

Il problema non sono le regioni (e il Titolo V), ma il governo (e la sua burocrazia). Note alla bozza di riforma costituzionale del 12 marzo 2014

di Roberto Bin
(17 marzo 2014)

Di tutti i testi di riforma del Titolo V che sono stati prospettati dopo la riforma del 2001, quello attuale (a cui in seguito mi riferirò con il termine *bozza*) è l'unico che meriti seria attenzione. È un progetto che presenta molte novità interessanti, qualche soluzione decisamente condivisibile, alcuni punti criticabili e una lacuna preoccupante. Procediamo con ordine.

1. Di novità interessanti ve ne sono diverse. Qui mi limiterò a citare le principali:

a) la sostituzione del Senato con l'*Assemblea delle autonomie* (l'Assemblea, nel prosieguo). È una riforma su cui si è discusso sin troppo e che potrebbe essere perseguita praticando vie molto diverse. Quella scelta nella bozza è una delle soluzioni possibili: un'assemblea composta in parte dai presidenti delle Regioni, in parte da membri eletti da ciascun consiglio regionale al proprio interno, in parte da sindaci eletti dall'assemblea dei sindaci di ciascuna regione. Sin qui la soluzione – anche se non è quella per cui opterei se dovessi scegliere io – ha una notevole coerenza e apprezzabilità;

b) premesso che il rapporto di fiducia il governo lo mantiene solo con la Camera dei deputati, anche il procedimento legislativo si impernia sulla Camera, potendo l'Assemblea intervenire *on demand*. Il parere espresso dall'Assemblea è di scarso peso, restando la Camera libera di discostarsene senza particolari oneri. L'Assemblea esercita un peso effettivo solo nella formazione delle leggi costituzionali (approvate "*collettivamente*" dalle due camere); mentre per le materie su cui le regioni e le autonomie hanno un interesse diretto (l'ordinamento degli enti locali, le leggi statali che intervengono in materie regionali in nome – detta in sintesi – dell'interesse nazionale o che delegano funzioni statali alle regioni, leggi sul coordinamento stato-regioni, leggi in materia di finanza locale, leggi di principio per le elezioni regionali ecc.) il parere dell'Assemblea può essere superato dalla Camera a maggioranza assoluta (certo non un ostacolo insuperabile).

c) la previsione che i giudici costituzionali di elezione parlamentare siano ripartiti tra Camera (tre) e Assemblea (due): per la prima volta viene introdotta nel nostro ordinamento l'idea che le regioni abbiano qualcosa da dire in merito alla composizione di un organo che dedica ormai la maggior parte del suo tempo alla composizione dei conflitti tra stato e regioni! Paradossalmente questa innovazione viene introdotta in una riforma il cui obiettivo sarebbe proprio quello di abbattere un contenzioso davvero insopportabile, ma ciò non toglie pregio alla novità.

d) la soppressione del CNEL. Era l'ora, non c'è nulla da aggiungere.

2. Ci sono però, in questo quadro di innovazioni positive, alcuni punti criticabili:

a) Il primo riguarda la composizione dell'Assemblea. Accanto alla rappresentanza dei territori descritta in precedenza, l'art. 57.4 prevede che "*il Presidente della Repubblica può nominare membri dell'Assemblea delle autonomie ventuno cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Tali membri durano in carica sette anni*". Immettere un surrogato del Cnel, finalmente soppresso, nell'Assemblea ne confonde la funzione di rappresentanza degli interessi territoriali. Questi "saggi", nominati dal Presidente e quasi in rapporto fiduciario con lui (la

durata pari al settennato del Presidente rende la loro posizione assai ambigua), possono incidere sulla formazione delle maggioranze. Si noti che – come vedremo in seguito – l'Assemblea vota a maggioranza semplice, per cui l'eventuale contrasto di interessi tra regioni può finire con essere deciso dal voto dei "saggi". Mi sembra francamente sbagliato. L'Assemblea deve rappresentare gli interessi territoriali e null'altro.

