

Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia

Roberto Bin

Sommario

1. Programma. – 2. Autonomia, chi?. – 3. Autonomia è diversità. – 4. Chi ha ucciso l'autonomia? La burocrazia. – 5. Il governo di nobody. – 6. Più autonomia e meno ministeri. – 7. Le riforme costituzionali non sono la soluzione. – 8. Quello che serve è la politica. – 9. In fondo basterebbe poco.

1. Programma

Nel mio intervento non parlerò delle Province, nonostante molto vi sarebbe da dire; non parlerò dei “saggi” nominati dal Governo, anche perché alcuni sono qui e ci stanno ascoltando; non parlerò delle riforme costituzionali; non parlerò del Titolo V della Costituzione e non parlerò della giurisprudenza costituzionale che su di esso si è sviluppata.

Cercherò invece di rispondere brevemente alle tre domande che sono state poste nella lettera di invito. Prima domanda: la crisi economica condurrà ad un totale ridimensionamento dell'autonomia o ad un più maturo federalismo? Seconda domanda: occorre riscrivere la Costituzione? Terza domanda: occorre un nuovo statuto costituzionale delle autonomie?

Alla terza domanda risponderò “sì”; alla seconda domanda risponderò “no”, spiegando i motivi di questa apparente contraddizione; con riferimento alla prima domanda, invece, la questione è più complessa e, pertanto, il discorso sarà più lungo.

2. Autonomia, chi?

Siamo invitati a riflettere su un preciso quesito: bisogna rilanciare o ridimensionare le autonomie? Prima di rispondere a tale domanda, tuttavia, vorrei formularne una ulteriore, che mi sembra prioritaria: ma di quali autonomie stiamo parlando?

Questo è un Paese che al momento non conosce più di alcuna vera e propria autonomia: il riferimento non è solo alle Regioni e agli Enti loca-

li, ma in via generale. Si pensi già solo all'attuale situazione delle università: dove è ancora possibile scorgere oggi qualche residuo di autonomia nei nostri atenei? Non è solo una questione contingente dovuta alla crisi, perché, come hanno già detto i relatori che mi hanno preceduto, la crisi "inizia dall'inizio". L'ultimo atto di promozione di una politica delle autonomie compiuto in Italia risale alle leggi Bassanini, che dovremmo celebrare come un evento storico importante, in quanto tale riforma costituisce l'ultimo atto politico che abbia cercato di tracciare un assetto effettivo delle autonomie. Dopo c'è stato solo un lungo e travolgente riflusso. C'è stata la riforma del Titolo V, è vero, ma essa non può essere richiamata ad esempio di politica delle autonomie. Ricordo che si tenne a Trento, con la presenza della Corte costituzionale (che allora provava ancora un certo interesse per la questione regionale, di cui oggi vistosamente non si vuole più occupare) un convegno sulla riforma del Titolo V che stava giusto per entrare in vigore. Nella mia relazione avevo usato termini piuttosto polemici nei confronti della scrittura tecnica della riforma costituzionale, osservando che quest'ultima non risolveva affatto le problematiche che si era ripromessa di affrontare, ma anzi aveva ulteriormente complicato il quadro dei rapporti tra centro e periferia. Marco Boato, che era stato segretario della Commissione D'Alema per le riforme costituzionali e autorevole membro della prima Commissione della Camera durante i lavori della riforma, reagì alle mie critiche poco generose protestando che si era fatto il massimo, tutto ciò che era stato possibile fare. Ma è proprio questo il punto: le riforme in Italia si fanno – quando si fanno – cercando di fare tutto il possibile, ma non il necessario: occorre invece fare quello che serve, che è cosa ben diversa da ciò che è politicamente possibile. La riforma del Titolo V è l'emblema di una logica delle riforme in Italia che è radicalmente sbagliata: si è fatta per dare una risposta politica alle esigenze di una revisione del Titolo V, ma senza affrontare i nodi tecnici che avevano causato il fallimento dell'impianto originario del 1948, limitandosi invece a "fare il possibile", cioè scrivere belle e vaghe parole, aspettando poi di vedere l'effetto che avrebbero fatto.

La storia del Titolo V è la storia di una riforma fatta male, con tutti i limiti che conosciamo; ma anche di una riforma sistematicamente disapplicata, giacché la disapplicazione del Titolo V inizia il giorno stesso della

sua entrata in vigore. Non dimentichiamo che l'attuazione della riforma è stata gestita da un Governo e una maggioranza che si erano opposti ad essa, sino al punto di promuoverle contro il *referendum* costituzionale. Quel Governo e quella maggioranza che hanno retto il Paese per un lungo periodo, fino a quando non sono stati chiamati i “tecnici” per liberarcene, hanno sistematicamente represso le autonomie. In questo lungo periodo abbiamo avuto Ministri per le riforme, Ministri del federalismo, Ministri per la semplificazione e relativi sottosegretari, ma il risultato è che l'autonomia è stata abolita: non per scelta politica, poiché i soggetti politici in questione non avevano forse neppure le capacità di adottare progetti politici e di implementarli con coerenza. Tuttavia ci sono precise responsabilità politiche per le scelte fatte e per quelle non fatte, e non meno precise responsabilità tecniche, che ricadono sulle spalle degli apparati tecnico-amministrativi che hanno fornito il supporto a queste scelte. Il tema del c.d. federalismo è stato strombazzato quasi ogni giorno, ma altri erano le priorità e gli interessi delle forze di maggioranza. Se oggi siamo arrivati al punto per cui i margini dell'autonomia – di qualsiasi autonomia, ripeto – si sono ridotti a zero, precise responsabilità andrebbero individuate e fatte valere.

