

Il Titolo V non ha bisogno di riforma, ma di politica (in replica ad Augusto Barbera)

di Roberto Bin

1. Condivido molte delle cose specifiche che Augusto Barbera sostiene nel suo contributo *Il Titolo V tra attuazione e riforma*, ma sono in profondo disaccordo sullo “spirito” che lo anima.

Che la riforma del 2001 sia segnata da errori e insufficienze strutturali lo abbiamo sottolineato in tanti prima, durante e dopo il suo varo, inutilmente. Indubbiamente Barbera ha ragione nell'individuare le cause nell'“eccesso di ideologismo” e, aggiungerei, nell'eccessivo credito dato ai modelli astratti di assetto costituzionale (compresa l'inversione della tecnica di enumerazione delle materie di competenza, che invece Barbera insiste a difendere): un atteggiamento che ha impedito di guardare con attenzione all'esperienza trascorsa per cogliere le ragioni tecniche (cioè reali) che avevano fatto fallire l'assetto originario dei rapporti tra Stato e Regioni. Così come ha ragione nel segnalare il peso indubbiamente negativo che ha esercitato l'“eccesso di consociativismo istituzionale”. Esso ha indotto una maggioranza divisa e incerta a ricercare il consenso del “sistema” delle autonomie scrivendo le disposizioni costituzionali talvolta sotto istanza delle Regioni e, più spesso, sotto dettatura dei rappresentanti di associazioni private quali l'Anci e l'Upi: i “due primi commi” (come sono stati sagacemente definiti) dell'art. 118 e la strampalata ricetta del *cocktail* dell'art. 114 (“La Repubblica è costituita...” da una serie di soggetti di cui uno inesistente) ne sono il frutto più evidente.

Quello che non condivido dell'intervento di Barbera è che egli sembra voler assecondare ancora il proposito di rimettere mano alle riforme costituzionali. Mi sembra un proposito inaccettabile per una serie di ragioni convergenti.

2. Anzitutto non mi pare che la maggioranza di oggi abbia finalmente elaborato una visione precisa e unitaria dell'assetto costituzionale a cui si vorrebbe approdare. Anzi, molti e preoccupanti sono i segnali contrari. Se si segue il dibattito sul “Codice delle autonomie locali”, per esempio, non si può non notare che il gioco delle tre carte (lo Stato, le Regioni, le rappresentanze degli enti locali) continua imperterrito, così come per nulla mutato appare il peso del “consociativismo” e delle divisioni ideologiche sulla scrittura delle (sempre diverse) versioni del disegno di legge. L'asse Governo – Anci e Upi resta dominante e costituisce il motore del permanente *mix* tra statalismo e localismo che non piace a Barbera (e neppure a me): se così non fosse non si sarebbe neppure intrapresa la strada della riscrittura del “Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”, strada irta di ostacoli, non solo politici, ma anzitutto costituzionali. Che la situazione di fondo non sia mutata, lo dimostra anche il disegno di legge delega per la riforma – questa sì urgente – del sistema delle Conferenze: basti dire che in esso si continua ad immaginare che alla rappresentanza istituzionale delle Regioni, costituita dai Presidenti di Regione democraticamente eletti, si possa affiancare la rappresentanza “associativa” (e perciò non istituzionale né democraticamente eletta) degli enti locali (cui per altro non aderiscono tutti gli enti delle rispettive categorie). Se solo si fossero prese sul serio le riforme costituzionali approvate dal parlamento (e confermate dal *referendum* costituzionale), la soluzione “istituzionale” (e “costituzionale”) del nodo delle rappresentanze degli enti locali sarebbe stata a disposizione, potendosi prevedere che esse siano espresse dai Consigli delle autonomie locali, gli organi previsti dal novellato art. 123.4 (con una soluzione transitoria per quelle Regioni che ancora non abbiano attuato tale disposizione). Ma ovviamente questa soluzione non piacerebbe affatto alle corporazioni degli enti locali, che vedrebbero ridotto la loro missione di difesa ideologica di un sistema di governo inutilmente complicato e del tutto inefficiente (contro cui, molto giustamente, si scaglia anche Augusto Barbera).

