

Prospettive della specialità

Roberto Bin

1. Partendo da Paladin...

Scrivendo nel 1993 delle prospettive della specialità regionale, Livio Paladin concludeva che per affrontare tale compito "occorre far lavorare la fantasia giuridica od istituzionale"¹. Erano anni in cui si discuteva - proprio come oggi - di riforma costituzionale e di "regionalizzazione" del Senato, superando la "spiccata anomalia italiana" del bicameralismo paritario²; ma erano anche anni in cui si registrava "la degradazione delle istituzioni regionali" a causa di un livello di centralismo inaccettabile³, come pure "i tentativi più o meno riusciti di pareggiare il loro [delle Regioni speciali] trattamento a quello delle Regioni ordinarie"⁴. Sono passati più di vent'anni, un'intera generazione di italiani è trascorsa, ma siamo rimasti nella stessa situazione: le parole di Paladin sembrano descrivere l'oggi, e lo fanno anche nei passi in cui illustrano i riflessi della crisi economica sull'autonomia regionale!

Proprio nei giorni in cui Paladin scriveva, la conferenza delle Regioni italiane aveva approvato, anche per stimolo del Trattato di Maastricht, una *Carta delle Regioni d'Italia* in cui, con una certa dose di spirito ecumenico, si riconosceva che "le Regioni e le Province ad autonomia speciale mantengono un insostituibile ruolo di sperimentazione avanzata di forme compiute di autonomia e di riferimento per l'intero sistema regionale italiano". Ma – osservava Paladin, con il consueto scetticismo nei confronti dei proclami – "non è certo in questi generici termini che il problema può considerarsi risolto"⁵. La conservazione della specialità, oggi come allora al centro di una fortissima contestazione, deve praticare strategie molto più concrete. Qui di seguito, cercando di esercitare la fantasia a cui si appellava Paladin, provo a tracciarne alcune.

2. Le Regioni speciali non sono una categoria unitaria

¹ *Spunti per la ricerca di una nuova specialità*, in *Questa Rivista*, 1993, 657.

² *Ibidem*, 653.

³ *Ibidem*, 654.

⁴ *Ibidem*, 646.

⁵ *Ibidem*, 647.

Quando devono rispondere agli attacchi portati contro l'autonomia speciale, le Regioni differenziate fanno fronte comune contro il nemico e cercano di difendere il "principio" della specialità. Il fatto è che però non esiste "la" Regione speciale come figura unitaria, ma esistono cinque diversi enti regionali, ognuno con la propria storia, con il proprio Statuto costituzionale, con le proprie competenze, con i propri "privilegi" finanziari, le proprie *performance* legislative e amministrative. Le critiche alla specialità sono generiche e generiche sono anche le difese: così, per esempio, il Friuli-Venezia Giulia finisce con "pagare" le inefficienze della Sicilia o il trattamento finanziario privilegiato della Provincia di Bolzano o della Valle d'Aosta. La difesa del "principio" di specialità deve così affrontare la somma di tutte quelle differenziazioni che, vere o false che siano, rendono più ostica l'accettazione del principio stesso.

Come sempre in Italia mancano i dati; o forse i dati ci sono, ma non sono posti alla base del dibattito pubblico. Le vicende del c.d. federalismo fiscale sono emblematiche: la rincorsa ai costi standard delle siringhe fa perdere di vista il problema dell'efficienza delle amministrazioni e dell'analisi costi/benefici delle loro prestazioni. Tutti sappiamo che Emilia-Romagna e Lombardia hanno sistemi sanitari diversi, ma su quale base possiamo confrontarne le prestazioni? Ci occupiamo molto dei costi standard, ma nulla sappiamo, per esempio, circa quante persone sono state curate, quante cure hanno avuto successo e quante invece hanno avuto esito fatale, in che reparto erano state ricoverate le persone al momento del decesso, che differenza di prestazioni esista tra le strutture pubbliche e quelle private convenzionate, quale tipo di soluzione organizzativa produca risultati migliori o quale invece risulti più dispendiosa. Tutta l'attenzione è oggi attratta dai dati di bilancio e dalla struttura dei costi, ma le politiche pubbliche non si esauriscono in questi numeri. Altrettanto potremmo dire della politica dei trasporti pubblici o degli asili nido.

