

Francesco Saponaro

IL FUTURO DI UNA DELUSIONE

LA PARABOLA DELLE REGIONI IN ITALIA

“Vale la regola per cui a livello di politica ci sono soluzioni retoriche, come poi anche solo successi degli interventi; mentre a livello delle politiche le soluzioni sono impervie e i fallimenti numerosi” (Carlo Donolo, L'arte di governare, Donzelli, pag.135)

“Il riformista è ben consapevole di essere costantemente deriso da chi prospetta future palingenesi, soprattutto per il fatto che queste sono vaghe, dai contorni indefiniti, e si riassumono, generalmente, in una formula che non si sa bene cosa voglia dire, ma che ha il pregio di un magico effetto di richiamo. La derisione è giustificata, in quanto il riformista non fa che ritessere una tela che altri sistematicamente distruggono.Essendo generalmente uomo di buone letture, il riformista conosce perfettamente quali lontane radici abbia l'ostilità ad ogni intervento mirante a creare istituzioni che possano migliorare le cose” (Federico Caffè, Il riformista, 1981)

“L'utilità collettiva è un concetto molto vago, nel quale si può far entrare molta merce di contrabbando” (Luigi Einaudi)

“Scusi lei è federalista?”. “Sì, da più di mezz'ora!” (Francesco Tullio Altan)

PREFAZIONE

I dizionari della lingua italiana illustrano i due principali significati del termine parabola. Il primo è quello di racconto che, attraverso episodi, comparazioni, similitudini, esprime un insegnamento morale o religioso. Il secondo significato, più diffuso nell'uso quotidiano, indica la traiettoria descritta in aria da un corpo in movimento, come un sasso o un proiettile.

Ho scelto di utilizzare questo termine come titolo di un saggio sulle Regioni in Italia perché mi sembrava idoneo a descrivere una condizione oggettiva, che vede oggi le Regioni al punto terminale di una traiettoria arrivata molto in alto e poi precipitata, insieme alla mia intenzione di ricostruire la genesi e la storia di queste istituzioni, di cui i cittadini conoscono pochissimi aspetti, e proporre alcune riflessioni sul loro futuro.

Mi confronto con questi temi da più di trenta anni, anche per ragioni obbligate. Ho avuto infatti l'opportunità di partecipare alla Quarta Legislatura regionale, dal 1985 al 1990, quale Consigliere di una grande Regione come la Puglia. Un periodo di profondi mutamenti e di grandi prospettive per le istituzioni regionali. Dopo i primi dieci anni di vita dalla loro istituzione nel 1970, caratterizzati da una partenza con il freno a mano tirato da parte dello Stato centrale, sembrava che, pur permanendo irrisolte molte questioni relative all'autonomia finanziaria e agli spazi effettivi per la legislazione primaria, finalmente potesse profilarsi per le Regioni la definizione di un ruolo di grande valenza politica e strategica. Questo ruolo era associato alle esigenze di pianificazione economica e territoriale, oggettivamente più pressanti che nel passato alla luce delle tendenze del tessuto economico ad organizzarsi per distretti territoriali, e alla

necessità di gestire grandi servizi di welfare come quello sanitario, riformato nel 1978. Al Sud poi lo scioglimento nel 1984 della Cassa per il Mezzogiorno avrebbe potuto rappresentare la premessa di un protagonismo delle Regioni nelle scelte relative agli investimenti infrastrutturali e alle politiche industriali. Insomma a quell'epoca un luminoso futuro sembrava prospettarsi all'orizzonte delle istituzioni regionali. Stava maturando ad esempio l'opportunità di dimostrare che le Regioni potevano gestire i servizi sanitari con maggiore efficienza e capacità di programmazione rispetto ai Comuni e ai loro Organismi politicizzati chiamati Comitati di Gestione, a cui la legge di riforma sanitaria del 1978 aveva affidato il Governo del servizio; oppure dimostrare di saper intervenire nel tessuto economico con maggiori conoscenze e capacità di dialogo sociale rispetto agli apparati ministeriali o alle potenti burocrazie della Cassa del Mezzogiorno. Ma la strada intrapresa dalle Regioni, almeno quelle meridionali, fu molto diversa. Concesso l'omaggio formale ai documenti programmatici, spesso troppo generici e pieni più di obiettivi che di strumenti, la strada intrapresa fu quella del radicamento attraverso la legislazione e i provvedimenti di spesa, che sembravano poter legittimare il suo ruolo istituzionale. "I popoli non apprezzano le istituzioni se non a misura dei benefici che esse dispensano" scrisse una volta il saggio Giustino Fortunato. Mentre la programmazione si occupa di qualcosa che attiene al futuro, i provvedimenti di spesa vengono apprezzati nell'immediato, e quindi è facile che prevalga il meccanismo di 'sconto del tempo' rispetto all'incertezza del futuro. Non conservo i taccuini del periodo passato in Regione dal 1985 al 1990, ma ho precisa memoria delle pressanti richieste di finanziamenti da parte delle cooperative agricole ed edilizie, dai Comuni e dalle Associazioni per gli eventi turistici e culturali e per le piccole opere pubbliche, dai

contadini per il credito agrario, e così via. È come se ogni bisogno non soddisfatto dai Comuni e dallo Stato avesse trovato una istituzione-provvidenza a cui bussare a denaro. Il grave inconveniente fu che, in presenza di classi dirigenti poco mature, di pessime e lacunose normative contabili e di un ceto burocratico raccoglitticcio e improvvisato, le Regioni cominciarono a coltivare il vizio, che negli anni Ottanta fu un vizio nazionale, delle spese senza copertura. In Puglia il credito agrario concesso senza tetti di spesa anche a chi non era agricoltore, i mutui di edilizia residenziale concessi oltre i limiti di stanziamento, e varie altre spese, provocarono un colossale crack finanziario. Grazie ad una serie di circostanze fortuite e al supporto di tecnici esperti di altre Regioni meglio organizzate, riuscii, insieme a bravissimi consiglieri del Gruppo di opposizione del PCI come Iafrate e Mansueto, ad anticipare la diagnosi del rischio di insolvenza, che ancora il governo regionale puntava a minimizzare. Alla fine il problema esplose e dette origine ad una legge speciale dello Stato per concedere un mutuo a ripiano, che ancora oggi grava sui pugliesi. Dopo questa esperienza lasciai la politica attiva e continuai a seguire distrattamente dall'esterno le problematiche delle Regioni per circa quindici anni. Un bel giorno, dopo la elezione di Vendola a Presidente della Puglia nel 2005, mi fu inaspettatamente proposto di assumere l'incarico di Assessore regionale al Bilancio e alla Programmazione. Ho quindi potuto fare una esperienza diretta della parabola discendente delle Regioni italiane. A distanza di 13 anni dalla 'seconda riforma sanitaria' del 1992, che aveva trasferito i poteri dai Comuni alle Regioni e introdotto il principio della aziendalizzazione, vi erano ancora gestioni stralcio delle vecchie USL, sistemi contabili colabrodo nelle nuove aziende, sistemi organizzativi risalenti alle vecchie aziende accorpate solo nominalmente. La Regione si era dotata di un Piano di razionalizzazione degli

ospedali, ma aveva grandi difficoltà a portarlo avanti. A dire il vero questa situazione era un dato comune soprattutto alle Regioni del Mezzogiorno, mentre molte Regioni del Centro-Nord avevano fatto notevoli progressi nella buona organizzazione del servizio sanitario. La stessa gestione dei Fondi comunitari presentava risultati diversificati, anche all'interno dell'area meridionale, con alcuni successi realizzativi ma anche con un bilancio di eccessiva polverizzazione degli interventi. Ma la principale questione politico-strategica di quel periodo ruotava intorno al dilemma: attuare la Costituzione del 2001 anche sul versante dell'autonomia finanziaria, imboccando il non semplice percorso della perequazione incompleta prevista dal Decreto 56 del 2000, o rimanere fermi alla uniformità e all'egualitarismo praticato fino a quel punto. A poche settimane dal mio insediamento partecipai nel luglio del 2005 alla Conferenza delle Regioni, tenuta a Santa Trada in Calabria, dove consensualmente fu di fatto accantonata la prospettiva del federalismo fiscale delineata dal Decreto 56. Vi erano tante buoni ragioni a spingere le Regioni meridionali verso il rifiuto dei riparti finanziari che avviavano l'attuazione del federalismo fiscale. Ma da quel momento fu chiaro che la nuova Costituzione sarebbe rimasta in gran parte sulla carta. Vi erano infatti già state alcune sentenze significative della Corte Costituzionale a favore delle prerogative statali anche nelle materie concorrenti. Quando poi le stesse a Regioni si schierarono per il finanziamento integrale delle principali prestazioni, esse sapevano bene di dover cedere allo Stato finanziatore la chiave di volta di ogni vera autonomia politica, che risiede da sempre nel potere di tassare. Quindi il federalismo ostentato stava velocemente cedendo il passo al centralismo praticato e condiviso. Ma la parabola discendente mi sembrava contraddistinta anche dallo scadimento della funzione legislativa e del ruolo dei

Consigli regionali che, privati di molti dei vecchi poteri dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 sulla elezione diretta dei Presidenti, cercavano di compensare la perdita di ruolo dando la veste di legge alla soddisfazione di interessi fin troppo particolari e circoscritti. Un aspetto che non riuscivo, e non riesco ancora oggi, a ben comprendere era questo: perché mai si dovesse far ricorso allo strumento della legge per atti e decisioni che nei Comuni vengono approvati con atti amministrativi aventi grande forza normativa e regolamentare (si pensi ai Piani urbanistici). In ogni caso per i Consigli, rispetto agli anni Ottanta, i vincoli di tipo finanziario si erano fatti più stringenti e lasciavano due sole leve azionabili in relativa autonomia: l'addizionale IRPEF aggiuntiva rispetto all'aliquota standard dello 0,9% e l'incremento di un punto dell'aliquota statale per l'IRAP. Ma si può far ricorso ad una tassazione addizionale quando si è consapevoli che vi sono possibilità di recuperare le stesse somme razionalizzando la spesa? Un conto è incrementare le tasse con decisioni trasparenti per fornire nuovi servizi rivendicati dalla popolazione, un altro è incrementarle mentre il Pronto Soccorso funziona male in molti territori, non si sono razionalizzati gli acquisti e non si riesce a ridurre le prescrizioni non appropriate. Non è questione di destra o sinistra, liberismo o statalismo, ma più semplicemente di etica pubblica e buona amministrazione. Nel 2006 avevamo dato un clamoroso esempio di queste possibilità di risparmio, applicando il cosiddetto prezzo di riferimento ad alcune prescrizioni farmaceutiche e conseguendo grandissimi risparmi¹. Anche per questo a fine 2007 utilizzai la Relazione al Bilancio per uno sfogo critico nei confronti dei Consiglieri

¹ Pammolli e Salerno hanno calcolato che nel periodo 2004-2005 la spesa farmaceutica era aumentata in Puglia del 3,9% (media nazionale +0,6%), mentre nel periodo 2005-2006 la spesa pugliese è diminuita del 2,2% rispetto ad una media nazionale del +0,3% (Pammolli, Salerno, La sanità in Italia, Bologna, 2008 pag. 118)

regionali, che continuavano senza distinzioni di schieramento a varare norme di spesa non giustificate e senza copertura finanziaria, come quella relativa all'incremento delle tariffe da corrispondere ai laboratori di analisi convenzionati con un maggiore costo di 20 milioni. Mi spinsi finanche a citare un bellissimo articolo scritto da Luigi Einaudi per il Corriere della Sera nel 1947, dove il grande liberale si interrogava sulle ragioni che spingono dei parlamentari, che nella vita privata si guarderebbero bene dall'emettere un assegno bancario non coperto, ad essere poi indifferenti ai saldi in rosso dei bilanci pubblici sulla base dell'assunto: "poiché si fece trenta, si faccia trentuno"² (questa citazione passò inosservata, se si escludono le congratulazioni private di Nichi Vendola, uomo di solida cultura). Sulla base di questo e di altri episodi simili sperimentai l'assurdità dello smantellamento dei controlli governativi da parte della Costituzione del 2001, senza almeno prevedere in compenso almeno un filtro per la promulgazione delle leggi da parte della Presidenza della Regione, o rendere obbligatorio il referto della Ragioneria ai fini della loro promulgazione. Abusando della qualifica di Assessore tecnico esterno (che non ha potere di voto in Assemblea) proposi con convinzione di far coincidere il redigendo Piano Sanitario con un Piano di riequilibrio economico-finanziario, che avevo informalmente concordato con gli uffici del Ministero dell'Economia (e che avrebbe risparmiato i dolori dei successivi Piani di rientro composti solo da tagli). Non seguendo questa strada saremmo stati costretti ad incrementare la pressione fiscale; ed era un vero peccato dopo che nei primi tre anni eravamo riusciti a non far ricorso alle addizionali IRPEF e IRAP e a ridurre l'importo dei ticket sanitari. Quando fu chiaro che le mie idee non

² Luigi Einaudi, *Non cantabit*, Corriere della Sera, 9 dicembre 1947, in Luigi Einaudi, *Il buon governo*, Roma-Bari, 2004

erano condivise dalla maggioranza e dal governo in carica, che preferirono varare un Piano Sanitario senza copertura finanziaria, accettai di buon grado la proposta del Presidente Vendola di lasciare l'incarico ad un assessore di nomina politica per dedicarmi ad un altro obiettivo più tecnico, per cui peraltro mi sentivo più motivato.

In quel periodo maturò la mia curiosità per la storia dell'idea regionale in Italia, insieme alla convinzione che la conoscenza della genesi di queste istituzioni poteva servire anche ad orientarsi nel presente. Più andavo avanti con la lettura di libri preziosi e introvabili come quelli di Roberto Ruffilli³ e di Ettore Rotelli⁴ sulla storia delle Regioni, più mi sembrava di aver avuto la fortuna di sperimentare direttamente tematiche su cui si erano applicati molti giganti della storia d'Italia. Per questo ho pensato di scrivere una sintesi senza pretese, se non di divulgazione, di questa storia, che non è semplice ricostruire avvalendosi dei libri in commercio. Ho cercato inoltre di esporre in un linguaggio meno tecnico il dibattito in corso tra gli esperti e gli studiosi del tema regionale. Non sono però riuscito a sottrarmi al desiderio di esprimere anche le mie valutazioni e le idee che ho maturato in gran parte durante le esperienze a contatto con le problematiche regionali.

³ Roberto Ruffilli, *La questione regionale (1862-1942)*, Milano, 1971

⁴ Ettore Rotelli, *L'avvento della Regione in Italia*, Milano, 1967

UNA NASCITA SOLO ANNUNCIATA

Le Regioni sono nate ufficialmente nel 1970 avendo però alle spalle più di un secolo di dibattito politico-culturale sulla opportunità di farle nascere. Subito dopo l'Unità d'Italia esse erano sembrate ad una parte della classe dirigente liberale (compreso lo stesso Conte di Cavour) una moderna soluzione per una razionale programmazione e organizzazione della Pubblica Amministrazione. Prima il ministro Farini e poi il suo successore Minghetti proposero uno scenario del tutto coerente con la loro visione liberale di 'Stato minimo': lasciare in capo al nuovo Stato unitario le funzioni fondamentali come la difesa, la politica estera, la finanza, la legislazione; affidare agli Enti locali e agli Enti di area vasta chiamati Regioni tutte le altre funzioni amministrative. Ovviamente, trattandosi di funzioni amministrative, non si prevedeva alcun organo elettivo regionale, ma un Governatore nominato dal Ministero dell'Interno. Si trattava di proposte ben congegnate, ma in quel momento prevalsero preoccupazioni di tipo squisitamente politico sulla tenuta unitaria e sui pericoli di disgregazione dello Stato appena nato, oltre alla comprensibile attenzione prioritaria ai temi internazionali e a quelli economici e finanziari. In una lettera al deputato toscano Leopoldo Galeotti Cavour lamentava che la Toscana avesse richiesto l'approvazione di un bilancio preventivo in cui le spese previste erano di circa 49 milioni e le entrate di circa 35 milioni. "Cosa diventerà l'Italia se si procede in siffatta guisa?" si chiedeva il Conte. Per molti decenni il tema regionale fu poi stato accantonato o confinato nel recinto delle ipotesi di decentramento degli apparati burocratici centrali o di cauto decentramento di funzioni amministrative.

In campo liberale la fiaccola del decentramento regionale era tenuta accesa dal lombardo Jacini che, rispetto alle proposte di Farini e Minghetti, si spinse a proporre un Consiglio regionale composto dai rappresentanti degli interessi economici e l'istituzione di un Fondo perequativo di solidarietà per le Regioni più deboli. Ma lo stesso Minghetti, divenuto Presidente del Consiglio, tornò sui suoi passi, affermando che non era il momento di provocare 'turbamenti' perché "la maggioranza del paese reale ha in uggia i mutamenti della riforma". Ma desta ancor più meraviglia il comportamento della Sinistra che, andata al potere a seguito della rivoluzione parlamentare del 1876, accantonò ben presto i programmi di riforma e i propositi di decentramento. L'analisi più acuta fu proposta dal 'conservatore rurale' Jacini secondo cui un vero decentramento politico e finanziario non era praticabile in Italia in quanto "sfortunatamente esso suppone una strabocchevole abbondanza di forze economiche, morali, intellettuali e sociali, e di predisposizione storica, che noi siamo ben ancora lontanissimi dal possedere"⁵. Ma la legge della reversibilità delle parti, come Roberto Ruffilli definì il fatto che le forze di opposizione reclamano il decentramento ma non lo applicano una volta al governo, non ha funzionato per tutte le problematiche dell'autonomismo locale. Negli ultimi decenni dell'Ottocento e nei primi due decenni del Novecento sono stati registrati notevoli progressi nella partecipazione democratica e nell'ampliamento della platea degli aventi diritto al voto, e si è molto ampliato il potere politico ed economico dei Comuni. Questi ultimi sono anzi diventati in questo periodo un motore di innovazione sociale ed economica, propiziando la crescita dei movimenti popolari e socialisti. La Regione ha fatto periodicamente capolino con

⁵ S. Jacini,

Lanza, Depretis, Crispi e Di Rudinì a volte nella forma di Consorzio facoltativo tra Province, a volte come Prefettura regionale o decentramento di alcuni apparati ministeriali, a volte in qualità di Organismo speciale come il Commissariato civile per la Sicilia. Certamente l'instabilità politica (32 governi dal 1861 al 1887) non aiutò le forze politiche a concentrarsi sulle riforme istituzionali. Ma il dato più importante è che, mentre l'Italia si avvicinava al XX secolo, l'agenda politica e della opinione pubblica veniva sempre più occupata da grandi temi come la questione sociale e la questione meridionale, che relegavano a tema secondario quello delle possibili modifiche istituzionali. Paradossalmente però, proprio riflettendo sulla questione meridionale, due importanti leader intellettuali e politici come Salvemini e Sturzo finirono per porre il tema della Regione come possibile leva decisiva per la riforma dello Stato e la rinascita del Sud. Gaetano Salvemini pubblicò nel 1900 una lunga recensione al libro di Francesco Saverio Nitti apparso nello stesso anno con il titolo *Nord e Sud*⁶. Se l'importanza di un libro si misura dalla influenza delle idee in esso contenute, si può dire che questo saggio ha influenzato il dibattito pubblico fino ai nostri giorni. *Nord e Sud* costituisce il primo tentativo di ricostruire la storia della finanza pubblica dopo l'Unità, ed evidenzia gli aspetti negativi per il Sud rappresentati dall'assunzione da parte dello Stato unitario dell'elevato debito pubblico del Piemonte e dalla concentrazione degli interventi infrastrutturali nell'area settentrionale nel primo quindicennio successivo all'Unità. La conclusione che Nitti trae dalla verifica del saldo negativo per il Sud dei flussi di finanza pubblica è quella di pretendere dallo Stato un nuovo intervento straordinario fondato su

⁶ F.S. Nitti, *Nord e Sud. Prime linee di una inchiesta sulla ripartizione territoriale delle entrate e delle spese dello Stato in Italia*,

grandi progetti infrastrutturali. Salvemini gli rimprovera un approccio da 'unitario fanatico' e sentenza, pur senza dimostrarlo, che "la ricchezza del Nord è prodotta dalla miseria del Sud". Si fonda su questo assunto il confuso federalismo liberista di Salvemini, secondo cui lo Stato deve ridurre al minimo le sue competenze e lasciare che ogni territorio si organizzi facendo leva soltanto sulle sue risorse: "lasciate alle Regioni e ai Comuni tutti i loro denari, all'infuori di quelli che sono necessari al governo centrale per compiere le sue funzioni di interesse nazionale, e allora, solo allora, le spese si ripartiranno egualmente"⁷. Secondo l'intellettuale pugliese quindi la rinascita del Sud sarebbe stata assicurata da questa prospettiva federale piuttosto che da interventi statali di riequilibrio.

Mentre il federalismo radicale di Salvemini, pur contribuendo alla costruzione del mito politico della Regione come leva rivoluzionaria, rimase minoritario nell'ambito del movimento socialista, diverso è il caso del regionalismo di Luigi Sturzo. Esso si sviluppa coerentemente nell'alveo culturale del principio cattolico di sussidiarietà, e diventa poi un elemento fondamentale del programma politico del Partito Popolare. Già nell'Appello ai liberi e forti del gennaio 1919, manifesto della scesa in campo del Partito Popolare, che a novembre 1919 conquisterà 100 deputati e circa il 20% di voti, si richiede a gran voce "l'autonomia comunale, la riforma degli enti provinciali e il più largo decentramento nelle unità regionali". Ma le proposte di istituzione delle Regioni prendono corpo e vengono meglio articolate nella Relazione presentata da Sturzo al Congresso di Venezia del Partito Popolare il 23 ottobre del 1921. E non si tratta di moderate proposte di decentramento amministrativo come quelle avanzate ai primi del Novecento da liberali del calibro del

⁷ G. Salvemini, *La questione meridionale e il federalismo*, Critica sociale, 1900

giurista Giuseppe Saredo, Presidente del Consiglio di Stato ed ex ministro, che si spinse a proporre l'istituzione di 10 o 12 Regioni e ad ipotizzare molto genericamente la costituzione di Assemblee regionali. Nella Relazione di Venezia si parla chiaramente di Regioni rappresentative ed elettive, dotate di autonomia legislativa e finanziaria, configurando un modello di regionalismo forte seppur non di tipo federale. Più generico è invece l'esame delle materie da assegnare alle Regioni dove spiccano la gestione amministrativa delle scuole secondarie e professionali, tutta la materia dell'agricoltura – seppur in attuazione di leggi generali – e il coordinamento regionale di materie come beneficenza e igiene, che rimangono nella titolarità degli Enti locali. Può sembrare persino poco coerente rivendicare a gran voce l'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni a fronte di questo piccolo elenco di competenze con taglio amministrativo. Ma in ogni caso questa Relazione del 1921 non fu oggetto di rilievi critici e diventò un riferimento imprescindibile della linea politica del gruppo dirigente cattolico. Venne così a determinarsi in quel periodo, per la prima volta nella storia italiana dall'Unità, una potenziale maggioranza favorevole alle Regioni, composta dai popolari, dalla maggior parte dei socialisti e dai repubblicani. Ma i gravi problemi del 'biennio rosso' e la fragilità dei governi Nitti e Giolitti crearono le condizioni per l'avanzata del movimento fascista, che nel 1919 aveva ottenuto a Milano solo 5000 voti, non riuscendo ad eleggere il leader Mussolini. Il fascismo al potere dal 1922 trasformò quindi l'ipotesi regionale in un bersaglio polemico. Mussolini aveva manifestato un orientamento interlocutorio sul tema delle Regioni. Nel 1921, intervenendo nel dibattito su una proposta di legge di Giolitti per l'istituzione di una Commissione di studio sulle riforme amministrative, si era accodato alle posizioni dei Popolari, valutando positivamente

l'idea di rappresentanze regionali dei gruppi economici e professionali, pur nel quadro di un rifiuto della "Italia in pillole". Ancora nel 1923 la riforma dell'ordinamento comunale e provinciale conteneva l'ipotesi dei Consorzi tra Province. Poi, sia per l'efficace azione di lobbismo da parte della Unione delle Province che per l'influenza di alcuni studiosi antiregionalisti come Cino Vitta, si affermò una linea più chiara. È curioso il fatto che, dopo una capriola sul tema della eliminazione delle Province, che nel 1923 Mussolini aveva dichiarato di voler sopprimere e che furono poi confermate e ampliate di numero, il sottosegretario Bianchi avesse dichiarato alla Camera che "quando si parlava di abolizione delle Province... Mussolini sentì che, attraverso il suono di una fraseologia troppo generale, si andava verso il vuoto". Nella stessa relazione introduttiva alla legge n. 1019 del 17 maggio 1928, che ufficializzava la 'capriola', si legge, a vanto della scelta di confermare le Province, che così si è spenta "ogni vana speranza nella ricostruzione della Regione, che...aveva fini antiunitari e disgregatori". Ma, al di là della retorica fascista, queste tesi, piene di una antica diffidenza nei confronti della ipotesi regionale, risultavano maggioritarie anche nella gran parte della classe dirigente prefascista. Per quanto riguarda il Partito Comunista nelle Tesi congressuali di Lione del 1926, scritte da Gramsci e Togliatti, le ipotesi regionali sono giudicate fuorvianti e in contrasto con la strategia della rivoluzione socialista. Tuttalpiù si ipotizza da parte comunista il varo di una legislazione e di una amministrazione speciale per il Mezzogiorno. Per ragioni ovviamente diverse anche molti liberali nutrivano, a partire da Nitti e Benedetto Croce, avversione per il disegno regionalista. Malgrado sia le idee di Salvemini e Sturzo che quelle del repubblicano Zuccharini e dell'esponente di Giustizia e Libertà Emilio Lussu fossero accomunate da una impostazione di tipo liberale, caratterizzata dall'idea che il

regionalismo potesse essere l'antidoto al rischio di ipertrofia dell'intervento statale nella economia e nella società. Non a caso l'esponente del PCI Ruggiero Grieco aveva sferrato nel 1932 un violento attacco al federalismo liberista di Lussu, argomentando che "con l'autonomia si giunge al trionfo di un libertarismo piccolo-borghese, essenzialmente controrivoluzionario"⁸. Comunque, se si escludono gli esponenti del Partito Popolare, che con Gaspare Ambrosini rivolsero lo sguardo interessato al modello spagnolo non federalista ma fortemente regionalista, la maggior parte degli esponenti politici nutriva forte dissenso rispetto alla prospettiva regionale. Una conferma di ciò venne, una volta sconfitto il fascismo, al dibattito all'interno dell'Assemblea Costituente. Qui una posizione nettamente favorevole alla istituzione delle Regioni fu rappresentata dalla Democrazia Cristiana (con qualche differenziazione interna sul tema dei poteri legislativi), dal Partito Repubblicano, storicamente regionalista, e dagli esponenti del Partito d'Azione. I rappresentanti della Destra liberale o conservatrice, con l'eccezione di Luigi Einaudi, erano nettamente contrari. Sono a tal proposito veramente istruttivi i numerosi e brillanti interventi di un irriducibile nemico delle Regioni come Francesco Saverio Nitti. La Sinistra comunista e socialista manifestò nella prima fase di dibattito fortissime perplessità. In questo caso le testimonianze più vivaci sono fornite dai discorsi di Togliatti e Nenni, i quali paventavano ogni forma di federalismo come contraria agli interessi dei lavoratori; ma altrettanto eloquenti sono i resoconti parlamentari, che testimoniano gli applausi e congratulazioni indirizzati al vecchio Nitti al termine delle sue requisitorie anti regionaliste da parte dei costituenti di sinistra. Sulla base di questi orientamenti, nel caso di una alleanza parlamentare tra

⁸ R. Grieco,

Destra e Sinistra, da Benedetto Croce a Palmiro Togliatti, le Regioni non sarebbero nate neanche nel secondo dopoguerra. Ma la storia non si fa con i se. Accadde in realtà che i comunisti e i socialisti cambiassero opinione e stringessero in extremis un accordo con la Democrazia Cristiana. Per spiegare le origini di questa svolta la gran parte degli storici ha ipotizzato la prevalenza di un calcolo politico, provocato dalle riflessioni sui possibili futuri scenari a seguito della estromissione delle sinistre dal Governo nazionale, avvenuta nel mese di giugno del 1947.

Non può quindi stupire che la soluzione trovata per il Titolo V della Costituzione dedicato alle Regioni rappresenti un discreto compromesso di principi tra le istanze di regionalismo forte, che spingevano per attribuire alle Regioni poteri legislativi oltre che compiti amministrativi, e quelle di regionalismo debole, che puntavano a concedere soprattutto poteri regolamentari o, al massimo, di normazione secondaria e attuativa rispetto alla legislazione statale. Il deputato comunista Renzo Laconi intervenne in aula per motivare l'adesione del suo gruppo ad una soluzione definita 'intermedia', ma descritta positivamente come un "ordinamento regionale contenuto in limiti che non pregiudichino l'unità politica del Paese ma capace, ove si renda necessario, nel corso degli eventi di fare delle Regioni dei solidi presidi della libertà e della democrazia". La chiave di volta del compromesso fu rappresentata dalla riduzione delle materie di competenza esclusiva regionale e dalla introduzione per altre materie della previsione di una legislazione 'concorrente', formula generica che lasciava nelle mani dello Stato centrale i veri poteri normativi, ovvero la definizione dei principi e degli indirizzi.

Lo stesso don Luigi Sturzo, molto legato al membro della Commissione dei 75 e Presidente della Comitato per l'ordinamento regionale Gaspare Ambrosini, espresse

soddisfazione per la conquista delle Regioni, attesa da decenni ma aggiunte una considerazione in qualche modo profetica: "questa fissazione, antica e recente, che la Regione possa intaccare l'unità della Patria, non solo l'ha resa sul nascere assai contrastata, ma l'ha fatta nascere con tali deficienze e con tante restrizioni che ci vorrà della pena a caratterizzarla ed a renderla vitale"⁹

Com'è noto, il compromesso costituzionale non trovò attuazione per più di venti anni, malgrado fosse previsto lo svolgimento delle elezioni regionali "entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione". A fronte delle proteste da parte delle opposizioni per "l'ostruzionismo della maggioranza" (Piero Calamandrei), Alcide De Gasperi in un discorso tenuto a Predazzo nel 1952, dopo aver ricordato le profonde divisioni registrate sul tema della introduzione delle Regioni, affermò che "la Costituzione è uno Statuto; hanno studiato i professori costituzionalisti e hanno, attraverso le forme parlamentari, stabilito che bisogna fare questo e quest'altro. Ma poi in pratica per stabilire quale riforma sia esatta, quale formulazione sia quella pratica, bisogna vedere le conseguenze dell'applicazione"¹⁰. Come si vede chiaramente si trattava, in uno strano discorso di 'relativizzazione' del testo costituzionale, di una netta affermazione che le priorità erano altre e che le Regioni ordinarie potevano attendere. Molto diversa fu la vicenda delle Regioni a Statuto speciale. La Sicilia aveva ottenuto già nel 1946 l'approvazione di uno Statuto improntato a principi di regionalismo forte più che di federalismo. Questo Statuto fu in quel periodo anche una risposta politica al forte e agguerrito movimento indipendentista. Diverso fu il caso della Valle d'Aosta, l'altra Regione che ottenne l'autonomia

⁹ L. Sturzo,

¹⁰ A. De Gasperi, Discorso a Predazzo, 1952, in G. Andreotti, *De prima Re Publica. Ricordi*, Milano 1996 pp. 11-12

statutaria prima dell'insediamento della Assemblea Costituente, perché sul territorio della Valle si dovettero fronteggiare delle mire francesi. Anche la nascita della Regione Trentino-Alto Adige ebbe origine da un Trattato internazionale tra Italia e Austria, mentre nel caso del Friuli-Venezia Giulia si dovette attendere il 1963 per porre termine alle incertezze sullo status del territorio di Trieste e alle problematiche poste dalla presenza di una minoranza slovena. Soltanto la Regione Sardegna fu costituita con motivazioni diverse, legate alle particolari condizioni di arretratezza del territorio insulare. I testi degli Statuti delle autonomie speciali furono sottoposti alla Assemblea Costituente, e furono definitivamente approvati con leggi costituzionali tra il 28 e il 31 gennaio del 1948. Poiché l'Assemblea Costituente aveva dovuto prendere atto di decisioni già adottate dal Governo, uno dei principali oppositori dell'idea regionale, Francesco Saverio Nitti, pronunciò il 12 giugno 1947 un discorso finalizzato a convincere l'Assemblea della opportunità di attendere i risultati delle Regioni già istituite prima di decidere definitivamente: "Aspettate ancora: vediamo dove ci sono già autonomie delle Regioni quali saranno i risultati... Vedremo quale sarà la realtà finanziaria, quali pericoli correrà lo Stato a cui tutte le Regioni chiederanno qualcosa". Ma, come sappiamo, l'Assemblea seguì una strada diversa. Tuttavia la convergenza realizzata alla Costituente fu sostituita ben presto dalla Guerra Fredda. Prevalsero quindi i calcoli di interesse politico da parte dei partiti di governo, che non volevano correre rischi di frammentazione del potere, mentre, sviluppando le motivazioni di Laconi, l'attuazione delle Regioni fu richiesta dalle opposizioni di sinistra che in precedenza erano state anti regionaliste. Ciò nonostante la legge n. 1465 del 24 dicembre 1948 fissò la data delle elezioni regionali al 30 ottobre 1949. Dopo un

anno il termine fu prorogato alla fine del 1950, ma questo termine fu superato e non vi furono ulteriori interventi normativi. Relativamente all'ordinamento e struttura delle Regioni si pervenne, dopo un faticoso confronto parlamentare, all'approvazione della legge n. 62 del 1953 proposta dal ministro Mario Scelba per disciplinare la costituzione ed il funzionamento degli organi regionali. Questa norma era mirata ad introdurre grande cautela nel percorso di svolgimento della potestà legislativa regionale. Secondo l'articolo 9 della legge i Consigli regionali, una volta insediati, potevano legiferare senza vincoli solo sulle circoscrizioni comunali, fiere e mercati, istruzione artigiana e professionale, musei e biblioteche di enti locali, caccia e pesca nelle acque interne. Su tutto il resto l'attuazione dell'articolo 117 della Costituzione era rigidamente subordinato alla emanazioni delle leggi statali "contenenti, singolarmente per ciascuna materia, i principi fondamentali cui deve attenersi la legislazione regionale". Ma, essendo slittate a data indeterminata le prime elezioni, anche la legge Scelba cadde nel dimenticatoio. Del resto in quel periodo si erano registrati dei veri e propri pentimenti, come nel caso di Gaetano Salvemini, o avvertimenti pessimistici, come quelli di don Luigi Sturzo. Salvemini scrisse nel 1949 che si pentiva della sua professione di federalismo del 1900 e che le Regioni uscite dalla Costituente gli sembravano dei 'castelli in aria' o 'catafalchi'. Con un eccesso polemico tipico del suo stile aggiunse che la Regione era entrata nella Costituzione "come una specie di mondo ideale nel quale ognuno trasferì tutte le meraviglie che non trovava nella Provincia"¹¹. Diverso è il caso di Sturzo che, pur avendo senza troppo entusiasmo plaudito al testo costituzionale, avvertiva lo

¹¹ G. Salvemini, *Federalismo e regionalismo*, Il Ponte, luglio 1949, in Salvemini, *Movimento Socialista e questione meridionale*, Milano, 1968, pag. 632.

stesso l'esigenza di ammonire che, senza un sistema di autonome entrate finanziarie e di sobrietà nella spesa, la Regione rischiava di essere "catalogata tra gli invalidi di diritto pubblico, parassita dello Stato"¹². Comunque nel decennio successivo il tema scomparve dall'agenda delle priorità politiche. Anzi, furono assunte decisioni importanti, come la costituzione dell'INA casa nel 1949 e la creazione della Cassa del Mezzogiorno nel 1950, che di fatto rappresentavano una alternativa di governo centralizzato in campi di potenziale decentramento di poteri e responsabilità alle Regioni. Ma le opposizioni di sinistra non andarono oltre una generica rivendicazione politica, essendo prevalente nella loro impostazione il tema della lotta anti capitalistica, in particolare contro il cosiddetto capitale monopolistico. Lo stesso deputato del PCI Giorgio Amendola, nel celebre discorso parlamentare contro l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno, utilizzò un linguaggio simbolico e generico nell'indicare una strada alternativa, richiamando lo spirito della Costituzione che, a suo avviso, "afferma la necessità delle riforme di struttura e invita le stesse popolazioni interessate, attraverso l'autogoverno regionale, ad essere le protagoniste del processo di valorizzazione e di sviluppo economico". In sostanza il richiamo alla Costituzione assumeva più il valore di un obiettivo di lotta sociale e politica da sostenere anche attraverso il 'megafono' parlamentare che non l'ancoraggio per precisi disegni di alternativa istituzionale. Va detto che, escluse le proteste dei regionalisti coerenti come il repubblicano Oliviero Zuccharini, che nel 1960 parlò di 'Costituzione tradita', i principali organi di stampa si distinsero per la diffusione di un sentimento di contrarietà alle Regioni. In una ricerca svolta sugli articoli comparsi dal 1960 al 1962 su sei organi di stampa non di

¹² Luigi Sturzo, *La Regione nella Nazione...*

partito (170 articoli e 99 editoriali) Bruno Dente catalogò gli argomenti critici, che spaziavano dai pericoli di disintegrazione dell'unità statale ai rilievi tecnici-giuridici fino al rischio rappresentato dal probabile successo delle sinistre in alcune realtà regionali. Ma anche l'alta cultura non diffuse entusiasmo per quella che pure era sembrata la innovazione più rivoluzionaria della Costituzione repubblicana. A parte la cautela e i paletti preventivi messi in campo da giuristi come Zanobini, secondo cui le leggi regionali autorizzate dal Titolo V non sarebbero state "leggi in senso tecnico", circolava in vari settori uno scetticismo diversamente motivato sulla efficacia delle soluzioni costituzionali. Una sintesi molto chiara di questo malcontento retrospettivo fu esposta nel 1964 da Gianfranco Miglio: "dobbiamo dire la verità: la Regione è stata concepita alla luce di una dottrina invecchiata.....Uno dei pochi elementi nuovi contenuti nella Costituzione è appunto la Regione. Ma è istituto concepito alla luce della vecchia concezione sturziana dello Stato e dei corpi locali, che a sua volta sviluppava gli elementi meno moderni della grande riforma minghettiana"¹³. Esattamente un anno prima anche il giurista Massimo Severo Giannini aveva sottolineato la superiorità della impostazione di Marco Minghetti rispetto a quella contenuta nella Costituzione. Se si considera l'autorevolezza degli intellettuali che esprimevano tali valutazioni critiche e il loro diverso orientamento politico-culturale, si comprendono ancor meglio le ragioni di un ritardo così enorme per l'attuazione di questo "elemento nuovo" della Costituzione del 1948. Il clima politico cambiò, seppur molto lentamente, a partire dal 1960, con la maturazione del confronto che preparò le condizioni per la formazione dei governi di centro-sinistra. Nel PCI venne delineandosi una linea più precisa, che fu ufficializzata da

¹³ G. Miglio,

Togliatti in occasione del IX Congresso quando la costruzione delle Regioni assunse il rilievo di riforma cardine per la 'transizione democratica'. Lo stesso orientamento venne diffondendosi, malgrado lo scetticismo di Pietro Nenni, tra le fila del Partito Socialista. Ovviamente ancor più rilevante fu l'orientamento favorevole al rilancio della vecchia impostazione sturziana da parte del segretario della Democrazia Cristiana Aldo Moro, incalzato dalla cosiddetta sinistra democristiana, il cui organo quindicinale *Stato democratico* si distinse per una campagna culturale e politica sulla utilità della dimensione regionale. Ma solo nel 1963, con la formazione del primo governo di centro-sinistra, prese corpo un approccio ai temi della programmazione economica che forniva serie argomentazioni alla necessità di un livello intermedio di area vasta tra lo Stato e i Comuni. Il motore del nuovo approccio che allargava l'orizzonte allo scenario d'insieme della politica economica fu il Ministero del Bilancio e della Programmazione economica che, con Decreto del 22 settembre 1964, arrivò ad istituire in venti regioni i Comitati regionali per la programmazione economica (CRPE) con funzioni consultive e di elaborazione. I compiti assegnati ai Comitati regionali erano in particolare: la raccolta di dati e documentazione sulla struttura economica dei territori; la identificazione delle criticità e delle possibili misure di intervento; il supporto per la predisposizione dei documenti di programmazione nazionale. Questa esperienza fu importantissima per la elaborazione di nuovi schemi culturali sul ruolo della dimensione regionale e per lo sviluppo di una copiosa elaborazione programmatica, che in alcune Regioni si dimostrò pregevole e di buon livello. Il tema regionale, grazie a questa esperienza, non fu più posto solo come un obbligo formale di attuazione costituzionale o come rivendicazione politica delle opposizioni ma si arricchì di maggiore sostanza nel quadro di una importante visione di

ruolo strategico per lo sviluppo economico. Ovviamente i detrattori delle Regioni non smisero di martellare, evidenziando criticità come il rischio di proliferazione burocratica e di incremento incontrollato della spesa. Nel 1960 il governo Fanfani aveva insediato la Commissione Tupini per stimare i costi della riforma regionale. I calcoli effettuati dalla Commissione stimavano in circa 220 miliardi di lire il volume di spesa da trasferire, tagliando dal 35% al 40% i bilanci dei Ministeri centrali, e in circa 57 miliardi i costi per il primo impianto della nuova istituzione. In ogni caso Fanfani, sospettato dalla destra esterna ed interna alla DC, di voler utilizzare la questione regionale per propiziare il dialogo con i socialisti, dovette lasciare il governo nel 1963. Il nuovo Presidente del Consiglio Moro ripartì dalla nomina di una Commissione, presieduta dal Presidente della Corte dei Conti Ernesto Carbone, che rassegnò le sue conclusioni solo nel 1967, ipotizzando un fabbisogno minimo di 193 miliardi di lire ed uno massimo di 500 miliardi. A quel punto Moro ritenne di poter finalmente procedere con la elaborazione della legge elettorale regionale, forte anche del sostegno dichiarato da Pietro Ingrao per conto del PCI che, per la prima volta, anticipava un voto favorevole ad un provvedimento governativo. Il disegno di legge fu presentato in Parlamento il 10 marzo 1967. Da quel momento, malgrado l'ostruzionismo delle forze contrarie, la strada si presentò in discesa, con una accelerazione che portò il 17 febbraio 1968 alla approvazione delle legge elettorale n. 104 e, appena un giorno dopo, della legge n. 249 sul riordino della Amministrazione statale in vista del decentramento regionale. Fino ad allora, tra interventi straordinari al Sud, leggi speciali, intervento statale nella economia, sembrava che i governanti italiani avessero archiviato il voto favorevole alle Regioni in Assemblea Costituente per seguire invece gli insegnamenti proprio di quel Francesco Saverio Nitti, che era

risultato ufficialmente tra i maggiori sconfitti in occasione di quel voto. Da questo momento comincia lentamente a delinearsi una nuova fase.

DALLE STALLE ALLE STELLE

Le prime elezioni regionali si svolsero il 7 giugno del 1970, precedute dalla promulgazione della legge n. 281 che, in una cornice di grandissima cautela, attribuiva le prime risorse finanziarie alle Regioni e confermava i vincoli statali all'attività legislativa regionale. Questi vincoli erano comunque più flessibili rispetto alla legge Scelba del 1953, e contenevano anche un obbligo per lo Stato di completare entro i successivi due anni il processo di definizione legislativa dei principi per le materie concorrenti dell'articolo 117 della Costituzione. Ma in pratica il primo biennio fu caratterizzato da una vistosa sproporzione tra le aspettative gloriose dei costituenti regionali e i rigidi limiti imposti dallo Stato centrale e confermati dalla Corte Costituzionale. Solo nel luglio 1975, in un clima contrassegnato dal successo elettorale del PCI alle elezioni regionali di giugno, che videro premiata la nuova strategia di regionalismo politico di questo partito, e in contesto di dialogo tra le principali forze politiche, si realizzò una vera svolta legislativa. Il Parlamento infatti approvò la legge n. 382, che anche il sempre critico Massimo Severo Giannini commentò come una legge innovativa, che cominciava a sciogliere i nodi interpretativi della Costituzione. Questa legge stabiliva che le Regioni dovessero avere pieni poteri legislativi e amministrativi all'interno della cornice delle norme nazionali e della Unione Europea, e imponeva ai Ministeri il trasferimento completo di risorse e funzioni per materie organiche. A distanza di due anni fu emanato il DPR 616 del 1977 che, in attuazione della legge 382, costituì la vera svolta operativa per il decollo delle Regioni. Infatti nelle tre aree principali di materie attribuite

alle Regioni: urbanistica e assetto del territorio, servizi sociali e sanitari, sviluppo economico, furono trasferite numerose funzioni e notevoli risorse finanziarie, pari al 25% del complessivo bilancio statale. Anche sul piano del rilievo politico-istituzionale le Regioni guadagnarono uno status adeguato, insieme a importanti strumenti di cooperazione inter istituzionale come la Conferenza Stato-Regioni istituita nel 1983. La Terza Legislatura regionale, dal 1980 al 1985, fu quindi quella della maggiore produzione di norme fondamentali per la organizzazione e gestione delle importanti materie trasferite con il DPR 616, entrato in vigore dal 1 gennaio 1978. In questa fase le Regioni si affrettarono ad approvare un gran numero di norme, alcune di contenuto ordinamentale e organizzativo, altre di contenuto innovativo (per esempio in campo ambientale e territoriale), altre ancora di contenuto erogatorio. Queste ultime, dando risposte di spesa a molte istanze sociali - per esempio nel settore della edilizia residenziale pubblica - o a istanze più particolaristiche, servirono senza dubbio a migliorare il grado di legittimazione e di radicamento sia delle istituzioni regionali che della loro classe politica. Su questo versante nel 1970 si era partiti praticamente da zero. Non inganni la lunga preparazione durata ben 109 anni di dibattiti culturali e politici. Sta di fatto che al momento del varo ufficiale delle Regioni esse non avevano, a differenza dei Comuni e dello Stato, e persino delle Province, alcun radicamento, essendo fino a quel momento circoscrizioni statistiche con un certo variabile grado di tradizioni storiche e culture comuni. Già a distanza di 15 anni, secondo lo studioso americano Robert Putnam, che nel 1985 pubblicò i risultati di una ricerca condotta con Leonardi e Nanetti, le Regioni italiane avevano in media fatto notevoli passi in avanti sul versante del radicamento. La ricerca evidenziava però notevoli differenze tra le aree geografiche del Centro e

del Nord e quelle meridionali. A spiegare questo differenziale interveniva una particolare teoria, meglio sviluppata dai tre studiosi in una successiva pubblicazione sulla tradizione civica nelle Regioni italiane, secondo la quale la variabile decisiva era costituita dalle differenti culture e tradizioni civiche: elevate e radicate molto fortemente al Centro e al Nord, seppur articolate in forme molteplici risalenti fino al periodo medievale, deboli o addirittura negative nel Mezzogiorno¹⁴ Relativamente al Sud le tesi di Putnam erano già in circolazione da molti anni poiché contenute nel libro di Banfield *Le basi morali di una società arretrata*. Questo studioso, dopo un soggiorno di circa nove mesi in un piccolo paese della Basilicata, aveva evidenziato che gli abitanti, da lui osservati in modo partecipe, privilegiavano le relazioni familiari rispetto a quelle con gli 'estranei', e questo comportamento chiuso e diffidente costituiva il nucleo di una cultura civica passiva e campanilistica. Nel Mezzogiorno queste tesi sembrarono a molti troppo fatalistiche e piene di luoghi comuni. Erano recenti i processi di modernizzazione e di apertura culturale legati allo sviluppo dei grandi poli industriali nel Mezzogiorno (i protagonisti vedevano meno a quell'epoca i problemi del loro impatto ambientale). Anche per questo il libro di Putnam del 1985 apparve in fondo anche uno stimolo a fare delle Regioni meridionali una leva di modernizzazione delle culture politiche e di graduale superamento di eccessive chiusure localistiche. Quindi anche nel Mezzogiorno le Regioni sembravano disporre del posizionamento migliore per diffondere la cultura e le regole della programmazione come principale antidoto al circolo vizioso del clientelismo. Esse infatti non sono troppo distanti dai cittadini come lo Stato, e risultano meno condizionate dalle istanze locali come i Comuni e le Province. Intorno

¹⁴ Putnam....

all'asse strategico della programmazione poteva quindi configurarsi un ruolo preciso e una chiara identità istituzionale per gli enti regionali, affidando i ruoli amministrativi e gestionali, in relazione alla natura delle funzioni e dei compiti, o agli Enti Locali o ad apposite Agenzie tecniche specializzate. Questo disegno implicava un modello di Regione snella, con apparati molto qualificati per supportare le funzioni strategiche di indirizzo e allocazione razionale delle risorse, nonché di monitoraggio e controllo dei risultati. La stessa funzione legislativa avrebbe potuto indirizzarsi alla disciplina e riorganizzazione degli enti territoriali secondo ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni attribuite o delegate e per la gestione dei servizi sovracomunali. Infatti su questo terreno vi erano margini per valutare e implementare soluzioni organizzative differenziate e non uniformi, meglio aderenti alle specificità dei territori (un conto è organizzare gli strumenti per l'approvvigionamento idrico in Lombardia, un conto è farlo in Puglia). In fondo proprio queste motivazioni erano state alla base delle ipotesi di attribuzione della potestà normativa alle Regioni.

Purtroppo queste ambizioni e speranze sono state pesantemente ridimensionate, oppure semplicemente modificate, dagli sviluppi pratici nel corso degli anni successivi. I motivi determinanti sono molteplici. Innanzitutto bisogna richiamare l'atteggiamento scettico da parte degli Enti Locali rispetto allo scenario di protagonismo istituzionale delle Regioni. La riforma dell'ordinamento delle autonomie locali, finalmente approvata dopo decenni di attesa con la legge 142 del 1990, rappresentò la conferma della continuità di una linea storica di interlocuzione privilegiata tra lo Stato e gli Enti Locali, anche se alle Regioni venivano affidati compiti non trascurabili seppur complementari rispetto al ruolo dello Stato centrale. Infatti la nuova legge, pur accrescendo la

centralità del ruolo istituzionale dei Comuni e rilanciando il ruolo delle Province come enti di pianificazione territoriale, affidava alle Regioni il compito nevralgico di riorganizzare le competenze degli Enti locali, redistribuendo le funzioni amministrative tra i diversi livelli, e di ridisegnare l'assetto territoriale degli Enti. Come questo ruolo potesse essere assolto in assenza di un primario potere legislativo sugli Enti locali e non disponendo di efficaci leve finanziarie per incentivare o disincentivare determinati comportamenti, è una questione su cui è legittimo nutrire molti dubbi. Non a caso le leggi regionali attuative della 142/90 finirono per riguardare più i principi generali o le procedure di programmazione che non la sostanza operativa. Sicuramente la linea di cautela rispetto al trasferimento alle Regioni dei compiti tradizionalmente svolti dal Ministero dell'Interno era condivisa dalla maggioranza dei parlamentari, che vedevano nella Regione una istituzione che rischiava di allargare troppo la sua sfera di influenza, magari a scapito dei classici meccanismi della rappresentanza territoriale di cui essi godevano il monopolio. L'altro motivo del mutamento di ruolo strategico delle Regioni è sicuramente rappresentato dallo scenario introdotto dalla cosiddetta 'seconda riforma sanitaria' (leggi n.502 del 1992 e n.517 del 1993). In queste nuove norme si ridimensionava drasticamente il ruolo che la prima riforma sanitaria (legge n.833 del 1978) aveva affidato ai Comuni, e si mettevano in capo alle Regioni compiti di tipo manageriale come la determinazione dei criteri organizzativi dei servizi sanitari, le regole di finanziamento delle aziende sanitarie (in conseguenza della cosiddetta aziendalizzazione degli enti sanitari), il monitoraggio e controllo sui livelli di efficienza ed efficacia. Questo scenario, che accentua la dimensione manageriale, modifica sostanzialmente la tradizionale divisione dei compiti tra le istituzioni titolate ad emanare delle norme e le altre

istituzioni preposte alla loro attuazione amministrativa. Nel caso della sanità, almeno nei primi anni successivi alla riforma, abbiamo uno Stato che emana le norme fondamentali e stabilisce i Livelli Essenziali di Assistenza e delle Regioni che utilizzano strumenti normativi, regolamentari e gestionali, per assicurare agli utenti una buona performance dei servizi. E non può sfuggire la grande differenza tra la traduzione burocratica di una norma attraverso un regolamento e degli apparati preposti alla regolazione e la gestione di un gigantesco e nevralgico servizio pubblico. Trattandosi oltretutto del più costoso pilastro del sistema di welfare italiano dopo la previdenza, la scelta di affidare alle Regioni la gestione del servizio sanitario ha rappresentato la vera rivoluzione delle funzioni di questa istituzione, con un impatto maggiore di qualsiasi riforma costituzionale.

Un'altra innovazione decisiva per la costituzione materiale delle Regioni italiane è stata introdotta dalla politica regionale dell'Unione europea, anch'essa del tutto estranea allo scenario delle nostre tematiche giuridico-istituzionali. Verso la fine degli anni Ottanta, a seguito dell'ingresso della Grecia, Spagna e Portogallo, l'Unione Europea varò una politica di coesione, finalizzata a migliorare la condizione delle Regioni più povere e arretrate. La strutturazione di questa politica, basata su documenti di programmazione pluriennali, coinvolse direttamente le istituzioni regionali, di cui ci si proponeva di accrescere la capacità operativa ed il ruolo pianificatorio. Negli anni Novanta, a seguito del Trattato di Maastricht del 1993, il Fondo di coesione raggiunse una dimensione ragguardevole, pari ad un terzo del bilancio comunitario. La politica regionale comunitaria ha reso le Regioni italiane, soprattutto quelle più povere del Mezzogiorno, protagoniste di importanti politiche di sviluppo che, al di là dei risultati spesso criticati, hanno comportato

importanti mutamenti degli assetti organizzativi e delle professionalità necessarie per la gestione di politiche complesse, che spaziano dalle infrastrutture alla innovazione tecnologica alla formazione e alle politiche sociali. Per le Regioni si è trattato, e continua a trattarsi ancora oggi, di una occasione pregiata di svolgere un ruolo incisivo, supportato da stanziamenti finanziari consistenti, nel tessuto economico, oltre ad un importante occasione pedagogica di accrescimento dello spessore culturale e gestionale dei propri apparati. Le due grandi opportunità fornite alle Regioni dallo Stato centrale con la nuova politica sanitaria e dalla Unione Europea con la nuova politica regionale non sono state accompagnate, almeno fino al 1999, da innovazioni politico-istituzionali, determinando una costante contraddizione tra i modelli decisionali necessari per gestire delle politiche di area vasta e i meccanismi di consenso richiesti dalla rappresentanza politica di area ristretta. Per questo motivo, soprattutto nelle Regioni meridionali, molto spesso l'approccio alla politica di programmazione dei fondi comunitari è stato quello di utilizzare le nuove risorse finanziarie per potenziare le tradizionali politiche di spesa a pioggia, mentre è risultato difficilissimo impostare i programmi di riorganizzazione dell'offerta sanitaria, che è uno dei compiti primari delle istituzioni regionali. Ma la crisi fiscale dello Stato e la crisi politica seguita a Tangentopoli hanno necessariamente mutato lo scenario. A partire dai governi Amato e Ciampi dei primi anni Novanta fu imposta una rigida disciplina dei bilanci pubblici, finalizzata a ridurre l'indebitamento totale attraverso il conseguimento dell'avanzo primario annuale, cioè del saldo positivo di bilancio prima degli interessi. Questo scenario motivava fisiologicamente un nuovo protagonismo dello Stato centrale, unico titolare e responsabile del pesante indebitamento accumulato negli anni Ottanta a causa dello scarto tra le

politiche di spesa, appesantite dagli alti tassi finanziari del servizio del debito, ed il mancato adeguamento delle politiche relative alle entrate fiscali. Ma lo Stato italiano non era nelle condizioni migliori per imporre una svolta centralista. Le degenerazioni sistematiche emerse nei processi per corruzione e violazione della legge sul finanziamento ai partiti nella fase di Tangentopoli avevano infatti screditato sia il sistema dei partiti che il prestigio dello Stato centrale. In questo contesto problematico si affermò, anche al di là dei programmi dei partiti regionali come la Lega, un diffuso sentire favorevole al decentramento come modalità importante per dare maggiore trasparenza alle istituzioni e poteri di informazione e controllo ai cittadini. Negli anni precedenti le Regioni avevano dato buona prova, soprattutto al centro-nord, nella gestione amministrativa di alcuni servizi, non facendo rimpiangere il pessimo rendimento delle burocrazie ministeriali. Diverso era invece il bilancio ricavabile dall'esame della legislazione regionale, utilizzata prevalentemente per l'approvazione di atti regolamentari o per le autorizzazioni di spesa e in misura ridotta per delineare soluzioni differenziate sulla base delle specificità dei contesti territoriali. Peraltro la potestà legislativa era stata utilizzata in modo corporativo per dare veste giuridica all'autopromozione del ceto politico regionale ad uno status economico e previdenziale persino in alcuni casi più vantaggioso di quello goduto dai parlamentari nazionali. Vi erano quindi alcune condizioni oggettive per una riflessione critica sull'utilizzo della potestà legislativa regionale sulla base dell'esperienza con luci ed ombre dei primi venti anni. Ma il clima culturale e politico degli anni Novanta portava in un'altra direzione. L'irrompere sulla scena di movimenti autonomistici come la Lega e la ripresa di influenza delle tematiche federalistiche associate alla critica al sistema dei partiti favorirono una ipotesi di rilancio dei

poteri delle Regioni, accettando l'analisi che le criticità emerse nella esperienza delle Regioni erano comunque in prevalenza derivate dai limiti e vincoli imposti dallo Stato centrale. Introducendo una raccolta di saggi e proposte favorevoli ad un rilancio federalista, Luigi Mariucci parlava espressamente di 'sconfitta del regionalismo', attribuendola a tre concause: "la tardiva costituzione delle Regioni; la negazione della autonomia finanziaria; il progressivo oscuramento dei criteri di ripartizione delle competenze attraverso una legislazione statale sempre più invasiva e di dettaglio"¹⁵. Poiché il ritardo originario era ormai acqua passata, maturò una ampia convergenza di propositi intorno all'obiettivo di puntare sulla autonomia finanziaria e su quella legislativa. Si presentarono in questo campo due approcci: quello nominalmente federalistico della Lega Nord, e quello di cosiddetto "regionalismo forte" delle forze di centro-sinistra. In realtà, al di là delle punte di tipo secessionistico o della proposta leghista delle tre Macroregioni, i punti di contatto erano numerosi: dalla autonomia finanziaria, al potenziamento della autonomia legislativa e persino alla materia dell'ordine pubblico. Relativamente a quest'ultima un gruppo di intellettuali vicini al centro-sinistra elaborò una bozza di articolato di nuova Costituzione inserendo il seguente articolo: "le Regioni assicurano l'ordine pubblico attraverso propri Organismi di sicurezza, anche in collaborazione con i servizi comunali di vigilanza".¹⁶ Nello stesso testo la Nazione veniva rinominata Federazione, mentre si arrivava a proporre un articolo in materia finanziaria secondo cui "la Federazione e le Regioni sono

¹⁵ Luigi Mariucci, *Per una repubblica federale italiana*, in AA.VV, *Il federalismo preso sul serio*, Bologna 1996, pag. 26

¹⁶ In AA.VV, op. cit., pag. 183

autonome e reciprocamente indipendenti in materia di bilancio”¹⁷.

Sembrava quindi ad un certo punto che la maggioranza delle forze politiche condividesse una preferenza per politiche di decentramento e di sottrazione di poteri allo Stato centrale anche in forme molto radicali e rivoluzionarie. Verso la fine degli anni Novanta l'orientamento autonomistico si tradusse in una serie di norme ispirate dal Ministro della Funzione Pubblica (con qualche interruzione dal 1996 al 2001) Franco Bassanini, finalizzate al trasferimento di una notevole serie di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti locali. Queste norme non intaccavano la impostazione costituzionale, ma si proponevano di operare un grande salto di qualità nel processo da lungo tempo interrotto di decentramento amministrativo. In particolare la legge 59 del 1997 e il decreto legislativo 112 del 1998 si presentarono con le caratteristiche della spinta più poderosa in direzione del decentramento mai registrata dopo il DPR 616 del 1977. Non ci si limitò, come venti anni prima, alle materie che la Costituzione affidava alla competenza primaria delle Regioni, ma venne prospettandosi un disegno più ampio di riforma delle funzioni pubbliche secondo una filosofia della sussidiarietà, per cui le funzioni vanno allocate ai livelli locali più direttamente coinvolti nella conoscenza e nella disponibilità delle decisioni pertinenti, si tratti di attori sociali oppure di Comuni o Province o Regioni. Un aspetto molto interessante di questo approccio fu quello di concentrare l'attenzione sugli oggetti dell'attività pubblica, mettendo un po' tra parentesi la filosofia 'legalistica' di verifica di coerenza costituzionale o il dibattito sulla opportunità di revisioni della medesima Costituzione, dibattito che generalmente risucchia i protagonisti nel campo

¹⁷ Ibidem, pag. 191

aleatorio delle politiche simboliche, distogliendoli dalle politiche sostantive. Sta di fatto che in un triennio, in un clima di positiva collaborazione tra Stato, Regioni e Autonomie Locali, si dette piena attuazione ai trasferimenti di funzioni e di risorse finanziarie previsti dal decreto legislativo 112 del 1998, e l'intero processo fu svolto a Costituzione invariata. La filosofia generale che animava le cosiddette leggi Bassanini, e che ritroveremo anche nel nuovo Titolo V della Costituzione approvata nel 2001, è quella della sussidiarietà. Tra i significati pratici di questo termine vi è la tutela delle funzioni della cellula istituzionale di base, cioè il Comune, a cui vanno attribuite tutte le funzioni amministrative, escluso quelle che per ragioni di efficienza e di economie di scala, possono essere meglio assicurate su scala più ampia. Questa filosofia non lascia più motivi per il cosiddetto centralismo regionale, ovvero la gestione da parte delle Regioni di funzioni e servizi relativi a compiti amministrativi decentrabili. Si ritornava quindi a proporre un modello di Regione snella, non gravata da troppe funzioni amministrative e capace di utilizzare l'autonomia legislativa per implementare modelli operativi di deleghe e di cooperazione appropriati alle diverse caratteristiche dei territori: distribuzione delle funzioni, mappa territoriale, verifiche e controlli sui risultati raggiunti, poteri sostitutivi, finanza locale. In sostanza un vero e proprio riposizionamento strategico, anche se di difficile implementazione nel caso del servizio principale gestito dalle Regioni, cioè quello sanitario.

Ma l'impostazione del cosiddetto 'federalismo amministrativo' era sottoposta a forti critiche perché considerata riduttiva e debole rispetto alle impostazioni di 'federalismo finanziario', che esplicitamente mettevano nel mirino la redistribuzione delle risorse fiscali che penalizzava le Regioni del Nord. In effetti il decentramento

amministrativo di alcune funzioni del Governo centrale non rappresenta di per sé un elemento federalistico in quanto può svolgersi senza intaccare le regole di finanziamento e le decisioni politiche sulla allocazione delle risorse.

In questa congiuntura, segnata dal tentativo di dialogo tra le forze del Centro-sinistra e la Lega, vide la luce l'articolo 10 della legge delega 133 del 1999, intitolato *Disposizioni in materia di perequazione, la razionalizzazione e il federalismo fiscale*. Con questa legge si autorizzava il Governo ad emanare norme finalizzate alla soppressione dei trasferimenti statali, trasformandoli in compartecipazioni delle Regioni ai tributi statali, e alla revisione dei meccanismi di perequazione fiscale tra i territori, ipotizzando una transizione dalla spesa storica a meccanismi legati alla capacità e allo sforzo fiscale dei territori. Il contenuto di questa norma voleva rappresentare una (non tanto simbolica) risposta alle istanze di differenziazione territoriale avanzate dalle Regioni più ricche e amplificate dalla Lega. Di fatto rappresentava anche una sostanziale modifica della Costituzione vigente, che non forniva solidi appigli per legittimare ipotesi di perequazione fiscale meno solidale, e quindi parziale o incompleta. Ma vi era anche, dietro quell'approccio, una filosofia politica abbastanza coerente, cioè l'idea che l'introduzione di una vera responsabilità fiscale non possa essere disgiunta da un qualche collegamento con le caratteristiche fiscali dei territori, accompagnato da un sistema di perequazione solidaristico ma non livellatore di ogni differenza. Nella esperienza storica e nella dottrina, a partire dalle teorie di Musgrave¹⁸, il termine federalismo fiscale era stato associato alle politiche di accentramento e di uniformità, per ridurre la frammentazione derivante dall'eccessivo decentramento dei

¹⁸ R.A. Musgrave, *The theory of public finance*, New York, 1959

poteri fiscali. In Italia si è invece convenuto di utilizzare lo stesso termine per indicare un percorso inverso: dall'accentramento fiscale accompagnato alla uniformità di risorse tra le varie Regioni all'introduzione di un processo di graduale, seppur parziale, differenziazione ancorata alla variabilità delle risorse prodotte nei diversi territori. L'uniformità è stata associata alla espressione federalismo solidale, mistificando il fatto che non erano federali le basi originarie dello Stato italiano; la differenziazione è stata chiamata invece federalismo competitivo. Alla fine degli anni Novanta l'agenda politica è stata quasi monopolizzata dal tema delle riforme istituzionali, con il varo della ennesima Commissione Bicamerale, e dal cosiddetto federalismo che, secondo il Presidente della Bicamerale D'Alema, doveva essere "competitivo e solidale". Chi concretamente lavorò sulla composizione di questa antinomia fu il professor Piero Giarda, che già nel 1995 aveva con molta chiarezza affermato che l'obiettivo da perseguire era "un modello territoriale di distribuzione della spesa pubblica che si accosti, più di quanto avvenga oggi, alla distribuzione territoriale del reddito personale o, se si preferisce, del prelievo tributario".¹⁹

E fu proprio Giarda il 'padre' del Decreto Legislativo n. 56 del 2000, in attuazione dell'articolo 10 della legge n. 133 del 1999, che definì poi i metodi e i criteri di calcolo per realizzare gradualmente gli obiettivi della legge delega attraverso un percorso di innovazione dei meccanismi della finanza regionale. Un obiettivo era rappresentato dalla sostituzione dei trasferimenti statali, ognuno dei quali aveva alle spalle logiche specifiche, con la compartecipazione regionale a tributi statali che, insieme ai tributi propri, sarebbe diventata la base ordinaria di alimentazione dei

¹⁹ P. Giarda, *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, 1995, pag.16

bilanci regionali. L'unico trasferimento statale doveva poi essere rappresentato da un Fondo perequativo finalizzato a compensare i territori con minore capacità fiscale. La perequazione non doveva però azzerare le differenze, operando in modo parziale o incompleto. A tale scopo si discusse molto del tetto massimo della perequazione, cioè fino a che punto avvicinare tutte le Regioni alla media della capacità fiscale. Dopo un confronto tra chi proponeva di non superare l'80% e chi proponeva di arrivare al 95% si optò per il 90%.

Per usare una terminologia di moda a quei tempi, si cercava di inserire qualche dose di federalismo competitivo in un quadro di prevalente federalismo cooperativo, anche in risposta alle rivendicazioni delle Regioni con maggiore residuo fiscale (cioè la differenza tra le entrate fiscali riferite a quel territorio e le spese pubbliche localizzate nello stesso). Posto che neanche lo Stato riesce a garantire una completa eguaglianza e uniformità delle prestazioni (altrimenti i Tribunali sarebbero tutti efficienti come quello di Bolzano..) il Decreto 56 infrangeva comunque un tabù del sistema politico italiano che, fino a quel momento e con l'esclusione della Lega, aveva considerato intoccabile il principio dell'uniformità di trattamento di tutti i cittadini a prescindere dal loro luogo di residenza. Quasi contemporaneamente prese forma una modifica della Costituzione che cambiava in modo significativo l'articolo 119, prevedendo un modello di perequazione legato alle "capacità fiscali" e non più ai "bisogni" come nel testo precedente. Inoltre secondo lo stesso Giarda la nuova formulazione del comma 3 dell'articolo 119 implicava un modello di finanziamento alternativo perché " il gettito dei tributi propri e delle compartecipazioni affluisce alle Regioni ove i gettiti sono prodotti (o riscossi) anziché affluire ad un fondo accantonato sul bilancio statale. I proventi delle compartecipazioni al

gettito dei tributi erariali non sono più la fonte di alimentazione del fondo perequativo da ripartire in base ai "bisogni", ma concorrono essi stessi a formare quelle diversità nelle entrate pro capite delle diverse Regioni o territori, che devono essere corrette dall'azione del fondo perequativo"²⁰ Questa impostazione rende ovviamente più trasparente il sistema dei flussi delle entrate fiscali, sia nel caso che la perequazione sia gestita in modo 'orizzontale' (cioè interregionale), sia nel caso ci si orienti verso una gestione 'verticale' (assicurata centralmente dallo Stato), ma aiuta a comprendere anche un altro aspetto di inquadramento storico. Mentre i costituenti del 1947 introdussero le Regioni non ponendosi affatto, come accusò Nitti, il problema della loro vita finanziaria, i legislatori che nel 2001 potenziarono i poteri delle Regioni avevano invece qualche idea in proposito. Una era quella, abolendo i trasferimenti non perequativi, di collegare l'andamento della finanza regionale all'andamento del ciclo economico, e quindi anche vincolarlo e tenerlo sotto controllo. L'altra, di cui si è poi maggiormente discusso, era quella di dare almeno un parziale riscontro alle istanze delle Regioni più sviluppate attraverso il criterio della perequazione incompleta. Da questo punto di vista il disegno di crescita dei poteri regionali, equiparati a quelli statali, implicava un pilastro indispensabile per sorreggere il nuovo edificio: una riforma della finanza regionale che ponesse fine alla 'irresponsabilità finanziaria'.

A quell'epoca la maggior parte dei giuristi esaltò gli altri aspetti più vistosi della riforma: l'elencazione delle materie di competenza statale apparentemente restrittiva, l'allargamento delle materie definite 'concorrenti', il notevole incremento 'residuale' delle competenze regionali, lo

²⁰ P.Giarda,

smantellamento dei controlli sulle Regioni. L'idea che Stato, Regioni e Comuni fossero, almeno sulla carta, equi ordinati, sembrava preludere ad una ipotesi di federalismo senza federazione, e quindi, sempre apparentemente, senza un Centro. Questa impressione trovava fondamento nelle principali innovazioni prima richiamate:

- ✓ La parificazione dello Stato, delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni quali elementi costitutivi della Repubblica, che costituiva una innovazione radicale del precedente ordinamento repubblicano;
- ✓ La parificazione e la separatezza dei legislatori, che indusse commenti preoccupati come questo di Franco Pizzetti: "così come è venuta meno la nozione stessa di legge individuata come una fonte a carattere generale, è venuta meno la possibilità che la legge (che nel passato era ovviamente la legge statale) e il legislatore (che nel sistema precedente era ovviamente il legislatore statale) possano svolgere un ruolo generale unificante di tutto il sistema"²¹.
- ✓ La mancanza di precisi criteri di attribuzione delle funzioni amministrative alle diverse istituzioni dell'ordinamento della Repubblica. In questa materia le numerose incertezze derivanti dalla asimmetria tra i poteri legislativi nelle varie materie, distribuiti tra Stato e Regioni, e le funzioni amministrative, determinavano il rischio di un percorso confuso. Ma con l'aiuto del principio di sussidiarietà, ed il viatico della esperienza sostanzialmente positiva della attuazione delle leggi Bassanini, si poteva individuare un metodo condiviso.

²¹ F. Pizzetti, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico 'esplosivo'*, in *Le Regioni*, n.6, dicembre 2001, pag. 1171

Nel complesso il nuovo Titolo V della Costituzione configurava il sistema italiano come un "ordinamento a regionalismo legislativo" (Pizzetti). Malgrado fossero, a trenta anni dalla nascita delle Regioni, maturi i tempi per una riflessione critica sull'utilizzo della autonomia legislativa regionale, e non solo a causa dei vincoli posti dallo Stato o dalla Corte Costituzionale, l'attenzione fu calamitata dall'elemento del potere legislativo. Scrisse, non senza un certo compiacimento, il Direttore della rivista *Le Regioni* Giandomenico Falcon che "la riforma non ha certo seguito quell'indirizzo dottrinale che vede l'autonomia regionale essenzialmente come autonomia amministrativa, ma ha al contrario pensato ad ampliare in primo luogo l'autonomia legislativa in diverse direzioni"²² E questa fu anche l'interpretazione prevalente dei mezzi di comunicazione di massa, insieme all'aspetto politico di un voto in Parlamento con pochissimi voti di scarto da parte della maggioranza di centro-sinistra (anche se poi il referendum popolare confermò ampiamente quel voto). Una delle non molte voci critiche, quella del giurista Roberto Bin, manifestò il convincimento che si trattasse di "una legislazione sempre più simbolica e sempre meno regolativa" e giudicò "quasi preoccupante" l'enorme allargamento delle competenze regionali. In realtà il primo decennio del XXI secolo ha ridimensionato gli effetti d'annuncio del regionalismo legislativo. Prima di tutto ha cominciato a traballare l'impostazione del federalismo fiscale, che costituiva il pilastro portante dell'intero edificio del nuovo federalismo. Questo collegamento era stato ben evidenziato nel 2003, con la sentenza 370, dalla Corte Costituzionale: "appare evidente che l'attuazione dell'articolo 119 sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V

²² G. Falcon,

della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni”.