b) da questo punto di vista mi sembra anche poco adatto il principio "un voto a testa" che è previsto per le decisioni dell'Assemblea (art. 64.3). Si va in controtendenza rispetto a ciò che avviene nell'Unione europea (sulla falsariga della Germania) per cui vale la regola del voto ponderato, optando invece per una visione paleo-federalista che vuole che tutte le realtà federate si equivalgano. Questa è una regola di derivazione internazionalista, poco compatibile con il principio di democrazia, che guarda ai cittadini-elettori (contandoli) e non agli "Stati". Se gli "Stati" sono eguali, l'eguaglianza del voto dei cittadini viene derogata e messa da parte: dati demografici alla mano, un cittadino molisano finirebbe con "pesare" 31 volte quello che vale un cittadino lombardo, e lo stesso varrebbe se guardassimo anche all'apporto economico-finanziario delle singole regioni al bilancio pubblico. Per cui anche questa soluzione, come quella che immette nell'Assemblea membri "nominati", concorre a rendere questo organo ben poco utile, qualcosa di non molto diverso dall'attuale Cnel. Con la conseguenza che le regioni più forti finirebbero con trascurarne l'importanza e a disertarlo, preferendo di gran lunga la trattativa diretta con il Governo piuttosto che perdere tempo di un organo il cui ruolo è confuso.

È chiaro però che "ponderare" il voto sulla base di una certa proporzione tra dimensione demografica della regione e voti assegnati ai suoi rappresentanti pone qualche problema di non semplice soluzione. O meglio, la soluzione sarebbe semplicissima se si optasse per il voto unitario: ogni regione decide come votare nell'Assemblea ed esprime i suoi voti in modo unitario. Il che significa che il voto della regione è dichiarato "a pacchetto" da un unico portavoce, scelto di volta in volta dai diversi rappresentanti, secondo il modello tedesco (che è poi, in linea di principio, non dissimile da quello del Consiglio dell'Unione europea). Altrimenti bisogna dividere il "pacchetto" di voti per 6 (quanti solo attualmente i rappresentanti assegnati ad ogni regione), sicché ognuno esprime un certo numero di voti.

Deve essere poi espressamente previsto nel testo costituzionale che il presidente della regione, che è l'unico "senatore" che partecipa all'Assemblea in ragione del suo ruolo istituzionale e non per elezione di secondo grado, possa delegare un assessore in sua sostituzione, scegliendolo di volta volta anche in base all'argomento trattato nella seduta dell'Assemblea. Se poi si volesse ammettere che anche gli altri "senatori" possono delegare il loro voto (o i loro voti), sarebbe necessario prevedere espressamente che la delega può essere conferita solo ad altro componente dell'Assemblea che vi rappresenta la stessa regione.

c) anche per la Camera dei deputati c'è qualcosa che non va. In primo luogo la previsione che "*È deputato di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica*" (art. 59), mantiene in vita un residuo che poco si adatta al nuovo sistema, in cui la fiducia dipende esclusivamente dalla Camera dei deputati e in cui la maggioranza può anche reggersi su un unico voto di scarto. Ma, da questo punto di vista, appare ancora più grave la nota finale della bozza, in cui si sottolinea la necessità di limitare l'art. 48.3, relativo alla Circostrizione estero, alla sola Camera dei deputati. Che i deputati eletti all'estero, che per definizione non risiedono in Italia e non vi pagano le tasse, possano determinare le tasse che paghiamo noi, poveri "residenti", lo trovo da sempre vergognoso e sarebbe la prima cosa che cancellerei dalla Costituzione. Che poi questi, assieme agli

ex Presidenti della Repubblica, possano determinare pure la sopravvivenza o meno della maggioranza di governo mi sembra davvero assurdo.

d) dice l'art. 67 della bozza: "*I membri del Parlamento esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato*". Mantenere questo principio anche per i membri dell'Assemblea mi sembra contraddittorio con la sua funzione di rappresentanza degli interessi locali. Tutti i componenti dell'Assemblea rappresentano i territori: non essendo eletti direttamente come "senatori" non ha senso vietare il vincolo di mandato.

e) inopportuno mi sembra anche mantenere le Città metropolitane tra gli enti che "*costituiscono la Repubblica*" ex art. 114.1 e citarle poi in seguito accanto ai comuni e alle regioni. Le Città metropolitane ancora non esistono, per cui sono 13 anni che la Repubblica zoppica a causa della mancanza di una delle sue "gambe"! Ma a parte questo argomento "estetico", mi sembra fuori luogo porre un ente non necessario, quali sarebbero le Città metropolitane, sulla stessa linea degli enti necessari. Già con le province si è dovuto fare marcia indietro, converrebbe imparare la lezione. Per di più, che alla disciplina delle Città metropolitane si proceda con una (unica) legge nazionale mi pare un errore, che la loro previsione in Costituzione aggraverebbe: Reggio Calabria e Milano non *devono* essere soggette allo stesso modello legislative, perché *devono* giocoforza essere diverse. So bene che questo va contro la tendenza legislativa attuale, ma resto convinto che sia una tendenza radicalmente sbagliata e che su essa si debba riaprire la discussione.

