

Riforme autonomistiche incomplete e problemi culturali*

di Gian Candido De Martin

SOMMARIO: 1. Due decenni di riforme autonomistiche con un esito incerto. – 2. Riforme e problemi di cultura autonomistica delle classi dirigenti (nazionali, regionali e locali). – 3. Il ruolo (in chiaroscuro) delle associazioni rappresentative delle autonomie. – 4. I principali nodi culturali per la realizzazione della Repubblica delle autonomie.

1. Due decenni di riforme autonomistiche con un esito incerto

A voler trarre in considerazione il processo riformatore volto a realizzare la Repubblica delle autonomie in chiave federalista, che ha caratterizzato soprattutto gli ultimi venti anni di progettazione normativa del nostro paese, con molteplici innovazioni prefigurate sia a livello costituzionale che di legislazione ordinaria (restate però per lo più sulla carta o senza seguito effettivo), c'è da chiedersi quali siano le ragioni di questo esito problematico, di questa situazione in chiaroscuro, di questa persistente difficoltà a concretare un disegno che dovrebbe trasformare radicalmente l'assetto istituzionale e amministrativo del sistema repubblicano. In effetti, il ventennio più recente di vita della Repubblica è stato contrassegnato da una serie di riforme e progetti riguardanti sia in qualche caso le autonomie territoriali nel loro complesso, sia in altri casi specificamente quelle locali, comunali e provinciali: riforme e progetti ai quali va riconosciuta

* Contributo destinato agli studi in memoria di Nicola Greco.

certamente una rilevanza assai significativa e una portata talora potenzialmente epocale, in attuazione e sviluppo del principio autonomistico dell'art. 5 della Costituzione.

A partire dalla legge 142 del '90 - che ha introdotto un nuovo organico ordinamento dei comuni e delle province, con un impianto per molti versi radicalmente alternativo rispetto a quello sancito nel precedente testo unico sugli enti locali del 1934, non permeato dai principi autonomistici della Costituzione repubblicana - si sono succeduti vari interventi riguardanti a vario titolo le autonomie territoriali. In particolare, vanno menzionati quelli riguardanti l'elezione diretta di sindaci e presidenti di provincia (l. 81/93), nonché la riforma Bassanini avviata con la legge 59/97 allo scopo di decentrare e riordinare tutto il sistema amministrativo, in base anzitutto al principio di sussidiarietà: una prospettiva che ha preceduto e in un certo modo preparato la riforma costituzionale del titolo V, realizzata in parte nel 1999 (per alcuni profili riguardanti le autonomie regionali, ivi compresa l'elezione diretta dei presidenti e la modifica della forma di governo) e poi, più organicamente, nel 2001, allorché si è anzitutto sancito il principio "rivoluzionario" (rispetto alla cultura istituzionale tradizionale) che la Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato. Va peraltro subito osservato che il processo attuativo di questa riforma costituzionale così innovativa, volta a delineare una sorta di via italiana ad un federalismo unitario e solidale, è tutt'ora pressoché incompiuta, anzi talora contraddetta da vari provvedimenti sopravvenuti, al punto che rischia sempre più di essere compromesso il disegno, pur lungimirante, di spostamento del baricentro (soprattutto dell'amministrazione pubblica) verso autonomie responsabili, a partire da quelle comunali, più vicine ai cittadini.

In altre parole, si è avuta una prima fase di assai consistente trasformazione dell'ordinamento degli enti locali, sia con significativi riconoscimenti di autonomia politica, normativa, amministrativa e finanziaria per comuni e province, sia con la previsione di forme istituzionali