Invece il Decreto Legislativo 56 del 2000 dovette attendere, dopo il cambio di governo del 2001 con la vittoria elettorale del centro-destra, circa tre anni, e solo nel 2004 vide la luce il primo Decreto attuativo avente ad oggetto il riparto delle risorse finanziarie per l'anno 2002. Come ha ricordato lo stesso Giarda, già all'origine il Decreto aveva subito delle menomazioni, derivanti dal rifiuto di alcuni Ministeri e delle Regioni della soppressione di alcuni trasferimenti statali con vincolo di destinazione per farli confluire nel nuovo meccanismo, riducendo così la sua incidenza al pur ingente fondo sanitario. A questo si sommarono gli errori tecnici contenuti nel Decreto attuativo del 2004, che provocarono una dura reazione delle Regioni penalizzate da significativi tagli rispetto alla spesa storica. A quel punto il Decreto Giarda si trovò ben presto a non avere più padri né difensori. Non fu difeso dai partiti di centro-sinistra, che pure l'avevano varato, né tantomeno dai partiti di centro-destra e dalla Lega nord, che pure appariva il principale beneficiario politico di una norma che cautamente introduceva la possibilità della differenziazione tra le Regioni. Al Sud vi fu una contestazione trasversale, che sfociò nella sottoscrizione di ricorsi giurisdizionali da parte di due Presidenti regionali di centro-destra come Fitto per la Puglia e Chiaravalloti per la Calabria ed uno di centro-sinistra come Bassolino per la Campania. Si determinò a quel punto una lunga situazione di stallo e di incertezza. Nella Conferenza straordinaria sul federalismo fiscale riunita a Santa Trada di Villa San Giovanni in Calabria il 21 luglio del 2005, emerse una linea, fortemente voluta soprattutto dalle Regioni meridionali, di richiesta al Governo di assicurazione della copertura integrale delle spese per le funzioni fondamentali come quella sanitaria e di forte

allungamento dei tempi per completare il processo di scostamento dalla spesa storica e di messa a regime della nuova formula finanziaria (Alberto Zanardi ha calcolato che, mentre il Decreto n.56/2000 prevedeva un percorso con durata di 13 anni, il Documento di Santa Trada allungava il periodo di transizione a 64 anni). In sostanza si chiedeva al Governo di centro-destra in carica di modificare nettamente la strada intrapresa dal Governo di centro-sinistra nel 2000 con il Decreto Giarda, pur approvato a quell'epoca da tutte le Regioni, e di congelare il processo di attuazione del federalismo fiscale avviato sulla carta dal 1999. Emerse in questo momento, ben al di là degli errori tecnici del Decreto e del riparto per il 2002, un tema di fondo irrisolto del nuovo Titolo V della Costituzione: la difficilissima, o addirittura improbabile sintesi tra il principio della uniformità delle prestazioni fondamentali fissato dall'articolo 117 e il principio della differenziazione regionale, peraltro contenuto in espressioni meno nette ed univoche, che sosteneva il disegno di perequazione incompleta elaborato dal governo di centro-sinistra. Questi due principi possono in realtà sembrare meno antitetici, o addirittura conciliarsi, soltanto in due casi: o i livelli uniformi delle prestazioni vengono circoscritti ad un insieme di prestazioni minime, lasciando che sulle altre prestazioni vi possa essere differenziazione a seconda delle dotazioni dei territori o della disponibilità dei cittadini a concorrere alla spesa, oppure occorre distinguere i settori da tutelare integralmente dai settori a cui applicare la perequazione parziale. La prima prospettiva, da nessuno elaborata sul piano tecnico, non fu adombrata ufficialmente nemmeno dalle forze politiche di centro-destra, che pure dicevano di volere un "vero federalismo", criticando la Costituzione del 2001 per l'impianto solo 'regionalista'. Teoricamente queste forze erano anche le più interessate ad una modifica del Decreto 56 in tempi brevi. In realtà,

paradossalmente, esse si disinteressarono al tema del federalismo fiscale. La riprova viene anche dall'esame del Disegno di Legge di riforma costituzionale approvato dalla maggioranza di centro-destra nel 2005, e poi sottoposto alla consultazione popolare con esito negativo nel 2006. Mentre infatti nel testo si ritrovano obiettivi di spostamento verso le Regioni di maggiori poteri in campi come la sanità e l'istruzione, non vengono nemmeno affrontati i problemi della autonomia e responsabilità finanziaria e né tantomeno si chiarisce il significato da attribuire al principio della uniformità in tutto il territorio nazionale. Secondo una attendibile testimonianza il leader della Lega Umberto Bossi aveva spiegato la sua linea politica in questi termini: "prima la devolution e poi i soldi!"²³.

Probabilmente la decisione di congelamento del Decreto 56 del 2000 emersa nella Conferenza di Santa Trada realizzava in realtà una oggettiva convergenza tra il Governo centrale, appoggiato da una coalizione divisa sul tema tra la Lega federalista, Forza Italia che voleva tutelare anche i suoi bacini di consenso meridionali e Alleanza Nazionale che per definizione era centralista, e le Regioni, che trovarono l'unità sulla difesa della spesa storica e sul tema dei livelli uniformi di prestazioni. Sicuramente il Decreto 56 non poteva reggersi in assenza di un chiarimento preliminare sulla definizione dei cosiddetti fabbisogni sanitari e sulla applicabilità alla sanità della perequazione incompleta. Senza questo chiarimento ogni scostamento significativo dei trasferimenti rispetto alla spesa precedente sarebbe stato inevitabilmente vissuto come traumatico e immotivato dalle Regioni colpite. Questa contraddizione irrisolta ha fatto emergere gli aspetti illuministici e velleitari di un federalismo fiscale costruito dall'alto con l'obiettivo di assicurare comportamenti di spesa

²³ L. Antonini, *federalismo all'italiana*, Venezia, pag.....

responsabili da parte degli enti decentrati in assenza di una precisa determinazione ex ante delle conseguenze numeriche e della approvazione consapevole di almeno di una grande maggioranza politica e istituzionale. Se poi nemmeno il partito che si definisce federalista scende in campo in modo risoluto, l'esito negativo è assicurato. Ma come spiegare questo vistoso paradosso che capovolge la legge elaborata da Ruffilli (secondo la quale le promesse di decentramento non vengono mantenute quando si va al Governo), mentre qui invece esaminiamo il caso di resistenze che vengono dagli stessi enti beneficiari del decentramento? Le ipotesi e le possibili spiegazioni sono numerose. Sicuramente la prima spiegazione sta nei limiti del Decreto 56, già accennati, e negli errori del Decreto attuativo. Poi ci sono le fondate motivazioni delle Regioni meridionali, troppo penalizzate da questi limiti ed errori. Sul versante delle Regioni italiane è emerso un gioco simbolico, favorito dal fatto che la partita ha finito per restringersi alla questione del Fondo Sanitario. Secondo questo gioco le Regioni 'ricche' hanno trovato comodo far credere ai propri cittadini di lottare per ridurre gli sprechi delle Regioni 'povere', pur sapendo che la quota pro capite trasferita dallo Stato era generalmente più bassa proprio nelle Regioni meridionali; le Regioni meridionali hanno preferito protestare contro l'inadeguatezza del Fondo Sanitario con l'intenzione di evitare almeno qualsiasi decurtazione della spesa consolidata (come quelle tardivamente scoperte in fase di applicazione del Decreto Giarda). Poi in Italia il numero molto elevato di istituzioni regionali e l'esistenza delle Regioni a Statuto speciale rende ancor più complesso ogni disegno di significativa innovazione dei meccanismi di finanza pubblica. Questi due nodi – la riduzione del numero di Regioni e la revisione degli Statuti speciali - non sono stati affrontati né dalla Costituzione del 2001, né dalla riforma costituzionale

proposta dal centro-destra nel 2005, e nemmeno dalla proposta di riforma Renzi-Boschi dieci anni dopo. Sul piano politico vi è da considerare, nella vicenda del federalismo fiscale dopo il 2001, sia l'imbarazzo del centro-sinistra, che rischiava di passare come il nemico dei 'poveri', che quello del centro-destra che, non essendo in grado di elaborare una proposta senza lacerarsi, preferiva giocare la carta propagandistica della denuncia degli 'errori' del centro-sinistra. Nel caso della Lega nord si può invece sostenere che la legge di Ruffilli abbia funzionato perché le promesse fatte come opposizione non sono state mantenute una volta al governo (e lo vedremo poi anche nel 2009 con la legge detta Calderoli). A distanza di molti anni si può considerare veramente fondato il dubbio, manifestato già nel 2001 da Giandomenico Falcon, "che il federalismo del centro-sinistra, non meno di quello ancor più accentuato del centro-destra, non corrispondano in realtà ad una vera e consapevole adesione al modello teoricamente voluto, con le sue implicazioni e i suoi valori, ma corrispondano ad una adesione meramente intellettuale, se non ad una esigenza di mera immagine o di bilanciamento politico"²⁴. Ma queste vicende hanno fatto emergere anche un orientamento maggioritario tra i cittadini italiani, per i quali "il senso di uguaglianza e di una comune cittadinanza è profondo, il tasso di differenziazione tollerato dal sistema è minimo, specie quando vengono in discussione le scelte politiche di fondo, ad esempio quelle che attengono al godimento dei diritti"²⁵. Infine merita un po' di riflessione anche un'altra considerazione. Se in uno Stato che non è nato come federale si vogliono introdurre innovazioni importanti come

²⁴ G. Falcon, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte Seconda della Costituzione*, Le Regioni, n.6, novembre-dicembre 2001, pag.1270

²⁵ T. Groppi, *Il Titolo V cinque anni dopo, ovvero la Costituzione di Carta*, in Le Regioni, n. 3-4, giugno-agosto 2007, pag. 428

quelle relative al federalismo fiscale bisognerebbe puntare all'adozione di meccanismi il più possibile semplici e comprensibili. Quelli del Decreto 56 erano invece particolarmente complicati, anche a causa della coesistenza di criteri troppo diversi come il fabbisogno sanitario con quello della capacità fiscale. Una tendenza tipica invece dei professori-legislatori è quella di prospettare obiettivi spesso giusti e condivisibili ma con strumenti definiti in modo troppo generico ed ellittico. Si pensi per esempio alle espressioni fabbisogno standard o costo standard. Esse sembrano di agevole comprensione. Approfondendo si scopre poi che il loro significato può variare a seconda del metodo utilizzato, oppure che la difficoltà di reperimento di dati attendibili e confrontabili rendono impervio il lavoro di una amministrazione tecnicamente poco attrezzata come la nostra. Bisognerebbe pensarci prima e durante il processo legislativo a chiarire questi aspetti, che altrimenti risultano paralizzanti in fase attuativa.

Mentre si svolgeva il copione dell'epilogo del primo tentativo di federalismo fiscale, maturavano i nuovi scenari di crisi finanziaria ed economica che, a partire dal 2007, hanno aggravato la crisi fiscale dello Stato e legittimato la centralizzazione delle decisioni di bilancio, rafforzando il governo della spesa pubblica attraverso i documenti annuali di pianificazione finanziaria.

Le modalità di questa centralizzazione sono state spesso discutibili, dal patto di stabilità con regole modificate quasi ogni anno alle norme che intervenivano in modo invasivo su singoli aspetti della autonomia locale, sia sul versante delle spese (personale, consulenze, acquisti, etc.) che delle entrate (blocco delle addizionali, cancellazione dell'ICI sulla prima casa, modifiche dell'IRAP). In sostanza, proprio al culmine delle esercitazioni retoriche sul federalismo, le Regioni e gli Enti locali italiani sono entrati rapidamente in

“amministrazione controllata” (Zanardi). Ma se i bilanci pubblici sono in fondo dei processi politici per allocare le risorse finanziarie, è anche logico che gli attori politici responsabili del prelievo diventino, soprattutto nelle fasi di emergenza, decisori di ultima istanza, e non abbiano gran voglia di delegare ad altri protagonisti le decisioni relative alla composizione delle uscite. Ne vorranno anzi controllare più rigidamente i comportamenti e chiedere dei rendiconti trasparenti (già dai tempi dell’antica Roma Cicerone si scagliava contro il corrotto Governatore della Sicilia Verre per il carattere troppo sintetico e poco trasparente dei suoi rendiconti). Oggi in Italia, secondo le elaborazioni di Enrico Buglione su dati del 2012, l’autonomia tributaria delle Regioni ordinarie si colloca formalmente al 38%, ma in realtà, se si detraesse la cosiddetta IRAP pubblica con aliquota nazionale uniforme e le addizionali IRPEF e Irap imposte alle Regioni per i Piani di rientro della spesa sanitaria, essa sarebbe decisamente inferiore. Per la spesa il grado di autonomia è ancora più limitato perché, essendo le entrate per la sanità formalmente libere da vincolo di destinazione ma sostanzialmente vincolate al raggiungimento del LEA (Livelli Essenziali di Assistenza) sanitari, si ferma intorno al 14% del totale delle uscite. Troppo poco per motivare la rivendicazione di autodeterminazione politico-legislativa da parte delle Regioni. Molti di questi sviluppi erano prevedibili, e solo una strana forma di ipocrisia collettiva ha fatto sì che si continuasse a giocare con il termine federalismo fiscale mentre si abbandonava senza rimpianti il primo tentativo di perseguirlo, per quanto incompleto o velleitario, cioè il tanto criticato Decreto Giarda. Ma senza un minimo di differenziazione e responsabilità fiscale diventa velleitaria anche la richiesta di maggiore autonomia per i poteri locali. La combinazione tra il principio

della responsabilità politica e la irresponsabilità finanziaria è sempre storicamente improbabile se non impossibile.

IL DECLINO NON SEGUE UNA VIA MAESTRA

Dopo la sterilizzazione del Decreto 56 decisa nel 2005 il nuovo governo Prodi del 2006 provò a tracciare, con un apposito disegno di legge, una strada di mediazione tra i due principi antitetici della Costituzione del 2001: i livelli uniformi delle prestazioni e la capacità fiscale territoriale. Il primo avrebbe trovato applicazione per alcuni servizi di carattere universalistico (sanità, servizi sociali, istruzione e – per la parte investimenti - trasporto pubblico locale); il secondo avrebbe trovato applicazione agli altri campi di intervento regionale (per esempio turismo, cultura, artigianato) che non giustificano una garanzia di totale uniformità. Per i servizi ritenuti essenziali si prevedeva che il Fondo perequativo sarebbe intervenuto a compensare integralmente le differenze di reddito e di entrate; per gli altri servizi si prospettava invece una perequazione non integrale, e quindi in teoria una relativa differenziazione tra le Regioni a vantaggio di quelle più ricche. Queste ultime voci di spesa oscillano tra il 15% ed il 20% del totale dei bilanci regionali, rendendo molto contenuto l'effetto della incompleta perequazione della capacità fiscale nel caso la percentuale di integrazione sia superiore all'80%. Durante il confronto sul testo della legge Prodi il Consiglio regionale della Lombardia approvò, il 17 giugno 2007, un proprio elaborato di una legge da sottoporre al Parlamento. In questa proposta si immaginava un meccanismo per trattenere in Lombardia l'80% dell'IVA, il 15% dell'IRPEF statale, e l'intero gettito delle accise sulla benzina, dell'imposta sui tabacchi e sui giochi. In pratica si trattava di 15 miliardi di euro da trattenere in Lombardia. Questa

iniziativa illustra chiaramente i veri obiettivi della mobilitazione federalistica al Nord: fare in modo che il meccanismo della perequazione sia di tipo orizzontale, cioè gestito dalle Regioni, e non verticale, cioè gestito dallo Stato; introdurre parametri di calcolo spuri ma favorevoli al Nord, come il costo della vita; abbandonare il meccanismo solidaristico della perequazione integrale, stabilendo un tetto alla 'solidarietà', ovvero la impossibilità di ridurre di più del 50% le differenze di capacità fiscali per abitante. Per cogliere le implicazioni sistemiche di proposte come quella lombarda basti pensare che se tutte le Regioni con un residuo fiscale positivo (cioè i cui residenti pagano più tasse rispetto alle spese pubbliche localizzate in quel territorio) ricevessero lo stesso trattamento, lo Stato italiano non sarebbe nelle condizioni di garantire livelli uniformi per servizi come quello sanitario oppure avrebbe difficoltà a mantenere l'avanzo primario del bilancio e a finanziare il servizio del debito. Ma il governo Prodi cadde a febbraio del 2008, e la coalizione di centro-destra andata al governo non ascoltò le sirene leghiste, accantonando i suoi stessi programmi elettorali, che esplicitamente portavano a modello la proposta del Consiglio Regionale lombardo. Il frutto di questo approccio più moderato è costituito dalla legge n.42 del 2009, associata al nome del ministro Calderoli. Questa legge, venuta dopo otto anni dal varo della nuovo Titolo V, è stata approvata dopo un confronto parlamentare che ha visto la convergenza di una ampia maggioranza. Essa riprende l'impostazione del disegno di legge Prodi sul fondamentale aspetto della separazione, sia per le Regioni che per gli Enti locali, delle funzioni essenziali da finanziare integralmente attraverso i tributi propri, le compartecipazioni ed il fondo perequativo, e le altre funzioni (calcolate in modo estimativo al 20% del totale) per cui la perequazione sarà solo parziale. A livello dei principi viene rimarcato il collegamento tra maggiore

autonomia e responsabilità delle amministrazioni decentrate, anche se si rinvia alla determinazione dei famosi fabbisogni standard e al calcolo dei costi standard, elementi fondamentali per il superamento della spesa storica e per le verifiche di efficienza degli amministratori locali, ma questi concetti risultano ancora una volta avvolti in una nebbia concettuale, non diradata dall'estemporaneo e frequente riferimento divulgativo alle difformità dei costi delle siringhe o al numero dei parti cesarei. Di particolarmente rilevante si segnala poi la previsione di un ruolo di effettivo protagonismo delle Regioni anche nel campo della finanza degli Enti locali e quella della partecipazione anche delle Regioni a Statuto speciale al meccanismo di solidarietà interregionale. La maggior parte dei temi cruciali della legge delega rinvia comunque a numerosi decreti delegati da predisporre da parte del Governo. Per la Regioni il Decreto di maggiore impatto è arrivato nel 2011 (Decreto legislativo 6 maggio 2011 n. 68) con il titolo *Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a Statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*. La campagna di comunicazione di questo Decreto è stata molto centrata sul tema delle inefficienze nella gestione sanitaria di alcune Regioni con la promessa che, grazie a questo nuovo strumento normativo, esse non sarebbero più state pagate dalle Regioni 'virtuose'. In realtà il contenuto si presenta molto meno innovativo degli annunci. In materia di finanza regionale si conferma la precedente struttura basata sull'IRAP, l'addizionale IRPEF e la compartecipazione all'IVA. Una innovazione è rappresentata dalla maggiore autonomia di azione per le Regioni in materia di addizionale IRPEF ed IRAP, prevedendo ad esempio, per quest'ultimo tributo, persino la possibilità di azzeramento dell'aliquota; una previsione tanto improbabile nella pratica da rientrare

nell'antologia degli usi simbolici dello strumento legislativo in materia fiscale. Si conferma poi la distinzione tra le materie rientranti nella garanzia dei Livelli essenziali delle prestazioni (Lep), meritevoli di finanziamento integrale mediante il Fondo perequativo gestito dallo Stato, e le altre materie, per cui la perequazione della capacità fiscale viene fissata al 75%. Ma la maggiore delusione viene dall'esame dei meccanismi di applicazione dei costi standard alla sanità. Infatti il concetto di fabbisogno finisce per assimilarsi a quello di bisogno sanitario stimato a livello nazionale anche negli anni precedenti come elemento esogeno e punto di partenza per il riparto alle Regioni; il calcolo del costo standard viene, nella incertezza sui suoi vari significati, banalizzato, ipotizzando di assumere a riferimento il costo pro capite delle funzioni sanitarie aggregate (assistenza territoriale, ospedaliera, collettiva) di tre Regioni che risultino adempienti agli impegni relativi al rispetto qualitativo e quantitativo dei LEA e i cui bilanci si presentino in equilibrio. Questo costo pro capite viene poi calcolato per tutte le altre Regioni. Questo calcolo non produce, come ci si aspetterebbe, la stima del fabbisogno del Fondo Sanitario, perché la dotazione di quest'ultimo è determinata ex ante non come semplice somma dei precedenti calcoli ma come frutto della triangolazione tra Ministero della Salute, Regioni e Ministero del Tesoro. Alla fine il riparto tra le Regioni del Fondo Sanitario rimane basato, come in precedenza, sulla popolazione pesata di ogni Regione.

Alla luce di questi risultati si spiega la valutazione critica di chi ha considerato il Decreto legislativo 68 del 2011 in attuazione della legge Calderoli "un esempio di eccesso di

produzione normativa, fonte di incertezze, conflitti e appesantimenti burocratici”²⁶

Per comprendere meglio questo giudizio bisogna richiamare la superficiale enfasi che ha accompagnato il varo del Decreto. “Dalla spesa storica si passa ai costi standard!” aveva affermato con convinzione il ministro Calderoli. Persino il Presidente della Commissione tecnica paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale (Copaff) aveva usato toni enfatici, affermando che “i costi standard mantengono un alto livello di solidarietà, perché a tutte le Regioni è garantito un finanziamento pari almeno a quello con cui una realtà come la Lombardia realizza un servizio sanitario di eccellente qualità. Vengono però nel contempo certificati come tali gli enormi sprechi che oggi si annidano in alcuni sistemi regionali”²⁷. Queste ‘promesse’ non hanno trovato finora alcun riscontro pratico. Il ‘nemico’, cioè la spesa storica, era fuggito fin dal 1992, sostituito da altri meccanismi di riparto, mentre il termine costo standard si è rivelato un “nome nuovo per vecchi metodi”²⁸, in quanto, come si è già detto, l’identificazione delle Regioni ‘virtuose’ non incide effettivamente sui criteri di riparto del Fondo sanitario. Quindi il nuovismo - solo linguistico - non è ancora riuscito a sostituire la via tradizionale (ma dotata di un solido supporto metodologico) della popolazione ‘pesata’ per età e livelli di consumo come criterio per il riparto sanitario. Anzi, in occasione del riparto del Fondo Sanitario per il 2017, il criterio dell’anzianità della popolazione è stato integrato con un altro indicatore chiamato di ‘deprivazione’, che per il momento sembra tener conto anche delle problematiche dei

²⁶ Enza Caruso, Nerina Dirindin, *La sanità tra conservazione, innovazione e incertezze normative*, in *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2011* (a cura di Maria Cecilia Guerra Alberto Zanardi), Bologna, 2011, pag. 192

²⁷ L. Antonini, *Federalismo all’italiana*, Venezia 2013, pag. 69

²⁸ Massimo Bordignon, Nerina Dirindin, *Costi standard: nome nuovo per vecchi metodi*, *la voce.info*, 28 settembre 2010

territori con un'età della popolazione inferiore alla media nazionale come quello della Regione Campania. Viene da chiedersi se la legge delega è stata 'tradita', oppure se il legislatore aveva idee poco chiare sulle modalità di applicazione del concetto di costo standard, a cui pure aveva affidato il successo della stessa legge, e non si era premunito con una preventiva valutazione di impatto della norma. In questa seconda ipotesi, confermata da quasi tutti gli esperti di sanità, si potrebbe legittimamente considerare che il vizio italiano della iper produzione di norme e di scarsa attenzione ai vincoli e alle condizioni della implementazione ha finito per inghiottire in uno stagno anche la moda contagiosa del federalismo fiscale, che ha fatto da colonna sonora a venti anni di vita pubblica italiana. Comunque, al di là dell'enfasi sul tema dei costi standard, che rappresenta più che altro il tributo pagato dal legislatore alla temperie culturale aziendalistica, vi sono altri aspetti importanti della legge 42 del 2009 che meritano sviluppi attuativi originali. Uno di questi riguarda l'introduzione dell'obiettivo di far concorrere anche le Regioni a Statuto speciale alla perequazione necessaria ad assicurare livelli uniformi di prestazioni nel territorio nazionale. Sul tema delle Regioni speciali, che complessivamente riguarda il 20% delle Regioni ed il 15% della popolazione italiana, difficilmente si arriverà alle impegnative revisioni costituzionali necessarie per innovazioni strutturali (dalle revisione delle condizioni di 'privilegio' giuridico e finanziario al 'declassamento' di alcune di esse). Malgrado la diffusa opinione di anacronismo di molte concessioni fatte a suo tempo il condizionamento trasversale esercitato dalle persistenze pluridecennali è molto forte. È più facile per molti attori politici giocare con le parole (tipo il demenziale slogan: rendiamo speciali tutte le Regioni!), oppure ignorare il tema per timore delle reazioni interne ad ogni forza politica, che non proporre questo tipo

di revisioni costituzionali, non a caso ignorate dalle modifiche costituzionali del 2001 (e poi anche dalla legge Renzi-Boschi). Nel caso della legge delega sul federalismo fiscale l'obiettivo sembra essere quello, peraltro dichiarato dal ministro Calderoli, di "rendere più ordinarie le Regioni speciali e più speciali quelle ordinarie". La strada da imboccare per perseguire questo obiettivo, in pratica aggirando il difficile terreno delle revisioni costituzionali e statutarie (peraltro da negoziare con le stesse Regioni in causa), è quella tracciata dall'articolo 116 comma terzo della Costituzione, ovvero quella della differenziazione negoziata tra lo Stato e la singola Regione. Si intendeva aprire con questa impostazione "una nuova stagione, quella in cui le differenze tra autonomie speciali e ordinarie cessano di essere un problema, e diventano invece un segno concreto del diverso grado con cui le istituzioni locali si assumono le loro responsabilità, nel rispetto di un complesso disegno di equità nazionale"²⁹. In realtà le differenze tra le Regioni speciali sono emerse in modo ancor più evidente in fase di attuazione della legge delega, quando le Province di Trento e Bolzano hanno tempestivamente negoziato con lo Stato l'attuazione dell'articolo 27 mediante riduzioni di entrate e assunzione di nuove competenze, mentre Sardegna, Friuli e Sicilia sono ormai per molti aspetti paragonabili alle Regioni ordinarie (le prime due perché non hanno molte competenze in più, la Sicilia perché non ha voluto esercitarle). Ma la non omogeneità del fronte delle Regioni speciali dovrebbe per molti aspetti facilitare il disegno della legge delega di graduale convergenza tra Regioni ordinarie e speciali. In cosa consiste infatti il 'concorso' delle autonomie speciali? Si tratta di una specie di saldo tra le entrate

²⁹ G. Cerea, *La legge delega sul federalismo fiscale e la sua coerente applicazione alle autonomie speciali*, Le Regioni, gennaio-aprile 2014, pag. 130

previste dai rispettivi statuti e le spese, valutate per ogni singola Regione autonoma, che queste Regioni dovrebbero riversare allo Stato. Il totale stimato del 'concorso' ammonta a ben 4,7 miliardi, anche se negli anni successivi lo Stato centrale ha deciso di non seguire un metodo analitico di verifica procedendo, dal 2011 al 2014, con tagli lineari e indiscriminati, che hanno finito per penalizzare quelle Regioni che esercitavano maggiori funzioni. Che non ci fosse comunque un grande impegno ad attuare la legge delega emergeva tra le righe della stessa *Relazione sul federalismo fiscale* presentata alle Camere il 30 giugno 2010 dal ministro Tremonti. Secondo la legge delega la Relazione avrebbe dovuto fornire il quadro complessivo dei finanziamenti degli enti territoriali e le prime ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse. Invece in essa si espone un quadro storico un po' approssimativo della situazione italiana, evidenziando che il massimo grado di "federalismo fiscale", inteso come decentramento delle entrate, è stato raggiunto durante il periodo fascista con la legge del 1931, che contemplava tra le entrate locali l'imposta di famiglia, l'imposta di consumo, le sovrimposte sui redditi fondiari e sul reddito generale. Le riforme fiscali degli anni Settanta avevano poi fortemente centralizzato le entrate, mentre le riforme introdotte dalle leggi Bassanini e dalla Costituzione del 2001 avevano decentrato ulteriori spese pubbliche senza in compenso introdurre una maggiore responsabilità fiscale degli amministratori locali. Le vicende del Decreto 56 scompaiono del tutto da questi cenni storici così come, a parte il richiamo agli adempimenti previsti dalla legge delega, non viene prospettata una chiara terapia per raddrizzare *l'albero storto* della finanza pubblica italiana. Nell'immediato l'unica proposta operativa era quella, contenuta nel decreto legge

78/2010, di concedere facoltà alle Regioni meridionali di ridurre l'aliquota IRAP fino ad azzerarla. Ovviamente una prospettiva non praticabile, che assumeva il significato paradossale di intervenire *sull'albero storto* decentrando il potere di non tassare. Una 'spiritosaggine' politica presentata addirittura come "anticipazione del federalismo fiscale".