f) l'ultimo punto davvero critico mi pare la riserva di legislazione esclusiva in capo allo Stato in materia di "*legislazione elettorale, organi di governo, principi generali dell'ordinamento e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane*" (art. 117.2 lett. p). So bene che questo risponde alla visione centralistica dell'Anci, che teme di più il centralismo della regione rispetto a quello del ministero degli interni, ma la logica del sistema costituzionale non può piegarsi alla logica delle corporazioni. Meglio sarebbe dedicare al tema un comma apposito, spiegando cosa debba essere riservato allo Stato (il meno possibile) e cosa possa essere disciplinato dalle regioni, applicando il principio di sussidiarietà e (soprattutto) di differenziazione. Perché questo è il presupposto stesso dell'autonomia. Le garanzie di un livello adeguato di autonomia comunale rispetto alla regione andrebbero recuperate prevedendo vincoli procedurali nella formazione delle leggi regionali relative agli enti locali.

3. Sinora non ho parlato del riparto delle funzioni legislative e amministrative. A me non sembra una questione di grande significato. Le "novità" introdotte dalle nuove norme contenute dalla bozza non sono affatto delle novità, perché la giurisprudenza costituzionale ha già sistemato le competenze secondo un quadro non molto diverso. Se si pensa che eliminando le competenze concorrenti si riduca il contenzioso stato-regioni, si sbaglia di grosso: e poi sia il "transito" di alcune competenze alla sfera di legislazione esclusiva dello stato, sia la riesumazione dell'interesse nazionale in forme modernizzate ("*La legge dello Stato può intervenire in materie o funzioni non riservate alla legislazione esclusiva quando ricorrono esigenze di tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o di realizzazione di riforme economico-sociali di interesse nazionale*": art. 117.5) non farebbe che consolidare principi da tempo fissati e ribaditi dalla Corte costituzionale.

Può apprezzarsi l'intento di "consolidare" le competenze residuali delle regioni "nominando" alcune "materie proprie" ("*Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia o funzione non espressamente riservata alla legislazione dello Stato. Nell'esercizio di tale potestà le Regioni salvaguardano l'interesse regionale alla*

pianificazione e alla dotazione infrastrutturale del territorio regionale e alla mobilità al suo interno, all'organizzazione dei servizi alle imprese, dei servizi sociali e sanitari e, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, dei servizi scolastici, nonché all'istruzione e formazione professionale": art. 117.4). Ma, a parte l'italiano un po' burocratico, ci si deve chiedere: che cosa sposteranno queste norme nei rapporti Stato – regioni? Saranno decisive nel semplificare il lavoro della Corte costituzionale? La risposta non può che essere negativa e c'è pure il rischio che queste indicazioni vengano assunte non come una garanzia, ma come limite delle competenze regionali.

Questo mi sembra l'aspetto più debole della bozza, quello meno innovativo. Non è attraverso una modifica dell'elenco delle materie dell'art. 117 Cost. che si può riuscire a rendere efficiente il sistema istituzionale. Il che significa che non è eliminando le materie concorrenti o introducendo il principio della prevalenza dell'interesse nazionale che si rende funzionante un sistema ormai impazzito. Nessun sistema di tipo federale o regionale può sperare di reggersi su un riparto delle competenze scritto in qualche articolo della Costituzione: non è una manciata di "etichette", più o meno chiare (e le nostre sono oscurissime), che può governare un sistema istituzionale complesso. La riforma della Costituzione, restando nell'impianto attuale del Titolo V, non servirebbe a nulla.

Tutto questo c'è già, quello che la riforma pensa di ottenere con le modifiche dell'art. 117 è stato già assicurato dalla giurisprudenza costituzionale che ha rilasciato un salvacondotto alla legislazione statale, sia a quella "ordinamentale", sia a quella dettata dall'emergenza. Se questo non è bastato a migliorare il problema, il motivo è che il problema non è giuridico, ma politico, non sta in ciò che c'è scritto nel Titolo V, ma nel come agiscono il Governo e la sua burocrazia.

