni commento se non per stigmatizzare il silenzio assoluto in cui la trattativa si svolge: silenzio in cui inevitabilmente prosperano diffidenze, dissensi, allarmi.

4. Il quarto malinteso è che il vero nodo dell’autonomia differenziata siano le implicazioni finanziarie.

Sarebbe sicuramente così se noi pensassimo che l’attuazione dell’art. 116.3 sia quella che Zaia dice essere. Per lui la questione finanziaria riassume in sé ed esaurisce il problema dell’autonomia differenziata. Purtroppo molti hanno preso sul serio le cose che Zaia va dichiarando, qualcuno ha anche scritto un libro per contestarle: non si parla di altro.

È vero, nella logica del Presidente del Veneto l’attuazione del 116.3 è un succedaneo del primo obiettivo a cui egli mirava attraverso il programma di referendum consultivi che la Corte costituzionale ha ovviamente bocciato: l’indipendenza del Veneto! Visto che neppure si può trasformare il Veneto in una regione speciale e visto che neanche si può ottenere che il 90% del gettito fiscale sia assegnato alla Regione così com’è, ecco il pensiero ingegnoso: se il Veneto ottenesse tutte le funzioni amministrative che oggi sono svolte dalle Province autonome, ecco che allora al Veneto dovrebbero essere riconosciute le stesse risorse finanziarie che spettano a Trento e Bolzano. Naturalmente la prima domanda che sorge è: dove si prendono queste risorse?

A ben vedere, molto si potrebbe fare attraverso un trasferimento delle funzioni amministrative e delle risorse necessaria alla loro gestione, secondo il modello dei vecchi decreti di trasferimento: da questo punto di vista l’attuazione dell’art. 116.3 non avrebbe, sul piano finanziario, che conseguenze di tipo contabile, vedrebbe cioè uscire dal bilancio dello Stato lo stesso importo che entrerebbe nel bilancio della Regione. Nessuno ci guadagnerebbe, nessuno ci perderebbe: il guadagno della Regione starebbe tutto e solo in questo assioma, che la Regione, essendo più virtuosa e efficiente dello Stato, potrebbe giovare di tutto ciò che virtù e efficienza consentirebbero di

risparmiare. Ma si tratta semplicemente di un assioma, poiché è asserito ma non dimostrato (posso sommessamente e malignamente ricordare che gli ex presidenti di due delle tre Regioni che si pretendono “virtuose” ed efficienti hanno conosciuto di recente i disagi del carcere?).

L' autonomia non è fatta dai soldi: non che i soldi non servano, ma la autonomia non è data dalla capacità di spesa. Questa è una distorsione che deriva dalla storia del regionalismo italiano: il sistema di autonomie è stato sin dall'inizio tarpatto, dallo Stato e anche dalla Corte costituzionale, che hanno annichilito la potestà legislativa regionale, fortemente compressa l'autonomia amministrativa, e lasciata più libera solo la capacità di spesa: ciò almeno sino al sopraggiungere della crisi finanziaria. La Corte aveva anche coniato un principio, mai espresso in tutta la sua brutalità (che rivendico) e che si può esprimere così: chi ha i soldi ha la competenza. Se spendi il *tuo* bilancio non ti creo ostacoli di tipo competenziale. Per molto tempo, tarpata l'innovazione legislativa e sottoposta la amministrazione regionale a quella ministeriale nei mille modi che conosciamo, l'unica autonomia era diventata la autonomia di spesa. Finché c'erano i soldi poteva funzionare, oggi non più, ecco perché oggi sembrano necessari più soldi.

Ma l'autonomia è una cosa diversa, non si riduce necessariamente a una questione di soldi. Capisco che questo non sia facilmente percepito a chi è riuscito a spendere 14 milioni per svolgere un referendum che non serviva a niente, che era semplicemente una celebrazione di sé stesso e della propria leadership politica. Ma il vero problema della autonomia, quello che davvero manca, non sono i soldi, non sono le funzioni amministrative, ma è la possibilità di aprirsi un varco tra i mille vincoli che hanno imprigionato la legislazione regionale e le hanno impedito quella funzione per la quale i costituenti l'avevano concepita: essere lo strumento che può assicurare l'autonomia *politica* di un territorio, cioè la possibilità di perseguire obiettivi politici e politiche pubbliche diverse da quelle decise a Roma, di sperimentare assetti organizzativi e procedurali originali, di offrire al proprio territorio e alla propria comunità prospettive nuove di sviluppo. Trovate qualcosa del genere nelle proposte regionali? Qualcosa forse si intravede tra le righe della proposta dell'Emilia-Romagna, che in qualche modo doveva pur distinguersi dal lombardo-veneto leghista, ma non è andata molto lontano restando impigliata nella logica delle funzioni amministrative e delle risorse finanziarie.

