

Le autonomie nella prospettiva delle riforme

Luciano Vandelli

Sommario

1. Una premessa sul metodo. – 2. Il ruolo della cultura giuridica. – 3. La riforma del Titolo V: un'occasione mancata. – 4. Le carenze dell'esperienza regionale. – 5. L'autonomia finanziaria. – 6. Le autonomie e le ipotesi di bicameralismo imperfetto. – 7. La contestazione delle competenze concorrenti. – 8. La travagliata questione delle Province. – 9. L'associazionismo e il ridisegno della mappa comunale. – 10. Una riforma organica.

1. Una premessa sul metodo

Prima di addentrarmi in qualche considerazione sulle questioni oggetto del dibattito odierno, mi sia consentito esprimere un sincero compiacimento per la vivacità della discussione e la capacità di confronto espresse, ancora una volta, dal Gruppo di San Martino; vivacità che si mantiene feconda e – direi – intatta, nonostante siano trascorsi ormai trentatré anni dalla sua, ormai lontana, nascita.

In effetti, il dibattito svolto in questa giornata è stato particolarmente intenso e variegato; e, nel cercare di trarne qualche considerazione conclusiva, vorrei in questa sede provare ad assumere una posizione di sintesi, evitando di partecipare alla contesa tra le posizioni qui emerse.

Anzitutto, vorrei dedicare qualche osservazione alla prospettiva con la quale mi sembra opportuno accostarsi ad una tematica quale quella relativa ai nuovi assetti istituzionali delle autonomie.

Nico Falcon si è quasi scusato per non aver adottato, nel suo intervento, una prospettiva strettamente giuridica. Ritengo, invece, che non sia necessaria alcuna giustificazione: il Gruppo San Martino ha da sempre sostenuto l'idea di un diritto non formalistico, di un diritto che presti la massima attenzione alla realtà – sociale, economica, territoriale – nella quale le norme vanno ad incidere.

Ciò, particolarmente quando si osservano riforme in corso, delle quali considerare le pratiche implicazioni mi sembra corrispondere ad esigenze imprescindibili. Del resto, un'attenzione a questi profili è ugualmente necessaria quando si tracciano comparazioni con altri ordinamenti, dal momento che per mettere a frutto le esperienze altrui è prioritario comprenderne appieno il funzionamento reale.

2. Il ruolo della cultura giuridica

Un'altra considerazione di tipo sostanziale, emersa in questa sede (e che personalmente condivido), riguarda il deficit di classe dirigente di cui soffre il nostro Paese. In particolare, dovremmo concentrare l'attenzione sul ruolo delle università, e sulle responsabilità che ad esse inevitabilmente vanno attribuite nella formazione della classe dirigente. In alcuni interventi ho notato una sorta di declinazione di responsabilità, quasi a suggerire che non spetta alla cultura giuridica risolvere la questione, come se il suo ruolo fosse circoscritto esclusivamente allo studio scientifico delle norme e delle questioni interpretative. Francamente, un atteggiamento di questo tipo mi parrebbe un po' troppo deresponsabilizzante e autoassolutorio; essendo, invece, convinto che i giuristi – e particolarmente i giuristi che operano, appunto, nelle università – debbano sempre essere ben consapevoli delle responsabilità che ad essi spettano e, pur prendendo atto dei forti limiti del loro ruolo, debbano evitare di trincerarsi dietro di essi e di usarli come alibi. Il diritto, ovviamente, non ha la chiave per risolvere ogni problema, ma può fornire strumenti alla politica e dare un contributo rilevante nel superare gli ostacoli. La considerazione può valere in generale; ma precisamente in riferimento alle riforme delle autonomie territoriali ha, a mio avviso, una valenza particolarmente concreta, essendo necessario che i decisori politici siano posti nella condizione di poter compiere le scelte su un'adeguata base di elementi idonei a garantirne non solo la legittimità, ma la concreta coerenza e funzionalità istituzionale.

3. La riforma del Titolo V: un'occasione mancata

Certamente, non poteva non occupare un ruolo centrale, nel dibattito, la riforma del Titolo V della Costituzione.