Il contenzioso Stato-regione si svolge davanti a un giudice e va trattato in base agli articoli della Costituzione e ad argomentazioni giuridiche (sperabilmente, anche se è sempre meno così): ma non nasce dalle norme costituzionali, da come sono scritte, bensì dal fatto che non si previene il conflitto impiegando corrette prassi di governo. Certo, la scrittura incerta dell'attuale Titolo V favorisce il contenzioso, ma la vera soluzione non risiede semplicemente nello scriverlo di nuovo. Non c'è nessuna scrittura che possa riassumere nell'etichetta di una materia tutti le infinite sfaccettature che le leggi e gli atti amministrativi possono mettere in luce. Prevenire il contenzioso significa governare prevenendo il conflitto con comportamenti adeguati.

In questa prospettiva, neppure la regionalizzazione della seconda camera potrà risolvere il problema. Anzi, forse proprio non ci sono norme giuridiche che lo possano risolvere. Le soluzioni devono essere ricercate su un altro terreno. In questa direzione muovono le osservazioni che seguono:

a) se larga parte dell'attuazione amministrativa delle leggi grava sulle regioni e sul governo locale (questo aspetto – detto per inciso – sembra del tutto trascurato dalla riforma), governare *contro* il sistema delle autonomie è una follia. Purtroppo è quello che è successo per lunghi tratti del governo di centro-destra e poi del governo "tecnico". Questo ha portato a un ruolo eccessivo delle burocrazie centrali e a una conseguente visione autoritaria del rapporto centro-periferia. Il contenzioso è nato soprattutto da questo atteggiamento, che pertanto va superato. Nuove procedure di collaborazione vanno ricercate: se può sembrare che esse siano complicazioni che vanno a detrimento dell'efficienza e della rapidità dei meccanismi decisionali del governo, i ritardi a cui esse possono portare sono abbondantemente ricuperati nella fase di implementazione delle decisioni, specie se si riesce a evitare il contenzioso. Il dato da sottolineare è che le procedure di collaborazione non possono più essere basate sul sistema delle Conferenze, che non è mai stato efficiente, ma neppure trovano il loro luogo nel procedimento *legislativo*, che coinvolgerebbe l'Assemblea delle autonomie. Nuove soluzioni vanno

sperimentate e solo in seguito, verificandone il buon funzionamento, stabilizzate in norme di legge (o di Costituzione). L'Assemblea delle autonomie può essere il luogo "fisico" in cui installare strutture adeguate alla sistematica collaborazione tra governo, regioni e amministrazioni comunali: ma questo passaggio collaborativo deve diventare la prassi normale per tutte le decisioni del governo sulle politiche pubbliche. *Prassi* che si sperimenta e consolida, non *regole* predeterminate e slegate dall'esperienza.

b) qualcosa però nella riforma costituzionale si può però inserire. Per esempio, è necessario recuperare l'esperienza fatta prima del 2001 con i *decreti di trasferimento* delle funzioni (quelli del 1970-71, il dPR 616/1977 e i "decreti Bassanini", per intenderci) e con i *decreti di attuazione* degli Statuti speciali. Bisogna cioè prevedere una procedura per il riempimento dei contenitori designati dalle "etichette" usate dall'art. 117 per definire le materie. Che cosa sia concretamente l'urbanistica o l'istruzione non può dirlo solo l'etichetta costituzionale della "materia", né può essere delegato alla Corte costituzionale attivandola ogni volta che il problema si prospetti in relazione a una legge (statale o regionale che sia). Questo metodo – che è quello usato dal 2001 – è semplicemente assurdo, gonfia il contenzioso e svuota le sedi politiche: sposta l'assetto del sistema di governo dalle sedi politiche a quelle giurisdizionali. Il rimedio può essere trovato nella previsione che una *legge bicamerale* fissi le procedure per la formazione di atti amministrativi (per es. dPCM) "condivisi" (per es. con il parere conforme dell'Assemblea) ai quali spetta il compito di determinare il riparto delle funzioni e dei compiti all'interno delle singole materie. Le soluzioni tecniche possono essere diverse, ma il principio deve essere tenuto fermo: l'accordo politico tra stato e regioni definisce i rispettivi compiti settore per settore, e questa attività viene svolta quando è necessario, ossia quando e dove si stia addensando il conflitto sull'interpretazione del riparto delle funzioni.

