

I “saggi” e le regioni

di Roberto Bin
(29 aprile 2013)

Nella *Relazione finale* dei “saggi” nominati da Napolitano ci sono almeno tre punti, relativi alle regioni, che non mi convincono:

1. Il primo riguarda il “superamento del bicameralismo paritario”. Assolutamente d'accordo con l'obiettivo, s'intende, ma resto preoccupato del modo con cui s'imposta la soluzione del problema. Ecco il punto:

Il Senato delle Regioni è costituito da tutti i Presidenti di Regione e da rappresentanti delle Regioni, eletti da ciascun Consiglio Regionale in misura proporzionale al numero degli abitanti della Regione. Si potrà prevedere che il Consiglio Regionale debba eleggere, nella propria quota, uno o più sindaci. Questo Senato assorbe le funzioni della Conferenza Stato Regioni e partecipa al procedimento legislativo.

Le mie perplessità nascono anzitutto dalla composizione del Senato “regionale”. La composizione mista (Presidenti più componenti eletti dal Consiglio regionale, magari con rappresentanze dei sindaci) lascia immaginare una camera in cui la rappresentanza di ogni regione sarebbe frammentata politicamente: è ovvio infatti che il Consiglio regionale procederebbe all'elezione dei suoi rappresentanti “in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze” (per usare i termini dell'art. 83 Cost.). Il Senato allora si troverebbe diviso per schieramenti politici, più che per interessi territoriali: con il rischio per giunta che la rappresentanza dei sindaci possa formare un gruppo a se stante, accentuando la dialettica politica. Sui grandi temi, il senatori si dividerebbero per schieramenti politici, sugli altri punti rischierebbero di trascinare a Roma le controversie locali.

Il rischio di questa soluzione è evidente: il Senato non darebbe alcuna seria garanzia di tutela contro le spinte centralistiche del Governo e della “sua” maggioranza, né agli interessi dei singoli territori né agli interessi delle autonomie globalmente intese. Né potrebbe essere un'efficiente sede di negoziazione tra centro e periferia: per cui non potrebbe affatto assorbire le funzioni della Conferenza Stato e Regioni. Ciò è di tutta evidenza se si pone lo sguardo non sull'attività legislativa – che oggi in effetti sfugge in larga parte alla negoziazione in Conferenza – ma su quella amministrativa, che resterebbe fuori dall'ottica stessa del Senato “regionale”.

Convince invece il sistema di individuazione delle competenze “legislative” del Senato “regionale”, limitate a poche materie “necessarie” ma con la possibilità di “chiamare” il proprio intervento su ogni provvedimento approvato dalla Camera. Naturalmente l'efficienza di questo meccanismo dipenderebbe largamente dalle norme legislative d'attuazione e dai regolamenti interni delle Camere stesse.

Quale poi possa essere la soluzione assunta per il Senato, resterebbe comunque in piedi l'esigenza di mantenere in vita un meccanismo di negoziazione tra Governo e esecutivi regionali, come – di fatto o di diritto – accade in ogni sistema federale o regionale¹. Il rafforzamento di questo meccanismo, a mio modo di vedere,

¹ Cfr. R. Bin – I. Ruggiu, [La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle Conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni](#), in “Le istituzioni del federalismo” 6/2006.

rappresenterebbe il vero punto decisivo di un riassetto del Titolo V, mentre la riforma in senso regionale del Senato rappresenta più una soluzione del problema del bicameralismo (rendendo meno dura da digerire la semplice abolizione della seconda Camera) che una soluzione del problema dell'assenza di istituzioni in cui si svolga la leale collaborazione tra i diversi livelli di governo.

