

Per un “progetto di Regione”

Andrea Morrone

Abstract

La tesi sostenuta nel saggio è che la crisi del regionalismo italiano dipenda dalla mancanza di un progetto di Regione. Per realizzare questo progetto sono necessari: un Senato delle Regioni, un governo regionale in grado di organizzare un sistema integrato pubblico e privato a livello locale.

1. Dopo più di dieci anni dall'avvio delle riforme costituzionali che hanno riscritto i contenuti del diritto regionale e delle autonomie locali, pare arrivato il momento di guardare al futuro. Una simile prospettiva potrebbe sembrare azzardata, senza prima trarre un bilancio sull'esperienza del tempo trascorso. Non credo, tuttavia, che in questa sede sia necessario tornare a riflettere sulle stagioni del regionalismo dopo le riforme. Esistono ormai intere biblioteche su questo tema, nelle quali trovare resoconti più o meno dettagliati. Il comune denominatore è la constatazione di una sostanziale stagnazione del diritto regionale e locale. Svariate le ragioni.

La vicenda dei nuovi statuti regionali, avviata nel 1999, non si è ancora conclusa¹. I risultati sono stati però molto deludenti: i nuovi non

(1) Gli statuti approvati nella legislatura successiva a quella del varo della legge cost. 1/1999 sono stati quelli della Calabria (l.r. 25/2004), Lazio (l.r. 1/2004), Puglia (l.r. 7/2004), Emilia-Romagna (l.r. 13/2005), Liguria (l. statutaria 1/2005), Marche (l.r. 1/2005), Piemonte (l.r. 1/2005), Toscana (Bur 11 febbraio 2005) e Umbria (l.r. 21/2005). Nella successiva, hanno provveduto l'Abruzzo (Bura 10 gennaio 2007, n. 1), la Lombardia (Burl 24 maggio 2008, n. 21) e la Campania (l.r. 6/2009). Mancano ancora la Basilicata, il Molise e il Veneto. È significativo il ritardo rispetto alla prima stagione statutaria, specie quello di Regioni (come Lombardia e Veneto) che, per le maggioranze che le hanno governate, hanno svolto e tuttora svolgono un ruolo primario nella “lotta politica” per il federalismo e la devoluzione di nuove competenze. Sulla vicenda dei

sono molto diversi (per forma e contenuto) dai vecchi statuti, anche se debitamente aggiornati in qualche punto programmatico² e organizzativo³. La principale scommessa della legge cost. 1/1999, quella di consegnare la scelta della forma di governo alle Regioni in nome di un declamato bisogno di autodeterminazione, ha visto nascere dei replicanti⁴. La generale opzione per l'elezione diretta del presidente della Giunta regionale, secondo la soluzione indicata dell'art. 121 Cost., non solo ha tradito le aspettative, ma, per come ad essa si è arrivati, ha mostrato una refrattarietà consapevole delle classi politiche regionali a sperimentare modelli di governo *effettivamente* alternativi. Sono ben noti alla cronaca i ripetuti tentativi di eludere le regole costituzionali (tra cui quella del *simul stabunt simul cadent*, collegata all'elezione diretta del presidente della Giunta), alcuni dei quali sono raramente censurati in sede di controllo di costituzionalità⁵.

nuovi statuti regionali rinvio al mio *Lo statuto regionale, dopo le riforme*, in *www.forumcostituzionale.it*, saggio destinato agli *Scritti in onore di Luigi Arcidiacono*.

(2) Ma, sul punto, pesa come un macigno la giurisprudenza della Corte costituzionale che, in linea con i propri precedenti indirizzi, ha confermato la natura non giuridica né precettiva delle disposizioni c.d. programmatiche anche dei nuovi statuti: cfr. sentt. 372, 378 e 379/2004.

(3) Anche su questo profilo le Regioni hanno semplicemente sviluppato una prassi ben sperimentata nella prima fase statutaria, in particolare diretta a moltiplicare apparati e procedure. Hanno fatto molto discutere soprattutto le consulte di garanzia statutaria, ovvero i garanti regionali della "legalità statutaria" di leggi, regolamenti e in genere degli atti della Regione. Alcune vicende concrete hanno chiaramente mostrato quali complicazioni, specialmente di tipo politico, detti organi possono causare: specie quando lo statuto li ha collocati a valle del procedimento di approvazione della legge regionale (come nel caso dell'Emilia-Romagna) o, addirittura, dopo l'entrata in vigore della legge (come nel caso della Calabria). Sulla disciplina calabrese è intervenuta inevitabilmente la scure della Corte costituzionale: sent. 200/2008.

