

ROBERTO BIN

LA CRISI DELLE REGIONI. CHE FARE?



giuffrè editore - 2015

Estratto dal volume:

**SCRITTI IN ONORE
DI ANTONIO D'ATENA**

4 tomi

Roberto Bin

LA CRISI DELLE REGIONI. CHE FARE? (*)

SOMMARIO: 1. C'è differenza tra le Regioni? — 2. L'insostenibile centralismo del centro. — 3. Autonomia politica senza partiti autonomi? — 4. Serve l'autonomia legislativa? — 5. Cinque idee per ricominciare.

1. *C'è differenza tra le Regioni?*

Di fronte alla conclamata crisi dell'autonomia regionale, crisi che induce persino a revocare in dubbio l'opportunità di mantenerla in vita, vorrei porre una domanda che mi sembra preliminare: le Regioni sono servite a qualcosa, ossia hanno prodotto differenze di rilievo tra le realtà sociali che amministrano? C'è qualcosa di rilevante che distingue una Regione dall'altra e che sia determinata dalle politiche perseguite dalle istituzioni locali? La risposta credo sia senz'altro positiva.

Non mi riferisco alla tradizionale contrapposizione delle Regioni del Nord e del Sud o alle non meno tradizionali differenze di "civismo" e di tradizioni amministrative, perché sarebbero diversità antecedenti all'istituzione delle Regioni. Mi riferisco piuttosto a differenze imputabili ai modelli legislativi e amministrativi per cui le singole Regioni hanno optato e che hanno avuto una ripercussione misurabile nella società civile. È noto che Regioni finitime — come la Lombardia, il Veneto e l'Emilia Romagna per esempio — hanno organizzato il proprio servizio sanitario secondo modelli decisamente diversi e ottenendo prestazioni di livello e con costi sensibilmente diversi. Se guardiamo ad un'altra voce importante del bilancio regionale, i trasporti pubblici, non è difficile percepire ancora differenze di rilievo. Ma mancano dati precisi.

Se si consultano le statistiche del *Rapporto nazionale di monitoraggio dei livelli essenziali di assistenza*, pubblicato dal Ministero della salute, si possono trarre dai dati numerici indicazioni interessanti, ma essi non sono organizzati

(*) Lo scritto pubblicato dalla Rivista *Le Regioni*, nell'ambito di un dibattito "virtuale" sulla crisi delle Regioni e del regionalismo.

in modo da offrire indicazioni chiare su qualità e costi del servizio pubblico. E per i trasporti pubblici è ancora più difficile: l'indagine della Banca d'Italia (*Regolamentazione ed efficienza del trasporto pubblico locale: i divari regionali*) costituisce l'unico apporto di dati del dossier *Trasporto pubblico locale 2011* dell'Ufficio studi del Senato, ma non sono dati aggiornati (l'indagine risale al 2008 e i dati sono precedenti) e sono aggregati per aree geografiche, non per Regioni ⁽¹⁾. Insomma, in un Paese in cui si pretende di misurare il grado d'innovazione o di "internazionalizzazione" di un qualsiasi scritto giuridico (o di qualsiasi disciplina scientifica), non siamo in grado di misurare i risultati prodotti dalle amministrazioni regionali!

Perciò alla mia domanda si può rispondere solo sulla base di impressioni soggettive che, ovviamente, scontano tutta l'approssimazione e il condizionamento derivante da fattori che nulla c'entrano con la qualità dell'amministrazione regionale. Posso avere l'impressione nettissima che il pendolarismo ferroviario in Emilia-Romagna sia assai più agevole che in Lombardia, ma non so come superare il dubbio che ciò dipenda non dall'efficienza degli apparati regionali o da scelte strategiche d'investimento quanto piuttosto dalle condizioni territoriali, demografiche ecc.

Tuttavia differenze esistono e sono percepibili e già questa è un'informazione interessante. In primo luogo ci dice che le Regioni presentano probabilmente condizioni territoriali, orografiche, sociali, demografiche così diverse da rendere difficile la comparazione: le diversità che percepiamo forse non dipendono da leggi o politiche pubbliche, ma dalle condizioni di fatto. Da questa alternativa non si può scappare: o sono state le istituzioni regionali a produrre le differenze riscontrabili ad occhio nudo, oppure queste preesistono: ma allora l'autonomia deve essere la conseguenza della diversità, ed è sbagliato ritenere che il centro possa disporre meglio degli assetti locali di quanto lo possano fare i governi regionali. I recenti provvedimenti legislativi con cui i Governi Berlusconi e Monti si sono esibiti nel tentativo di ridisegnare la mappa delle province e del governo locale, il sistema di gestione dei servizi pubblici locali e gli strumenti organizzativi dell'azione amministrativa degli enti periferici discendono proprio da questo equivoco. Con decreto-legge si dispongono grandezze demo-geografiche cui devono rispondere i livelli di governo locale, s'individua se e quante società per azioni i comuni possono mantenere in vita, si stabilisce se e dove devono essere istituiti governi metropolitani, promettendo di offrirci un modello univoco di organizzazione. Notoriamente Milano e Reggio Calabria hanno gli

⁽¹⁾ Così sono organizzati, per es., anche i dati forniti dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali in merito, per esempio, all'accreditamento delle strutture private.

stessi identici problemi di gestione dei compiti amministrativi, così come le province di Marche e della Lombardia condividono le medesime condizioni demografiche, idrogeologiche e di flussi di mobilità pendolare!

