

Ripensando le istituzioni territoriali, tra diritto pubblico ed esperienza

Giandomenico Falcon

Sommario

1. *Premessa.* – 2. *L'accaduto.* – 3. *Dati e processi dai Comuni alle Regioni (passando per lo Stato).* – 4. *La riforma costituzionale.* – 5. *Il da farsi.*

1. *Premessa*

Dopo la pubblicazione del fascicolo 4/2012 di “Le Regioni” (dedicato a *Ripensare le Regioni* e aperto da un saggio di Marco Cammelli, seguito da numerosi interventi di altri studiosi, che in parte lo discutevano), lo stesso Marco Cammelli mi fece osservare che dal dibattito emergeva soprattutto un problema metodologico: il problema della natura e dell’ampiezza degli strumenti di analisi e di ricostruzione del dato istituzionale, nonché della loro scelta. È chiaro infatti – dice Cammelli – che la scelta dello strumento influenza sia il riferimento al parametro normativo che l’operazione preliminare, tanto decisiva quanto spesso taciuta, consistente nell’esatta individuazione dell’ambito considerato (non solo la materia, ma i soggetti, le risorse, le strutture, i processi decisionali e la storia) e dei suoi confini: con l’implicazione che al variare di quell’ambito cambiano le conclusioni.

Richiamo questa osservazione perché anche a me sembra giusto, in questo momento, chiederci in quale ambito disciplinare ci collochiamo, e prima ancora *se* ci collochiamo in un preciso ambito disciplinare. Certamente nei problemi di cui dobbiamo discutere ci sono singoli aspetti che fanno parte di un determinato ambito disciplinare, e in particolare di quel determinato ambito disciplinare di cui siamo professionalmente tenuti a essere esperti, cioè l’ambito del diritto pubblico. Se, ad esempio, la trasformazione delle Province in enti di secondo grado si possa fare con legge ordinaria o richieda una revisione costituzionale, fa indubbiamente parte dell’ambito disciplinare del diritto costituzionale. Ciò non significa che su questo ci possa essere una

risposta corrispondente ad una scienza esatta: risulta ad esempio che un costituzionalista di valore indiscusso come Roberto Bin ritiene che lo si possa fare con legge ordinaria, mentre a me – e per vero a diversi altri – pare che non lo si possa fare; ragion per cui, dopo aver passato come studioso molto tempo a mettere in dubbio l'utilità dell'ente Provincia come tale, sono stato invece accusato di esserne un difensore strenuo e quasi pregiudiziale.

Questa dunque, pur dubbia, è sempre una questione di diritto, sulla quale – se vi sarà chiamata – dirà ad un certo punto la parola ultima la Corte costituzionale. Ma la questione dell'utilità delle Province, come questione generale istituzionale, a che ambito disciplinare appartiene? Certo, non a quello del diritto, in nessuna delle sue branche.

Ecco dunque che l'osservazione iniziale si traduce in un'avvertenza: l'avvertenza che in realtà larga parte di quello che sto per trattare non rientra in un ambito disciplinare strettamente giuridico, fa parte di convincimenti nati dall'esperienza che ciascuno di noi ha maturato magari partendo dal suo ambito disciplinare, ma incontrando poi altri ambiti disciplinari e soprattutto vivendo e praticando – certo, sempre in modo parziale e secondo la propria capacità di percezione – la realtà immediata delle cose. I giudizi, le valutazioni formati su questa base difficilmente si riuscirebbe a collocarli in un preciso ambito scientifico disciplinare. Ma sono in larga misura proprio le valutazioni e i giudizi di cui parliamo oggi.

Posta questa premessa, questa esposizione si articola nei seguenti quattro punti: 1. L'accaduto; 2. Dati e processi dai Comuni alle Regioni; 3. La possibile riforma costituzionale; 4. Il da farsi. Naturalmente, ogni punto verrà esposto con la massima sintesi e brevità, e perciò in modo assertivo.

2. L'accaduto

A riflettere sull'accaduto, si rischia di ripetere cose mille volte dette. Ma una sintesi è pur necessaria, per fare il punto. La riforma del Titolo V è una riforma che è stata abbandonata a se stessa. Come tutte le leggi, come tutte le norme anche costituzionali, era fatta di "pieni", cioè di cose dette, e di "vuoti", cioè di cose non dette. Di alcuni *vuoti* è facile pensare che sarebbe stato meglio che non fossero vuoti: per esempio,

il destino di tutte le materie economiche (lì c'è un vuoto quasi totale, poi riempito dalla giurisprudenza costituzionale con la "tutela della concorrenza"). Per quanto riguarda gli Enti locali è rimasto un vuoto sulla competenza per le forme associative, che già nel 2001 erano un grande tema. Ma anche i *pieni* erano a volte problematici. Per esempio, la competenza concorrente in materia di grandi reti cosa vuol dire, ha un significato o è una bizzarria della storia? Per me ha un significato, anche se non vuol dire certo che le Regioni decidono tutto su qualunque opera di qualunque importanza.