differenziate per le aree montane e per quelle metropolitane, in modo da adeguare per quanto possibile le regole alla diversificata realtà territoriale e demografica delle comunità locali, senza por mano a riordini territoriali a tavolino, in base ad astratti criteri di ottimalità, come da taluno ipotizzato (v. accorpamento dei piccoli comuni e frazionamento delle grandi città), spesso senza tener conto oltretutto dei vincoli procedurali previsti dall'art. 133 Cost., volti a coinvolgere le popolazioni interessate nelle decisioni sulle variazioni territoriali. Oltre che a rafforzare la stabilità dei governi locali, si è poi mirato soprattutto a rafforzare il ruolo e i compiti delle autonomie territoriali, con due interventi (potenzialmente) di grande portata: dapprima con l'obiettivo di realizzare il massimo decentramento possibile a Costituzione invariata, in base al ricordato principio di sussidiarietà (combinato con quelli di adeguatezza, differenziazione e altri ancora), in secondo luogo intervenendo sullo stesso assetto costituzionale delle autonomie previsto nel 1948, al fine di sviluppare e valorizzare al massimo il possibile ruolo degli enti territoriali, rovesciando la prospettiva nell'allocazione delle funzioni e delle risorse del sistema, sia pure nell'ambito di una cornice unitaria di corresponsabilità di tutti i livelli istituzionali (in base a principi generali comuni, in funzione della solidarietà nazionale e di livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali da assicurare in tutte le parti del Paese, nonché con invarianti di sistema nell'allocazione delle funzioni fondamentali degli enti locali).

Peraltro questa riforma costituzionale – anche perché ostacolata da ragioni politiche sopravvenute, nonostante l'orientamento in lunga misura comune in precedenza espresso da tutte le principali forze parlamentari nella Commissione bicamerale per le riforme costituzionali nel 1997/98 – non ha poi avuto l'esito atteso da chi l'aveva sollecitata e sostenuta. Nella XIV legislatura, dopo qualche iniziale tentativo di intesa sull'attuazione della riforma (v. il protocollo interistituzionale del maggio 2002, nonché la legge 131/03, con i conseguenti lavori della Commissione Vari), sono emerse varie vischiosità e contraddizioni neocentraliste, che

hanno tra l'altro impedito di attuare la suddetta legge delega n. 131 in ordine alle funzioni fondamentali da riconoscere a comuni e province in base alla previsione contenuta nella lettera p) dell'art. 117, secondo comma, Cost. La XV legislatura è stata poi troppo breve per consentire risultati utili, al di là di talune iniziative legislative, mentre la XVI ha imboccato una strada diversa, privilegiando anzitutto l'obiettivo del cd. federalismo fiscale, sulla base di una interpretazione in parte fuorviante dell'art. 119 Cost., con in parallelo una serie di interventi legislativi nazionali in vario modo incidenti sulla finanza e sull'ordinamento (soprattutto) degli enti locali, il cui esito è stata una ricorrente riduzione delle loro capacità operative e della stessa condizioni di autonomia, in chiave quindi assai poco coerente con i principi costituzionali.

Da menzionare sono, in primo luogo, la serie di provvedimenti – via via intensificatisi – che, in nome di emergenze spesso opinabili, hanno dato vita a amministrazioni straordinarie o figure commissariali, con il contestuale svuotamento o ridimensionamento del ruolo delle strutture amministrative ordinarie, per lo più allocate presso gli enti territoriali. Si sono, inoltre, moltiplicate – sia nelle leggi finanziarie che in altri interventi legislativi adottati per fronteggiare la crisi economica - misure volte ad incidere (spesso pesantemente) sull'ordinamento e sulle risorse finanziarie degli enti autonomi. Negli ultimi due anni, in particolare, si sono succeduti interventi erratici, talora scoordinati tra loro e frequentemente improvvisati anche sul piano tecnico, che hanno avuto ad oggetto, ad esempio, le gestioni associate nei piccoli comuni, gli affidamenti dei servizi pubblici locali, la struttura degli organi elettivi degli enti locali e altro ancora, con impostazioni in contrasto tra l'altro col ddl "Carta delle autonomie", da tempo pendente in parlamento con l'obiettivo di attuare organicamente la riforma costituzionale del 2001, a partire dal riassetto delle funzioni locali.