Ma con la crisi del debito pubblico, l'esplosione dello spread e la formazione del Governo Monti nel 2011, il riferimento al federalismo fiscale sopravvive solo come omaggio verbale, nel contesto di una politica di tagli molto consistenti ai trasferimenti alle Regioni e agli Enti locali e di drastica riduzione degli spazi di autonomia. Innanzitutto si fanno slittare a tempi migliori le fiscalizzazioni dei trasferimenti statali previste dalla riforma. Contemporaneamente si interviene in modo pesante sui tributi locali come nel caso dell'IMU, una imposta chiamata per metà a finanziare lo Stato. Inoltre i tagli consistenti operati ogni anno ai trasferimenti finanziari risultano completamente sganciati, se si eccettua il caso particolare del Fondo sanitario, da ogni valutazione sui fabbisogni e sui costi standard prospettati come la panacea nella legge delega. Ma il Governo ed il Parlamento intervengono ripetutamente anche su aspetti relativi alla autonomia legislativa e amministrativa, come nel caso del susseguirsi di norme sulle società partecipate, sul personale, sul ricorso alle consulenze. Il contesto generale diventa ben presto quello di un processo alle Regioni per le loro 'mani bucate'. Le inchieste giudiziarie sui rimborsi facili da parte di molti consiglieri regionali si trasformano rapidamente sui giornali da Rimborsopoli a Regionopoli, cioè in un processo alle Regioni. In questo clima vengono varate norme sui costi della politica, dal numero dei consiglieri e assessori regionali fino alle loro indennità e ai finanziamenti ai gruppi consiliari; un approccio che continuerà fino alla immissione nel testo di riforma costituzionale predisposto dal

Governo Renzi nel 2014 di un tetto agli stipendi dei consiglieri regionali e del divieto di finanziamento dei gruppi consiliari. Facile considerare punitivo questo approccio a patto di rammentare che la punizione è stata richiesta a gran voce proprio dalle stesse Regioni. Infatti nella seduta del 27 settembre 2012 i Presidenti delle Regioni hanno ufficialmente chiesto al Governo un decreto legge finalizzato a ridurre in modo omogeneo gli emolumenti dei consiglieri regionali, ridurre il numero dei consiglieri e assessori, sottoporre al controllo della Corte dei Conti i rendiconti dei gruppi consiliari. Addirittura questo documento era rivolto al governo anche per chiedere nuove regole per la formazione dei gruppi consiliari e per la fissazione di un tetto massimo alle Commissioni consiliari. Chiaramente queste richieste al Governo rappresentano la prova clamorosa di un fallimento politico, scandito dalle periodiche notizie di malversazioni, abusi e ruberie. Ma, a voler approfondire, rappresenta anche l'esplosione di una contraddizione tra il ruolo dei Presidenti delle Giunte e le strutture dei Consigli regionali, lungamente inadempienti sui temi della riduzione dei costi della politica. L'abbandono delle impostazioni federaliste traspare anche dal rovesciamento della impostazione formale della Costituzione del 2001 in materia di controlli. Quest'ultima aveva abolito i controlli preventivi e lasciato in vita solo i controlli successivi di costituzionalità delle leggi regionali. Ovviamente rimanevano in vita le previsioni costituzionali precedenti sui poteri sostitutivi e sulle ipotesi di scioglimento degli organi in casi eccezionali. Le esigenze di coordinamento della finanza pubblica sono state utilizzate invece per legittimare l'introduzione di premi e sanzioni, dalla violazione del Patto di stabilità fino alla produzione di deficit nel campo della sanità. La teoria federalistica attribuiva al cittadino il potere di premiare o punire gli amministratori attraverso la riconferma o il cambio di voto (oppure, per chi poteva

permetterselo, di "votare con i piedi" cambiando residenza). Le norme approvate dal Parlamento italiano sono pensate per "proteggere" le istituzioni locali da eventuali eccessi, prevalentemente di natura finanziaria, che si ripercuotono potenzialmente sull'intera collettività. Il cittadino a quel punto valuterà, secondo questo approccio, gli amministratori anche sulla base dei premi e delle penalizzazioni, che, come nel caso dell'addizionale IRPEF o IRAP, toccano direttamente le tasche dei cittadini. Il testo di legge paradigmatico in materia è il decreto legislativo 149 del 2011, in attuazione della legge 42 del 2009 sul federalismo fiscale. Mentre alcune previsioni del decreto raccolgono istituti già introdotti da precedenti norme, soprattutto in tema di commissariamento delle Regioni per deficit sanitario, altre vanno molto al di là di questa impostazione, che può essere compatibile con la logica dei "trasferimenti condizionati" tra centro e periferia. Il riferimento è in particolare alla norma sul "fallimento politico", poi cancellata dalla Corte Costituzionale con la sentenza 219 del 2013, che rappresentava una dura affermazione del primato degli organi statali rispetto alle garanzie di autonomia delle istituzioni locali. Il sistema di sanzioni prospettato per i Presidenti di regione a cui poter attribuire il dissesto finanziario dell'Ente si inserisce, come ha scritto Luca Gori, "in una logica di sovra ordinazione che nega, in radice, la nozione stessa di coordinamento, e punta a condizionare lo svolgimento delle forme di governo intervenendo sulla legittimazione degli organi elettivi e sull'autonomia statutaria stessa"³⁰. In realtà un tramonto molto triste della stagione del federalismo proclamato nei comizi e nei talk show. In ogni caso lo scenario di ritorno a politiche centralizzatrici ha caratterizzato moltissimi Stati, compresi quelli federali. La

³⁰ L. Gori,

pessima prova di numerosi esponenti del ceto politico regionale ha solo indebolito la forza negoziale delle Regioni relativamente alla ripartizione degli oneri del risanamento finanziario tra le diverse istituzioni della Repubblica. Ma la tendenza generale non era facilmente contenibile. Si pensi al macigno rappresentato dal *Trattato sulla stabilità*, sul coordinamento e sulla governance, detto *Fiscal compact*, sottoscritto da 25 Paesi dell'Unione Europea il 2 marzo del 2012. Questo Trattato contiene una serie di norme e regole comuni ai Paesi sottoscrittori direttamente finalizzate al contenimento dell'indebitamento pubblico. Esse richiamano regole già presenti nel Trattato di Maastricht del 1992 come il tetto del 3% ai deficit annuali e del 60% al rapporto tra il debito complessivo ed il Prodotto Interno Lordo di ogni Stato. Viene però aggiunto un obbligo più stringente al pareggio del bilancio annuale. Il Parlamento italiano ha velocemente varato una riforma del vecchio articolo 81 della Costituzione (legge costituzionale n. 1 del 2012), ed ha poi approvato una legge "rinforzata" di attuazione del principio del pareggio di bilancio (legge n. 243 del 2012). Quest'ultima pone vincoli molto rigidi alle Regioni e agli Enti locali, non lasciando margini di effettiva autonomia neanche sul versante degli investimenti, e poi di fatto ignora il ruolo che secondo la legge delega sul federalismo fiscale dovrebbe essere svolto dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, in cui è prevista la partecipazione decisionale delle autonomie locali. Un altro fattore di centralizzazione è stato sicuramente costituito dal Patto di Stabilità che, a causa di alcune discutibili regole applicative, ha prodotto sia un effetto netto di contenimento della spesa dotata di copertura finanziaria, soprattutto nel settore degli investimenti, che di rallentamento ulteriore dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni ai creditori. Relativamente ai tagli finanziari veri e propri la

Copaff ha pubblicato nel 2014 un consuntivo del periodo 2009-2012. In esso si stima in 54 miliardi l'entità complessiva dei tagli ai bilanci delle pubbliche amministrazioni, pari al 7,5% della spesa primaria. All'interno di questo dato colpisce il fatto che i Comuni hanno subito tagli del 14% della loro spesa primaria mentre le Regioni hanno subito tagli del 38% a tutta la spesa non sanitaria (che è calata solo del 3,7%). Insomma la crisi economica, seguita alla crisi finanziaria del biennio 2007-2008, ha imposto una profonda revisione dell'agenda politica imponendo un percorso che, parafrasando Marx, potrebbe essere definito di decentramento della miseria pubblica.

È difficile contestare gli aspetti quantitativi di queste manovre, segnate da quello che Antonini ha definito efficacemente come passaggio dal ciclo del federalismo al ciclo dello spread³¹. Data la rigidità nel breve periodo della spesa previdenziale e gli oneri del servizio del debito, ogni politica di rientro verso il pareggio di bilancio dovrà incidere sulla rilevante quota di spesa gestita dalle Regioni e dalle amministrazioni locali. Desto però notevole perplessità che le valutazioni relative all'entità e alla composizione dei tagli siano state condotte prescindendo da tutte le previsioni della legge delega sul federalismo fiscale, ed in particolare quelle sul finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni calcolate con fabbisogni e costi standard e sulla perequazione fino al 75% della capacità fiscale media per gli altri servizi. Seppure sia comprensibile la difficoltà di operare con metodologie complesse e di difficile implementazione nelle fasi di emergenza, sul piano storico è comunque impressionante il passaggio da una rivoluzione federalista annunciata al pratico svuotamento della soggettività politico-istituzionale delle istituzioni regionali. Sicuramente il

³¹ L. Antonini, op. cit., pag.31

tramonto del regionalismo legislativo della Costituzione del 2001 trova origine in questioni e nodi strutturali preesistenti rispetto al periodo della crisi economica e finanziaria. Già a distanza di qualche anno dal nuovo Titolo V cominciò ad essere visibile la distanza tra la Costituzione scritta e quella reale. Nel 2005 Francesco Meloni pubblicò un articolo dal significativo titolo: *Il paradosso italiano: federalismo ostentato e centralismo praticato*, in cui si stigmatizzava il fatto che il governo di centro-destra, invece di intervenire sui punti critici della riforma del 2001, avesse voluto rilanciare il tema della devolution, peraltro con contenuti modesti, mentre in realtà i partiti politici, gli apparati ministeriali e la stessa Corte Costituzionale producevano un rilancio del centralismo³².

Nel 2007 Tania Groppi espose il seguente deludente bilancio: "La potestà legislativa non è ripartita sulla base degli elenchi dell'art. 117; le funzioni amministrative non sono state conferite secondo il principio dell'art. 118; le risorse finanziarie non sono distribuite sulla base dell'art. 19; lo Statuto non può scegliere la forma di governo, a differenza di quanto stabilito dall'art. 123"³³. I motivi di questa situazione fallimentare risiedono innanzitutto nel comportamento del legislatore statale, che ha continuato a legiferare ignorando, a volte in modo giustificabile e a volte in modo sbrigativo e prepotente, il dettato formale della Costituzione. Ma questi comportamenti sono stati avallati, in molte ma non in tutte le circostanze, da un orientamento giustificatorio da parte della Corte Costituzionale. Quest'ultima, dopo una prima fase interlocutoria e di pungolo per l'attuazione della prioritaria autonomia finanziaria, ritenuta giustamente una fonte primaria di ogni

³² F. Meloni, *Il paradosso italiano: federalismo ostentato e centralismo praticato*, Le Regioni, n.4-2005, pp.469-473

³³ T. Groppi,

sostanziale autonomia, ha declinato vari argomenti a sostegno di una interpretazione non letterale del nuovo Titolo V. Una sommaria classificazione di questi argomenti, che ovviamente sono strettamente collegati al tema variabile del contenzioso, può essere la seguente: principi generali come quello di sussidiarietà sono stati interpretati per legittimare un intervento legislativo statale quando vi è una corrispondente competenza amministrativa; molte competenze statali, come la tutela dell'ambiente, la concorrenza, l'ordinamento civile, i livelli essenziali di prestazione, sono state interpretate come abilitanti di un ruolo sovra ordinato dello Stato rispetto alle Regioni; il coordinamento della finanza pubblica è stato poi, una volta fallita l'autonomia finanziaria delle Regioni, il grimaldello utilizzato per legittimare una dura svolta centralistica negli ultimi cinque anni.

All'esito di queste vicende della sfera legislativa viene da pensare che non poteva reggere, nel nuovo contesto di perdita parziale di sovranità dello Stato a favore della Unione europea e dei nuovi vincoli della economia globalizzata, il paradosso della Costituzione del 2001 segnalato acutamente da Mangiameli. Secondo questo autore, sulla base di una interpretazione letterale del nuovo Titolo V, poteva sembrare che lo Stato tornasse indietro all'Ottocento come Stato non interventista, che si occupa solo di pochissime tematiche, e le Regioni assumessero invece le sembianze di un nuovo Stato interventista che si occupa di tutte le tematiche del welfare. È mai possibile un tale rovesciamento senza una profonda rivoluzione dei sistemi fiscali e della stessa impostazione universalistica che lo Stato del Benessere ha assunto in Occidente? O non è piuttosto vero che proprio la crescita dei programmi di welfare ha motivato una progressiva centralizzazione delle politiche pubbliche persino nei vecchi Stati federali?

A questi interrogativi che chiamano in causa le visioni, spesso dettate da elementi solo tattici o di opportunità, dei leader politici italiani, bisogna però aggiungere un'altra considerazione, che riguarda più la cultura diffusa e gli schemi cognitivi dei cittadini. Al di là delle auto rappresentazioni degli schieramenti politici e alle fratture apparentemente non componibili tra gli attuali partiti, vi è in Italia un minimo comune denominatore che unifica una gran parte del popolo in tema di diritti sociali e di sentimento di eguaglianza. Quando questi sentimenti vengono incanalati in una prospettiva di competizione territoriale, convincendo ad esempio la popolazione delle aree più ricche che il federalismo potrà meglio soddisfare i diritti sociali di quell'universo territoriale, accade che l'Italia si divida tra territori in conflitto con fratture veramente trasversali sul piano politico. E si ritorna al punto di partenza, tanto da far pensare che si è sprecato tantissimo tempo in modo inconcludente, o confermare l'assunto che una Federazione poteva nascere solo nel biennio 1859-1861, mentre dopo si scoprirà che è sempre troppo tardi.

Ma torniamo allo stato delle Regioni negli ultimi tempi. Abbiamo registrato i fallimenti della Costituzione del 2001, la crescente volontà di supremazia dello Stato, con tutte le sue giustificazioni, nonché il fallimento politico, persino auto dichiarato, delle Regioni italiane. Rimane da chiarire meglio il bilancio di quarantacinque anni di legislazione regionale. Pur concedendo l'attenuante dei limiti imposti dallo Stato e dalla Corte Costituzionale, il bilancio della legislazione regionale è assai deludente. L'obiettivo originario che l'aveva motivata, cioè una differenziazione delle politiche pubbliche in ragione delle varie specificità dei territori, non è stato conseguito, o in molti casi non poteva essere conseguito stante il quadro di vincoli costituzionali relativi alla uniformità delle prestazioni fondamentali sull'intero territorio nazionale. Il principale

tentativo di differenziazione della storia delle Regioni è stato sicuramente il caso della sanità lombarda dove, anche con il sostegno di una innovazione normativa regionale, si è cercato di mettere in opera un modello di erogazione del servizio sanitario basato sulla libera scelta delle strutture da parte dei cittadini e sulla equivalenza tra le strutture pubbliche e private accreditate. Questa impostazione, volta ad introdurre nella pubblica amministrazione modelli di quasi mercato, ovvero capaci di simulare le logiche di funzionamento dei mercati, era molto ambiziosa, e si presentava come una sperimentazione da estendere anche ad altri settori pubblici (per esempio con i voucher dell'istruzione). In realtà nel corso degli anni il cosiddetto modello lombardo si è gradualmente allineato alla media dei modelli delle altre Regioni, pur mantenendo la peculiarità di un forte protagonismo dell'offerta sanitaria privata accreditata. Il rischio di una applicazione integrale della originaria filosofia liberale era quello di mettere in conto anche il fallimento di importanti strutture pubbliche, ma le difficoltà associate a questo scenario hanno indotto i decisori regionali ad annacquare l'ideologia di partenza. E le difficoltà non sono venute tanto da vincoli normativi statali ma da problemi e lentezze dell'ambizioso programma di innovazione digitale, dalla collaborazione non sufficiente delle categorie sanitarie, oltre che dai gravi colpi subiti dal modello lombardo a seguito della emersione di intrecci illeciti tra pubblico e privato. Il caso della sanità lombarda dovrebbe diventare un caso di studio per approfondire la differenza tra pregi e limiti della sfera normativa ed il funzionamento reale di una politica pubblica. Se la norma può infatti, almeno in alcuni casi, essere indispensabile per consentire e abilitare determinate scelte amministrative, l'attuazione di una politica pubblica chiama in campo tutta un'altra serie di fattori determinanti: risorse finanziarie, risorse umane, schemi

culturali, mezzi tecnici. Rispetto alle fasi preliminari di ideazione, risoluzione dei conflitti, produzione di norme, ogni politica pubblica si fa riconoscere per la qualità delle fasi di implementazione, amministrazione e gestione. Ed è solo in questa fase che emergono gli errori delle scelte preliminari, gli effetti non previsti, le opportunità non immaginate in fase di impostazione. Non si tratta di ridurre quasi tutto a tematiche amministrative e gestionali, perché l'agire politico è indispensabile per "convincere, costringere, vincere, far passare decisioni, indebolire l'avversario, attendere tempi migliori, come in ogni attività a carattere interattivo e strategico"³⁴. Ma nel caso delle Regioni, che per loro natura si trovano ad essere responsabili proprio della fase di messa in opera di fondamentali politiche pubbliche, gli strumenti gestionali e manageriali risultano determinanti rispetto a quelli legislativi o a quelli di comunicazione simbolica tipici della sfera politica. In fase di bilancio critico del ruolo legislativo delle Regioni uno dei giudizi più pesanti è venuto da Roberto Bin: "leggi che cercano di stabilizzare nell'organico regionale personale a contratto.....scavalcando la regola del concorso; leggi che ogni anno cercano di derogare ai limiti posti alla caccia dalle normative europee; leggi che accolgono istanza corporative tese ad istituire qualche singolare figura professionale, a proteggere determinate categorie di commercianti, a favorire le imprese locali negli appalti pubblici; leggi che cercano di attenuare il rigore della normativa urbanistica e ambientale; leggi che perseguono obiettivi ideologici – in primis la lotta contro gli immigrati – attraverso restrizioni all'accesso ai servizi pubblici. È a questo che serve l'autonomia legislativa delle Regioni? Non c'è niente di peggio per la difesa

³⁴ Carlo Donolo, *L'arte di governare*, pag.139

dell'autonomia regionale che la miseria di molte, troppe leggi regionali"³⁵.

Alla luce delle tante valutazioni convergenti sulla crisi del regionalismo sia per il fallimento della 'via legislativa' che per l'impraticabilità di un vero federalismo fiscale, sembrava inevitabile un ripensamento del Titolo V del 2001, finalizzato almeno alla migliore definizione di alcune materie concorrenti e alla riduzione dei motivi di contenzioso presso la Corte Costituzionale.

La Commissione per le riforme istituzionali insediata a giugno 2013 e coordinata dal Ministro Quagliariello formalizzò le proposte di modifica del Titolo V in questa direzione, ma ritornò anche sull'annosa questione della riforma del bicameralismo paritario. Tra i numerosi esperti consultati l'opinione prevalente fu quella di differenziare le funzioni delle due Camere attraverso la trasformazione del Senato in Camera delle Regioni e delle Autonomie locali, mentre risultò minoritaria la proposta di lasciare in vita una sola Camera. L'anno successivo il Parlamento italiano è riuscito ad avviare, e a concludere nel 2016, la discussione di un testo di riforma costituzionale che raccoglieva molte delle proposte della Commissione Quagliariello, a partire da quelle sulla riforma del Titolo V e del Senato delle Regioni. I processi politici, proprio per i loro tempi lunghi e la strutturale vischiosità che li distingue, producono spesso esiti paradossali. Nel nostro caso il primo di questi esiti è quello di essere pervenuti alla definizione normativa del Senato delle Regioni, che tutti consideravano il naturale completamento della riforma federalista del 2001, proprio nel momento di minore legittimazione politica, sociale e mediatica delle Regioni; e proprio mentre, contemporaneamente, si riformava il Titolo V ribadendo la supremazia statale e confinando le Regioni in

³⁵ R. Bin,

un ruolo prevalentemente amministrativo. Il secondo paradosso è rappresentato dal fatto che fino a poco prima del varo della legge e quindi del referendum sembrava esserci una condivisione maggioritaria su i due pilastri di questa riforma. Più nel merito, il capitolo della riforma relativo al Titolo V della Costituzione faceva scomparire le materie di cosiddetta 'competenza concorrente', che venivano riassorbite o nella competenza statale o in quella regionale. Probabilmente l'intenzione del legislatore era quella di chiarire le competenze per dare maggiori certezze sia allo Stato che alle Regioni ed evitare il rilevante contenzioso davanti alla Corte Costituzionale che ha caratterizzato gli ultimi quindici anni. È però evidente che nelle nostre società complesse anche il riparto per materie non potrà essere mai risolutivo, come forse poteva sembrare a Minghetti e ai riformatori di 150 anni fa. Abbiamo già visto come nel concreto delle politiche pubbliche vi siano inevitabili intrecci tra competenze e ruoli delle istituzioni statali, regionali e locali, oltre il protagonismo di associazioni, gruppi di interesse, culture in conflitto (si pensi solo alle scelte per l'Alta Velocità ferroviaria o alla localizzazione dei gasdotti come nel caso TAP in Puglia). Vi sono comunque materie che si prestano meglio a scelte più nette. Pensiamo ai teatri e ai musei. Non vi sono ostacoli di sorta ad intestare la titolarità di questa materia alle Regioni e agli Enti locali. Per lo Stato centrale sarebbe sufficiente riservarsi la titolarità del potere di indirizzo e di emanazione di regole e standard, oppure utilizzare il potere della borsa per erogare finanziamenti condizionati ad obiettivi ritenuti di interesse nazionale. Per questo risulta difficile spiegare ad un cittadino interessato le origini normative di una vicenda emblematica come quella della istituzione da parte del Ministero del Parco archeologico del Colosseo a Roma, dove il Tribunale amministrativo ha dato ragione alla Città metropolitana di

Roma che vedeva lese le sue prerogative mentre il Consiglio di Stato ha distinto i poteri istitutivi, di cui sarebbe titolare il Ministero, da quelli gestionali, che farebbero capo alla Città di Roma. Ma nella maggioranza dei casi le politiche pubbliche contemporanee impongono il superamento di formali distinzioni per materie e spingono a costruire meccanismi di cooperazione.