Questo ci dice che molte cose, nel pieno e nel vuoto, andavano seguite, precisate. Non si inseriscono parole nella Costituzione senza preoccuparsi di dar loro poi un seguito. Si sa che nella riforma del Titolo V mancavano adeguati strumenti di cooperazione, ma c'era pur sempre la "bicameralina", che poi non è neppure mai partita. Mancavano gli strumenti, ma direi che negli anni seguenti è mancata soprattutto la volontà di attivarli, di *crearli*, sia in modo formale, sia in modo informale. Tutti lamentano che sia prevalso un "rivendicazionismo" delle Regioni. Questo può essere vero, può avere degli aspetti di realtà, perché le Regioni avevano preso ovviamente sul serio la promessa della riforma del Titolo V, la promessa di un grande cambiamento, che non c'è stato.

Se al di là di questo guardiamo che cosa è davvero successo, cioè che cosa ha prodotto questo abbandono della riforma a se stessa, a me verrebbe da formulare una diagnosi che – mi sembra giusto dirlo, in coerenza con la riflessione iniziale – non ha uno stato disciplinare di "diritto pubblico".

A me pare che quella che non si è realizzata sia l'ipotesi di base che stava dietro alla riforma del Titolo V, cioè l'idea di un'alleanza tra classe politica nazionale e classi politiche territoriali per una complessiva riforma dell'amministrazione: locale, locale-statale e centrale. Quello che invece è successo è una saldatura tra apparati burocratici centrali e classe politica nazionale. Questa saldatura è stata poi rinforzata dalla crisi finanziaria, che con il peso dell'emergenza ha indotto i governanti a cercare di risolvere i problemi non *insieme* ai poteri locali, ma su una linea di sostanziale loro marginalizzazione e subordinazione. Sappiamo bene che certi processi di restrizione finanziaria anche delle autonomie erano necessari, anche in considerazione dei vincoli europei. Ma essi po-

tevano compiersi o sulla base – diciamo così – di un'alleanza tra centro e territori oppure sulla base di una linea più di controllo, di ripresa gerarchica, del centro *sui* territori. Questo è, a mio avviso, ciò che è successo in questi anni, dal 2001 ad oggi, anni non di rafforzamento delle autonomie, ma di ripresa del centralismo.

Sappiamo anche che tutto questo è avvenuto in un quadro di complessiva degenerazione della qualità della vita politica, una degenerazione che sentiamo lamentare tutti i giorni sia per i livelli locali che per i livelli centrali. È vero però anche che negli ultimi anni si assiste ad una reazione, alla percezione della intollerabilità non solo della corruzione in senso proprio, criminale, ma di comportamenti ed atteggiamenti che un tempo sembravano accettabili e ora non lo sono più. Siamo di fronte ad un punto di svolta, forse un punto di svolta che può essere anche un punto di partenza per la ricostruzione di una nuova etica pubblica.

3. Dati e processi dai Comuni alle Regioni (passando per lo Stato)

Facciamo fatica a capire che cosa in realtà sta succedendo sul piano locale, al di là delle leggi o dei progetti di legge (o dei tentativi di legislazione) attraverso cui i giuristi sono abituati a vedere le cose.

Al livello di base, sono in corso processi di aggregazione delle funzioni comunali, i cui esiti non siamo ancora in grado di valutare.

Parallelamente, non poche città solo relativamente “minori”, in quanto non capoluogo di Provincia, in questi anni indubbiamente stanno perdendo funzioni intellettuali pregiate.

Si pensi per esempio, nella sanità, alla vicenda della concentrazione degli ospedali, che ha una sua logica tecnica, una sua logica scientifica, anche una sua logica economica, ma che indubbiamente depauperava centri rilevanti, anche se “minori” rispetto alle città maggiori. Davvero non sono più utili i presidi minori, o semplicemente non ce li possiamo più permettere? Sono due cose diverse.