In questa prospettiva l'aspetto forse più sconcertante è quello riguardante le sorti dell'ente e/o delle funzioni delle province, oggetto nell'estate/autunno del 2011 più decreti d'urgenza e varie

iniziative legislative, di segno disparato, finalizzati a risparmi istituzionali oltretutto astratti, talora volte a sopprimerle, talora a ridurle di numero, talvolta a ridimensionarne ruolo o organi di governo, con un approccio per lo più superficiale, sia rispetto al quadro costituzionale che alla necessità di assicurare una effettiva ed efficace gestione delle funzioni locali di area vasta.

Oggi, dunque, la prospettiva di un'attuazione coerente della riforma del titolo V appare assai incerta e problematica, al di là di talune dichiarazioni di maniera sul cd. federalismo, con molti centralismi di ritorno e talora anche con ripensamenti che vorrebbero rimettere in discussione la stessa *ratio* autonomistica della riforma costituzionale (magari in nome di una malintesa idea di unità nazionale nella ricorrenza dei 150 anni). In questo contesto problematico, non vanno tra l'altro assolutamente sottovalutati gli elementi di confusione o di forte ambiguità e i molti equivoci che scaturiscono dal processo in corso di revisione della finanza locale e regionale, dal cui corretto assetto dipende, in definitiva, la possibilità di rendere effettiva la riforma autonomistica. In particolare, non sembra si riesca a governare in modo adeguato – anche nei decreti legislativi volti ad attuare la delega sul federalismo fiscale - questioni ineludibili come quella della correlazione tra tutte le funzioni attribuite e le risorse necessarie per gestirle in base a criteri oggettivi di costo e fabbisogno e quella di una perequazione finalizzata ad un riequilibrio in base a principi di pari opportunità (senza privilegi finanziari, come quelli di cui godono a vario titolo Regioni speciali e Province autonome, che contraddittoriamente non vengono assoggettate – se non in minima parte - agli essenziali principi di sistema sanciti nel nuovo art. 119 Cost.)

2. Riforme e problemi di cultura autonomistica delle classi dirigenti (nazionali, regionali e locali)

Questa ventennale stagione di riforme appare, in sostanza, allo stato attuale caratterizzata da una parabola evolutiva che rischia seriamente un'involuzione tra neocentralismi e un federalismo malinteso, più proclamato che correttamente realizzato. Ciò mette in evidenza un nodo che appare di crescente importanza, quello del rapporto tra le riforme volte a concretare quella Repubblica delle autonomie che i principi costituzionali, tanto più dopo la novella del 2001, concorrono inequivocabilmente a delineare e la cultura politico-istituzionale che dovrebbe sostenere, alimentare e implementare tali riforme per concretarle realmente e valorizzare un ruolo responsabile delle autonomie regionali e locali.

In tal senso emerge con evidenza - specie nell'ultimo decennio - una distanza consistente e preoccupante tra l'orizzonte lungimirante di una nuova statualità fondata, nelle norme costituzionali, sul superamento di una visione piramidale delle istituzioni e su una unità plurale che miri al potenziamento il più possibile degli enti autonomi territoriali (in funzione di un policentrismo e di una democrazia sostanziale diffusa, con una maggiore responsabilizzazione delle classi dirigenti di regioni e enti locali, oltre che con un organico decentramento politico e amministrativo del sistema), rispetto al supporto politico-culturale di cui le riforme hanno bisogno per poter essere effettivamente realizzate.

Questa carenza di una (corretta) cultura autonomistica riguarda, a vario titolo, gran parte dei principali attori del sistema politico-istituzionale del nostro paese. Anzitutto a livello centrale, laddove sia parlamento che governo appaiono sempre più orientati, osservando le dinamiche dei provvedimenti adottati in questi anni, a consolidare poteri e compiti di soggetti e organi nazionali, condizionati da un lato dalla persistente riluttanza dei ministeri a perdere competenze operative e dall'altro da una tendenza, assai marcata e fuorviante, a dar vita – come accennato -

