

Dopo le elezioni: una occasione da non perdere (nelle relazioni tra Stato e Regioni)

di Roberto Bin - Editoriale di “Istituzioni del federalismo”, fasc. 1/2006

I risultati elettorali annunciano una situazione assai fertile per lo sviluppo delle relazioni tra Stato e Regioni. Il nuovo Governo avrà una maggioranza risicata al Senato, ma potrà contare su un largo appoggio delle Regioni, che le elezioni regionali del 2005 hanno schierato in larghissima parte con il centro-sinistra. Ora, finalmente, si potrà affrontare costruttivamente il problema dell'attuazione della riforma costituzionale del Titolo V.

Non c'è dubbio infatti che nella legislatura appena trascorsa il Governo ha opposto un duro ostruzionismo all'attuazione di una riforma che la sua maggioranza non aveva voluto, anzi aveva cercato di bloccare con il referendum. Il risultato è stato vistoso: una legislazione che si è sviluppata nel segno di una sistematica deviazione dalle previsioni del nuovo testo costituzionale; una costante opposizione ad ogni tentativo delle Regioni di esercitare le loro nuove attribuzioni proponendo leggi innovative; un atteggiamento di insofferenza per le procedure della leale collaborazione e per il ruolo che dovrebbe esercitare la Conferenza Stato-Regioni. Sotto la bandiera del “federalismo” (*rectius*, della “devolution”), continuamente sventolata, abbiamo visto operare uno dei Governi più aggressivamente centralistici della storia repubblicana. La stessa riforma costituzionale che esso è riuscito a fare approvare dalle Camere – e che ora dovrà superare il referendum – costituisce un chiaro esempio di falsa propaganda federalista sotto cui si cela un'ambigua politica diretta di fatto a ri-centralizzare le decisioni politiche. Sul piano degli slogan, però, essa alimenta le velleità “federaliste” o separatiste di pochi oltranzisti, producendo una confusione parolaia (l'inutile etichetta di “esclusive” attribuita a materie che le Regioni dovrebbero poter già esercitare, se non fosse il Governo ad impedirglielo, da un lato, unita al ricupero di un “interesse nazionale” come giustificazione di qualsiasi prepotenza del Governo centrale, dall'altro) che altro non potrebbe promettere che un ulteriore aumento del contenzioso, già ora decisamente eccessivo.

Passate le elezioni e – si spera – respinta la riforma costituzionale dal voto popolare, si dovrebbe pensare a ricostruire il sistema. Per tale obiettivo non servono altre riforme costituzionali: anzi, dipendesse da me, dichiarerei una moratoria di almeno tre anni, nei quali - accantonato ogni progetto, piccolo o grande, di riforma del Titolo V – cercherei però di far funzionare l'assetto attuale. Condivido appieno l'opinione di coloro che ritengono che il Titolo V, riformato nel 2001, ha sì molti difetti e diversi “buchi”, ma che essi possono essere rimediati e riempiti senza ricorrere ad ulteriori norme costituzionali. Quello che ci vuole è infatti una legislazione ordinaria e – ancor prima – una *prassi istituzionale* che si preoccupino di riempire di contenuti le zone lasciate vuote

dalla riforma e di chiarire le zone rimaste oscure. Non ci vuole tanto, se non volontà politica. Per esempio, non è affatto vero che la ripartizione “per materie” delle funzioni legislative statali e di quelle regionali tracciata dall’art. 117 sia insostenibile: il fatto è, piuttosto, che essa è profondamente insufficiente *da sola* a ordinare i rapporti di un moderno e complesso sistema multilivello. Ritoccare l’art. 117 non servirebbe però a nulla, perché è lo strumento stesso della “ripartizione per materie” a risultare profondamente inadeguato. È sempre stato inadeguato, come segnalato dagli studiosi sin dall’inizio dell’esperienza regionale: non dipende dalla “forma” che si dà allo strumento, ma dallo strumento in sé. Non c’è sistema di tipo federale o regionale (vi includo anche l’Unione europea) che possa far gravare il peso del suo funzionamento su una ripartizione “per materie” tra i diversi livelli di governo. Per questo la riforma costituzionale in procinto d’essere sottoposta a voto popolare è profondamente sbagliata: non solo essa mantiene lo strumento in servizio, con qualche piccolo *maquillage*, ma ne fa addirittura il criterio sulla cui base ripartire i ruoli della Camera dei deputati e del Senato “federale” nel procedimento legislativo. Un assurdo totale. Basta leggere la ormai copiosa giurisprudenza della Corte costituzionale (a cui va riconosciuto il merito non indifferente di cercare di rimettere in piedi pezzo a pezzo il sistema, riportandovi i necessari elementi di razionalità) per capire che non vi sono “materie” definitivamente “perimetrate”, sicuramente attribuibili a questo o quel livello di governo: ovunque gli interessi si intrecciano e si sovrappongono le competenze. Quindi la soluzione non va ricercata in un “perfezionamento” degli elenchi, ma in qualcosa di ben diverso. Il suo nome è cooperazione.

