

ROBERTO BIN

Ordinario di diritto costituzionale nell'università di Macerata

“*Se una notte d'inverno un viaggiatore*”, come intitolava Calvino un suo celebre romanzo: se dunque un viaggiatore facesse ritorno in Italia dopo, diciamo, cinque anni senza aver letto i nostri giornali, resterebbe stupefatto. Perché cinque anni fa di federalismo non parlava nessuno, era un tema trattato semmai da qualche rivista specializzata o da qualche intellettuale praticamente isolato. Oggi di federalismo parlano tutti. Anzi credo che tutte le forze politiche siano d'accordo su una riforma in senso federale, comprese quelle che si sono sempre dimostrate avverse alle regioni: anche Alleanza nazionale credo non sia contraria, forse perché il termine ‘federale’ ricorda qualcosa di familiare. Però la confusione è massima: andiamo dal federalismo estremo di Miglio e delle giubbe verdi a quello dei sindaci. Il primo non è una cosa seria di cui meriti parlare: Miglio non riconosce come federale né il sistema tedesco né quello svizzero; ha una idea tutta sua di cosa sia uno stato federale, anzi finirà, come Luigi XIV, con dire “lo stato federale sono io”. C'è quindi, da un lato, l'idea di un federalismo in cui i rapporti tra gli stati membri con il centro federale sono più allentati di quanto non siano i rapporti loro e del centro federale con l'Unione europea - vero paradosso della teoria politica, come si vede. Dall'altro lato, c'è l'idea di un federalismo municipale, delle “cento città”, che sarebbe un altro inedito nel panorama mondiale dei sistemi politici.

Tutto questo ingenera confusione e, temo, serve ad allontanare l'attenzione da una considerazione accurata delle implicazioni e delle compatibilità tecniche di una riforma istituzionale importante (e necessaria) come quella che l'espressione ‘federalismo’ promette.

Se dovessi dare un titolo al mio intervento proporrei, provocatoriamente, un titolo del tipo “*Perché la sussidiarietà è una cosa seria e il federalismo dei sindaci non lo è*”, oppure “*Perché i consoli romani erano due e non tre*”.

Il problema che sta sotto questi titoli ad effetto è un serio problema di compatibilità tecnica tra soluzioni istituzionali. Il prof. Pastori ha già spiegato in cosa consista il principio di sussidiarietà, principio che oggi è ormai generalmente accettato come parola chiave ordinatrice dei rapporti centro - periferia, vera e propria parola magica. Il principio di sussidiarietà in realtà non è la soluzione di nessun problema. E' semplicemente un programma politico che promette di dare una soluzione politica dei problemi relativi alle relazioni centro - periferia. Ma non è già la soluzione di quei problemi: con il principio di sussidiarietà in mano non ci si può rivolgere a un giudice o alla corte costituzionale chiedendogli di dire di chi sono le competenze.

Il principio di sussidiarietà riguarda la politica. Dice che le decisioni e l'amministrazione dovrebbero essere affidate al livello più vicino ai cittadini che sia compatibile con i dovuti livelli di efficienza: si deve scendere quanto si può scendere. Ma siccome l'efficienza non è un calcolo matematico, ma un calcolo

politico, tutto dipende da che cosa si sceglie come parametro, verso cosa si vuole essere efficienti. Ecco che il principio di sussidiarietà significa questo: che in linea di massima si devono portare le competenze al livello più vicino ai cittadini, ma la decisione di cosa portare e dove compete a un organo politico. Da qui il problema ovvio, già comparso in tutti gli interventi che mi hanno preceduto, compresa l'introduzione di Paolo Caretti, il problema di trasformare la sussidiarietà da un puro principio politico in un preciso procedimento decisionale.

Se sussidiarietà vuol dire decisione politica, la garanzia di questa decisione sta tutta nel procedimento. L'istituzione della Camera delle regioni e la sua partecipazione al procedimento legislativo diventano le condizioni di pensabilità della sussidiarietà.

