



Gli strumenti delle politiche pubbliche: legislazione, amministrazione e giurisdizione

Roma, 14 marzo 2017 – Sala di via S. Caterina da Siena 57

Le autonomie locali, Cesare Pinelli

In termini diacronici, la crisi delle nostre autonomie locali può essere analizzata perlomeno da due prospettive. Quella più immediata, riferibile ai limiti originari della riforma del Titolo V del 2001, alla sua cattiva attuazione, alle grandi difficoltà della legge del 2014 sulla trasformazione delle Province in enti di area vasta, fino al rigetto in sede referendaria della riforma costituzionale del dicembre 2016, coi problemi tuttora in parte inesplorati che sta comportando. Oppure la crisi odierna si può far risalire a indecisioni di fondo degli stessi Costituenti sull'impianto dello Stato regionale, corrette in parte nel 2001 ma a costo di porre altre questioni. Le due prospettive possono certo convivere, ma è comunque utile distinguerle a fini analitici.

La prima ha a che fare non tanto, come molti costituzionalisti continuano a ritenere, con il riparto delle competenze legislative Stato-Regioni, ma con lo sganciamento totale di quel riparto dalla distribuzione della funzione amministrativa fra gli enti di cui si compone la Repubblica, cui la Corte costituzionale ha potuto solo in parte rimediare. E' un caso da manuale di pessima articolazione degli strumenti delle politiche pubbliche che compongono il titolo del nostro seminario: dove l'assetto rigidamente garantistico delle competenze legislative non si può conciliare con un ripensamento dei criteri di allocazione delle funzioni amministrative incentrato sulla prevalenza di servizi pubblici locali, e dove, conseguentemente, deve intervenire un giudice, in veste di supplente di scelte che però, quando il difetto sta nel manico, rimangono di politica costituzionale.

L'assenza di raccordo Stato-autonomie a livello legislativo è un secondo grosso nodo, rimandato nel 2001 e affrontato dalla riforma fallita del 2014 con la trasformazione del Senato in Camera delle autonomie territoriali. A parte ogni giudizio sulla sua fattura, la riforma riportava a livello di rapporti fra legislativi decisioni (politiche, comprese quelle sulla finanza delle autonomie) che diversamente

vengono prese da Conferenze intergovernative, con evidentissime storture anche dal punto di vista democratico.

Basterebbero questi elementi – la sconnessione totale tra legislazione e amministrazione; l'esclusiva attribuzione agli esecutivi del raccordo fra politiche pubbliche – per segnalare le storture strutturali del nostro modello autonomistico. Dove le autonomie danno voce a particolarismi o esprimono poteri di interdizione sulle grandi politiche pubbliche, mentre non hanno invece voce al centro per quanto loro interessa se non attraverso contrattazioni ineguali sulla spesa e su poco altro, e nelle sedi assai poco trasparenti delle Conferenze. E dove il centro è a sua volta paralizzato dai poteri locali nei procedimenti (basti pensare ai continui rimaneggiamenti legislativi delle Conferenze di servizi) e nello stesso tempo viene sempre visto quale guardiano oppressore (anche quando riesce a evitare qualche spreco) sul cruciale versante della spesa.

Ma quando notiamo queste storture che a loro volta creano paradossi, e quando ci chiediamo come si siano formate, non possiamo fermarci al 2001. Dobbiamo risalire al carattere ad un tempo artificioso e uniforme del nostro regionalismo, che, più ancora che nelle scelte dei Costituenti, si può cogliere nella situazione storicamente creatasi nel secondo dopoguerra di cui quelle scelte furono riflesso. E' vero infatti, come scrisse Mortati, che il Senato e le Regioni furono i temi su cui il dibattito politico fu più acceso e tormentato. Ma a parte i noti esiti che si raggiunsero sul primo, è anche un fatto che quando i Costituenti si trovarono a discutere delle Regioni, i conflitti più forti tra centro e periferia erano già alle loro spalle. Risolte in un modo o in un altro (Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Alto Adige) o inevitabilmente rinviate (Trieste e Friuli Venezia Giulia), le questioni scottanti delle Regioni a statuto speciale, i Costituenti si trovarono in realtà un tavolo di lavoro sgombro di conflitti, e con essi anche di istanze vitali, che potevano venire dalle Regioni. Col risultato che a farla da padrone furono gli interessi e i calcoli dei grandi partiti, che dal settembre 1946 al dicembre 1947 si diversificarono sempre più. Ecco il contrasto fra il riconoscimento del pluralismo autonomistico nel quadro di una Repubblica "una e indivisibile" e l'impressione di autonomie concesse dall'alto che si trae da una lettura del vecchio Titolo V. Ecco poste le premesse, soprattutto, di una grande continuità fra il culto per l'uniformità che aveva caratterizzato la disciplina delle amministrazioni comunali e provinciali all'epoca dello statualismo e quello che caratterizzerà il nuovo impianto delle Regioni a statuto ordinario all'epoca dello Stato dei partiti. Il tutto mentre la specialità delle altre perde sempre più senso politico o geopolitico per acquisire quello di ingiusti privilegi finanziari.

Nel nuovo Titolo V si afferma per la prima volta il principio di differenziazione, tanto in ordine all'organizzazione amministrativa della Repubblica, quanto come opzione per le Regioni di esercitare poteri legislativi su materie ulteriori rispetto a quelle a competenza riservata. Ma non a caso il

principio avrà vita grama, salvo che per il tentativo di riforma del 2014 del livello di governo locale intermedio, in quanto collegata con un processo di accorpamento dei comuni minori.

La differenziazione è dunque una strada poco battuta, nella misura in cui la regola è ancora l'uniformità, o una differenziazione finta (da cui il silenzio su ogni aspetto di una specialità sempre meno giustificabile). Proprio per questo, è dalla differenziazione che i più coraggiosi (e i più pazienti) dovrebbero ripartire.