Le condizioni politiche che si stanno creando rendono finalmente possibile che tra Stato e Regioni si avvii una stagione di intensa e costruttiva cooperazione. Il Governo ne ha bisogno per avviare con efficacia le sue politiche: il nuovo Titolo V, infatti, impedisce al Governo di varare una politica efficace *contro* o anche *senza* le Regioni; ma le Regioni non possono fare molto senza risolvere i nodi che ne imbrigliano l’iniziativa, a partire dal nodo finanziario. C’è bisogno perciò di incominciare a ragionare assieme su come applicare la riforma del 2001, come attuare i principi di autonomia finanziaria scritti nell’art. 119 Cost., come riempire di contenuti le “materie”, come avviare le politiche comuni di cui il paese ha urgente bisogno. La Corte costituzionale, nella famosa sentenza sulla “legge obiettivo” (sent. 303/2003), ha ben spiegato che è impossibile che un paese moderno possa funzionare senza avere un coordinamento centrale delle politiche di vasta scala; ma anche che non è più compatibile con il nuovo assetto costituzionale che il Governo agisca unilateralmente. La concertazione diviene perciò una strada obbligata, senza la quale né lo Stato né le Regioni possono attuare le proprie politiche.

Centrale importanza deve assumere perciò la Conferenza Stato-Regioni. Essa è (assieme alla Conferenza unificata) l’unica istituzione attualmente disponibile per concordare le politiche.

L'attuale suo assetto è però insufficiente e quindi la sua riforma diviene indispensabile: ma si tratta di una riforma che non richiede revisione costituzionale e, forse, neppure quella legislativa. La legge dovrà essere cambiata, perché la disciplina dettata dal decreto legislativo 281/1997 è sicuramente insufficiente: ma non bastano le leggi a risolvere i problemi, e certe volte non sono neppure indispensabili. Sono i comportamenti quelli che contano. Per dirne una, occorre una norma legislativa per rendere chiaro che non ci può essere "leale collaborazione" se il Governo sottopone al parere della Conferenza un *corpus* normativo vasto e complicato come le quasi mille pagine del c.d. "Codice dell'ambiente", dando una settimana di tempo alle Regioni per vagliarlo? oppure per spiegare che una politica degli asili-nido o della formazione professionale o della casa non può essere introdotta con una norma della legge finanziaria senza neppure consultare le Regioni, che di quelle materie sono – almeno in via prioritaria – le titolari? E, d'altra parte, come si può pensare che qualsiasi di quelle o di altre politiche possa essere affrontata in ordine sparso da 22 legislatori regionali e provinciali – privi, oltretutto, della possibilità di procacciarsi autonomamente le risorse finanziarie necessarie? È indispensabile che le politiche pubbliche nazionali abbiano una progettazione a livello nazionale, in cui il Governo e le Regioni si incontrino, definiscano gli obiettivi, le risorse e le modalità operative. Lì potranno decidere se e in che misura l'attuazione del progetto comune possa essere appoggiato sulle Regioni, quali obiettivi devono essere raggiunti e in che tempi, quali risorse finanziarie o organizzative devono essere messe a disposizione e da chi, anche quali meccanismi surrogatori sia necessario prevedere al fine di assicurare a *tutti* i protagonisti il raggiungimento degli obiettivi *comuni*.

Attualmente la Conferenza Stato-Regioni ha senz'altro un ordinamento inadeguato al compito, perché non è pensabile che se le Regioni hanno interesse ad avviare una politica di livello nazionale debbano attendere che il Governo abbia voglia di inserirla nell'ordine del giorno della Conferenza, perché esso detiene il controllo monopolistico della sua agenda. Ma la legge non vieta al Governo di "aprire" e condividere l'agenda dei lavori, né di concordare con le Regioni tempi e priorità di iscrizione in essa degli argomenti: basta la volontà politica e una prassi rispettosa dei ruoli per far funzionare a dovere la Conferenza. Poi, un giorno, si potrà mettere mano alle regole scritte nella legge e, forse, nella Costituzione, ma non per inventare l'ennesimo modello astratto (quali la "Commissione bicamerale integrata" della vecchia riforma o il "Senato federale" di quella ora in discussione), ma solo per registrare l'esperienza fatta, consolidarla, perfezionarla. Questo è un modo saggio e responsabile di affrontare il tema delle riforme istituzionali.

Per lungo tempo il tema della cooperazione interistituzionale è stato offuscato dalla questione della riforma in senso regionale del Parlamento: il problema del "Senato regionale" ha occupato la scena ed esaurito il dibattito. È un problema insolubile e, forse, anche inutile. La "Camera delle

regioni” di fatto già esiste, perché poco può fare il Governo *contro* le Regioni, molto con il loro consenso e la loro collaborazione, ed altrettanto può dirsi delle Regioni. Ed è una “Camera” in cui il Governo può contare oggi una vasta maggioranza!