Anche i discorsi sui "privilegi" finanziari delle singole Regioni ad autonomia differenziata sono un discorso sui numeri, ma poggiano lo sguardo solo su una parte dei numeri, quelli di più semplice lettura perché contenuti negli Statuti. Ma hanno qualche effettivo significato quei numeri? Il Presidente del Veneto Zaia si lamenta ogni giorno del divario finanziario che separa il Veneto dal confinante Friuli-Venezia Giulia: ma si dimentica, per esempio, che il Friuli-Venezia Giulia è dal 1997 che finanzia il proprio sistema sanitario, mentre il Veneto riceve ogni anno ben più di 8 miliardi dal Fondo sanitario nazionale. Come mai? Perché *alcune* delle Regioni speciali hanno esercitato quella sperimentazione di cui parlava la Carta delle Regioni: di fronte ai tagli finanziari imposti dal Governo per far fronte alla crisi, queste Regioni e Province

hanno preferito, dopo aver trattato la partita con il Governo, assumersi il costo di alcune importanti funzioni piuttosto che subire la logica dei tagli lineari. Così la Provincia di Trento ha assunto i costi (e le funzioni) relativi all'Università, entrambe le Province hanno "comprato" le funzioni di gestione degli ammortizzatori sociali⁶ e pagano gli stipendi degli insegnanti pubblici e gli assegni di invalidità; mentre il Friuli-Venezia Giulia, oltre ad essersi accollato il finanziamento delle prestazioni sanitarie erogate sul suo territorio, finanzia in via principale gli enti locali con risorse del proprio bilancio.

La superficialità giornalistica affronta il problema dell'autonomia finanziaria senza sapere di cosa parla: si mette a confronto la spesa regionale secondo il numero degli abitanti, senza domandarsi come agisca nei territori la spesa dello Stato, il finanziamento delle sue strutture, gli esborsi previdenziale, gli investimenti degli altri soggetti pubblici che non dipendono dal bilancio regionale. Quanti soldi lo Stato riversa sul territorio, mettiamo, dell'Emilia-Romagna finanziando l'Università di Bologna e gli altri tre atenei della regione? E quanti attraverso i lavori della variante di valico, l'alta velocità e il rifacimento delle stazioni ferroviarie? Di tutto ciò non si parla, ma questa è anche colpa delle Regioni speciali, che difendono il principio della loro originaria diversità – assai difficile da sostenere in astratto, come ammoniva Paladin – anziché produrre dati concreti circa le funzioni effettivamente esercitate e la qualità delle prestazioni amministrative. Ricerche come quelle di Gianfranco Cerea⁷ forniscono dati e riflessioni su cui andrebbe basata una seria linea difensiva della specialità. Per far ciò bisognerebbe però lasciare in secondo piano le ragioni originarie della specialità, oggi assai affievolite in un mondo così profondamente mutato, e guardare ad altri aspetti.

Anzitutto bisognerebbe badare alle funzioni effettivamente esercitate dalle *singole* autonomie speciali (comprese le funzioni assunte al posto dei tagli finanziari) e considerare anche la prestazione amministrativa di cui l'esercizio di quelle funzioni è prova. Che una Regione o una Provincia assuma l'esercizio di una funzione amministrativa non è solo una questione che si risolve in termini di partite finanziarie, ma potrebbe e dovrebbe dar luogo anche a una seria comparazione tra le prestazioni

⁶ Queste le risultanze del c.d. *Accordo di Milano* del 1999: www.autonomia.provincia.tn.it/binary/pat_autonomia/storia_autonomia/Testo_Accordo_Milano_30_11_2009.1329219262.pdf

⁷ Per es. *La legge delega sul federalismo fiscale e la sua coerente applicazione alle autonomie speciali*, in questa *Rivista* 2014, 81 ss.; *Lo Stato e i territori: spesa, spesa standard e residui fiscali nelle regioni ordinarie e a statuto speciale*, in *Politica economica*, 4 ss.

amministrative offerte, raffrontando le funzioni esercitate dall'autonomia speciale con quelle che continuano ad essere esercitate dalle strutture periferiche dello Stato. È in primo luogo sulla dimostrazione della propria capacità amministrativa che deve basarsi la difesa "moderna" della specialità.

3. *L'autonomia è specialità*

La seconda strategia di difesa della specialità dovrebbe muoversi su un terreno più ampiamente culturale. La vera stranezza, lo "scandalo" del sistema regionale non sta nella "specialità" di alcune Regioni, ma nella parificazione di tutte le altre, nella "ordinarietà" delle Regioni di diritto comune. È inutile parlare di autonomia se non ci si convince di questo semplice assioma: autonomia significa differenziazione, l'autonomia serve a differenziare la disciplina dei territori; la differenziazione è lo scopo dell'autonomia così come l'autonomia è lo strumento della differenziazione.