Per intenderci, quello che manca è una seria analisi di quali siano le politiche che la Regione vorrebbe perseguire e quali i vincoli e limiti che la imbrigliano. Per esempio, se come in Emilia-Romagna si individua – e con piena ragione – come prioritari il nodo della formazione professionale - che necessariamente tocca l'impresa, la scuola, la previdenza sociale, i titoli di studio ecc. - le mani andrebbero messe in mille materie e non troverebbero *oggi* alcuno spazio normativo in cui modellare una iniziativa regionale. È la mancanza dei soldi l'ostacolo? Certo che no, forse i soldi li scucirebbero le imprese e le regioni potrebbero deviare verso questo obiettivo i milioni che sprecano nei corsi professionali rivolti alla formazione di parrucchieri, estetiste, barman e tatuatori. Mancano forse le funzioni amministrative? No, la Regione ce le ha già, tra formazione professionale e istruzione. Mancano gli strumenti legislativi, perché l'attuale legislazione imbriglia qualsiasi attività che servirebbe ad attuare una politica originale per il lavoro.

Ma la mia lettura dell'autonomia differenziata è compatibile con l'art. 116.3 Cost.? Sì, anzi forse è l'unica davvero compatibile. La disposizione costituzionale non fa alcuna

menzione di “funzioni amministrative”. Al contrario, vi si trova scritto che *“ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”* possono essere l’oggetto della richiesta regionale, e la scrittura di questa disposizione apre la strada proprio a quello che propugno, ossia che la regione possa ottenere il governo di una politica pubblica senza subire i vincoli che attanagliano la sua autonomia *legislativa*. E tutto ciò lo si può realizzare soltanto attraverso l’introduzione di un regime particolare dell’autonomia legislativa, assistito e garantito da un forte accordo di collaborazione con lo Stato.

Questo regime particolare non può essere articolato per “materie” e riferito a funzioni amministrative. Deve necessariamente basarsi su leggi regionali a cui sia consentito di porre gli strumenti necessari – piani, programmi, uffici, incentivi e limitazioni, procedure e controlli, forse persino strumenti di diritto civile o adattamenti delle norme processuali, non possiamo chiudere l’elenco degli strumenti con linee tracciate a priori – a perseguire obiettivi che trovino l’inizio della loro declinazione nelle “materie” consentite dall’art. 116.3. In questa prospettiva non ha senso che una regione rivendichi tutte le “23 materie” e produca elenchi di funzioni amministrative in esse rientranti. Avrebbe invece senso che spiegasse quale particolare politica pubblica vorrebbe provare a organizzare con strumenti normativi adeguati e perché quella politica pubblica dovrebbe avere un motore attivo proprio nel suo territorio. L’esempio più chiaro che mi viene in mente è la particolare posizione della Basilicata in campo energetico: i dati lo dimostrano, la Basilicata viene definita il nostro Texas per la quantità di energia che vi si produce e che viene allacciata alla rete nazionale attraverso il suo territorio; ma attualmente alla regione viene impedito qualsiasi tentativo di legiferare per regolare il fenomeno e coordinarlo con le esigenze dell’ambiente, del turismo o della tutela del territorio.

Questa potrebbe essere un chiaro esempio di politica pubblica fatta oggetto di un’intesa con lo Stato, in modo da riconoscere “condizioni particolari” di autonomia legislativa regionale e “ulteriori forme” di gestione della politica in stretta collaborazione con lo Stato. Ma se volgessimo lo sguardo alle altre regioni non sarebbe difficile individuare un gran numero di politiche pubbliche che hanno un particolare significato con riferimento a territori specifici: dal sistema dei trasporti e della logistica in Lombardia, alla laguna e il governo delle acque in Veneto, ai beni culturali da tempo rivendicati dalla Toscana, alla lotta alla desertificazione e allo spopolamento in alcune zone del Sud... Tutti segmenti dell’attività pubblica che potrebbero avere forme organizzative avanzate in singole regioni, dando anche luogo a forme sperimentali che potrebbero in seguito essere estese su tutto il territorio.