Sussidiarietà vuol dire qualcosa di molto importante in termini negativi, distruttivi. Quando uno Stato o un'organizzazione come l'Unione europea assumono la sussidiarietà come principio organizzatore, vuol dire che un altro principio organizzatore è stato superato, definitivamente abbandonato: il principio di ripartizione delle competenze. Se si accoglie un tipo di organizzazione delle competenze per cui l'artigianato riguarda i comuni, l'ambiente la provincia e così via, parlare di sussidiarietà non ha alcun senso. Le competenze sono già confezionate, impacchettate in scatole precise. Se invece la sussidiarietà è praticata sul serio, stabilire chi è titolare di una scatola, di una materia non ha molta importanza, perché tutto ciò che sta nella scatola è poi ridistribuito in base a criteri di efficienza.

La Comunità europea è un esempio splendido di tutto questo. Si è occupata di tutti i possibili campi, al di fuori di qualsiasi precisa competenza riconosciuta dai trattati, in base al solo principio di efficienza, efficienza rispetto alla liberalizzazione del mercato e alla regolazione della concorrenza. In base all'efficienza ha accentrato grandi poteri, ed ora la reazione è nel segno di un decentramento in nome della sussidiarietà. Ma perché questa sussidiarietà funzioni occorre un procedimento che garantisca il concorso delle volontà degli interessati.

Per questo, belle o brutte che siano, tutte le proposte di revisione in senso federale hanno come punto comune e risolutivo l'istituzione di una Camera in cui siano rappresentate le regioni, perché o esse sono presenti laddove si decide come si applica la sussidiarietà o questa resta solo una formula a senso unico, cioè in direzione centripeta, come già è stata in passato quella dell'interesse nazionale. Perché già oggi il nostro sistema delle competenze non è affatto basato su una precisa identificazione delle attribuzioni, ma in base al calcolo di quale sia il livello d'interesse coinvolto, se sia nazionale, regionale o locale. Solo che questo calcolo lo fa unilateralmente uno dei soggetti interessati, lo Stato. Di conseguenza la risposta è sempre e necessariamente centripeta, un continuo trasferimento di responsabilità decisionali verso il centro.

L'idea di una riforma in senso federale o regionale o autonomistico significa dunque anzitutto cominciare ad incidere sui meccanismi decisionali centrali. Ecco perché il federalismo o un regionalismo serio non si può fare, come si dice, "a

costituzione vigente”, senza cioè una revisione della disciplina costituzionale degli organi centrali: questo è il vero problema, non certo la revisione dell’attuale riparto territoriale delle competenze, perché quello è un problema superato, recessivo. La sussidiarietà, dunque, se è una cosa seria ha implicazioni molto serie, perché comporta la riscrittura di un pezzo di costituzione, di un pezzo cospicuo, perché toccare i meccanismi costituzionali e come mangiare le ciliege, uno tira l’altro.

Se la sussidiarietà è una cosa seria, il federalismo dei sindaci non lo è affatto. Non che un progetto municipalista non possa essere una soluzione seria, semplicemente non c’entra nulla con il federalismo, anzi è una proposta nettamente alternativa ad un progetto federalista. Un esempio di progetto municipalista serio lo abbiamo, è la Francia. E’ serio ed efficiente perché è strutturato con regole precise e attente alle compatibilità tecniche. Per esempio, una condizione del modello municipalista efficiente è che lo stato centrale sia efficiente, che abbia un’amministrazione efficiente. La Francia la ha per definizione, si potrebbe dire: quando si pensa ad una burocrazia efficiente viene subito in mente proprio la Francia. Non certo l’Italia. E poi i sindaci francesi stanno in parlamento: non si pone un problema di Camera delle regioni, per assicurare la sussidiarietà, perché i capi delle amministrazioni comunali stanno già nelle stanze dei bottoni. Chirac era sindaco prima di fare il Presidente della repubblica, il grande (non so se in termini di efficienza, ma certo in termini di importanza) sindaco di Parigi, e guidava un importante schieramento parlamentare. Questo è un accorgimento fondamentale, in una corretta interpretazione della sussidiarietà.

