

Roberto Bin

Relazione conclusiva

**Convegno "In vista della revisione del Titolo V, Parte II, della Costituzione:
Quale ruolo per le Autonomie speciali?"**

Roma, 20 marzo 2014

1. Differenze e differenziazioni, cioè le autonomie

Bisognerebbe fissare un punto e tenerlo fermo: autonomia significa differenziazione. L'autonomia serve a differenziare la disciplina degli enti, il loro ordinamento; la differenziazione è quindi lo scopo dell'autonomia, così come l'autonomia è lo strumento della differenziazione.

A sua volta la differenziazione non è una scelta, ma una conseguenza necessaria della diversità. Giuridicamente necessaria, perché è il principio costituzionale di eguaglianza a esigerlo: situazioni eguali vanno trattate in modo eguale, ma situazioni diverse vanno trattate diversamente.

Che le regioni italiane siano profondamente diverse le una dalle altre è cosa su cui non meriterebbe neppure insistere. 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. L'autonomia e la differenziazione dell'ordinamento giuridico degli enti regionali non sono dunque rivendicazioni da giustificare, ma precise esigenze costituzionali, tratti del nostro ordinamento che non si possono ignorare.

Può sembrare un fatto scontato, ma non lo è affatto. Tutta la legislazione italiana muove in direzione esattamente opposta. 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 cambiate, ma il loro significato è rimasto lo stesso. In più si sono aggiunte le leggi e i decreti-legge che rincorrono la crisi economica e l'emergenza finanziaria le quali, sotto l'etichetta del coordinamento della finanza pubblica, s'impongono ad ogni ordine di autonomia livellandola. La relazione di Ferrari ha ampiamente evidenziato il punto.

Se spostiamo lo sguardo sulla disciplina degli enti locali, emerge sin troppo evidente quanto la legislazione statale si sia allontanata dalle premesse

costituzionali. La vicenda della riforma delle Province è emblematica. Ci si porta dietro la originaria ambiguità del ruolo delle Province, introdotte dalla legislazione sabauda come livello decentrato dell'amministrazione centrale dello Stato, sovrapposto al livello comunale, pericolosamente "democratico", per imporre ad esso il rispetto della legge e dei regolamenti. Eppure anche allora non erano solo questo, perché potevano essere viste - per usare le parole di Rattazzi - "essenzialmente come una grande associazione di comuni destinata a provvedere alla tutela dei diritti di ciascuno di essi, ed alla gestione degli interessi morali e materiali che hanno collettivamente fra loro". Ora, che lo Stato pensi di regolare le Province applicando un modello unitario (una certa dimensione geografica e demografica, un determinato impianto istituzionale) è perfettamente coerente con l'immagine di un'articolazione territoriale dell'amministrazione governativa, adeguata alle tante funzioni statali decentrate: prefetture e questure, carabinieri e vigili del fuoco, fisco e sistema elettorale nazionale ed altri innumerevoli rami dell'amministrazione (anche privata: si pensi ai partiti, ai sindacati, alle organizzazioni imprenditoriali ecc.) sono tutti organizzati su base provinciale, creando a questo livello le articolazioni territoriali dell'amministrazione centrale.

Ben poco però tutto questo ha a che fare con l'autonomia dei territori. Mentre le articolazioni della propria amministrazione sono giustamente viste dal centro secondo una mappa razionale e unitaria (qualsiasi grande organizzazione si comporterebbe così), una logica "militare" non si può adattare alla diversità dei territori, quella diversità che - come postulato all'inizio - reclama differenziazione. Le province coniate dal centro saranno sempre in tensione con le amministrazioni locali democratiche, che devono *necessariamente* adattarsi alla diversità ed esserne l'espressione. Chiunque apra gli occhi deve accorgersi che le province delle Marche si adattano a una realtà orografica, economica ecc. del tutto diversa da quella con cui hanno a che fare le amministrazioni locali di una Regione come la Lombardia: le distanze sono troppo grandi perché tutte le differenze si possano conciliare con un unico modello, adattarsi a un unico abito istituzionale con un'unica taglia e un'unica stoffa. Eppure è così che si continua a procedere.