Una prima risposta l'abbiamo dunque ottenuta. I territori sono *di fatto* molto diversi ed hanno perciò bisogno di un livello *differenziato e adeguato* di governo: *sussidiarietà*, in una parola. In ciò la riforma del Titolo V del 2001 aveva visto giusto, dunque: peccato solo che si era limitata a enunciare il principio senza minimamente "ingegnerizzarlo".

2. *L'insostenibile centralismo del centro.*

La mancanza di una precisa e aggiornata documentazione sull'efficienza dei governi regionali ci dice un'altra cosa: che le istituzioni centrali non svolgono il loro lavoro in un modo adeguato, non fanno quello che dovrebbero fare.

Abbiamo subito vent'anni di continue annunciazioni dell'imminente realizzazione del federalismo e mantenuto in carica ministri e ministeri dedicati alla sua realizzazione, ma il Governo non si è attrezzato a funzionare da osservatorio delle amministrazioni locali. Ha preferito invece rafforzare tutte le leve tradizionali del "ritaglio" di funzioni nelle materie regionali, di uso dirigitico dei meccanismi finanziari, di sistematica impugnazione degli atti regionali anche solo minimamente innovativi rispetto ad una legislazione statale dilagante, analitica, uniformante, autoreferenziale. Che facevano i ministri "federalisti" quando sedevano in Consiglio dei ministri?

Vi è una costante nella storia dell'azione governativa nei confronti delle Regioni, quella che ha fatto sì che mai venisse attivato il giudizio di merito nel controllo sulle leggi regionali: la prevalenza dell'interesse nazionale è stata assicurata attraverso i vincoli che la legge statale appone alla legislazione regionale — vincoli che operano in via preventiva e generale, come limiti di legittimità. Anche dopo la riforma costituzionale del 2001, per quanto l'interesse nazionale non sia più *politically correct* nominarlo, in realtà le cose non sono cambiate affatto: se la legittimità della legge che vieta ai comuni minori di istituire una società partecipata può essere difesa perché la "materia" rientra nella disciplina societaria, e quindi ricade nell'*ordinamento civile* (2), e se qualsiasi procedura amministrativa può essere imposta alle Regioni come limite inderogabile attinente ai *livelli essenziali delle prestazioni pubbliche*, è evidente allora che la prevalenza dell'interesse nazionale avrà cambiato veste, ma non logica: giustifica ogni sorta di compressione preven-

(2) Cfr. Corte cost., sent. 148/2012.

tiva dell'autonomia regionale. Le Regioni non hanno obiettivi da raggiungere o politiche pubbliche da gestire, ma devono solo applicare ciò che la legge dello Stato prescrive, dovendosi tutte muovere dentro le maglie più o meno strette che sono tracciate dal centro.

Dieci anni quasi ininterrotti di permanenza al Governo non sono bastati al partito che ha fatto del federalismo e degli interessi del Nord la sua unica ragione di vita per compiere quella che avrebbe dovuto essere la sua missione storica: infrangere il muro della burocrazia ministeriale e la sua resistenza a qualsiasi emersione dell'autonomia politica regionale. Anzi, è accaduto l'opposto: la pochezza tecnica del personale politico che è stato ed è tuttora al Governo ha lasciato il campo aperto al dilagare di un ceto semi-tecnico e semi-politico composto da consiglieri di Stato, alti dirigenti dell'amministrazione e della ragioneria di Stato, magistrati ordinari e contabili, che anche oggi — formando i “tecnici” giuridici di un Governo “tecnico” economico — si manifesta in tutta la sua sub-cultura centralistica e autoreferenziale. Mai come oggi questa sub-cultura emerge senza pudore, e riversa la sua visione centralistica e autoritaria nei decreti-legge che rivoluzionano l'assetto delle Province, mettono sotto tutela gli organi politici delle Regioni, reintroducono vincoli e controlli preventivi, così come in alcune incredibilmente insipienti (e politicamente inutili) proposte di riforma costituzionale.

Da questa sub-cultura, che permea molti degli apparati amministrativi di vertice dello Stato che hanno goduto in questi anni di mano libera nel tracciare le direttrici tecniche della politica nazionale, nasce una continua e asfissiante pressione centralistica. La guida politica non ha saputo fronteggiarla, anzi ne è stata a sua volta permeata: anche le istituzioni politico-culturali che stanno a fianco dei partiti sono ampiamente “infiltrate” dai rappresentanti di questo ceto “tecnico”.