ad amministrazioni straordinarie o gestioni commissariali (v. anzitutto la crescita a dismisura della protezione civile): tutto ciò con un forte ridimensionamento del ruolo che dovrebbe spettare agli enti territoriali. Ed è appena il caso di aggiungere che la situazione si aggrava per i tanti provvedimenti che - spesso con tagli lineari o soppressione di entrate locali - incidono, sull'autonomia amministrativa e finanziaria di comuni, province e comunità montane, senza una effettiva attenzione ad una prospettiva che finalmente chiarisca le funzioni di competenza e le connesse risorse finanziarie. Soprattutto quest'ultima legislatura è costellata - come già osservato - di continui interventi che svuotano (di diritto o di fatto) soprattutto le autonomie locali, costringendo ad una riduzione di interventi e servizi sociali da tempo esercitati.

Ma contraddizioni di segno analogo si possono registrare facilmente anche a livello regionale, laddove già le classi dirigenti si erano consolidate - fin dagli anni '70, durante l'attuazione della regionalizzazione - sulla base di una malintesa visione paragerarchica nel rapporto con gli enti locali. Ne sono esempi evidenti, da un lato, la persistente riluttanza delle regioni a decentrare funzioni a comuni e province e altri enti locali, nonostante le esplicite previsioni della legge 382/75 e poi della legge 142/90, della riforma Bassanini e infine della riforma costituzionale del 2001, con il risultato tra l'altro di una progressiva amministrativizzazione delle stesse regioni, che hanno marginalizzato la loro funzione legislativa e programmatica e appaiono per lo più ancorate, da un lato, ad un rapporto con gli enti locali tuttora frequentemente basato sulle "deleghe" piuttosto che sulla devoluzione di funzioni e risorse, dall'altro alla creazione, in alternativa al decentramento, di una serie di enti e agenzie strumentali e dipendenti dalle stesse regioni (oltretutto al di fuori del circuito del controllo democratico). Inoltre, persiste una netta impostazione regionocentrica nelle relazioni con comuni, province e comunità montane: basti pensare, da ultimo, alla difficoltà di dar vita e rafforzare il ruolo dei consigli delle autonomie

previsti dall'art. 123 Cost., mentre continuano a prevalere modelli basati su conferenze gestite dalle stesse regioni, in cui gli enti locali finiscono per essere meri interlocutori.

D'altra parte, anche a livello locale non può dirsi che sia diffusa e consolidata una effettiva cultura dell'autonomia e della responsabilità; anzi prevale spesso una cultura della dipendenza, frutto anche di meccanismi di alimentazione finanziaria finora basati sostanzialmente sulla logica della spesa storica o su misure tampone o interventi a supporto di singoli enti, cui si abbinano frequentemente attese da parte di amministratori o dirigenti locali di circolari (statali o regionali), in palese contraddizione con la logica delle scelte autonome, anzitutto sul piano normativo (basti pensare al largo fenomeno degli statuti tipo, nonché alla estrema difficoltà che gli enti locali hanno sin qui avuto nell'utilizzare l'autonomia normativa ad essi significativamente riconosciuta dal nuovo titolo V). Di conseguenza può dirsi che l'autonomia è più spesso rivendicata che praticata da parte degli stessi amministratori e dirigenti locali.

3. Il ruolo (in chiaroscuro) delle associazioni rappresentative delle autonomie

A fronte di queste vicende assai problematiche ci si può anche chiedere come abbiano inciso e quale ruolo abbiano esercitato in concreto gli organismi di rappresentanza delle autonomie territoriali di diverso livello, con riferimento sia alle associazioni o strutture che si propongono di rappresentare in via generale l'universo degli enti appartenenti ad un determinato livello (v. Anci, Upi e, più tardi, Conferenza delle regioni-Cinsedo: ruolo mai sostanzialmente messo in discussione, e spesso anzi formalmente riconosciuto, in modo forse ultroneo, dal legislatore), sia a quelle sorte con finalità specifiche riguardanti o categorie di enti locali di settore (v. Uncem) oppure costituite per associare enti locali già facenti parte di altri organismi, al fine di

esprimerne e rafforzarne la capacità di interlocuzione politico-istituzionale (v. Lega delle autonomie).