A proposito del quale ritengo abbiano ragione sia coloro che ne sottolineano l'origine infausta, sia coloro che ne constatano il concreto ab-

bandono: è vero che, tanto nella elaborazione quanto nell'attuazione, la vicenda è stata condizionata da rivendicazionismi, da volontà ondivaghe, da carenze di strumenti istituzionali; ed è vero che sono mancate alleanze tra classi politiche nazionali e classi politiche locali. Tuttavia, a mio parere, neppure la Costituzione del '47 è mai stata attuata, per lo meno non nella completezza del disegno immaginato dai costituenti: basti pensare alle leggi cornice, all'emanazione dei principi fondamentali. Che dovevano costituire il perno dell'innovazione, in mancanza del quale tutta la costruzione era destinata a rimanere incompiuta. Per richiamare, ad esempio, un solo ambito, non è da trascurare il fatto che la nostra normativa urbanistica sia tuttora incentrata su una legge del 1942, cui si sono aggiunte altre disposizioni sparse, dando luogo ad un quadro normativo obsoleto e, al tempo stesso, frammentario; e se la disciplina è progredita, ciò è dovuto esclusivamente all'iniziativa di alcune Regioni, che, pur in questo carente contesto, si sono mosse per puntare ad una disciplina più avanzata ed organica.

Anche la riforma del Titolo V ha avuto, in definitiva, una sorte simile; anzi, in questo caso non solo non sono stati elaborati i principi fondamentali, ma non si è provveduto ad approvare una serie di elementi determinanti per la costruzione del sistema. In vari casi, per di più, si tratta di elementi la cui necessità non è mai stata messa in discussione. Alludo, in primo luogo, ai ritardi ed alle incertezze registrati nell'attuazione del federalismo fiscale; ma si può far riferimento anche agli stessi livelli essenziali delle prestazioni, ancora assenti in molte materie.

4. Le carenze dell'esperienza regionale

Per quanto riguarda le Regioni, certamente non sono mancate gravi carenze; carenze addebitabili, credo, a fattori di varia natura e rilevanza. Certamente, hanno pesato vincoli e limiti di diverso genere; e gli stessi tentativi esperiti per rispondere, con politiche e regole proprie, alle esigenze specifiche dei corrispondenti territori hanno forse segnato qualche elemento di innovazione, ma senza conseguire quel cambiamento complessivo dell'ordinamento, in una prospettiva di nuova flessibilità e capacità di adeguamento alle concrete domande che costituivano gli obiettivi di fondo che il regionalismo si proponeva. È pur vero che, nei (tutto sommato, limitati) casi in cui ci hanno provato, le Regioni so-

no riuscite a fare qualche passo avanti; ma in generale è prevalso piuttosto un atteggiamento rivendicazionista.

Ne dà una efficace narrazione un testimone diretto della prima fase dell'esperienza regionale italiana, quella fase in cui un'intera generazione di protagonisti dell'amministrazione locale passò a comporre la nuova classe di governo delle Regioni. Mi riferisco, in particolare, alla testimonianza di un urbanista, un importante urbanista bolognese, Giuseppe Campos Venuti; che, dopo aver disegnato nuovi assetti urbanistici di varie città, in Italia e all'estero, e dopo aver inciso, particolarmente, sullo sviluppo di Bologna, come assessore comunale, aveva inteso passare al Consiglio regionale, con l'obiettivo di utilizzare la nuova potestà legislativa per cambiare la disciplina urbanistica da un livello più prossimo alla concretezza dei problemi del territorio. Al termine della sua esperienza in Consiglio, tuttavia, scrisse disincantate pagine, per esprimere la sua progressiva percezione che non solo l'Emilia-Romagna, ma le Regioni in generale fossero state, sin dall'inizio dell'esperienza, ben più impegnate a rivendicare nuove funzioni che ad esercitare quelle di cui già disponevano, ad alimentare tensioni con lo Stato più che a sviluppare una nuova urbanistica, sul presupposto che le funzioni esistenti non consentivano alcun mutamento. Atteggiamenti di questo tipo, del resto, si presentavano pienamente complementari a quelli che sembravano prevalere in ambito statale; restii – se non decisamente ostili – allo sviluppo di una reale e consistente autonomia regionale.