Notava Carl Schmitt, con la consueta lucida spietatezza, che “anche il principe più assoluto deve fare affidamento su resoconti e informazioni ed è dipendente dai suoi consiglieri... Ogni potere diretto è quindi immediatamente sottoposto a influssi indiretti... Detto altrimenti: davanti a ogni camera del potere diretto si forma un'anticamera di influssi e poteri indiretti, un accesso all'orecchio del potente, un corridoio verso la sua anima. Non c'è potere umano che non abbia questa anticamera e questo corridoio”⁽³⁾. Forse — si potrebbe aggiungere — il livello di chi esercita il potere è misurabile considerando il livello di chi popola la sua anticamera. Il centralismo non è probabilmente una scelta politica, ma un suggerimento corporativo del corridoio di cui però i politici non sono stati capaci di intendere le conseguenze.

(3) C. SCHMITT, *Dialogo sul potere*, tr. it. di G. Gurisatti, Milano, 2012, 22-24.

3. *Autonomia politica senza partiti autonomi?*

Chi elabora le linee guida della politica istituzionale dei partiti? Da sempre si sottolinea e si ripete che in Italia non esiste una cultura delle autonomie nei partiti politici. Non si tratta soltanto della debole struttura federale delle formazioni politiche (e delle organizzazioni di interesse, più in generale), ma dello stesso complesso *cursus honorum* che segna la carriera del personale politico: cariche locali e cariche nazionali si alternano con un movimento ascendente implacabile, al cui vertice sta il magnete irresistibile dell'esecutivo nazionale. Il mito della "stanza dei bottoni" non è mai stato superato ed alimenta il potere centripeto di cui quei bottoni costituiscono lo strumento di esercizio. L'organizzazione centripeta dei partiti è in fondo la condizione di sopravvivenza della supremazia dell'interesse nazionale. Giunti al centro, i politici non si trascinano dietro lo staff della loro amministrazione di provenienza, ma vengono adottati dai "tecnici" che operano nelle strutture amministrative e politiche della capitale. Spesso cercano di facilitare la connessione tra l'amministrazione regionale e quella governativa, agevolano la comunicazione tra l'una e l'altra sperando che questo consenta all'amministrazione della propria Regione di raggiungere accordi informali utili a scansare gli ostacoli. Ma così chi opera nelle amministrazioni locali subisce la pressione diretta del personale "tecnico" che opera nell'anticamera del potere centrale.

Non mi risulta che questi fenomeni siano stati adeguatamente studiati, per cui non posso portare argomenti scientifici o dati quantitativi per corroborare queste osservazioni. Siamo pieni di analisi di legislazione e rassegne di giurisprudenza; c'è anche qualche studio sul funzionamento dei meccanismi istituzionali della leale collaborazione, che non si spinge però molto oltre la sistemazione di informazioni sul funzionamento del c.d. sistema delle Conferenze. Ma sul comportamento del personale politico che scala le vette della politica nazionale, sulla tipologia di relazioni che vengono strette e sui rapporti di "collaborazione informale" che si creano tra le amministrazioni non mi pare che ci siano informazioni utili. Meriterebbe invece fare luce su questi aspetti, che mi sembrano di grande rilevanza. Perché oltre alla spinta centralistica evidente esercitata dalle burocrazie ministeriali e dagli apparati amministrativi statali, si dovrebbero prendere in considerazione anche le spinte centralistiche che si sviluppano nella collaborazione "verticale" tra amministrazioni centrali e regionali, come pure in quella "orizzontale" tra i vertici dei governi locali e regionali.

Più volte è stato segnalato per esempio, come l'Anci e l'Upi funzionino come formidabili meccanismi centripeti di tipo sindacale, contrari ad ogni ipotesi di differenziazione tra gli enti che essi rappresentano e tendenzial-

mente antagonisti rispetto agli altri livelli di governo locale: la lotta contro il centralismo delle regioni ha fatto dell'Anci un alleato storico del Ministero degli interni e un caparbio sostenitore della applicazione del "livello degli interessi" come criterio di ritaglio delle funzioni riconosciute alle Regioni. Se qualcosa deve cambiare nella mappatura degli enti locali, nella loro organizzazione e nel finanziamento, nella definizione delle funzioni, è meglio che ci pensi lo Stato piuttosto che la Regione: e su questa prospettiva lo Stato non può che essere entusiasticamente d'accordo.

Ma anche tra le Regioni stesse domina in qualche misura un atteggiamento di tipo sindacale, poco favorevole a soluzioni "a macchia di leopardo" e a differenziazioni tra gli enti. La solidarietà tra Regioni di diverso colore politico è manifesta nelle prese di posizione in Conferenza Stato-Regioni e si può registrare ogni volta che si profila l'ipotesi di applicare differenziazioni tra le Regioni stesse. Il fallimento del meccanismo previsto dall'art. 116.3 Cost. — meccanismo che per altro faceva acqua da tutte le parti — è emblematico. Di recente abbiamo scoperto che esiste un forte senso di solidarietà che lega gli *esecutivi* degli enti, più che gli enti stessi. Facendo seguito allo scandalo scoppiato nella Regione Lazio per le malversazioni dei dirigenti di alcuni gruppi consiliari, un documento della Conferenza dei Presidenti delle Regioni del 27 settembre 2012 chiedeva al Governo "*di stabilire in via definitiva, attraverso un decreto-legge che garantisca un percorso veloce e uniforme, nuovi parametri per Regione relativi a tutti i costi della politica, che prendano le mosse dall'adozione di criteri standard al fine di promuovere l'omogeneizzazione delle diverse situazioni regionali*", indicando tra i punti prioritari la riduzione dei compensi percepiti dai Consiglieri, dai Presidenti e dai componenti della Giunta; la riduzione del numero dei Consiglieri e degli Assessori; il limitare e uniformare la spesa dei gruppi consiliari; l'eliminazione della possibilità di costituire nuovi gruppi che non abbiano corrispondenza con le liste elette; la fissazione del numero delle Commissioni consiliari ecc. Non si era mai visto che le Regioni invocassero l'intervento "tutorio" del Governo per "regolare" i rapporti non idilliaci tra gli esecutivi e le assemblee regionali.

4. *Serve l'autonomia legislativa?*

È ormai un luogo comune rilevare lo scarso rilievo che ha l'attività legislativa delle Regioni. Forse l'autonomia legislativa regionale non serve a molto, ma, a dire il vero, ci sarebbe da riflettere su un tema più vasto: quanto servono le leggi, in genere? Non voglio inserirmi nel vetusto filone della "crisi della legge", che poi si accompagna al non meno decrepito tema della "crisi dei parlamenti". È un tema che data ben più di un secolo di storia, un lasso

di tempo quasi doppio di quello in cui, secondo la mitologia costituzionalistica, i parlamenti e le loro leggi sarebbero stati in auge. Si dimentica che era un'epoca in cui il parlamento veniva eletto su basi strettamente censitarie e le leggi non si occupavano di cambiare l'“ordine sociale”, che veniva preservato dalla cavalleria e dai cavalli di Frisia mentre la Camera discuteva le leggi “generalì e astratte”.

Tuttavia l'attività legislativa sembra restare ancora il parametro del buon funzionamento di un'istituzione politica. L'intero assetto dell'autonomia regionale è stato concepito, del resto, attorno alla legge e alla separazione delle sfere di legislazione statale e regionale: ciò nel 1948 come nel 2001. La differenza è però che nel 1948 l'autonomia legislativa delle regioni era una condizione necessaria a interrompere la tradizionale continuità che negli Stati centralizzati lega alla legge statale — e all'indirizzo politico di maggioranza che la detta — l'amministrazione centrale e a quella l'amministrazione periferica: il principio di legalità sottopone l'amministrazione alla legge, il principio di gerarchia fa dipendere dal Governo centrale tutta la catena della gerarchia amministrativa, dai ministeri giù giù sino alle amministrazioni periferiche e decentrate. L'autonomia legislativa regionale spezza la catena gerarchica e diviene il presupposto dell'autonomia politica dei territori, perché consente ai loro governi di perseguire un indirizzo politico diverso da quello imposto per legge dal Parlamento nazionale. Tutto il quadro dell'autonomia regionale è contenuto nel telaio dei rapporti che si istituiscono tra la legge statale e la legge regionale e tra l'indirizzo politico nazionale e quello regionale: al centro c'è il rapporto tra le fonti, di cui le competenze amministrative sono solo una proiezione.

Se questo modo di concepire (e di “inventare”) l'autonomia regionale era giustificabile nel 1948, non lo poteva essere più nel 2001, quando ormai era sotto gli occhi di tutti il superamento irreversibile di quel quadro costituzionale. Continuare ancora oggi a porre l'attività legislativa al centro dell'autonomia regionale e della stessa “vitalità” di un'istituzione rappresentativa (parlamento nazionale incluso) a me sembra un errore prospettico che distorce l'immagine della realtà. Nelle prime legislature regionali, le leggi prodotte — il loro numero, il loro contenuto — potevano essere indice di vitalità dei nuovi enti, perché c'era tutto da fare: ma oggi non lo sono affatto, anche se analisi quantitative continuano ad essere prodotte ⁽⁴⁾. Se una

⁽⁴⁾ Si veda per es. il capitolo del *Rapporto 2012 sulla legislazione* dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati dedicato a *Tendenze e problemi della legislazione regionale*, e curato dal ISSIRFA-CNR. Naturalmente non si può rimproverare ad un rapporto sulla legislazione di occuparsi soltanto di questa, ma purtroppo non ci sono molte altre analisi disponibili. Come è stato osservato a proposito del trasferimento dell'innovazione nel settore