L'“ideologismo” che sembra ancora spingere il Governo corrisponde del resto ad un altro elemento di continuità, un permanente atteggiamento “statalista” e ben poco “illuminato” che appare caratterizzare i “tecnici” che trovano l'ascolto dei vertici politici dei Ministeri competenti e ne

costituiscono lo staff. Se, come ha insegnato Mario Nigro, l'organizzazione è indirizzo politico, siamo sicuri che scegliere lo staff tra i consiglieri di Stato non sia già, appunto, espressione di un indirizzo, se non di una "ideologia"? Ciò favorisce un risultato, che resti invisibilmente incastonata nella "politica istituzionale" del Governo l'ideologia della conservazione ad oltranza del rapporto tradizionale tra Governo ed enti locali, la continuità gerarchica tra Ministro e ufficio periferico e la sua proiezione sul piano delle fonti, cioè il *continuum* discendente legge – regolamento governativo - regolamento locale, di cui sembra subire il fascino anche Barbera. Tutto ciò risponde ad una visione superata da tempo, e – si badi - non a far data dall'entrata in vigore del "nuovo" Titolo V, ma da dieci anni prima, da quando cioè la legge 142/1990 aveva ufficialmente dichiarato che il Comune (ed anche la Provincia, purtroppo: anche in ciò concordo con Barbera) "è l'ente locale che rappresenta la propria comunità", e ad esso (e non alla Provincia) spettano "tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale".

Manca ancora – insomma - una visione prospettica del ruolo dell'autonomia comunale che non riduca e banalizzi tutto nello slogan della "sussidiarietà", ma spieghi finalmente come debbano coordinarsi enti politici parimenti investiti di legittimazione democratica, i cui atti non possono restare racchiusi nello schema della gerarchia senza che ne resti frustrato il ruolo politico (e la conseguente responsabilità nei confronti degli elettori) dell'ente "minore". La visione *ancien régime* che chi opera nel Consiglio di Stato non sembra disdegnare, l'apporto corporativo delle associazioni "nazionali" degli enti locali (che per loro stessa natura propugnano soluzioni "accentrate", e perciò "astratte" e ideologiche, dei nodi delle autonomie locali) e un permanente disinteresse per le ragioni dell'autonomia e, più in generale, del funzionamento concreto delle istituzioni di cui il Parlamento nazionale dà prova in quasi ogni sua legge (salvo quando affronta i grandi temi delle riforme costituzionali!), sono purtroppo fattori di perdurante condizionamento che sconsigliano di rimettere mano alle riforme stesse.

Né, d'altra parte, le stesse proposte di Augusto Barbera sembrano molto lineari e convincenti: non mi è chiaro come si possa preservare il ruolo politico-democratico dei Comuni e l'attribuzione ad essi della rappresentanza degli interessi generali della collettività, mantenendo fisso il principio ottocentesco per cui essi godono solo di un'autonomia regolamentare "nei limiti delle leggi", ossia gerarchicamente sottordinata all'indirizzo politico espresso (con legge) dal Parlamento nazionale e (con legge regionale) dalle assemblee regionali; così come – per altro verso, ma sempre a proposito del potere regolamentare – non mi è chiaro perché mai nelle materie "concorrenti" il Governo dovrebbe acquistare un potere regolamentare che la giurisprudenza costituzionale gli aveva negato – almeno in linea di principio - ben prima della riforma costituzionale del 2001. Che gli "interessi nazionali" debbano essere tutelati attraverso l'esercizio del potere regolamentare mi pare un'idea davvero *retro*: gli atti amministrativi "non aventi natura regolamentare" rappresentano infatti il tentativo di riesumare i d.P.C.M. di indirizzo e coordinamento, non già i regolamenti governativi o ministeriali.

3. Ma vi è poi una ragione ancora più profonda che mi fa dissentire da ogni proposta che spinga verso nuove revisioni costituzionali. Se il "nuovo" Titolo V funziona male, ciò non è imputabile soltanto (e neppure prevalentemente) alle norme costituzionali. Le regole costituzionali valgono essenzialmente come limite e, nel caso dei rapporti tra i diversi livelli di governo, come confini che separano i ruoli e garantiscono le competenze. Esse devono esser chiamate in causa solo quando la normalità dei rapporti istituzionali degenera nella patologia del conflitto, ma il buon funzionamento delle istituzioni non è determinato da esse. Tutti (o quasi) condividono l'idea, espressa per altro anche da Barbera, che la separazione delle competenze abbia oggi ben scarso significato nei sistemi istituzionali complessi che, di necessità, sono dominati dall'esigenza (prima ancora che dal principio) della cooperazione. Che senso ha allora battere ancora il testo della revisione degli elenchi del 117? Siamo davvero convinti che sia la cattiva allocazione di una "materia" o – per citare un altro punto su cui Barbera insiste - la vituperata permanenza in Costituzione di materie di competenza ripartita il problema che genera l'enorme contenzioso tra Stato e Regioni?