(4) Com'è noto, infatti, negli ordinamenti federali la realtà è esattamente opposta a quella prefigurata dalla legge cost. 1/1999, dato che storicamente gli Stati membri tendono a superare le proprie particolarità nell'organizzazione delle rispettive forme di governo per assumere caratteri analoghi a quelli del governo federale. Aveva messo in evidenza tutto ciò, proprio per criticare la scelta sottesa alla novella, A. BARBERA, *Sui limiti dell'autonomia statutaria*, in V. ANGIOLINI, L. VIOLINI, N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello stato regionale italiano*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 55 ss.

(5) Cfr. le decisioni della Corte costituzionale 304/2002, 2/2004 e 12/2006, per le vicende relative alle Regioni Marche, Calabria, Abruzzo. Per ricostruzioni recenti, cfr. S.

Il nuovo titolo V, dipinto come necessario quadro di riferimento delle c.d. leggi Bassanini sul “federalismo amministrativo”, è ancora soltanto un dato formale. Non solo non si è avuta una legge nazionale di attuazione degna di questo nome⁶, ma gli atti che la prassi legislativa e amministrativa hanno conosciuto sono stati spesso in contrasto con i contenuti della revisione costituzionale. Il contenzioso che ne è scaturito ha fatto della Corte costituzionale l’interprete autentico della riforma, e della sua giurisprudenza il contenuto di ciò che costituisce oggi il diritto regionale e locale effettivo: meglio, un coacervo di regole che, perciò, non può ambire ad avere alcuna organicità e coerenza. Neppure le autonomie locali hanno potuto ottenere quel riordino della legislazione vigente richiesto dai nuovi principi costituzionali. Il processo di costruzione dell’ordinamento locale è ancora fermo al testo unico varato, dopo le riforme degli anni ‘90, nel 2000, al quale hanno fatto seguito solo alcuni sporadici e perciò asistemati interventi in questa o quella materia di interesse locale, non sempre in linea con il nuovo titolo V⁷. Mentre, invece, la tanto decantata

CATALANO, *La “presunzione di consonanza”. Esecutivo e consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano, Giuffrè, 2010; A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli, Jovene, 2010; N. VICECONTE, *La forma di governo nelle regioni ad autonomia ordinaria*, Napoli, Jovene, 2010; M. RUBECCHI, *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, Roma, Aracne, 2010. È particolarmente emblematica, in materia di forma di governo regionale e prassi, “l’operazione Lombardo”, ossia l’iniziativa politica, messa in atto dal presidente della Giunta regionale della Sicilia Raffaele Lombardo, diretta a cambiare la maggioranza consigliere attraverso ripetuti (se ne contano almeno 3 in meno di un anno) rimasti nella composizione della Giunta regionale: il tutto, cioè, senza passare per il voto popolare, aggirando di fatto il principio del *simul simul* vigente anche per le autonomie speciali (art. 10 statuto siciliano, modificato dalla legge cost. 2/2001). Su questo caso, vedi S. CATALANO, *Il simul stabunt simul cadent nella recente vicenda politica siciliana*, in www.forumcostituzionale.it. Ancora più significativo che di questa operazione si sia discusso per un certo periodo come di una soluzione replicabile sul piano della forma di governo nazionale...

(6) Non così può dirsi la legge “La Loggia”, legge 131/2003, in parte mera parafrasi delle disposizioni costituzionali, in parte, quella più significativa, annullata dalla Corte costituzionale, per l’evidente contrasto con i principi che pure pretendeva di concretizzare: cfr. sent. 280/2004.

(7) Tra cui la sofferta modifica del regime dei servizi pubblici locali, o i controversi poteri di ordinanza, anche contingibile e urgente, dei sindaci in materia di “sicurezza urbana”. Su questi temi si rinvia a G. CAIA, T. GIUPPONI, A. MORRONE, *Quale ordinamento*

“Carta delle Autonomie locali” è ancora allo stadio di mera ipotesi⁸. Il fatto più interessante è che, (anche) dopo il varo del nuovo titolo V, si è continuato a farne un uso essenzialmente politico: sia quando la riforma costituzionale ha costituito aperto motivo di scontro tra le principali forze politiche; sia quando, più di recente, quelle stesse forze hanno ritenuto possibile convergere intorno all’attuazione solo di talune parti della novella. Nella prima fase, la discussione ha avuto ad oggetto, in maniera tutta ideologica, quale fosse il “vero federalismo”: quello della maggioranza di centrosinistra, che aveva approvato la legge costituzionale? Oppure quello della nuova maggioranza di centrodestra, che a quella legge contrapponeva il progetto di *devolution*?⁹ Com’è noto, l’apice si è raggiunto con l’approvazione parlamentare (e le polemiche che l’hanno accompagnata) della c.d. grande riforma. Fallito questo ardito disegno, grazie al referendum del 25-26 giugno 2006, il *leitmotiv* è improvvisamente cambiato. La seconda fase, infatti, si è caratterizzata per la ripresa del dialogo: messe da parte le armi, si è cercato di ripartire proprio dal nuovo titolo V. Sono così arrivate

per gli enti locali? Organizzazione servizi pubblici e “federalismo fiscale”, Bologna, Bononia University Press, 2009; sui poteri sindacali di ordinanza cfr. il numero monografico della Rivista *le Regioni*, n. 1-2 del 2010, nonché, anche per un inquadramento generale, il mio *Le ordinanze di necessità e di urgenza, tra storia e diritto*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 133 ss.