Regione decide di investire sul trasporto ferroviario o sulla formazione-lavoro ha bisogno di pochissime norme legislative. Come ha ben rappresentato la sent. 303/2003 della Corte costituzionale, la legge è uno strumento delle politiche pubbliche che serve a soddisfare il principio di legalità “coprendo” decisioni assunte attraverso strumenti di programmazione o di alta amministrazione: il più delle volte non sono le leggi il punto di partenza delle politiche pubbliche. Solo dei membri delle assemblee rappresentative poco attenti alle politiche pubbliche possono ritenere che presentare — e magari far approvare — una proposta di legge possa incidere davvero sulla realtà delle prestazioni dello Stato o delle Regioni e che il compito principale dell'assemblea in cui siedono sia sfornare leggi, piuttosto che monitorare l'andamento e i risultati delle politiche pubbliche — ossia svolgere in forme moderne quella che tradizionalmente si chiama “controllo politico”.

Perché allora tanto accanimento del Governo nel bloccare sistematicamente la gran parte della leggi regionali? Forse perché qui si scontrano due corporativismi: quello delle burocrazie ministeriali e dell'“anticamera” del Governo, da un lato, e quello delle *lobby* regionali dall'altro. Le prime non tollerano differenziazioni rispetto ai rigidi schemi normativi della legislazione statale, le seconde cercano sistematicamente deroghe locali che consentano di perpetuare piccole posizioni di vantaggio per i propri rappresentati (siano essi maestri di sci, lavoratori socialmente utili, proprietari e costruttori edili, dipendenti a contratto, commercianti al dettaglio, concessionari di servizi pubblici ecc.). Naturalmente la rete gelosa del controllo governativo trattiene anche le poche — pochissime — iniziative legislative di pregio, quelle cioè che accompagnano l'avvio di politiche pubbliche apprezzabili e innovative. Ma queste poche leggi regionali importanti (e necessarie) hanno dovuto superare in precedenza un filtro non meno occhiuto e interessato, quello dell'assemblea legislativa in cui si è scatenato il gioco dei veti incrociati e l'assalto alla diligenza da parte degli interessi organizzati.

5. *Cinque idee per ricominciare.*

È poco utile continuare ad elencare i motivi per cui l'esperienza regionale italiana è stata deludente. Provo ad invertire la rotta e avanzare qualche

sanitario (ma l'osservazione potrebbe essere estesa ben oltre questo tema), “in Italia si sa ben poco sulle dinamiche dei processi di trasferimento operanti nel SSN e scarseggiano perfino i dati di base (es., la consistenza approssimativa del fenomeno, le tipologie d'innovazione trasferite, quali regioni importano e quali esportano)” (G. FRANCE, “Laboratorio del federalismo” e miglioramento del SSN, in *Quinto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, a cura dell'ISSIFRA, Milano 2008, 567 ss., 569).

proposta per rimettere in sesto il sistema delle autonomie. Sono proposte minime, a basso “impatto costituzionale”. Credo che molto si possa fare senza produrre troppe leggi e, soprattutto, senza toccare la Costituzione. Non che essa sia intoccabile, tutt'altro. Ma ci sono due remore che mi fanno ritenere preferibile evitare di muovere proposte di riforma costituzionale: in primo luogo, non c'è cantiere di riforma che si apra che non venga invaso da materiale incongruo, riforme di interesse parti del testo, mutamenti di troppo vasta portata per essere gestiti con metodologie ragionevoli; in secondo luogo, sono sempre più convinto che bisogna emendare nella costituzione solo i pochi particolari che ostacolano il funzionamento corretto dei meccanismi attualmente funzionanti, mentre i nuovi meccanismi è meglio sperimentarli nei fatti, un po' alla volta, prima di inserirli nella Costituzione. L'evoluzione del sistema istituzionale dell'Unione europea ci avrebbe dovuto insegnare qualcosa, in questo senso: le riforme è meglio formalizzarle “a consuntivo”, piuttosto che pretendere che siano esse a far cambiare le cose.

Ecco dunque cinque proposte a “basso impatto” costituzionale.

Primo: non può esserci autonomia regionale in un paese corporativo. Battere il corporativismo è una condizione di pensabilità del rilancio del paese intero, e l'autonomia è una condizione necessaria per realizzarlo: che l'autonomia sia a sua volta una condizione del rilancio del paese non è affatto una conseguenza logica di questa premessa, ma è probabilmente vero. Le chance economiche italiane non sono costituite da ingenti risorse naturali concentrate in determinati luoghi né da poche grandi industrie: la rete di piccole e grandi industrie copre quasi l'intero territorio, è fatta di segmenti diversi per vocazione, così come lo sono le risorse artistiche e quelle naturali. La differenziazione dei territori è un punto di partenza indiscutibile.

