

ROBERTO BIN

Viviamo in un periodo di convulsione e confusione sul versante delle riforme istituzionali e del riassetto delle relazioni centro-periferia. Si susseguono le iniziative del Governo, che pure ritiene di non doversi impegnare direttamente in proposte di riforma della costituzione e di poter agire con le sole leggi ordinarie; sul tavolo della Commissione bicamerale si ammucchieranno proposte di revisione costituzionale ufficiali e officiose; dichiarazioni comuni e proposte informali provengono da quasi tutte le sedi istituzionali. La quantità dell'elaborazione politica è insomma grande; purtroppo non mi sembra che essa faccia sempre i conti con i risvolti tecnici delle questioni affrontate, con l'indispensabile quadro delle compatibilità istituzionali. Si vogliono progettare nuove macchine pensando solo a dove si vuole andare, no a come farle funzionare.

Vorrei dare il mio contributo tecnico affrontando due questioni "politiche" che hanno grosse implicazioni giuridiche: la "sussidiarietà", come principio di organizzazione del sistema delle autonomie, e lo scontro "politico" tra regioni e enti locali sul modo di concepirla.

1. Cosa significa il principio di sussidiarietà?

Da quando la ha fatto propria il Trattato di Maastricht¹, in Italia la parola magica che sembra poter risolvere il problema delle regioni e compendiare le prospettive del federalismo è: *sussidiarietà*. Non mi importa ricordare le origini di questo principio, che appaiono affondare nel solidarismo cattolico, ma solo valutarne il significato come regola di distribuzione dei compiti tra centro e periferia. Essa è affermata in Germania, all'interno di un contesto federale efficiente; è riaffermata come principio cardine dell'Unione europea, intesa lì come baluardo contro le spinte centralistiche degli organi della Comunità.

In contesti di tipo federale, l'appello al principio di sussidiarietà richiama un meccanismo di ripartizione dei compiti tra centro e periferia fortemente elastico e antagonista rispetto a rigide (e indifendibili) ripartizioni per materie. E' la ricerca del livello di governo più adeguato, più efficiente rispetto agli obiettivi, ricerca ispirata ad un'idea diametralmente opposta a quella del catalogo delle "materie" assegnate

¹ "Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario": art. 3B, comma II, del trattato sull'Unione europea.

separatamente ai diversi livelli di governo, delle rigide (e indifendibili) gabbie della separazione delle competenze. Proprio perché è rivolta a rendere elastica e mobile la linea di ripartizione delle funzioni tra enti, spiantando i tracciati predefiniti e le relative protezioni, l'idea di sussidiarietà ha come suo carattere ineliminabile una strutturale ambivalenza: può valere sia nel senso di un'espansione delle attribuzioni dell'ente maggiore che nel senso dell'espansione delle funzioni dell'ente minore. In questi termini, la sussidiarietà non si presenta come un criterio di attribuzione delle competenze, ma, anzi, come la negazione della possibilità stessa di predefinire criteri formali di attribuzione, poiché essa rinvia ad un *giudizio di opportunità* che non può che svolgersi caso per caso e in relazione ad un complesso di variabili destinate a mutare nel tempo.

La sussidiarietà non esprime un'idea nuova. Essa riassume in una parola l'assetto delle relazioni centro-periferia tipiche del federalismo (o regionalismo) cooperativo. Del resto in Italia essa funziona già da tempo come criterio ordinatore dei rapporti Stato-regioni-enti locali, solo che si chiama "variabile livello degli interessi"; è il criterio con cui si è proceduto alla tecnica del "ritaglio delle competenze" decidendo, materia per materia, argomento per argomento, cosa sia di interesse nazionale, cosa di interesse regionale, cosa di interesse locale. Con il placet della Corte costituzionale, questa tecnica ha di fatto soppiantato la distinzione delle competenze per materie a per livello di normazione (le leggi statali cornice e le leggi regionali di principio). Ribattezzarlo oggi 'sussidiarietà' cambierà il modo di funzionare di questo criterio?