Dinamiche di questo tipo hanno influenzato, ben al di là dell'ambito urbanistico, la generalità dei settori di competenza e di interesse delle Regioni; plasmando l'evoluzione del sistema regionale italiano in termini peculiari e carenti, creando le basi – ben prima e ben più profondamente degli scandali che in anni recenti hanno investito amministrazioni regionali – della insoddisfazione che oggi si presentano così diffuse.

5. L'autonomia finanziaria

Quanto all'autonomia finanziaria, si presenta oggi cruciale cogliere le potenzialità del "federalismo fiscale" – e della connessa responsabilizzazione delle autonomie nella provvista e nella gestione delle risorse – anche e particolarmente in un contesto dominato dalla crisi economica e dalla esigenza di sviluppare politiche idonee a contrastarne gli effetti.

In realtà, il periodo di crisi non può offrire la sponda per rinunciare o ritardare ad introdurre elementi volti a rendere più efficiente, più equa e più responsabile la gestione delle risorse; non può costituire un motivo per abbandonare o comunque ritardare un'impostazione che tenda alla individuazione ed applicazione di criteri standard, che consentano di variare il prelievo a seconda delle capacità fiscali delle collettività e, al tempo stesso, di perequare sulla base di valori di solidarietà su un piano nazionale. In questa prospettiva, conciliare autonomia e responsabilità rimane un obiettivo primario.

E in questa prospettiva va riletto, a mio avviso, uno degli storici contenuti dell'autonomia, quella clausola di competenza generale che consente agli enti territoriali – a differenza di ogni altra amministrazione – di svolgere ogni attività che non sia espressamente preclusa o che non sia riservata alla competenza di altri soggetti. È un tema che, negli anni recenti, è stato al centro di vari dibattiti, in diversi Paesi, dalla Gran Bretagna alla Francia; dove peraltro tendenze restrittive adottate in anni passati si sono alternate ad orientamenti volti a confermare il principio. Nel nostro sistema, il dibattito non è stato impostato in questi termini; ma certamente esiste un collegamento tra la definizione delle funzioni fondamentali, che diventano funzioni ad esercizio obbligatorio, e la garanzia di finanziamento. I vincoli derivanti dal patto di stabilità e dall'equilibrio di bilancio, poi, tendono nei fatti a restringere l'ambito di esercizio della competenza generale soltanto agli enti con una situazione di bilancio soddisfacente, rendendolo del tutto teorico per gli altri.

6. Le autonomie e le ipotesi di bicameralismo imperfetto

In misura significativa, poi, il dibattito di oggi ha riguardato temi di rilievo costituzionale. Con prospettive di riforma che riguardano anche e particolarmente le autonomie e il bicameralismo.

Credo che i due temi siano legati da un nesso strettissimo. Nel senso che ogni intervento che incida sull'autonomia (intesa come garanzia di poteri propri, corrispondenti ad una sfera di opzioni indipendenti da ingerenze altrui) deve essere correlata e, in certo modo, compensata da una maggiore capacità di intervenire nelle sedi dove le scelte vengono assunte (valorizzando un'autonomia intesa come cooperazione con i livelli superiori).

E' una dinamica che si sta sviluppando tra gli Stati stessi e i soggetti – della più varia natura, internazionale o sovranazionale, pubblica o privata – che, in termini sempre più penetranti, premono su decisioni da assumere in ambito statale. Non a caso, del resto, si parla, nella letteratura internazionale, di “sovranità cooperativa”, precisamente per sottolineare le dinamiche che vanno sviluppandosi anche nella ricerca di modalità e procedure che consentano di partecipare alle decisioni ed ai luoghi di assunzione degli orientamenti destinati a divenire condizionanti.

Anche e particolarmente in riferimento alle autonomie, la ricerca di equilibri di questo tipo mi pare imprescindibile. In sostanza, non credo che le attuali disfunzioni del sistema possano essere risolte semplicemente ricentralizzando le decisioni (anzitutto legislative): il significativo spostamento di poteri verso il centro richiede, a mio avviso, un cambiamento del centro stesso. Un potere centrale idoneo a rendersi collettore delle istanze locali; idoneo, in concreto, a includere le istanze autonomistiche in una camera capace di influire sui processi legislativi che sulle autonomie sono destinati ad incidere. Sotto questo profilo, il Senato delle autonomie potrebbe rappresentare la chiave di volta dell'intero sistema.

