

**Da un federalismo “insincero” ad un regionalismo “preso sul serio” ?
Una riflessione sull’esperienza regionale**

di Augusto Barbera
(2 ottobre 2012)

(saggio destinato agli *Studi in memoria di Nicola Greco*)

Cosa intendo dire

Dopo tanta retorica federalista le Regioni italiane hanno oggi meno slancio (e in alcuni casi meno potere) di qualche anno fa. Non mi riferisco ai rigurgiti anti regionalisti di questi mesi conseguenti alla ri-esplosione della “questione morale”. Mi riferisco invece alla grave crisi finanziaria che ha investito l’Europa che mette in discussione l’improvvisato “federalismo” italiano, sollecitando scelte sempre più centralizzatrici per il governo della finanza pubblica e pone, piuttosto, il problema della costruzione, a livello sovra-nazionale non infra-nazionale, di più solide strutture europee di ispirazione federalista (ma del resto fenomeni analoghi attraversano l’autonomismo spagnolo e lambiscono persino il federalismo tedesco).

Eppure le Regioni non solo rimangono uno snodo essenziale per rinnovare lo Stato ma, in più, oggi rappresentano un mezzo indispensabile per fare fronte alle sfide della globalizzazione. Di esse va tuttavia precisato quale sia la loro missione e quale il quadro in cui devono operare.

Il pensiero autonomista italiano ha una tradizione importante, sia nella componente laico-repubblicana che in quella cattolico-democratica, e di esso si è nutrito anche il pensiero meridionalista (ma ha anche ragione Roberto Bin nel sottolineare quanto pesi l’assenza di una diffusa cultura delle autonomie : Bin 2011). E’ vero: la questione settentrionale ha posto problemi inediti ma essi possono essere affrontati con una decisa riforma dello Stato e con una coraggiosa riforma fiscale rialimentando la “spinta propulsiva” del regionalismo senza ricorrere ad un pasticciato e insincero federalismo (*sham federalism*, nella letteratura anglosassone).

A più di quaranta anni dalla loro istituzione le Regioni non mostrano, dunque, un volto definito. Progettate in fretta dalla Costituente e sulla base di visioni contrastanti, sono state riformate nel 2001 senza un approfondito dibattito e sotto la spinta delle elezioni politiche imminenti.

Non è una vicenda nuova. Anche la Costituente non ebbe un disegno coerente. Mentre i democristiani furono regionalisti alla Costituente e centralisti dopo il 18 aprile del 1948 la posizione delle sinistre fu simmetrica: contrarie o tiepide nei confronti delle Regioni alla Costituente e regionaliste dopo la sconfitta del Fronte popolare.

La prima elezione dei Consigli regionali avviene nel 1970 per dare una struttura articolata alla politica di programmazione nazionale ma determinate fu il tentativo di dare ai comunisti – sulla cui tolleranza parlamentare si reggevano le maggioranze governative di fine anni sessanta - quello spazio (e non solo nell’Italia centrale) che era loro precluso a livello nazionale. Divenute terreno di sperimentazione politica negli anni settanta (le “Regioni aperte” alle politiche consociative) subiscono un marcato declino negli anni ottanta, fino a ridursi in quegli anni ad agenzie di spesa decentrata dello Stato, di una spesa vincolata per l’80% circa dalle politiche centraliste.

Il successo delle liste leghiste all’inizio degli anni novanta rilancia il tema: in particolare nella Commissione De Mita-lotti, nel biennio 1992-1993, aperta a un “regionalismo forte” ma decisamente contraria a qualunque cedimento federalista. Poi l’improvviso esplodere delle vocazioni federaliste in tutti i partiti. Vocazione maturate, in pochi mesi, o addirittura

settimane, nella primavera del 1995, al momento della formazione del governo Dini e alla vigilia delle elezioni regionali, vale a dire nel momento in cui la Lega, ribaltata la alleanza con Berlusconi, diviene l'ago della bilancia per qualunque maggioranza di governo.

La Commissione D'Alema nel biennio 1997-1998 si spinge più avanti ma si arena a causa delle note difficoltà politiche insorte fra la maggioranza di centrosinistra e l'opposizione di centro destra che aveva recuperato la Lega di Bossi. Alla vigilia delle elezioni politiche del 2001, in funzione tattica, nel (vano) tentativo di catturare voti dell'elettorato leghista, la maggioranza di centro sinistra, con una mossa improvvisa, stralcia il pezzo "federalista" della proposta della Commissione e procede a tappe forzate alla riforma del Titolo V della Costituzione.

La mia vocazione regionalista è sperimentata: sono stato in prima fila nelle battaglie regionaliste, come studioso fin dalla fine degli anni sessanta, successivamente come componente il Consiglio regionale dell'Emilia Romagna, e in Parlamento come presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali ma, nonostante questa mia inclinazione, ebbi ad accogliere con preoccupazione il varo convulso del generosissimo testo di riforma del Titolo V. Non mi convinceva la strumentalizzazione politica di quanti (almeno fino ad allora) poco avevano creduto alle riforme autonomiste né mi convinceva l'eccesso di astratto ideologismo autonomista di quanti invece alle autonomie credevano. Non mi convinceva il metodo, frutto di un eccesso di consociativismo istituzionale, e non il punto più alto di una missione politica del Parlamento: è facile, infatti, intravedere nel testo stesso le intese pasticciate fra le associazioni dei Comuni, quella delle Province e la Conferenza delle regioni.

La perdurante assenza di un robusto disegno di riforma dello Stato e di riordino del governo locale è la naturale conseguenza di simili premesse. In questo quadro alcuni capitoli vanno riaperti altri mantenuti chiusi.

Un capitolo da non riaprire: la dimensione territoriale delle Regioni

Nel Rapporto 2010 della prestigiosa Società geografica italiana e in un saggio recentemente pubblicato sul Bollettino della stessa si mette in rilievo la discrasia fra il massiccio trasferimento di funzioni dell'ultimo quindicennio e "l'assenza di una "trattazione sufficientemente approfondita...dei confini territoriali entro cui verranno esercitati codesti poteri" (Castelnuovi, 327 ss.). Stretto è infatti, dal punto di vista amministrativo, il collegamento fra le funzioni esercitate e l'assetto e la dimensione del territorio. So bene quanto controversa sia la nozione di Regione. Essa ricomprende, quanto agli aspetti dimensionali, livelli definiti "macroregionali,"mesoregionali" e "microregionali", oppure, quanto agli aspetti relazionali, "regioni omogenee", "regioni funzionali" (queste ultime a loro volta "monocentriche o policentriche"). Le "Regioni costituzionali", come è noto, sono state costruite dal Costituente assumendo come base i compartimenti statistici elaborati a metà Ottocento da Cesare Correnti e Pietro Maestri, (Maestri 1864 su cui Gambi 1963) che non sempre coincidevano con le "Regioni storiche". La discussione fu chiusa rapidamente con l'approvazione dell'ordine del giorno Targetti (29 ottobre 1947), su cui si baserà la formulazione degli articoli 131 e 132 della Costituzione, che fissano l'elenco delle Regioni ma prevedono anche possibili variazioni di confini (già con legge costituzionale nel 1963 si diede vita alla Regione Molise). La storia di tale ordine del giorno è ancora tutta da chiarire non potendosi escludere che esso sia stato spinto dal bisogno di evitare che prendesse spazio la tesi delle Regioni storiche, vale a dire delle "Regioni piccole" (la Marsica, la Romagna, la Lunigiana, il Casentino, il Salento, l'Irpinia, il Sannio, il Cilento, il Monferrato, la Sabina, la Daunia ecc.), di dimensioni minori rispetto ai compartimenti statistici, non in grado peraltro di coesistere con le circoscrizioni provinciali (che si era ormai deciso di salvare).

Nonostante il consolidamento dell'esperienza regionale non sono mancati, e non

mancono, tentativi di ridisegnare i confini delle Regioni. All'inizio degli anni novanta la discussione fu avviata da uno studio della Fondazione Agnelli, negli anni successivi ravvivata dalla proposta delle macroregioni della Lega. La Commissione De Mita-Iotti si rifiutò di discutere del tema portato avanti con vigore da Gianfranco Miglio obiettando che ormai l'elenco dell'art.131 della Costituzione era non rivedibile se non con le specifiche procedure previste dal successivo articolo 132 per le variazioni di confini delle attuali Regioni. Una recente proposta del Presidente della Regione Lombardia (settembre 2011) tende a rilanciare il tema ma non si comprende se tesa a cercare volatili spazi sui media o, peggio, a lanciare messaggi alle fumisterie leghiste sulla "Padania". Nelle stesse settimane, peraltro, il Presidente della Provincia di Brescia lanciava l'idea di una Regione bresciana come risposta alla tentata abolizione delle amministrazioni provinciali.

Comunque non sono mancate, in tempi più o meno recenti, concrete iniziative tradottesi in sia pur iniziali e fragili atti procedimentali, volte a dare vita a nuove Regioni, quelle relativi alla istituzione della Regione Romagna, della Regione del Salento, della Moldaunia (Molise più la provincia di Foggia), del Salento, del Friuli occidentale (Pordenone più l'acquisizione dal Veneto dei Comuni del Portogruarese) e di altre ancora (Ferlandino Molinari 2009). Ha persino varcato le porte della Corte costituzionale (Sent.n.278 del 2011) la iniziativa di 81 Comuni della Provincia di Salerno per la istituzione della Regione salernitana (anch'essa come reazione, promossa dal Presidente della Provincia, al tentativo di soppressione della stessa).

A parte dubbi persistenti e proposte destinate a risonanza mediatica il quadro appare comunque consolidato e i tentativi di riscrittura di questi mesi corrono il rischio di aprire inutili e defatiganti discussioni. Appaiono invece meno velleitari i tentativi di modifica dei confini regionali, soprattutto dopo il successo del passaggio dalle Marche all'Emilia Romagna dei comuni dell'alta Val Marecchia (conclusosi nell'agosto 2009). Almeno per quanto riguarda l'aggregazione a Regioni ordinarie essendo più complesse le aggregazioni alle regioni a statuto speciale.¹

Un capitolo aperto.: l'amministrazione del territorio fra Comuni "polvere", Province superate e Regioni assenti

Prima abolite dalla Commissione per la Costituzione, poi improvvisamente recuperate con un voto d'Aula dell'Assemblea Costituente (su pressione delle burocrazie centrali), invano rimesse in discussione negli anni settanta all'atto dell'attuazione delle Regioni, le Province rappresentano un nodo non risolto dell'ordinamento regionale.

Importante il ruolo svolto da taluni gruppi dirigenti provinciali, spesso di alto livello politico, ma la sopravvivenza delle amministrazioni provinciali è incompatibile sia con la istituzione delle Città metropolitane sia con i processi di aggregazione fra Comuni, già in atto e da incentivare ulteriormente. E in ogni caso le Province svolgono funzioni non sempre incisive e comprensibili per l'opinione pubblica. Come giustificare la loro competenza sugli edifici delle scuole medie superiori quando allo scopo appaiono meglio attrezzati i Comuni che già si occupano dell'edilizia per le scuole medie ed elementari? Come giustificare le loro competenze per la individuazione dei siti per le discariche dei rifiuti se diviene un'occasione per porre un veto all'ingresso nel loro territorio dei rifiuti di altre Province (emblematico il caso della Campania)? E come non ritenere deludente la gestione delle altre funzioni ambientali impropriamente (e confusamente) caricate sulle spalle provinciali?

¹ v. la Sentenza della Corte n.66 del 2007 che ha precluso ad un Comune l'aggregazione alla Valle d'Aosta o più di recente la decisione dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Cassazione – in G.U. del 12 aprile 2011 – che ha precluso l'aspirazione della Provincia di Belluno di attivare un procedimento per l'aggregazione alla Provincia di Trento.

Anche se legate, talvolta, a capoluoghi che mantengono una sia pure limitata funzione di irradiazione mercantile, le Province finiscono per insistere in confini spesso irrazionali sotto il profilo economico-sociale. Si va dalla Provincia di Torino con 315 Comuni a quella di Prato con 7 Comuni; dai quasi quattro milioni di abitanti della Provincia di Roma ai 90.000 della Provincia di Isernia. Esse sono, per lo più, espressione storica della (antica) conquista del Comune sul contado e talvolta corrispondono a "regioni naturali" (il Salento ad esempio) ma il più delle volte sono state " *illo tempore*" disegnate con riferimento alle esigenze dei governi pre-unitari ed unitari per il mantenimento dell'ordine pubblico o per il controllo delle attività periferiche (così le Province del Piemonte - quattro allora - disegnate da Napoleone fondendo insieme le vecchie articolazioni di origine feudale). O, più di recente, rappresentano un modo per dare spazio a gruppi politici locali (da ultimo la Provincia di Monza, voluta dalla Lega, o quelle di Fermo e Barletta-Andria-Trani volute da altri gruppi).

L'ambiente in cui si muovono non sempre è loro favorevole. Sono avvertite come un peso dai Comuni, soprattutto dal Comune capoluogo; sono tollerate come un diaframma dalle Regioni; sono invisibili spesso ad altri importanti centri della Provincia (cui talvolta si vuole dare soddisfazione dando vita a Comunità montane o riesumando i Circondari o moltiplicando il numero delle Province). Facendo da supporto all'istituto prefettizio hanno in passato goduto del favore del Governo centrale. Ponendosi come una dimensione né troppo forte, come il livello regionale, né poco controllabile come il livello dei collegi uninominali, hanno anche goduto del favore delle strutture di vertice dei partiti nazionali. I testi di riforma degli enti locali varati in questi decenni - sia quello del 1990 che il Testo unico del 2000 - non hanno dato una risposta valida ai problemi di riassetto del territorio mentre varie discipline settoriali hanno sovrapposto le funzioni di ben quattro o cinque livelli generali di governo, quello statale, quello regionale, quello provinciale (e/o metropolitano), quello comunale (più le Comunità Montane o, nelle Città maggiori, le Circoscrizioni). Né maggiore chiarezza è venuta dal d.lgs. 112 del 1998 (c.d. decreto Bassanini) che ha valorizzato le amministrazioni provinciali, caricandole di funzioni improbabili, spesso mai effettivamente assunte.

Prima il Governo Berlusconi (d.l. 138 /2011), poi il Governo Monti (d.l.201/2011 e d.l. 95/2012 conv. in l.189/2012) hanno tentato il riordino e l'accorpamento delle stesse ma con esiti ancora incerti mentre si sono arenati alla Camera i vari progetti di riforma costituzionale per la loro soppressione (n.1694 e abbinati fra cui un progetto approvato dal Consiglio dei Ministri l'8 settembre 2011).

Il vero problema non è, come alla base del citato progetto di riforma costituzionale, la creazione di un vago "ente intermedio" fra la Regione e i Comuni ma il superamento della frammentazione comunale e la riorganizzazione del potere locale in un ambiente funzionale all'esercizio delle funzioni e all'erogazione dei servizi (Greco,129 ss.). Per quanti sforzi di intelligente collaborazione fra Comuni si siano prodotte in questi decenni - ma solo in parti limitate del Paese - rimane una marcata dissociazione fra dimensione territoriale e processi economico sociali da governare (comprensori, distretti, patti territoriali).

Un dato fa riflettere. Degli 8102 comuni della Repubblica il 75% ha meno di 5000 abitanti (400 Comuni hanno meno di 100 abitanti). Solo il 2% dei Comuni supera i 20.000 abitanti. Mentre 7045 Comuni hanno meno di 10.000 abitanti, solo 44 Comuni hanno più di 100.000 abitanti e in essi risiede un quarto della popolazione italiana. Ma soprattutto, come è stato documentato in una ricerca ancora attuale (Rotelli 1998, 173 ss.), i quasi 4000 Comuni al di sotto dei 2000 abitanti hanno un bilancio pro capite superiore del 25 - 30 % rispetto ai Comuni medi, ma godono di servizi pubblici inferiori in media del 30% circa.

Non credo che siano destinati al successo interventi autoritativi per ridurre e riordinare il

numero dei Comuni i cui confini sono il frutto di secoli di storia, romana, feudale, ecclesiastico-parrocchiale. Essi sono falliti nella stessa Francia gollista (che ha ridotto di soli 1.157 i suoi quasi 36.000 Comuni, 32.700 dei quali con meno di 2000 abitanti), ma altri Paesi (Norvegia, Finlandia, Austria, Germania, Olanda, Belgio) hanno registrato significative esperienze di riordino e accorpamento .

Come documenta la fonte dianzi citata mentre in Italia le competenze regionali in materia hanno portato a un sia pur lieve aumento del numero dei Comuni (da 8.056 nel 1971 a 8102 nel 1995), in Germania per l' azione dei *Länder* si era passati nel 1989 da 24.282 Comuni del 1968 a 8505 Comuni (i Comuni con meno di 5000 abitanti erano passati da 22.722 a 6.478). Anche i *Länder* dell'Est, dopo la riunificazione, hanno avviato un deciso processo di razionalizzazione che ha visto ridurre il numero sia dei circondari che dei Comuni. Non dobbiamo dimenticare, inoltre, che il Regno Unito è passato negli ultimi vent'anni da 1400 a 369 distretti e la Svezia da 1037 a 272 unità locali, la Danimarca da 1278 a 275.

Diverse le possibilità offerte agli stessi Comuni dal Testo unico del 2000, sia per quanto riguarda le "Unioni di Comuni", sia le altre forme associative. Ma si può e si deve - io credo - fare di più . E un passo in questa direzione viene dal citato decreto sulla "spending review". Nella costruzione di livelli sovramunicipali bisogna comunque tenere conto delle diverse realtà regionali. Non sono la stessa cosa i grandi comuni delle Puglie e i piccoli comuni della Lombardia. E' necessario che il potere locale sia strutturato con la necessaria flessibilità escludendo una indifferenziata "*reductio ad unum*" in contrasto con la complessità dei fenomeni da regolare ma facendo sì che governo regionale e governo locale costituiscano un sistema unitario di governo, evitando sia miopi chiusure municipalistiche, sia paralizzanti neocentralismi regionali. A questo proposito credo che sia necessario *affidare l'ordinamento locale al legislatore regionale*, come già avviene per le Regioni a Statuto speciale, ma, a differenza delle Regioni speciali, mantenendosi nell'ambito di principi stabiliti a livello nazionale.

Più maturo sembrava, fino a qualche anno fa, il tema della costruzione delle *Città metropolitane*, ma le complesse e defatiganti procedure , più volte modificate in questi anni e da ultimo nel citato decreto 95/2012 appaiono tali da fare ancora una volta ritenere che tali aree - gangli vitali attraverso cui l'economia globalizzata interagisce - siano destinate a rimanere per lungo tempo senza un governo unitario . Ma è concepibile che aree come Milano o Napoli vedano insistere sul proprio territorio tanti piani regolatori generali quanti se ne contano – all'incirca - nell'intera Svezia?. E' accettabile che il Comune di Milano vieti la circolazione delle auto (ottobre 2011) ed altrettanto non facciano i 103 Comuni che lo stringono intorno? In breve: le Città metropolitane devono rappresentare un modo per riorganizzare il governo comunale ovvero devono, quali "città - regione", assumere la funzione di governo di un'intera area di irradiazione regionale o, più modestamente, devono divenire una versione moderna dell'Ente Provincia? Da quasi un secolo altri Paesi si sono orientati – lo dico semplificando - verso un Comune a doppio livello, vale a dire un Comune metropolitano che accorpa i il Comune capoluogo e i comuni dell'area metropolitana , , preposto ai "servizi reali", a sua volta suddiviso in Comuni urbani, preposti ai "servizi alla persona" , secondo il modello del *Great Council of London*. Era questo il disegno alla base (con qualche sgrammaticatura) della legge 142 del 1990 che aveva previsto l'istituzione delle città metropolitane (Barbera 1991, 291 sss.). Se non si dà vita ad un efficiente sistema di governo locale ben difficilmente potrà decollare una efficiente amministrazione del territorio. Si è coltivata una pretesa vocazione legislativa delle Regioni (peraltro più declamata che incoraggiata) mentre si è frustrata la possibilità per le stesse di dare vita ad un "sistema" delle amministrazioni regionali e locali². L'opposto – vedi ad esempio il sistema federale tedesco - di quanto praticato in

² . Significativo quanto accaduto attorno al potere regolamentare. Sottolineo in proposito due punti. In primo

altre parti d'Europa.

Infatti la distinzione fra la Regione che dovrebbe esercitare solo funzioni di legislazione e programmazione e gli enti locali che dovrebbero gestire l'amministrazione appare più un assunto ideologico (giustificato anche dalla deteriore tendenza regionale ad accrescere gli apparati) che un criterio di efficienza. La Corte, a partire dalla sentenza 303/2003, ha superato tale scissione e ha unificato la funzione legislativa attorno alla funzione amministrativa. Decisione alquanto discutibile che capovolge la tradizionale unificazione della funzione amministrativa attorno alla funzione legislativa (come era nel testo del 1948) ma che ci aiuta a considerare superata la rigida distribuzione delle materie a vantaggio di un più flessibile riparto di compiti basato su principi di adeguatezza-sussidiarietà di tutti i livelli di governo.

Un capitolo ancora aperto: a che servono le Regioni ?

“Centro “ e “periferia”, poteri di direzione del centro e spazi di autonomia delle periferie , rappresentano , in necessaria antitesi dialettica, due poli dello Stato moderno. Questo dibattito ha accompagnato in particolare la formazione e lo sviluppo dello stato italiano . Ma negli ultimi decenni la tendenza prevalente è stata quella di cedere a tentazioni ideologiche. Da una parte una linea genericamente e aprioristicamente “autonomista”, per la quale trasferire una funzione alla Regione è meglio che lasciarla allo Stato ; e per la quale , in via di principio , trasferirla ai Comuni è meglio che lasciarla alla Regione. Una lettura in chiave di “sussidiarietà” viene oggi detto, aggiungendo ulteriori connotazioni ideologiche . A questa linea si contrappone una politica centralista , meno ideologica ma non meno graffiante, che cerca di trattenere allo Stato centrale il maggior numero di funzioni ora prendendo spunto dalla tutela di veri o presunti interessi nazionali, ora dal coinvolgimento di interessi comunitari, ora dal perseguimento di (più o meno) malintese politiche meridionaliste , ora dall'attenzione crescente ai vincoli di bilancio.

Entrambe le linee spesso trascurano gli obiettivi da perseguire e finiscono per basarsi su analisi economico-sociali non corrette. Le politiche pubbliche portate avanti dai governi regionali meriterebbero una più attenta analisi, che non posso qui operare (riferimenti in Trigilia 2006; Felice 2007). Politiche peraltro assai condizionate dall'assorbente impegno delle Regioni nell'amministrazione della sanità che assorbe oltre l'80% dei bilanci regionali. Mi limito invece, in questa sede, a sottolineare che le Regioni e il sistema delle autonomie possono avere un futuro apprezzabile se riusciranno a colmare il vuoto di una promessa non mantenuta, riuscendo a porsi finalmente come strumento per una profonda riforma dello stato, e se saranno in grado di meglio rispondere ai problemi posti dall'economia globale .

A questo scopo le Regioni devono battersi su un duplice fronte, non solo su quello più tradizionale delle politiche centraliste ma anche su quello, non meno grave, delle regressioni municipaliste.

Parto dal primo.

a) il mare aperto della globalizzazione

luogo la scissione fra potere legislativo affidato in condominio allo Stato e alla Regione (perché potere “concorrente”) e potere regolamentare nella stessa materia affidata alle sole Regioni (scissione ,del resto, di fatto messa in discussione dalla Corte con la Sent. 151/2005). Tale scissione peraltro ha avuto come rimedio l'emersione di una nuova categoria di atti - gli “atti non aventi natura regolamentare”- che rappresentano non solo una anomalia ma hanno portato alla caduta di tutte le garanzie previste per gli atti normativi (parere del Consiglio di Stato, obbligo di pubblicazione ecc.) . In secondo luogo il fiorire di una certa letteratura che vede come conseguenza del (giusto) riconoscimento di un potere regolamentare ai Comuni da parte dell'art. 117 il superamento del principio di legalità, vale a dire la sottrazione del potere regolamentare locale ai vincoli della legislazione statale e regionale.

Più volte ho molto insistito su una funzione delle Regioni per la riforma dello Stato, per il superamento di apparati anchilosati e non aperti alle innovazioni, e per la costruzione di una amministrazione regionale e locale in grado di fare sistema, superando antichi dualismi fra apparati statali e amministrazioni locali (Barbera 1977; Barbera 1991). Ma dalla fine del secolo scorso vi è di più. Una più intensa funzione dei governi regionali è richiesta, anche e soprattutto, dai processi di globalizzazione, tanto quanto è richiesta la costruzione di organismi sovranazionali, quelli europei in primo luogo (Barbera, Califano 27). La riscoperta, non solo italiana come è noto (Kenichi Omahe 1996), della dimensione regionale e locale è frutto di un bisogno di ritorno alle radici, di reagire ai processi di omologazione culturale a livello planetario, ma non basta fermarsi a questa constatazione: è soprattutto la dimensione globale dell'economia e quella locale che si richiamano a vicenda. L'espressione "*glocal*" (*global + local*) richiama efficacemente questo intreccio. Come causa ed effetto, insieme, di tali processi, accanto alla finanziarizzazione e transnazionalizzazione dell'economia, si è accelerato il passaggio dall'impresa "fordista" al modello dell'impresa "a rete", diffusa, interconnessa e ad alta tecnologia. E' appena il caso di ricordare che mentre l'organizzazione fordista è modellata in modo piramidale - e ha come interlocutore direttamente lo stato centrale o gli stessi organismi sovranazionali - l'impresa a rete ha bisogno di un contesto territoriale favorevole, né centralizzato, né frammentato in logiche microlocalistiche e municipalistiche. E' questa una delle ragioni per cui la competizione in una economia globale tende sempre più a porsi *come competizione fra sistemi regionali*. La competizione non riguarda solo le imprese ma avviene fra i sistemi territoriali entro cui si collocano le imprese stesse.

Le variabili territoriali costituiscono ormai fattori esterni all'impresa, strettamente dipendenti dall'ambiente in cui essa opera, sia sotto il profilo della sua infrastrutturazione che con riferimento ai valori culturali in esso radicati. Si parla in proposito di regionalismo economico. Basti pensare, per esempio, allo sviluppo del Galles, di importanti zone dell'Irlanda, della Regione del Reno settentrionale, della Regione catalana, dell'area di Tolosa, della Regione del Rodano, oppure, in altri Continenti, della Regione-Stato di Singapore, della Regione di Osaka, della Silicon Valley, di San Diego ecc.. L'esperienza italiana dei *distretti industriali* - spesso con dimensioni territoriali più ridotte - rappresenta una variante significativa di tale regionalismo economico, talvolta presa in considerazione come modello in varie parti del mondo.

L'ho detto in più occasioni (Barbera, 2000): solo robusti livelli regionali e locali di governo - che facciano fra loro sistema - sono potenzialmente in grado di creare tali condizioni ambientali; di favorire cooperazione fra imprese, flessibilità dei fattori della produzione, intercambiabilità di conoscenze. Solo tali livelli di governo possono fornire, in particolare, adeguati "servizi reali" alle imprese, dalla formazione professionale, manageriale e imprenditoriale, alla infrastrutturazione del territorio, alle reti di approvvigionamento (idrico, energetico, ecc.), ai sistemi integrati di trasporto e di comunicazione, al cablaggio e all'informatizzazione, ai servizi di disinquinamento.

Tale funzione dei governi regionali e locali richiede non "meno stato" ma "più stato", esige *un rafforzamento dei poteri di direzione dello Stato centrale; un'azione non uniformizzante ma unificante*. Non mi riferisco solo alla necessità di mantenere l'attenzione del governo nazionale sulle grandi imprese (messe da parte negli anni scorsi con grave indebolimento dell'economia manifatturiera nazionale) ma alla necessità di rilanciare una funzione statale che spinga i vari poteri - lo dicevo prima - a *fare sistema* e riesca a inquadrali nel necessario contesto europeo. Uso volutamente, a tal proposito, un'espressione ormai desueta ma che va rilanciata: una *funzione di programmazione nazionale*. Ritengo ancora attuale, infatti, un altro obiettivo su cui anni fa mi sono intrattenuto e che veniva riassunto con lo slogan "la Regione per la programmazione (nazionale)"(Barbera 1977).

Inutile dire che la sgrammatica riforma del Titolo V pretende (ma per fortuna su questo punto è stata travolta dagli eventi) di mantenere solo in capo alle Regioni la materia dell'industria.

In questo quadro - ma questo è altro argomento - si spiega l'interesse delle parti sociali (nonostante le resistenze della CGIL) a superare il rilievo assorbente della contrattazione a livello nazionale, che ha depresso sia il dinamismo delle imprese e delle stesse organizzazioni operaie (anche con riflessi sulle retribuzioni), sia i livelli territoriali regionali e locali (nonostante i "patti territoriali" ed altre forme concertative) ed ha peraltro ignorato - aggiungo - un possibile livello europeo di concertazione .

b) le chiusure del localismo corporativo

Come prima dicevo la competizione fra imprese ha bisogno di un contesto territoriale favorevole, né centralizzato, né frammentato in logiche micro-localistiche e municipalistiche . Dei limiti del centralismo, paralizzante e uniformizzante, si è tanto discusso in letteratura ma delle chiusure di un certo localismo corporativo non sempre si ha piena coscienza avvertendosi ancora l'eco delle tendenze dei decenni precedenti in cui si erano manifestati (enfaticizzati dagli annuali rapporti del Censis) gli effetti positivi delle tendenze localistiche di sviluppo. Così non è più; anzi localismo e municipalismo sono oggi una delle palle al piede dell'economia italiana. Le ragioni di sofferenza sono diverse. Ne indico alcune:

- a) la pianificazione territoriale invischiata in logiche anarco-campaniliste. I riferimenti potrebbero essere tanti . Quelli più eclatanti sono offerti dalla devastazione del territorio che si manifesta in ogni situazione climatica avversa. In materia urbanistica ormai - per colpa dei comuni e debolezza (o inerzia) delle Regioni - gli unici controlli previsti sono, di fatto, quelli repressivi operati dal giudice penale. Altri riferimenti sono meno eclatanti ma non meno devastanti: in molte regioni diffusa è stata la tendenza a costruire una zona industriale accanto ad ogni campanile ingolfando i trasporti, accrescendo i fenomeni inquinanti e sottodimensionando in alcuni casi, o sovradimensionando in altri, i servizi reali alle imprese. Dopo le promesse del primo regionalismo sono stati messi da parte i tentativi di concentrare tali insediamenti in aree comprensoriali o distrettuali;
- b) la ricchissima rete delle aziende pubbliche locali (le ex municipalizzate) frenata da logiche municipaliste e da una legislazione erratica che non incoraggia la concorrenza e il superamento delle inefficienze;
- c) le infrastrutture progettate al di fuori di ogni razionale disegno nazionale e/o regionale, accrescendo i costi per la finanza locale e trascurando le grandi opere. La moltiplicazione degli impianti aeroportuali, spesso con aziende in grave deficit e a carico della finanza pubblica decentrata, è solo uno degli esempi . Abbiamo il maggior numero di aeroporti in Europa e spesso in zone assai contigue (tra Milano e Venezia un aeroporto ogni quaranta km) o a traffico limitato (nell'aeroporto di Siena, nel 2008, 798 passeggeri , poco più di 2 passeggeri al giorno, ma medie analoghe o di poco superiori ad Albenga, Aosta, Parma , Forlì ed altre città): "l'assurda pretesa di un aeroporto in ogni Provincia", spesso con bilanci deficitari ha denunciato il Ministro Passera (in "il Sole 24 ore" del 9 dicembre 2011) . Ma si potrebbe continuare con altri esempi: dagli enti fieristici ai mastodontici palazzi dei congressi.

Mentre gli enti locali fanno a gara nel costruire infrastrutture sovradimensionate gli stessi utilizzano invece i loro poteri di veto (formali o informali) per impedire l'insediamento di impianti ritenuti inquinanti, dai termoconvettori per i rifiuti alle centrali per la produzione o lo stoccaggio di energia. Da tempo, inoltre, l'alleanza fra corporazioni mediche e interessi campanilistici rende impossibile in alcune regioni una seria pianificazione ospedaliera . E'

la stessa logica municipalista che ha portato le Università a disperdere energie, disseminando sedi universitarie in ogni comune di media grandezza (in 57 Comuni nel 2010, fra cui, ad esempio, Baronissi, Avezzano, Spinetoli, Iglesias ecc.), alla ricerca di fondi messi a disposizione da enti locali e fondazioni bancarie (spesso solo per il primo quinquennio addossando poi gli oneri alla finanza statale).

Non sempre le Regioni sono riuscite a superare tali resistenze localistiche. La riforma del Titolo V non è riuscita ad incidere su queste tendenze. Anzi i poteri di veto e di interdizione si sono accresciuti con il testo del 2001 che ha reso di competenza legislativa regionale (sia pure concorrente) materie come la “*produzione e distribuzione nazionale dell’energia*” (ad esempio, per le centrali elettriche o per i rigassificatori) o che, con una norma che non ha uguali in altri ordinamenti, ha reso il Comune titolare (in linea di principio, salvo verifica della sua adeguatezza da parte della legge) di ogni funzione amministrativa (cui secondo una certa dottrina si accompagnerebbe la relativa competenza regolamentare, al di fuori – addirittura - degli stessi vincoli legislativi).³ La lettera p) dell’art.117 riservando allo Stato la legislazione sulle “funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane” ha dato dignità costituzionale ad una assurda separatezza fra il livello di governo regionale e quello locale. In breve non si è data alle Regioni quella possibilità di fare sistema con gli enti locali, cui prima mi riferivo, preferendo mantenere un accentuato sistema di relazioni dirette fra Stato ed enti locali.

Capovolgo una superficiale vulgata secondo cui le Regioni soffocherebbero le autonomie; è vero l’inverso: le Regioni non sono riuscite a “governare” secondo logiche unitarie gli interventi dei poteri locali. Ma *localismo e centralismo si richiamano a vicenda*: basti pensare alla micro-legislazione che dopo la approvazione del nuovo Titolo V ha continuato imperterrita a contrassegnare l’attività legislativa del Parlamento nazionale. Stretta fra un pendolo centralista e un pendolo localista l’Italia non è riuscita a realizzare importanti politiche territoriali e rischia un ulteriore declino.

Dopo la riforma del Titolo V: la “frantumazione” delle materie

Quelli appena descritti non esauriscono i problemi irrisolti, ed anzi aggravati, dalla riforma del 2001. L’inversione del catalogo delle competenze ha aggravato, non semplificato la distribuzione ottimale delle stesse. Si è mantenuta ed aggravata per molti aspetti la sovrapposizione delle competenze fra Stato e Regioni.

E’ stata più volte messa in rilievo l’assurda “regionalizzazione” di materie quali “le grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione”; la “produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell’energia”; l’“ordinamento della comunicazione”; la disciplina delle “professioni”, “la previdenza complementare e integrativa”. Trattandosi di materie “concorrenti” lo Stato dovrebbe limitarsi alla legislazione di cornice mentre alla Regione dovrebbe essere riconosciuta la disciplina legislativa della materia: Sempre alla Regione dovrebbe essere riconosciuta, in ogni caso, in via esclusiva, la potestà regolamentare e quella amministrativa (addirittura da affidare, di norma, ai Comuni). Se si fosse dato seguito attuativo a questa scelta, ad esempio, il c.d. “terzo pilastro” della previdenza

³ Per dare un’idea di talune singolarità cito un episodio fra tanti: nel 2004 il Consiglio dei Ministri impugna una legge dell’Emilia Romagna: perché non ha attribuito ai Comuni o alle Comunità montane la competenza per “le autorizzazioni all’installazione e all’esercizio delle reti di trasporto e distribuzione dell’energia”; e perché la Regione, pur avendo delegato le Province, non ha riconosciuto alle stesse anche un pieno potere regolamentare. La Corte costituzionale (Sent.246/2006) respinge la censura relativa alla mancata attribuzione ai Comuni ma annulla, per violazione dell’autonomia regolamentare delle Province, la norma regionale che tratteneva il potere regolamentare in capo alla stessa Regione (peraltro in via cedevole fino al subentro dei regolamenti provinciali). Non so se censurare il neo-Costituente che ha attribuito tale potere alle Regioni; o la Regione che ha delegato le Province; o il Consiglio dei Ministri che ha impugnato; o la Corte costituzionale per la sua decisione (che peraltro aveva da tempo riconosciuto la legittimità delle clausole di “cedevolezza”).

avrebbe dovuto essere affidato alle Regioni e sarebbero da considerarsi illegittimi i regolamenti statali in materia. La Corte costituzionale con indubbia (ma opportuna) forzatura, fin dalla Sentenza 313 del 2003, ha iniziato a “riformattare” questo disegno. Ho avuto una qualche parte nel progettare l’inversione del catalogo delle competenze di Stato e Regioni, uno dei punti di forza del nuovo Titolo V ma non me ne assumo una parte di responsabilità. Cito a mia difesa gli atti parlamentari: nel corso dell’indagine conoscitiva sulle “Forme di governo regionale”, svoltasi a cura della Commissione parlamentare per le questioni regionali, di cui ero allora Presidente, nella seduta del 20 febbraio 1991 proposi di individuare in un nuovo testo dell’art.117 i compiti in cui il legislatore statale avrebbe dovuto concentrarsi in modo esclusivo, lasciando le restanti funzioni alle Regioni. Pensavo all’obiettivo di utilizzare la riforma regionale come modo per riformare lo Stato, non solo come modo per accrescere le competenze regionali. Volevo con detta soluzione sia abbandonare la sterile ed estenuante ricerca della (allora) tanto inseguita “divisione ottimale delle competenze”, sia lasciare allo Stato la possibilità, in ogni caso, di approvare norme di indirizzo per la legislazione regionale. La formula a questo scopo da me suggerita richiamava l’art. 72 del *Grundgesetz*: il legislatore statale può intervenire – proponevo – “*allorché ravvisi che una questione non può essere efficacemente regolata dalla legislazione delle singole regioni o lo richiedano la tutela di fondamentali interessi nazionali*” (Forme di governo, p.317 degli Atti, nonché p.291 del volume edito a cura della Camera dei deputati). Tale proposta venne fatta propria dalla Commissione De Mita-lotti per le riforme costituzionali e quindi passata in eredità alla Commissione D’Alema ma poi nel definitivo testo di riforma del Titolo V sparì ogni riferimento agli interessi nazionali.

La mia proposta, in realtà, era mossa da una sfiducia verso ogni forma di distinzione rigida delle competenze e da una maggiore fiducia verso un sistema di cooperazione nella definizione delle funzioni che coinvolgesse i vari livelli di governo, fino a dare la parola decisiva, a determinate condizioni, al Parlamento nazionale, irrobustito da una Camera nella quale fossero rappresentate le Regioni.

Mi sembrava che ad un ampio trasferimento di funzioni dovesse corrispondere la tutela di taluni interessi nazionali, comunque denominati (Bologna 2010): anche negli Stati federali (quelli veri) spetta ai Parlamenti nazionali fare valere il “*Gesamtstaatlichen Interesse* attraverso la “*Konkurrierende Gesetzgebung* (Germania), oppure il “*National*” o “*Federal interest*” attraverso la *Supremacy clause*, la *preemption*, ed altro ancora (Usa).

L’esperienza di questi anni ci dice che l’interesse nazionale, cacciato dalla porta è rientrato dalla finestra. In una Repubblica “*una e indivisibile*” la strada, del resto, era obbligata. Tale recupero, tuttavia, è avvenuto non ad opera del Parlamento, in quanto sede della rappresentanza nazionale, ma piuttosto della Corte costituzionale, chiamata così a fare da custode improprio dell’interesse nazionale⁴.

In particolare nella giurisprudenza della Corte costituzionale gli interessi nazionali sono

⁴ Nel momento in cui dava vita ad un originale “Stato regionale”, il Costituente aveva posto la Corte costituzionale a custodia della legalità costituzionale (come avrebbe potuto richiedere Hans Kelsen) e il Parlamento a custodia degli “interessi nazionali” (come avrebbe potuto richiedere Carl Schmitt, ma per il Capo dello Stato). Unico l’obbiettivo ma diversi gli strumenti: il giudizio di “legittimità” in un caso, quello di “merito” nell’altro, il primo affidato alla Corte costituzionale, il secondo al Parlamento. Come avevo sostenuto in un volume degli inizi degli anni settanta (Barbera 1973) gli interessi nazionali sono identificati dai fini e dai valori su cui le forze politiche egemoni fondano la decisione di considerarsi uniti nella Repubblica italiana. Se è vera questa conclusione – che supera sia la tesi di chi identifica tali interessi negli “obbiettivi fissati nell’indirizzo di maggioranza” (Mortati ed altri) sia la tesi di chi li riferisce a non ben precisabili “interessi della Nazione italiana” (Martines ed altri) – ne deriva che tale limite non può considerarsi travolto dalla riforma: esso permane quale espressione dell’unità stessa della Repubblica e trova un aggancio testuale nell’art.5 della Costituzione (e di cui peraltro v’è traccia indiretta nel nuovo art.120 laddove prevede i poteri sostitutivi del Governo a tutela della “unità giuridica o dell’unità economica”).

riusciti a farsi strada in vario modo : attraverso le *clausole* individuate dallo stesso art. 117 (la “tutela della concorrenza”, l’ordine pubblico”, i “livelli minimi delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, l’ambiente“, nonché gli stessi “vincoli comunitari”); attraverso il *principio di sussidiarietà*; attraverso la trasformazione delle materie di competenza esclusiva dello Stato in *materie-valori* (o *materie-fini* o *materie-compito* o addirittura *materie non materie*), in grado di tagliare trasversalmente le competenze regionali (*ex pluris* le Sentenze 282/2002 , 407/2002, 232/2005 , 272/2004 , 259/2004).

Attraverso il principio di sussidiarietà, che nel testo del 2001 riguardava la distribuzione “ottimale” delle funzioni amministrative, la Corte ha riportato le funzioni legislative al livello istituzionale più adeguato . Ho prima citato la Sentenza 303/2003, frutto del delicato lavoro di Carlo Mezzanotte , che proprio utilizzando il principio di sussidiarietà ha ritenuto legittima anche l’assunzione diretta da parte dello Stato, nelle materie concorrenti, sia di funzioni amministrative nel campo delle opere di interesse strategico (persino l’erogazione di un contributo nella Sentenza 37/2004), sia dello stesso potere regolamentare (nella Sentenza 151/2005). In altre occasioni, in modo ancora più netto, la Corte , per escludere o ridimensionare la possibile competenza regionale, ha parlato di “*dimensione nazionale*” di interessi relativi a determinate materie (per esempio per la disciplina del mercato del lavoro: sentenza 50/2005) , o di “*materie non frazionabili*” (per esempio la Sentenza 388/2004 a proposito di mobilità del personale o la Sentenza 405/2005 relativa agli ordini professionali nazionali) o, in modo ancora più spinto, di “*dimensione macroeconomica di un intervento*” (le Sentenze 134/2005 e 14/2004). Altrettanto legittimi sono stati riconosciuti i poteri delle autorità indipendenti i cui poteri sono volti alla tutela di interessi unitari anche in materie regionali (così, con alcuni distinguo verbali, la Sentenza 88/2009).

La tanto celebrata “clausola di residualità” a favore delle Regioni – per le materie non espressamente riservate allo Stato né condivise con lo stesso - è stata fortemente ridimensionata richiedendo, prima di riconoscere la competenza regionale, che si verifichi se un oggetto possa essere ricondotto, in ragione degli interessi e delle finalità prevalenti, entro l’ambito di una delle materie contenute nell’elenco delle competenze esclusive dello stato o, comunque, nell’ ambito delle materie concorrenti; così è avvenuto per la circolazione stradale (Sent. 428/2004); così per lo spettacolo (Sentt. 255/2004 e 205/2005); così per determinati aiuti alle imprese (Sent. 354/2004); e persino per gli asilo nido (Sentt. 370 /2003 e 320/2004). Da aggiungere, infine, la progressiva applicazione alle Regioni dei principi della legge 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, come traspare anche dalla vicenda della “Scia”, vale a dire della “segnalazione certificata inizio attività” prevista dalla novella dell’art.19 di detta legge (Sent.119/2010)⁵.

Utilizzando, inoltre, il principio di “*leale collaborazione*” si sono di fatto redistribute le funzioni fra i vari livelli di governo ma talvolta richiedendo “intese c.d. forti” fra Stato e Regioni (a parte la citata Sentenza 303/2003 meritano di essere ricordate le Sentenze 6/2004 e 383/2005 in materia di energia e la Sentenza 222/2005 in tema di trasporto locale). Avere previsto l’intesa fra Stato e Regioni nelle materie ricollocate a livello nazionale ha portato, tuttavia, ad accrescere i *poteri di veto* di Regioni ed enti locali. La previsione di tali intese ha consentito la “correzione” (ma forse è meglio dire una “lettura adeguatrice” ?) di talune parti del Titolo V ma ha finito per introdurre non poche paralisi decisionali, incompatibili con la tutela di interessi nazionali, definiti dalla stessa Corte fondamentali (per esempio nella Sentenza 4 /2004).

Infine -ma ne parlo nel successivo paragrafo – è stata ampiamente utilizzato dal

⁵ Sarebbe stato conseguente, in questo quadro, ripristinare la categoria delle norme “cedevoli”, che lo stato può adottare anche nelle materie di sicura competenza regionale con vigenza temporalmente limitata fino all’intervento del legislatore regionale (così la Sentenza 13/2004 in materia scolastica e tante altre).

legislatore e dalla Corte per legittimare interventi statali particolarmente incisivi la competenza concorrente in materia di *“armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”*.

Dal “federalismo fiscale “ al “coordinamento finanziario”

Ho parlato di flessibilizzazione delle funzioni regionali e statali cercando di superare ogni tentazione (la chiamo così) “competenzista “ ma come dare un orientamento per la coerente e concreta applicazione dell’art. 119 sul federalismo fiscale che richiede l’individuazione delle funzioni *“normali”* di Regioni ed enti locali, da finanziare *“integralmente”*?

La legge delega n.49/2009, i decreti attuativi e la legge 85/2011 hanno portato a significative innovazioni, in particolare per quanto riguarda il superamento della *“spesa storica”* e l’individuazione dei costi standard, il tentativo di individuare i livelli essenziali delle prestazioni, la uniformizzazione dei modelli di bilancio e i pur traballanti meccanismi premiali e sanzionatori per amministratori regionali e locali. Ma gli strumenti che individuano le risorse regionali devono ancora essere ricalibrati riuscendo a individuare fra gli obiettivi dei governi regionali non le singole competenze ma alcuni grandi funzioni: la infrastrutturazione del territorio regionale; la mobilità all’interno del territorio ; la organizzazione dei servizi sociali e sanitari; i servizi reali alle imprese e la qualificazione e riqualificazione professionali e, ferme restando le norme generali sull’istruzione e l’autonomia delle istituzioni scolastiche, i servizi scolastici.

Negli ultimi mesi del 2011 è cambiato il quadro: tutte le funzioni regionali , e il loro finanziamento , sono stati fortemente sollecitati dalla grave crisi economico-finanziaria che caratterizza questi anni tormentati dell’Europa e dovranno fare i conti con il *“new fiscal compact”* in via di definizione da parte dei Paesi dell’Eurozona. Prima dal Governo Berlusconi, poi dal Governo Monti sono state varati con decreto legge provvedimenti legislativi che hanno inciso pesantemente sulla finanza regionale e locale, e quindi sulle stesse materie regionali .

Secondo una rilevazione curata da Simone Calzolaio, e in via di completamento (Calzolaio 2012), una ricerca su banca dati per il periodo 2001-2006 riscontra l’espressione *“coordinamento della finanza pubblica”* in 42 norme o atti provenienti da autorità statali mentre una stessa ricerca per il periodo 2007-2011 riscontra 178 risultati, di cui 34 contenuti in decreti-legge, 64 in decreti legislativi e 54 in leggi ordinarie ⁶. Sempre secondo detta indagine nel 2010 la Corte ha adottato 210 Sentenze, di queste 22 decisioni recano menzione , a vario titolo, del *“coordinamento finanziario”* mentre nel 2011 su 166 Sentenze ben 25 recano la stessa menzione (circa il doppio rispetto agli anni precedenti). Peraltro, fin dalle sentenze 4 e 36 del 2004 e 417 del 2005 (ma così anche la 419/2007) la Corte ha statuito che il legislatore nazionale possa imporre vincoli alle politiche di bilancio delle Regioni (ed ovviamente degli enti locali) ove necessari al riequilibrio della finanza pubblica, anche se essi si dovessero tradurre in limitazioni alle competenze legislative della Regione stessa (Sent.141/2010). Esse, tuttavia, aggiungeva inizialmente la Corte, devono riguardare il contenimento generale della spesa ma non le singole voci. Come affermato nella Sentenza 36/2004 *“ che, in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale, quest’ultimo possa, nell’esercizio non irragionevole della sua discrezionalità, introdurre per un anno anche un limite alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi, tenendo conto che si tratta di un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle*

⁶ Si tratta comunque di dati, come avverte lo stesso Autore, da ulteriormente elaborare atteso che in taluni casi il riferimento all’espressione è dovuto al richiamo dei poteri della Commissione permanente per il coordinamento finanziario.

risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa”.

Ma la Corte è andata oltre. Progressivamente, accentuandosi la crisi economica e finanziaria, questa demarcazione è stata superata⁷: per esempio la Sentenza 169 del 2007 ha considerato legittimo il limite specifico all'assunzione di personale a tempo determinato previsto dalla finanziaria per il 2006 (legge 198/2005). Ed è stata superata giungendo a ritenere costituzionalmente legittimo l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, anche ispettivo (Sent.122/2011), o di regolazione tecnica da parte delle amministrazioni dello Stato (Sent.112/2011; 57/2010; 190/2008;159 /2008), fino, ad esempio, a sindacare il sistema di rilevamento delle presenze del personale dirigente (Sent.325/2011). E questo anche nei confronti di Regioni a statuto speciale (fra le tante ormai Sent. 229/2011; 120/2008;169/2007) tanto da fare concludere che siamo di fronte “a un processo politico gigantesco” che avrebbe introitato “il risanamento economico fra i valori costituzionali” (Longo 2011, 20).

In breve: l’*“armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica”* ormai si affianca, in modo sempre più incisivo, quale limite “finalistico “ (Sent.306/2003), agli altri limiti prima indicati e ha finito per distaccarsi e rendersi autonomo dall'iniziale collegamento con i vincoli comunitari derivanti dal “patto di stabilità” (almeno nel senso che può essere utilizzato per riconoscere la competenza statale, anche a prescindere dalla violazione del patto di stabilità)..La riforma dell'art.81 della Costituzione , approvata da parte delle due Camere con larga maggioranza, richiesta a complemento del programma *Europlus*, porrà ulteriori vincoli alle Regioni. E' confermata, per Regioni ed enti locali, la regola già prevista dall'art.119 Cost. che consente le operazioni di indebitamento solo al fine di finanziare spese di investimento ma viene aggiunta l'ulteriore condizione *“che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio”* e che nel decidere il ricorso all'indebitamento sia contestualmente definito il relativo piano di ammortamento. Il riferimento non è quindi al solo bilancio dell'ente Regione ma riguarda anche tutti gli altri enti. Anche gli enti locali , io credo. Spetterà alla legge attuativa (che dovrà essere approvata dalle Camere a maggioranza assoluta: una sorta di legge organica) specificare questo e altri punti ma non è da escludere che prima di ricorrere al mercato finanziario (peraltro da parte di enti sempre più declassati dalle agenzie di *rating*) possano essere disciplinate forme di concorso obbligatorio di risorse fra i vari enti della comunità regionale . Questo comporterà un maggior potere delle Regioni nel coordinamento della finanza regionale e locale o ulteriori restrizioni per l'azione delle stesse?

Il “coordinamento della finanza pubblica “ diverrà sempre più, comunque, l'asse attorno a cui si organizzeranno i rapporti fra gli enti che compongono la Repubblica (ma in realtà lo si era intuito qualche decennio fa : Barbera, Giarda , Mazzocchi , 1976 , passim). Le domande da porsi, a questo punto, potrebbero essere le seguenti: la giurisprudenza dianzi citata è solo un modo attraverso il quale la Corte tenta, momentaneamente, di agevolare lo Stato nel contenimento della spesa pubblica territoriale in tempi di crisi? In tal caso si tratterebbe di effetti analoghi a quelli che in modo più diretto e trasparente può essere raggiunto attraverso l'applicazione di una “clausola di supremazia”. Oppure, ancor più, è da ritenersi che la crisi economica possa giustificare- salvo sempre il limite della ragionevolezza - una sorta di sia pur temporanea “sospensione “ del Titolo V?

⁷ Nel 2009 il totale della spesa delle pubbliche amministrazioni è stato pari a 754.594 miliardi di euro, con un aumento dell'1,43% rispetto all'anno precedente. Significativi dati sono contenuti nel Rapporto 'La Finanza locale in Italia 2011', realizzato dagli istituti di ricerca Ires, Irpet, Srm, Eupolis Lombardia e Ipres, elaborato per conto della Conferenza delle Regioni.

Una “clausola di supremazia” della legislazione statale ?

L'azione della Corte è riuscita a ricondurre a una maggiore ragionevolezza la lettera del Titolo V; azione benemerita ma posta in essere da un organo, non legittimato democraticamente, il cui compito è quello di giudicare la legittimità delle leggi e non quello di riscrivere - perché di questo in pratica si è trattato - i parametri o addirittura di valutare - pericolosamente sfiorando il “merito” - la “adeguatezza” di un intervento regionale o statale (perché questo comporta la applicazione del principio di sussidiarietà). Alla Corte, peraltro, si chiede più di quanto possa dare, persino di contribuire a fare chiarezza nella legislazione statale e regionale sui rifiuti in Campania (da ultimo la Ordinanza 18/2011 è eloquente). Non sempre inoltre l'effetto razionalizzatore è stato raggiunto. Il difetto (torno a chiamarlo così) “competenzista” della riforma viene, infatti, necessariamente esaltato dalla giurisprudenza della Corte. I margini delle competenze statali e regionali sono così affidati alle rispettive avvocature regionali e a sentenze che, proprio perché provocate da un caso specifico, non possono avere uno sguardo di insieme. Si può parlare in proposito di “effetto di polverizzazione”, che rende indecifrabile il quadro delle competenze?

Per liberarsi dal “groviglio inestricabile delle competenze” guarderei con interesse alle analisi di quanti hanno parlato di “smaterializzazione” delle competenze regionali e statali (Benelli 2006). Eviterei tuttavia ogni tono negativo e guarderei agli aspetti positivi di tale smaterializzazione. Lo si è visto anche per le competenze dell'Unione Europea: non è facile definire una “materia”; essa può essere rappresentata da “beni materiali” ma anche da beni “immateriali”, può riguardare “utilità” e “valori”, può riguardare oggetti su cui possono insistere più utilità e più valori, fra loro talvolta confliggenti (ad esempio i processi edificatori e la tutela ambientale).

La Corte, del resto, ha più volte distinto “materie” e “funzioni” (per esempio per il coordinamento finanziario: Sentenza 414/2004). Superata una lettura (posso chiamarla così?) “materialistica” la strada mi pare obbligata: seguire con più decisione una lettura “finalistica”, basata soprattutto sui fini e i valori da perseguire, sostituendo a una rigida distribuzione delle materie, ispirata a un “federalismo duale” (anacronistico perché non più attuale in nessun Stato federale), una più moderna e flessibile ripartizione “per funzioni ed obiettivi”.

Il passaggio successivo mi pare altrettanto obbligato: affidare alla legge dello Stato il “bilanciamento” fra gli interessi coinvolti, quelli nazionali e quelli locali. Ovviamente un bilanciamento ispirato a criteri di congruità, ragionevolezza e proporzionalità pur sempre sindacabili dalla Corte. Faccio un esempio: pur riconoscendo che le acque termali e minerali sono di sicura competenza residuale delle Regioni, la Corte ha ritenuto illegittima (Sent.1/2010) una legge regionale che prevedeva modalità di concessione per lo sfruttamento delle stesse che venivano ad interferire con la tutela dell'ambiente affidato alla competenza statale. Quale era la materia che veniva in rilievo? Le acque minerali o l'ambiente? Ovvero ci si trovava di fronte a un conflitto fra valori il cui bilanciamento la Sentenza affida alla legge dello Stato (e a se stessa)?

Provo a trarre una conclusione: se si dovesse porre mano alla tanto declamata riforma del Parlamento e si dovesse pervenire al (fin qui caliginoso) Senato regionale si potrebbe introdurre quella “clausola di supremazia” cui prima mi riferivo e che, nei fatti, già la giurisprudenza della Corte lascia ampiamente intravedere (e che oggi trova un incerto succedaneo in alcune decisioni della Conferenza Stato-Regioni).

Ed allora : se si dovesse espressamente affermare una simile “clausola di supremazia” della legge statale che senso avrebbe mantenere in vita le competenze concorrenti? Quale la differenza in una certa giurisprudenza fra competenza residuale e competenza concorrente?

Qualora si dovesse pervenire al superamento delle materie concorrenti si potrebbe evitare la scissione fra potere legislativo, affidato in condominio allo Stato e alla Regione (perché

potere “concorrente”), e potere regolamentare nella stessa materia affidato invece (in modo sbilenco) alla competenza esclusiva delle Regioni (scissione del resto messa in discussione dalla Corte con la Sentenza 151/2005). Tale scissione peraltro ha provocato - come è noto - l'emersione di una nuova categoria di atti - gli “atti non aventi natura regolamentare” - che rappresentano non solo una anomalia ma hanno portato alla caduta di tutte le garanzie normalmente previste per gli atti normativi (parere del Consiglio di Stato, obbligo di pubblicazione ecc.).

Le funzioni non espressamente riservate allo Stato potrebbero dunque restare - io credo - di competenza regionale (senza i ritagli operati in vario modo e senza distinguere fra competenza residuale e competenza concorrente) ma non si dovrebbe negare al legislatore statale di intervenire, nelle medesime materie, con una propria disciplina allorché lo richieda la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica o - sottolineo il punto evocando antichi concetti - lo renda necessario il perseguimento di *programmi nazionali*.

So bene che con la flessibilizzazione delle competenze regionali e statali alcune garanzie vengono attenuate (fino a pericolosamente sfiorare la de-costituzionalizzazione delle competenze), ma l'esperienza accumulata dimostra che una rigida separazione alimenta un eccesso di conflittualità nella vana definizione di fragili ambiti materiali e, come ho appena detto, finisce per affidare alla giurisprudenza della Corte compiti innaturali.

Possono negarsi al potere centrale quei programmi nazionali in funzione anticrisi che sono spesso sperimentati anche nei sistemi federali, fin dagli anni Trenta?

La tentazione della “specialità” (e una digressione sulla tentata “devolution”)

La legislazione posta in essere sulla base di una possibile “clausola di supremazia” ,oltre che essere riferita all'intero territorio nazionale, potrebbe anche essere temporalmente circoscritta ad alcune Regioni, fino alla successiva introduzione, in ciascuna Regione, di norme legislative regionali. Ma se si dovesse accettare tale impostazione potrebbe anche essere superato come un ramo secco l'ultimo comma dell'art. 116 del testo costituzionale incautamente introdotto nel 2001. Quella norma , come è noto , frutto di un percorso che nella Commissione D'Alema inizialmente tendeva a mettere in discussione la stessa specialità delle cinque regioni, ha finito per introitarne il modello.

E' comunque il frutto del tentativo di prevedere quelle forme di “federalismo asimmetrico” che sono state tentate in Spagna o in Belgio (peraltro in quelle Nazioni, come sappiamo, non hanno dato buoni risultati). Alcune Regioni del Nord - sia pure con scarsa convinzione - hanno chiesto, sulla base di quella norma, il trasferimento di importanti competenze. Se accolte, in importanti materie sarebbero amministrate da Ministeri romani solo le Regioni del Sud ⁸. Ma con quali risultati per l'unità nazionale ?

Una certa flessibilità può tuttavia essere utile. In altre occasioni ho portato questo esempio: dopo il decreto delegato 616 del 1977 e la riforma sanitaria del 1978 e il conseguente smantellamento di enti e uffici nazionali (le Sezioni mediche degli Ispettorati del lavoro , l'Ente nazionale prevenzione infortuni e l'Associazione nazionale per il controllo della combustione) la “sicurezza nei luoghi di lavoro” ha subito intollerabili arretramenti in talune parti del territorio nazionale mentre ha avuto eccellenti risultati in altre Regioni, che da tempo avevano maturato un'esperienza. La presenza di una clausola di “supremazia” avrebbe consentito il trasferimento delle funzioni alle Regioni già attrezzate e solo successivamente un più graduale trasferimento alle altre regioni.

E' bene quindi - io credo - che spetti alla legge statale lasciare a singole Regioni, d'intesa

⁸ L'attuale testo dell'art. 116 consente che la “specialità” possa essere prevista per tutte le materie di competenza concorrente e per le seguenti materie: giustizia di pace; norme generali sull'istruzione; ambiente; ecosistema e beni culturali.

con le stesse, gli spazi normativi e/o amministrativi ritenuti necessari in relazione agli obiettivi della programmazione regionale ma *senza prefigurare, come nell'art. 116, forme di autonomia speciale* (o "differenziata", come viene detto, per nascondere il riferimento alla esperienza non sempre commendevole delle regioni a statuto speciale).

E' significativo peraltro che tale norma fosse stata eliminata persino dal testo Calderoli sulla "devolution", consapevole dell'effetto disgregante che essa potrebbe determinare. Anzi colgo l'occasione per mettere in rilievo un paradosso che ha accompagnato nel 2005 e nel 2006 il testo Calderoli nella approvazione e nella successiva campagna referendaria. Sebbene quel testo fosse presentato come "federalista" sia dai promotori (la famosa "devolution" leghista) sia dai detrattori, che su questo punto hanno vinto la battaglia referendaria, in realtà il testo apportava numerose correzioni alla riforma del 2001 e alle stesse leggi Bassanini, approvate qualche anno prima della riforma "a costituzione invariata". Correzioni positive, per tre motivi: veniva eliminata la citata norma sulla specialità; venivano riportate al centro quelle materie strategiche che il testo del 2001 - lo ricordavo prima - aveva spostato in periferia, dalla "produzione e distribuzione nazionale dell'energia" alle grandi infrastrutture, alle "reti di comunicazione", agli "ordinamenti professionali". Infine - e non era poco - veniva reintrodotta il limite dell'"interesse nazionale" e accentuati i controlli sostitutivi da parte del potere centrale. A ciò si aggiungeva la eliminazione della possibilità per le Regioni, sempre prevista dal Titolo V, di dare vita ad organi comuni di carattere non amministrativo. Le materie "devolute" - è vero - erano definite "esclusive" ma limitate dalle norme generali che lo Stato avrebbe potuto porre in essere.

Mi è capitato di dire, fra il serio e il faceto, ma allo scopo di rompere la doppia propaganda sull' "eccesso di devolution", sia quella leghista a favore, sia quella del centrosinistra contrario, che quanti avevano a cuore l'unità della Nazione avrebbero potuto ringraziare il ministro Calderoli, un ministro "padano", per aver corretto l'impianto eccessivamente federalista del Titolo V.⁹ Ma Bossi continuava a dire che con quella riforma si sarebbe "realizzato il federalismo". Affermazione priva di fondamento ma avvalorata da quella parte del movimento di opposizione che, appunto, continuava a lanciare l'allarme per l'Unità nazionale spaccata e lacerata. Non era vera né l'una né l'altra affermazione, ma esse si sostenevano reciprocamente nella doppia propaganda di maggioranza ed opposizione. E la storia - lo sappiamo - si regge anche sui falsi, soprattutto se, come in questo caso, sono il frutto di affermazioni convergenti di schieramenti contrapposti (come talune false Decretali, alimentate sia da parte Guelfa che da parte Ghibellina).

⁹ Il progetto sulla "devolution", in breve, si basava su tre competenze regionali: la sanità; la scuola; la polizia locale. Vediamole distintamente. Sanità: nel testo si proclamava la competenza legislativa esclusiva delle Regioni in materia di "organizzazione sanitaria", ma si diceva anche, nel medesimo testo, che lo Stato può determinare le norme generali sulla "tutela della salute". In pratica, in maniera pasticciata, si sarebbe tornati all'attuale situazione; non sarebbe cambiato nulla (o ben poco) rispetto a oggi. Polizia locale: da tempo la Lega chiedeva compiti di polizia per le Regioni al fine di combattere la microcriminalità ma il testo Calderoli assegna alle Regioni solo la polizia "amministrativa" regionale e locale. Qui sfioriamo la comicità: la materia della polizia amministrativa era stata già compresa fra quelle di competenza delle Regioni fin dal decreto legislativo n.1 del 14 gennaio 1972. Non è un "corpo" di Polizia, ma è una "funzione" che le Regioni hanno praticamente dalla loro istituzione (e Comuni e Province da sempre), un supporto all'esercizio delle loro funzioni, che consente di irrogare sanzioni amministrative in caso di violazione di proprie norme legislative o regolamentari.

Più sostanziosa, invece, la parte relativa alla scuola in quanto per la prima volta venivano riconosciute competenze a Regioni ed enti locali per quanto riguarda la organizzazione scolastica e i programmi di interesse regionale, ma pur sempre nell'ambito di norme generali e principi fondamentali che lo Stato avrebbe dovuto fissare. Del resto l'interpretazione da parte della Corte costituzionale delle competenze residue del Titolo V stava già andando su quella linea.

Un senato delle Regioni ?

L'introduzione di una clausola di supremazia analoga - in forma più semplificata - a quella prevista dall'art. 72 della Costituzione tedesca richiederebbe tuttavia che le Regioni possano partecipare alla definizione della legislazione statale.

Il tema di fondo è la riforma del Parlamento. Conosciamo l'anomalia del bicameralismo perfetto: due camere chiamate entrambe a concedere la fiducia e che possiedono identici poteri di indirizzo politico, in grado di paralizzarsi vicendevolmente. Come è stato più volte detto, fu l'unico compromesso possibile fra le posizioni monocameraliste delle sinistre e le posizioni regional-corporative della DC. e comunque fu soluzione non sgradita a quanti cercavano congegni istituzionali atti a garantire reciprocamente gli schieramenti presenti nella Costituente. Con due Camere dotate di eguali poteri nessuna delle possibili maggioranze avrebbe potuto dare vita a un "dittatura di assemblea".

Ma i tempi sono cambiati: le maggiori garanzie sono oggi offerte dalla Corte costituzionale mentre la presenza delle due Camere ha solo indebolito il governo senza esaltare il primato delle assemblee e comunque ha alterato il profilo della forma parlamentare di governo. Se si vuole trovare una sede di raccordo fra Stato e Regioni il modello ideale sarebbe quello offerto dal *Bundesrat*, l'unica seconda Camera che nel panorama europeo dimostra ancora una qualche vitalità. E' l'unica soluzione che potrebbe evitare che compiti siffatti continuino ad essere assunti dalla Conferenza Stato-Regioni, la cui attività mette in relazione solo gli esecutivi e inevitabilmente tende a emarginare il Parlamento.

Può rappresentare tuttavia una buona soluzione di compromesso la contestuale elezione dei Consigli regionali e dei componenti il Senato regionale? Può darsi. In tal senso si muovono taluni progetti che partono dal presupposto che l'elezione contestuale possa portare alla elezione di un Senato i cui componenti siano più attenti agli interessi delle comunità regionali. E' un'opinione anche da me sostenuta qualche anno fa (Barbera 1991) ma oggi mi chiedo se non abbiano ragione quei commentatori del sistema federale degli Stati Uniti che sottolineano come la Camera dei Rappresentanti sia più in grado del Senato di rappresentare interessi diffusi nel territorio.

Comunque, ove si volesse addivenire a questa soluzione, per meglio assicurare le funzioni di rappresentanza e mediazione di interessi territoriali sarebbe necessario limitare il numero dei componenti e porsi il problema della presenza dei Presidenti delle Regioni. Se non si riesce in questo intento si rischia di costruire un organo di scarsa utilità e destinato a soccombere rispetto ai più incisivi poteri della Conferenza Stato-Regioni (nulla esclude che all'interno del Senato regionale si formi un organo specializzato formato prevalentemente dai Presidenti di Regione; non mancano precedenti di "*inner Commissions*", sempre sulla falsariga della Camera dei Lord). Lo dico in breve: o il Senato delle Regioni riesce ad assumere gran parte dei compiti di raccordo fra Stato e Regioni oggi svolti dalla Conferenza Stato-Regioni oppure si corre il rischio di dare vita ad un ramo secco destinato ad una vita stentata come il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

Quale che sia la soluzione adottata bisognerebbe comunque evitare che al pesante e anomalo bicameralismo italiano si sostituisca un'altra inedita anomalia, vale a dire una diversificazione di funzioni tale da portare ad un pesante ed inevitabile conflitto di competenza fra le due Camere; conflitto che si verrebbe ad aggiungere ai conflitti fra Stato e Regioni. E' quello che sarebbe avvenuto con il testo di riforma costituzionale approvato nella passata legislatura dalla maggioranza di centro destra che puntava, in modo assai confuso peraltro, sulla diversificazione delle materie di competenza di ciascun ramo del Parlamento o sul peso che ciascuna Camera avrebbe dovuto avere nell'approvazione delle varie leggi.

Questo, invece, semplificando al massimo, è lo schema seguito in altri Paesi: entrambe le Camere hanno competenza su tutte le leggi, secondo uno schema a "bicameralismo

imperfetto”, salva la parola definitiva alla Camera che assicura la rappresentanza politica nazionale. Alla Camera di estrazione regionale vengono riconosciuti poteri di proposta (se investita per prima nel procedimento), o di invito al riesame e di emendamento se investita in seconda battuta. Viene talvolta riconosciuto alla Camera regionale la possibilità di ritardare per qualche mese l’approvazione definitiva del progetto ovvero, in qualche limitato caso, di alzare il *quorum* necessario per l’approvazione definitiva o comunque di costringere a un tentativo di conciliazione, ma la parola definitiva è sempre della assemblea che ha la rappresentanza politica nazionale. L’unica eccezione ammessa riguarda la materia costituzionale per la quale è richiesto il concorso partitario delle due Camere.

Mi limito ad un esempio: nella Germania federale il *Bundesrat* ha solo il potere di emendare progetti, ferma restando – dopo un tentativo di conciliazione attraverso una apposita commissione mista – l’ultima parola alla Camera politica, vale a dire al *Bundestag* (tranne limitati poteri del *Bundesrat* per la ripartizione di alcuni tributi fra centro e periferia). E così in Francia e Spagna secondo, peraltro, il modello progressivamente costruito nel Regno Unito - in particolare con il *Parliament Act* del 1911 - nel delineare i rapporti fra Camera dei Comuni e Camera del Lord.

Forma di governo e legislazione elettorale: un’autonomia “innaturale”?

In base al sistema introdotto dalla legge costituzionale n.1 del 1999 spetta allo Statuto regionale determinare la “forma di governo”, in piena autonomia; alla legge regionale spetta invece approvare la legge elettorale ma nell’ambito dei principi fissati dalla legge nazionale. Tenuto conto della stretta relazione fra forma di governo e materia elettorale vi sarebbe da chiedersi quale sia il significato di questa asimmetria. Ma preferisco andare oltre e valutare se possa considerarsi positiva l’esperienza fin qui compiuta .

Tutti gli Statuti hanno confermato quanto previsto in via suppletiva da una disposizione transitoria, vale a dire l’elezione diretta del Presidente della Regione e la clausola che prevede il ricorso a nuove elezioni sia in caso di dimissioni del Presidente sia in caso di sfiducia allo stesso da parte del Consiglio. Non affronto in questa sede il rendimento della elezione diretta dei Presidenti. In troppe sedi ho già detto che considero positiva la formula (per la quale mi sono peraltro battuto) e trovo per nulla convincente – ed anzi singolare - un recente tentativo (Luciani 2012) di addossare alla stessa tutto il marcio venuto fuori dalla politica regionale nel corso degli ultimi mesi.

Gli Statuti faticosamente approvati nel corso di circa dieci anni sono stati, nel complesso, poco innovativi (Rubechi 2010). Invece di dedicarsi alle innovazioni statutarie ed elettorali non pochi Consigli regionali si sono per anni involuppati nel vano tentativo di sfuggire alla logica dell’elezione diretta dei Presidenti delle regioni. Incuranti della sconfitta subita dal Friuli Venezia Giulia, in cui un referendum popolare aveva spazzato via un tentativo di ritorno a forme assembleari di governo (settembre 2002), diversi Consigli regionali hanno aspettato che prima le Marche e poi la Calabria riuscissero a superare le strettoie costituzionali nell’impossibile tentativo di avere insieme sia la elezione diretta dei Presidenti (gradita agli elettori) sia la gestione assembleare delle crisi (gradita ai partiti). Decisa è stata però la Corte costituzionale nel respingere ,con la Sentenza 304 del 2002, il timido tentativo della Regione Marche e, con la Sentenza 2 del 2004, il più consistente tentativo della Regione Calabria . Entrambe, pur prevedendo l’elezione diretta del Presidente, tendevano ad evitare il principio del “simul stabunt simul cadent”, che rende assai difficili le crisi di governo, facendo seguire alle dimissioni del Presidente il ritorno a nuove elezioni.

Alcune regioni hanno invece utilizzato le competenze loro attribuite in materia elettorale per superare il listino bloccato a livello regionale (Campania, Marche, Puglie e Umbria e la Toscana che pur introducendo liste bloccate ha introdotto “primarie” facoltative di partito);

sistema previsto , sempre in via suppletiva, dalla legge nazionale, la legge 43 del 1995. Tale “listino” aveva suscitato non poche critiche in quanto era stato utilizzato o per scelte arbitrarie (rinvio sul punto alle cronache rosa, ma non solo) o per dare spazio a piccole formazioni politiche che non riuscivano a trovare il necessario consenso attraverso il voto diretto degli elettori. Altre Regioni invece (Lazio e Calabria) non hanno rivisto quella parte della normativa, concentrandosi sulla individuazione di soglie di sbarramento elettorale. Avere previsto sia il voto di preferenza per i collegi provinciali e sia il “listino regionale bloccato” per l’elezione di una parte dei consiglieri ha finito per creare un sistema che mette insieme i tradizionali aspetti negativi del voto di preferenza e gli inediti aspetti, non meno negativi , della lista bloccata.

E’ ben noto quanto il voto di preferenza incida negativamente sulle politiche regionali e sul volto dei partiti alimentando pratiche clientelari e frazionistiche e richiedendo ingenti finanziamenti ai singoli candidati in concorrenza con candidati dello stesso partito. L’alternativa però non può essere rappresentata da ampie liste bloccate ma – io credo - da collegi uninominali o di piccole dimensioni .

Inoltre il non avere previsto - a differenza di Comuni e Province - la incompatibilità fra l’incarico di assessore e quello di Consigliere regionale (lasciata invece alla eventuale scelta statutaria) è una soluzione in contraddizione con il principio della separazione dei poteri, unificando nelle stesse persone il ruolo di controllori e di controllati (in un Consiglio di 30-50 componenti, 10-15 assessori possono alterare il rapporto equilibrato fra legislativo ed esecutivo). Del resto - lo sappiamo per lunga esperienza - molte crisi (ormai camuffate da rimpasti) sono determinate da consiglieri regionali che avvertono il bisogno di assicurare il turnover degli assessori.

La scelta compiuta dalle Regioni di riprodurre nel complesso il modello di forma di governo delineata nella normativa predisposta dal legislatore nazionale non è un motivo di sorpresa. Conferma l’opinione di quanti ritenevamo che solo una scelta ideologica poteva portare a ritenere un *vulnus* ai principi del federalismo il mancato riconoscimento di una autonomia delle Regioni nella determinazione della forma di governo (Barbera 1999).

E infatti nello stato autonomico spagnolo gli Statuti regionali devono essere approvati con “legge organica” dalle *Cortes Generales* e sappiamo che comunque forte è stata la tendenza ad omogeneizzare la forme di governo delle regioni autonome, sia attraverso norme costituzionali (art. 152), sia attraverso leggi nazionali (l’ultima del 1999), sia attraverso accordi “bipartisan” fra i diversi schieramenti politici nazionali .

Ma spesso anche negli Stati federali è la stessa Costituzione federale che prevede la forma di governo, e financo la legge elettorale, per la elezione dei rispettivi Parlamenti regionali: cito come esempio la minuziosa disciplina contenuta negli articoli da 95 a 106 della Costituzione austriaca o negli art. 69 e 71 della Costituzione del Canada relativi all’Ontario e al Québec.

E’ vero, per riflesso degli antichi *jura maiestatis*, molti singoli stati membri di una Federazione avrebbero la possibilità di darsi una diversa forma di governo e una diversa legge elettorale; ma è noto che essi hanno finito per darsi *la stessa forma di governo e la stessa legge elettorale*. Tutti gli “States” degli USA hanno la medesima forma di governo: tutti hanno il Governatore eletto dai cittadini , quasi tutti si sono dati un sistema bicamerale (tranne il Nebraska). E ciò, nonostante così diverse siano le varie legislazioni, fino a prevedere codici penali ispirati a diversi regimi (fra cui la pena capitale, assente in vari Stati).

Tutti i *Länder* della Germania federale hanno la medesima forma di governo - il Cancellierato- e la medesima legge elettorale (con una lieve eccezione per la Baviera che ha eliminato la “*zweite Stimme*” e che fino al 1998 aveva un senato di tipo corporativo sconosciuto agli altri *Länder*). Parimenti, le Costituzioni cantonali elvetiche presentano profonde differenze per quanto riguarda l’organizzazione giudiziaria (l’unico elemento in

comune è la Corte federale) ma differenze marginali per quanto riguarda la forma di governo (tra l'altro le costituzioni cantonali sono approvate dal Parlamento federale).

Non è difficile capire il perché negli stati federali e regionali vi sia omogeneità fra la forma di governo centrale e la forma dei governi decentrati. Il federalismo si regge infatti su un delicato equilibrio fra "unità" e "diversità". Alla base di tale equilibrio stanno le strutture e le decisioni politiche fondamentali che realizzano, mediante il *foedus*, l'unità politica. L'organizzazione del sistema politico è una di tali strutture e sappiamo in che modo diverse forme di governo e diversi sistemi elettorali possano modellare diversamente il sistema politico nazionale. Quali attori politici e quale forma partito potrebbero essere protagonisti a livello nazionale - essere cioè fattore di unificazione politica - se le loro radici venissero alimentate in modo casuale e frammentato? E' pensabile mantenere unita una Nazione in cui si dovessero avere partiti e soggetti politici modellati sul sistema proporzionale in alcune regioni e su quello maggioritario in altre, in cui fosse dato in una Regione un sistema assembleare e in una regione finitima un sistema presidenziale? E' cosa buona e giusta auspicare partiti organizzati su basi federali ma non sarebbe altrettanto auspicabile assecondare il generalizzato declino dell'organizzazione nazionale dei soggetti politici.

Sembra dunque definitiva la soluzione transitoria prevista dalla riforma del 1999? E' una soluzione nel complesso positiva che finisce per ricalcare - sia pure con un sistema ad un solo turno - il sistema in vigore per i Comuni e che ha dato, nel complesso, buoni risultati nelle elezioni regionali fin qui svolte¹⁰.

Un "ordinamento federale"? L'equivoco innesto dell'art.114 nella Costituzione repubblicana

Ma è proprio necessario in Italia costruire uno Stato federale abbandonando il modello della Stato regionale?

Gli stati federali sono il frutto di un processo di unificazione fra Stati sovrani; da noi si pretende (singolarmente) l'inverso. In Europa solo il Belgio (a parte per pochi mesi la Cecoslovacchia) ha portato avanti - sia pure sotto una spinta più decisamente etnico-linguistica - una complessa riforma di tipo federale (ad "asimmetria multipla"), unico Paese che sia riuscito a sovvertire il percorso attraverso cui si formano gli Stati federali ma i risultati - come ci dicono gli stessi Belgi - non sono certo raccomandabili. Ed anche il regionalismo spagnolo "a vocazione federale" non vive momenti felici.

Peraltro, da anni ormai lo "stato regionale" tende ad essere non più una forma intermedia di Stato, come una volta si diceva, fra stato federale e stato unitario, ma *il modello comune* verso cui convergono sempre più sia gli stati unitari, sia gli stati federali. I processi di regionalizzazione sono, infatti, paralleli a quelli di sempre più intensa unificazione che da tempo subiscono gli Stati federali (la Germania e gli Stati Uniti fra questi). Introdotto dalla sfortunata Costituzione repubblicana spagnola del 1931, il modello regionale è stato per lungo tempo previsto dalla sola Costituzione italiana, poi è stato preso a modello da altri Stati: si è avuta nel 1976 la regionalizzazione in Portogallo; nel 1978, in coincidenza con il ritorno alla democrazia, in Spagna; nel 1984 in Olanda; in molti Paesi dell'Est dalla fine degli anni ottanta, dopo il crollo del comunismo. E la stessa Francia, sia pure in modo più cauto, dopo le riforme avviate da Mitterrand negli anni ottanta, sta lentamente riscoprendo la dimensione regionale, da ultimo con la riforma costituzionale del 2003. A questi Stati si è affiancato, a cavallo fra i due millenni, il Regno Unito con la "*devolution*" di poteri alla Scozia e al Galles, che ha iniziato a rompere

¹⁰ La incompatibilità fra consigliere ed assessore ha peraltro trovato un freno inaspettato (Belletti, Olivetti 2004) in una non convincente decisione della Corte costituzionale, dettata da discutibili motivi formali (Sent.2/2004).

il tradizionale centralismo britannico.

Se assistiamo da un lato a processi di decentralizzazione degli Stati unitari e dall'altro a processi di unificazione degli Stati federali *perché parlare in Italia di costruzione di uno Stato federale e abbandonare il modello dello Stato regionale?*

Questa tentazione fu presente al momento del varo della riforma del 2001. Il testo proponeva di ri-denominare il Titolo V "*Ordinamento federale della Repubblica*" ma un emendamento soppressivo in Aula del gruppo della Lega (che non voleva annebbiare la prospettiva del "vero" federalismo) allontanò questo proposito. Ed è bene – io credo - non riprendere questi riferimenti al federalismo perché delle due l'una: o il richiamo a una struttura federale è frutto di non commendevole trasformismo verbale oppure può innestare percorsi non facilmente controllabili .

Di questa ansia federalistica è tuttavia espressione il nuovo art. 114 della Costituzione, per il quale "*la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane e dallo Stato*" (torno su un punto già ampiamente discusso : Barbera 2002). La Repubblica non si " riparte " in Regioni, Province e Comuni, come nel vecchio art. 114, ma " è costituita " dagli stessi enti, cui si aggiungono le Città metropolitane (enti virtuali, non ancora esse stesse costituite) e lo Stato. Si usa volutamente un'espressione che richiama un "processo costituente" di cui sarebbero protagonisti gli enti in questione: ma quale è il soggetto che stipula il "foedus", le Regioni o le comunità infraregionali? O entrambe? E chi rappresenta le comunità che si federerebbero? In ogni caso lo Stato centrale – ci dice la storia – può essere il frutto del "foedus" non, come paradossalmente nel testo attuale, uno dei soggetti contraenti. Si tratterebbe di un ben strano "foedus" fra collettività territoriali "autonome" e lo Stato, che collettività territoriale non è (e rispetto a chi, del resto, dovrebbe rivendicare autonomia?). Si vuole solo distinguere fra "Stato ordinamento" e "Stato persona", fra "Stato comunità" e "Stato apparato"? Il proposito sarebbe commendevole ma allora che senso ha, in tale formula, la giustapposizione dello "Stato apparato" alle comunità territoriali, regionali e locali? Si è voluto - è stato detto - "rifondare la Repubblica", prendendo a modello - è stato scritto - il federalismo "tridimensionale" brasiliano (Fedele, 2010,57). Riterrei di no perché se così fosse si sarebbe "mutata" (non solo "revisionata") la Costituzione mettendo in contraddizione il nuovo art. 114 (la "Repubblica è costituita") con il vecchio art. 5 (la "Repubblica, una e indivisibile... promuove le autonomie locali").

Ma i dubbi non finiscono qui. E' da ritenersi superata la lettura che, sulla base del testo precedente, riteneva la "Repubblica " costituita dai cittadini e dalle loro formazioni sociali? Ai cittadini si sostituiscono gli enti indicati nel nuovo testo? I cittadini hanno rilievo solo in quanto organizzati negli enti in questione? C'è da chiedersi , inoltre, se la sovranità popolare non corra il rischio di restare involupata in questo indecifrabile groviglio di enti. Un solo esempio: il Parlamento è organo della "Repubblica" o è solo organo dello "Stato"? L'interpretazione più rigorosa dovrebbe portare alla conclusione che l'unico organo della Repubblica è la Corte costituzionale e che solo ad essa è affidato il compito di tutelare l'unità della Repubblica e gli interessi nazionali. Ma se così fosse non mi sembrerebbe il massimo sotto il profilo della teoria democratica.

Non solo preoccupa l'uso di un linguaggio cifrato in un documento che deve parlare al popolo "in modo alto e chiaro" e non solo ai costituzionalisti (non è così facile per i cittadini distinguere la "Repubblica" dallo "Stato"). C'è di più: trovo sbagliata la formula anche nell'ottica della scienza giuridica. Essa riecheggia la "*Dreigliedrigkeitslehre*", che risale al periodo in cui la dottrina tedesca di fine ottocento intendeva mettere sullo stesso piano di dignità il Re di Prussia, che era anche Imperatore del Reich, e i duchi e monarchi dei regni federati. Essa si basava su un triangolo formato da un vertice, il "*Gesamtstaat*" (lo Stato complessivo), e due lati, l' "*Oberstaat*" (lo Stato superiore, il *Bund*) e i "*Gliedstaaten*" (gli Stati membri, i *Länder*). Ma la tesi "triadica" è stata definitivamente respinta dal

Tribunale costituzionale tedesco già con una sentenza del luglio 1961 (DVBl.1961/587). Tale dottrina, infatti, è stata ritenuta in contrasto con il sistema costituzionale di Bonn e con i principi democratici. Sotto quest'ultimo profilo, determinante è stato l'argomento – lo dico in sintesi - che il *Bund* non può perseguire, a differenza di quanto può accadere per i *Länder*, interessi diversi dal “*Gesamtstaat*” . In linea con tale orientamento, nella nuova formula dell'art. 72, varata nel 1994, il “*gesamstaatlichen Interesse*” - corrispondente per molti versi al nostro “interesse nazionale” - è esplicitamente affidato alla cura del *Bund* , vale a dire dell’ “*Oberstaat*”.

In ogni caso – a prescindere dalla bontà o meno di tale schema triadico - il nuovo art. 114 va oltre: in esso sono non tre ma cinque gli enti che si affollano nel costituire la Repubblica e dunque il triangolo è sostituito da un pentagono dai lati irregolari.

Non ritengo infondato il timore che, come all'atto della unificazione risorgimentale il regionalismo (peraltro non realizzato dopo i primi progetti di Farini e Minghetti) rappresentò l'alibi per non costruire uno Stato federale, così oggi, dietro il riemergere di fragili formule federaliste, si nasconde una scarsa chiarezza di obiettivi nel sostenere un sobrio, ma solido, regionalismo (per dare spazio invece a malcelati centralismi o a non meno perniciosi localismi municipalisti).

Ormai l'espressione “federalismo” è entrata nel dibattito politico per indicare una tendenza verso un maggiore decentramento - e appare difficile tornare indietro e abbandonare tale espressione - ma la diffusione dell'espressione non deve spingere ad oscurare il disegno del Costituente del 1948, che espressamente rifiutò la scelta federale. Torno su un punto che ebbi a sostenere in un dialogo con Gianfranco Miglio, che peraltro mi diede ragione (Miglio-Barbera 1997,3 ss.), la scelta federale è incompatibile con i principi fondamentali della costituzione repubblicana “*una e indivisibile*” mentre potrà ritenersi compatibile con la stessa un regionalismo forte , di “ispirazione federalista” se si vuole.

Nota bibliografica

- Barbera A., *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè , Milano 1973
- Barbera A., *Le istituzioni del pluralismo*, De Donato, Bari 1977
- Barbera A., *Una riforma per la Repubblica*, Editori riuniti, Roma 1991
- Barbera A., *La "Elezione diretta" dei presidenti delle giunte regionali: meglio la soluzione transitoria?* in Quaderni costituzionali 1999, fascicolo III, p.572 ss
- Barbera A., *Le scienze geografiche e l'assetto territoriale delle istituzioni regionali e locali*, in Bollettino della Società geografica italiana, 2000 , volume V., fascicolo n. 3
- Barbera A., *Dal "triangolo" tedesco" al "pentagono" italiano* in Quaderni costituzionali 2002, 85 ss.
- Barbera A. Califano L., *Saggi e materiali di diritto regionale*, Maggioli editore, Rimini 1997
- Barbera A, Giarda P. Mazzocchi G., *Dove vanno le Regioni ?* Vita e Pensiero, Milano 1976
- Benelli F. *La "smaterializzazione" delle competenze regionali*, Giuffrè , Milano 2006
- Bin R., *Il regionalismo visto da Roberto Bin* , in Diritti regionali.org
- Bologna C., *Stato federale e "national interest". Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, Bononia University Press 2010
- Belletti M, *Approvata la legge di attuazione del primo comma dell'art. 122 della Costituzione* , in www.associazionedeicostituzionalisti.it;
- Calzolaio S., *Il coordinamento della finanza pubblica nell'evoluzione dei rapporti fra stato ed enti territoriali* 2012 (edizione in corso di elaborazione)
- Castelnovi M., *Ripensare le Regioni. Nuovi confini per un regionalismo nuovo?*, in Bollettino della Società geografica italiana 2011, Volume III, fascicolo n.2
- Fedele M., *Né uniti né divisi*, Donzelli, Roma 2010
- Felice E, *Divari regionali e intervento pubblico*, Il Mulino , Bologna 2007
- Ferlaino F. Molinari P., *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, Il Mulino, Bologna 2009
- Forme di governo regionale. Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali (settembre 1989-gennaio 1992)* , Camera dei deputati, Roma 1993
- Gambi L., *L'equivoco fra compartimenti statistici e regioni costituzionali* , Lega, Faenza 1963
- Greco N.,*La dimensione giuridica del territorio e dell'ambiente*, in Barbera A. Califano L., *Saggi e materiali di diritto regionale*, Maggioli editore, Rimini 1997
- Kenichi Omaha, *La fine dello Stato Nazione*, Baldini e Castoldi, Milano 1996
- Longo A. *Alcune riflessioni sui rapporti tra l'interpretazione conforme a diritto comunitario e l'utilizzo del canone di equilibrio finanziario da parte della corte costituzionale*, in www.Giur.cost.org/studi/longo2./htm
- Luciani M, *Ripensare il futuro delle Regioni*, in L'Unità del 26 settembre 2012
- Maestri P. *Statistica del Regno d'Italia*, a cura del Ministero di agricoltura, industria e commercio, Firenze 1864
- Miglio – Barbera, *Federalismo e secessione. Un dialogo.*, Mondadori, Milano 1997
- Olivetti M., *Requiem per l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie*, in www.forumcostituzionale.it.
- Rotelli E., *Il governo locale in Italia e in Europa*, in Amministrare, Bologna 1998
- Rubechi M., *La forma di governo regionale fra regole e decisioni* , Aracne 2010
- Triglia C. , *Sviluppo locale . Un progetto per l'Italia* , La Terza, Bari 2006