Se c'è una cosa che avrebbe dovuto insegnarci la giurisprudenza della Corte costituzionale (cui andrebbe innalzato un inno di gratitudine per lo scomodo ruolo di supplenza che ha dovuto accollarsi per dare un senso "operazionale" alle disposizioni costituzionali, altroché lamentare la "riscrittura" della Costituzione da parte di un organo "non legittimato democraticamente"), è che la ripartizione "per materie" non consente di affrontare quasi nessun problema relativo alle "politiche pubbliche". Anche Barbera è d'accordo su ciò, ma allora la prima conseguenza coerente sarebbe deviare l'attenzione dalla questione "a chi compete la materia X?", perché questa è la domanda sbagliata.

Il Governo della precedente legislatura - "federalista" la domenica sulle rive del Po, ma biecamente statalista i giorni feriali, nei palazzi ministeriali - ha sapientemente boicottato l'attuazione della riforma del Titolo V, che per altro aveva fieramente osteggiato. La causa del contenzioso Stato - Regioni sta tutta qui, non nella scrittura dell'art. 117 Cost.: si potrebbe semmai dire che la (pessima) scrittura dell'art. 117 non consente di risolvere con sufficiente linearità un contenzioso che sorge in misura smodata per il cattivo funzionamento dei raccordi politici. Il Governo in carica sembra aver mutato atteggiamento, ma nel suo elemento "politico" più che in quello "tecnico": è un Governo che regge su una maggioranza assai risicata, come è ben noto, mentre nelle Regioni (e negli enti locali) può trovare una larga simpatia politica. Ma questo significa esattamente che non gli conviene avventurarsi in nuovi propositi riformatori con l'intento di cambiare le regole costituzionali, quanto piuttosto impegnarsi a "fare politica", cercando di raggiungere l'obiettivo di larghe intese "multivello" su obiettivi attinenti alle politiche pubbliche. Credo che sia di questo peraltro che il Paese abbia bisogno, finalmente di "politica" e non di riscrittura (maldestra, è la facile prognosi) delle regole del gioco: il problema che è urgente e possibile affrontare - giusto per fare un esempio - non è di chi sia la competenza a finanziare e costruire gli asili nido, ma come questi siano rapidamente realizzati.

4. Ecco che allora la prospettiva si chiarisce: non serve riprendere in mano le "grandi riforme" del 117, del "Senato federale" (tema che suscita i peggiori rigurgiti ideologici) o dell'attuazione di quello scherzo dell'ingegneria genetica applicata al diritto costituzionale che sarebbe la "Commissione bicamerale integrata" (obiettivo che promette di evocare tutti i fantasmi ideologici della "regionalizzazione del Senato" con la certezza di produrre alla fine un organismo altamente inutilizzabile); serve far funzionare le Conferenze, come unico luogo attualmente disponibile in cui possono operare i tavoli di lavoro "multilivello".

Le Conferenze sono una struttura imperfetta? Bene, si potrà modificarne la legge istitutiva, ma dopo aver cercato di farle funzionare al meglio (come del resto mi sembra che stia in effetti accadendo) nella definizione delle politiche e non di aizzare di nuovo la competizione politico-istituzionale tra livelli di governo sul "progetto ideale" della loro riforma. C'è il rischio che il rafforzamento di fatto delle Conferenze, sede d'incontro tra gli esecutivi, "spiazzi" le Assemblee elettive? Bene, si trovi un rimedio operativo (che venga sperimentato di fatto, non proclamato "in astratto" dall'ennesima riforma) che istituisca una procedura di collegamento tra Camere e assemblee regionali (per esempio, lavorando sul modello della procedura di *early warning* prevista dal Protocollo 2 del Trattato costituzionale europeo), senza rimettere in gioco le grandi battaglie ideologiche sui modelli astratti di "forma di governo".

Infine, Augusto Barbera ha pienamente ragione a indicare l'attuazione dell'art. 119 come mossa prioritaria: ma, guarda caso, di attuazione ancora si tratta, non di riforma. Anche sul delicato tema della finanza, infatti, non c'è altra strada che quella degli accordi: forse servono anche regole legislative - per esempio, per stabilire che ogni livello di governo (quello statale incluso) deve essere responsabile della gestione di bilancio e che questa responsabilità debba comportare l'obbligo di tassare gli elettori per ripianare gli eventuali disavanzi - ma servono soprattutto comportamenti politici, decisioni sulle politiche pubbliche, scelta e definizione di obiettivi e dei tempi per realizzarli, attivazione dei meccanismi (collaborativi o sanzionatori) di sostituzione (del

resto già previsti dalla confusa norma dell'art. 120.2 Cost.) a garanzia degli uni e degli altri. Perché questo è l'interesse dei cittadini.

Che i Presidenti delle Commissioni parlamentari indichino l'ennesimo concorso (senza premi) per la miglior idea di riforma costituzionale mi sembra deprimente, se non irritante. Non sarebbe male suggerire loro che il Paese ha bisogno di politica, non di riforme.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali