

Regioni tra politica e burocrazia

di Roberto Bin

L'attuazione dell'art. 116.3 Cost. ha ormai una sua storia, fatta però di tentativi non ancora coronati dal successo. Le sue vicende sono esemplari di un nodo che non solo non accenna a sciogliersi, ma sembra stringersi sempre più: il nodo dei rapporti tra politica e burocrazia.

La attuazione del "regionalismo differenziato", che potrebbe conferire a *singole* regioni ordinarie *specifiche* competenze non riconosciute alle altre regioni, è di certo lo schema entro il quale dovrebbe collocarsi un'interpretazione *politica* del ruolo della regione che la promuove. Come si sa è da oltre un decennio che alcune regioni hanno cercato di avviare questa sperimentazione, capeggiate nel 2007 dalla Lombardia e nel 2017 dal Veneto, cui si sono subito allineate la Lombardia e l'Emilia-Romagna. Entrambe le fasi sono maturate alla fine della legislatura nazionale, dando luogo nella prima occasione al cosiddetto d.l.l. *Lanzilotta*, nella seconda ai tre *Accordi preliminari sulla autonomia differenziata*, stipulati dal Governo con ciascuna regione interessata. Ed entrambe le fasi sono state accompagnate da un forte spinta politica delle regioni. Ma di che tipo di politica parliamo?

Tutte e tre le regioni del Nord che hanno avanzato richieste di maggiori autonomie hanno caratterizzato politicamente la loro iniziativa. Nell'occasione più recente, senza dubbio è stato il Veneto a alzare il livello di politicizzazione della richiesta, sventolando con energia i vessilli dell'autonomia; mentre l'Emilia-Romagna ha preferito presentare le proprie richieste non nel quadro della retorica autonomistica, ma piuttosto in quella della collaborazione con il Governo "amico". Sono due strade opposte, ma entrambe sfociate in liste di competenze di cui si rivendica il trasferimento (23 nel Veneto, 15 in Emilia-Romagna), suddivise in aree omogenee e "quotate" in termini finanziari. Sono anche due interpretazioni diverse del "senso" politico dell'autonomia?

In qualche modo sì. All'atteggiamento "cooperativo", e perciò pacato, esibito dal Presidente dell'Emilia-Romagna Bonaccini, si è opposto lo spirito polemico e quasi "separatista" del Presidente del Veneto Zaia. Bonaccini ha sfruttato la vicinanza politica al Governo per ergersi lui come il motore trainante delle trattative delle regioni con l'esecutivo. Zaia invece ha deliberatamente "forzato" il gioco, cercando ogni occasione di scontro con il Governo; e ha promosso un *referendum* perfettamente inutile (che infatti la Corte costituzionale non ha bocciato – come invece ha fatto degli altri più marcatamente "separatisti" - solo perché «si colloca in una fase anteriore e esterna» rispetto alla procedura tracciata dall'art. 116.3 Cost.,

ossia non influisce in alcun modo su questa), che però gli ha consentito di investire svariati milioni di euro in campagna elettorale di mobilitazione del «popolo veneto» a sostegno del programma autonomistico impersonato dal “suo” Presidente. Ma, se scendiamo sul piano dei contenuti delle richieste regionali, appare piuttosto chiaro come siano state ancora una volta le burocrazie a occupare la scena. Le «23 materie» che hanno costituito la rivendicazione del Veneto, per esempio, sono per lo più fatte di micro-competenze o semplici compiti, che però possono rivestire un significato notevole sul piano dei rapporti tra regione e interesse generale: spostare sulla regione, per esempio, una serie di «determinazioni» in materia ambientale che hanno «valore e entità tutto sommato limitati» (così R. BIFULCO e M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»*, in questa *Rivista* 2017, 757 ss.; la citazione è a pag. 762) - come la definizione delle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, oppure di quelle non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti – non sembra una acquisizione tale da rafforzare il ruolo politico e programmatico della regione nel settore; mentre “liberare” l’approvazione del piano paesaggistico e delle autorizzazioni paesaggistiche dal consenso, rispettivamente, del ministero e delle soprintendenze (si veda la deliberazione del Consiglio regionale del Veneto n. 155 del 2017) significa senza dubbio abbattere quel tanto di protezione degli interessi pubblici generali che ancora sussiste. Insomma, quello a cui la Regione sembra puntare non è una diversa politica ambientale, ma piuttosto liberare la mano dei privati dai vincoli posti a tutela dell’ambiente e del paesaggio e consentire alla Regione di favorire interessi locali. Il che è confermato da alcune leggi approvate di recente e puntualmente bocciate dalla Corte costituzionale (si vedano per es. le sentt. 66/2018, relativa alla legge sull’ampiamiento delle attività di cava, e 83/2018, vincoli a carattere territoriale imposti ai consorzi di garanzia collettiva dei fidi).