Non è così, infatti. La sussidiarietà è un criterio che rinvia necessariamente a valutazioni condotte in termini di *efficienza* dell'intervento, che a loro volta rinviano a valori e a obiettivi politici (cose del tutto diverse essendo, per esempio, l'efficienza rispetto alla liberalizzazione del mercato, rispetto alla garanzia di livelli accettabili di prestazione dei servizi, rispetto all'economicità di gestione del servizio ecc). Introdurre criteri di ripartizione delle competenze basati su concetti esplicitamente elastici e valutativi, anziché su criteri apparentemente giuridici come quelli fissati dalle "vecchie" costituzioni "dualistiche" (di cui un buon esempio è dato dall'art. 117 dell'attuale costituzione italiana), serve proprio a chiarire definitivamente che della loro determinazione si deve dare carico l'apparato *politico*. Si tratta di decretare la rinuncia, anche formale, a regole *giuridiche*, tassative, preventive, circa l'attribuzione di questa o quella competenza, per sostituirla con valutazioni di *opportunità* da svolgersi di volta in volta.

Ne discende che anche la garanzia dei ruoli rispettivi del centro e della periferia cambia radicalmente, se alla ripartizione preventiva delle attribuzioni si sostituisce la sussidiarietà; perché la garanzia non starà più nella vigilanza e protezione dei propri confini, svolta secondo le tecniche della difesa giudiziaria. Non

essendo questione di diritto, non è questione per i giudici. Lo testimonia l'atteggiamento della Corte costituzionale federale tedesca che, pur in presenza di riferimenti costituzionali espliciti (§ 72.2) e impliciti (§ 28.2) alla sussidiarietà come regola dei rapporti tra *Bund* e *Länder*, e tra questi e gli enti locali minori, si è manifestata contraria a giudicare in una materia che essa fa rientrare nel campo delle valutazioni politiche; ma lo testimonia non di meno l'atteggiamento della nostra Corte costituzionale, sempre così in difficoltà quando si tratta di giudicare del "livello degli interessi".

In altri termini, la sussidiarietà promette di operare più come principio politico, programma per il legislatore futuro, invitato a allocare verso il basso l'esercizio delle funzioni pubbliche, che come principio giuridico, criterio "giustiziabile" di ripartizione delle funzioni. Ma ciò non può che significare che le garanzie del rispetto del principio debbano essere essenzialmente politiche, poiché al giudice non residua che un intervento estremo, diretto a colpire solo i casi più macroscopici di "irragionevole" allocazione delle funzioni. L'esperienza tedesca ci indica, ancora una volta, quali possono essere le garanzie politiche e come esse possano funzionare da valido meccanismo equilibratore, capace cioè di evitare che attraverso il principio efficientistico della sussidiarietà si compia un sistematico travaso di funzioni verso il centro.

2. La sussidiarietà presa sul serio: a livello statale

Prendere sul serio la sussidiarietà significa considerare anzitutto il problema della "regionalizzazione" del Senato, problema che, infatti, è oggi al primo posto in tutte le proposte serie di revisione dell'assetto regionale italiano. I modi con cui si può procedere alla riforma del Senato sono diversi, ma non tutti promettono di essere efficienti rispetto all'obiettivo di ritrovare nel meccanismo di codecisione le garanzie di stabilizzazione dei rapporti tra centro e periferia. La rilevanza dell'argomento fa sì che assai spesso i discorsi che lo affrontano siano dominati dai riflessi politici della questione, lasciando nell'ombra gli aspetti tecnici, cioè le implicazioni che le diverse soluzioni possono avere per il modo di funzionare dell'organo e per la sua capacità di rispondere alle esigenze di un assetto stabile dei poteri.

Un primo problema che dobbiamo porci è se nel Senato debbano essere rappresentate solo le regioni o anche gli altri enti locali, ossia l'intero sistema delle autonomie. E' un problema molto delicato, anzi è forse oggi la questione più dibattuta e che paralizza ogni serio tentativo di riforma. Il nodo è tutto politico. I "nuovi sindaci", quelli eletti direttamente dai cittadini grazie al nuovo sistema elettorale, non sopportano il giogo delle regioni, che in molti casi si sono

effettivamente comportate in modo non meno centralistico e burocratico dei ministeri. le regioni sono accusate da loro di aver costruito macchine burocratiche tanto imponenti quanto inefficienti, di non aver decentrato le funzioni amministrative, di cercare di impicciarsi nelle decisioni dei comuni ostacolandone il funzionamento. Le accuse sono talvolta fondate, in altri casi no: ma questo poco importa. Importa invece che il “movimento dei nuovi sindaci” rivendica un accesso diretto al centro per ottenere in quella sede le garanzie di autonomia nei confronti delle regioni prima ancora che nei confronti dei ministeri. Come si vede, si innesca ancora una volta una di quelle spirali centripete che hanno strangolato le regioni.