Penso anche a quella sorta di dramma che da studiosi non vediamo, ma che vediamo non appena ci confrontiamo con i colleghi avvocati, che è il riordinamento in corso delle sedi giudiziarie. Anche in questo caso decine di città non capoluogo di Provincia (le città capoluogo hanno invece conservato le proprie sedi giudiziarie, a prescindere da qualunque altra considerazione) hanno subito un processo di riduzione oggettivamente

gravoso, a volte incomprensibile per le comunità interessate: come è ad esempio il caso, nel Veneto, della scomparsa del tribunale di Bassano del Grappa, che costringe l'intera area montana a nord di Vicenza a gravitare sul tribunale del capoluogo, lontano, mal collegato e del tutto impreparato a ricevere il peso aggiuntivo. Questa è certo una vicenda che ha delle sue peculiarità, ma che comunque è rappresentativa del dramma che sta comportando la riorganizzazione delle sedi giudiziarie, testimoniato anche dalle rimessioni alla Corte costituzionale di diverse questioni di costituzionalità, peraltro sbrigativamente respinte.

Che significano questi processi, che per diverse città minori – ma non certo irrilevanti – hanno comportato la perdita della funzione di presidio sanitario e di sede di tribunale, con la connessa perdita di un autonomo ordine degli avvocati? È una razionalizzazione, o semplicemente un impoverimento?

A questo si connette anche, in termini istituzionali, il dibattito sulle Province. Sostanzialmente chi ritiene “che non ci debba essere la Provincia” in realtà intende una cosa diversa, cioè che al livello provinciale non ci debba essere un autonomo livello di indirizzo politico-rappresentativo, e che dunque il livello provinciale (non necessariamente identificato con gli attuali confini) possa essere invece un luogo di incontro e di scambio tra gli altri livelli politico-rappresentativi, tra i Comuni e tra questi e la Regione. Questo è, nella sua sintesi, il tema delle Province. Si potrebbe pensare che una relativa diminuzione dell'assetto gerarchico interno alla Provincia, con il venir meno del “predominio” del capoluogo, possa portare ad una valorizzazione complessiva delle città, con la possibilità di ridare funzioni pregiate anche a città minori; però questo è un tema complicato, al quale non posso che accennare.

Né possiamo poi dimenticare che, sotto molti aspetti, la *vera* Provincia è sempre stata, nella storia italiana, la Provincia del *Prefetto*, del *Questore*, dell'*Intendente di finanza* (e uffici successori), cioè la Provincia degli *uffici statali*. Ed è da meravigliarsi che non ci sia nel dibattito pubblico una riflessione su questo punto. In Francia, ad esempio, è in corso una riflessione molto approfondita sull'organizzazione territoriale dello Stato: appena un mese fa il Senato ha pubblicato un *Rapport sur les Préfectures et la réorganisation territoriale de l'Etat*, che (si perdoni la traduzione improvvisata) comincia così:

“Ma alla fine cosa si vuol fare delle Prefetture e del loro prolungamento naturale, le sotto-Prefetture? Colpisce constatare come questa questione sia oggi nella mente di ciascuno”. Riuscireste a dire che in Italia sia nella mente di ciascuno cosa fare delle Prefetture? Il documento poi prosegue: “Coinvolti direttamente, i funzionari di prefettura si interrogano sul loro avvenire, sul senso dei loro compiti e sulle priorità che possono ormai essere fissate per loro. Gli eletti locali si interrogano anch’essi, divisi tra un riflesso di arretramento tinto di diffidenza verso lo Stato centrale ed una legittima attesa di un sostegno da parte di esso... Certamente è ormai ben lontano il tempo del Prefetto quasi onnipotente nel suo dipartimento, ma non è ancora totalmente attraversato il guado verso altre rive. È ciò che fa la complessità della situazione attuale”. Il contesto di questo discorso, in Francia, è formato da un rafforzamento molto rilevante anche del livello regionale *statale*, il che ovviamente porta a rendere problematico il ruolo degli uffici compresi nel nuovo livello forte. Esiste in Italia un parallelo di questo dibattito? A me pare di no. Da noi la riforma regionale è passata senza mettere in discussione, se non marginalmente, la struttura degli uffici periferici dello Stato. O meglio, è stato addirittura soppresso l’ufficio di livello regionale che pur la Costituzione prevedeva: forse faceva comodo alle Regioni non avere di fronte un ufficio statale di pari livello, il che faceva gioco anche agli apparati dello Stato, certo ben poco smaniosi di una razionalizzazione a livello locale, come avrebbe mostrato anche il subitaneo fallimento del tentativo di razionalizzare lo stesso livello provinciale nell’Ufficio territoriale del Governo.