Se le Regioni sono differenti, bisogna che si dotino di assetti differenti: a partire dall'assetto degli enti locali. Non sono accettabili disegni imposti dal centro con logica militare: “le Province devono avere al minimo X chilometri quadrati e Y abitanti” è una norma scandalosamente incostituzionale e irragionevole (che è l'equivalente giuridico di quello che in linguaggio corrente si chiamerebbe semplicemente ‘stupido’). Con buona pace del sindacato più rappresentativo dei sindaci (l'Anci), il governo locale deve avere un assetto diverso da Regione a Regione: per ognuna di esse valgono considerazioni diverse circa l'opportunità di tenere in vita le attuali Province o di sostituirle o meno con un livello intermedio non necessariamente “entificato”; su come organizzare le funzioni comunali e affrontare il problema dei comuni “polvere”; sul se e sul come istituire una città metropolitana. Se la preoccupazione è di evitare che il centralismo della Regione cerchi di “mangiarsi tutto”, le garanzie si possono ricercare sul piano del procedi-

mento e con norme di garanzia, non con soluzioni assunte al centro, frutto di negoziazioni tra Governo e corporazioni di amministratori locali, che riescono ad essere tanto più forti quanto minori sono le differenziazioni tra i loro iscritti.

Per ottenere questo risultato, forse ci vorrebbe qualche minima modifica del testo costituzionale. Ma moltissimo si potrebbe conseguire per via di legislazione ordinaria, poiché, esercitando la sua competenza *ex art.* 117.2, lett. *p*), lo stato potrebbe tranquillamente trattenere a sé solo la legislazione di principio e lasciare alle Regioni la disciplina organizzativa. Se solo lo volesse, naturalmente.

Secondo. Riformare l'“anticamera”. Riformare l'anticamera del Governo è un passo indispensabile che deve compiere qualsiasi Governo intenda modificare qualcosa nei rapporti tra lo Stato e le Regioni (e non solo). La fauna che la popola è radicalmente incapace di concepire qualcosa che sfugga al suo controllo, cioè che sia autonoma. Centri di potere (e di sottopotere) come il Consiglio di Stato e la Corte dei conti hanno fornito in questi anni non solo il “personale tecnico” della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri, ma anche una rete di rapporti personali e di percorsi di carriera che ha imprigionato l'azione politica del Governo entro un'ottica ideologicamente centralista. Se un certo grado di differenziazione tra le Regioni deve essere perseguito, questa rete va lacerata.

Il problema dovrebbe essere affrontato in un'ottica più vasta. L'ordinamento del Consiglio di Stato risale al 1924, quello della Corte dei conti al 1934: due organi “ausiliari” fondamentali per la vita democratica dello Stato — il primo garantisce in ultima istanza i diritti dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione, il secondo dovrebbe funzionare come *longa manus* del Parlamento nel controllo sull'attività amministrativa del Governo e sui conti degli enti pubblici — sono plasmati dalla legislazione fascista: non è certo la premessa migliore per il corretto funzionamento di un sistema parlamentare e autonomistico. Inoltre la sovrapposizione, anche personale, tra le funzioni consultive e quelle giudicanti del Consiglio di Stato crea un cortocircuito istituzionalizzato che mina le basi stesse dello Stato di diritto, il quale vorrebbe nettamente distinte le funzioni giurisdizionali da quelle amministrative (ma le leggi del regime fascista certo non erano sensibili a queste istanze). Magistrati e consiglieri entrano ed escono da incarichi di Governo (passano cioè dall'anticamera alla camera del potere), da ruoli di alta amministrazione o da quelli delle autorità di vigilanza, mantenendo

inalterati gli stretti rapporti con gli organi giudicanti ⁽⁵⁾. Definire ‘corporativa’ la rete con cui avvolgono le istituzioni politiche è usare un eufemismo. Di essa le Regioni non sono le uniche vittime, del resto.

Il Governo Monti sembra aver promosso alcuni esponenti della vecchia anticamera facendoli entrare nella camera del potere: decreti-legge e disegni di legge di riforma costituzionale d’iniziativa governativa ne sono il risultato.

Terzo. Minori limiti preventivi, maggiore responsabilità per i risultati. Il fatto stesso che né nei siti dei ministeri né in quello della Corte dei conti siano disponibili a tutti dati precisi che consentano di comparare le prestazioni delle Regioni settore per settore mostra con evidenza che i nostri apparati centrali funzionano ancora con una logica burocratica, attenta alla legalità ma non all’efficienza e alla responsabilità politica. Si preferisce agire con il metodo tradizionale del ritaglio delle materie, l’anticipazione di livelli minimi, tetti massimi o parametri quantitativi, l’apposizione di divieti e limiti, piuttosto che preoccuparsi di che cosa le Regioni effettivamente realizzino; quello che importa è che le leggi regionali non superino i limiti predefiniti e la gestione finanziaria non sfondi il bilancio, piuttosto che garantire alla collettività un adeguato livello delle prestazioni a costi accettabili. Si può morire facendo la file nell’astanteria, ma l’importante sono i titoli di qualificazione professionale del direttore sanitario e il rispetto del numero massimo di letti stabilito a Roma per tutta la penisola. In fondo, è esattamente la stessa logica che in passato ha favorito la conversione del limite di merito in limite di legittimità — la sostituzione della contestazione politica *ex post* delle scelte regionali con il controllo *ex ante* del rispetto formale delle competenze, la trasformazione del controllo politico in un sindacato giurisdizionale di legittimità. Le relazioni con il sistema delle autonomie si organizzano attraverso la pre-definizione di limiti validi per tutti e l’esercizio burocratico del controllo del loro rispetto, non attraverso la fissazione di obiettivi e il controllo dei risultati: regioni, province e comuni devono essere categorie omogenee, classi comprensive di soggetti dotati degli stessi poteri e degli stessi limiti, ogni differenziazione tra essi costituendo un ostacolo all’operatività del sistema. È una logica di tipo militare, perfettamente coerente con la tradizione centralistica del Regno d’Italia.

