

22 GIUGNO 2018

Il regionalismo italiano tra crisi e efficienza della amministrazione

di **Beniamino Caravita**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma



Il regionalismo italiano tra crisi e efficienza della amministrazione *

di Beniamino Caravita

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

Sommario: Premessa. **1.** I regionalismi europei tra crisi dello Stato nazionale e sviluppo dell'Unione europea. **2.** Le tensioni separatiste davanti all'Europa. **3.** I processi di riorganizzazione territoriale in Italia. **4.** La mancanza nel modello italiano di una sede centrale di concertazione politica. **5.** Il disordine della distribuzione della potestà legislativa tra Stato e Regioni. **6.** Le Regioni non sono più innovative: il caso esemplare degli Statuti regionali. **7.** Come si finanziano le funzioni regionali? **8.** Verso un nuovo regionalismo differenziato? **9.** Ridare efficienza al sistema pubblico.

Premessa.

Grande è la confusione sotto il cielo del regionalismo italiano, ma la situazione non è eccellente, né prodromica - come vorrebbe qualche intellettuale che gioca irresponsabilmente al “tanto peggio, tanto meglio” - a qualche soluzione. Quel che è più grave è infatti che, pur conoscendone le cause, non si intravedono nemmeno lontanamente le chiavi di risoluzione di siffatto disordine. Tenendo a mente questa sensazione di confusione, diversi sono i profili sotto cui analizzare l'attuale situazione italiana.

1. I regionalismi europei tra crisi dello Stato nazionale e sviluppo dell'Unione europea.

Un primo profilo è di ordine teorico generale¹. La vicenda del regionalismo italiano va collocata all'interno di una riflessione generale in cui viene in rilievo, da un lato, la crisi, forse insuperabile, del modello europeo dello Stato nazionale, malamente importato nel resto del globo terraqueo e ormai in difficoltà anche nel continente che lo aveva originato; dall'altro, il fascino, forse irresistibile, dei modelli federali pensati come un *continuum* in cui si potevano tenere insieme i modelli di Unione di Stati fino ai modelli di Stato regionale. Sottesa a queste idee, pur se non dichiarata, la fascinazione teorica del superamento europeo degli stati nazionali verso un modello in cui in un'Europa unita convivessero più facilmente realtà minori dei vecchi, tradizionali, obsoleti Stati nazionali. Alla fine del XX secolo, gli Stati nazionali europei sembravano giunti alla fine della corsa e, nella convinzione della irreversibilità della costruzione

* Il contributo prende le mosse dal Convegno “*Il federalismo in tempi di transizione*”, tenutosi a Torino il 16-17 ottobre 2017, ed è stato referato dal Comitato scientifico del Convegno stesso.

¹ Ho trattato questi profili in B. Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2009, 15 ss.



europea, non trovavano quasi più nessuno che li rimpiangesse; in fondo dei conti erano stati loro i responsabili delle due più grandi tragedie della storia contemporanea: il colonialismo e le due grandi guerre, veri e propri orrori che avevano un solo padre, il nazionalismo di matrice europea.

Negli ultimi due decenni del XX secolo fu un grande fiorire di iniziative che diversamente si richiamavano a principi di regionalizzazione e di crescita delle autonomie territoriali: in Francia, la creazione delle Regioni risale agli anni '80; in Spagna il fenomeno autonomistico si rafforza; in Polonia, subito dopo la caduta del comunismo, si procede alla rivitalizzazione e al rafforzamento dei tradizionali Voivodati; in Belgio, la costituzione del 1993 segna il definitivo passaggio ad un modello federale; in Gran Bretagna si assiste ad un significativo rafforzamento dei parlamenti scozzese, gallese e nordirlandese e alla creazione delle Regioni in Inghilterra; in Italia, prendono le mosse quei fenomeni politici che condurranno alle leggi Bassanini, per l'introduzione del federalismo a Costituzione vigente, alla legge costituzionale n. 1 del 1999, sull'elezione diretta del Presidente della Regione e alla legge costituzionale n. 3 del 2001, che aumenterà oltre misura i poteri regionali. Erano gli anni di ascesa del ruolo del Comitato delle Regioni nel confronto fra le istituzioni europee (che invece poi non troverà posto tra istituzioni europee nel Trattato di Lisbona), della conferenza delle regioni con poteri legislativi, delle Euroregioni, che sembravano talvolta sfidare gli Stati nazionali sulle politiche di settore (si pensi alle politiche della pesca o alle politiche di tutela del mare o alle politiche dei trasporti transeuropei). Erano, infine, gli anni dei mitici "Quattro motori d'Europa", struttura informale che vedeva radunati la Lombardia, il Rhône-Alpe, il Baden-Württemberg, e, guarda caso, la Catalogna: una grande lobby territoriale, attraverso la quale le Regioni più ricche d'Europa cercavano un dialogo diretto con le istituzioni comunitarie, aggirando o scavalcando gli Stati². E tali fenomeni istituzionali erano guardati, se non con favore, almeno con occhio benevolo, dalle istituzioni europee che in essi trovavano un importante riferimento extrastatuale.

Il Trattato di Lisbona (entrato in vigore nel 2009, quindi a conclusione del decennio appena passato, e contemporaneamente all'insorgere della crisi economico-finanziaria) ha tuttavia bloccato questa spirale. Il processo europeo può sì ripartire - questo era l'auspicio sotteso all'approvazione del testo - ma la partita deve tornare in mano agli Stati. L'istituzionalizzazione del metodo intergovernativo aveva proprio e specificamente questo significato: il *federalizing process* europeo può continuare, ma - specie in una fase di crisi economica - saranno gli Stati nazionali, pur controllati da una Corte di Giustizia che assumerà il ruolo di custode giudiziario dei Trattati, non la Commissione, né altri soggetti estemporaneamente presenti nel tessuto istituzionale europeo, a decidere tempi, portata e direzione del processo. Bisognava, in quel momento, richiamare alla mente il vecchio insegnamento di Kelsen (che aveva allora come

² Su questi aspetti, v. M. Caciagli, *Regioni d'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2003.

obiettivo di porre un limite logico-giuridico all'Anschluss), secondo cui non può esistere un doppio livello di federalismo, uno superstatuale, l'altro infrastatale; ma mentre i tedeschi, con la riforma costituzionale del 2006, avevano colto questo profilo di novità, riducendo le competenze dei Länder e razionalizzando il ruolo del Bundesrat, e altrettanto avevano fatto la Gran Bretagna, mettendo nel nulla la regionalizzazione dell'Inghilterra, e la Francia, bloccando la crescita di ruolo politico delle Regioni, altri Stati (fra cui l'Italia e la Spagna) non avevano afferrato le conseguenze interne del Trattato di Lisbona, e la prassi politica e la dottrina costituzionalistica di questi paesi si erano continuate a crogiolare e si crogiolano tuttora sulle ricostruzioni istituzionali della fine del XX secolo.

2. Le tensioni separatiste davanti all'Europa.

La recente vicenda catalana è esemplare anche per le riflessioni italiane. Per un pieno giudizio della vicenda non è sufficiente né la tradizionale valutazione di diritto costituzionale interno, né quella secondo i canoni del diritto internazionale, anche se ambedue permettono di dare un giudizio negativo sulle scelte delle autorità autonome.

Nessun dubbio sul fatto che non esiste una legittimazione della secessione catalana sotto il profilo del diritto costituzionale interno: la Costituzione spagnola, pur nell'ampio riconoscimento delle autonomie regionali, si basa sulla unità e indivisibilità dello stato spagnolo e, in nome di questo principio, la Corte costituzionale spagnola aveva già dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge catalana di indizione del referendum sull'indipendenza. Nel diritto internazionale, che pur conosce esperienze di separazione di Stati, la secessione può essere accettata solo se serve a contrastare una occupazione coloniale, una occupazione militare, una situazione di grave violazione della democrazia e delle libertà fondamentali: nulla di tutto ciò nel caso catalano

Occorre però tener presenti sia i profili di legittimità costituzionale europea; sia valutazioni prospettiche di politica europea.

Sotto il profilo costituzionale europeo, l'art. 4, comma 2, TUE, è estremamente chiaro: *“L'Unione rispetta l'eguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati e la loro identità nazionale, insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni fondamentali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la tutela della sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro”*. Nessun dubbio, dunque, può essere avanzato: l'Unione rispetta il sistema delle autonomie, non spingendosi comunque a fornire ad esso una garanzia costituzionale europea; ma non può in alcun modo interferire sulla vicenda catalana. Si tratta di vicende assolutamente interne allo Stato spagnolo e qualsiasi contrario comportamento europeo porrebbe l'Unione in una posizione di grave violazione del Trattato.

In verità, la storia europea è una storia di continui spostamenti di confini tra gli Stati nazionali, di continue migrazioni di popoli, di continui tentativi di assorbire ovvero di emarginare, se non schiacciare, minoranze linguistiche, etniche, religiose. L'Unione Europea, con il suo catalogo di libertà, *in primis* la libertà di circolazione, ci ha permesso di superare tutte le grandi fratture della storia europea: quella irlandese, quella tirolese, quella basca, e ancora prima quella dei territori contesi tra Francia e Germania. Insomma, il rischio che una secessione catalana potrebbe innescare è quello di un fenomeno imitativo fra le tante minoranze, più o meno integrate, ereditate dai continui esodi di popolazioni e dai continui spostamenti di confini statali. Si aprirebbe una fase di instabilità istituzionale in cui i singoli Stati membri sarebbero costretti a fronteggiare istanze separatiste, distogliendo l'attenzione dall'obiettivo dell'integrazione europea. E un'Unione europea, già indebolita dall'utilizzo dell'art. 50 TUE per disciplinare l'uscita del Regno Unito, dovrebbe porsi il problema se l'ingresso di entità secessioniste debba - come credo sia inevitabile - essere disciplinato dall'art. 49.

Una parte importante della cultura costituzionale, in verità, ha guardato con eccessiva benevolenza le istanze di tipo separatistico che percorrono l'Europa. Nel caso catalano, i gravi errori compiuti dalle autorità spagnole, statali e autonome, non hanno un effetto negativo limitato alla sola Spagna: mettono in pericolo l'intero processo di costruzione dell'integrazione europea. E, allora, tra il sogno della costruzione di un'Europa unita, forte alfiere nel mondo di valori democratici e sociali, e l'incubo di un oscurantistico e medioevale ritorno a piccole Patrie, presunti idilliaci paradisi di piccole comunità non intaccate dalla globalizzazione, chi scrive non ha dubbi di sorta: per la libertà di tutti, anche di fronte alla nuova aggressività dei nostri interlocutori nel precario equilibrio mondiale che si va configurando (dalla Russia alla nuova politica statunitense, dalla Cina all'Islam), è necessario difendere il progetto di un'Europa unita, a fronte di inutili e controproducenti fughe secessionistiche. E ciò vale non solo per la Spagna, ma anche per eventuali tentativi, auspici, tendenze che dovessero prendere piede in Italia.

3. I processi di riorganizzazione territoriale in Italia.

Sul piano interno, un primo elemento di grande confusione è dato dai processi di riorganizzazione territoriale che hanno avuto diffusamente luogo in Italia nell'ultimo decennio. Non c'è bisogno di ricordare come l'organizzazione territoriale delle istituzioni, della politica, dell'economia, della società sia stata lungamente basata sul livello provinciale³. L'originaria struttura napoleonica, importata agli inizi del XIX per l'organizzazione territoriale decentrata dello Stato, ha fornito il generale modello di organizzazione territoriale. Il livello provinciale ha costituito così il punto di riferimento per gli organi

³ Sul tema, v. l'ampia analisi di F. Fabrizzi, *La Provincia*, Napoli, Jovene, 2012.



decentrati dello Stato; ma su di esso - in un rapporto di influenza circolare - si erano strutturate le organizzazioni dell'autonomia locale, delle autonomie sociali, della dimensione politica ed economica. L'avvento delle Regioni dopo la Costituzione non era riuscito ad intaccare questa modalità di organizzazione territoriale. Le Province erano rimaste nella Costituzione del 1948, avevano continuato a ricevere funzioni nella fase di attuazione dell'ordinamento regionale, avevano ottenuto funzioni dalle Regioni, rimanevano la base su cui si strutturavano le organizzazioni sociali, avevano conosciuto un surplus di legittimazione politica con l'elezione diretta del Presidente con la legge elettorale del 1993, erano state infine definite elemento costitutivo della Repubblica nella riforma costituzionale del 2001, che aveva costituzionalizzato una autonomia che, fino ad allora, aveva trovato solo una base legislativa. Ma, nell'ultimo decennio, è partito un processo di riorganizzazione territoriale della Repubblica. Nel superamento dell'idea per cui la dimensione provinciale non era più l' *optimal size* medio per tutti i servizi e le funzioni, ogni ente, organo, struttura politica, sociale, economica ha ricercato il suo ottimale livello territoriale. La legge Delrio ha mantenuto le Province, prevedendo l'elezione in secondo grado e la riduzione delle funzioni. Punto di arrivo doveva essere la riforma costituzionale che eliminava le Province dal tessuto costituzionale, prevedendo l'inserimento dell'area vasta, la cui disciplina avrebbe dovuto essere affidata alla legislazione regionale. La riforma è stata bocciata; le Province sono rimaste nell'ordinamento costituzionale, pur se elette in secondo grado e con funzioni ormai in larga misura riassorbite dalle Regioni. Ma nel frattempo, il complessivo sistema amministrativo ha abbandonato il livello provinciale, riorganizzandosi secondo moduli differenti settore per settore, senza un'adeguata riflessione teorica che orientasse minimamente questa riorganizzazione. I moduli sono i più diversi. Qualche volta l'organizzazione ha adottato la base regionale; altre volte la base interregionale. In qualche caso, è stata mantenuta la dimensione provinciale; altre volte infraprovinciale. Qualche volta il criterio di riorganizzazione è stato meramente territoriale; talvolta si è miscelato con criteri di tipo funzionale. Quando ci sveglieremo dall'incubo in cui siamo rimasti dopo la bocciatura referendaria del progetto di riforma costituzionale, ci accorgeremo che il paese ha cambiato la sua pelle di organizzazione territoriale, senza minimamente discutere quale direzione prendere. Forse da questi sommovimenti potrà nascere qualcosa di interessante, ma occorrerà - come ha fatto una recente ricerca gestita dall'Osservatorio sui processi di governo e sul federalismo e da Unioncamere ⁴ - studiarli con attenzione e provare a fornire qualche chiave di lettura che coniughi il ridisegno territoriale con i processi di dematerializzazione e deterritorializzazione delle funzioni.

⁴ B. Caravita, G.M. Salerno, F. Fabrizzi, S. Calzolaio, F. Grandi, *Mappe d'Italia. Alla ricerca della riorganizzazione territoriale tra funzioni, reti e servizi*, Universitas Mercatorum Press, 2018.

4. La mancanza nel modello italiano di una sede centrale di concertazione politica.

In questo quadro sempre più complesso, il cruccio tradizionale del sistema regionale italiano è stato quello della mancanza di una sede centrale di concertazione politica. La legge costituzionale n. 3 del 2001 aveva provato a prevedere l'integrazione - da parte dei regolamenti parlamentari - della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali, attribuendo a tale Commissione la possibilità di pronunciarsi sui disegni di legge in materie regionali, costringendo - in caso negativo - il Parlamento a procedere solo a maggioranza assoluta.

Molta acqua è passata da allora. L'art. 11 non è stato attuato. Due tentativi - confusi quanto si vuole, ma forniti di una precisa direzione di marcia - sono stati effettuati per trasformare il Senato in una Camera di rappresentanza territoriale e ambedue, dopo essere stati approvati dal Parlamento, sono stati respinti in due referendum popolari (2006 e 2016). Nel frattempo, sono stati costruiti strumenti di concertazione in via amministrativa, che non hanno però risolto il problema, aumentando anzi il contenzioso.

In larga misura, la tensione provocata dalla mancanza di un luogo di compensazione politica si è scaricata sulla Corte costituzionale. Dall'approvazione della riforma del Titolo V tutti i conflitti politico-istituzionali sono approdati in Corte, con un progressivo peggioramento della situazione. Ma, mentre in una prima fase, che arriva all'incirca alla fine del primo decennio di questo secolo, la pletora di ricorsi che giungeva in Corte aveva una chiave di lettura di sistema, che era quella dell'interpretazione *magis ut valeat* del nuovo testo costituzionale e aveva una direzione politica, data dalle due Regioni guida del processo regionale, la Lombardia e l'Emilia Romagna, negli ultimi anni i ricorsi in Corte, specie quelli di legittimità costituzionale, sono stati sempre più utilizzati come lo "sfogatoio" di tensioni politiche - spesso di singole Regioni - irrisolte.

Ed è questo atteggiamento di fondo dei ricorsi che ha condotto la Corte costituzionale ad affermare recentemente: *“Prima di esaminare le singole questioni, tuttavia, occorre rilevare come, nel formularle, la ricorrente ... evochi in modo cumulativo una pluralità di norme costituzionali, senza motivare esplicitamente le ragioni di asserito contrasto tra le disposizioni impugnate e ciascuno dei singoli parametri (sentenze n. 244 del 2016 e n. 251 del 2015), alcuni dei quali dotati di particolare ampiezza espressiva (sentenza n. 239 del 2016). Uno stile siffatto, al contempo pletorico e contratto nell'evocazione dei parametri, richiede a questa Corte di ricostruire analiticamente gli esatti lineamenti giuridici di ciascuna delle questioni promosse. Nondimeno, poiché in questo caso tali lineamenti sono comunque evincibili, nei termini esposti di seguito, questa modalità espositiva, seppure non del tutto perspicua, non causa di per sé l'inammissibilità delle questioni?”* (così sent. 192 del 2017).

D'altra parte, la Corte - dopo aver tentato di risolvere la matassa degli intrecci tra materie statali, materie regionali, materie concorrenti - è stata costretta a valorizzare oltre misura lo strumento dell'intesa: paradigmatica, in questo senso, la sentenza n. 251 del 2016, in cui si offre una ricostruzione storica e

teorica dei percorsi compiuti dalla Corte, giungendo alla fine ad imporre lo strumento dell'intesa ("debole" o "forte", che sia) anche all'attività del legislatore delegato (pur confermando in linea di principio la sottrazione all'intesa del procedimento legislativo).

Il rinvio, dunque, è al sistema delle conferenze - come conferma, all'esito di una giurisprudenza consolidata negli esiti, pur se confusa nei presupposti, la sent. 251 del 2016 - quale strumento idoneo a realizzare la leale collaborazione fra lo Stato e le autonomie. Il sistema delle conferenze è un luogo di confronto amministrativo, non già di discussione e mediazione politica: ed è invece proprio una dimensione di questo tipo che manca nella esperienza italiana. Ma chi penserà di potersi sacrificare politicamente sull'altare di una trasformazione del Senato? Più facile sarà proporre una demagogica abolizione del Senato: una soluzione siffatta, tuttavia, non risolverà il tema della presenza di un luogo di concertazione politica, problema che rimane aperto anche se le Regioni - come vedremo più avanti - sono sempre di meno organi di legislazione e sempre di più organi di amministrazione.

5. Il disordine della distribuzione della potestà legislativa tra Stato e Regioni.

L'altro elemento di - non eccellente - disordine è il riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni. L'art. 117, nei suoi commi 2, 3, 4, 5 e 6, è uno dei più grandi equivoci di tutta la storia istituzionale italiana. È un equivoco teorico, contraddittorio con la realtà dei fatti e con le reali esigenze e funzioni delle Regioni. La previsione che il riparto di competenze legislative fosse basato su una clausola residuale a favore delle Regioni nasceva alla fine del secolo scorso all'interno del quadro politico della vicenda europea che si è descritto all'inizio di questa relazione. Ciò che poteva apparire giustificato all'interno di un certo quadro europeo ha via via perso di senso e di significato. Il Trattato di Lisbona ha portato a compimento un disegno istituzionale in cui l'Unione europea è titolare di ben definite potestà legislative, alcune esclusive, modellate secondo un procedimento legislativo, che vede la partecipazione - in molti casi addirittura paritaria - dell'organo rappresentativo del popolo europeo, il Parlamento europeo, e dell'organo rappresentativo degli Stati membri, il Consiglio. Lo spazio per un terzo livello di legislazione appare estremamente ridotto; la previsione di uno spazio residuale - a fronte della responsabilità dello Stato dinnanzi all'Unione europea - è addirittura fuorviante. Gli ambiti della potestà regionale, concorrente e residuale, appaiono - come è ben noto - eccessivamente ampi e drasticamente sfrangiati. Anche in questo caso, la razionalizzazione proposta dall'ultima riforma costituzionale è stata bocciata: e ci toccherà continuare a far riferimento ad una - inevitabilmente - rapsodica giurisprudenza costituzionale, che dovrà fare i conti, non solo con la continua delimitazione dei confini delle materie, bensì anche con la continua necessità di individuare se utilizzare il criterio di prevalenza ovvero quello della leale collaborazione e con



la continua verifica se lo Stato abbia legittimamente fatto ricorso a meccanismi e strumenti di intervento centrale.

Si deve ormai essere drastici e parlare senza infingimenti. La potestà legislativa riconosciuta alle Regioni dall'art. 117 è dannosa, inutile, fuorviante, sia nella sua ampiezza materiale, che nelle sue modalità di esercizio. Basterebbe in realtà attribuire alle Regioni (ma sì, anche a quelle speciali, sulle quali prima o poi bisognerà aprire una discussione seria!) una potestà attuativo-integrativa in una dozzina di materie, quelle cioè che costituiscono il vero nucleo duro dell'attività regionale: sanità, governo del territorio, formazione professionale, commercio, turismo, agricoltura, trasporto pubblico locale, valorizzazione dei beni ambientali e culturali, e poco altro. E la differenziazione ai sensi dell'art. 116 (così come la conferma della specialità) dovrebbe essere la conseguenza di una attenta verifica sul campo delle capacità amministrative e finanziarie della Regione richiedente, senza bisogno di passare per demagogiche consultazioni popolari, utili per le cause politiche di qualcuno, non già per il buon funzionamento delle amministrazioni pubbliche.

La grande maggioranza delle potestà commesse alle Regioni dal vigente art. 117 sono esorbitanti e non sono mai state utilizzate in funzione costruttiva, bensì solo *ad opponendum* contro gli interventi legislativi statali, a partire dalla impugnativa della legge obiettivo, che poi si concluse con la sentenza n. 303 del 2003, in cui la Regione Lombardia si trovò nella strana situazione di chi aveva impugnato la legge delegante, ma difendeva invece la legge delegata, che aveva soddisfatto le sue pretese di partecipazione al procedimento decisionale relativamente alle opere pubbliche da effettuare sul territorio regionale. Di esempi se ne potrebbero fare moltissimi, ma in questa sede ne può bastare qualcuno. L'art. 117, comma 3, attribuisce alle Regioni - dalla Lombardia al Molise - potestà legislativa concorrente in materia di “porti e aeroporti civili” (quelli militari, per fortuna, no!). Nessuna Regione ha mai provato a farci alcunché, né in positivo, né ad opponendum. Ci ha provato una volta la Regione Lombardia ad approvare una legge che prevedeva l'inserimento di un soggetto di derivazione regionale nel procedimento per l'assegnazione degli spot negli aeroporti lombardi. Ebbe facile gioco la Corte a dichiarare l'incostituzionalità della legge regionale (sent. n. 18 del 2009) per violazione di interessi unitari variamente facenti capo allo Stato. Lo stesso vale per la potestà legislativa concorrente in tema di “produzione, trasporto, distribuzione nazionale dell'energia”. E, allora, perché tenere ancora in piedi l'equivoco della competenza regionale concorrente o residuale in queste così come in altre materie (professioni, ordinamento sportivo, commercio, turismo, e via enumerando)?

Ma anche sotto il profilo delle modalità di esercizio della potestà legislativa regionale, non sono diverse alcune considerazioni.

A cosa serve la potestà legislativa residuale se lo Stato può attrarre in sussidiarietà le materie affidate alle Regioni, utilizzando lo schermo delle materie trasversali o, nelle più favorevoli delle situazioni, lo schermo dell'intesa? A cosa serve la potestà concorrente se la Corte può affermare che, ad esempio in materia di sanità, la legislazione dello Stato deve sì esprimersi attraverso norme di principio, sicché sono censurabili le norme statali che non lasciano «alcuno spazio di intervento alla Regione non solo per un'ipotetica legislazione ulteriore, ma persino per una normazione secondaria di mera esecuzione» (sentenza n. 207 del 2010), *“tuttavia, in questa stessa materia ha anche trovato applicazione il canone generale, secondo cui è vincolante per le Regioni ogni previsione che, sebbene a contenuto specifico e dettagliato, per la finalità perseguita si pone in rapporto di coesistenza e necessaria integrazione con le norme-principio che connotano il settore (sentenze n. 301 del 2013, n. 79 del 2012 e n. 108 del 2010)”*? O se è possibile affermare, sempre secondo la medesima sentenza, che i vincoli di coordinamento finanziario imposti dallo Stato possono sì considerarsi rispettosi dell'autonomia regionale quando stabiliscono un limite complessivo che lasci agli enti stessi una sufficiente libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa, sempre purché conforme a canoni di ragionevolezza e proporzionalità (fra le molte, sentenze n. 64 del 2016, n. 250 del 2015, n. 22 del 2014); ciò *“nondimeno, la competenza statale può comprendere anche l'esercizio di poteri puntuali, necessari perché la finalità che essa persegue venga concretamente realizzata, anche con misure di ordine amministrativo, specie nell'ambito della regolazione tecnica (sentenze n. 229 e n. 112 del 2011, n. 57 del 2010, n. 190 e n. 159 del 2008, n. 376 del 2003)”*? (le due citazioni sono tratte dalla sentenza n. 192 del 2017, ma sono lo specchio di orientamenti ormai consolidati da anni nella giurisprudenza costituzionale).

Il legislatore statale, sotto il controllo sempre più blando - e comunque svolto caso per caso - della Corte costituzionale, ma senza nessuna condivisione politica del sistema regionale, può attrarre in sussidiarietà la potestà legislativa regionale ovvero ridurre la potestà legislativa da residuale o concorrente in potestà attuativo-integrativo. Non è meglio fissare questi principi nel testo costituzionale, in cambio di una partecipazione regionale al procedimento decisionale politico? Forse sì, è opportuno, se non necessario, ma chi e come avrà il coraggio di riprovarci dopo il fallimento del referendum? E, poi, come fare di fronte alla richiesta - oggi difficilmente superabile - di leggi costituzionali omogenee? Come si tengono insieme due procedimenti legislativi necessariamente connessi, uno sulla riforma del Senato, l'altro sulla riforma dell'art. 117? Quando - dopo le elezioni del 2018 - usciremo tutti dalla sorpresa dell'esito negativo del referendum, riinizieremo a parlarne: in sede dottrina, certo, ma è difficile pensare che la politica voglia rimetterci le mani.

Il comma 6 dello stesso articolo 117 ha dato luogo ad una delle più gravi aberrazioni costituzionali dell'ultimo quindicennio. Secondo tale comma, alle Regioni spetta la potestà regolamentare in tutte le materie, tranne quelle di competenza esclusiva statale. La totale impraticabilità di tale soluzione ha



condotto all'invenzione - quasi offensiva per le coscienze giuridiche - dei decreti ministeriali aventi natura non regolamentare, rivelatisi poi strumento utilissimo per aggirare sia la competenza regionale regolamentare, sia la più complicata procedura per approvare i regolamenti ministeriali (da ultimo, questa prassi è stata salvata da Cons. Stato, V, 2016, dopo una sentenza del TAR Lazio che aveva correttamente stigmatizzato siffatto uso dei decreti ministeriali).

6. Le Regioni non sono più innovative: il caso esemplare degli Statuti regionali.

Non sono più i tempi delle soluzioni innovative individuate dalle Regioni in materia urbanistica o di organizzazione regionale o, ancora, degli scontri centro-periferia per riorganizzare il sistema sanitario regionale sulla base della parità tra pubblico e privato e della generalizzata utilizzazione dello schema organizzativo dell'azienda ospedaliera (tutte battaglie regionali e regionaliste, peraltro, effettuate nella vigenza del vecchio titolo V). Le Regioni, pur utilizzando quel minimo di potestà legislativa attuativo-integrativa nelle poche materie su cui sanno - e possono - intervenire, sono oramai nulla di più che organi di amministrazione decentrata dello Stato. Gli apparati politici ad esse connessi servono solo ad esercitare - in maniera confusa - quel poco di discrezionalità che i tempi consentono.

L'innovatività, la creatività, la fantasia istituzionale - che avevano caratterizzato le Regioni negli ultimi vent'anni del secolo scorso - non abitano più qui. La testimonianza esemplare è nel fallimento totale delle esperienze statutarie. La previsione costituzionale dell'autonomia statutaria è giunta proprio al termine del XX secolo. Ma il fallimento è stato totale. In un quadro generale in cui l'approvazione degli Statuti è giunta dopo lunghissimi periodi, non si trova nei nuovi Statuti nessuna scelta innovativa, nessuna previsione organizzativa degna di nota o comunque di una qualche incidenza, niente sul versante dei principi, se non una ripetizione stanca e inutile di principi consolidati. Ha dato qualche frutto - in termini di stabilità - l'elezione diretta del Presidente della Regione, ma si tratta di una scelta nazionale, costituzionalizzata nella riforma costituzionale n. 1 del 1999, sulla quale le Regioni - dopo il tentativo friulano, respinto in un referendum regionale, e quello calabrese, bocciato dalla Corte costituzionale - non sono più intervenute, né sono riuscite a temperare lo squilibrio tra Presidente e Consiglio che la riforma costituzionale del 1999 aveva creato.

7. Come si finanziano le funzioni regionali?

Le Regioni dunque oggi svolgono - con sempre meno discrezionalità - funzioni amministrative in materia di sanità, di governo del territorio, di trasporto pubblico locale, e in qualche altra materia, strette tra decisioni statali e vincoli europei. Il tema, allora, è come vengono esercitate queste funzioni e con quali finanziamenti?

E qui bisogna dissimulare alcune verità. Le amministrazioni regionali, con le dovute eccezioni, scontano ancora un peccato di origine: la mancanza di una tradizione burocratica regionale fa sì che siano le più politicizzate e le più deboli strutture amministrative del paese, le più sensibili alle pressioni politiche. La seconda verità - ormai nemmeno più tanto nascosta - è che il processo del federalismo fiscale è totalmente fallito. Con un grande sforzo organizzativo e con costi importanti, si è prodotta un'interessante analisi statistica sui costi standard, che può forse essere prodromica ad un'importante operazione di razionalizzazione della spesa, ma nulla ha a che fare con il federalismo fiscale. La verità è che bisognerebbe tornare alla vecchia - e maltrattata - idea di una ripartizione delle entrate fiscali, sul modello di quanto già accade per le Regioni a Statuto speciale, prevedendo una quota importante (e correlata ai servizi svolti, non già alle competenze legislative) che torni - o, meglio, rimanga - sul territorio, detratte le somme necessarie per il finanziamento del debito pubblico, per lo svolgimento delle funzioni unitarie statali, per la perequazione (la solidarietà è verticale, quella cd. orizzontale - tra ente locale e ente locale - è una inaccettabile favola per anime belle, giacché la perequazione, per essere tale, non può che essere centralizzata).

Non sarebbe impossibile giungere a fare qualche cifra realistica. E la previsione teorica può ancora essere di qualche interesse politico, non solo per le istanze dei settori che portano avanti istanze di autonomismo esasperato. Ma, certo, è difficile dare spazio a questa proposta in tempi di crisi, di spending review, di controllo della spesa pubblica per non uscire dai parametri - rigidi, certo, ma dotati di una loro logica macroeconomica - europei. E, allora, la strada - *hic et nunc* - è solo quella di perfezionare in maniera non ipocrita l'attuale sistema di trasferimento di fondi dallo stato al sistema delle autonomie, prevedendo limitatissime addizionali locali. Negli ultimi anni è stato utilizzato, nella sanità, lo strumento dei piani di rientro e dei commissariamenti. In molti casi ha funzionato: è però un equivoco dire che è stato un successo del federalismo sanitario; in realtà il successo dei commissariamenti è stata la dimostrazione che interventi sulla spesa possono essere fatti solo con strumenti *extra ordinem* che aggirano il consenso politico. Se poi i Presidenti commissari saranno premiati nelle urne è cosa che vedremo nella prossima tornata elettorale.

8. Verso un nuovo regionalismo differenziato?

Domenica 22 ottobre oltre cinque milioni di cittadini italiani, residenti nelle Regioni del Veneto e della Lombardia, si sono espressi a favore della possibilità delle due Regioni di ottenere dallo Stato una più ampia autonomia, attivando le procedure previste dall'art. 116 Cost. Si tratta di un articolo, introdotto con la riforma del Titolo V del 2001, che prevede il cd. regionalismo differenziato, per cui ognuna delle 15 Regioni a Statuto ordinario potrebbe chiedere allo Stato "ulteriori forme e condizioni particolari di



autonomia” nelle materie, di competenza legislativa concorrente, indicate all’art. 117, comma 3 (...) È una previsione teoricamente interessante, che deve però fare i conti con alcuni problemi che hanno rilievo nazionale e non solo locale. E, invero, in primo luogo non può essere sottovalutato il rischio della costruzione di un sistema amministrativo a macchia di leopardo, in cui ogni Regione chiede funzioni diverse, scomponendo così l’unità amministrativa statale, con un inevitabile aumento dei costi. Non a caso, il testo costituzionale impone che una tale attribuzione avvenga nel rispetto dei principi in tema di finanziamento della spesa dello Stato e degli enti locali. E proprio in ragione di questo livello nazionale di decisione che la complicata procedura dell’art. 116 si deve concludere con una legge statale approvata a maggioranza assoluta. Ciò spiega perché tutti i (timidi) tentativi finora effettuati si sono immediatamente arenati e dà una chiave di lettura del tentativo delle due Regioni di usufruire di una spinta popolare per presentarsi più forti davanti allo Stato centrale, per fare un qualcosa che, in verità, era già nelle loro possibilità istituzionali.

Secondo la lettura politica che ne è stata data, il voto avrebbe riguardato la quantità di risorse lombarde e venete che dovrebbero rimanere sul territorio, per finanziare migliori servizi ai cittadini delle due Regioni coinvolte nelle materie altrimenti di competenza legislativa concorrente (e in qualche materia di potestà esclusiva statale). Questo è vero per quanto riguarda le intenzioni dei promotori, ma va meglio precisato sotto il profilo costituzionale. E, infatti, sui quesiti proposti dalla Regione Veneto, è già intervenuta la Corte costituzionale (sent. 118/2015), dichiarando incostituzionali altri cinque quesiti che la Regione voleva sottoporre al voto, su cui dunque nel caso italiano - rispettando le indicazioni del giudice costituzionale, a differenza di quanto è successo in Catalogna - non si è votato: uno con cui si chiedeva ai cittadini veneti se la Regione Veneto doveva diventare una Repubblica indipendente e sovrana, un’altro con cui si sottoponeva la questione se il Veneto deve diventare una Regione a Statuto speciale, e altri tre miranti a vincolare una quota importante (l’80%) dei tributi riscossi a rimanere sul territorio regionale. Si tratta, dunque, di questioni al di fuori della portata delle conseguenze giuridiche dei referendum.

Senza qui riprendere il tema del principio fondamentale dell’unità e indivisibilità della Repubblica, ampiamente richiamato dalla citata sentenza, e che in effetti i due referendum non mettono in discussione, e senza riprendere il tema della possibilità di costruire nuove Regioni a Statuto speciale, da un punto di vista teorico è anche immaginabile arrivare ad un meccanismo di distribuzione delle risorse che preveda che una parte, anche importante, di esse rimanga nel territorio che le ha prodotte, secondo il modello già adottato per le Regioni a statuto speciale. Si tratta in ogni caso di garantire che agli apparati centrali tornino (o rimangano, a seconda di chi sarebbe addetto alla riscossione): 1. le risorse finanziarie destinate al debito pubblico (credo che nessuno voglia regionalizzare il debito pubblico: si tratta di una somma importante, ma facilmente calcolabile); 2. le risorse necessarie alle funzioni unitarie; 3. le risorse necessarie



per effettuare, in una logica di solidarietà e nel rispetto delle norme costituzionali e in particolare dell'art. 117, comma 2, lett.m, la perequazione tra le diverse aree del Paese (perequazione che per sua natura è verticale, e non orizzontale).

È sul punto 2, allora, che si può ragionare. Le Regioni che attivano la richiesta *ex art.* 116 ben possono individuare non tanto nuove competenze legislative che l'esperienza di questi anni ha dimostrato essere scarsamente utilizzate, quanto funzioni ulteriori da svolgere direttamente in sede regionale. Lo Stato può definire i costi di tali funzioni e attribuire risorse e personale alle Regioni richiedenti, in osservanza dei principi di finanziamento della spesa pubblica, così come imposti anche dalla nuova formulazione dell'art. 81 per il rispetto dei vincoli europei (ciò sembrerebbe escludere che il trasferimento di competenze possa riguardare anche la fissazione autonoma di aliquote della tassazione diretta e indiretta). Si tratterebbe, in definitiva, di esportare lo schema adottato per il finanziamento del servizio sanitario anche in altre materie, di volta in volta individuate nella contrattazione Stato-Regioni. In questo settore, per quanto riguarda il controllo della spesa, il sistema - anche grazie al meccanismo dei piani di rientro - sembra aver dato risultati interessanti.