In Italia, dove la cultura dell'autonomia non è mai stata di casa, si è sempre sostenuto il contrario. Basterebbe ripercorre la storia dell'amministrazione locale, tessuta con un filo di uniformità assoluta dalle sue origini sino ad oggi, filo il cui capo sta nella recente *legge Delrio*. Ci si è sempre sforzati di rendere più razionale – e quindi più "eguale" - la mappa degli enti locali, ma ogni sforzo è naufragato – giustamente, aggiungerei io – davanti alla resistenza delle comunità che non avevano alcuna voglia di "accorparsi": come ammise Minghetti nel 1861, perseguire l'uniformità tramite il tentativo di rapportare le dimensioni delle amministrazioni autonome a un modello unitario "sarebbe lavoro lungo, pieno di difficoltà quasi insuperabili"⁸. Ma, d'altra parte, ogni tentativo di differenziare il grado di autonomia, per adeguarlo alle effettive capacità amministrative degli enti – l'idea che ha ispirato i progetti di riforma di Ponza di San Martino (1852), di Rattazzi (1859), e di Minghetti (1860) - ha sempre cozzato contro un'obiezione giuridica, di cui si fece interprete il Consiglio di Stato sin dal 1852, cioè che "la legge deve essere eguale per tutti: i Comuni, o grandi o piccoli, devono avere gli stessi diritti"⁹. Idea confermata, censurando anche il progetto Minghetti, con un monito che non ammette repliche: "che i Comuni siano e debbano riguardarsi tutti eguali"¹⁰.

⁸ Riportato in A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, Venezia 1962, III, 250.

⁹ Cfr. A. PETRACCHI, *op. cit.*, II, 173.

¹⁰ Cfr. A. PETRACCHI, *op. cit.*, III, 251.

Centocinquant'anni non sembrano aver mutato di molto i termini culturali del problema, che trovano per altro in Santi Romano il blasone della loro nobiltà: "Il tipo del Comune italiano è unico" – scriveva Santi Romano – "e non a caso si è adoperata la parola *principio*, giacché sembra, che l'uguaglianza di tutti i Comuni non sia soltanto un semplice stato di fatto, ma che invece essa dia luogo altresì ad una vera e propria norma giuridica, che ha un significato analogo a quello che il principio costituzionale di eguaglianza ha per i cittadini"¹¹. Questo supposto "principio" è alla base del disegno costituzionale delle Regioni ordinarie: ma è un principio del tutto criticabile, perché nega l'ovvia evidenza, che le Regioni italiane sono profondamente diverse le una dalle altre. Sono diverse sotto ogni profilo, da quello orografico e quello demografico, da quello produttivo a quello culturale, diverse per tradizioni e capacità di auto-amministrazione, per capacità tributaria, spesso anche per ragioni linguistiche e di organizzazione politica. La loro differenziazione non è perciò una scelta, ma una conseguenza necessaria della diversità. Giuridicamente necessaria, perché è lo stesso principio costituzionale di eguaglianza a esigerlo: situazioni eguali vanno trattate in modo eguale, ma situazioni diverse devono essere trattate diversamente.

Può sembrare un fatto scontato, ma non lo è affatto. Tutta la legislazione italiana muove in direzione esattamente opposta, come osservava già Paladini nello scritto da cui ho preso lo spunto. Da decenni ogni legge statale minimamente rilevante inizia affermando che le sue norme valgono come "principi fondamentali della materia" per le Regioni ordinarie e come "norme generali di grande riforma economico-sociale" per le Regioni speciali e le Province autonome: dopo la riforma costituzionale del 2001 le dizioni sono state leggermente aggiornate, ma il loro significato è rimasto lo stesso¹². In più si sono aggiunte le leggi e i decreti-legge che, rincorrendo la crisi economica e in nome dell'emergenza finanziaria, usano l'etichetta del coordinamento della finanza pubblica per imporsi ad ogni ordine di autonomia, livellandola.

È chiaro che la specialità regionale rischia di restare vittima di questo indirizzo che, prima ancora di essere legislativo, è culturale. Ed è per questo motivo che l'autonomia differenziata va difesa non cercando di salvare l'*eccezionalità* di cui è manifestazione, ma contestando il postulato opposto, cioè che la *regola* debba essere la parificazione. Sono le Regioni ordinarie a dover smettere di essere soggette ad un

¹¹ S. ROMANO, *Il Comune*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, vol. II.1, Milano 1908, 512.