(8) La Carta delle Autonomie (AC3118), nell’ultimo testo predisposto dagli uffici dell’esecutivo, appare, nei suoi contenuti più significativi, più la fotografia dell’esistente che non l’indicazione di una traiettoria in senso effettivamente riformista dell’ordinamento degli enti locali.

(9) Dietro quella parola, in realtà, si nascondeva un disegno molto diverso da quello “eversivo” che molti interpreti e osservatori avevano letto nelle modifiche apportate al testo dell’art. 117, inserito nel progetto di riforma costituzionale approvato dalla maggioranza di centrodestra nel 2005: la disposizione, infatti, era molto poco devolutiva di nuove competenze alle Regioni, mentre in più punti finiva per riportare in capo allo Stato competenze che, molto generosamente, invece, il titolo V del 2001 assegnava e assegnava alle Regioni, anche se si tratta di materie di sicuro interesse nazionale. Su questa vicenda, cfr. i contributi raccolti, in vista del referendum del 25-26 giugno 2006, da G. MATTEOLI (a cura di), *Un no per le riforme*, edizioni il Riformista, 7/2006. A un risultato simile si è, comunque, arrivati lo stesso, per opera della Corte costituzionale, attraverso l’interpretazione dei titoli di competenza: leggendo restrittivamente molte materie regionali concorrenti e, all’opposto, estensivamente (specie mediante la categoria delle c.d. materie trasversali) molte attribuzioni statali esclusive.

altre stagioni: prima quella del “regionalismo differenziato”, dopo il c.d. federalismo fiscale.

Ricerca un comune terreno di intesa costituisce un fatto notevole: soprattutto nel contesto politico italiano; specie alla luce delle conseguenze prodotte da due revisioni costituzionali “a colpi” di maggioranza a distanza di pochi anni. Il tempo trascorso, anche se breve, ha mostrato la gracilità e il senso politico di quel tentativo¹⁰. La leva del regionalismo differenziato, che avrebbe dovuto mettere in moto processi *ulteriori* di diversificazione delle politiche regionali, dopo qualche spinta sul piano statale e regionale anche non occasionale, non ha avuto seguito alcuno. Forse per la velleità dei tentativi intrapresi, forse per la crescente consapevolezza circa la scarsa praticabilità di quella opzione. Il limite maggiore è stata l’idea di realizzare “forme e condizioni ulteriori di autonomia” senza un quadro di riferimento complessivo, secondo il modello ordinario desumibile dagli artt. 117 e 118 Cost. Differenziare ancora di più, dunque, ma senza avere prima

(10) Tutte le fasi che hanno scandito i passaggi salienti di questi ultimi dieci anni sono state connotate, quasi esclusivamente, da logiche politiche: i motivi che portarono al varo della legge cost. 3/2001 erano essenzialmente legati alla volontà del gruppo dirigente della maggioranza di centrosinistra di rispondere così alla minaccia di secessione della Lega Nord. L’approvazione, quasi senza discussione, nell’ultimo giorno della legislatura, era chiaramente il sintomo di un tentativo estremo, diretto a mettere a frutto la novella anche nelle imminenti elezioni politiche. Dopo il fallimento della “grande riforma”, nella quale la Lega Nord aveva chiesto e ottenuto la c.d. *devolution*, la discussione sul che fare è stata ancora una volta determinata dall’agenda degli attori politici. Il regionalismo differenziato ha occupato la scena, soprattutto perché alcune Regioni del Nord, guidate da coalizioni di centrodestra, spingevano in questa direzione (Lombardia e Veneto, subito seguite, però, dall’Emilia-Romagna e dalla Toscana). La fine anticipata della XV legislatura e la formazione del III governo Berlusconi hanno finito per archiviare quella prospettiva e per spostare l’attenzione sul tema, alla fine ritenuto decisivo, delle risorse finanziarie. Nella XVI legislatura, il federalismo fiscale è diventato il punto di convergenza del dibattito, ancora una volta per volontà della Lega Nord che lo ha preteso tra i punti programmatici dell’accordo di coalizione; ma anche per la spinta di proposte regionali (Lombardia e Veneto), dirette a chiedere con forza il mantenimento nei rispettivi territori di quote rilevanti del gettito delle principali imposte nazionali, in base al criterio per cui la ricchezza deve restare dove viene prodotta senza redistribuzione nazionale. Questi fatti hanno accelerato l’approvazione della legge 42/2009, sulla quale il Ministro leghista Calderoli (competente *ratione materiae*) è riuscito a far convergere anche parte dell’opposizione e, almeno formalmente, pure il mondo delle autonomie territoriali. Come si dice nel testo, però, questa convergenza pare più tattica che reale.

definito il volto nuovo di Regioni e enti locali, senza neppure aver riempito di contenuto l'art. 119 Cost.¹¹.