7. La contestazione delle competenze concorrenti

Ancora, quanto meno un accenno va dedicato alle materie di competenza regionale, ed in particolare alle competenze concorrenti. Francamente non condivido la lettura così negativa che spesso ne viene data da una diffusa opinione: certamente è vero che l'elenco delle materie a competenza concorrente è troppo esteso, anche in riferimento a materie di interesse propriamente nazionale; tuttavia ciò non significa che le competenze concorrenti siano, di per sé, fonte di eccessi di conflittualità.

In effetti, se considerassimo puntualmente la natura delle controversie che contrappongono, in sede di giudizio di legittimità costituzionale, poteri legislativi statali e poteri regionali, potremmo constatare che i casi in cui entra in discussione la peculiare struttura della concorrenza – vale a dire in cui si controverta sul carattere di principio fondamentale di una od altra disposizione statale con cui contrasti una disciplina regionale – non sono, in generale, più numerosi o più rilevanti delle ipotesi in cui si discuta della estensione di competenze trasversali, o dell'incerta definizione dei contenuti di materie esclusive.

8. *La travagliata questione delle Province*

Opinioni assai diverse sono emerse, come era prevedibile, a proposito delle Province.

Su alcuni, rilevanti punti, tuttavia, possiamo registrare un certo consenso. Anzitutto, a proposito della dimensione di area vasta; una dimensione che, congiungendo gli agglomerati urbani ai territori montani e rurali, risulta tuttora opportuna, utile e forse necessaria. Spesso la definizione dei confini delle nostre Province riflette tempi di percorrenza legati a mezzi di trasporto arcaici (“in modo che ogni punto del territorio della Provincia non fosse distante dal centro di amministrazione più di una giornata di cavallo”), quindi certamente le loro dimensioni si presentano inadeguate e obsolete, ma la concezione dell’area vasta non manca di attualità. Nutro maggiori perplessità, invece, sulla definizione delle funzioni di area vasta come funzioni esistenti *in rerum natura*. Il dubbio si pone con evidenza, considerando la varietà di funzioni che vengono allocate a questo livello nei vari Paesi. Nell’ordinamento francese, ad esempio, la funzione più tipica, più importante e più storicamente radicata è quella inerente ai servizi sociali, che altrove – come in Italia – viene considerata, invece, una funzione di prossimità e, dunque, tipicamente comunale. La definizione delle funzioni, così, piuttosto che l’esito di una classificazione astratta, pare il frutto di una scelta storica, legata alla concretezza delle esigenze delle singole società e dei singoli territori.

L’individuazione delle funzioni di area vasta si ricollega agli assetti – e, particolarmente, alla composizione degli organi – del corrispondente livello di governo: secondo una impostazione, anche in questa sede sostenuta, non sarebbe possibile costruire un livello di area vasta attribuendone il governo a sindaci e consiglieri comunali. Ma esperienze ricorrenti possono dimostrare il contrario. In Spagna, come è noto, le Province sono composte da amministratori comunali, eletti indirettamente; ma anche in Francia, per la diversa via del *cumul des mandats*, nella sostanza i *conseils généraux* sono composti da sindaci e consiglieri comunali.

Il tema della composizione, del resto, si connette strettamente alla razionalizzazione nell’allocazione delle funzioni. Un tema che, particolarmente in Italia, si pone in termini marcati, come problema di fondo, che

consiste in una pesante sovrapposizione di competenze, di istituzioni, di funzioni e di classi politiche, in una tensione con aspetti – espressi o impliciti – di competizione, concorrenza e conflittualità. Una tensione che si riflette nella distribuzione delle funzioni, con la distribuzione, nell'ambito di ogni materia, di uno spicchio di competenza a ciascun livello. Il risultato è una complessità negli assetti delle competenze, che nuoce fortemente alla unicità di logiche e dinamiche nell'azione amministrativa e, in definitiva, alla soluzione dei problemi. Questione, questa, che non si pone in altri Paesi, ove non si configura una distinta classe politica per ciascun livello, e ciò a prescindere dalla modalità elettiva prescelta (elezione diretta o indiretta).

