

Dalla “questione meridionale” alla “questione settentrionale”: l’amministrazione regionale in cerca di identità

Gianluca Gardini

Abstract

Ripercorrendo la storia del regionalismo italiano si coglie appieno l’incerta fisionomia di questi enti di area vasta. Un’incertezza presente anche nella trama costituzionale che fa da sfondo all’istituzione delle Regioni: da un lato gli artt. 5 e 114 della Costituzione repubblicana valorizzano la dimensione essenzialmente politica delle Regioni, dall’altro il “diritto regionale” codificato nella prima parte e nel titolo V Cost. caratterizza le Regioni prevalentemente come enti di amministrazione. Nel corso degli anni le Regioni si sono progressivamente allontanate dal modello dell’ente politico, cui va il compito di organizzare l’esercizio delle funzioni amministrative a livello locale, e hanno finito per trattenere su di sé gran parte dei compiti e delle attività riservate al livello locale. Il persistere della frattura tra Nord ricco e Sud povero, poi, che nel periodo tra le due guerre ha favorito la nascita delle Regioni in difesa degli interessi del Mezzogiorno continentale ed insulare, nel recente dibattito politico sta rivelandosi strumentale a richieste di maggiore autonomia del Nord, per una diversa distribuzione delle risorse nelle aree del paese.

1. L’origine del regionalismo

Il tema del regionalismo ha radici profonde, che affondano nel Risorgimento, nella lotta per l’indipendenza nazionale e nella costruzione dello Stato italiano unitario.

Come segnalano gli studiosi, la prima e forse più nota iniziativa regionalistica, da cui prenderanno spunto le proposte successive, fu quella assunta dal governo Cavour, immediatamente dopo l’unificazione del paese. Il progetto regionalista fu ideato nel 1860 da Farini, allora Ministro dell’interno, e portato nel 1861 davanti al Parlamento da Minghetti con la finalità esplicita di conciliare la varietà di regole

presente nelle diverse zone del territorio italiano con le esigenze di unità legislativa della nazione.

Il nuovo ente di cui veniva proposta la creazione, denominato appunto Regione, si caratterizzava come uno strumento di amministrazione periferica dello Stato centrale, soggetto al potere gerarchico di quest'ultimo e posto alle dipendenze dirette di un emissario del governo. In sostanza, la Regione veniva inizialmente immaginata come una circoscrizione di decentramento burocratico dello Stato centrale, che non intaccava l'unità sostanziale di quest'ultimo¹.

Nel periodo tra le due guerre mondiali, l'autonomia regionale viene portata avanti con forza dal Partito popolare italiano come soluzione organizzativa alla secolare questione meridionale. Concepite come livello nuovo di rappresentanza popolare, in grado di sfruttare le energie locali e di contenere effetti negativi di un accentramento esasperato, le Regioni sono presentate dal partito di don Sturzo quale rimedio efficace ai problemi annosi dei territori meridionali, e non più solo come formula per la riorganizzazione della struttura dello Stato. Nell'ottica del riequilibrio territoriale, il Partito popolare dichiarava di voler "intensificare la propria azione parlamentare nella più energica ed insistente difesa di quegli interessi del Mezzogiorno continentale ed insulare, che solamente nelle autonomie regionali e nel decentramento amministrativo possono trovare le garanzie sufficienti ed il necessario incremento per la soluzione del grave problema meridionale, che deve essere finalmente affrontato e risolto come problema nazionale" (ordine del giorno del 20 luglio 1920)².

Si può dire, quindi, che in un primo tempo la spinta regionalista sia alimentata dal diverso grado di sviluppo tra Nord e Sud del paese e dalla conseguente volontà di riscattare le popolazioni meridionali dagli effetti di un'economia povera. Il progetto di autonomia regionalista è inizialmente concepito come rimedio alle difficoltà che investono

(1) T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 3.

(2) L. STURZO, *La Regione nella Nazione*, Roma, Capriotti, 1949, p. 141, ora in L. STURZO, *La Regione nella Nazione*, Bologna, Zanichelli, 1974, p. 111. Sull'argomento v. G. LA BARBERA, *Diritto pubblico regionale*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 14-15.

alcune aree del territorio nazionale, strette tra contrasti socio-culturali e spinte secessioniste. Si pensi, ad esempio, all'attività del movimento separatista in Sicilia; alla conflittualità della popolazione valdostana con la vicina Francia, per via delle spinte annessionistiche di quest'ultima; alla resistenza della Venezia Giulia, che anni più tardi avrebbe ottenuto il regime di autogoverno³. Queste situazioni richiedevano, necessariamente, una considerazione e una risposta specifica, differenziata a seconda delle diverse istanze, rispetto alle quali l'istituzionalizzazione di nuovi enti di area vasta sembrava possedere efficacia concreta e simbolica ad un tempo.

Le aspirazioni verso un'autonomia regionale di tipo politico, espresse dal Partito popolare di don Sturzo, si scontrano frontalmente con il programma statalista del regime fascista, che reprime attraverso una serie di provvedimenti di accentramento ogni richiesta di autogoverno dei territori. Come è stato rilevato, "in un regime entro il quale nemmeno la cosiddetta autarchia comunale e provinciale è riuscita a sopravvivere, nel senso pieno del termine, le autonomie regionali non potevano trovare posto per definizione"⁴.