Che, a seguire, sia venuto il tempo del c.d. federalismo fiscale, non stupisce più di tanto. Anche la legge 42/2009 è stata presentata e, in effetti, ha avuto un consenso al di là della maggioranza di governo che l'ha approvata. Anche di questa legge si è detto essere il frutto di un piano di lavoro condiviso¹². Sin dall'esordio, tuttavia, è parso chiaro agli osservatori più attenti che dietro le rappresentazioni e la retorica ricorrenti si celava più di un'ombra: non solo per la genericità dei principi di delega, non solo per la complessità e l'indefinita ampiezza della fase di messa a regime, non solo per il carattere rapsodico e poco chiaro dei primi vagiti della fase di attuazione. Anche in questo caso, con il beneficio d'inventario che valutazioni simili devono consentire, l'impressione è che la convergenza, reale o fittizia, nasconda una volontà diversa da quella diretta a mettere in moto il processo di attuazione per un *nuovo Stato regionale*.

2. Quel che qui interessa approfondire è, tuttavia, un altro punto di vista. Il diritto regionale e locale è tuttora in mezzo ad un guado, in una transizione ancora senza orizzonte. Dalla quale, però, è necessario uscire e non è affatto indifferente il modo *come* uscirne.

Per spiegare, senza giustificare, lo stato dell'arte di questa nuova epoca del regionalismo italiano si è spesso chiamata in causa la responsa-

(11) Cfr., in argomento, due diversi punti di osservazione: C. BURATTI, *Federalismo differenziato. Il punto di vista di un economista*, e A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, entrambi in *Federalismo fiscale*, 1, 2007, rispettivamente pp. 191 e 139 ss.

(12) Sulla legge delega cfr. il commento di uno dei suoi principali autori: L. ANTONINI, *La nuova autonomia finanziaria regionale nel disegno di legge AS 1117*, in *Federalismo fiscale*, 2, 2008, p. 21 ss., nonché ID., *Relazione di insediamento della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale*, ivi, 2, 2009, p. 203 ss.; per alcuni commenti critici cfr. L. TOSI, *La fiscalità locale nel disegno di legge sul federalismo*, in *Federalismo fiscale*, 2, 2008, p. 39 ss.; F. OSCULATI, *La Bozza Calderoli. Federalismo delle regole. Federalismo delle scelte*, ivi, p. 61 ss.; più favorevole M. BERTOLISSI, *La delega per l'attuazione del federalismo fiscale: ragionamenti in termini di diritto costituzionale*, ivi, p. 89 ss.; nonché per gli aspetti più problematici G. VIESTI, *Il federalismo difficile*, in *il Mulino*, 5, 2010, p. 730 ss. e R. BIN, *Verso il «federalismo fiscale» o ritorno al 1865?*, in corso di pubblicazione in *le Regioni*, 2010.

bilità dei protagonisti. E, in molti casi, è davvero difficile nascondere i limiti mostrati dai componenti di classi politiche, regionali e nazionali, non sempre pienamente consapevoli del proprio ruolo. A ben riflettere, la situazione è questa perché continua ancora a essere assente un quadro generale di riferimento, che consenta di orientare il processo di attuazione, in sede politica e giuridica. Non c'è ancora, questa la mia tesi, un modello di Stato regionale sufficientemente condiviso, presupposto indispensabile per chiudere la transizione in linea con la storia e le esigenze effettive del nostro paese. Esistono solo dei punti di vista, spesso giustapposti, per non dire di peggio: solo slogan di propaganda politica, privi di qualsiasi consistenza teorica ed empirica. È con questa linfa che è possibile chiudere almeno qualcuna delle porte aperte da una lunga stagione di "riforme"? La mia opinione è che le novelle varate dagli anni '90 in poi sono soltanto parti scombinata di una grande incompiuta per l'assenza di un progetto ordinante. Proprio da qui occorre ripartire.