La nostra amministrazione centrale, invece, fa acqua. E’ un elefante prepotente e inefficiente. Come diceva Pastori poco fa, il primo obiettivo delle riforme è proprio di distruggere questa amministrazione burocratica ministeriale. Su questo persino Bossi ha ragione da vendere. Dobbiamo quindi cercare soluzioni che riformino lo stato e lo rendano efficiente partendo da questo presupposto, che lo stato di oggi è assolutamente inefficiente. Non possiamo incamminarci su un percorso che muove da un presupposto inverso: portiamo i sindaci a Roma, mettiamoli magari nel Senato, a trattare con i dirigenti generali dei ministeri le questioni delle autonomie locali. A me sembra che questo sia un suicidio per le autonomie: il movimento dei nuovi sindaci rischia inconsapevolmente di portare l’autonomia comunale verso il suicidio.

Sia chiaro, su molte cose hanno più che ragione: lo diceva prima Bartole e lo confermava Pastori. Oggi i sindaci sono gli esponenti politici che godono di maggior legittimazione politica in Italia: sono i fautori della rinascita dei comuni, anche di comuni che sino a poco tempo fa si consideravano persi. Questa è la loro forza. Dietro la legittimazione politica c’è il senso della responsabilità nei confronti degli elettori, e la responsabilità politica reclama la possibilità di agire e di scegliere, e quindi di liberarsi dai vincoli della burocrazia. Quando dal segretario comunale in su, sino al Ministro, c’è tutto un apparato burocratico che rema contro, che stringe lacci e laccioli, è chiaro che il sindaco si sente di avere un motore col turbo e il freno a mano tirato, e la prima cosa che chiede è di mollare il freno. Come non capirlo!

L'altra cosa su cui i sindaci hanno ragione è che le regioni, come ricordava ancora Bartole, in tutti questi anni si sono comportate male. Hanno cavalcato la politica non pensando alle grandi scelte ma all'amministrazione delle piccole cose, si sono messe sul piano della concorrenza con i comuni, hanno accentrato le competenze cercando di spiazzare la classe politica locale. Oggi la classe politica locale ha la forza politica di chiedere alla regione di cambiare atteggiamento: si pone nei confronti delle regioni su un piano di più accentuata critica e opposizione di quanto non faccia con lo stato. Il vero ostacolo oggi ad una seria riforma del sistema delle autonomie è proprio questa conflittualità tra regioni e enti locali. Il municipalismo è un movimento contro le regioni, e contro le regioni muove accordi di accerchiamento con le amministrazioni statali. Pretende per i comuni un collegamento diretto con le sedi decisionali centrali, una rappresentanza diretta ai vertici. In Francia questo funziona, non solo perché le regioni quasi non ci sono, ma perché il sindaco conta quanto il ministro e tratta alla pari. In Italia è diverso, il sindaco non conta come il ministro, ed entrambi non contano come il direttore generale di un ministero.

I consoli romani erano due, non tre. Grande saggezza, perché in due bisogna mettersi d'accordo, in tre si vota a maggioranza. Anche per far funzionare la sussidiarietà bisogna essere in due a trattare, non in tre. Se nel riformato Senato, quello federale, ci stessero le regioni insieme agli enti locali, allora sì che la burocrazia ministeriale tirerebbe un sospiro di sollievo: comuni e regioni passerebbero i giorni tra tavoli delle regole e commissioni di studio e, sottobanco, tratterebbero con i vertici della burocrazia statale per avvantaggiarsi nei confronti del proprio concorrente. Ministri e ministeri sarebbero più forti. Ma la riforma delle autonomie non voleva generare proprio il risultato opposto?