Sul piano delle riforme istituzionali, il “movimento” chiede che il Senato, se deve essere riformato, lo sia con l’inserimento della rappresentanza di tutti gli enti locali. E’ il *Senato delle autonomie*, il cui modello di riferimento è offerto dal Comitato delle regioni istituito in Europa dal Trattato di Maastricht e, per altri versi, dal Senato francese. Non sono due esempi felici. Il Comitato delle regioni è un organo che non ha quasi nessun potere e rappresenta tutto salvo un modello di funzionalità; il Senato francese è un organo politico di un paese che è l’emblema dello stato accentrato. Il fatto è che il Senato delle autonomie non funzionerebbe: sarebbe una sorta di CNEL, quell’inutile organo che la nostra costituzione ha istituito per riunirvi le rappresentanze degli interessi che si incrociano e si scontrano nel mondo economico. Nel Senato si incrocerebbero e si scontrerebbero gli interessi dei diversi livelli di governo, elidendosi gli uni con gli altri. Trattandosi di un congegno istituzionale, non è un cattivo esperimento mentale pensare a come potrebbe funzionare in concreto: e allora, come si formerebbero i gruppi e le maggioranze nel Senato delle autonomie? I Senatori si dividerebbero per livello dell’ente di appartenenza o per colore politico, o un po’ per l’uno e un po’ per l’altro? Non sarebbe la sede in cui il “sistema delle autonomie” dialoga con lo stato su un piano di parità e con esso contratta, ma l’ennesimo apparato tanto costoso quanto inutile: destinato perciò a essere popolato da politici in disgrazia lì comodamente parcheggiati, impegnati a raggiungere complicate mediazioni linguistiche su documenti generici cui non baderebbero né i comuni né le regioni né i ministeri. Non c’è dubbio che se le istituzioni centrali dovessero davvero cedere un ramo del parlamento alla periferia, proprio questa sarebbe la soluzione per cui opterebbero.

Il Senato delle autonomie appare sostanzialmente incompatibile con l’assetto federale ed anche con un regionalismo avanzato. La sua filosofia muove dalla premessa che le “autonomie” regionali, provinciali e comunali siano sostanzialmente parificate ed egualmente garantite: una filosofia, dunque, da sempre riaffiorante in Italia e che è stata tra i principali fattori “ideali” che hanno impedito alle regioni di affermarsi. In un’ottica federale, che può ben essere rappresentata dalla versione tedesca, le autonomie locali sono sì costituzionalmente garantite, ma la loro

organizzazione (in termini di strutture e di competenze, quantomeno) è riservata all'entità federata. E' questa l'unico interlocutore dello stato centrale, non essendo ammissibili fili diretti e legami concorrenziali tra l'amministrazione centrale e quella locale. 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. La scelta di un Senato rappresentativo delle sole regioni costituisce, dunque, un'opzione necessaria e strategica per una riforma dello stato in senso federale.

3. *Il Senato delle Regioni*

Ma con ciò il problema non è affatto risolto, perché bisogna ancora decidere come si forma il *Senato delle regioni*. I suoi membri sono eletti direttamente dal popolo? E' un'ipotesi ben poco convincente. La stessa esperienza italiana, passata e presente, dell'elezione del senato "a base regionale" (art. 57, 1 Cost.) mostra con chiarezza come venga così a costituirsi un'assemblea "politica" che non ha motivi di differenziarsi dalla "Camera bassa", né come competenze né come comportamenti. Lo dimostra anche la storia americana: la riforma del 1913 - che ha segnato il passaggio dall'iniziale elezione indiretta dei senatori, da parte della assemblee elettive degli stati-membri, all'elezione diretta - ha anche definitivamente rafforzato un ruolo politico generale del Senato, ed ha fatto anzi del senatore la figura eminente del sistema politico dello stato-membro, il punto culminante della carriera politica locale. Ma si è persa così la funzione, originariamente assegnata al sistema indiretto di nomina, di "fornire ai governi statali il controllo su un organo del governo federale, tale da garantire l'autorità dei primi, costituendo nel contempo, un ottimo punto di incontro tra i due sistemi"².