Un modello di Stato regionale ha bisogno innanzitutto di un retroterra culturale. La cultura delle autonomie, che ha avuto nella storia italiana solide radici ed eccellenti rappresentanti, è stata sacrificata sempre di più nel passato recente sull'altare della lotta politica partigiana. Sarebbe già uno sforzo notevole se si riuscisse a recuperare il comune senso delle parole e delle cose designate. Ma è soprattutto necessario ritornare ai fondamenti culturali delle esperienze regionali e federali senza perdere il senso della storia. Considerando i modelli teorici e le manifestazioni empiriche sempre in ragione dei contesti e degli obiettivi perseguiti. Vi è stata, specie tra noi giuristi, una diffusa tendenza a trarre le problematiche del regionalismo italiano entro angusti schemi formali, spesso perdendo di vista il reale. Bisogna tessere invece le trame di una cultura delle autonomie che coniughi la dimensione giuridica con l'analisi politica, sociale, economica, e geografico-territoriale. Una visione integrale dei fenomeni e delle relazioni che si manifestano sui territori. Se c'è una prospettiva metodologica che occorre seguire è quella istituzionalistica: considerare gli enti come organizzazioni della società. Come tali, perciò, destinati a operare *per* la e *nella* comunità di riferimento. In questo scenario, lo studioso di questioni regionali e locali deve rivestire l'*habitus* dell'intellettuale,

capace di svolgere il difficile mestiere di interpretare il reale piuttosto che il più mite e rassicurante piacere di contemplare le stelle.

Nella riforma del titolo V e, specialmente, nell'implementazione concreta si constata maggiormente la carenza di un disegno. Una Repubblica fondata intorno ai principi di unità, indivisibilità e decentramento non può essere adespota, non può reggersi solo sui propri arti, specie se questi sono cinque livelli istituzionali riconosciuti e proclamati come paritetici¹³. Per altro verso, non è neppure pensabile un organismo politico così complesso ma invertebrato: nel nostro caso, con enti di governo formalmente e materialmente in competizione, per ragioni connesse alla sovrapposizione di formule organizzative e attività materiali. Né gli strumenti predisposti o invernati per razionalizzare il quadro hanno finora dato buona prova di sé. I conflitti tra stato, Regioni e enti locali non si prevengono, né si risolvono quasi mai politicamente, o attraverso vie istituzionali, sulla base di una comune piattaforma programmatica. Questi conflitti, invece, vengono lasciati al loro destino, semmai si affrontano *ex post*, ma casualmente e senza spartito, mediante decisioni della Corte costituzionale che, per essere legate ai casi, non hanno normalmente e naturalmente una forza ordinante. La spinta – talvolta inerziale, talvolta promossa o avallata da certa letteratura intrisa di irenismo concettuale – verso una “pan-giurisdizionalizzazione” dei conflitti istituzionali non ha portato mai, né condurrà adesso, a risultati fruttiferi, proprio perché la via giudiziaria, anche quella della Corte costituzionale, non corrisponde mai all'attività connessa allo svolgimento di un piano di lavoro.

Questa tendenza ormai generalizzata, però, conferma e aggrava il vuoto di fini che connota il diritto regionale e locale, non solo da oggi. Non è certo questa la sede per entrare nel dibattito sulla necessità delle Province: si può solo notare come la discussione sfiori solo,

(13) Il fatto si complica ancora per la presenza di un sesto livello, quello dell'Unione europea. Questa tendenza a moltiplicare gli anelli della catena delle decisioni rende del tutto singolare l'esperienza del diritto pubblico italiano. Non solo rispetto all'esperienza di altri paesi federali o regionali, ma anche rispetto alla teoria e alla prassi economico-aziendalista, dove il *trend* è, invece, quello di ridurre i livelli delle decisioni e il numero dei decisori.

senza mai entrare dentro, il cuore del problema. Resta, infatti, nascosta la questione cruciale del disegno. Stato regionale o Stato federale non sono solo formule linguistiche o tipi organizzativi purchessia: rimandano invece a *sistemi* di governo materialmente costruiti intorno a comuni valori, realizzati mediante decisioni assunte innanzitutto in sede politica. Sistemi, mutuando un *topos* del discorso federale, per unificare ma senza uniformare¹⁴. Per muovere qualche passo avanti occorre abbandonare però la logica funzionalistica o il “competenzi-smo”, la nuova scienza delle competenze (normative, amministrative, gestionali, ecc.) in voga nella nostra letteratura, nella giurisprudenza costituzionale e nel dibattito quotidiano. Non chi fa che cosa: ma piuttosto perché. Funzioni e attribuzioni non vanno considerate come fini ma, più correttamente, strumenti di attuazione di un progetto, nel quale ciascun soggetto deve poter ricoprire un ruolo specifico.