Naturalmente qui si prescinde da ogni analisi puntuale sulla capacità rappresentativa di questi organismi e sui rapporti reciproci che intercorrono tra queste strutture associative, talora in chiave collaborativa, talaltra con qualche rischio di conflittualità. In questa sede ci si limita a qualche considerazione generale sul loro apporto alle riforme istituzionali di cui si è fatto cenno, sintetizzando in proposito tre ordini di osservazioni.

In primo luogo, va rilevato che tutti gli organismi rappresentativi menzionati hanno certamente svolto, sia pure con diverse velocità e stili operativi, un ruolo significativo di promozione delle riforme autonomistiche nel periodo antecedente alle modifiche costituzionali del titolo V del 1999/2001; anzi, si può senz'altro sottolineare una certa indubbia capacità di proposta e di analisi critica dei testi in discussione svolto dalle associazioni di enti locali in preparazione a quella che poi è diventata la legge 142/90, fino al nuovo testo unico degli ordinamenti degli enti locali del 2000, nonché in funzione della approvazione e attuazione della riforma Bassanini del 1997 e dei testi che hanno poi portato alla riforma del titolo V in chiave fortemente autonomistica. Si può anche osservare che apporti e proposte formulate o stimulate da organismi rappresentativi di autonomie sono apparsi talora determinanti per la confezione di riforme specifiche (in tal senso merita di essere ricordata, ad esempio, l'attività svolta dall'Uncem in funzione della legge per la montagna n. 97/1994).

In secondo luogo, va però rilevato che questo ruolo da coprotagoniste delle riforme si è – almeno per certi versi - molto attenuato nell'ultimo decennio, paradossalmente dopo la riforma costituzionale che avrebbe dovuto esaltarlo. In effetti, solo nella prima parte della XIV legislatura si è registrata una capacità di presenza forte e unitaria delle associazioni autonomistiche e della conferenza delle regioni-Cinsedo (v. il loro concorso decisivo al

protocollo interistituzionale del maggio 2002, in cui si era sancito un esplicito metodo di costante corresponsabilità nell'attuazione della riforma costituzionale, metodo poi in pratica subito disatteso). Egualmente impegnato è apparso il ruolo delle associazioni, soprattutto di quelle riguardanti gli enti locali, in concomitanza con i lavori della Commissione Vari, costituita presso il Ministero dell'interno nel 2003 per facilitare e orientare l'attuazione della riforma costituzionale (anzitutto in ordine alla determinazione delle funzioni fondamentali di comuni e province e nell'attuazione dell'art. 118 Cost.). Poi però, da un lato, sono emersi frequentemente contrasti di orientamento e obiettivi disomogenei tra le varie associazioni, in particolare con riferimento alla necessità di definire le funzioni di ciascuna categoria di enti ed i correlati meccanismi di finanziamento (v. soprattutto le questioni di definizione delle funzioni di area vasta in rapporto sia alle funzioni comunali di base sia al ruolo amministrativo delle regioni; v. anche le questioni relative agli ordinamenti differenziati delle città metropolitane e delle comunità montane).

Si può aggiungere che gli organismi rappresentativi hanno talora preferito svolgere azioni (anche sul piano delle relazioni con parlamento e governo) in autonomia, senza ricercare soluzioni coordinate o armonizzate a livello di sistema. Tutto ciò ha certamente indebolito la loro capacità complessiva di essere coprotagoniste e di svolgere un ruolo essenziale nel processo riformatore, riducendole (di fatto e talora anche di diritto) a meri interlocutori sia delle sedi nazionali delle decisioni (e dei relativi apparati tecnici) sia degli organi regionali. Anche la dinamica delle attività della conferenza unificata e della conferenza Stato-autonomie locali non hanno contribuito a qualificare il ruolo delle associazioni rappresentative delle autonomie, tanto più perché si sono sempre più burocratizzati i rapporti tra istituzioni centrali, regionali e locali, in una chiave che ha finito per far prevalere il ruolo degli apparati serventi del governo (presidenza del consiglio e ministeri interessati).