Le Costituzioni si limitano per definizione a fornire una bussola e a definire la cornice giuridica, aspetto di per sé non risolutivo, entro cui si svolgeranno le decisioni e le relazioni politiche e istituzionali relative allo svolgimento dei compiti nelle varie materie. Nel caso della legge Renzi-Boschi, in sintonia con quindici anni di pronunce della Corte Costituzionale, la competenza legislativa delle Regioni risultava molto compressa. A circoscrivere gli spazi di autonomia legislativa intervenivano alcune delimitazioni del concetto di interesse (per esempio la competenza primaria regionale riguarda la "promozione dei beni ambientali, culturali e paesistici", ma solo "per quanto di interesse regionale"). Inoltre lo Stato era autorizzato ad intervenire anche nelle materie regionali con le cosiddette "disposizioni generali e comuni". Il problema è che nessuna dottrina costituzionalistica riuscirà mai ad elaborare una metodologia univoca di supporto alle decisioni, che sono eminentemente politiche, su come di volta in volta e tema per tema definire il confine tra interesse regionale e nazionale, oppure tra disposizioni generali ed indicazioni di dettaglio. Continuerebbe a farlo, in caso di contenzioso, la Corte Costituzionale con le sue pronunce a cavallo tra diritto e politica. La legge di riforma costituzionale, che pure può essere definita una *legge-bilancio*, in quanto non si discostava sostanzialmente dalla 'Costituzione materiale' determinata dagli orientamenti giurisprudenziali, spianava comunque la strada a successive interpretazioni favorevoli

alla supremazia statale mediante l'introduzione del vasto e generico criterio della "tutela dell'interesse nazionale" che, insieme alla tutela " dell'unità economica e giuridica della Repubblica", autorizzerebbe permanentemente lo Stato ad invadere anche i campi di competenza riservati alle Regioni. Anche nel campo della finanza pubblica la legge Renzi-Boschi riprendeva e stabilizzava l'orientamento giurisprudenziale dell'Alta Corte, stabilendo che Enti locali e Regioni "stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri e dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferiti al loro territorio, in armonia con la Costituzione e secondo quanto disposto dalla legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario". La riprova delle caratteristiche non innovative di questa parte della legge sta nel fatto che la sua bocciatura referendaria a dicembre 2016 (ma lo stesso si potrebbe affermare se avesse vinto il SI) ha lasciato immutata la "Costituzione materiale" in essere, già parecchio distante dal testo ufficiale della Costituzione del 2001. Ciò che l'esito referendario ha invece effettivamente cancellato è lo scenario della trasformazione del Senato attuale in Senato delle Regioni e delle Autonomie. Questa ipotesi intendeva superare l'anomalia italiana del bicameralismo perfetto, e rappresentava anche una compensazione politica al restringimento del ruolo legislativo delle Regioni rispetto al testo della Costituzione del 2001. Si prospettava infatti una forma politica di rappresentanza territoriale che avrebbe potenzialmente assicurato alle Regioni una tribuna - oltre che un luogo di confronto - molto più efficace, se ben usata, rispetto agli attuali meccanismi un po' opachi della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Unificata. Il Senato ipotizzato nelle legge Renzi-Boschi poteva certamente avere in ipotesi esiti diversi nella fase attuativa: diventare irrilevante a causa di una interpretazione restrittiva

delle competenze spettanti, costituire un elemento di ridondanza a causa del meccanismo di richiamo delle leggi approvate dalla Camera politica, diventare un Organismo di secondo piano rispetto al meccanismo delle Conferenze, ma poteva anche, in presenza della dovuta volontà politica di governi e maggioranze parlamentari, trasformarsi in un Organismo nevralgico per il confronto tra Stato, Regioni e Autonomie locali sia sul piano della legislazione che su quello della valutazione congiunta delle problematiche attuative e sugli impatti territoriali delle politiche pubbliche. Per le Regioni anche una occasione per dimostrare la razionalità del decentramento rispetto al centralismo amministrativo, nonché una istituzione utile a migliorare la riflessività e la capacità di autovalutazione delle politiche pubbliche, accorciando la distanza tra la sfera della *politics*, ricca di personalismi, insulti, volgarità, e la sfera delle *policies*, le politiche sostantive che producono risultati più o meno efficaci per migliorare la vita quotidiana dei cittadini. Nella peggiore delle ipotesi il Senato avrebbe permesso alle Regioni, nel caso di abuso da parte dello Stato delle sue prerogative, di avere una tribuna costituzionale per far arrivare la propria voce all'intera opinione pubblica nazionale. Resta per me incomprensibile il motivo per cui autorevoli costituzionalisti, che ben conoscono sia la genesi del Senato attuale come soluzione di ripiego da parte della Assemblea Costituente nel 1947 che le prove non brillanti di questa istituzione negli ultimi decenni, abbiano deciso di difendere a spada tratta la funzione dell'attuale Senato nella polemica referendaria.

I quattro elementi principali di riscontro del tasso di regionalismo o federalismo di una nazione sono classicamente l'autonomia legislativa, l'autonomia amministrativa, l'autonomia finanziaria e la partecipazione al processo legislativo degli Organi statali. Al momento della

formazione del Governo Renzi si poteva registrare un bilancio sostanzialmente negativo, variamente motivato, su tutti gli elementi fondamentali, fatta eccezione per la dimensione amministrativa che, come vedremo nel prossimo capitolo, annovera anche parecchie buone pratiche e casi di successo nella fornitura di servizi al cittadino. Da questo punto di vista è indubbio che la soluzione del Senato delle Regioni ipotizzata dalla legge Renzi-Boschi, pur piena di incognite, rappresentava un atto di coraggio ed una occasione di potenziale riqualificazione del ruolo delle Regioni in crisi di legittimazione. Inoltre essa rappresentava anche una potenziale sponda positiva per il superamento di un regionalismo dualistico e conflittuale - anche per colpa dello Stato - e per imboccare la strada di un regionalismo cooperativo. È infatti indubbio che la presenza delle Regioni in Parlamento "rende meno drammatico il problema stesso della ripartizione costituzionale delle funzioni"³⁶. Anche chi avrebbe preferito, compreso chi scrive, una soluzione monocamerale, accompagnata da una costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze³⁷, non può fare a meno di riconoscere che, sempre in presenza di una adeguata volontà politica, il Senato delle Regioni avrebbe potuto rafforzare ed estendere l'autonomia amministrativa, coinvolgere le Regioni nel processo legislativo al di là degli steccati delle materie di competenza, assicurare un equilibrio condiviso alla questione della finanza pubblica. Su quest'ultimo cruciale tema, motivo di fallimento di ogni velleità o speranza di vero federalismo fiscale, credo sia da condividere l'opinione di Enrico Buglione, secondo cui "è opportuno riconoscere che - date le funzioni prioritarie delle

³⁶ Roberto Bin, *Capire la Costituzione*, Roma-Bari, 2012, pag. 155

³⁷ Per chi volesse approfondire questo scenario è consigliabile la lettura di I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni*, Napoli, 2006 e di R. Bin, I. Ruggiu, *La rappresentanza territoriale in Italia*, *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6/2006, pp. 903-964

Regioni , nonché il contesto economico e finanziario in cui sono chiamate ad operare – l'autonomia di entrata e di spesa può difficilmente essere ampliata oltre i livelli attuali³⁸. A chi volesse continuare a mugugnare, ritenendo deprimente uno scenario in cui le Regioni rafforzano il loro ruolo politico di rappresentanza degli interessi territoriali ed il ruolo amministrativo di agenzie di erogazione di servizi fondamentali piuttosto che quello legislativo e finanziario, si possono dare due risposte. La prima è che, a ben vedere, anche Stati di radicato federalismo come la Germania hanno da tempo imboccato la strada di un federalismo di esecuzione, dove lo Stato centrale, con un ruolo importante del Senato delle Regioni (Bundesrat), provvede alla produzione legislativa, mentre i Länder si specializzano sulla dimensione organizzativa e amministrativa. La seconda, e più demagogica, risposta è che i cittadini preferirebbero servizi migliori piuttosto che stentate normative sulla costituzione di albi professionali o sui 'marchi regionali', oppure contenziosi che disorientano come quello relativo alla legge sui vaccini.

Comunque è al momento poco probabile la riproposizione a livello politico di un percorso di riforma come quello bocciato nel referendum di dicembre 2016. È sintomatico che nelle analisi successive al voto la grande maggioranza degli opinionisti e dei politici abbia evitato ogni commento sulla situazione e sulle prospettive delle Regioni dopo il voto, anche se in fondo era questo il principale elemento della riforma. Ma ormai il dado è tratto. La domanda da porsi oggi potrebbe essere: e se questo silenzio fosse un bene per le Regioni? Potrebbe in realtà servirci ad aggiornare i nostri paradigmi e a guardare le stesse cose con occhi diversi. Per

³⁸ E. Buglione, *L'autonomia finanziaria come snodo dell'autonomia regionale?*, Relazione al Convegno ISSIRFA, *IL PERCHÉ DELLE REGIONI OGGI*, Roma 27 ottobre 2016

esempio, a considerare che se di fallimento delle Regioni si può parlare, se ne deve parlare soprattutto in relazione ad obiettivi e aspettative non realistici, o comunque non facilmente praticabili nel nostro Paese. Se per un momento tornassimo a considerare che una vera autonomia legislativa poteva essere conseguita solo a seguito di una reale autonomia fiscale, e che uno Stato con un indebitamento molto elevato ed una spesa pensionistica in bilico difficilmente può "devolvere" il controllo sulla gran parte della restante spesa pubblica (al netto appunto della previdenza e della spesa per il servizio del debito); se un momento dopo valutassimo però tutti gli aspetti positivi del decentramento amministrativo e delle funzioni gestionali, imparando a conoscere e a divulgare le tante buone pratiche delle Regioni italiane, magari messe a confronto con le troppe *débaclé* gestionali dello Stato centrale; se facessimo tutto questo forse alla fine guarderemmo con occhi diversi ad un futuro di Regioni prevalentemente amministrative, come volevano Farini, Minghetti e Jacini, con la integrazione fondamentale e irreversibile, rispetto all'Ottocento, del carattere elettivo dei loro organi politici. Ci toccherà abbandonare il sogno sturziano delle Regioni legislative, di recente rilanciato sulla carta dalla Costituzione del 2001? Non è detto che se fosse in vita non lo consiglierebbe anche lui. È vero che Don Luigi aveva elaborato quella visione che ha così tanto influenzato i costituenti del 1947, ma lo stesso leader dei Popolari aveva anche con parole forti paventato il rischio che le Regioni diventassero "invalidi di diritto pubblico". In ogni caso i fatti sono meglio dei sogni, diceva Winston Churchill. E' arrivato quindi il momento di occuparci dei fatti, cioè dare qualche maggiore informazione sulla vita reale delle nostre Regioni.

La realtà delle Regioni amministrative

Dopo aver esaminato i momenti salienti di una lunga vicenda che ha avuto come protagonisti i temi dell'autonomia legislativa e di quella finanziaria, nonché l'evoluzione fino al declino dei sistemi politici regionali, sappiamo ancora molto poco dell'anatomia e della fisiologia delle Regioni. L'analisi che mette d'accordo molti osservatori è quella della progressiva trasformazione delle Regioni in grandi enti amministrativi; ma questa analisi ci dice di più su cosa le Regioni non sono, ovvero che non hanno una significativa autonomia legislativa così come avevano sognato i costituenti regionalisti nel 1947, e pochissimo sulle attività reali di questi enti. Tra l'altro dire solo che un ente è amministrativo non è sufficiente per descrivere le sue caratteristiche peculiari. L'amministrazione nelle società contemporanee è un campo sterminato, con numerosi modelli operativi e relazioni di potere, diversi gradi di autonomia e di responsabilità degli amministratori, metodologie gestionali che variano in funzione degli obiettivi perseguiti. Per ricostruire i principali profili dell'attività delle Regioni conviene non soffermarsi sulle attività regolamentari e autorizzative, che non presentano particolari differenze da quelle statali o degli Enti locali. Vale la pena invece studiare i modelli operativi delle due attività più rilevanti, ossia la organizzazione e gestione dei servizi sanitari e la promozione dello sviluppo economico. In quest'ultimo caso, salvo il caso delle regioni a Statuto speciale, che dispongono di maggiori risorse autonome, le Regioni ordinarie sono quasi completamente dipendenti dai Fondi comunitari messi a disposizione dalla Unione Europea e dalle risorse statali stanziare nei vari programmi che oggi assumono la denominazione di Patti con le Regioni o con le Città

metropolitane. Queste tipologie di intervento hanno delle similitudini. Entrambe si articolano in quattro fasi distinte: l'individuazione delle aree ammissibili ai finanziamenti, la programmazione degli interventi, la messa in opera, il monitoraggio e la valutazione. Nel caso dei Fondi Comunitari l'unico momento propriamente normativo è quello della definizione del Regolamento per l'utilizzo dei fondi di ogni ciclo di programmazione (l'ultimo riguarda il periodo 2014-2020). Questa fase è caratterizzata dal confronto e la negoziazione tra la Commissione europea, il Parlamento di Strasburgo, il Consiglio europeo ed il Comitato delle Regioni. Una volta varato il Regolamento, si svolge un complesso confronto con gli Stati membri e le Regioni per la definizione dei Programmi Operativi coerenti con gli obiettivi individuati. Inevitabilmente questa fase comprende alcune dimensioni molto tecniche ed altre più di carattere politico e strategico. Queste ultime coinvolgono molto marginalmente le Assemblee elettive nazionali e regionali mentre, secondo l'impostazione comunitaria, è di gran lunga più importante il coinvolgimento delle rappresentanze economiche e sociali, il cosiddetto Partenariato, in uno schema funzionale e neocorporativo. Sono poi le Regioni a decidere, sulla base dei loro Statuti e delle linee politiche delle Giunte, il grado di coinvolgimento sia degli Enti locali del territorio che dei Consigli e delle Commissioni consiliari. Generalmente quasi nullo è il ruolo dei partiti politici nazionali e regionali. Una volta definiti gli interventi, il pallino passa nelle mani degli organi tecnici, come l'Autorità di Gestione, che si rapportano direttamente con la Commissione europea, e ai Nuclei tecnici di valutazione. Ovviamente in fase di monitoraggio e aggiustamento periodico dei programmi sulla base degli stati di avanzamento gli Organi politici, gli Enti Locali ed il Partenariato socio-economico conservano una forte influenza sulle decisioni. Nel complesso il meccanismo decisionale è di

tipo pluralistico con una forte caratterizzazione tecnocratica, anche in ragione della complessità delle regole tecniche, giuridiche e finanziarie da rispettare. Nel caso del Piano di Azione e Coesione e dei Patti per lo sviluppo stipulati dal Governo con Regioni e Città metropolitane, emerge un maggiore protagonismo degli organi ministeriali che, seppur in confronto negoziale con le Regioni, selezionano gli interventi ammissibili. I criteri di selezione non sono molto rigidi ma, negli ultimi anni, vengono privilegiati aspetti come il grado di elaborazione tecnica dei progetti proposti a finanziamento e la loro cantierabilità, oltre che rilevanza strategica.

Da questa sommaria ricostruzione emerge un modello amministrativo e gestionale che sollecita nelle Regioni i profili politici e manageriali con elevato contenuto programmatico e strategico per la definizione dei Programmi e quelli tecnico-gestionali per le fasi di implementazione. In generale vi è comunque un grado elevato di autonomia di cui le Regioni dispongono in questo modello di amministrazione. In effetti l'Unione europea si comporta come una grande azienda-holding che attribuisce dei finanziamenti alle organizzazioni della propria rete finalizzati ad obiettivi generali e richiede alcuni adempimenti, riservandosi di monitorare gli andamenti, attraverso i report e la partecipazione ai Comitati di Sorveglianza, e valutare i risultati. Questi ultimi sono misurati sia da specifici indicatori di attuazione (output) che da obiettivi finali di sviluppo economico sostenibile e di qualità della vita (outcome). Un po' diverso è l'approccio dei Piani decisi in sede nazionale e finanziati dalle risorse statali. Questi sono gestiti con le stesse regole di rendicontazione dei fondi europei, ma con maggiore libertà di inserire gli interventi infrastrutturali di interesse nazionale che hanno un significativo impatto territoriale e gli interventi locali di rilievo strategico. Negli

ultimi anni questi fondi sono stati utilizzati come una sorta di salvadanaio a cui attingere per finanziare le politiche pubbliche statali, contribuendo alla penalizzazione delle aree meridionali e alla frantumazione della logica della Programmazione integrata definita nel 2006 dal Governo Prodi. Ma quali sono le implicazioni di queste politiche pubbliche comunitarie per il dibattito sulle Regioni? Innanzitutto le politiche regionali dell'Unione europea non seguono le distinzioni formali delle competenze definite dalla Costituzione italiana e dalle leggi statali, nel senso che generalmente privilegiano il decentramento, attribuendo risorse e approvando programmi che accrescono il potere delle istituzioni regionali rispetto allo Stato centrale. Si potrebbe tranquillamente affermare che l'Europa sia, almeno relativamente alle attribuzioni amministrative e gestionali, molto più 'regionalista' dello Stato italiano. Il Documento ufficiale di presentazione dei Programmi di Sviluppo Regionale del ciclo 2007-2013 pubblicato nel sito Internet della Unione Europea si intitolava: *Al Servizio delle Regioni*, e conteneva chiare indicazioni che privilegiavano l'approccio dello sviluppo locale e del partenariato economico-sociale organizzato prevalentemente a livello regionale. Un'altra importante novità di questo ciclo di programmazione era il coinvolgimento, seppure con una minore intensità del cofinanziamento europeo, anche delle Regioni del centro-nord, con riferimento soprattutto ai territori delle aree industriali in crisi. Mentre nei precedenti cicli di programmazione comunitaria lo Stato italiano ha svolto un ruolo da protagonista sia in fase di negoziato con l'Unione che in fase di elaborazione delle politiche e di attuazione attraverso le strutture ministeriali, già col ciclo 2000-2006 e poi soprattutto con quello 2007-2013 il ruolo delle Regioni è notevolmente cresciuto, dando a queste istituzioni una inedita centralità. Gli obiettivi tematici della programmazione

comunitaria spaziavano in tutti i campi dello sviluppo economico, enfatizzando il rilievo della integrazione delle politiche a livello territoriale. Questo approccio basato sulle politiche spiazzava la delimitazione giuridica per materie delle competenze dello Stato e delle Regioni. Poteva facilmente accadere ad esempio che i Ministeri concordassero con le Regioni programmi di supporto alla innovazione digitale nel campo della giustizia penale, pur essendo questo un campo teoricamente riservato alla competenza statale. Oppure che chiedessero alle Regioni di finanziare con i fondi comunitari programmi innovativi come quello del fascicolo sanitario elettronico del cittadino.

Capitava addirittura che, nella fase di definizione dei Programmi e di allocazione delle risorse finanziarie, fosse lo Stato a dover negoziare con le Regioni, soprattutto quelle del Sud inserite nell'Obiettivo Convergenza, un proprio spazio per i cosiddetti Programmi Operativi Nazionali. Insomma le politiche europee hanno prodotto un risultato maggiore rispetto alle politiche costituzionali italiane, assicurando alle Regioni quel posizionamento strategico che era mancato nei primi trenta anni. Questa nuova centralità è stata il frutto delle notevoli dotazioni finanziarie assicurate soprattutto alle Regioni meridionali dell'Obiettivo Convergenza (le Regioni che avevano un reddito inferiore al 75% della media europea), e della relativa discrezionalità di allocazione delle risorse da parte delle Regioni³⁹. Finalmente le Province e i Comuni, a corto di risorse per investimenti, riconobbero come fondamentale il ruolo della Regione, e a quest'ultima riuscì persino l'impostazione di politiche che spingevano i Comuni verso l'aggregazione (i Programmi Integrati

³⁹ Posso testimoniare che nel 2007 il bilancio ordinario della Regione Puglia poteva contare, a parte la spesa sanitaria, soltanto su 700 milioni per tutti i settori di spesa, quasi tutti necessari per spese non comprimibili come quella del personale.; nello stesso periodo i Fondi europei garantivano invece più di 1 miliardo l'anno di spesa d'investimento. Come a dire che senza l'Europa era meglio chiudere la baracca.

Territoriali, le Aree Vaste, i Gruppi di Azione Locale). Le politiche comunitarie provocarono anche un importante tentativo di modernizzazione dell'Amministrazione centrale, con la costituzione nel 1997 del Dipartimento delle politiche di sviluppo- DPS presso il Ministero del Tesoro. Il Dipartimento, diretto dall'ex responsabile dell'Ufficio Studi della Banca d'Italia Fabrizio Barca, accorpava quattro Direzioni Generali del Ministero, diventando l'interfaccia principale delle Regioni e della Commissione Europea. Pur con tutti i limiti di una innovazione che non era generalmente gradita dagli apparati ministeriali, il DPS ha rappresentato un esperimento innovativo di un Centro non burocratico, che si prefigge di cooperare con le Regioni e gli Enti Locali fornendo all'occorrenza anche supporto e assistenza tecnica, oltre che coordinamento e supervisione. A di là dei risultati, che vedono luci e ombre sia per i fondi gestiti dalle Regioni che per quelli gestiti dai Ministeri, la politica europea di sviluppo regionale è diventata nell'ultimo decennio uno degli elementi fondamentali della missione delle Regioni italiane, con un impatto decisamente più significativo sulla costituzione materiale rispetto alle inattuatae riforme costituzionali e del federalismo fiscale.

Diverso è il modello centro-periferia e le implicazioni di *governance* dell'altra grande missione delle Regioni italiane, cioè la organizzazione e gestione del Servizio sanitario. La legge n. 502 del 1992 aveva attribuito alle Regioni, seppur nel quadro disegnato dalle leggi statali, compiti importanti come la determinazione dei principi organizzativi dei servizi sanitari, i criteri di finanziamento delle aziende sanitarie, l'indirizzo e il controllo sulle Aziende sia per la gestione che per la qualità delle prestazioni erogate. La riforma costituzionale del 2001 aveva confermato la natura 'concorrente' della competenza legislativa nelle materie sanitarie. Nel corso degli anni sono stati sperimentati a livello

regionale modelli organizzativi differenti, con diversi pesi attribuiti al ruolo dell'ente regionale, diverso grado di autonomia per le Aziende Sanitarie, maggiore o minore ruolo per l'offerta sanitaria privata. Secondo la maggior parte degli studiosi le principali differenze hanno riguardato l'attuazione del principio della 'libera scelta' da parte degli utenti e il grado di concorrenza introdotta tra gli erogatori pubblici e privati. In ultima analisi i modelli amministrativi si sono polarizzati tra quello che affida alle Aziende Sanitarie non la funzione di erogazione di servizi ma di 'terzo pagatore', e quello che prevede per le Aziende sia una funzione di programmazione ex ante che una funzione di fornitura di servizi attraverso le strutture pubbliche. Nel primo caso le competenze necessarie riguardano la capacità di negoziare l'acquisto di buone prestazioni a prezzi di equilibrio, mentre nel secondo caso prevale invece la capacità di pianificare e governare i propri presidi di offerta. In realtà si è verificata nel tempo una sorta di ibridazione tra i due modelli, anche alla luce del fatto che il modello lombardo, più vicino alla impostazione del 'terzo pagatore', ha gradualmente virato verso modelli a maggiore protagonismo della pianificazione regionale. La graduale convergenza dei sistemi regionali è stata anche propiziata dalla evoluzione delle politiche centrali. Lo Stato infatti si è trovato ad assolvere l'obbligo di definire i Livelli Essenziali di Assistenza, che dovrebbero essere uniformi su tutto il territorio regionale, a modificare i meccanismi finanziari del Fondo Sanitario prima a seguito del Decreto Legislativo 56/2000 e poi della Legge Calderoli del 2009, e a fronteggiare l'esplosione dei disavanzi sanitari di alcune Regioni. Per quest'ultimo fenomeno sono stati impegnati fino al 2010 ben 13 miliardi di risorse pubbliche. Sia l'obbligo costituzionale dei Livelli Essenziali di Assistenza che l'imperativo del governo della spesa hanno sempre più spostato il baricentro decisionale verso lo Stato, e quindi gli

Uffici del Ministero dell'Economia, affiancati da quelli del Ministero della Salute. La metodologia di monitoraggio e controllo degli equilibri finanziari e del rispetto dei LEA, affinata con i Piani di rientro della Regioni in disavanzo, è diventata gradualmente la base del cruscotto direzionale per tutte le Regioni, con elevati livelli di ingerenza ministeriale anche sugli aspetti più tipici della responsabilità politica o manageriale dei dirigenti regionali. Del resto le Regioni entrate nella procedura dei Piani di rientro non sono state poche. A parte il caso clamoroso dell'enorme debito del Lazio, vi sono entrate negli ultimi dieci anni tutte le regioni del Sud, escluso la Basilicata, e anche Regioni del Nord come la Liguria e da ultimo il Piemonte. Il meccanismo del commissariamento, sia nel caso l'incarico sia attribuito al Presidente della Regione che, ancor più, ad un soggetto esterno, ha conseguenze di grande impatto e incide sulla carne viva degli equilibri istituzionali e costituzionali. Praticamente per un lungo periodo gli organi dello Stato assumono il governo della principale attività della Regione, mentre il Presidente eletto dal popolo, trasformato in Commissario governativo, diventa di fatto un esecutore del Piano sottoscritto a Roma. Dal punto di vista giuridico questi Piani sono stati blindati anche dagli orientamenti della Corte Costituzionale, che ha più volte legittimato la sospensione della efficacia di atti amministrativi e persino legislativi in contrasto con le previsioni del Piano. Ecco perché, mentre la gestione dei Fondi europei rappresenta un modello amministrativo che valorizza l'autonomia regionale, la gestione del servizio sanitario è diventata l'esempio più vistoso di spostamento degli equilibri verso lo Stato centrale. Questo spostamento è stato sostanzialmente condiviso dalle Regioni per un comprensibile ragionamento che porta le Regioni 'virtuose' a scongiurare effetti sulla finanza pubblica causati dalle Regioni in deficit, anche per gli effetti di

contestazione che potrebbero venire dai propri amministrati, e le Regioni in disavanzo a scongiurare l'eccesso di pressione fiscale addizionale che si associa al deficit. È quindi difficile criticare il protagonismo statale, cresciuto proprio nel periodo della maggiore logorrea politica sul federalismo fiscale. Piuttosto è criticabile la lunga fase di stallo seguita alla legge 42 del 2009 per i criteri di alimentazione e riparto del Fondo sanitario, anche se causati anche dalla scarsa chiarezza con cui il legislatore ha introdotto i criteri del fabbisogno e del costo standard, rispetto ai quali sono note difficoltà di calcolo e applicazione senza incorrere in risultati contraddittori e persino fuorvianti. Non a caso abbiamo già ricordato la circostanza che anche il riparto del Fondo Sanitario per il 2017 è stato calcolato utilizzando i 'tradizionali' parametri della popolazione pesata.