Certo è che, se dobbiamo prendere sul serio il testo degli *Accordi preliminari* e ritenere che sarà sulla loro base che ripartirà la progettazione dell’attuazione dell’art. 116.3 Cost., la prospettiva risulta essere piuttosto limitata. Anzitutto perché è evidente che la strada imboccata non è diversa da quella dei “vecchi” - ma spesso rimpianti - decreti di trasferimento delle funzioni: è impiegata la stessa tecnica dell’enumerazioni delle funzioni amministrative e della loro organizzazione per “settori organici”; si stanno affacciando alla procedura iniziata dalle tre regioni del Nord molte altre regioni, ed è probabile che le competenze da esse rivendicate non saranno lontane dal “paniere” tracciato dagli *Accordi preliminari*; ed infine c’è la proposta di Calderoli e di Zaia di costruire la legge ex art. 116.3 come una banale legge di delega, a cui far seguire i decreti di puntuale individuazione delle funzioni (cfr. L.

VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, relazione al Seminario Astrid su «*Il regionalismo differenziato e l'attuazione dell'art. 116 della Costituzione*» del 19 luglio 2018) – proposta in palese contrasto con la previsione della legge “rinforzata” che dovrebbe suggellare il riconoscimento delle maggiori competenze. Tutto ciò sembra preludere alla riedizione di una nuova fase di trasferimento delle funzioni amministrative come se ne ebbero nel 1972, nel 1977 e nel 1998. Potrebbe essere una operazione positiva se si individuassero davvero zone in cui Stato e regioni hanno registrato ripetuti conflitti dopo la riforma costituzionale del 2001: ma sarebbe anche la pietra tombale del regionalismo differenziato, riportato all'interno di un recinto unitario di competenze trasferite. Per di più, coronerebbe il trionfo del regionalismo burocratico, perché sarebbero nuovamente gli uffici – statali e regionali – incaricati di riempire di contenuti specifici i decreti di trasferimento.

Questo è il punto più rilevante. Il regionalismo avrebbe bisogno di essere sottratto alle dinamiche della burocrazia, e richiederebbe alla politica un'iniziativa di lunga prospettiva che certo non corrisponde alla politica esibizionista e inconcludente che spesso ha accompagnato le richieste di maggiori autonomie. All'inizio dell'esperienza delle regioni ordinarie, nei primi anni '70 dunque, alcune regioni si erano poste alla guida del rinnovamento del paese e avevano sperimentato l'innovazione nell'amministrazione e coraggiose iniziative legislative, alle quali si è ispirato talvolta anche il legislatore nazionale. La prudenza del Governo - in certi casi giustificata dalle scarse garanzie che l'amministrazione di molte regioni era in grado di fornire - e l'occhiuta gelosia delle burocrazie ministeriali hanno presto spento le giovanili pulsioni delle regioni e riportato le loro amministrazioni sotto un vigilante controllo dei ministeri. Poi, un po' alla volta, le regioni sembrano aver smarrito lo spirito innovatore e non aver più coltivato un modello della loro funzione, una risposta alla domanda cruciale del perché siano state istituite ed esistano.

Pensare che si possa rilanciare l'autonomia regionale ottenendo un trasferimento selettivo di un certo numero di funzioni amministrative (le 23 funzioni di Zaia, per esempio) significa ignorare quali siano i veri problemi dell'autonomia regionale e credere che si tratti soltanto di una questione di soldi. Dietro la rivendicazione di un numero considerevole di funzioni amministrative si cela senza troppo pudore l'obiettivo vero, che è quello di ottenere maggiori finanziamenti: Zaia lo dice apertamente quando afferma che le 23 competenze richieste corrispondono «ai 9 decimi delle tasse» (Così *Il Sole-24 ore* del 22 ottobre 2017). Si tratta di raggiungere, se non lo *status* formale di Regione speciale (che pure è oggetto di una iniziativa regionale di legge costituzionale presentata di recente), almeno i privilegi