L'altro settore in cui esiste una spesa pubblica importante è naturalmente quello dell'istruzione. Anche qui sarebbe ipotizzabile un meccanismo simile, pur se qualche preoccupazione istituzionale in più. Le cifre del settore "istruzione" sono in larghissima misura legate al personale insegnante e amministrativo, che assommano a circa 1.500.000 di persone, i primi, e circa ... La regionalizzazione dell'istruzione comporta comunque non pochi problemi. Ferma rimanendo la funzione di garanzia dei livelli essenziali in capo allo Stato, significa in primo luogo regionalizzare la scuola, con la possibile conseguenza di una rottura dell'unità culturale del paese; l'altro grande tema è quello della regionalizzazione del personale, questione che - anche in ragione della provenienza geografica del personale docente - difficilmente verrebbe accettata dai sindacati di categoria.

In questo senso e con questi limiti, ferma rimanendo una funzione di garanzia da parte dello Stato di una dinamica unità nazionale volta alla garanzia, da un lato, dei livelli essenziali delle prestazioni, dall'altro, della migliore collocazione del Paese in Europa, ben vengano tutte le manifestazioni di autonomia che - grazie alla maggior vicinanza al livello dei soggetti amministrati - possono garantire una migliore qualità della spesa pubblica e, in prospettiva, una riduzione del livello di tassazione.

9. Ridare efficienza al sistema pubblico.

Il vero tema di questo nostro paese è come rendere efficiente una spesa pubblica che pesa all'incirca la metà del PIL e quindi, sostanzialmente, come rendere efficienti le amministrazioni pubbliche, tutte le amministrazioni pubbliche, quelle centrali così come quelle locali. E anche qui sarò drastico e

controcorrente, avvertendo il colto e l'inclita che si tratta di un paradosso: il problema non è quello di battere la corruzione, quanto quello di semplificare e rendere efficienti procedure di decisione, procedure di spesa, controlli; o, meglio, battere la corruzione sarà possibile solo quando si saranno - non già moltiplicati - bensì semplificati i controlli!

Una rondine che vola via non fa autunno, ma uno stormo sì. È allora cosa dire, se non che si va verso un grigio autunno, di un sistema amministrativo in cui, solo per fare qualche esempio che vada dalla più piccola evenienza alla più grande: si deve mettere sul MEPA la selezione di un breakfast per 500 euro; si deve dire al docente bolognese invitato ad un convegno a Roma, ma che vuole tornare a Firenze, che è meglio fare il biglietto per Bologna e poi scendere prima, altrimenti l'audit interno potrebbe avere da ridire e contestare la spesa; il segretario comunale, che ha visto approvata in sede di controllo una procedura di dismissione di immobili, si vede poi citato per danno erariale per quella stessa procedura; il Comune che, autorizzato dal MEF a inserire le spese di investimento tra le spese dell'Unione di comuni, si vede poi il bilancio bocciato in sede di controllo, salvo avere infine ragione davanti alle Sezioni Riunite della Corte dei conti; il Comune che ha approvato un piano di risanamento se lo vede bocciato perché adottato sì nei novanta giorni dalla esecutività - come chiede la legge -, ma, sulla base di una interpretazione estensiva, decorsi novanta giorni dalla dichiarazione di immediata eseguibilità; il cantiere di una grande opera tra l'Italia e la Francia viene sequestrato e bloccato per quattro mesi sulla base di intercettazioni poi dimostratesi non relative alla gestione del cantiere; il sindaco di una media città viene arrestato - e la Giunta cade - per aver spaccettato un appalto andando sotto soglia, cosa suggerita dal Codice degli appalti, ma non condivisa dal Procuratore del luogo; e via continuando fino ai casi più eclatanti variamente giunti sulle pagine dei quotidiani negli ultimi tempi, ma forse non adeguatamente messi a sistema.

Ma, si dice, l'Italia è un paese dominato dalla corruzione; occorrono misure drastiche che scoraggino comportamenti truffaldini e lesivi del buon andamento della pubblica amministrazione, fino ad estendere - come è stato appena fatto con leggerezza e imprudenza costituzionale - alla corruzione gli strumenti di intervento adottati contro la mafia. Non lo so, e soprattutto non credo a quello che filtra attraverso il circuito "mediatico-giudiziario". Vorrei dati definitivi. So invece di sicuro che non abbiamo bisogno di retorica, né di demagogia, né tanto meno di superfetazione di controlli pletorici, contraddittori, incongrui: abbiamo bisogno di efficienza del sistema amministrativo che permetta di distribuire in modo congruo e corretto quelle risorse, derivanti dalla nostra elevata tassazione, che costituiscono il volano dell'economia di uno stato sociale. E la vera questione che si porrà al sistema italiano, negli anni futuri anche dopo le elezioni del marzo 2018, è: come e da chi potrà essere assicurata al Paese una tale maggiore efficienza,



unico vero strumento per rilanciare l'Italia nel quadro di una “economia sociale di mercato fortemente competitiva”, come recita l'art. 3, comma 3, del Trattato sull'Unione europea?