c) il contenzioso – e non solo il contenzioso tra Stato e regioni – nasce soprattutto dalla cattiva redazione dei testi normativi e dalla fretteolosità dei procedimenti di produzione delle norme. Il passaggio a un sistema legislativo sostanzialmente monocamerale (l'Assemblea non può essere pienamente considerata una seconda camera legislativa, stando alle scelte manifestate dalla bozza di riforma che le riconosce, salvo poche eccezioni, solo una funzione consultiva) può essere la grande occasione di una revisione dell'attuale procedimento legislativo e soprattutto dell'apporto degli apparati tecnici ad esso. Il Senato attuale dispone di apparati tecnici di primissimo ordine, che solo in piccola parte sarà necessario mantenere al servizio dell'Assemblea. Trasferirli alla Camera può significare dotarla di competenze eccezionali per qualità e quantità: queste competenze vanno pienamente coinvolte in fase di revisione tecnica delle leggi. Tra il Governo, la Camera e l'Assemblea deve inserirsi un folto supporto tecnico che garantisca una redazione decente dei testi normativi, impedisca la parcellizzazione della legislazione (più atti normativi vengono regolarmente emanati nello stesso lasso di tempo sovrapponendosi e smentendosi a vicenda), assicuri un'effettiva programmazione dell'attività legislativa, consenta di raggiungere intese tra il Governo e il sistema delle autonomie prima che siano formalizzate le iniziative legislative. Naturalmente tutto questo non si risolve in una legge, ma nell'adozione di prassi virtuose e di qualche norma dei regolamenti parlamentari e del Consiglio dei ministri: e soprattutto nel rispetto assoluto delle regole e regolamentazioni adottate.

d) la politica deve reimpossessarsi del Governo, dominato per troppo tempo dalle burocrazie. La riforma costituzionale perderebbe molta della sua incisività se non fosse anche l'occasione per modificare il rapporto tra politica e burocrazia. Il rafforzamento della componente tecnica nel procedimento legislativo, a cui ho accennato al punto precedente,

dovrebbe essere il primo passo e comportare una limitazione del ruolo dell'ufficio legislativo dei singoli ministeri. Ma il secondo e non meno indispensabile passo dovrebbe essere rafforzare il profilo politico della decisione di impugnare le leggi regionali, che per anni è stata delegata alle burocrazie ministeriali. Il contenzioso è nato anche e forse soprattutto da una esondazione della burocrazia dal proprio ruolo e dalla sovrapposizione degli apparati ministeriale sulle regioni e sugli enti locali. La produzione di una legislazione che parla "burocratese stretto", che è fatta di rinvii e richiami ad altri atti legislativi che a loro volta ne richiamano altri, che rinvia sistematicamente ad una produzione normativa di tipo regolamentare, ha favorito il rafforzamento degli apparati burocratici che sono autorizzati a fornire l'interpretazione "vivente" delle leggi e a imporla a tutti, autorità politiche nazionali e locali incluse.

Anche per questa ragione è bene che la riforma costituzionale sia dotata di un accurato apparato di norme transitorie e d'attuazione che garantisca alle sue norme innovative di essere applicate da subito. L'esperienza negativa che ha segnato la riforma del 2001 è dipesa anche, e non in piccola parte, dall'assenza di norme transitorie: è un'esperienza che non andrebbe ripetuta. *"Con legge approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti della Camera dei deputati sono stabilite le modalità di elezione dei membri elettivi dell'Assemblea delle autonomie"* è una norma (posta dall'art. 57.2 della bozza) che rischia invece di andare in direzione esattamente opposta: una maggioranza tanto elevata è così difficile da raggiungere (basta ricordare l'esperienza della legge di amnistia e indulto dopo la riforma dell'art. 79 Cost.) da rischiare di sospendere a tempo indeterminato l'operatività della riforma. Tutto all'opposto, sarebbe opportuno che la riforma dicesse da subito, sia pure in via transitoria con una norma finale, come si compone l'Assemblea in attesa della legge ordinaria, chi la presiede, quali norme regolamentari si applicano per la prima seduta.