3. In questo orizzonte prospettico ritengo necessario riavviare il dibattito specialmente intorno a due temi. *In primis*, la trasformazione del Parlamento bicamerale perfetto e paritario attraverso la strada di un Senato delle Regioni. Ho trovato sempre sterile impostare la discussione su questo punto utilizzando lo schema dilemmatico dell'*aut aut*: una Camera delle Regioni non è in alternativa al sistema delle Conferenze intergovernative. Semplicemente è differente la natura dell'istituzione, il livello e il tenore delle mediazioni che in essa possono essere svolte. Lo Stato regionale o la Repubblica delle autonomie che dir si voglia sono stati, e ancora sono, soltanto degli schemi di decentramento funzionale di tipo prevalentemente amministrativo. Per innestare una marcia diversa, l'obiettivo non può che essere quello di puntare alla creazione di una Camera di rappresentanza delle Regioni accanto alla sede della rappresentanza nazionale. Una scelta di questo tipo servirebbe anche per dare nuovo smalto al Parlamento italiano, specie per recuperarne la naturale funzione di luogo politico di mediazione e di sintesi. Un Parlamento a bicameralismo asimme-

(14) Cfr. su questi temi l'importante studio monografico di C. BOLOGNA, *Stato federale e national interest. Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, Bologna, Bononia University Press, 2010.

trico potrebbe assicurare, in termini unitari e generali, la tutela congiunta degli interessi della comunità politica nazionale e dei territori e delle collettività regionali e locali.

Sottolineo, però, “Camera delle Regioni”, non di tutte le autonomie territoriali e non¹⁵. Spingono in tale direzione non solo le esperienze costituzionali individuabili attraverso la comparazione giuridica; né solo motivi adducibili per amor di tesi. Vi sono, invero, ragioni di realtà. La storia politica e giuridica del paese dimostra certamente l’esistenza di una dialettica diretta, pressoché costante, tra Stato e enti locali; dialettica che, dopo il varo delle Regioni, è stata solo riprodotta, diventando semplicemente di tipo dualistico o pluralistico (come direbbe chi vuole nobilitare lo scenario complessivo). Occorre chiedersi quali frutti un simile dualismo abbia portato. L’esperienza ci consegna risultati niente affatto confortanti. Quella realtà duale o plurale¹⁶ non solo non è affatto riconducibile a un modello, ma ha alimentato relazioni anarchiche, ispirate da logiche apolitiche di egoismo campanilistico, talora fonte di pratiche diffuse di concorrenza sleale. L’assenza nel testo della Costituzione italiana di disposizioni analoghe alla *Bundestreu*e o a quelle che prevedono clausole di supremazia federale, non può condurre a ritenere estranei al nostro ordinamento costituzionale analoghi principi per l’unificazione politica di sistemi pluralistici¹⁷. Resta comunque un dato che le due tendenze, municipalista e regionalista, abbiano operato fin dai lavori della Costituente e, tuttora, spingano in direzioni diverse e, spesso, giustapposte. La riforma del titolo V, da questo punto di vista, ha solo acuito i termini di una storica ma dannosa contrapposizione. Uscire da questa situazione è, però, necessario, se si vuole organizzare lo Stato regio-

(15) Cioè sociali e/o funzionali, come pure era stato suggerito in alcune proposte di riforma.

(16) Augusto Barbera ha contrapposto, a questo proposito, l’immagine di un pentagono sottesa all’art. 114 Cost. a quella del triangolo delineata nel modello federale tedesco: cfr. *Dal “triangolo tedesco” al “pentagono italiano”*, in *Quad. cost.*, 1, 2002, p. 85 ss.

(17) In questo senso sistematico può essere letta e apprezzata la decisione della Corte cost. 303/2003.

nale secondo un progetto. Nel costruire una “Camera delle Regioni” non va sottovalutata la questione cruciale della sua composizione. Tra le diverse soluzioni ipotizzabili, tuttavia, deve essere affrontata e risolta positivamente quella relativa alla presenza in essa dei presidenti delle Giunte regionali. Dal mio punto di vista, non avrebbe molto senso mantenere le politiche di governo regionale solo all’interno del circuito della collaborazione intergovernativa. La soluzione ipotizzata potrebbe sterilizzare due rischi altrimenti probabili: una concorrenza non virtuosa tra Camera delle Regioni e Conferenze; la forza dimidiata della prima rispetto alle seconde.

4. È, purtroppo, rimasta nell’archivio delle buone intenzioni la volontà di fare della Regione un ente di governo delle autonomie, enunciata a partire dalla legge 142/1990 e pur avallata, anche se a singhiozzo, da qualche decisione della Corte costituzionale¹⁸. Allo stesso modo, sono note le resistenze che Comuni, Province e altri enti territoriali locali, istituzionali e non, hanno manifestato contro il tentativo, anche formale, di alcune Regioni diretto a costruire un sistema integrato delle autonomie locali. Nella legge 42/2009 sul c.d. federalismo fiscale tale questione resta praticamente senza risposta. Se un indirizzo nella legge delega è in qualche maniera tracciato, invero, esso pare andare proprio nella direzione di mantenere lo *status quo*. Basti richiamare solo un punto significativo: rimane sostanzialmente inalterato il collegamento diretto tra Stato e enti locali tanto per la fiscalità comunale e provinciale, quanto per la perequazione delle risorse disponibili, con chiara svalutazione della funzione di coordinamento regionale della finanza locale, che pure è contemplata negli artt. 117, 118 e 119 Cost. (oltretutto sperimentata nei sistemi federali). Con ciò voglio ancora una volta sottolineare che non è in discussione l’esistenza e la garanzia del pluralismo istituzionale, ma la necessità di ricostruire in termini unitari l’ordinamento delle autonomie regionali e locali, superando tentazioni o resistenze dualistiche. Questa strada non può che passare per la centralità delle Regioni, tanto sul versante della rappresentanza