finanziari delle province autonome, cercando di acquisire le competenze necessarie a giustificare questo risultato: e quindi non solo funzioni amministrative spicciole, ma interi comparti, come la sanità e l'istruzione universitaria. In effetti le province autonome hanno ottenuto maggiori competenze nella gestione dell'assistenza sanitaria (e altrettanto ha fatto il Friuli-Venezia Giulia, i cui "privilegi" finanziari sono ben più ridotti, però) e dell'Università, contrattando con il Governo la concessione delle maggiori competenze in cambio dell'accollo dei relativi costi finanziari: ossia, preferendo assumersi maggiori responsabilità piuttosto che subire i tagli finanziari imposti come contributo di solidarietà per il risanamento finanziario del bilancio dello Stato. È stata una mossa strategica di alcune autonomie speciali che ora alcune regioni ordinarie vorrebbero emulare, sperando di ottenere tramite il meccanismo dell'art. 116.3 Cost. quello che province e regioni speciali hanno ottenuto tramite l'accordo politico e le norme di attuazione dei relativi Statuti. In certi casi la innovazione non porterebbe molte conseguenze: se – come avviene in Veneto, Lombardia e Emilia-Romagna – l'organizzazione dell'assistenza sanitaria gestita dalle regioni ha dato ottimi risultati, sganciarla dal Fondo sanitario nazionale e attribuire direttamente alla regione la quota di finanziamento non cambia molto: infatti non vi sono competenze specifiche attinenti alla sanità nel pur articolato elenco delle 23 competenze rivendicate dal Veneto (si vedano però le considerazioni di E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, 2/2018, spec. § 3). In altri casi qualche allarme invece sorge: la materia *istruzione*, che pure è strategica per le economie regionali laddove si guardi al settore fondamentale dell'*istruzione professionale*, è per gli aspetti più generali della scuola uno dei tasselli indispensabili all'unità nazionale, compresa la libera circolazione degli studenti e dei docenti, nonché per i rapporti tra scuola pubblica e scuola privata (si veda l'*Allegato* alla deliberazione consiliare n. 155/2017 della Regione Veneto, Capo II, sez. I.); la materia *università* non riguarda soltanto gli aspetti finanziari e organizzativi, che comunque non sono irrilevanti, ma si insinua anche nei contenuti dell'insegnamento e della ricerca, se è vero che nelle «23 competenze» si rivendica anche la competenza della Regione alla «istituzione di corsi di studio, anche in coerenza con le esigenze espresse dal contesto economico, produttivo e sociale veneto» e «la disciplina della valutazione del sistema universitario regionale» (così l'art. 18 dell'*Allegato*).

In conclusione, quello che lascia perplessi di questo modo di affrontare la questione del rafforzamento dell'autonomia regionale in via "asimmetrica" non è la differenziazione di per sé: è anzi giusto che si tolga finalmente di mezzo l'equivoco per cui tutte le regioni sono eguali e eguali devono continuare ad essere; ed è giusto che alle regioni più ricche, ma anche più virtuose perché hanno dimostrato migliori

capacità di governarsi, siano consentiti livelli più elevati di autonomia. Quello che non convince però è che si cerchi di imboccare questa strada senza una riflessione sul ruolo politico delle regioni. Si rivendicano più soldi e più competenze: ma che cosa impedisca oggi alle regioni di funzionare meglio non è un interrogativo fatto oggetto di esame e riflessione. Sono davvero le finanze limitate a bloccare le regioni? Serve davvero qualche centinaio di milioni perché l'Emilia-Romagna possa finalmente avviare una seria sperimentazione di un modo nuovo di organizzare la formazione professionale, come richiedono tutte le forze sociali regionali e si propone la Regione? Che cosa impedisce alla Lombardia di migliorare la tutela dell'ambiente?

La mia convinzione è che la risposta non possa che essere diversa dalla semplice rivendicazione di funzioni amministrative. Ciò che imbriglia le regioni non è neppure la insufficienza delle risorse finanziarie, almeno non sempre. Ciò che manca è una riflessione politica, che faccia guardare oltre agli schemi tipici della prospettiva burocratica, stretta dal dilemma si può/non si può e dalla domanda su dove reperire maggiori risorse finanziarie. Il più delle volte la risposta burocratica distoglie dai nodi che la stessa burocrazia ha stretto. Il nodo che imbriglia le regioni è in primo luogo la fitta trama di limiti imposti dal pesante apparato legislativo dello Stato.

Questo è un profilo che era stato ben intuito dal d.d.l. *Lanzillota*, il quale prevedeva che il disegno di legge «*per l'attribuzione dell'autonomia ampliata*» indichi anche «le norme contrastanti con l'intesa che cessano di essere applicabili, nei confronti della regione interessata». È esattamente questo il punto: l'“autonomia ampliata” non trova ostacolo in questa o quella funzione amministrativa trattenuta dallo Stato, e forse neppure nell'insufficienza della provvista finanziaria; bensì nei vincoli legislativi che la regione subisce e che sono sparsi nella legislazione dello Stato e nel modo arcigno con cui vengono vigilati dalle burocrazie ministeriali, con il distratto e disinteressato beneplacito dell'organo politico, il Consiglio dei ministri. Ma per sapere quali sono questi limiti non serve la consueta rilevazione da parte degli uffici regionali delle funzioni ancora trattenute dallo Stato: serve un'idea politica, l'elaborazione di un progetto legislativo di riforma, accuratamente ideato e discusso con le parti sociali; solo a quel punto si possono individuare gli ostacoli, che forse possono essere finanziari, ma certamente sono prevalentemente normativi. Quel che voglio sostenere è che se la regione intende riformare – ritorno all'esempio precedente - la formazione professionale, ha bisogno di elaborare con imprenditori e sindacati un progetto che si collochi tra l'istruzione scolastica, l'apprendistato, la formazione in fabbrica: un progetto che ancora non c'è e che tocca una serie di materie – istruzione, formazione professionale, lavoro, previdenza sociale, rapporti civili, sicurezza ecc. – che si possono individuare solo a posteriori, non prima