2. Il secondo punto della *Relazione finale* che trovo poco convincente riguarda il riparto delle funzioni tra Stato e regioni. Qui mi sembra che sia anzitutto percepita in maniera sfocata la causa del cattivo funzionamento dell'attuale Titolo V e che, di conseguenza, sia scentrata la soluzione proposta:

è opinione quasi unanime che il punto più critico del nuovo titolo V della Costituzione approvato nel 2001 sia costituito dalla ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni (Art. 117), e in specie dalla enumerazione delle materie di competenza concorrente. Il Gruppo di lavoro propone perciò che con un disegno di legge costituzionale *ad hoc* siano introdotte alcune limitate modifiche all'articolo 117 della Costituzione. Esse dovrebbero prevedere: a) che l'elenco delle materie di competenza concorrente sia radicalmente sfoltito, assegnando alla competenza esclusiva dello Stato le grandi reti di trasporto e navigazione, i porti e aeroporti civili di interesse nazionale, la attività di produzione e trasporto di energia di interesse nazionale, l'ordinamento della comunicazione e le reti di telecomunicazione di interesse nazionale, attribuendo conseguentemente alla potestà legislativa regionale le infrastrutture e le reti di interesse regionale e locale e i porti turistici; b) che spetti allo Stato decidere quali infrastrutture siano di interesse nazionale, automaticamente attribuendo le altre alla competenza regionale; c) che sia riportata alla competenza esclusiva del legislatore statale la "sicurezza sul lavoro"; d) che nell'art. 117 sia inserita la clausola di supremazia presente in varia forma in tutti gli ordinamenti costituzionali federali, per esempio prevedendo, come disposizione di chiusura dell'art. 117, che in ogni caso "il legislatore statale, nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, può adottare i provvedimenti necessari ad assicurare la garanzia dei diritti costituzionali e la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica" (formulazione che rieccheggia quella contenuta nella legge Fondamentale tedesca).

Dissentito solo in parte dall'opinione "quasi unanime" posta in premessa. A mio modo di vedere il vero punto critico del nuovo Titolo V riguarda la sua impostazione di fondo, non l'inserimento di questa o quella materia in un elenco o nell'altro, né la previsione in sé e per sé di alcune materie concorrenti. Con la proposta di una riforma in senso "regionale" del Senato, la Commissione dei "saggi" mostra di avvertire con chiarezza la grave mancanza nel nostro sistema di istituzioni in cui si possa attuare quella cooperazione tra livelli di governo che è la condizione di efficienza di qualsiasi sistema federale o regionale odierno. Per contro, il sistema di divisione "per materie" delle competenze fa un passo indietro, cercando di irrigidire i ruoli dei diversi livelli di governo in una ripartizione predefinita e rigida: salvo poi rimediare introducendo il principio della prevalenza dell'interesse nazionale, slegandone l'applicazione da qualsivoglia garanzia. Nulla di nuovo, questo è il sistema che *di fatto* (*rectius*: in base alla giurisprudenza costituzionale) oggi funziona in Italia: purtroppo funziona molto male.

Se al momento della scrittura della riforma del Titolo V, nel 2001, si fosse ragionato approfonditamente sulle cause che avevano portato al fallimento del Titolo V come sistema di norme che regolano le relazioni tra Stato e regioni, probabilmente non si

sarebbero compiuti due errori cruciali: fissare nel riparto delle potestà legislative il fulcro del sistema, totalmente ignorando l'aspetto dell'amministrazione; fissare il riparto delle potestà legislative attraverso l'impiego di elenchi di materie, etichette di per sé vuote di significato, le "pagine bianche" di cui parlava Livio Paladin² esattamente quarantadue anni fa. Ciò nonostante, a dimostrazione della distanza incolmabile che separa la *comprensione* del problema dai tentativi politici di risolverlo, basta considerare che *tutte* le proposte di riforma del "nuovo" Titolo V – dalla *devolution* proposta inizialmente dalla Lega, alla riforma costituzionale approvata nel 2005, e poi al recente tentativo velleitario del ministro Patroni Griffi, che ha preso corpo in un disegno di legge di riforma del Titolo V presentato allo scadere della scorsa legislatura – hanno puntato sul trasferimento di qualche etichetta da un elenco all'altro, con ciò perpetuando l'errore di fondo.