Anche se non piace ai nuovi sindaci, è necessario che a livello statale, nel riformato Senato, ci siano soltanto le regioni, come in tutti i sistemi federali efficienti. La Germania è l'esempio da seguire, ed infatti verso quell'esempio si stanno orientando anche in Spagna, la cui costituzione prevede una camera in cui sono rappresentate tutte le autonomie - una specie di CNEL delle istituzioni territoriali - e l'esperienza ha mostrato che non può funzionare. Pensiamo soltanto a questo aspetto, che non è affatto secondario: come si organizzano i gruppi parlamentari, i gruppi di lavoro in una camera del genere? Ci sono i sindaci di destra e quelli di sinistra che si alleano con i presidenti delle regioni dello stesso colore? Se questa fosse la logica organizzativa, allora il senato è inutile, passerà le giornate a discutere mozioni e ordini del giorno scritti con tutti gli equivoci e le mediazioni linguistiche di cui sono pieni i documenti che già ora i "tavoli comuni" sfornano periodicamente. Un gioco inutile, e intanto i ministeri fanno quello che vogliono.

Invece la sussidiarietà è una cosa seria. Come diceva giustamente Pastori, essa si deve applicare a tutti i livelli, al centro come nelle regioni. Le garanzie procedurali che le regioni devono avere al centro, devono averle anche i comuni a livello regionale: al centro saranno le regioni a prendere le decisioni insieme allo stato, in regione saranno i comuni a prendere le decisioni con la regione. Se noi

tolleriamo che ci sia un ente che può decidere senza essere vincolato al consenso degli enti di scala inferiore, lì le competenze si fermano: è una regola di fisica istituzionale, perché il centralismo non è né cattiveria né malattia, ma solo il prodotto di alcuni congegni istituzionali.

Tutto questo non significa che i sindaci non debbano avere accesso agli organi decisionali centrali. Proprio per la loro forza di rappresentanza politica il loro innesto nel Parlamento sarebbe senz'altro salutare. Ma non nel Senato. Qui non è la rappresentanza politica a contare, ma la rappresentanza degli interessi degli enti, delle regioni; qui si devono contrattare le competenze, i flussi finanziari ecc. Nell'altra Camera si fa politica, lì si pone il problema di un salutare innesto di soggetti dotati di una forte capacità rappresentativa. Non vedrei male, perciò, il superamento delle attuali regole sull'eleggibilità, che escludono i sindaci dei comuni con più di 20.000 abitanti. Proprio i sindaci dei comuni maggiori possono contare su una struttura amministrativa che consente loro di assentarsi per prendere parte alla vita parlamentare; sono loro che, provando agli elettori le proprie capacità alla guida dell'amministrazione comunale, possono chiedere a pieno titolo l'investitura per la rappresentanza politica più generale della comunità locale. E se la ottengono, finalmente l'intera rappresentanza politica della popolazione si ricompone nella loro persona: una più intensa identificazione della popolazione nel "suo" sindaco, con l'eliminazione di quelle sovrapposizioni che sono così spesso all'origine tanto di molti episodi di sottogoverno quanto dell'instabilità politica causata dalle continue imboscate politiche che vengono tese nell'oscurità delle segreterie politiche locali. Mi riferiscono alla perenne concorrenza che c'è, nella rappresentanza della popolazione locale, tra il sindaco o l'amministratore locale, da un lato, e il deputato o il sottosegretario, dall'altro: questi ultimi, scavalcando sistematicamente tutti i livelli intermedi di governo, cercano di proporsi come intermediari diretti tra gli interessi locali e le sedi decisionali centrali, il governo e il parlamento nazionali.

Insomma, il sindaco che si fa eleggere deputato per unificare la rappresentanza della "sua" popolazione e meglio interpretarne gli interessi anche al centro, mi sembrerebbe un grosso fattore di razionalità, di stabilità politica, di rafforzamento della credibilità rappresentativa del parlamento. Ha solo una controindicazione: chi persuaderà l'attuale classe politica italiana che, non solo deve rassegnarsi a perdere i seggi del Senato, che verrà "regionalizzato", ma anche subire alla Camera la concorrenza dei "nuovi" sindaci? E se con questo obiettivo regioni e comuni facessero, per una volta, fronte comune?