3. Autonomia è diversità

L'autonomia deve essere analizzata contestualmente al concetto di “diversità”, poiché autonomia significa diversità. Potremmo formulare un'equazione, forse inedita: la diversità sta all'autonomia come l'identità personale sta alle libertà individuali.

Questo concetto, ne sono pienamente consapevole, è banale, ma non è affatto presente nel pensiero e nell'azione politica attuale. La diversità, la differenziazione sono il presupposto ineliminabile dell'autonomia: anche con riferimento al tema delle Province questo emerge con tutta evidenza. Le Province – argomento su cui non intendo però dilungarmi, anche per motivi che chiarirò in seguito – sono un caso di scuola: perché esse nascono non per dare una forma organizzativa all'autonomia politica di un territorio o di una comunità, bensì come lo strumento attraverso di cui il Governo avrebbe potuto tenere sotto controllo i piccoli Comuni e reprimere il loro innato anelito per l'autonomia, la differenziazione, la democrazia.

Questa è la loro funzione originaria, e spiega perché esse siano nate secondo un modello – dimensionale, organizzativo, funzionale – preciso e non differenziato: il modello è unico e non differenziato, mentre l'autonomia è esattamente l'opposto. E il modello funziona benissimo se lo scopo che serve è quello della presenza del Governo centrale in periferia, non certo se lo scopo è invece quello dell'organizzazione sociale, politica ed economica dei territori. Secondo la prima visuale Milano e la Sila si equivalgono, nella seconda certamente no. Capisco bene che lo Stato debba organizzare alcuni servizi sul territorio (sempreché sia davvero giustificato che li organizzi l'amministrazione centrale e non quella locale) e che lo faccia secondo un modello "unitario": ma mi pare che la conseguenza debba essere che questo modello nulla può avere da spartire con il concetto di autonomia politica e di rappresentanza territoriale. Confondere queste due prospettive complica tutto e ci impedisce di vedere con chiarezza che cosa può e deve essere l'ente intermedio: ed anche *chi* debba assumersi il compito di progettarlo. Se visti da Roma, Milano e Ascoli Piceno possono risultare la stessa cosa, visti dalla Lombardia e dalle Marche la percezione è del tutto diversa. Non faccio neppure questione di democrazia o di sussidiarietà (non faccia il Governo quello che meglio potrebbe fare la Regione, ecc.), pongo soltanto una questione – che mi sembra assolutamente prioritaria – di intelligenza, di comprensione, di percezione: che sia lo Stato a stabilire che cosa sia l'area metropolitana in sé e per sé, secondo un modello che si applica indifferentemente a Milano e a Reggio Calabria, a me appare semplicemente un'idiozia, oltre che un insulto al più elementare senso dell'autonomia. C'è una vena incompressibilmente comica nel dibattito sull'assetto degli Enti locali, che sconsiglia di prestarvi molta attenzione.

Il dibattito se un ente sia meglio di un altro mi pare sconsiderato. Per questo non mi schiero sulla questione delle Province. Farne una questione nazionale, nel senso di un'opzione radicale tra un modello organizzativo o l'altro, mi pare compiere un passo deciso e decisivo verso la soppressione dell'autonomia, cioè l'eliminazione della diversità.

4. Chi ha ucciso l'autonomia? La burocrazia

Ma la repressione dell'autonomia in Italia – dicevo poco fa – riguarda tutti gli enti pubblici, non solo le Regioni e gli Enti locali. Le università ne sono esempio clamoroso. Che nelle nostre facoltà si debba insegnare diritto

romano o economia politica è una decisione ministeriale, ed è il ministero che ci dice come devono essere composti gli organi accademici, scritti gli statuti, organizzati i dipartimenti o le scuole – per carità, non più le facoltà! –. È il ministero che ci dice quali e quanti devono essere i dottorati e che per accendere un co.co.co. o conferire un contratto di traduzione da 500 euro bisogna passare per la Corte dei conti. Che sia il Governo a stabilire quanti abitanti e quale estensione territoriale debbano avere le Province è figlio della stessa cultura: il centralismo più feroce.

È un processo che non nasce con la crisi finanziaria, perché – come osservavo all’inizio – data almeno al 2001: ed è un processo inarrestabile, che non è l’effetto della crisi, ma forse ne potrebbe essere semmai la causa, visto che viene prima. La crisi ha semplicemente accentuato un percorso che era già stato intrapreso da tempo.