Forse le Città metropolitane sono un esempio ancora più eclatante. Togliere le Province dalla Costituzione (che trovo un'ottima mossa, non perché io sia contrario alle Province, ma perché vorrei che fossero i territori a decidere quale abito meglio si adatti al loro corpo) e mantenerci le Città metropolitane è quasi comico. Sono ormai 13 anni che la Repubblica italiana claudica dato che una delle sue componenti - fissate nell'art. 114.1 Cost. - manca del tutto: e poi che senso ha prevedere che la Repubblica si compone di un livello di governo che solo in qualche porzione del territorio verrà (forse) istituito, modellato per giunta, a quanto pare, come organismo non direttamente rappresentativo della popolazione? Chiunque avesse un po' di senso estetico - di estetica istituzionale sto parlando - non potrebbe che sobbalzare. E poi, che senso ha decidere "a tavolino" quale organizzazione e quali

funzioni attribuire a questo organismo, se esso sostituirà o meno la Provincia, chi lo amministrerà, come se i problemi dell'area metropolitana di Milano o di Roma possano essere gli stessi dell'area di Reggio Calabria o di Venezia? A chi possono venire in mente queste singolari idee?

2. Molte le strade che portano a Roma

La risposta a questa domanda è difficile: non perché le forze centripete siano difficili da scorgere, ma perché ce ne sono troppe.

Prendersela con le burocrazie ministeriali è sin troppo facile, anche se certo non è sbagliato. Il problema è che il naturale centralismo della burocrazia dovrebbe essere compensato da una cultura politica dell'autonomia, ma da troppi anni è mancata al sistema italiano una vera e consapevole guida politica. L'emergenza, la centralità della questione economica-finanziaria e la debolezza del sistema dei partiti e delle coalizioni ha spalancato le porte a ragionieri dello Stato, avvocati dello Stato, consiglieri di Stato, magistrati della Corte dei conti e dirigenti ministeriali che hanno occupato spesso posizioni che avrebbero dovuto essere riservate alla politica, non a supposti "tecnici". Talvolta, anche se viste dalle Università (da alcune, soprattutto), non solo dai ministeri, le autonomie appaiono un disturbo, un intralcio alla razionalità dell'azione pubblica: difetto di cultura politica dell'autonomia, appunto. Se larga parte dell'attuazione amministrativa delle leggi e dei decreti dello Stato grava sulle Regioni e sul governo locale, governare *contro* il sistema delle autonomie è una follia. Purtroppo è quello che è successo per più di un decennio, durante il quale alle autonomie ci si è rivolti come a dei subordinati incompetenti e spendaccioni, ai quali è necessario imporre la disciplina con "premi e castighi" – per citare il soprannome di un celebre decreto-legge del Governo Berlusconi. Le burocrazie centrali si sono insediate sul trono e hanno imposto la loro visione autoritaria del rapporto centro-periferia. Le procedure di collaborazione tra Stato, Regioni ed enti locali sono state viste con insofferenza e sostanzialmente aggirate: sui decreti-legge non si tratta!

Ma prendersela con la burocrazia è, appunto, troppo facile. Dovremmo cercare di rispondere con onestà a una domanda un po' scomoda: qual è la cultura dell'autonomia dei partiti e dei leader politici locali? Lo metteva molto bene in luce nella sua relazione Paolo Carrozza, sottolineando la stretta relazione che sussiste tra "specialità" dell'organizzazione politica e specialità dell'autonomia: dove i territori esprimono una classe politica che si organizza e si comporta in autonomia rispetto ai partiti nazionali, là anche l'autonomia dell'ente si rafforza. Ma nella stragrande percentuale dei casi i partiti politici sono organizzazioni fortemente centralizzate, le cui articolazioni locali (prevalentemente provinciali!) servono per dragare in periferia consenso e finanziamenti che poi vengono "amministrati" secondo il più centralistico dei modelli. Se un Presidente di Regione – cosa che non sarebbe mai

successa in Provincia di Bolzano, credo – interrompe il suo mandato per andare a ricoprire un incarico ministeriale nazionale, sta mostrando con tutta evidenza che esiste una politica di "serie A", dove si trova la mitica "stanza dei bottoni", e una di "serie B", dove ci sono ben pochi bottoni. Tra le due serie c'è gerarchia, e dove c'è gerarchia non c'è autonomia. Non si può certo rimproverare il politico di avere una visione realistica della distribuzione del potere in Italia, è evidente: ma i grandi discorsi sul "federalismo" dovrebbero anch'essi fare i conti con la realtà, una realtà che può essere modificata, non però solo a colpi di leggi, decreti-legge e riforme costituzionali.

E poi non si può trascurare la spinta centripeta esercitata dalle organizzazioni rappresentative delle autonomie. In questi anni l'ANCI e la Conferenza dei presidenti di regione hanno dato una forte mano alle tendenze centralistiche del sistema, perché si sono comportate come i sindacati nazionali, nemici di ogni differenziazione. "Tutti" i comuni e "tutte" le Regioni (cercando di tirare dentro anche le Province autonome), sottacendo le ovvie differenze nel loro seno, si sono mosse come interlocutori unitari, ma contrapposti, nei confronti dello Stato. Le differenze "di fatto" sono state messe da parte, si sono raggiunti compromessi "interni" alla ricerca di una posizione comune – comune a *tutti* i comuni o a *tutte* le regioni – da presentare al Governo. E il Governo ha risposto con il più classico *divide et impera*. Non solo perché i comuni, nella loro lotta contro il "centralismo" delle Regioni (centralismo che c'è, ma varia molto da Regione a Regione, essendo questo un ulteriore elemento di differenziazione), hanno chiesto la protezione del ministero degli interni e sollecitato lo Stato a sovrapporre le proprie decisioni a quelle regionali; ma anche perché muovendosi compatte e non accettando differenze di trattamento tra di loro, le Regioni si sono allineate sul livello della meno efficiente di esse. L'affidabilità delle amministrazioni regionali e locali – che è evidentemente un problema serio, che interessa tutti i cittadini quando sono in gioco beni importanti come la salute, l'ambiente o i beni culturali – è stata conseguentemente tarata sul grado di affidabilità e sul livello di prestazioni del meno efficiente degli enti in questione. In certi casi sono state le stesse Regioni a chiedere al Governo di intervenire per imporre freni e standard comuni, in modo da non perdere tutte la faccia a causa del comportamento di alcune, non essendo in grado di farlo da sole. Una vicenda è emblematica: 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”, indicando tra i punti prioritari la riduzione dei compensi percepiti dagli organi politici, la riduzione del loro numero, limiti e standard comuni per la spesa dei gruppi consiliari, e così via. 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, cioè per sistemare i loro affari interni. Naturalmente il Governo è stato felice di assecondare l'accorata richiesta dei presidenti.

3. *Autonomia è responsabilità*

Questa prassi inveterata della rappresentanza "per stati" – formula vincente dell'Assolutismo regio sino al Giuramento della Pallacorda, che sinora ha ispirato anche il modo di funzionare del "sistema delle Conferenze" – postula che le vere contrapposizioni d'interesse non sussistano tra enti dello stesso livello, ma solo tra la dimensione regionale e quella comunale: non sono i territori a nutrire interessi tra loro diversi, ma solo i livelli di governo. Per cui al centro della discussione politica non si pongono le *politiche pubbliche* che potrebbero essere diversamente apprezzate dalle comunità locali, creando concorrenza nella ripartizione delle risorse tra di esse e tra gli enti che le rappresentano, ma la *ripartizione delle competenze* tra i diversi enti di governo. Se l'autonomia – come si postulava all'inizio – implica differenziazione tra i territori, questa prassi ignora le ragioni stesse dell'autonomia.

Si è tanto parlato di "federalismo" in Italia, ma si è dimenticato che il *foedus* dovrebbe essere il patto che non ignora, ma proceduralizza il conflitto tra interessi territoriali concorrenti. Invece il sistema italiano ha sempre negato, represso, mediato il conflitto. Lo ha fatto anche la giurisprudenza costituzionale: per due volte alcune Regioni (Veneto e Lombardia) hanno cercato di opporsi a interventi statali di ripiano del deficit di bilancio provocati dalla sanità di altre Regioni, ma la Corte costituzionale in entrambe le occasioni ha respinto il ricorso non per ragioni sostanziali (il dovere di solidarietà, l'esigenza di garantire la continuità delle prestazioni ecc.), ma negando che le ricorrenti avessero *interesse* ad agire (sent. 216/2008 e 107/2009). La legge sull'unificazione amministrativa del Regno d'Italia – legge assai più "federalista" di quella strana legge sul c.d. *federalismo fiscale* approvata qualche anno fa – poneva un principio fondamentale, senza di cui nessun sistema può funzionare a dovere: l'ente che sfonda il bilancio deve chiedere ai suoi cittadini le tasse per ripianarlo. Tutto il sistema istituzionale dovrebbe essere calibrato per rendere effettivo e funzionante il circuito della responsabilità, che non può che legare con rigore implacabile il voto alle tasse, il consenso alle *performance*. Se si consente al Comune di Catania – come era accaduto allora - di ripianare il grave buco di bilancio creato dai suoi amministratori con un "regalo" del Governo, è chiaro che i suoi cittadini premieranno il Sindaco e il Vice-Sindaco eleggendoli, rispettivamente, al Senato e alla guida della Regione: nei confronti della loro comunità possono ben vantare di aver portato a casa un finanziamento straordinario!

L'alternativa al controllo democratico (e alla conseguente responsabilità fiscale) è solo il controllo burocratico, la Corte dei conti che esamina la

giustificabilità degli scontrini autostradali dei consiglieri regionali: in questo caso non è l'autonomia ciò che viene rafforzato, ma i limiti, i divieti, i coefficienti minimi e i tetti massimi, le pezze d'appoggio e gli adempimenti burocratici, tutto quanto serve agli apparati ministeriali per mettere sotto controllo le amministrazioni periferiche. L'amministrazione statale deve avere occhi e presidi ovunque nel territorio, e uno schema unico e unitario che ne guidi l'attività. Le province erano state inventate proprio per questo, in fondo.

3. Alternative?

L'alternativa è chiara e forse neppure molto complessa. Bisogna accettare che gli interessi territoriali si manifestino, seguano linee diverse, possano rivelarsi anche in conflitto e comunque in concorrenza.

La riforma del Senato proprio a questo dovrebbe servire, a creare una sede di confronto tra rappresentanze non dei diversi livelli di governo, ma dei diversi territori. Per raggiungere questo obiettivo bisognerebbe compiere però alcuni passi che oggi non mi sembrano molto popolari. In primo luogo sarebbe necessario evitare che s'imponga una soluzione vetero-federalista per cui tutte le Regioni siano egualmente rappresentate, senza badare alla loro ben diversa grandezza demografica, perché così si verrebbe a violare l'eguaglianza dei cittadini (un cittadino del Molise "peserebbe" circa quaranta volte quello lombardo) e la stessa rappresentatività dell'organo: è chiaro che i leader delle Regioni più forti considererebbero una perdita di tempo partecipare alle sedute del Senato, essendo molto più semplice e conveniente intrattenere rapporti diretti con il Governo. E poi bisognerebbe far sì che gli schieramenti non si formino lungo i solchi tradizionali che dividono gli schieramenti politici (bisognerebbe perciò evitare che i consigli regionali votino i membri di loro spettanza "garantendo i diritti delle minoranze", per esempio), o per contrapposizione tra enti di diverso livello (la presenza di diritto del sindaco del Comune capoluogo ha ben poco senso) o addirittura tra gli stessi organi regionali (come farebbe pensare l'ipotesi che il Presidente dell'Assemblea regionale ne sia membro di diritto); mentre bisognerebbe prescrivere che la rappresentanza regionale si pronunci con un voto unitario, o comunque favorire questa prassi (per esempio, ammettendo che, in caso di impedimento di un "senatore", il voto sia delegato ad altro componente della stessa Regione).

Ma soprattutto è il ruolo dello Stato e delle sue strutture che dovrebbe cambiare. Smontata l'opera di tessitura della complessa rete di vincoli, limiti e obblighi svolta attraverso l'impiego di strumenti normativi caotici, sovrapposti, ricorsivi, i compiti di uno Stato delle autonomie efficiente dovrebbe ridursi a tre fondamentali funzioni: la definizione di politiche pubbliche, il monitoraggio della loro implementazione e la sostituzione delle amministrazioni inadempienti.

Si tratta in primo luogo di determinare obiettivi comuni ai diversi livelli di governo, attraverso procedure di collaborazione (in ciò la riforma del Senato può effettivamente risultare un passo decisivo). Ma le politiche pubbliche vanno seguite nella loro attuazione, misurando i risultati ottenuti: qui emerge la grande lacuna attuale, la mancanza di una raccolta "certificata" dei dati forniti da tutte le amministrazioni, in modo che sia svolta un'attività di comparazione dell'efficienza delle diverse amministrazioni. Se si distogliesse la Corte dei conti dalla verifica degli scontrini, questo dovrebbe essere il suo compito istituzionale: ma i dati devono avere formati precisi e uniformi, cioè lo Stato dovrebbe svolgere finalmente quella fondamentale funzione che l'art. 117.2 lett. r, già oggi gli affida ("coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale") ma che sinora ha esercitato poco e male.

Questa è una gravissima lacuna del sistema, perché impedisce di valutare con serietà cosa funziona e cosa no, quali soluzioni sono più efficaci, quali falle vanno colmate. Perché anche il potere sostitutivo, garanzia dei cittadini di avere pari diritti di prestazione indipendentemente dalla loro residenza geografica, anch'esso è stato impiegato poco e male. Deve essere invece un intervento sistematico, nel comune interesse di tutti.

Ma tutto questo comporta che le strutture burocratiche dei ministeri siano riconvertite a svolgere funzioni assai diverse da quelle a cui sono abituate. E per riconvertire la burocrazia ci vuole una forte politica.

4. Più politica e meno diritto

Si ritorna sempre allo stesso punto. Il nodo fondamentale del sistema delle autonomie, quello che impedisce alle nostre istituzioni di funzionare correttamente, non è giuridico, ma politico. È inutile insistere sulle modifiche dei cataloghi delle competenze, perché non sono poche etichette a governare processi complessi come quelli richiesti oggi da un sistema di governo multilivello. Quasi tutti i risultati che si vorrebbero ottenere eliminando le materie concorrenti (che non sono affatto quelle su cui si è sviluppato il contenzioso più pesante) o allargando il catalogo delle competenze esclusive dello Stato sono già stati da tempo assicurati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Semplicemente, è una prospettiva sbagliata.

Gli elenchi delle materie dovrebbero servire a risolvere il contenzioso tra Stato e Regioni: ma il nostro principale problema non è come risolvere il contenzioso, ma come evitarlo. E per evitarlo non bisogna agire con gli strumenti del diritto, ma con quelli della politica. Quando, all'indomani dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V, le Regioni iniziarono a impugnare sistematicamente le leggi dello Stato che bellamente ignoravano la riforma stessa, la Corte – che allora annoverava alcuni dei

giuristi più esperti in questioni regionali – rivolse loro un invito di enorme saggezza: non ricorrete alle vie legali ma esercitate la vostra funzione legislativa, perché le Regioni "*possono prendere ciò che la Costituzione dà loro*" (sent. 422/2002). Una visione tutta politica delle relazioni Stato-Regioni, purtroppo frustrata dalla scarsa intelligenza politica dei Governi, che assecondarono la burocrazie ministeriali impugnando ogni tentativo delle Regioni di emanare leggi anche solo un po' innovative. La politica – che in quegli anni si fregiava di eclatanti insegne "federaliste" – rinunciò al suo ruolo e seguì il suggerimento dei tecnici e burocrati di imporre il rispetto delle "materie" e delle relative competenze.

Si posso scrivere e riscrivere gli elenchi delle materie ma, per quanto accurata ne sia la scrittura, non è per questa via che si possano chiarire gli infiniti problemi applicativi: la vita si svolge per problemi, non per materie. Prima della riforma del 2001 a questa aporia si è risposto attraverso i decreti di trasferimento delle funzioni, gli ultimi dei quali – i c.d. decreti Bassanini – ancora oggi servono da guida per capire qualcosa dei contenuti delle singole materie, nonostante molte etichette siano state cambiate dalla riforma costituzionale. Dal 2001 non c'è più stato un processo di "riempimento" delle materie etichettate in Costituzione. È mancata la politica, perché questo processo è essenzialmente politico.

Per le regioni speciali invece si è continuato a provvedere attraverso il meccanismo tutto particolare delle norme di attuazione degli Statuti (processo che però – lo rilevava Roberto Louvin – pare non funzionare più con accettabile continuità). Come osservava il Sottosegretario Bressa, questo meccanismo rispecchia il metodo del negoziato, metodo che andrebbe esteso a tutte le Regioni. Il metodo negoziale consentirebbe infatti di guardare dentro ai problemi che si devono affrontare valutando con attenzione le forze concretamente dispiegabili in campo. Sarebbe la via per esaltare la differenziazione, per tener conto delle differenze, per dare senso all'autonomia e per rimettere al centro la politica.

È penoso dover sentire che, a sessantasei anni dalla Costituzione, bisogna ripensare alle ragioni della specialità regionale, perché la realtà delle Regioni differenziate è profondamente cambiata a causa del miglioramento economico, l'eliminazione dei confini e l'integrazione europea. Perché, il centralismo dello Stato non ha perso anch'esso le sue ragioni d'essere dopo tutti questi anni e gli avvenimenti storici che hanno segnato la sua vita interna e internazionale? Ancora una volta si guarda dalla parte sbagliata. Non sono le Regioni a ordinamento differenziato a dover muovere alla ricerca della loro specialità, ma tocca allo Stato riquilibrare il suo modo di funzionare, riconoscendo un certo grado di specialità anche alle altre Regioni.