Se i senatori non sono eletti direttamente, potrebbero essere i consigli regionali a sceglierli. Anche questa soluzione è ben conosciuta, ma non ha mai dato i risultati voluti. Sia negli Stati Uniti, dove questo era il sistema prima del XVII emendamento, sia in Austria, la formula si è rilevata poco soddisfacente, perché l'elezione da parte di un'assemblea "politica" e rappresentativa perpetua in capo ai senatori le appartenenze politiche di cui sono espressione. In Senato le maggioranze si comporrebbe dunque non sulla base degli interessi espressi dalle singole regioni, ma secondo le consuete divisioni politiche e partitiche presenti nelle assemblee locali: vi sarebbe il gruppo di questo e di quel partito, esattamente come nel Senato e nella Camera attuali. L'ovvia conseguenza sarebbe che anche il Senato ambirebbe a diventare una platea politica, dove non ci si occupa di trattare con lo stato le misure

² *Il Federalista*, LXII

che sono di interesse della propria regione, ma si svolge un ruolo politico concorrenziale con quello della Camera e, eventualmente, anche in opposizione alla Camera (dato che potrebbe esprimere una maggioranza diversa). In America questa formula si è dimostrata instabile, essendo logico l'approdo ad una elezione diretta dei senatori, quale espressione della loro piena legittimazione politico-rappresentativa. In Austria questa formula si è dimostrata inefficiente, restando il *Bundesrat* una camera organizzata secondo le forti strutture partitiche nazionali, sostanzialmente incapace di garantire gli interessi "sogettivi" dei *Länder*: tanto è vero che si è dovuto introdurre (dicembre 1984), a garanzia degli interessi dei *Länder*, un emendamento costituzionale che porta a 2/3 la maggioranza per l'approvazione, nel *Bundesrat* stesso, delle leggi costituzionali che incidono restrittivamente sui poteri locali.

L'unica soluzione che promette un funzionamento efficiente è che il Senato sia nominato dagli esecutivi regionali. Essa è adottata - per tradizione storica, si potrebbe dire - dalla costituzione federale tedesca, e lì ha dimostrato di servire egregiamente alla cura degli interessi delle regioni, non in quanto *comunità*, ma in quanto *ente*. Se dalla "federalizzazione" del Senato ci si attende il risultato di inserire le regioni nei processi decisionali nazionali che investono il riparto delle competenze stato-regioni (leggi cornice, leggi organiche, grandi riforme, programmi e atti di indirizzo, riparto finanziario), è proprio l'ente che deve esservi rappresentato, non la comunità (che già si esprime nella Camera dei deputati). La costituzione tedesca è estremamente coerente nel disegnare composizione e funzioni del *Bundesrat*: i *Länder* non vi hanno *seggi*, ma *voti* (un unico rappresentante può far pesare tutti i voti del *Land*; i voti possono essere dati *solo unitariamente*), e sono rappresentati da membri del loro governo, che li nomina e li revoca.

E' chiaro che un Senato formato secondo questo modello sarebbe del tutto differenziato, quanto a competenze, dalla Camera dei deputati. Gli sarebbe negato qualsiasi potere per ciò che attiene al rapporto fiduciario e al controllo politico del governo, per esempio: si occuperebbe delle sole decisioni che attengono ai rapporti stato-regioni. Non saremmo più sul piano di un bicameralismo più o meno paritario, ma in presenza di un bicameralismo fortemente spaiato (se di bicameralismo si può ancora parlare), in cui alle regioni è concesso di occupare quello che oggi è un ramo del Parlamento, al solo scopo di controllare ciò che viene fatto dall'altro ramo, e garantire che tutto quello che la Camera (e il governo) fa, e che riguarda le regioni, abbia i contenuti conformi all'assetto costituzionale dei poteri (assetto che sarebbe dominato, in fondo, non più da una definizione reticolare delle funzioni, ma dal principio cooperativo del mutuo consenso).

Vengono spesso proposte soluzioni ibride, che hanno ovviamente il vantaggio di mediare tra più esigenze ed interessi. Tuttavia l'innesto di quote di senatori elettivi