La mia tesi è proprio questa: la repressione dell’autonomia è tra le cause dell’attuale situazione economica o, perlomeno, è un processo parallelo, che nasce dalle stesse cause della crisi. E la causa comune è la crisi della politica. Così come la politica ci ha fatto entrare nell’euro e nella globalizzazione dei mercati senza una *policy* industriale e produttiva, per un decennio e più si è annunciato l’imminente federalismo (ricordiamo che solo un rigurgito di vergogna ha impedito che la riforma del 2001 scrivesse nel *centoquattordicesimo* articolo della Costituzione che la Repubblica è *federale*, mentre nella riforma del 2006, quella gloriosamente fatta fallire dal voto popolare, si scopriva solo nell’art. 55 che poteva esistere un “Senato federale” in una Repubblica che federale non era!) senza un minimo di cultura dell’autonomia. A parte quella penosa legge, fortemente centralista e operativamente inutile, che va sotto il nome di *federalismo fiscale*, il massimo che i “federalisti” nostrani hanno realizzato sul piano delle riforme dell’autonomia è stato “portare i ministeri a Monza”. È possibile che il disegno “federale” e il potenziamento delle autonomie dipendano dalla collocazione territoriale di alcuni uffici ministeriali? Di che cultura delle autonomie è figlia l’idea che essa si realizzi trasportando sedie e tavoli dei ministeri? Oltretutto, è lecito chiedersi chi abbia pagato per questa brillante, ancorché passeggera, operazione.

Dato che la politica si è mostrata carente, l’elemento che è ad essa su-

bentrato è la burocrazia. Scriveva Carl Schmitt¹ che prima della “camera del potere” c’è l’anticamera, popolata da tecnici, burocrati e portaborse, un corpo che filtra le informazioni che arrivano e che sono destinate alla società civile: un’intercapedine da cui dipendono le scelte compiute dal potere politico e la loro efficacia. In questi anni l’Italia ha assistito a un’osmosi incredibile tra i due ambienti, fino al punto che l’anticamera si è impossessata della camera. Il Governo “tecnico” di Monti e il passaggio al Governo Letta hanno segnato l’apogeo di questo fenomeno. La prevalenza di economisti e manager nella camera del potere politico ha fatto spalancare la porta e dato accesso ai giuristi da tempo insediati nell’anticamera: ad essi è stato chiesto di tracciare i limiti normativi delle decisioni da prendere e di tradurle in norme giuridiche. Per consentire di farlo con maggior successo, essi sono stati cooptati nella camera del potere e chiamati a partecipare alle decisioni, non solo a dare loro forma giuridica. La cultura eminentemente centralistica e burocratica dei dirigenti di Stato, degli avvocati erariali, dei magistrati del Consiglio di Stato e della Corte dei conti non si è più limitata a conferire alle leggi dello Stato la deliziosa glassa del lessico burocratico di sempre, ma è risalita sino al momento delle scelte e delle opzioni. Ecco a chi va in gran parte il merito della zelante e sistematica impugnazione di qualsiasi legge regionale “innovativa” (parola assai grossa, peraltro, se riferita alla legislazione regionale dell’ultimo decennio), regolarmente approvata anche dai Consigli dei Ministri in cui sedevano tanti ministri “federalisti” con le loro cravatte verdi; ed ecco chi si è inventato il controllo preventivo della Corte dei conti sui co.co.co. degli atenei o su tutte le delibere regionali di programmazione o di spesa. Come si sono originate queste misure? È stato determinante l’apporto dei grandi tecnici di Stato, quelli che hanno occupato la stanza della politica penetrando attraverso la porta dell’anticamera. Questi soggetti non sono incapaci come si potrebbe ritenere dal risultato dei loro interventi, perché è grazie alla loro abilità tecnico-giuridica che sono riusciti per esempio – come la stampa nazionale ha denunciato in questi giorni – a conservare a se stessi il cumulo di retribuzioni (quelle della loro professione e quelle dell’in-

(1) *Dialogo sul potere*, tr. it. di G. Gurisatti, Milano, 2012.

carico politico-ministeriale) che invece è stato tolto, con grande clamore e vasto consenso popolare, ai politici (che hanno dovuto optare per l'indennità parlamentare o per quella ministeriale, non più cumulabili). Al solito la gente (e i giornalisti con loro) guarda ai soldi, ma i veri problemi stanno altrove. Di che cultura sono portatori questi "tecnici", spesso giuristi raffinati, che vincono il concorso al Consiglio di Stato (o alla Corte dei conti) ma dopo sei mesi sono già in un ministero a supportare qualche politico, continuando però per decenni a fare carriera nella magistratura amministrativa? E i magistrati ordinari che si imboscano anch'essi nell'anticamera della politica maturando l'anzianità di una carriera che hanno ben poco praticato? O i dirigenti della ragioneria dello Stato che diventano ministri o i magistrati della Corte dei conti che ambiscono a trasformarsi in legislatori? La cultura di cui si alimentano la possiamo intuire dagli atti che essi concorrono a produrre. A chi può venire in mente di proporre una riforma della Costituzione – del Titolo V, è ovvio – a Camere sciolte? Non voglio neppure entrare nel merito di cotanta riforma: ma è lo stesso ingegno giuridico che ha approvato la riforma delle Province con decreto-legge². Il disprezzo per il Parlamento e le sue "lungaggini"; l'idea che la legge sia uno strumento da evitare o da usare sottobanco, da scrivere con linguaggio criptato, in modo da sottrarla al controllo politico; l'idea che le cose si fanno per via amministrativa e "tecnica", non attraverso il pubblico dibattito; e l'idea principe, quella che tutto domina: che le cose si governano dal centro, che nulla deve muoversi se non è diretto dai ministeri e dai loro uffici. Il centralismo, la burocrazia, il corporativismo dei tecnici. Il trionfo dell'anticamera. A cui la camera del potere politico accetta di cedere il passo, adeguandosi alla logica dell'emergenza, della gestione in deroga, del decreto-legge *omnibus*, della finanziaria "in articolo unico", del maxi-emendamento che salta l'*iter* parlamentare, schiaccia il dibattito parlamentare sotto il peso della questione di fiducia, precipita sull'ordinamento – su tutti noi – con disposizioni illeggibili, sconordinate, i cui effetti – e non parlo degli effetti sociali o economici, ma quelli strettamente giuridici, quelli che operano attraverso l'abrogazione e la deroga – richiedono lunghe e cabalistiche operazioni interpretative.