¹² Vedi per tutti l'art. 1, comma 5, della c.d. *Delrio* (legge 56/2014).

unico regime giuridico, il "diritto comune". In ciò l'art. 117.3 Cost., che si spera possa essere ampliato dalla riforma costituzionale in fase di approvazione e poi magari ancora di più implementato dalla legislazione d'attuazione, socchiude una porta molto interessante attraverso la quale può insinuarsi la promessa di una certa differenziazione di regime giuridico. Le cinque diverse specialità potrebbero mantenersi, e forse persino rafforzarsi, se anche le quindici autonomie ordinarie incominciassero a incamminarsi sulla strada della differenziazione.

4. Continuare a differenziarsi

Non aveva tutti i torti la "Carta delle Regioni d'Italia" citata da Paladin nell'enfatizzare l'"insostituibile ruolo di sperimentazione" che le Regioni speciali hanno svolto negli anni passati. Indubbiamente il primo strumento che ha reso possibile la sperimentazione sono state le commissioni paritetiche e i decreti di attuazione degli Statuti. In alcuni casi essi hanno prodotto regimi differenziati capaci di incidere sulle stesse relazioni tra gli ordinamenti.

Mi riferisco in particolare al ben noto decreto legislativo 266/1992, che ha rivoluzionato il rapporto che intercorre tra gli atti legislativi statali e le leggi regionali o provinciali. Esso ha introdotto ordine nelle relazioni tra l'ordinamento statale e quello locale, certezza nell'individuazione delle norme da applicare, riduzione del contenzioso con lo Stato, sostituito da una procedura di collaborazione che ha assicurato allo Stato che le sue leggi siano applicate nel territorio delle Province autonome senza la necessità di imporle in sostituzione diretta della normativa locale, sia pure in via suppletiva.

Perché il modello sperimentato con successo non è stato poi applicato ad altre Regioni? Si potrà rispondere che nel solo Trentino-Alto Adige esistevano le premesse statutarie capaci di sorreggere un'interpretazione così coraggiosa da consentire l'impugnazione delle leggi locali durante tutto il periodo della loro vigenza nel caso di mancato adeguamento alle nuove leggi dello Stato. Ma non si tratta solo di questo, perché di mezzo c'è un altro fattore di grande rilievo: la burocrazia. Il sistema sudtirolese può funzionare se i ministeri svolgono effettivamente un controllo sull'adeguamento della legislazione locale alle novità legislative. Il controllo è un lavoro, che diventa ingente se moltiplicato per tutte le entità in cui si dovesse applicare il sistema. Molto più agevole il meccanismo "automatico" dell'incidenza

diretta della legge statale sulla legislazione regionale difforme, che opera con il banale strumento dell'abrogazione, a cui segue poi il controllo sulle eventuali nuove leggi regionali che volessero sostituire le norme statali "suppletive". Più agevole per le burocrazie ministeriali, che possono limitarsi al solito controllo formale, molto meno per gli uffici delle amministrazioni locali e per i soggetti privati, costretti gli uni e gli altri all'affannosa ricerca della legge da applicare.

Emerge qui con evidenza quale sia il vero fautore del livellamento delle autonomie: una burocrazia per la quale ogni differenziazione minaccia di provocare un aggravio di lavoro e quindi anela al massimo di uniformità in periferia. È la burocrazia che contrasta ogni tentativo delle Regioni speciali di usare i decreti di attuazione per introdurre qualche innovazione negli assetti istituzionali. Non è un caso che le innovazioni più importanti degli ultimi anni siano intervenute in forza di accordi politici tra i vertici del Governo e della singola Regione, accordi che – come ricordavo in precedenza – hanno evitato i "tagli lineari" barattandoli con maggiori competenze a carico dei bilanci regionali e provinciali. La stessa Corte costituzionale ha apprezzato queste innovazioni sin dalla sent. 19/2015¹³, aprendo la porta alle trattative tra lo Stato e la singola Regione o Provincia speciale per verificare la sostenibilità degli obiettivi, fissati dallo Stato nell'ambito del patto di stabilità, e l'adeguatezza degli strumenti finanziari e tributari per realizzarli. Quanto questi accordi incidano sul processo di differenziazione delle singole autonomie speciali l'ho già sottolineato: qui merita invece evidenziare quale peso decisivo eserciti l'elemento politico. Qualsiasi relazione tra le autonomie speciali e lo Stato – passi essa per il controllo sulle leggi e la loro impugnazione, i rapporti tra amministrazioni o il lavoro delle commissioni paritetiche – può volgersi verso il consolidamento o l'espansione dell'autonomia se e solo se è fortemente agganciata alle relazioni tra i vertici politici delle due parti, in modo che sia la politica a guidare i processi e a liberarli dalla pressione centralizzatrice che da sempre viene esercitata dalle burocrazie ministeriali.