dell'elaborazione del progetto stesso. E solo a posteriori si può capire quali siano gli ostacoli normativi che sussistono nella legislazione dello Stato e, alla fine, accertare anche se davvero servono risorse finanziarie aggiuntive, rispetto a quelle che la regione già investe (e in larga parte spreca) nella materia.

Il modello di regionalismo differenziato che ho delineato incontra però qualche seria difficoltà teorica (acutamente esaminate da G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in questa *Rivista* 2017, 625 ss.): se i limiti legislativi imposti alle regioni sono costituiti da principi fondamentali della materia o da norme imposte dalle leggi dello Stato a vario titolo – competenza esclusiva *ex art. 117.2*, norme “trasversali” che incarnano i “valori” costituzionali, competenze assunte in sussidiarietà a tutela degli interessi unitari, ecc. – come si può ammettere che ad essi si deroghi per alcune regioni soltanto, senza che per ciò stesso si venga a perdere la “fondamentalità” del principio o la universalità dell'interesse unitario?

La risposta a questa domanda davvero impegnativa non può che essere, ancora una volta, politica. L'intesa tra Stato e regione richiesta dall'art. 116.3 serve appunto a isolare e giustificare la deroga che si introduce; e dovrebbe sottolineare il carattere sperimentale e “progettuale” (cfr. in particolare F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in questa *Rivista* 2017, 696 ss.) a cui la deroga si sposa, aprendo la strada a una legislazione di riforma che non può che avere natura eccezionale e sperimentare (cfr. P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in questa *Rivista* 2018, 167, che sottolinea che gli *Accordi preliminari* prevedono che le intese di cui all'art. 116.3 abbiano una durata decennale, con l'impegno delle parti di avviare la verifica dei risultati raggiunti due anni prima della scadenza «al fine di procedere al rinnovo, all'eventuale rinegoziazione o alla cessazione definitiva dell'intesa»). Per cui la legge «*per l'attribuzione dell'autonomia ampliata*» dovrebbe prevedere non solo le deroghe, ma anche le successive verifiche della sperimentazione avviata. E se le verifiche daranno risultato positivo potrà capitare che la riforma venga accolta dalle leggi dello Stato e diventi applicabile a tutte le altre regioni.

L'ipotesi di un regionalismo differenziato “politico” implicherebbe però che cambi il registro delle relazioni Stato-regioni, oggi impostato su una scissione troppo marcata tra la gestione burocratica dei rapporti, abbandonata alle strutture amministrative, e una visione politica della funzione dell'autonomia regionale, che è però rivolta più alla simbologia e all'autocelebrazione dei vertici politici che a un

progetto preciso dello sviluppo dell'autonomia regionale. Si è disposti a sprecare 14 milioni o più per svolgere un *referendum* consultivo perfettamente inutile (mi riferisco agli effetti giuridici, non a quelli di propaganda politica), e poi sul piano della legislazione ci si esibisce in una produzione normativa che talvolta sfiora il ridicolo (e viene puntualmente cassata dalla Corte costituzionale). Leggi come quella che qualifica il «popolo veneto» come «minoranza nazionale» ai sensi della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (cassata dalla sent. 81/2018), o quella che punisce con sanzioni amministrative il «disturbo all'esercizio dell'attività venatoria e piscatoria» (bocciata dalla sent. 148/2018), oppure ancora quella che impone l'obbligo di esporre la bandiera regionale sulle imbarcazioni di proprietà di enti pubblici nazionali (respinta dalla sent. 183/2018) non corrispondono di certo al regionalismo "politico" per il quale ho formulato gli auspici, ma ben si sposano con i vari tentati di promuovere *referendum* per la secessione o il riconoscimento di una nuova "specialità" regionale. Né il regionalismo "politico" può ridursi alla sterile – e profondamente sbagliata – rivendicazione del trattenimento delle tasse sul proprio territorio. Questo è un regionalismo "di odio", che fomenta la disgregazione della Repubblica e non può che andare a cozzare contro i principi costituzionali. Non è per questo che possono e devono essere potenziate le autonomie regionali; né è per questo che si può rivendicare una autonomia differenziata.