(2) Per qualche considerazione "a caldo" su queste imprese rinvio a *Ma sono questi i tecnici del Governo tecnico?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11/2012.

5. *Il governo di nobody*

La crisi della politica è oggi evidente: siamo transitati da un sistema retto dalle regole dettate dalla politica e giustificate dal principio di rappresentanza a un sistema di regole dettate dagli apparati burocratici e giustificate dall'emergenza e dalla presunta "competenza". E così siamo transitati fuori dallo Stato di diritto.

Da qualche anno mi capita di collaborare con un organismo dell'ONU che svolge indagini sullo stato della *rule of law* nel mondo e quindi compilo questionari su questionari. I primi fogli sono semplici e in qualche modo confortanti. Nel nostro Paese i giudici non sono minacciati e radiati dal potere politico, nelle questure non si applica sistematicamente la tortura, gli avvocati non sono uccisi se difendono i dissidenti politici. Riempire il questionario è semplice, sino ad un certo punto, perché poi arrivano le domande imbarazzanti: nel tuo Paese le leggi sono pubblicate, chiare e conoscibili, c'è certezza dei precetti e delle sanzioni, l'affidamento dei cittadini è assicurato dalla comprensibilità dei doveri e dalla stabilità dei diritti? Queste domande sono per noi imbarazzanti. Possiamo dire che le nostre leggi siano oggi chiare, certe, stabili e conoscibili? Devo fare *outing* e confessare pubblicamente che io, che dovrei essere un tecnico del diritto con diversi decenni di professione alle spalle, mi trovo in grande difficoltà nella comprensione delle leggi che vengono impudicamente pubblicate sulla *G.U.*; da anni non riesco a capire cosa contengano le leggi finanziarie o i "decreti *omnibus*"; da parecchio tempo mi sfugge il significato normativo di buona parte delle leggi e dei decreti-legge che vengono pubblicati, perdendomi nel sistema dei riferimenti incrociati, delle aggiunte o cancellazioni di singole parole, nel gioco ad incastro dei rinvii, nei termini "tecnici" e nei neologismi burocratici, nei rimandi ai regolamenti attuativi, agli "atti ministeriali senza valore regolamentare" o ai criteri definiti da qualche corpo tecnico (vogliamo ricordarci dell'Anvur?) che "legifera" fuori da ogni limite di competenza e da ogni responsabilità politica. Di conseguenza, se devo capire quale norma regola la mia carriera o a quali condizioni e con quali modalità posso accendere un assegno di ricerca mi devo rassegnare a telefonare a un funzionario dell'università. Perché ne capisce più di me? No, ma perché lui i dubbi se li è già posti e per risolverli ha a sua volta telefonato a qualche collega di altro ateneo, magari han-

no organizzato una riunione “orizzontale” tra funzionari a cui forse ha partecipato un funzionario del ministero “che ne sa”. Sicché il mio dubbio alla fine ha una risposta, il responso del principe. Un bel giorno da una di queste riunioni e dal responso di un angolo buio dell’anticamera del potere è uscita la regola per cui le spese di missione dei dipendenti dell’università rientrano nel reddito e quindi vanno tassate: un abigeato concettuale, un errore da cartellino rosso, ma *sic princeps voluit* e quindi questa è la legge in vigore a cui, per un verso o per un altro, tutte le università si sono adeguate.

Ma il sistema del responso del principe è esattamente ciò contro cui lo Stato di diritto ha voluto opporsi sin dall’origine: è la negazione della legalità, della legittimazione del potere legislativo, della responsabilità politica, di ogni presupposto dello Stato di diritto. Scriveva Hannah Arendt qualche anno fa:

Giuridicamente, il regime burocratico è il governo per decreto; in esso il potere, che nel governo costituzionale si limita a far rispettare le leggi, diventa la fonte diretta di tutta la legislazione. Il disprezzo per le «insidie» della legge era l’eterno disprezzo dell’amministratore per la presunta mancanza di libertà del legislatore, inceppato dai principi, e per l’inazione degli esecutori, chiusi entro i confini dell’interpretazione delle norme. Il burocrate, che limitandosi ad applicare i decreti ha l’illusione di un’azione costante, si sente infinitamente superiore a questa gente poco “pratica”, sempre impigliata in «sottigliezze giuridiche» e quindi esclusa dalla sfera del potere, che per lui è la fonte di tutto. Nei regimi burocratici i decreti appaiono in tutta la loro nudità, come se non fossero più l’emanazione di individui potenti, ma l’incarnazione del potere stesso, come se l’amministrazione ne fosse soltanto l’agente casuale. Dietro ad essi non vi sono principi generali che la semplice ragione possa comprendere, ma circostanze mutevoli che soltanto un esperto può conoscere nei dettagli. Il popolo soggetto a un simile regime non sa mai chi o che cosa lo governi a causa dell’incomprensibilità dei decreti e del silenzio accuratamente mantenuto dalla burocrazia sulle circostanze e le intenzioni che ne potrebbero agevolare la comprensione³.