(18) Cfr. le importanti sentt. 343/1991 e 16 e 49/2004.

parlamentare, quanto su quello della sintesi degli interessi e della selezione degli obiettivi da implementare da parte delle amministrazioni locali. O, ancora, questa può essere la soluzione in grado di attribuire alle Regioni quella dignità istituzionale che permetterebbe di farne un interlocutore credibile sia nei confronti dello Stato, sia, soprattutto, degli enti locali.

Certo, si tratta proprio di riprendere il discorso, mai adeguatamente approfondito, specie al di là della ristretta cerchia dei chierici, quasi mai avviato concretamente, della Regione come soggetto politico capace di governare il territorio e i suoi attori pubblici e privati¹⁹. Il futuro delle Regioni passa ancora per questo difficile sentiero. Ad essere in gioco, però, non è solo il futuro della Regione: su questo programma si misurano i connotati materiali della forma di Stato. Una volta si sarebbe detto: la Regione come “strumento di programmazione”; o la Regione come leva “per la riforma dello Stato”. A distanza di anni si è manifestata chiaramente la fallacia di quella prospettiva: non certamente in sé, ma per il contesto nel quale essa era destinata a operare. L'esperienza ci riporta cose molte distanti da quell'indirizzo: la Regione (e, con essa, il diritto regionale) è stata realizzata e ha operato essenzialmente come uno strumento dello Stato sociale, rappresentandone una variante organizzativa di livello decentrato. Salvo alcune significative vicende, espressione di genuina creatività regionale, che hanno avuto anche una funzione direttrice per la costruzione di formule organizzative nazionali²⁰, il ruolo delle Regioni è stato meramente di tipo esecutivo e redistributivo: con una formula icastica, quello di enti decentrati di spesa dello Stato. Si è assistito così alla progressiva amministrativizzazione della politica e della legislazione regionale e all'espansione macroscopica dell'organizzazione regionale diretta o indiretta²¹. Il governo regionale del sistema locale è stato

(19) Ancora attuali sono in proposito le riflessioni di A. BARBERA, *La Regione come ente di governo*, Bologna, Il Mulino, 1974.

(20) Come il sistema sanitario nazionale, anticipato dall'inventiva di un gruppo di illuminati dirigenti nella Regione Emilia-Romagna.

(21) Nonostante già il vecchio testo dell'art. 118 Cost. implicasse l'esercizio “normale” delle funzioni amministrative regionali mediante delega agli enti locali territoriali e non, o mediante avvalimento dei loro uffici.

totalmente trasformato in pratica burocratica centralizzata, sovrapposta tanto agli apparati statali, quanto soprattutto alle amministrazioni locali. Ciò ha certamente generato consenso, specie elettorale, ma occorre chiedersi quali ne siano stati i risultati in termini di vantaggi strutturali per gli amministrati.

La legislazione relativa al terzo decentramento si è sostanzialmente mossa dentro questa realtà: che, infatti, nella migliore prospettiva si trattava soprattutto di semplificare o di riordinare secondo un principio di ragione. Tutto ciò non allontana il sospetto che lo spirito delle riforme, di ieri e di oggi, poggi sull'assunto secondo il quale la costruzione dello Stato regionale passa attraverso modi, di volta in volta, diversi di configurare un decentramento prevalentemente di tipo burocratico. Il "modello" dell'Unione europea, da questo punto di vista, non ha aiutato affatto, ma ha semplicemente amplificato fenomeni già lungamente sperimentati nel nostro paese. La tutela degli interessi espressi dai territori, invero, non può essere realizzata adeguatamente né dallo Stato-apparato, né soltanto dagli enti di governo locale (e, tra questi, dal Comune, nonostante la maggior prossimità verso il cittadino): esse richiedono sintesi di livello regionale o interregionale. Occorre lavorare per dare alla Regione i poteri per governare le differenze territoriali locali: stabilendo gli obiettivi da perseguire nel medio e nel lungo periodo, raccogliendo e redistribuendo le risorse economico-finanziarie, mettendo in rete attori pubblici e privati mediante il coordinamento delle iniziative culturali, sociali ed economiche, lasciando poi l'amministrazione e la gestione concreta di funzioni, servizi e attività ai privati e agli enti locali, secondo una corretta applicazione del principio di sussidiarietà. Politiche e obiettivi regionali (e interregionali) da un lato, e amministrazione soprattutto di livello locale dall'altro. Direzione e coordinamento regionale e attività concreta dei soggetti pubblici e privati organizzata localmente. Sburocratizzare dunque le Regioni, per trasferire uffici e attività nei luoghi dove vive e opera il cittadino.