5. *Concludendo*

La popolarità delle autonomie speciali è forse al suo minimo storico e il dibattito attorno alla riforma costituzionale in fase di approvazione lo dimostra con tutta evidenza. Se si vuole incitare il pubblico a volgere uno sguardo critico nei suoi

¹³ Su cui rinvio alla nota *L'autonomia finanziaria delle regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale cooperazione*, pubblicata in questa *Rivista* 2015, 799 ss.

confronti, l'arma più facile e di successo immediato è ricordare come la riforma non metta in alcun modo in discussione le Regioni speciali: l'applauso è assicurato. Ho cercato di mettere in luce come questo atteggiamento negativo poggi essenzialmente su alcuni presupposti sbagliati. Anzitutto sull'identificazione delle Regioni speciali come una categoria unitaria, i cui privilegi finanziari oggi non trovano più le giustificazioni che potevano essere sostenute settant'anni fa. Insistere, come spesso si fa, sulle motivazioni originali dell'autonomia speciale oggi non convince più, di fronte alle mutate condizioni geopolitiche, sociali e economiche dei territori che da essa sono interessati.

Oggi la specialità va difesa non come caratteristica distintiva di alcune terre, ma come obiettivo verso il quale *tutte* le Regioni dovrebbero procedere passo dopo passo. Ma perché questo sia reso possibile, bisogna anche affrontare la questione dei pretesi privilegi finanziari, e bisogna farlo adducendo dati. Non i dati banali che possono ricavarsi dall'entità dei trasferimenti divisa per l'entità della popolazione residente, ma dall'analisi del complesso della spesa e degli investimenti pubblici nei singoli territori, da un lato, e dalla estensione delle funzioni effettivamente assunte e esercitate dalle istituzioni regionali, dall'altro. Come ben sanno i Presidenti delle Regioni ordinarie che hanno in passato cercato – assai timidamente, per altro – di attivare il meccanismo dell'art. 117.3 Cost., non c'è funzione o compito che non comporti un costo ed è sull'ammontare di esso che le trattative con il Governo di solito si incagliano. Nessun discorso serio attorno al regionalismo può essere affrontato senza avere un quadro chiaro e completo dei dati rilevanti. Ed è semplicemente sconcertante che esso ancora manchi dopo anni impiegati in inutili discorsi attorno al c.d. federalismo fiscale. Anche di questo pessimo risultato penso che la responsabilità debba essere assegnata alla burocrazia centrale che non ha nessun particolare interesse a modificare la situazione. In fondo un quadro indistinto dei costi superficiali del sistema delle autonomie è sufficiente per governare dal centro: in questa ottica il contenimento della spesa pubblica, i costi *standard*, l'unificazione delle centrali di acquisto, sono ciò che serve e basta. Rientra nello schema dell'uniformità nemico di ogni differenziazione.

Ed è proprio contro questo schema che le autonomie speciali, forti della loro esperienza, devono armarsi. Armarsi con un'accurata analisi dei *propri* dati e con un'adeguata iniziativa politica. Non posso che concludere osservando che la promessa di un Senato delle autonomie contenuta nella riforma costituzionale – in quelle tentate in passato, in quella in discussione attualmente e in quelle che verranno in

futuro, se il tentativo attuale dovesse fallire – molto servirebbe all’obiettivo. Ciò non solo per le funzioni che il Senato dovrebbe assumere nel procedimento legislativo nazionale e nella valutazione dei dati pubblici, ma soprattutto perché porterebbe finalmente le Regioni ad assumere un ruolo politico-istituzionale che oggi non hanno. Se alle singole Regioni sarà dato di far sentire la propria voce nel procedimento di formazione delle leggi nazionali, anche i loro vertici politici potranno assumere un ruolo più evidente come interlocutori del Governo nella definizione delle politiche pubbliche. E forse così sarà possibile all’autonomia regionale di uscire dall’ottica puramente burocratica in cui oggi sono immerse.