In questo senso, è ormai possibile immaginare una semplificazione del Paese che tenda alla riduzione sostanziale a tre soli livelli di governo: uno nazionale, uno regionale e uno locale; con una capacità, da parte di quest'ultimo, di perseguire condivisione ed efficacia nelle decisioni, redistribuendo le funzioni, finalmente con oggettività, in base a criteri ottimali di distinzione tra ciò che è utile allocare su area vasta e ciò che è opportuno gestire a livello di prossimità.

9. L'associazionismo e il ridisegno della mappa comunale

Con riferimento alle forme associative, il dibattito ha evidenziato vari aspetti condivisibili e condivisi.

Il punto di fondo, a mio avviso, si incentra tuttora nell'esigenza di ridisegnare la mappa amministrativa di base del nostro Paese. Un Paese che, sotto questo punto di vista, presenta notevoli ritardi: sia nei confronti degli Stati europei (dalla Germania al Regno Unito, dal Belgio ai Paesi scandinavi) che, tra gli anni '60 e '70, hanno realizzato importanti processi di fusioni, riducendo drasticamente il numero dei Comuni, sia rispetto a quelli (come la Francia) che hanno puntato su robuste forme associative. In Italia certamente – dopo qualche decennio di tentativi e di interventi del legislatore – finalmente il numero complessivo dei Comuni comincia a registrare una (sia pur limitata) flessione, e qualche esperienza avanzata sia di unione che di fusione; ma si tratta di casi ancora troppo circoscritti e lontani da quella complessiva ristrutturazione del governo locale che è ormai richiesta dalle attuali esigenze, e che sembra perseguita dai processi condotti nei vari contesti europei.

10. *Una riforma organica*

Infine, una riflessione di fondo, già sviluppata in diverse relazioni che mi hanno preceduto. Mi pare che si registri un diffuso consenso sulla necessità di superare ormai la sindrome dell'emergenza e di astenersi non solo dalle riforme con decreto-legge, ma in generale da riforme episodiche, da riforme estemporanee e parziali. Occorre fissare un'architettura, un quadro sistematico, nel quale inserire con coerenza ogni intervento che verrà adottato.

Opinioni diverse, peraltro, si registrano sulla necessità o meno di riforme costituzionali, per conseguire tale obiettivo.

Francamente, a me non pare che sia possibile affrontare i rilevanti problemi che si registrano nel funzionamento delle istituzioni del Paese intervenendo soltanto sul piano della legislazione ordinaria. Credo che per conseguire un assetto coerente e funzionale occorra intervenire su alcuni assetti sanciti in Costituzione, quanto meno per quanto concerne il Senato e la distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni. A questo proposito, trovo affascinante e suggestiva l'idea di superare il riparto per materie, anche se i tentativi di trasporla sul piano pratico mi pare incontrino notevoli difficoltà; e non vorrei che si ricorresse a criteri a loro volta più incerti e conflittuali. Nella esperienza sin qui condotta, del resto, la stessa invenzione delle "materie-non materie" non ha certo costituito un modello di superamento di incertezze, confusioni e conflittualità. Valutiamo, dunque, in termini concreti e realistici se sia possibile superare il criterio delle materie, ma evitando ogni altro criterio che, magari in forme diverse, sia a sua volta fonte di nuove tensioni.

Su un piano più complessivo, varie osservazioni e critiche sono state avanzate sulla relazione della Commissione per le riforme costituzionali. Non mi soffermerò su singoli aspetti, ma ho l'impressione che sussista un disaccordo di fondo circa il concetto stesso di riforma costituzionale; e che, esplicitamente o implicitamente, si tenda in vari casi a caricare impropriamente la riforma costituzionale di aspetti che la legge ordinaria non è riuscita a risolvere: la semplificazione, gli uffici periferici dello Stato, gli enti strumentali, tanto per richiamare qualche esempio tra quelli qui evocati, sono questioni che a mio avviso si possono affrontare adeguatamente con gli strumenti ordinari, anziché attraverso

modifiche alla Carta fondamentale. Questo è il motivo per cui la Commissione si è limitata a delineare le riforme che necessariamente devono compiersi con interventi diretti sulla Costituzione.

Riformare, nella Costituzione, ciò che è necessario per adeguarla alle esigenze dei tempi è un obiettivo ambizioso, ma ormai maturo: le idee, come ha dimostrato anche la ricchezza del dibattito svolto in questa sede, non mancano, e non manca neppure una base di convergenze.