Va, infine, osservato che le associazioni autonomistiche non sono riuscite per molti versi ad interpretare adeguatamente le esigenze di quel nuovo investimento culturale e tecnico che sarebbe stato indispensabile dopo la riforma costituzionale, al fine di poterla attuare e implementare nella prospettiva di una crescente responsabilità degli attori locali. Le priorità nelle attività svolte delle associazioni sono diventate soprattutto quelle legate ai nodi finanziari del rapporto tra Stato o regioni ed enti locali, mentre sono rimaste in larga misura in secondo ordine – se non in qualche caso trascurate – tre grandi questioni che avrebbero (potuto e dovuto) esaltare il ruolo determinante delle associazioni delle autonomie nella concreta realizzazione di un disegno riformatore volto a valorizzare le istituzioni territoriali, sia pure in una cornice unitaria, con un effettivo decentramento e una forte semplificazione dei soggetti istituzionali strumentali operanti in ambito regionale o locale. In tal senso i limiti principali riguardano, ad avviso di chi scrive, anzitutto la scarsa capacità di elaborazione propositiva organica che si può rilevare negli ultimi anni nelle associazioni, a differenza di quanto avvenuto in precedenza. Spesso si è anche registrata una sottovalutazione di questioni delicate, come quelle relative agli ordinamenti differenziati comunali e provinciali (comunità montane e città metropolitane), nonché al nodo della malintesa specialità di alcune regioni, che sta accentuando sempre più la diversificazione con il resto del paese, sia sul piano dei privilegi finanziari sia anche in ordine alle garanzie di autonomia degli enti locali ivi ricompresi. Ma non va per nulla sottovalutata la questione della formazione di una classe dirigente locale a misura delle nuove prospettive di autonomia, sia per quanto concerne gli amministratori che i dirigenti e funzionari degli enti locali: a tal proposito è qui appena il caso di accennare alla difficoltà di Anci e Upi a svolgere un ruolo significativo nell'indirizzo e nella gestione delle strutture di sistema preposte alla formazione dei segretari di comuni e province e della dirigenza locale (v. SSPAL e Agenzia nazionale dei segretari comunali e provinciali, strutture che di recente sono addirittura state

ricondotte nell'orbita del ministero dell'interno, marginalizzando ulteriormente le associazioni degli enti locali).

In sostanza, si potrebbe affermare che le associazioni delle autonomie sono state per un verso – soprattutto fino ad un certo punto - coartefici delle riforme, ma per altro verso sono (in certo modo diventate anche) una concausa della loro mancata coerente attuazione, non riuscendo più a svolgere un ruolo propulsivo e coordinato, in grado di condizionare realmente le decisioni di sistema. Non resta che auspicare che le associazioni sappiano ritrovare il loro ruolo di elaborazione culturale e tecnica e, altresì, una capacità propositiva qualificata per la formazione della classe dirigente locale nelle sue diverse componenti, possibilmente individuando soluzioni appropriate anche per i loro rapporti reciproci, in modo da agevolare una visione e soluzioni integrate, in una prospettiva policentrica, che sia capace di definire (effettivamente e finalmente) il chi fa che cosa, con quali risorse, in base a criteri oggettivi.

4. I principali nodi culturali per la realizzazione della Repubblica delle autonomie

Se quanto affermato sulle (probabili) responsabilità delle associazioni autonomistiche nel non aver adeguatamente supportato il (comunque complesso) processo di attuazione della riforma del titolo V può certamente offrire qualche elemento di discernimento per comprendere le difficoltà che si sono via via registrate nell'ultimo decennio, si deve peraltro subito aggiungere che le vischiosità e gli interventi fuorvianti di cui si è fatto cenno sono principalmente da addebitare alla assai scarsa capacità dimostrata dagli attori istituzionali che avrebbero dovuto adottare le decisioni di attuazione e implementazione della riforma. Da questo punto di vista appaiono evidenti le responsabilità sia del parlamento che del governo, nel suo vertice collegiale

e nelle articolazioni ministeriali, che avrebbero dovuto collaborare fattivamente a creare le condizioni tecniche (prima ancora che politiche) per sviluppare il disegno riformatore.