su un modello di tipo tedesco sembra far esplodere il modello stesso, paralizzandone l'efficienza e compromettendone la coerenza. Il Senato diverrebbe la sede della mediazione, non già tra interessi "geografici" ricollegabili alle diverse regioni, ma tra gli interessi "corporativi" delle regioni ed interessi "politici" generali, o che tali si presumono. I gruppi parlamentari si costituirebbero in forza della topografia delle regioni o di quella dei partiti? In che modo il Senato potrebbe svolgere la sua funzione di contrappeso alle spinte centralizzanti della maggioranza parlamentare e del "suo" governo, se si ritrova la stessa maggioranza schierata al proprio interno? E come si potrebbe imporre a politici debitamente eletti dal corpo elettorale di non occuparsi della politica generale del Paese, ma di dedicarsi esclusivamente alle questioni del riparto di competenze stato-Regioni? Questi problemi sono noti in Spagna, dove il Senato è la camera "di rappresentanza territoriale", ma la sua composizione è "mista" (in parte elettiva, in parte su designazione delle assemblee elettive): è proprio dalla "territorializzazione" del Senato (incominciando dalle norme regolamentari sulla costituzione dei gruppi) che si vuol far partire il processo di riforma del sistema delle autonomie, poiché è solo un funzionamento realmente "federale" del Senato che può garantire la tenuta dell'impalcatura che struttura i rapporti centro-periferia.

3. La sussidiarietà presa sul serio a livello regionale: le ragioni del "neomunicipalismo"

L'ipotesi di un Senato delle regioni è ovviamente avversata con forza dai sindaci, che pretendono di accedere direttamente alle sedi istituzionali nazionali, su un piano di assoluta parità con le regioni. E' una pretesa in parte giusta, in parte sbagliata, come si è visto. Nella parte in cui è giusta, esprime esigenze a cui bisogna trovare una risposta sul piano istituzionale.

La prima esigenza, quella più evidente, è la difesa dal "centralismo regionale", dalla tendenza delle regioni di impossessarsi di tutte le attribuzioni estromettendo comuni e province. Ma se questo è il problema, la soluzione non può essere "tutti a Roma": così come la sussidiarietà si esprime, sul piano nazionale, con il procedimento di codecisione che associa le regioni alle decisioni dello stato, altrettanto può ripetersi al livello regionale. In molte regioni stanno per essere istituite "camere delle autonomie", cioè organi di rappresentanza degli enti locali chiamati a partecipare alle decisioni della regione. E' una strada promettente, a condizione che le cose si facciano seriamente, il che non sempre avviene. Farlo sul serio significa, da parte delle regioni, riconoscere ai "loro" enti locali le stesse forme di rappresentanza e di codecisione che esse rivendicano nei confronti dello stato.

Codecisione significa rapporto paritario, non subordinazione gerarchica mitigata da paternalistiche forme di “partecipazione”.E’ quello che le regioni ribadiscono in ogni incontro con gli organi dello stato e devono essere in grado di accettare in ogni incontro con gli enti locali. Perché se no ovviamente gli enti locali si sentono in obbligo di superare la subordinazione gerarchica nei confronti delle regioni rivendicando una pari-ordinazione con esse negli organi e nei “tavoli” istituiti presso le istituzioni centrali, il che è esattamente quanto più piace alle burocrazie ministeriali che tali istituzioni occupano.

La seconda esigenza è dare ai sindaci strumenti adeguati di rappresentanza degli interessi dei propri concittadini. 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 potrebbe prospettare l’innesto di soggetti dotati di una forte capacità rappresentativa. Nessuno lo ha ancora proposto, ma una grande riforma potrebbe essere proprio il superamento della attuali regole (legislative, non costituzionali) sull’eleggibilità, che escludono i sindaci dei comuni con più di 20.000 abitanti. Proprio i sindaci dei comuni maggiori potrebbero (e dovrebbero) 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 ricomporrebbe 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, la possibilità che il sindaco si faccia eleggere deputato per unificare la rappresentanza della “sua” popolazione e meglio interpretarne gli interessi anche al centro, potrebbe diventare un grosso fattore di razionalità, di stabilità politica, di rafforzamento della credibilità rappresentativa del parlamento. In questo l’esempio francese potrebbe essere seguito. In Francia vige la tradizione della cumulabilità delle cariche elettive, e questo fa sì che chi è sindaco possa contemporaneamente

essere deputato o ministro. Quasi metà dell'Assemblea nazionale è formata da sindaci "effettivi". Fare il sindaco è diventata perciò una fase quasi obbligatoria del *cursus honorum* del politico, con conseguenze molto importanti anche per la "cultura" che il politico si forma. Di quella "cultura" di amministrazione e di governo che invece i nostri politici in genere non hanno: e si vede, perché se l'avessero si preoccuperebbero assai di più della applicazione amministrativa delle leggi, ed eviterebbero di sfornare provvedimenti che inzeppano l'amministrazione di "lacci e laccioli". Il che è proprio la prima cosa di cui i sindaci (e i cittadini) si lamentano.