Poi c’è il livello delle Regioni, e anche qui i problemi non mancano. Accenno solo a due. Il primo: funziona il modello del Governatore? Sappiamo che le Regioni avrebbero potuto allontanarsene, con l’esercizio dell’autonomia statutaria, ma nessuna Regione lo ha fatto. È un modello che esalta il Presidente e deprime i Consigli; e tanto più depressi sono i Consigli, tanto più inaccettabili risultano i modi disinvolti con i quali, come troppo spesso è apparso, i loro gruppi consiliari hanno gestito le risorse loro assegnate. Esiste un modo per ridare una effettiva vitalità ai Consigli? La risposta non è agevole.

Il secondo punto riguarda la “crisi” della legge regionale, che viene considerata pacifica da quasi tutti. L’autonomia legislativa regionale, si di-

ce, appartiene ai pensieri di un tempo, oggi è superata: dal passaggio di molte normative al livello europeo, dalle sempre maggiori esigenze di coordinamento tecnico e finanziario, ecc. Questo discorso appare a prima vista convincente, ma al fondo non lo è. In primo luogo, non è vero che non esistano leggi regionali significative, ad esempio nei settori dell'urbanistica, dell'organizzazione sanitaria, del trasporto pubblico locale. Esistono anche, è vero pure questo, leggi regionali (o meglio specifiche norme di leggi regionali) illegittime e decisamente deprecabili, come le leggi rivolte a promuovere il personale senza concorso, o leggi che mirano a favorire le imprese locali negli appalti e simili. Il vero problema, però, è che anche una *buona* legge regionale è quasi per definizione illegittima, perché – al di là di tutto ciò che talora viene detto sulla potestà residuale, o sugli eccessi di competenza che il Titolo V riformato avrebbe attribuito alle Regioni – è quasi impossibile fare una buona legge regionale che non tocchi quello che la Corte costituzionale, in accezioni che sono divenute sempre più estensive, chiama “diritto privato”, “tutela della concorrenza” o “tutela dell'ambiente”.

Il problema è dunque che dalla legge regionale non si accetta la produzione di una vera innovazione, perché questo comporterebbe, in una certa misura, la *diversità dei diritti* tra una Regione e l'altra, o meglio tra i cittadini di una Regione e quelli di un'altra. Con ciò, ovviamente, a tutela di un'astratta *uguaglianza di diritto* (quella di fatto, come è ben noto, è altra cosa, e varia moltissimo da Regione a Regione senza che alcuno se ne preoccupi), ci si preclude in gran parte il possibile ruolo della legge regionale come fattore di innovazione e in qualche modo “sperimentazione” (come pure in qualche occasione è accaduto), e la legge regionale finisce per ridursi a strumento di attuazione particolare e organizzativa della normativa statale. Si dovrebbe riflettere su questo punto, e cercare soluzioni che consentano l'innovazione senza perdere troppo in garanzia: ad esempio, innovazione consentita con “potere di blocco” del Parlamento (come era nell'originario Titolo V per la lesione dell'interesse nazionale), o secondo delimitati poteri di deroga (come si è sperimentato in Germania). Invece, nei progetti di riforma ci si preoccupa di spostare “ufficialmente” verso lo Stato competenze che la Corte costituzionale gli ha già sostanzialmente e abbondantemente riconosciuto.

In ogni modo, non bisogna dimenticare che la natura di *legge* degli at-

ti di normazione regionale fa sì che essi non possano essere semplicemente disapplicati dal giudice comune, ma richiedano l'apposito giudizio di legittimità costituzionale.

4. La riforma costituzionale

Nella sostanza, la riforma costituzionale vuol dire essenzialmente riforma del bicameralismo, perché – come appena accennato – la sistemazione del riparto di materie è già stata compiuta dalla giurisprudenza costituzionale: secondo la quale lo Stato, pur avendo bisogno di “titoli di legittimazione” (del resto riconosciuti ormai in forma amplissima), non ha veri limiti di materia, mentre le Regioni continuano ad avere fortissimi limiti sia di materia che di “spessore” dell'intervento normativo.