(3) H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, tr. it. di A. Martinelli, Torino, 2004, 340 s.

E in un altro scritto aggiungeva:

Sin dalla Grecia antica si è usato definire come governo di uomini sugli uomini i governi dei pochi nelle monarchie e nelle oligarchie: ai quali oggi dobbiamo aggiungere l'ultima e forse più formidabile forma di tale dominio, la burocrazia, ossia il dominio da parte di un sistema intricato di uffici in cui nessun uomo... può essere ritenuto responsabile e che perciò può giustamente essere chiamato il governo di Nobody. Infatti, se noi identifichiamo la tirannia come il governo che non deve render conto di se stesso, il governo di Nobody – della burocrazia – è chiaramente il più tirannico di tutti, poiché non c'è nessuno che possa mai essere richiesto di rispondere del suo operato⁴.

Scrivendo Marx, chiosando Hegel, che i fatti nella storia si ripetono sempre due volte, la prima come tragedia, la seconda come farsa. Hannah Arendt aveva il tremendo ricordo del dispotismo degli imperi centrali, che preparò la strada al nazismo, al cui cospetto il nostro attuale “governo dei tecnici” fa sorridere. Ma fino a un certo punto, perché le conseguenze di questo cambiamento della “forma di governo” in Italia per molti stanno diventando tragiche.

Il governo della burocrazia contravviene a tutti i principi della *Rechtsstaatlichkeit*: è il governo impersonale, il governo privo di *deliberative process*, il governo dell'irresponsabilità politica. In questo regime di autonomia non ha neppure senso parlare di legalità, di separazione dei poteri o di prevedibilità dei comportamenti. Che tutto questo sia la conseguenza transitoria della crisi economica e dell'emergenza è un'opinione fuorviante, perché – ripeto – tutto questo precede la crisi e probabilmente ne è stata una delle concause.

6. Più autonomia e meno ministeri

Allora, alla prima domanda risponderei così: occorre una maggiore autonomia, senza ombra di dubbio. Ma soprattutto ci vorrebbero meno ministeri, e dunque meno burocrazia centrale, meno magistrati, consiglieri di Stato, giudici contabili che si infiltrano nell'amministrazione e meno alti burocrati e *grand commis* che varcano la soglia della came-

(4) H. ARENDT, *Reflection on Violence*, Special Supplement of *The New York Review of Books*, 27 febbraio 1969 (la traduzione è mia).

ra del potere e trasferiscono nella politica il fenomenale groviglio di interessi corporativi e la connaturata propensione al sottogoverno di cui sono espressione. Per loro l'autonomia è un'eresia inconcepibile di cui avvertono chiaramente il pericolo. Anche e soprattutto per questo ci vuole più autonomia.

E invece gli organici dell'amministrazione centrale vanno sempre più dilatandosi. Quanti sono i dirigenti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri? I dati sono resi pubblici ma aggiornati al 1° giugno 2012, perché l'attuazione della "Legge sulla trasparenza" è stata poi dimenticata: sono presenti 306 dirigenti. Cosa faranno mai 306 dirigenti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri? Bisogna aprire uno scrigno alla volta ed esaminarne i preziosi contenuti. Per esempio, il Dipartimento per gli affari regionali (e dello sport), la cui prima *mission* sarebbe "*lo sviluppo della collaborazione tra Stato, Regioni ed autonomie locali*", ha 10 servizi (più due dedicati allo sport) le cui intitolazioni lasciano un po' sgomenti: quattro si occupano del controllo e dell'impugnazione delle leggi regionali, mentre negli altri sei servizi (Servizio per le attività internazionali del sistema delle autonomie territoriali, Servizio per la cooperazione interistituzionale e il rafforzamento della capacità amministrativa, Servizio per l'attuazione del federalismo amministrativo e per la comunicazione e informazione istituzionale del Dipartimento...) le attività non sembrano, almeno viste dall'esterno, poter essere proprio frenetiche, soprattutto se si pensa che delle Regioni e delle autonomie si occupano anche tutti gli altri ministeri, dal Ministero per le riforme costituzionali a quello della semplificazione, da quello degli esteri (dove c'è una direzione per l'internazionalizzazione del sistema Paese e le autonomie territoriali) a quello degli interni (per tutto ciò che concerne le autonomie locali) o delle finanze; dal Ministero dello sviluppo economico (per la programmazione energetica e mineraria, oltre che per il commercio, le fiere, ecc.) a quello dell'ambiente, ecc. Sono queste le strutture burocratiche che stritolano le autonomie, impongono loro l'interpretazione più centralistica tra quelle possibili di leggi centralistiche che esse stesse scrivono; sono queste che fanno scattare l'impugnazione di tutte le leggi regionali che abbiano qualche originalità, sovrappo-
nendo la loro conoscenza "tecnica" alla debole volontà politica dei ministri che quell'impugnazione approvano senza molte discussioni. Gli

apparati burocratici dei ministeri scrivono, interpretano, attuano, applicano e impongono le leggi e i decreti e le autonomie ne restano soffocate. Il programma del centro-sinistra degli anni '70, riassunto nello slogan *Le Regioni per la riforma dello Stato*, è totalmente fallito, dopo l'ultimo tentativo serio di attuarlo che si compì con le "leggi Bassanini".