Ecco in che cosa dissento dalla "opinione quasi unanime" cui si riferiscono i saggi: il problema non sono le *materie elencate*, ma gli *elenchi delle materie*! La vita sociale e l'economia pongono problemi complessi, quasi nessuno dei quali rientra in una sola "materia". La giurisprudenza costituzionale conosce bene la questione e ha cercato di risolverla più o meno brillantemente. Più brillantemente nei primi anni di applicazione del "nuovo" Titolo V, quando la Corte aveva elaborato una strategia per affrontare il "groviglio di competenze" che si realizzava su quasi ogni argomento legislativo: le "materie trasversali", il depotenziamento dei vincoli che subivano le competenze regionali, soggette al rispetto dei soli principi, l'obbligo dell'intesa per la validità degli atti amministrativi statali di attuazione, la "chiamata in sussidiarietà" e le garanzie procedurali riconosciute alle regioni. Meno brillantemente oggi, essendosi la Corte attestata sull'uso alquanto rozzo del "criterio della prevalenza" che premia sempre lo Stato e costituisce una riedizione brutale dell'interesse nazionale.

Spostare una materia da un elenco all'altro o ripristinare la prevalenza esplicita dell'interesse nazionale non serve a nulla (se non ad assecondare quello che la Corte costituzionale ha già detto e ridetto).

Quale può essere la soluzione? Ci sarebbe una soluzione "a costo zero" per quanto riguarda l'uso di strumenti normativi, costituzionali o legislativi che siano. Il modello, almeno per la metodologia, è quello della *Sewel Convention* che regola i rapporti tra la legislazione del Regno Unito e la Scozia, disciplinando in via d'accordo politico le zone di sovrapposizione delle competenze. Non c'è bisogno di atti legislativi, ma basterebbero accordi politici o, al limite, anche semplici atti unilaterali del Governo che definiscano le attribuzioni dello Stato che s'intendono preservare, ciò che invece deve essere riconosciuto alle regioni ed i limiti che la legislazione di esse non può superare: queste indicazioni serviranno da direttiva per gli uffici governativi preposti al controllo della legislazione regionale, come pure per gli uffici legislativi delle regioni. Qualcosa di più esteso e descrittivo dei vecchi decreti di trasferimento delle funzioni e, soprattutto, un testo da scrivere in accordo con le regioni, che si soffermi anche discorsivamente su regole, riserve, procedure. *Soft law*, certo, ma che può essere scritta in un linguaggio non legislativo né burocratico, entrare nei particolari, definire una volta per tutte i punti controversi e le modalità per risolvere preventivamente gli eventuali futuri contrasti, aggiornare di volta in volta i propri contenuti quando nuove zone di confine si profilino. Per questo non servono leggi costituzionali, ma solo volontà politica da parte di un Governo che voglia svolgere la sua funzione senza provocare conflitti sistematici, risparmiando a se stesso, in primo luogo, tutto quello che comporta la sistematica vertenza giudiziaria davanti alla Corte costituzionale per l'efficacia della propria azione.

² *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in "Foro amm." 1971, III, 3 ss., 39

Per raggiungere questo obiettivo – che non dovrebbe essere una legge né un atto normativo – non servirebbe un “Senato delle regioni”, ma basterebbe qualcosa di più funzionale dell’attuale Conferenza Stato-regioni. Basterebbe istituzionalizzare la Conferenza dei presidenti delle regioni. Servirebbe però anche che il Governo ottenesse il rispetto della *soft law* da parte dei suoi stessi apparati tecnico-amministrativi, quelli cioè che scrivono gli atti normativi e che propongono l’impugnazione delle leggi regionali.

3. Il terzo punto “critico” della *Relazione finale* non dipende da quel che dice, ma da ciò che tace e va ben oltre il problema dell’autonomia regionale.

Dieci anni quasi ininterrotti di permanenza al Governo non sono bastati al partito che ha fatto del federalismo e degli interessi del Nord la sua unica ragione di vita per compiere quella che avrebbe dovuto essere la sua missione storica: infrangere il muro della burocrazia ministeriale e la sua resistenza a qualsiasi emersione dell’autonomia politica regionale. Anzi, è accaduto l’opposto: la pochezza tecnica del personale politico che ha governato il paese ha lasciato il campo aperto al dilagare di un ceto semi-tecnico e semi-politico composto da consiglieri di Stato, alti dirigenti dell’amministrazione e della ragioneria, magistrati ordinari e contabili, che si manifesta in tutta la sua sub-cultura centralistica e autoreferenziale. Mai come negli ultimi anni essa emerge senza pudore, e riversa la sua visione centralistica e autoritaria nei decreti-legge che rivoluzionano l’assetto delle Province, mettono sotto tutela gli organi politici delle Regioni, reintroducono vincoli e controlli preventivi: il già ricordato progetto di riforma costituzionale presentato a fine legislatura dal Governo Monti rappresenta l’infelice sintesi di questa sub-cultura.