Tornando al tema degli spazi di autonomia degli enti regionali, non deve ingannare il caso estremo dei Piani di rientro, quando inevitabilmente prende il sopravvento la burocrazia centrale. Lo spazio per l'azione amministrativa su scala regionale nel campo della sanità è comunque ampio, e può esercitarsi quotidianamente sulla organizzazione e ottimizzazione dell'offerta, sul complesso compito di governo della domanda e di riduzione delle prestazioni non appropriate, sulla costante rilevazione della efficacia e della qualità percepita dagli utenti. Tutti compiti che non possono essere affrontati da un Sovrintendente statale, ammesso che lo Stato oggi ne disponga con i giusti profili professionali e di sensibilità socio-politica. E bisogna riconoscere che il governo della organizzazione sanitaria è uno dei compiti più difficili, molto più complesso anche della amministrazione di una grande azienda di mercato. Si pensi ad un Presidente chiamato a rispondere delle dinamiche della spesa farmaceutica o della appropriatezza delle prestazioni. Avendo il sistema sanitario inevitabilmente decentrato, attraverso il

meccanismo delle ricette, il potere di spesa, consegnando un libretto degli assegni in bianco a migliaia di medici di base, specialisti, medici ospedalieri, non saranno mai sufficienti i migliori sistemi manageriali, i meccanismi punitivi e premiali, i sistemi informativi direzionali, a garantire risultati efficaci. Sono necessarie azioni di condivisione, coinvolgimento, partecipazione informata anche degli utenti, azioni che possono svilupparsi solo nel contesto di una buona politica più che seguendo schemi burocratici. Ma anche le decisioni più dolorose di revisione del catalogo dell'offerta sanitaria mediante il taglio di servizi richiedono un mix di capacità politica e tecnica.

Nei due grandi settori delle politiche di sviluppo e della sanità si è quindi verificata una evoluzione che si è svolta, per motivi diversi, fuori dai canoni formali delle competenze legislative codificate, vuoi per il prevalere di atti amministrativi di pianificazione, vuoi per la metodica degli accordi tra Stato e Regioni, seppur in circostanze straordinarie come quelle legate ai disavanzi sanitari. Una importante politica pubblica più sintonizzata sulle previsioni del Titolo V del 2001 è quella relativa alle politiche sociali. Qui lo Stato, con la legge 328 del 2000, ha svolto un ruolo significativo nella individuazione dei principi fondativi, degli obiettivi principali, e ha affermato la centralità dei livelli essenziali uniformi come nel caso della sanità. Si è poi correttamente ribadito il ruolo e la titolarità dei Comuni per gli interventi nel territorio, ma, nel contempo, è stato affidato alle Regioni un compito molto importante come quello della pianificazione, della promozione della forma distrettuale promuovendo l'aggregazione dei Comuni, della regolazione delle tariffe per gli erogatori convenzionati, del monitoraggio e verifica della qualità dei servizi. Le Regioni si trovano quindi a poter governare delle forme di integrazione dei servizi base, a valutare modalità diverse di acquisto delle

prestazioni, a decidere, magari avvalendosi dei Fondi comunitari, il potenziamento delle infrastrutture di servizio. Ovviamente anche in questo campo l'assenza di autonomia finanziaria è stata pesantemente pagata, nel triennio di tagli alla spesa pubblica, con tagli drastici agli stanziamenti annuali a partire dal 2011. Dal 2015 il quadro è invece migliorato con maggiori stanziamenti e, di recente, con nuove politiche statali sul tema delle povertà e del cosiddetto Reddito di inclusione. Anche in questo campo vi sono numerosi esempi di buone pratiche nelle Regioni e nei Comuni, che andrebbero meglio conosciute e incentivate. I cenni relativi alle politiche pubbliche per la promozione dello sviluppo economico e a quelle socio-sanitarie ci servono per avere conferma della debole rilevanza della autonomia normativa per comprendere l'evoluzione reale delle Regioni. Queste sono oggi titolari di funzioni amministrative e gestionali di straordinario rilievo e, in questi ambiti, hanno livelli variabili di autonomia decisionale, da quelli notevoli per la gestione dei fondi comunitari a quelli minimi delle Regioni che hanno sfondato il tetto del *budget* assegnato per la sanità. Si tratta di attività e funzioni per cui il Centro non ha, o non ha più, competenze professionali e risorse umane da impegnare, oltre ad aver ottenuto nel passato risultati poco brillanti. Le Regioni invece, seppure ovviamente con situazioni e *performance* molto differenti, sono una realtà consolidata della nostra organizzazione amministrativa, ed è superficiale o addirittura avventuristico pensare di prescindere. Si possono abolire le funzioni legislative, trasformando le Regioni in Grandi Province, come auspicavano alcuni liberali dopo l'Unità. Si può conseguentemente modificare lo status degli eletti che compongono le Assemblee, declassandoli da legislatori a consiglieri. Non si possono invece abolire le funzioni amministrative per la sanità, il trasporto locale, la

promozione turistica, lo sviluppo economico, e varie altre materie. Nel caso della abolizione delle Regioni lo scenario sarebbe più o meno questo: il sistema sanitario gestito da un Commissario governativo invece che da un Assessore regionale, con la ovvia conseguenza della riduzione degli spazi di confronto democratico sulle scelte alternative; la politica di promozione e attrazione turistica gestita a livello centrale, con la conseguenza che ogni territorio dovrebbe negoziare con il Ministero la propria visibilità; la politica industriale affidata, come ai tempi della Cassa per il Mezzogiorno, a qualche burocrazia centrale non interessata a tener conto delle differenze territoriali. L'elenco potrebbe essere lunghissimo, ma tanto può bastare per chiarire la non auspicabilità di uno scenario siffatto. Considerando come fisiologico e irreversibile il decentramento amministrativo, e volendo valorizzare la dimensione territoriale regionale come la più idonea a gestire la gran parte dei servizi di area vasta, si potrebbe anche relativizzare il tema della dimensione territoriale. Infatti l'idea delle Macroregioni, o comunque della riduzione del numero di questi enti, era comunque legata all'obiettivo della migliore strutturazione di poteri politico-legislativi e finanziari tipici di uno Stato federale. Se invece si accetta senza rimpianti la prevalenza della dimensione amministrativa (le Regioni come Grandi Province) si può persino ipotizzare il contrario, cioè lo smembramento delle Regioni troppo grandi per rendere più lineare la organizzazione e gestione di determinati servizi. Malgrado i fallimenti politici o il deludente bilancio della autonomia legislativa, le analisi e valutazioni sui tanti importanti aspetti della attività amministrativa regionale dovrebbero condurre a giudizi più equanimi, e riconoscere anche i meriti di queste istituzioni. E da questi ultimi bisognerebbe ripartire con maggiore umiltà rispetto al passato.

UN FUTURO DIETRO LE SPALLE? LE REGIONI DOMANI

Nel dibattito pubblico italiano si fa largo uso di quello che Aristotele nel libro della *Retorica* chiamava discorso giudiziario : quali sono le cause di quello che è accaduto, di chi sono le responsabilità o le colpe, e via analizzando e polemizzando con la testa rivolta al passato. Scarseggia invece il ricorso a quello che lo Stagirita chiamava discorso deliberativo : e adesso cosa possiamo fare? quali decisioni possiamo prendere?

Nel nostro caso la domanda è semplicemente questa: cosa fare sul tema delle Regioni dopo la bocciatura della riforma costituzionale Renzi-Boschi a fine 2016? Non vi è un grande dibattito a cui attingere per mettere a fuoco possibili scenari evolutivi per il futuro di queste istituzioni. Ne discutono in pochissimi. Sulla stampa quotidiana di Regioni si parla solo quando vi sono notizie che gettano discredito sulle stesse. Il giornalismo d'inchiesta ha spesso censurato gli aspetti degenerati della vita politica regionale, ma almeno ha, talvolta, messo in buona luce i casi di successo delle politiche regionali. Ma nel complesso il tema non ha mai appassionato gli intellettuali italiani, se si eccettuano gli studiosi di diritto pubblico e quelli di scienza delle finanze, oltre ai politologi. Sul piano culturale per un lungo periodo abbiamo assistito alla costruzione di un clima favorevole ad un generico federalismo. Negli ultimi anni invece fanno scuola opinioni radicalmente opposte, come quelle espresse sul Corriere della Sera da Ernesto Galli della Loggia nel 2010 secondo cui "le Regioni sono state una gigantesca costosissima delusione". In modo non impressionistico e superficiale ne discutono in Italia soprattutto i ricercatori raccolti intorno

all'ISSIRFA, istituto del CNR per lo studio delle Regioni, e gli studiosi di diritto che animano la rivista *Le Regioni*.

Questa rivista ha avviato negli ultimi anni un dibattito vivace, aperto nel 2012 da un saggio di Marco Cammelli⁴⁰ che poneva questo interrogativo di fondo: "al di là e prima ancora della previsione costituzionale, c'è un reale bisogno di Regione? Se sì, la Regione, non quella che abbiamo ma che potremmo avere, rappresenta l'effettiva risposta?".⁴¹ Secondo lo stesso autore saremmo di fronte ad un bivio: o si rilancia il ruolo delle Regioni come i veri punti di sintesi politico-amministrativi dei sistemi locali razionalizzati con la scomparsa delle Province, oppure occorre prendere in considerazione una marcia indietro anche rispetto alla Costituzione, tornando ad una idea di Regione snella, senza poteri legislativi, a metà tra il modello francese e quello degli anni di preparazione delle Regioni italiane all'epoca dei Comitati regionali per la programmazione economica.

Il dibattito seguito alla provocazione di Cammelli è stato molto interessante, e meriterebbe di essere conosciuto da un pubblico più ampio degli specialisti. Sul piano delle possibili linee di azione le principali proposte avanzate negli interventi sono state le seguenti:

- ✓ Riformare effettivamente il ruolo del Centro, trasformandolo da luogo burocratico a centro di pianificazione strategica, dotato di una diversa capacità di decentrare senza timori perché sono stati potenziati le capacità di indirizzo, vigilanza e controllo; un Centro con questa missione deve dimostrarsi capace di diminuire i vincoli preventivi e qualificare i controlli di risultato;

⁴⁰ Marco Cammelli, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, *Le Regioni* n.4/2012, pp. 673-709

⁴¹ *Ibidem*, pag. 700

- ✓ Superare il tabù della uniformità a tutti i costi a favore della differenziazione, riconoscendo che si può spaziare da parte dello Stato dalla sostituzione per manifesta incapacità di assolvere ad un compito fino alla devoluzione di maggiori funzioni agli Enti che dimostrano di avere capacità amministrativa e finanziaria;
- ✓ Riconoscere che, nel mondo globalizzato e con il progresso della integrazione europea, le istanze di differenziazione non possono far leva sullo strumento normativo, soprattutto se inteso come copertura per l'introduzione di regole e standard troppo diversificati da luogo a luogo (questi anzi finiscono per essere fattori di complicazione);
- ✓ Puntare sull'approccio tipico del federalismo cooperativo, che si fonda sulla consapevolezza che i confini di attribuzione non sono tracciabili facilmente nella sfera del diritto poiché contengono forti dosi di valutazioni politiche e di opportunità; maggiore efficacia proviene invece dal dialogo e dalla collaborazione nel quadro di una sussidiarietà sostanziale, piuttosto che dal contenzioso e dalla guerriglia giuridica.

Evidentemente queste proposte non somigliano a delle ricette, ma indicano un metodo preciso per affrontare la questione regionale oggi. In questo campo non abbiamo bisogno degli specialisti della semplificazione che, parafrasando quello che Stefan Zweig disse degli urlatori, hanno già preso in mano la situazione, e l'hanno peggiorata. Un esempio di semplificazione fallimentare è rappresentato proprio dalla vicenda delle Province. Prima è partita una campagna politica per la loro abolizione, promossa da Antonio Di Pietro; dopo qualche tempo i *mass media* hanno rilanciato in tutte le salse questo obiettivo 'rivoluzionario';

l'idea è piaciuta al punto che miracolosamente la Banca Centrale Europea ha sposato la causa abolizionista; infine Matteo Renzi ha voluto completare l'opera inserendo l'abolizione delle Province nel testo della riforma costituzionale poi bocciata dagli elettori. Nel frattempo gli organi elettivi sono stati aboliti sin dal 2012 ed il Ministro Graziano Delrio ha tentato di affrontare il vero tema, quello della allocazione ad altri Enti delle funzioni svolte dalle Province, ma con un metodo poco pragmatico, quello di pretendere il trasferimento di personale e funzioni senza le correlate risorse finanziarie. Ora i cittadini, prima attirati dallo specchietto per le allodole della abolizione, lamentano che le strade provinciali siano piene di buche e le scuole dei loro figli poco riscaldate: un capolavoro della semplificazione all'italiana. Sicuramente staremmo meglio se fosse stato seguito, come per le leggi Bassanini alla fine degli anni Novanta del secolo scorso, il 'complicato' metodo di partire da materie, funzioni e risorse finanziarie onde evitare gli inconvenienti della improvvisazione. Per chi conosce la storia d'Italia è motivo di stupore il fatto che non si sia alzata alcuna voce, se non quella scontata dell'Unione Province, per invitare ad una riflessione di questo tipo: e se fosse conveniente lasciare in vita le Province, peraltro poco costose dal punto di vista dei costi della politica, trasformando le Assemblee regionali – almeno in parte – in Organismi di secondo livello con la partecipazione dei delegati delle Province? Chissà! Magari, data in pasto agli specialisti della semplificazione, questa idea poteva competere con quella della abolizione, e magari conquistare anche l'attenzione di Trichet e Draghi, i due firmatari della lettera del 2011 a Berlusconi in cui ci si occupava, da Bruxelles, delle povere Province italiane. Con il referendum del 4 dicembre 2016 è stata respinta sia l'abolizione delle Province che l'idea di trasformare il Senato

attuale in Senato delle Regioni e delle Autonomie Locali, soluzione che in teoria poteva rappresentare la palestra di un nuovo regionalismo cooperativo; ma non è detto che il risultato sia il semplice ritorno in auge del testo letterale della Costituzione del 2001. Sul versante delle Regioni nel corso degli ultimi quindici anni sia la legislazione statale che la giurisprudenza costituzionale hanno interpretato in maniera evolutiva quel testo. La Corte costituzionale poi non si è limitata alla esegesi giuridica ma, com'è normale in queste materie, ha fornito anche delle analisi, valutazioni e indicazioni politiche, facendole discendere dalla interpretazione dei 'vuoti' del testo costituzionale. Il protagonismo della Corte ha riguardato anche la materia elettorale, con la sentenza che ha riformato la legge definita *Italicum*. Nel caso del delicato problema costituzionale dell'equilibrio da ricercare tra il ruolo dello Stato centrale, accresciuto dalle vicende dell'ultimo periodo storico, e quello delle Regioni, la Corte ha fornito delle indicazioni che sono apparse ad alcuni studiosi addirittura 'preveggenti'⁴². Si tratta infatti di indicazioni che aiutano oggi ad orientarsi per individuare le strade percorribili a Costituzione invariata. Il riferimento principale è rappresentato dalla sentenza n. 251, depositata il 25 novembre 2016 a pochi giorni dalla data del referendum. È possibile in effetti rintracciare nel testo di questa sentenza una buona sintesi delle analisi che negli ultimi anni la Corte ha sviluppato perché indotta dal contenzioso Stato-Regioni, ma anche qualche utile indicazione per affrontare la fase del post referendum sulla legge Renzi-Boschi. L'oggetto del contenzioso era questa volta la legge n. 124 del 2015: *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*.

⁴² Fulvio Cortese, *Il referendum costituzionale e gli epigoni del kantismo*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2016, pp.803-813

La Regione Veneto aveva eccepito vari profili di incostituzionalità della norma, a partire dalla 'invasione di campo' delle competenze legislative regionali. La Corte, nel riconoscere la competenza legislativa statale, ha voluto ribadire un concetto innovativo, già sviluppato nella sentenza n. 278 del 2010, secondo cui le moderne politiche pubbliche contengono un intreccio di relazioni ed interazioni che rende improbabile e illusorio il tracciamento di un confine rigido tra le cosiddette 'materie' di competenza. Per affrontare fenomeni sociali complessi, argomenta la Corte, diventa inevitabile fronteggiare un intreccio di competenze e materie. Ne discende, sul piano propositivo, il richiamo al principio della 'leale collaborazione' e la netta affermazione che in questi casi non è sufficiente un 'parere' della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Unificata ma bisogna pervenire ad una vera e propria 'intesa'. La strada indicata può dimostrarsi persino più complessa e impegnativa rispetto alle eventuali deliberazioni assunte con le maggioranze politiche in una Camera delle Regioni. Ho partecipato nel 2007 al lungo confronto tra Stato e Regioni sul testo di legge proposto dal governo Prodi in materia di federalismo fiscale, verificando il carattere defatigante di un tale confronto, anche a causa delle differenze notevoli tra le posizioni delle varie Regioni. Anche per questo pare opportuno intervenire con legge ordinaria per potenziare il sistema delle Conferenze, ma anche fornire nuove regole per il loro funzionamento e disciplinare la casistica del ricorso all'intesa onde evitare lunghi stalli decisionali in assenza di condivisione unanime. Bisognerebbe inoltre regolare i meccanismi di gestione preventiva dei casi di contenzioso. Tra gli altri obiettivi mi pare importante il recupero di un aspetto interessante della legge Renzi-Boschi, cioè l'affidamento al Senato del compito di valutare gli impatti delle politiche pubbliche nei territori, comprese le politiche

dell'Unione europea. A tal fine il sistema delle Conferenze andrebbe dotato di risorse professionali di supporto, alcune delle quali già presenti nell'organico della Camera e del Senato. La valutazione preventiva degli impatti e della copertura amministrativa e organizzativa delle norme è finora una aspirazione del sistema istituzionale italiano, mai realizzata se non per la parte relativa agli impatti finanziari delle leggi. La mia convinzione è che, affidando questo compito alle Conferenze, almeno per la valutazione delle politiche e delle leggi che coinvolgono sia lo Stato che le Regioni e le autonomie locali, si potrebbe aumentare la probabilità di dialogo e di cooperazione e prevenire inutili contenziosi. Mi spiego con un esempio. Il ricorso della Regione Veneto prima citato contro la cosiddetta legge Madia censura tra l'altro la delega ad emanare norme statali in materia di gestione della cosiddetta identità digitale e di promozione applicativa del principio del *digital first* (cioè *innanzitutto digitale*) in tutte le pubbliche amministrazioni. La censura si basa, al solito, sulla interpretazione del riparto formale di competenze. Richiamato il fatto che questa interpretazione non è stata comunque accolta dalla Corte Costituzionale, dal punto di vista del cittadino, più o meno digitale, sarebbe sicuramente gradito un approccio che faccia comprendere, anche ai legislatori, le ragioni per cui le varie iniziative statali di regolazione e standardizzazione, affidate ai cosiddetti Codici Digitali varati negli ultimi anni, e le tante iniziative regionali, a partire da quella costosissima della Regione Lombardia chiamata Carta dei Servizi, non abbiano ancora prodotto una reale diffusione e accessibilità dei servizi digitali pubblici paragonabile ai livelli di servizio assicurati ormai da tempo dalle banche ai propri clienti. Costituirebbe una grande e gradita innovazione poter disporre di una precisa diagnosi e di un programma operativo condiviso da Stato e Regioni, ferme restando le

competenze e le diverse risorse attivabili (in questo caso, grazie ai fondi europei, molte Regioni dispongono di risorse finanziarie maggiori di quelle dello Stato centrale). È invece oltremodo irritante continuare a non poter prenotare *on line* una visita medica, pagare i tributi o richiedere un certificato, e poi apprendere che continua a svolgersi un contenzioso istituzionale astratto e lontano dai reali bisogni.

Ma il potenziamento del ruolo delle Conferenze deve avvenire soprattutto sulla base di una volontà politica di dialogo espressa dalle forze politiche di maggioranza e dal Governo. Le intese istituzionali infatti non possono impegnare le assemblee parlamentari senza ledere la loro autonomia; diverso è il discorso per il governo e, in presenza di un preciso orientamento in tal senso, per la maggioranza parlamentare che lo sostiene. Potrebbero quindi essere le Conferenze le sedi giuste dove il Governo dovrà negoziare e condividere, con opportune regole, le principali deliberazioni, e le Regioni impegnarsi ad evitare sterili contenziosi, come è accaduto ad esempio nell'estate 2017 in tema di vaccini sanitari. Se spetta allo Stato potenziare le istituzioni del dialogo, anche le Regioni dovranno modificare il loro anacronistico atteggiamento da legislatori in sedicesimo e riconoscere che la dimensione prevalentemente amministrativa del loro operato non è una diminuzione ma una opportunità. Se infatti si è consumato il sogno delle Regioni con forte autonomia legislativa e finanziaria, è anche vero che oggi le Regioni amministrano e gestiscono servizi fondamentali come quello sanitario e socio-assistenziale, il trasporto locale, la promozione turistica, la promozione dello sviluppo locale e la incentivazione della piccola e media impresa, nonché in alcuni casi aziende strategiche per la qualità della vita come quelle dei servizi idrici e aeroportuali. Riusciamo a convincerci che amministrare è una difficile e utilissima attività al pari della

attività legislativa, o anzi molte volte più efficace per la vita dei cittadini? Prendiamo in considerazione il dibattito sulle problematiche ambientali e della difesa del suolo a seguito delle periodiche alluvioni in alcuni territori. Chiaramente la funzione del legislatore è fondamentale per individuare gli obiettivi, le regole attuative, le risorse finanziarie. Il problema è che la produzione dei risultati finali dipende invece per i progetti complessi più dalla catena dell'implementazione che dalle fasi di ideazione e normazione. In questa catena troviamo altre norme, per esempio quelle sugli appalti, nonché questioni tecniche legate alle progettazioni, interazioni tra istituzioni competenti per qualche segmento del procedimento amministrativo; insomma tanti elementi che spiegano perché un progetto tarda ad essere attuato oppure viene attuato in modo difforme⁴³. Può quindi accadere che si stanziino 10 miliardi di euro per il dissesto idrogeologico, e dopo qualche tempo si scopra che il 94% dei 9.230 progetti non siano cantierabili per la mancanza di un progetto esecutivo dettagliato, così come prevede il Codice dei Contratti. Le responsabilità sono quindi delle stazioni appaltanti? Secondo il Sole 24Ore " le stazioni appaltanti che non hanno fatto progetti esecutivi hanno le loro buone ragioni. Non è possibile, infatti, affidare la progettazione esecutiva di un'opera se non è finanziata. Un pericoloso circolo vizioso: senza progetti non si prendono i soldi, e senza fondi non si fanno progetti. Se un dirigente forzava la mano rispetto a questo iter finanziando il progetto e la progettazione non portava al completamento dell'opera, rischiava di prendersi una causa per danno erariale dalla Corte dei Conti"⁴⁴. Questo esempio, che merita di entrare in un manuale di analisi delle politiche pubbliche, conferma che

⁴³ In questo campo è ancora indispensabile la lettura di J.L. Pressman e A. Wildavsky, *Implementation* University of California Press, 1984

⁴⁴ G. Santilli, *Dissesto idrogeologico: 9000 progetti ancora fermi*, Sole 24 Ore, 12 settembre 2017, pag. 16

se non ci si occupa delle criticità della catena della messa in opera le alluvioni continueranno a fare altri danni. Di buone intenzioni del legislatore sono molto spesso lastricate le vie della paralisi. Per questo vi è un grande bisogno di interrompere la politica dello scarica barile e piuttosto dotarsi di strumenti di valutazione degli effetti delle norme e di sedi di confronto efficace tra chi opera per l'attuazione delle politiche e chi deve migliorare le norme sulla base delle problematiche che la realtà mette sotto gli occhi degli amministratori. Anche a questo dovrebbe servire il dialogo e la cooperazione tra Centro e periferia nella sede delle Conferenze.