7. Le riforme costituzionali non sono la soluzione

A questo punto mi soffermerei sul secondo quesito: servono le riforme costituzionali? La mia risposta è un secco "no". Non nego affatto che ci sarebbero alcuni punti da modificare nella Carta costituzionale: si può ricordare, ad esempio, il voto degli italiani all'estero, una vergogna da eliminare, perpetuata dal centro-sinistra per strizzare l'occhio alla destra; e poi c'è la questione del bicameralismo "perfetto" divenuta drammatica a causa di un sistema elettorale scientemente progettato per impedire a chi vince le elezioni di governare; e anche il Titolo V meriterebbe qualche ritocco. Faccio però notare che sto parlando di punti critici che non appartengono al testo originario della Costituzione, ma che *sono già stati* oggetto di riforma costituzionale, compreso il c.d. bicameralismo perfetto, che non è quello voluto dai costituenti.

Le riforme che oggi si vorrebbero introdurre non toccano quindi la Costituzione, ma le riforme della Costituzione. Non sarebbe necessario perciò riflettere sul modo in cui si sono progettate queste riforme? E magari anche sul rapporto di congruità che dovrebbe legare le riforme agli obiettivi che si vogliono perseguire con esse? Perché per molti dei nostri problemi le riforme costituzionali non servono e forse non serve neppure il diritto. Non è attraverso una modifica dell'elenco delle materie dell'art. 117 Cost. che si può riuscire a rendere efficiente il sistema istituzionale. È deprimente continuare a leggere testi di riforma costituzionale che pensano possibile migliorare il sistema riportando alcune materie al centro, eliminando le materie concorrenti o introducendo il principio della prevalenza dell'interesse nazionale. Tutto questo c'è già, è stato già compiuto dalla giurisprudenza costituzionale e dal salvacondotto che essa ha rilasciato alla legislazione statale dettata dall'emergenza e scritta dalle burocrazie ministeriali. Se questo non è bastato a migliorare il problema, il motivo è che il problema non è giuridico, ma politico. 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.

8. *Quello che serve è la politica*

Arrivo allora alla terza domanda: serve uno nuovo statuto costituzionale dell'autonomia? La risposta è netta: sì, ma ciò non passa per le riforme costituzionali, quanto piuttosto per la riforma della politica. Forse non servono neppure delle leggi ordinarie, anche se a ben pensare qualche legge potrebbe essere utile.

Ci può illuminare l'esperienza britannica della *devolution* alla Scozia: lo *Scotland Act 1998* contiene pagine e pagine che entrano nel dettaglio delle competenze, soprattutto di quelle mantenute al governo centrale, e descrivono nei particolari i singoli meccanismi. Tuttavia, presentando in Parlamento il progetto, il Ministro disse espressamente e con chiarezza che quello che vi era scritto non sarebbe stato sufficiente a regolare i rapporti tra Regno Unito e Scozia, e che sarebbe stato necessario stringere continui accordi politici sulla sua gestione della *devolution*: il principio, che sarebbe stato poi rispettato, è che Westminster non avrebbe legiferato in materie devolute alla Scozia senza il consenso del Parlamento scozzese. La *Sewel Convention* che attuò questo impegno regola questa procedura di accordo. Tutto quello che ne è derivato – dal *memorandum* d'intesa alle *guidance notes* e alle diverse *motions* – si svolge al tavolo dell'accordo politico, essendo esplicito che questi atti non hanno effetti giuridicamente obbligatori. È nella reciproca convenienza che l'accordo politico affonda le sue radici, la convenienza di tutti ad avere un sistema che funzioni senza frizioni, inciampi e contenziosi. Tutto questo in Italia non lo si è ancora compreso, ma è in questa "reciproca convenienza" che va ricercato lo *statuto costituzionale dell'autonomia*, non nell'ennesima riscrittura dell'art. 117 Cost.

Come le vicende britanniche (e non solo quelle) dovrebbero insegnarci, è la politica che governa questi processi, non la burocrazia; è la politica, per esempio, che deve decidere se una legge regionale è da impugnare oppure no, se vi è necessità di appellarsi all'interesse naziona-

le o se una certa deroga alla legislazione nazionale vada consentita. Ma soprattutto è la politica che dovrebbe comprendere che ciò che conta non sono le singole specifiche competenze amministrative – che sono gelosamente custodite dalla burocrazia –, ma le decisioni sulle politiche pubbliche: la definizione di obiettivi di carattere intersettoriale, in cui le attribuzioni “materiali” dei diversi soggetti tendono a confondersi e sono sollecitati tutti gli strumenti utili alla soluzione del problema affrontato, quale sia la materia in cui ognuno di essi è collocato⁵. È questa visione *politica* delle politiche pubbliche a mancare da vent’anni in Italia; ad essa si è sostituita la visione *burocratica* della separazione delle competenze e della gestione giurisdizionale del riparto.