Lo so bene, tutte cose difficili da realizzare in Italia. Ma l’art. 116.3 è a questo che dovrebbe servire, non a rivendicare spezzoncini di funzioni amministrative o funzioni chiaramente esorbitanti, come quelle che riguardano la valutazione della ricerca scientifica o l’istituzione di nuovi corsi di laurea.

5. Il quinto e ultimo malinteso è che il bisogno di autonomia implichi agire sulla Regione e sugli enti locali e non sul centro. E invece è il centro il vero problema della autonomia. Aggiungerei due assiomi: primo, non c’è possibilità di autonomia se non si modifica la organizzazione del centro; secondo, non c’è possibilità di autonomia se non si toglie potere alla burocrazia (centrale o regionale che sia), e per farlo è necessaria più politica. Due le conclusioni che ne derivano: finché i nostri politici saranno impegnati

nell'avanspettacolo, la gestione degli affari sarà appaltata alla burocrazia; la burocrazia ministeriale e quella regionale non si distinguono, parlano la stessa lingua e condividono gli stessi interessi: che non sono i nostri.

Procediamo con ordine. Oggi si parla tanto di consentire a qualche regione di fare qualcosa di più, ma non ci si pone il problema di che cosa debba fare lo Stato. La burocrazia ministeriale non ha perso il suo gigantismo, ma ad essa si sono aggiunte le burocrazie regionali: un sistema che si riflette negativamente su tutti noi, dall'imprenditore al privato, tutti oberati di obblighi amministrativi, moduli inutili da riempire, comunicazione di dati che le amministrazioni già hanno e non potrebbero nuovamente richiedere.

Anche per le regioni (e per i comuni, vittime delle stesse regioni) tutto ciò si riflette in una drastica riduzione degli spazi di autonomia. Gli apparati burocratici non hanno mai smesso di praticare assillanti controlli formali – di cui moduli, prospetti, dichiarazioni, certificazioni ecc. non sono che epifanie – resi sempre più asfissianti da quando l'impiego dell'informatica, la crisi economica, la lotta alla corruzione e la tutela della privacy hanno stretto alleanza. Non c'è legge regionale minimamente significativa – e purtroppo non ce ne sono tante – che passi l'occhiuto controllo del ministero di settore e del MEF, pronti a rilevare la violazione di qualche limite reso particolarmente instabile dalla cattiva riscrittura del Titolo V e dalla compiacente giurisprudenza costituzionale. Nulla può essere innovato. Potrei sintetizzare la situazione in un paradosso: una legge regionale o è inutile o è illegittima; infatti, se nessuna innovazione è tollerata, a che serve la legge?

Il ruolo che svolge in Italia la burocrazia è noto, ma nelle relazioni tra Stato e regioni è fondamentale. Abbiamo già visto come sono state scritte le richieste di autonomia differenziata da parte delle regioni del Nord. Ma ora vorrei mettere a fuoco il ruolo che la burocrazia svolge nel comprimere lo spazio di autonomia regionale e locale, perché è da qui che bisognerebbe partire.

La teoria del diritto amministrativo ci spiega che la amministrazione è una "funzione" nel senso che ogni ramo della burocrazia ha in cura un interesse, un unico interesse alla cui tutela è preordinata. L'intera piramide amministrativa, ministro in testa, è quindi "specializzata" e opera nell'ottica di settore. Ci sono poi le sedi collegiali – il Consiglio dei ministri al massimo livello – in cui gli interessi di settore si combinano e si bilanciano dando luogo ad una sintesi "politica", in cui ogni interesse cede qualcosa agli altri. È al sommo organo politico dell'esecutivo che sono affidate tutte le decisioni che influiscono sull'indirizzo politico: saggiamente, la Costituzione affida al Consiglio dei ministri anche la decisione sull'impugnazione delle leggi regionali, concepita come una decisione politica, non un adempimento burocratico. Da tempo però il Consiglio dei ministri non si occupa davvero dell'impugnazione delle leggi regionali se non per singoli episodi particolarmente delicati che stanno a cuore a una delle componenti della maggioranza: il resto è lasciato alla discrezionalità delle burocrazie. Strutturalmente dunque, si potrebbe dire, la difesa dei "limiti" della *potestà legislativa* regionale è gestita da un *apparato amministrativo* che esercita la sua funzione – cioè la difesa monoculare di un unico interesse pubblico, della cui tutela un ramo dell'amministrazione si trova ad essere il paladino. Se la legge è il frutto di un compromesso politico operato da un corpo rappresentativo, la sua impugnazione è invece lasciata alla libera valutazione di un burocrate. Si può parlare di autonomia legislativa costituzionalmente tutelata in queste

condizioni? No, ma non se ne può dare la colpa alla burocrazia, se è la politica ad aver abdicato al suo ruolo.