Ma se lo Stato centrale deve fare il primo passo per imboccare questa strada, la periferia deve profondamente innovare il suo approccio. Il primo obiettivo della nuova fase dovrebbe essere quello dell'auto disintossicazione del ceto politico regionale dalla retorica megalomaniaca che spesso lo contraddistingue, inducendolo a promettere risultati che non sono nella disponibilità degli enti regionali, mentre magari si rimane sul vago nella individuazione degli obiettivi specifici di miglioramento dei servizi che ricadono nella sfera di responsabilità regionale. Ha dichiarato il Presidente della Regione Lazio: "il mio contributo è l'aver preso una delle peggiori regioni ed averla portata ad essere prima per la crescita del PIL, consumi interni e lavoro". Per non essere da meno il Presidente della Regione Emilia-Romagna si è attribuito il merito della discesa del tasso di disoccupazione nella sua regione dal 9% al 6,5%. Più di recente il Presidente della Sicilia ha chiesto di essere candidato nuovamente per i positivi andamenti del PIL e per la crescita dei flussi turistici nell'isola. Non è necessario essere economisti per rendersi conto che il contributo che un ente regionale può fornire alla crescita del PIL e alla discesa del tasso di disoccupazione è molto modesto. Il volume delle spese di tutte le Regioni,

comprese quelle a Statuto speciale, raggiunge appena il 12% del PIL. Persino i governi nazionali, che operano nel contesto della globalizzazione economica, della rivoluzione tecnologica e dei vincoli della Unione europea, faticano ad adottare provvedimenti incisivi. Le dichiarazioni ottimistiche, o comunque enfatiche, dei leader ricordano spesso il detto tedesco "cantare nel bosco per farsi coraggio". Figuriamoci se simili dichiarazioni provengono da governi regionali che si intestano risultati che dipendono in minima misura dall'operato del loro ente, mentre spesso glissano sui temi delle liste d'attesa in sanità o sulle misure di contrasto alla deprivazione socio-economica, di cui la Regione è invece direttamente responsabile, seppur nell'ambito delle risorse finanziarie assegnate dallo Stato. Si tratta di un approccio diseducativo e autolesionistico molto diffuso, che accomuna politici di lungo corso e *outsider*. L'auto rappresentazione quasi eroica della volontà di potenza, seppur non accompagnata da consistenti poteri reali, arriva al punto da far dire al Sindaco di Napoli: "quando dicono che alcune scelte non si possono fare perché irrealizzabili, dicono enormi sciocchezze. Tutto è realizzabile. Basta organizzare il bilancio secondo una precisa determinazione politica". Quindi non può stupire che la protesta per l'andamento negativo della economia e della occupazione si indirizzi verso coloro che hanno imprudentemente dichiarato di poter svolgere un ruolo significativo o, nei casi di maggiore demagogia, addirittura decisivo.

Esce rafforzata da queste citazioni l'esigenza di una nuova cultura politica dei leader regionali e locali. Essi dovranno scoprire la rivoluzionaria virtù della sobrietà di chi viene eletto per migliorare quotidianamente e con i fatti la qualità dei servizi di cui la Regione ha una primaria responsabilità. Bisogna abbandonare il gergo e la postura dei venditori di amuleti per indossare gli abiti normali di chi si rimbocca le

maniche scoprendo che l'amministrazione, intesa come cura della fase di messa in opera delle politiche pubbliche, nelle società complesse è più importante della politica generale. Chi provasse a ricostruire gli eventi quotidiani della vita si renderebbe subito conto che, nel caso dei servizi a titolarità statale, solo la scuola incrocia il vissuto giornaliero della maggior parte della popolazione, mentre la giustizia, l'ordine pubblico, la previdenza, occupano uno spazio, per fortuna, minore nella vita quotidiana. Quasi tutti i servizi al cittadino di fondamentale utilità per la convivenza sociale ricadono nella responsabilità di Enti Locali e Regioni: la fornitura idrica, la gestione dei rifiuti, la formazione professionale, i servizi sanitari, l'assistenza sociale, e tanti altri. È vero che, come scriveva Carlo Donolo, "a livello delle politiche le soluzioni sono impervie e i fallimenti numerosi"⁴⁵, mentre nella sfera della politica generale la retorica ufficiale sembra piena di dichiarazioni di successo. Ma i successi solo 'dichiarati' non hanno impedito che la metà degli elettori nel 2015 abbia preferito di non partecipare al voto per le regionali a causa della delusione e del disincanto nei confronti delle istituzioni regionali. E sappiamo bene che non saranno i giochi di parole sul ruolo delle Regioni nell'andamento del PIL a far riconquistare la fiducia perduta. Forse le Regioni potrebbero risalire la china se riuscissero a ridurre la dispersione dell'acqua nelle reti, ad abbattere i tempi di attesa in sanità, a migliorare la qualità delle cure, a fornire servizi efficienti per l'impiego, a migliorare il trasporto locale. Non è semplice cambiare la mentalità e l'approccio del ceto politico regionale, distogliendolo dagli annunci, le inaugurazioni, i calcoli di carriera, la ossessione dei social media. Tra l'altro, a complicare il compito, ci si mettono anche alcuni sociologici e statistici. Per esempio il Centro

⁴⁵ C. Donolo, *L'arte di governare*, Donzelli, pag. 135

Studi Sintesi ha prodotto una ricerca sulle Regioni, con relativa classifica pubblicata con grande evidenza e commentata dal quotidiano Il Sole 24Ore⁴⁶. Analizzando gli indicatori utilizzati per comporre la classifica delle Regioni si scopre che sono stati utilizzati: il numero di omicidi volontari, il numero dei minorenni denunciati, il numero di morti per incidenti stradali, la qualità del sistema universitario, il tasso di disoccupazione, il PIL, il tasso di interesse sui mutui ipotecari, la dinamica dei posti di lavoro. Com'è evidente si tratta di indicatori che non incrociano le competenze e i ruoli delle istituzioni regionali, e che distolgono dagli indicatori più pertinenti come quelli relativi al sistema sanitario. Ma la confusione concettuale indotta dai *media* non autorizza la fuga dalla realtà del discorso politico quotidiano. Si potrebbe fare un compromesso, chiedendo ai cosiddetti Governatori di dedicare una settimana al mese alle verifiche sul campo della funzionalità dei servizi e di twittare ogni settimana sullo stato ed il funzionamento di un Pronto soccorso visitato senza farsi riconoscere. Peraltro i modelli di eccellenza a cui ispirarsi ci sono già, sparsi e nascosti nelle varie amministrazioni regionali. Bisogna scoprirli e portarli in cattedra, chiedendo uno sforzo professionale anche agli addetti alla comunicazione di massa, troppo spesso interessati al folclore e alla retorica degli annunci più per pigrizia che per incapacità. Ci vorrebbe insomma una campagna di pubblicità-progresso del tipo: *amministrare stanca ma fa bene*, finalizzata a divulgare che mentre a livello nazionale le politiche sostanziali (che chiamiamo G come governo) sono precedute dalla politica generale come arena di lotte, indirizzi generali, accordi, coalizioni (che chiamiamo P) e queste sfere hanno un peso più o meno eguale, a livello di Regioni e Comuni, per la tipologia dei compiti e delle funzioni, le cose

⁴⁶ C. Carboni, *Autonomie locali in cerca di bagliori*, Sole 24Ore, 4 settembre 2014

funzionano meglio quando il rapporto tra le due sfere è pari a $P < G$ (dove P può assumere valori da 4 a 1 a seconda delle materie, ma non può essere azzerata).

Naturalmente non sarebbe sufficiente una *perestroika* della classe dirigente regionale se, contemporaneamente, non si verificasse una rivoluzione culturale della classe dirigente nazionale. Finora in troppe occasioni, seppur con importanti eccezioni, il riflesso condizionato è stato quello di scaricare la insoddisfazione dei cittadini per il rendimento delle istituzioni sulle amministrazioni locali. Se qualcuno pensasse che questa è la strada per ricostruire il perduto prestigio delle istituzioni centrali, bisognerebbe consigliarli un bravo medico. Lo Stato di cui abbiamo oggi bisogno è uno Stato che chiede la collaborazione della società e delle istituzioni decentrate per il raggiungimento dei suoi obiettivi, mentre le Regioni e i Comuni dovranno fornire servizi migliori richiedendo di partecipare al processo legislativo statale con il diritto che deriva dalla conoscenza sperimentale più che dalla Costituzione formale.

Purtroppo siamo ancora troppo lontani da questa cultura della cooperazione. Lo dimostra la vicenda dell'articolo 116 della Costituzione, quello del cosiddetto *federalismo differenziato*, che prevede l'attribuzione di nuove competenze e funzioni alle Regioni che ne facciano richiesta, previo negoziato e accordo tra la Regione richiedente e lo Stato. Le materie del possibile accordo rientrano tra quelle definite 'concorrenti': istruzione, mercato del lavoro, tutela dell'ambiente, beni culturali, e molte altre materie. Si tratta per le Regioni non tanto di poteri normativi (immaginate di avere 21 diverse normative sul mercato del lavoro o sul regime delle professioni!), ma di oneri amministrativi e gestionali a fronte dei quali lo Stato dovrebbe accreditare le risorse attualmente impegnate per l'esercizio di queste competenze. Nel 2007 il Presidente della Lombardia avviò

con il governo Prodi una trattativa sulla ipotesi di trasferimento di competenze gestionali per 13 materie. Poi la caduta del Governo interruppe le trattative. A distanza di 10 anni ci siamo ritrovati un referendum in Veneto sul quesito: "vuoi che alla Regione Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?". La Lombardia ha seguito il Veneto, proponendo ai cittadini il consenso ad "intraprendere le iniziative istituzionali per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116 terzo comma". In pratica, a distanza di 16 anni dall'approvazione dell'articolo 116 queste Regioni, invece di predisporre un documentato dossier di candidatura per gestire, tanto per fare un esempio, la conservazione dei beni culturali, che oggi viene assicurata dallo Stato, hanno scomodato i cittadini per chiedere loro di esprimere il consenso ad una candidatura della loro Regione per la gestione di ulteriori materie, attività che poteva essere svolta fin dal 2001. Poiché un quesito del genere rischiava di non interessare gli elettori, probabilmente agnostici sul fatto che un determinato ufficio abbia la targhetta dello Stato o della Regione, è partita una campagna politico-mediatica che ha resuscitato il tema del Nord sfruttato dal Sud e l'obiettivo di trattenere più risorse da parte delle Regioni ricche migliorando il saldo fiscale. Inaspettatamente questa propaganda, che ha poco a che vedere con il contenuto dei due referendum, ha trovato un *testimonial* d'eccezione nel Governatore della Puglia, che ha dichiarato di condividere il principio che le Regioni più ricche abbiano diritto a trattenere più risorse. Il miraggio della riduzione delle tasse ha probabilmente spinto alle urne circa il 57% dei cittadini veneti ed il 38% dei lombardi, con la schiacciante prevalenza dei SI. È facile pronosticare che questo tipo di aspettativa andrà incontro all'ennesima delusione. Innanzitutto il punto

di partenza, cioè l'ormai noto 'residuo fiscale', è più complicato di quanto si immagini. Viene infatti calcolato sommando tutte le entrate fiscali attribuibili ad un territorio e confrontandole con le spese di tutte le pubbliche amministrazioni localizzate nello stesso territorio. Secondo questi calcoli vi sarebbero in Italia 14 Regioni in cui le spese pubbliche sono maggiori delle entrate e invece 7, tra cui la Lombardia ed il Veneto, che hanno un saldo negativo. Cosa dice questa informazione di sintesi? Praticamente soltanto che vi sono territori più sviluppati economicamente i quali, come accade in tutto il mondo, assicurano maggiori entrate di quelli con minore tasso di sviluppo. Se infatti passasse il concetto che l'esistenza di un residuo fiscale produce in quanto tale dei diritti si legittimerebbe anche la eventuale pretesa di Belluno in Veneto, Milano in Lombardia, Bari in Puglia, di trattenere a loro volta il residuo fiscale comunale. È così via fino al ritorno al Medio Evo o all'Italia in pillole paventata da Mussolini e da Togliatti. Può certamente accadere che un territorio più ricco rimanga penalizzato da politiche pubbliche statali che privilegiano per gli investimenti le zone più arretrate. In questo caso vi sono due strade: o trovare maggioranze parlamentari disposte a modificare le normative promozionali, come quelle che fissano una riserva percentuale di investimenti al Sud, oppure avviare le procedure per accordi di programma con lo Stato centrale per ottenere il finanziamento aggiuntivo di interventi infrastrutturali prioritari. Nel caso della spesa corrente delle Regioni occorre considerare i vincoli costituzionali che prevedono livelli uniformi di prestazioni nel territorio nazionale nonché il contenuto della legge Calderoli sul federalismo fiscale. Quest'ultima prevede un meccanismo di perequazione integrale per la spesa sanitaria ed uno di perequazione parziale (al 75% della capacità fiscale media) per tutte le altre voci di spesa. A fronte del luogo comune sui

presunti 'privilegi' del Sud merita ricordare che la quota capitaria per il finanziamento del servizio sanitario premia Regioni del Nord come la Liguria e l'Emilia-Romagna, a causa della maggiore età media della popolazione, e penalizza Regioni meridionali come la Campania e la Puglia. Chi volesse cambiare questa impostazione, tagliando risorse alle Regioni con minori entrate fiscali, non potrà cavarsela con referendum regionali consultivi che pongono quesiti generici su l'articolo 116 della Costituzione (che non c'entra con queste materie), ma dovrà trovare maggioranze parlamentari coese sul proposito di modificare l'articolo 119 della Costituzione – che fissa il criterio dei livelli uniformi di prestazione – e di cambiare la legge Calderoli del 2009. In ogni caso, quando si entrerà nel merito della attuazione dell'articolo 116 si scoprirà che in una Regione come il Veneto l'eventuale attribuzione di tutte le competenze cosiddette concorrenti comporterebbe la cessione da parte dello Stato di una spesa annua, escludendo l'Istruzione, di circa 270 milioni, a fronte di un bilancio annuale che prevede per il 2017 spese per circa 13 miliardi⁴⁷.

Purtroppo i commenti ai referendum consultivi della Lombardia e del Veneto hanno ignorato questi dati di fatto. Solo in pochi hanno avuto il coraggio di affermare che i referendum sono stati uno strumento propagandistico per confondere le idee, e che non potrà verificarsi lo scenario dei benefici fiscali attesi⁴⁸. Ha prevalso, come al solito, la vuota litania sulla cosiddetta 'questione settentrionale' o la consumata metafora del 'vento del Nord', mentre i Presidenti delle due Regioni non hanno risparmiato promesse inverosimili. Il Governatore veneto ha rivendicato uno

⁴⁷ I dati sull'impatto finanziario dell'attuazione dell'articolo 116 per tutte le materie in questione sono stati elaborati da A. Filippetti, *A conti fatti con l'autonomia: il peso dell'istruzione*, *lavoce.info*, 24 ottobre 2017

⁴⁸ Tra questi segnalo G. Viesti, *Trattenere I tributi al Nord rompe il patto costituzionale*, *Il Messaggero*, 17 ottobre 2017 e P. Balduzzi, *Cosa succede dopo I referendum*, *Lavoce.info*, 23 ottobre 2017;

Statuto speciale e, nel frattempo, la possibilità di trattenere in Veneto il 90% delle entrate fiscali. Quello lombardo ha ufficialmente chiesto di poter trattenere 'soltanto' le entrate regionali del bollo auto e dei ticket sanitari, ma in una curiosa intervista al *Corriere del Mezzogiorno*, dopo aver quantificato in 54 miliardi il residuo fiscale della Lombardia, ha dichiarato di volerne trattenere la metà, destinando il resto agli investimenti al Sud che interessano le imprese lombarde⁴⁹ Questi golpe solo verbali, motivati da esigenze propagandistiche, confermano una vistosa dissociazione tra la sfera simbolica della politica e i contenuti amministrativi chiamati in causa dall'articolo 116 della Costituzione. Per fortuna questa strada non è stata seguita da una grande Regione come l'Emilia-Romagna che, pur avendo residui fiscali più elevati del Veneto, ha imboccato la strada più corretta del confronto di merito col Governo nazionale su alcune precise materie e competenze. Se si adottasse lo stesso metodo adottato alla fine degli anni Novanta con le leggi Bassanini non sarebbe strano poter attribuire ad una Regione ben organizzata, che svolge per esempio una buona politica di promozione dei beni culturali, anche le funzioni relative alla conservazione degli stessi, assegnando le risorse finanziarie attualmente iscritte nel bilancio dello Stato e le risorse umane dedicate, e così per la formazione e i servizi per l'impiego, la ricerca applicata ed il trasferimento tecnologico alle piccole imprese. Ovviamente in questi ed in altri campi le Regioni dovrebbero garantire guadagni di efficienza o affermare la disponibilità ad aggiungere ulteriori risorse dal loro bilancio autonomo per potenziare il servizio o la funzione. Seguendo questo metodo potrebbe in alcuni casi essere opportuno anche seguire la strada inversa, ossia certificare che alcune funzioni verranno coordinate

⁴⁹ A. Agrippa, Intervista a Maroni, *Corriere del Mezzogiorno*, 26 ottobre 2017

direttamente dallo Stato nelle Regioni che non ce la fanno ad assicurare degli standard accettabili di rendimento. Che poi si voglia conservare il vezzo linguistico di chiamare tutto ciò *federalismo differenziato* pazienza! La lingua italiana ha sopportato ben altre manipolazioni. Il problema è che per andare in questa direzione occorre predisporre accurati dossier sugli impatti organizzativi e finanziari della attribuzione delle competenze e delle funzioni amministrative, e modelli di cooperazione tra amministrazioni centrali e regionali. Esattamente quello che aveva dichiarato il Presidente della Regione Veneto nel 2010, affermando la necessità di effettuare una analisi dei costi e dei benefici associati alla richiesta di ulteriori funzioni per la Regione "per poter esprimere un giudizio di convenienza sull'acquisizione di ulteriori spazi di autonomia"⁵⁰.

Ma a questo punto, non potendosi ignorare il successo politico del referendum, la variabile decisiva sarà quella degli orientamenti prevalenti nella formazione del nuovo governo e della maggioranza parlamentare dopo le elezioni della primavera del 2018. Infatti sia per approvare modifiche costituzionali, come quelle necessarie per istituire nuove a Regioni a Statuto speciale, che per approvare in Parlamento le eventuali intese sull'articolo 116, servono maggioranze determinate e coese, condizione necessaria ma che appare poco probabile.

Un'altra questione da affrontare senza attendere Grandi Riforme è proprio quella dell'aggiornamento della Governance regionale, rendendola coerente con la nuova condizione delle 'Regioni amministrative'. Un tema prioritario è quello del potenziamento delle funzioni di indirizzo e controllo delle Assemblee rappresentative. Oggi le strutture

⁵⁰ La citazione è tratta da G.A. Stella, *L'autonomia piace a tutti (solo a parole)*, Corriere della Sera, 18 ottobre 2017

di supporto per lo svolgimento di queste funzioni sono scarse e, almeno in molte regioni, non idonee a svolgere questo delicato ruolo. Posto che spesso si utilizza impropriamente lo strumento legislativo per dare copertura a decisioni amministrative, la qualità della normazione è pessima; le funzioni di controllo spesso si risolvono in qualche interrogazione ispirata dalle notizie di stampa più che dalla attività ispettiva diretta, oppure in continue e spesso inutili audizioni; l'attività di indirizzo è resa spesso difficile dall'assenza di informazioni pertinenti e di Dossier di documentazione come quelli prodotti dai servizi del Parlamento nazionale. Se qualcuno promuovesse una nuova indagine sul rendimento delle istituzioni regionali esaminando la produzione legislativa e gli atti consiliari dovremmo aspettarci risultati molto deludenti. Anche su questo versante è venuto il momento di abbandonare la prosopopea del legislatore in sedicesimo e rafforzare il profilo prosaico di rappresentanti che si occupano del funzionamento dei servizi e incalzano gli amministratori in carica per migliorarne la qualità. In prospettiva si potrebbe anche superare la figura del Consigliere regionale a tempo pieno (come lo sono, o dovrebbero esserlo i parlamentari nazionali) , anche in considerazione che la produttività media degli attuali Consigli non arriva alla metà di quella del Parlamento nazionale. Sono stati di recente pubblicati i dati relativi al numero di riunioni dei Consigli regionali nei primi sette mesi del 2017, da cui risulta che in Calabria vi sono state solo sei riunioni, 12 in Campania, 14 in Emilia, 19 in Puglia, 23 in Lombardia.

Se a questi dati, che sono simili a quelli delle assemblee dei grandi Comuni, si associa la scarsa qualità delle norme (in Puglia sono state approvate nello stesso periodo con legge ben 11 variazioni per riconoscimento di debiti fuori bilancio

su un totale di 30 leggi). Insomma vi è ampia materia di riflessione per riforme incisive del sistema di rappresentanza. Ma un problema strettamente collegato alla innovazione nel sistema di rappresentanza è quello dello sfasamento tra la investitura regionale del Presidente, direttamente eletto dai cittadini di tutta la Regione, e quella più localistica su base sub-provinciale dei rappresentanti consiliari. E' vero che la riforma costituzionale approvata con la legge n. 1 del 1999 ha rafforzato i poteri del Presidente e dell'esecutivo da lui nominato, ed ha ridotto i poteri dei Consigli, introducendo anche la clausola dello scioglimento in caso di crisi politica, ma il metodo di elezione dei consiglieri, se si esclude l'introduzione del premio di maggioranza, è rimasto sostanzialmente uguale. Una delle conseguenze è stata la crescita della personalizzazione politica. Nel caso del Presidente la personalizzazione ha avuto i suoi effetti positivi, sia per l'incremento della responsabilità e della trasparenza democratica che per il maggiore livello di 'regionalizzazione' delle scelte politiche, associato alla ricerca di consenso dell'intera cittadinanza regionale (prima c'era un maggiore problema di bilanciamento territoriale delle giunte, e aveva un peso la provenienza territoriale del Presidente). Ma la personalizzazione ha riguardato notoriamente anche i consiglieri regionali, che devono procurarsi visibilità ad ogni costo e con diversi sistemi per 'conquistare' i voti di preferenza. Questo meccanismo ha svuotato dall'interno la già indebolita funzione di coordinamento e di sintesi da parte dei partiti politici, accelerando la tendenza che è stata definita come *franchising* dei partiti, i quali prestano il loro marchio ad una pluralità di piccoli imprenditori del consenso elettorale. Si è andato quindi consolidando uno strano miscuglio tra gli effetti maggioritari, determinati dall'elezione diretta del Presidente e dai premi di maggioranza, e la tendenza alla crescita della frammentazione. Chiaramonte ha

parlato efficacemente di "atomizzazione per effetto congiunto della polverizzazione dei e nei partiti"⁵¹. L'introduzione di soglie di sbarramento più elevate (in Calabria e Puglia sono state fissate al 4%) potrebbe ridurre il numero dei partiti, ma difficilmente arginerà la tendenza alla atomizzazione della rappresentanza. In questo contesto il rischio è che il Presidente, lungi dall'essere un Governatore secondo l'iconografia mediatica, sia costretto dietro le quinte a trasformarsi in un perenne mediatore del tiro alla fune tra diversi interessi territoriali in conflitto per l'attribuzione di risorse o per evitare sottrazione di risorse, come spesso accade nei Piani di riordino degli ospedali. Oppure, nel caso di coalizioni molto frastagliate, dover mediare tra le varie richieste di visibilità e potere. Non è semplice ridurre questa contraddizione strutturale, ma si dovrebbe lavorare per farlo, anche alla luce della natura dei servizi erogati dalle Regioni, che male tollerano sia approcci ultra localistici che *spoils system* esasperati dalle troppo numerose richieste di spazi di potere. La Regione Toscana è stata l'unica Regione ad affrontare il problema in modo radicale. Le preferenze sono state abolite, ed è stato introdotto un sistema di liste bloccate sia a livello regionale (il sostituto del vecchio 'listino') che provinciale. In compenso si dà la possibilità ai partiti di indire elezioni primarie aperte per la scelta dei candidati. Occorre evidenziare che il ricorso alle preferenze, pur essendo in crescita in tutta Italia, rimane un fenomeno caratteristico dell'Italia meridionale (il tasso di preferenza raggiunge l'89,6% in Basilicata, l'87,4 in Calabria, tra il 77% e il 79% in Abruzzo, Puglia e Campania). Vi sono invece Regioni del Nord come la Lombardia, ferma al 26,6%, o del Centro, come l'Emilia, al 28,2%. Sarà un caso che le Regioni

⁵¹ A. Chiaramonte, Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato, in A. Chiaramonte, G. Tarli Barbieri (a cura di), Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane, Bologna, pag. 248

meridionali abbiano rendimenti nella media peggiori? Ovviamente ciò non è attribuibile esclusivamente alle preferenze. Contano molti altri fattori socio-economici e culturali. Ma il problema esiste, e si collega anche ad un ruolo più incisivo che i partiti regionali dovrebbero svolgere per dare maggiore coerenza ed unitarietà alle politiche. Altrettanto importante sarebbe non lasciare al Consiglio regionale il monopolio della rappresentanza sociale. Se si conviene che il cuore dell'attività regionale non è tanto la legislazione quanto la fornitura di servizi al cittadino, si potrebbe assicurare una *voce* diretta a quest'ultimo, per esempio attraverso delle giurie popolari estratte a sorte che, sostenute da nuclei tecnici di supporto, potrebbero occuparsi di controlli a campione della qualità nella erogazione dei servizi regionali e di suggerimenti per il miglioramento continuo. Inoltre la dimensione regionale si presta bene alla effettuazione di sondaggi deliberativi per via telematica, a raccogliere valutazioni di impatto e giudizi preventivi nei processi legislativi e ad impostare forme di partecipazione formalizzata per le opere infrastrutturali di maggiore impatto, come si prevede di fare in Toscana, Emilia e Puglia.

In definitiva la morale che le Regioni dovrebbero trarre dagli insuccessi e dai risultati positivi della loro ormai lunga storia è proprio quella di non fingere ruoli non sostenibili, e di dedicarsi sempre più a dimostrare ai cittadini di essere istituzioni moderne, con una dirigenza sensibile e aperta all'ascolto, e capace di gestire i servizi in modo non burocratico e orientato all'efficacia. *Stato moderno Stato modesto* scrisse nel 1987 il sociologo francese Michel Crozier. *Meglio meno ma meglio* aveva teorizzato Lenin molti decenni prima, nel marzo del 1923, dopo aver preso atto dei difetti di velleitarismo della Rivoluzione russa. Potrebbero essere le due idee guida per migliorare le Regioni e riconciliarle con il popolo.