La differenziazione deve essere invece un obiettivo. Per realizzarlo, non solo non occorrerebbero riforme costituzionali, ma basterebbe anzi la fedele attuazione delle norme costituzionali già vigenti. Il controllo sostitutivo

(5) Si vedano gli interventi raccolti in *Giudice amministrativo e diritti costituzionali*, a cura di P. BONETTI, A. CASSATELLA, F. CORTESE, A. DEFFENU, A. GUAZZAROTTI, Torino, 2012.

previsto dall'art. 120.2 Cost. dovrebbe funzionare proprio per intervenire nei casi più gravi di colpevole inerzia della singola Regione (e sarebbe — come ha detto la Corte — solo la figura ultima e residuale di una complessa gamma di interventi che la legge ordinaria potrebbe apprestare). Inoltre, anziché valorizzare la Corte dei conti nei controlli preventivi di legittimità sugli atti regionali (come vorrebbero i brillanti “tecnici” del Governo Monti) ⁽⁶⁾, un suo accurato impiego come verificatore dei bilanci regionale (e locali) dovrebbe poter supportare l'unico controllo pienamente legittimo e efficace in un sistema democratico, quello del corpo elettorale.

La legge dovrebbe disciplinare le conseguenze *automatiche* che derivano dalla registrazione di un *deficit* nei conti regionali sul piano dell'inasprimento dell'addizionale Irpef che graverà sui cittadini di quella Regione. Non solo gli amministratori regionali dovrebbero pagare le conseguenze della cattiva gestione finanziaria — come intendono fare i decreti legge del Governo su “premi e sanzioni” — ma la responsabilità deve ricadere sui cittadini che quegli amministratori hanno eletto e del cui controllo devono farsi carico. Forse quello che meriterebbe introdurre in Costituzione è solo una norma che vieti l'inammissibile prassi del ripiano del deficit a carico della fiscalità generale, come è sinora (quasi) sempre avvenuto: magari riconoscendo esplicitamente l'interesse delle altre Regioni a ricorrere contro qualsiasi provvedimento contrario a questo divieto, correggendo così la sconcertante giurisprudenza della Corte costituzionale che aveva negato sussistere in capo alle altre Regioni l'interesse ad agire contro i “regali” disposti dalla legge statale a favore delle amministrazioni deficitarie — pur rilevando “che il ripetersi di simili interventi legislativi statali di ripiano dei bilanci regionali in materia mal si concilia con il principio del « parallelismo fra responsabilità di disciplina e di controllo e responsabilità finanziaria » enunciato dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 355 del 1993)” ⁽⁷⁾.

Quarto. Ridurre il contenzioso e modificare l'organizzazione della Corte costituzionale. L'ideale sarebbe che il sistema delle relazioni tra Stato e Regioni operasse senza un sistematico ricorso al contenzioso. Ottenere questo obiettivo non sarebbe neppure molto complicato: basterebbe che il Governo smettesse di impugnare sistematicamente le leggi regionali e chiedesse in cambio alle regioni di smettere di impugnare sistematicamente le leggi statali. Non occorrono ulteriori riforme del Titolo V, con l'inutile spostamento di un'etichetta da un elenco all'altro: basterebbe fissare un

⁽⁶⁾ Rinvio a *Ma sono questi i “tecnici” del Governo “tecnico”?*, in *Forum di Quaderni costituzionali* 11/2012.

⁽⁷⁾ Sent. 107/2009 e, in precedenza, 216/2008.

codice di comportamento reciproco, una sorta di *Sewel Convention* che nel Regno Unito governa le relazioni (non conflittuali) tra il governo nazionale e quello scozzese.