E' certamente mancata sia una visione di ampio orizzonte sulle implicazioni da considerare ed i processi da avviare, sia la capacità progettuale di dar vita a testi utili, mantenendo con coerenza il filo rosso della Repubblica delle autonomie, da concretare ai vari livelli istituzionali e nei settori pubblico-amministrativi maggiormente coinvolti. In effetti, proprio l'osservazione di queste persistenti difficoltà, che si sono acuite specialmente nella XVI legislatura, fa emergere – accanto a questioni di carattere più propriamente politico nel governare l'attuazione di riforme istituzionali destinate a spostare per molti versi il baricentro del sistema sul versante delle autonomie territoriali – l'esistenza di nodi culturali largamente irrisolti nelle classi dirigenti nazionali, sia per quanto concerne le rappresentanze nelle due camere, sia con riferimento ai vertici del potere esecutivo. Nonostante il frequente richiamo a prospettive federalistiche da concretare a breve, ci si è progressivamente allontanati da tale obiettivo per via di una persistente visione stato-centrica e piramidale dei pubblici poteri, in cui anche il principio di sussidiarietà ha finito paradossalmente per essere interpretato – specie (ma non solo) dopo la sent. n. 303/03 della Corte Costituzionale – in senso ascensionale più che come orientamento forte a decentrare il possibile, specie sul piano amministrativo.

Oltre alla cultura dell'emergenza si è così riconsolidata una cultura del centralismo, con una unità coniugata in prevalenza come uniformità piuttosto che come equivalenza (valorizzando le differenze) e con relazioni tra organi e soggetti basate più sulla preminenza – dipendenza che sull'autonomia e sulla collaborazione.

In effetti, a voler sintetizzare i nodi che finora hanno impedito (e continuano ad impedire) una corretta (sia pur graduale) attuazione della repubblica delle autonomie, due appaiono le questioni principali che pressano e fuorviano. Da un lato la carenza di una cultura

dell'autonomia come responsabilità di decisione e di autocontrollo, anche sul versante dell'uso delle risorse finanziarie e patrimoniali (in entrata ed uscita). Dall'altro una lacuna di fondo nella concezione del modo di essere e di funzionare di un sistema policentrico, in cui gli assi fondamentali – nei rapporti interistituzionali, sia strutturali che procedimentali – dovrebbero essere il coordinamento e la collaborazione, con una visione integrata e sussidiaria che faciliti soluzioni concordate e intese nelle aree di comune interesse. In tal senso sarebbe essenziale porre mano anche ad una “conferenza della repubblica”, in cui si possa realizzare effettivamente un rapporto paritario tra i vari livelli del sistema.

Di qui la considerazione che una riforma, specie di ampia portata come quella prefigurata nel 2001, dovrebbe essere accompagnata anche da un investimento formativo straordinario a beneficio di quanti sono – a vario titolo – coinvolti nella sua implementazione: a tal fine sarebbe necessario porre con forza l'accento pure su iniziative capaci di offrire percorsi di adeguamento culturale e tecnico per la dirigenza e per i responsabili pubblici, centrali e locali, magari accorpendo in un'unica Scuola superiore della Repubblica le molteplici strutture pubbliche attualmente operanti in materia. Tanto più in una fase di grave crisi economico-finanziaria come quella presente, in cui si rischiano continuamente scelte superficiali o incongrue rispetto al disegno costituzionale delle autonomie, sarebbe essenziale poter riprendere il filo di un'attuazione coerente di quanto previsto dal nuovo titolo V, recuperando al più presto una progettualità normativa competente e informata, come quella di cui Nicola Greco è stato per tanti anni lucido fautore e attore.