Essa permea molti degli apparati amministrativi di vertice dello Stato che hanno goduto in questi anni di mano libera nel tracciare le direttrici tecniche della politica nazionale, e si traduce in una continua e asfissiante pressione centralistica. La guida politica non ha saputo fronteggiarla, anzi ne è stata a sua volta permeata: anche le istituzioni politico-culturali che stanno a fianco dei partiti sono ampiamente “infiltrate” dai rappresentanti di questo ceto “tecnico”.

Notava Carl Schmitt, con la consueta lucida spietatezza, che “*anche il principe più assoluto deve fare affidamento su resoconti e informazioni ed è dipendente dai suoi consiglieri... Ogni potere diretto è quindi immediatamente sottoposto a influssi indiretti... Detto altrimenti: davanti a ogni camera del potere diretto si forma un’anticamera di influssi e poteri indiretti, un accesso all’orecchio del potente, un corridoio verso la sua anima. Non c’è potere umano che non abbia questa anticamera e questo corridoio*”³. Si potrebbe aggiungere che il livello di chi popola l’anticamera offre la misura della qualità di chi esercita il potere. Con ciò intendo ipotizzare che il marcato centralismo di questi anni non sia stato una scelta politica deliberata, quanto piuttosto il frutto di una spinta corporativa del corridoio, tesa a difendere il proprio ruolo, della quale però i politici non sono stati capaci di intendere tutte le gravi conseguenze.

Riformare l’anticamera del Governo è quindi un obiettivo che inserirei ai primi posti dei problemi da affrontare. Non solo perché chi la popola si è dimostrato radicalmente incapace di concepire qualcosa che sfugga al suo controllo, in spregio a qualsiasi istanza di autonomia (si pensi per esempio a dove sia finita l’autonomia universitaria); ma anche perché il “personale tecnico” che opera nei ministeri, nelle istituzioni e persino nei partiti ha intessuto una rete di rapporti personali e di percorsi di carriera che ha imprigionato l’azione politica delle istituzioni entro un’ottica ideologicamente centralista e burocratica.

Questa rete va lacerata, e si dovrebbe prendere le mosse dalla riforma di due centri di potere che la Costituzione contempla come organi “ausiliari” fondamentali per la vita

³ *Dialogo sul potere*, tr. it. di G. Gurisatti, Milano, Adelphi, 2012, 22-24.

democratica dello Stato, ma la cui disciplina risale agli anni più bui del regime fascista: l'ordinamento del Consiglio di Stato risale al 1924, quello della Corte dei conti al 1934. Ben prima di ogni riforma costituzionale, dunque, dovrebbe essere assicurata l'attuazione della costituzione e la "defascistizzazione" delle istituzioni pubbliche, per assicurare il corretto funzionamento del sistema parlamentare e di quello delle autonomie. L'eccessiva vicinanza tra il Governo e le istituzioni di garanzia crea un cortocircuito istituzionalizzato che mina le basi stesse dello Stato di diritto: magistrati e consiglieri entrano ed escono da incarichi di Governo (passano cioè dall'anticamera alla camera del potere), da ruoli di alta amministrazione o da quelli delle autorità di vigilanza, mantenendo inalterati gli stretti rapporti con gli organi giudicanti⁴. Definire 'corporativa' la rete con cui avvolgono le istituzioni politiche è usare un eufemismo. Essa ormai ha avvolto in sé gli stessi partiti politici.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali

⁴ Si vedano gli interventi raccolti in *Giudice amministrativo e diritti costituzionali*, a cura di P. Bonetti, A. Cassatella, F. Cortese, A. Deffenu, A. Guazzarotti, Torino, Giappichelli, 2012.