Qualche responsabilità l’abbiamo anche noi che viviamo nelle università. Dovremmo rifiutare di allinearci a un dibattito radicalmente sbagliato già nell’impostazione. Prendiamo il caso delle Province: è davvero utile schierarci pro o contro il mantenimento della Provincia come ente intermedio di carattere “politico”? È davvero sensato discutere se la Città metropolitana debba o meno, dove (e se) istituita, sostituirsi alla Provincia? O se l’Unione dei Comuni debba o meno assorbire tutte le competenze dei Comuni che vi sono ricompresi? Stiamo parlando delle *autonomie* e ne discutiamo come se parlassimo dell’organizzazione periferica dell’esercito. Il principio di sussidiarietà e quello di differenziazione spariscono dalla circolazione: le articolazioni dell’esercito vengono decise da Roma, e così anche le articolazioni delle amministrazioni locali. Sì, certo, le Province continuano ad essere organi dello Stato, come già ricordato: prefetture e questure, così come l’organizzazione dei carabinieri, dei vigili del fuoco, del fisco e il sistema elettorale ed innumerevoli altri rami dell’amministrazione (anche privata: si pensi ai partiti, ai sindacati, alle organizzazioni imprenditoriali, ecc.) sono tutti organizzati su base provinciale, perché quelle sono articolazioni territoriali dell’amministrazione centrale. Ma se dobbiamo parlare del sistema amministrativo locale, quello che sta tra il Comune e la Regione, che c’entra lo Stato? Perché deve deciderlo il centro e non è riconosciuto il potere di autoregolazione della periferia? Sì, certo, potrebbero servire norme generali che

(5) Ho sviluppato questa prospettiva in *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 2013, 509 ss.

assicurino i diritti di rappresentanza, la tutela delle minoranze, la chiarezza delle responsabilità politiche di chi governa. Stiamo ipotizzando – appunto – uno statuto costituzionale delle autonomie, che sarebbe però cosa ben diversa da una legge statale che a quelle autonomie si surrogasse decidendo di applicare ad esse un unico schema normativo.

9. In fondo basterebbe poco

Il sistema funzionerebbe a dovere se la politica si preoccupasse finalmente delle politiche pubbliche e non delegasse gli apparati burocratici a stringere in rigide gabbie le autonomie (tutte le autonomie), a imporre loro regole e oneri insostenibili e ad alimentare la lite continua sulle competenze davanti al giudice; se si rafforzassero le sedi e gli strumenti della cooperazione tra istituzioni, nello sforzo comune di perseguire obiettivi politici importanti, e non si continuasse ad approfittare dell'emergenza per imporre dal centro regole, limiti, controlli; se non si continuasse a governare con lo strumento del decreto-legge, che di per sé è fatto per negare qualsiasi forma di collaborazione e di discussione; se finalmente si capisse che imporre regole a soggetti dotati di autonomia politica consente di risparmiare tempo nell'elaborazione delle decisioni, ma ne fa perdere molto di più in fase di applicazione, dovendosi poi fare i conti con l'inevitabile contenzioso giurisdizionale. Funzionerebbe se la burocrazia fosse tenuta al suo posto, se nell'anticamera del potere fosse ogni tanto aperta la finestra e cambiata l'aria e le persone che la respirano; se fosse finalmente interrotta la continuità tra governo e Consiglio di Stato (e Corte dei conti), cioè tra i compiti di chi amministra, chi offre all'amministrazione la consulenza tecnico-giuridica e chi giudica della legittimità dei suoi atti; e se qualche volta fosse fatta valere la responsabilità anche dei "tecnici" per gli errori compiuti. Quanto ci è costata, in tempo e in denaro, la brillante idea di modificare le Province e la loro organizzazione tramite decreto-legge? Chi ha dato copertura tecnica e politica a questa riforma dovrebbe, letta la sentenza della Corte costituzionale che l'ha così sonoramente bocciata, essere chiamato a rispondere e rimosso dai suoi incarichi. E altrettanto dovrebbe essere fatto nei confronti di chi ha causato il problema degli "esodati" o i mille errori compiuti a proposito della soppressione dell'Imu. La caotica legislazione per emendamento e per decreto non solo non ha risolto

nessuno dei nodi che avrebbe dovuto affrontare, ma ha generato un sistema illeggibile, instabile, imprevedibile, in cui ha prosperato ogni sorta di consorzeria e di privilegio inconfessabile. La vittima non è stata solo il sistema delle autonomie.

Si spera sempre nel rinnovo generazionale nella guida politica del Paese: ma non è solo questione d'età. Il Governo Letta ha esordito con un decreto legge per la politica pubblica della scuola: lo strumento prescelto rileva la continuità non solo delle forme, ma anche della sostanza, della visione di come si avviano le politiche pubbliche, come si individuano gli obiettivi e si discute dei mezzi più congrui, del modo di concepire il governo in un sistema basato sulle autonomie. La situazione non cambia, forse perché i "tecnici" sono sempre gli stessi. Ed essendo sempre gli stessi continuano a puntare il dito non sulle prassi sbagliate che loro hanno sempre adottato e suggerito, ma sulla riforma della Costituzione, del Titolo V, dell'elenco della materie. L'elenco che distingue ciò che compete allo Stato e ciò che è lasciato alle Regioni serve soltanto a cercare di dirimere il contenzioso innanzi alla Corte costituzionale. L'obiettivo dovrebbe essere però di eliminare il contenzioso, perché in un Paese in cui i rapporti tra i livelli di governo si basano sul contenzioso le politiche pubbliche non vanno avanti, ma si intoppano di continuo. Non si può andare avanti così e non è difficile capirlo. Non sarebbe neanche difficile farlo capire a chi ci governa, se solo gli apparati tecnici si liberassero della cultura centralistica, burocratica e antidemocratica (mi verrebbe da dire, antipolitica) di cui sono purtroppo portatori.