Ci sono aree precise in cui il contenzioso si sviluppa. Una è per esempio la *tutela della concorrenza*: certo non si può esplicitare in una (nuova) regola costituzionale tutte le modalità con cui tale clausola va interpretata e applicata, ma un documento politico concordato potrebbe formare il protocollo di comportamento che Stato e Regioni devono rispettare. E “protocolli aggiuntivi” del genere potrebbero essere sottoscritti per ogni area di tensione. Il presupposto dovrebbe essere che il Governo e le Regioni prendano sul serio il principio di leale collaborazione: il Governo dovrebbe smettere di forzare il gioco con provvedimenti d’urgenza sempre più rabinieri e sempre meno meditati, l’effetto dei quali — oltretutto — non corrisponde mai alla fine con quello che si sarebbe voluto raggiungere all’inizio, anche perché resta precario ben oltre i termini per la conversione in legge del decreto, dato che pende sempre il rischio di una pronuncia negativa della Corte costituzionale sollecitata dall’immancabile e giustificato ricorso delle Regioni. Se il Governo cessasse di sfidare di continuo le Regioni, anche il muro di difesa di queste potrebbe cedere: perché sinché le Regioni, dovendosi difendere in condizioni di inferiorità, fanno fronte unico, ben poco si può realizzare di positivo. Le Regioni non devono condividere gli stessi interessi, né differenziarsi soltanto per vicinanza/lontananza politica dalla maggioranza che esprime il Governo nazionale. Il sistema funzionerebbe a dovere solo se il Governo facesse fronte comune con le Regioni che funzionano bene e sono interessate ad attivare tutti gli strumenti di pungolo, incentivazione, controllo, sanzione e sostituzione nei confronti delle amministrazioni meno performative.

Occorrerebbe però anche che qualcosa fosse modificato nel comportamento della Corte costituzionale. Alleggerire il contenzioso dovrebbe essere il primo obiettivo, e l’intensificazione della collaborazione il principale strumento per raggiungerlo. Se la Corte disponesse di protocolli condivisi sull’applicazione delle clausole costituzionali il suo compito sarebbe ulteriormente alleviato. Però è davvero incongruo che le Regioni siano del tutto assenti dai meccanismi di scelta dei giudici costituzionali. Ancora una volta i ministri “federalisti” hanno perso un’occasione ed hanno lasciato che la scelta dei parlamentari di maggioranza cadesse su “tecnici” ampiamente avvezzi alla “anticamera” del potere. Mai hanno preteso che venisse scelto un giudice che garantisse un’applicazione del Titolo V non pregiudizialmente avversa alle Regioni. Né mai i Presidenti delle Regioni si sono posti seriamente questo problema: avrebbero potuto chiedere al Presidente della Repubblica di valutare — nell’esercizio della sua tradizionale prudenza nello

scegliere le persone da nominare considerando l'equilibrio tra competenze professionali, provenienze culturali e ideali, appartenenze di genere — anche l'opportunità di garantire alla Corte la voce e le competenze di chi conosce e apprezza il sistema delle autonomie.

Quinto. Investire su partiti locali. Quest'ultima proposta potrebbe apparire particolarmente eccentrica. Eppure la principale causa di sofferenza del nostro sistema istituzionale è la crisi dei partiti politici, ed essa si riflette pesantemente anche sul governo regionale e locale. Si è sempre detto, e lo si è ricordato anche poc'anzi, che il centralismo tradizionale dei partiti italiani è una delle cause più rilevanti del mancato decollo delle Regioni: se l'autonomia legislativa serve a far funzionare l'autonomia politica, ma le forze politiche locali non hanno a loro volta un livello di sufficiente autonomia politica dal centro, il cerchio si chiude e le autonomie ne restano prigioniere.

So bene che chiunque si avventurasse oggi a proporre a voce alta di destinare fondi pubblici ai partiti verrebbe sonoramente fischiato. Ma se il legislatore regionale potesse distogliere una parte cospicua del finanziamento destinato ai gruppi politici e ad altre istituzioni consiliari, una parte del rimborso delle spese elettorali, nonché i vari finanziamenti che più o meno apertamente sostengono iniziative o organizzazioni politiche, ci sarebbero risorse sufficienti per istituire un programma di sostegno dell'attività politica sul territorio. Potrebbe essere istituito, per esempio, un sistema di cofinanziamento dei partiti che hanno nella società un radicamento sufficiente a trarre da essa — tramite quote d'iscrizione, sottoscrizioni o donazioni spontanee — una certa quota di autofinanziamento.

Resto infatti convinto che senza una riedita organizzazione dei partiti politici le istituzioni politiche non possono funzionare a dovere, mancando di quella spinta ideale, di quella ricerca di unità, di quel controllo reciproco che soli possono garantire che la macchina istituzionale possa funzionare senza ingripparsi di continuo. E, d'altra parte, solo radicando i partiti nel territorio, si possono realizzare quelle condizioni di autonomia politica senza le quali le altre autonomie — legislativa, amministrativa e finanziaria — hanno davvero ben poco senso.

Ci vorrebbe una legge regionale. Che però incontrerebbe probabilmente l'impugnazione del Governo, che forse non ne apprezzerrebbe il coraggio. E la Corte costituzionale che direbbe? Che, siccome i partiti sono associazioni private disciplinate dal codice civile, la materia ricadrebbe nell'*ordinamento civile*?