La questione della riforma del bicameralismo è stata il punto centrale della discussione anche nella Commissione governativa per le riforme costituzionali, ed è in realtà il solo punto sul quale si è registrata una convergenza unanime, almeno nel senso che solo una Camera debba dare – ed ovviamente all'occorrenza togliere – la fiducia al Governo. Su ogni altro punto, tuttavia, le opinioni erano diverse, con due linee fortemente rappresentate. Secondo una linea, liberare il Governo dall'impiccio della fiducia del Senato era l'occasione buona per liberarsi anche dell'idea di una Camera delle autonomie. Qualcuno addirittura ha sostenuto che, siccome l'idea fu proposta da Occhiocupo nel 1975, essa era ormai vecchia, come un prodotto scaduto. Questa linea centralista ed efficientista, secondo cui bisogna creare una cabina di guida statale, la più libera possibile da impicci, non era forse maggioritaria, ma aveva una sua consistenza. L'altra linea riteneva invece che si debba cercare di risolvere la crisi italiana non separando ma “mettendo insieme” lo Stato e le autonomie territoriali, riprendendo dunque l'originaria ipotesi di collaborazione tra classi politiche centrali e territoriali. Ma anche questa idea era poi declinata in diverse varianti: alcuni preferivano il modello “*Bundesrat*” (questo non risulta adeguatamente nella *Relazione finale* della Commissione, perché i fautori del *Bundesrat* hanno preferito accettare la tesi di una rappresentanza anche comunale, in omaggio alla tradizione policentrica italiana, e per non dividere troppo i sostenitori della Camera territoriale). I sostenitori della Camera territoriale

facevano dunque valere l'esigenza di un procedimento legislativo condiviso tra la classe politica centrale e le classi politiche regionali e locali, in alternativa alla costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze. So bene che una seconda parte del dibattito sulle riforme costituzionali riguarda il Titolo V ed il riparto delle materie tra lo Stato e le Regioni; ma, come ho già detto prima, la questione non ha l'importanza che molti attribuiscono ad essa, ed in gran parte centra un bersaglio sbagliato, in particolare per quanto riguarda i poteri legislativi statali. Sottolineo qui solo che a mio avviso – contro l'opinione di chi vorrebbe affidarsi solo alla “clausola residuale” – è importante invece la conservazione e se possibile l'ulteriore specificazione di un elenco di materie regionali. Benché sia consapevole della totale relatività del concetto di materia (una buona legge tocca necessariamente diverse “materie”, considerate alcune come settori, altre come punti di vista, altre come esigenze di tutela, e così via), gli elenchi costituiscono pur sempre delle segnalazioni minime di ambiti di potestà legislativa, in assenza dei quali tali ambiti tendono a venire meno, “assorbiti” dalle funzioni statali: come mostra la vicenda della competenza in materia di “lavori pubblici”, scomparsa per le Regioni ordinarie e conservata – anche se per vero a stento – per le Regioni speciali, in forza del richiamo statutario.

5. Il da farsi

A me sembra si debba partire dall'ipotesi, se si vuole dalla speranza, che sia in corso una rigenerazione politica, in coincidenza con i passaggi generazionali ai quali stiamo assistendo. A partire da questo forse si può riprendere l'ipotesi, che è sì pensare alle riforme, ma intanto fin da ora pensare a mettere insieme politiche, progetti, idee, forme di coordinamento.

Ci sono segnali incoraggianti, ad esempio in tema di armonizzazione della contabilità pubblica, con un lavoro condiviso tra lo Stato e le Regioni. Forse un altro passo avanti si sta facendo nel campo della sanità sui costi standard. In altri settori si potrebbero, volendo, fare dei passi avanti dello stesso tipo, in attesa di disporre di un apparato istituzionale complessivamente più efficiente, un nuovo assetto costituzionale più capace di unire.

Anche in assenza di nuove regole costituzionali, nulla vieta di mettere

insieme le cose, di lavorare per intese, patti, protocolli, se si ha la volontà di farlo. Razionalizzare le competenze, ma soprattutto metterle insieme e farle interagire. Penso per esempio a un possibile progetto nazionale per l'ordine pubblico, per la lotta contro la criminalità, che metta insieme tutte le energie anche delle Regioni e delle comunità territoriali. Penso alla scuola, che potrebbe essere un altro terreno di un progetto condiviso, mentre le Regioni sono state finora ai margini del tema, pur se in teoria dotate di potestà legislativa concorrente in materia di istruzione. E lo stesso si può dire per le infrastrutture, per l'accoglienza e l'assistenza, per la valorizzazione turistica, in pratica per ogni altro settore. Ma di questi temi – per tornare all'aspetto disciplinare – deve occuparsi, prima di tutto, la politica.