Quello che sarebbe necessario invece è che decisioni e politiche si basassero su dati certificati, pubblici e condivisi. Per questo diviene imprescindibile un lavoro ben fatto da parte della Corte dei conti, la quale dovrebbe preoccuparsi di costruire basi conoscitive e di confronto, anziché impegnarsi in attività minute di controllo sugli scontrini autostradali rimborsati ai consiglieri regionali. Non è possibile affrontare seriamente le politiche pubbliche senza disporre di dati. Per esempio, ci sono dati certi sulle prestazioni delle Regioni nei campi cruciali della loro attività? Sulle Regioni si dicono molte cose, spesso prive di senso. Tutti sappiamo che Emilia-Romagna e Lombardia hanno sistemi sanitari diversi, ma su quale base possiamo confrontarne le prestazioni? Ci occu-

priamo molto dei costi standard, così sappiamo quanto costa una siringa in questa o quella Regione: ma sappiamo anche quante persone sono state curate, quante cure hanno avuto successo e quante persone sono morte, in che reparto erano state ricoverate al momento del decesso, che differenza di prestazioni esiste tra le strutture pubbliche e quelle private convenzionate, quale tipo di soluzione organizzativa produce risultati migliori? Tutta l'attenzione è oggi attratta dai dati di bilancio e dalla struttura dei costi, ma le politiche pubbliche non si esauriscono in questi numeri.

I numeri piacciono all'esercito, si confanno alla logica militare. Con i numeri si è cercato di "razionalizzare" le Province e ora anche si cerca di farlo con i Comuni. Un limite minimo, un tetto massimo, un valore medio sono strumenti ottimi per una visione astratta, assunta da lontano senza perdere lo sguardo nella particolarità, nella differenza. E se la differenza significa autonomia, la conclusione è obbligata. Ragionare per numeri è la premessa che porta a negare l'autonomia e la differenziazione. Tutti gli organismi centralizzati tendono ad assumere la differenziazione come il loro peggior nemico. Lo fanno il Governo e le burocrazie ministeriali, ma lo fanno anche i partiti e i sindacati. Lo fanno persino le organizzazioni nazionali del mondo delle autonomie. La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tende a opporsi alla differenziazione di trattamento giuridico o economico delle Regioni, rifiuta graduazioni esplicite basate sui diversi livelli di efficienza delle amministrazioni; e ancor più "centralistica" è la politica delle autonomie portata avanti dall'ANCI o dall'UPI, che si comportano esattamente come tutte le altre organizzazioni sindacali che guardano alla differenziazione come ad una pericolosissima minaccia alla loro solidità, compattezza, capacità di rappresentanza degli interessi. Il principio di differenziazione è forse la cosa più intelligente che sia stata scritta in Costituzione con la riforma del 2001, ma è totalmente disapplicato, per la semplice ragione che i sindacati delle Regioni e degli Enti locali non lo vogliono applicare.

Ecco che allora qualche riforma occorrerebbe farla: il diritto a qualcosa potrebbe servire. Potrebbe servire a modellare un diverso organismo di rappresentanza degli interessi territoriali. Poco importa se esso sia collocato a livello parlamentare (occorrerebbe una riforma costituzionale del Senato approvata dai senatori...) o a livello governativo, in sostitu-

zione del poco efficiente sistema delle Conferenze. È un sistema poco efficiente perché in esso si confrontano interessi corporativi, non quelli territoriali: perché funziona secondo la logica della mediazione e del compromesso tra grandezze uniformi (“le Regioni”, “i Comuni”, ecc.) e non secondo la logica della differenziazione degli interessi, del voto, della maggioranza, della differenziazione. Bisogna costruire un’istituzione della cooperazione interistituzionale che sia spietata nell’accertamento dei dati, sensibile alla cultura della differenza, attenta all’articolazione delle politiche pubbliche. L’esatto opposto della logica burocratica e corporativa, insomma.

Osservava Foucault⁶ che in Italia non si è mai realizzato uno Stato delle politiche pubbliche, perché si è sempre imposto un diverso modello di Stato, lo “Stato di diplomazia”, che cerca di conciliare forze antagoniste tra cui è difficile stabilire un equilibrio e che sono sempre in lotta tra loro. Nello Stato di diplomazia vincono le corporazioni e le burocrazie che le appoggiano e il campo di battaglia è l’arena nazionale. Le autonomie sono il vaso di coccio destinato a disintegrarsi. Finché non riusciremo a realizzare lo Stato delle politiche pubbliche – e le istituzioni ad esso necessarie – di autonomia nel nostro Paese non è il caso di parlare.

(6) *Sicurezza, territorio, popolazione*. Corso al Collège de France (1977-1978), Milano, 2007, 229.