L'altra conseguenza è che gli uffici ministeriali intrattengono rapporti diretti e settoriali con gli uffici delle singole regioni. È nella trama di queste relazioni che l'autonomia legislativa regionale affonda, perché essa si impone allo stesso legislatore regionale, fortemente sconsigliato dai suoi uffici di praticare linee legislative che sono state oggetto di rilievi ministeriali o di "interlocuzioni" tra funzionari ministeriali e regionali. Per di più i modelli applicati dalle burocrazie ministeriali devono essere uniformi, eguali quali sia la regione a cui si applicano: ma l'eguaglianza, di per sé pregevole principio dell'azione amministrativa, è un antidoto all'autonomia, come ho sottolineato all'inizio. Dovrebbe intervenire un giudizio di opportunità, che è quello di cui dovrebbe occuparsi la politica: che però continua a non esserci. Se il Consiglio dei ministri si è ormai ridotto ad approvare il testo di delicatissimi decreti-legge con la clausola "salvo intese" (e a comunicarlo senza provare vergogna), come si può pensare che abbia tempo da dedicare alle leggi regionali?

In compenso la burocrazia ministeriale viene meno a uno dei suoi compiti fondamentali, quello di fornire i dati. Se si pensa che sono trascorsi diec'anni dalla riforma del 2001 per varare una prima normativa sulle regole di armonizzazione dei bilanci, che ancora non è uscita dalla sua fase sperimentale, ci rendiamo conto come l'Italia sia fatta di venti regioni trattate egualmente (perché anche l'autonomia legislativa delle regioni speciali è stata limata sino al punto di ridurla all'uniformità) solo perché non ne sono note le diversità: e non ne sono note le diversità perché i dati mancano, non sono omogenei, non sono pubblici. Verrebbe da dire che quando il dito della teoria mostra la luna della finanza regionale, l'occhio dello sciocco guarda ai costi standard. Non abbiamo dati comparabili sulle prestazioni sanitarie, non si sa quanti muoiono dove e perché, e ci arrovelliamo sul costo delle siringhe, come se questo ci potesse dire qualcosa di veramente significativo: se nel mio ospedale le siringhe costano il doppio che nel tuo, ma i decessi per infezioni ospedaliere sono la metà, che conclusioni si devono trarre? Sembra che le uniche statistiche davvero significative ci vengano dai cittadini che "votano con i piedi", scelgono cioè il luogo dove andarsi a curare: se trasferiscono un miliardo e mezzo di euro dal Sud al Nord, contribuendo significativamente ai buoni bilanci delle strutture sanitarie del Nord, e se per l'aspettativa di vita la forbice tra Sud e Nord si sta allargando sempre più, tutto questo può non influire sull'azione del Governo? Benché vituperata e vituperabile, la riforma costituzionale del 2001 offriva una risposta a questa domanda: allo Stato spetta di definire i "livelli essenziali" delle prestazioni (art. 117.2, lett. m), e il Governo deve vigilare sul rispetto di essi da parte delle amministrazioni periferiche, intervenendo se necessario in via sostitutiva (art. 120.2). Non c'era da dire altro: ma che applicazione hanno avuto queste norme? I "livelli essenziali" definiti sono solo quelli sanitari (non è poco, ma come si vede siamo sempre nella logica delle "spese obbligatorie"), gli interventi sostitutivi sono soprattutto quelli causati dal deficit finanziario della sanità. Legittimo allora il sospetto che quello che interessa è sempre il costo della siringa, non le morti in astanteria. Alla contabilità guarda la burocrazia, non certo alla qualità dei servizi.

Ma per smuovere la burocrazia, bisognerebbe avere in Italia, una cosa che non c'è: la politica. Requiem per la politica, mi sono appuntato nella mia scaletta. Purtroppo è così, siamo un Paese non governato dalla politica, non governato neanche dai partiti ormai,

partiti che comunque si sono organizzati dimenticando la loro dimensione territoriale: il 2 per mille va all'organizzazione centrale del partito, non alle sedi territoriali. Allora dove sta la autonomia, secondo voi, in un Paese in cui i territori non sono più in grado di esprimere la propria autonomia politica?

Di tutto questo sarebbe opportuno parlare, e non delle cose che vengono lanciate e rilanciate dai tristi personaggi che occupano la scena politica, nazionale e regionale, e da chi li prende sul serio.