Questo "progetto di Regione", non divisivo né conflittuale, ma diretto a costruire un sistema di governo della cosa pubblica integrando pubblico e privato, non si realizza senza un corrispondente e adeguato meccanismo di finanziamento. Il giudizio sul processo di attuazione

del c.d. federalismo fiscale dipende, allora, non tanto dai suoi contenuti, quanto dal contesto nel quale è destinato ad operare²². Il fatto che non sia chiaro il disegno complessivo rappresenta una pesante ipoteca su questa, ma in genere su qualsivoglia, legge di attuazione dell'art. 119 Cost. Senza un progetto di Regione e con essa di Stato regionale l'unica cosa sicura sarà che il federalismo fiscale asseconderà tutto quello che detterà l'agenda politica. Non si spiegherebbero altrimenti la genericità dei principi della delega, la tecnica del continuo rinvio dei provvedimenti che dovrebbero definire i capisaldi della legge (come costi standard, fabbisogni standard, livelli essenziali delle prestazioni, ecc.), la fotografia della legislazione vigente quanto alle entrate tributarie di Stato, Regioni e enti locali; la frantumazione della funzione di perequazione²³; la confusione normativa tra fonti di finanziamento ordinario (quelle destinate a coprire le spese per l'esercizio delle funzioni ordinarie di Regioni e enti locali) e mezzi straordinari di copertura del fabbisogno; le notevoli eccezioni ai principi di parità tra gli enti territoriali e di responsabilità degli amministratori, stabilite per ragioni di pura opportunità politica mascherate di necessità²⁴. Senza dire, ovvio, che le manovre di bilancio annuali seguono indirizzi economico-finanziari del tutto estranei ai contenuti del federalismo fiscale. L'avvio del processo di attuazione deve pure fare i conti con il mutato quadro normativo europeo, per effetto della crisi internazionale, che ha spinto gli organi europei a varare stringenti regole sulle politiche di bilancio e finanziarie degli Stati membri. Non c'è dubbio,

(22) Per un mio commento, cfr. *Enti locali, Regioni e Stato nella legge delega n. 42 del 2009 sul "federalismo fiscale"*, in G. CAIA, T.F. GIUPPONI, A. MORRONE (a cura di), *Quale ordinamento per gli enti locali?*, cit., p. 159 ss.

(23) Basti pensare, in particolare, sia alla creazione di tre fondi perequativi destinati a Regioni, Province e Comuni, l'uno statale, gli altri regionali, sia alla confusione tra perequazione ordinaria e perequazione speciale previste invece distintamente nell'art. 119, commi 3 e 5, Cost., sia alla perequazione infrastrutturale di difficile inquadramento tra l'una e l'altra.

(24) Vedi gli interventi per i Comuni di Roma, Catania, Palermo, o il *favor* per le Regioni speciali il cui regime finanziario non viene intaccato ma anzi ulteriormente salvaguardato, nonché le misure straordinarie (che invero sono di carattere ordinamentale) per ripianare i deficit di bilancio di talune Regioni in collegamento alla spesa sanitaria.

infatti, che i già ristretti ambiti di intervento delle decisioni fiscali e di spesa degli Stati (e, a cascata, degli enti territoriali regionali e locali) dovranno essere riparametrati al nuovo patto europeo di crescita e di stabilità. È nella dimensione europea che, oggi, si trovano le coordinate dei sistemi nazionali di allocazione delle risorse finanziarie, delle decisioni di bilancio, delle politiche di entrata e di spesa dei governi territoriali.

In mancanza di un condiviso quadro di principi, l'attuazione del federalismo fiscale deve essere comunque messa al riparo dal sospetto che si tratti solo di una risposta simulata ai problemi di un paese che, come viene ripetutamente detto, deve restare unito e si vuole mantenere unito. Da questo punto di vista, la prospettiva di Regioni forti, sul piano nazionale, mediante la rappresentanza parlamentare, e su quello interno, come enti di cerniera di un sistema di governo delle comunità locali, può costituire una via feconda soprattutto per rinsaldare l'unità del nostro paese. C'è da chiedersi, viceversa, quale ruolo potrebbero giocare Regioni deboli, separate dal solco di una ancora irrisolta questione meridionale, reso ancora più profondo dalla costruzione di una mitica questione settentrionale, contrapposte ancora di più agli enti locali, l'attività dei quali dovrebbero indirizzare e coordinare. Proprio per questo è necessario individuare il progetto di riferimento. Nel nostro caso, siamo ancora dentro il processo di unificazione politica voluto dalla Costituzione oppure abbiamo imboccato la via per una secessione silenziosa?