Alcuni studiosi sottolineano che a fare da motore al decentramento, prima ancora che la divisione in regni o le peculiarità culturali, etniche, linguistiche o storiche caratterizzanti i diversi ambiti territoriali, fu proprio la necessità di dare vita ad un livello di governo capace di formulare indirizzi adeguati agli effettivi interessi dei cittadini, superando d'un balzo il centralismo liberale e l'autoritarismo fascista⁵. Le Regioni, da questo punto di vista, appaiono l'articolazione territoriale più idonea per la riorganizzazione dei poteri pubblici, chiamati a nuove funzioni di intervento sull'economia e ad attività di pianificazione economica, sociale e territoriale. Nelle Regioni si individua una sorta

(3) E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 54.

(4) L. PALADIN, *Diritto regionale*, III ed., Padova, Cedam, 1979, p. 5.

(5) S. BARTOLE, *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica: tentativi più o meno convinti di trovare una legittimazione etnica*, in S. BARTOLE (a cura di), *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 2 ss.; M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 22.

di livello intermedio di governo, in grado di ricomporre quella frattura troppo netta che tradizionalmente separa la dimensione statale da quella provinciale. “Le autonomie tradizionali abbisognano (...) di un nuovo referente, tutto da costruire, e su cui si concentra perciò l’attenzione del Costituente”⁶.

La sperimentazione regionale prende il via con il r.d.l. 18 marzo 1944, n. 91, che istituisce un Alto commissario per la Sicilia, a cui poco dopo si affianca una “Consulta regionale”; nello stesso periodo, vengono avviate forme di governo autonomo nelle Regioni Sardegna e Valle d’Aosta. Si tratta, in tutti questi casi, di aree del paese in cui le spinte separatiste si fanno sentire in modo particolare per ragioni linguistiche, storiche e culturali, per le quali la risposta istituzionale non può attendere i tempi della riforma costituzionale in atto, se non altro per l’urgenza di fornire una risposta immediata alle problematiche che agitano le popolazioni di questi territori. Con una serie di decreti del 1944 e 1945 si provvede quindi a dar vita a forme speciali di decentramento per queste Regioni “speciali”, per arginare le tendenze indipendentiste in atto; ciò, fino all’approvazione dello statuto siciliano (r.d.l. 455/1946), che entra in vigore ancor prima dell’elezione dell’Assemblea costituente, disegnando un modello di Regione dotato di ampi poteri legislativi oltre che amministrativi.

Il pesante carico di aspettative, politiche e amministrative, che si celano dietro la problematica del decentramento rende la questione regionale prioritaria e, allo stesso tempo, assai controversa nell’ambito del processo costituente. Ripercorrendo i lavori della Commissione per la Costituzione (c.d. Commissione dei 75), emerge infatti che al consenso unanime sull’istituzione delle Regioni si accompagna da subito un acceso dibattito sui poteri da riconoscere ai nuovi enti, concernente l’attribuzione di funzioni legislative, l’estensione dell’autonomia regionale in senso quantitativo e qualitativo, l’opportunità di attribuire ad esse un’autonomia finanziaria⁷. Il dibattito dell’Assemblea costituente, in questo senso, mette a nudo le due anime del regionalismo italiano,

(6) F. BASSANINI, F. PINTO, *Regione (voce)*, in *Enc. Giur. Treccani*, XXVI, 1991.

(7) P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 14.

diviso tra i fautori dell'autonomia politica territoriale, necessaria per consentire l'espressione democratica delle comunità residenti e colmare il divario tra Nord e Sud; e gli assertori di un regionalismo più moderato, condizionato da una costante preoccupazione centralista e sostanzialmente ispirato ad un'idea di decentramento amministrativo. Ne scaturisce un equilibrio particolarmente complesso – e precario – tra le istanze dell'unità e la richiesta di salvaguardia per le autonomie, sintetizzato perfettamente dalla disposizione su cui si impernia l'intero sistema delle autonomie, l'art. 5 Cost.: nell'affermare con forza l'unità e indivisibilità della Repubblica, intesa come organizzazione complessa in cui convivono lo Stato centrale e altri livelli autonomi di rappresentanza popolare, la norma enuncia contestualmente i principi dell'autonomia e del decentramento, imponendone il riconoscimento, la valorizzazione e l'attuazione all'intera Repubblica. Questa tensione tra principi apparentemente confliggenti si risolve, in positivo, nell'altra disposizione che fonda il sistema delle autonomie territoriali, l'art. 114 Cost., ove si afferma che “la Repubblica si ripartisce in Regioni, Province e Comuni”: con ciò, la Costituzione riconosce a questi enti autonomi la natura di articolazioni necessarie dell'ordinamento generale, ammettendo la convivenza tra livelli di governo distinti ed autonomi all'interno di una cornice unitaria.

La fisionomia delle Regioni è pertanto difficile da tracciare in modo univoco, in base al dettato costituzionale. Da un lato c'è la dimensione politica della Regione, ricavabile dal combinato disposto degli artt. 5 e 114 Cost. Dall'altro, il “diritto regionale” codificato nella prima parte e nel titolo V della Costituzione repubblicana, unitamente all'azione del legislatore statale e della giurisprudenza costituzionale, che tende a caratterizzare le Regioni prevalentemente come enti di amministrazione, una sorta di macro-Comuni dotati precipuamente di funzioni amministrative e compiti di governo degli interessi territoriali. L'autonomia amministrativa delle Regioni è sancita dall'art. 118 Cost., in base al quale “Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali”. Il criterio al quale si è ispirato il nostro Costituente nel definire la competenza

amministrativa della Regione, come si è fatto autorevolmente rilevare, “è quello del parallelismo con la competenza legislativa”⁸. La visione delle Regioni come grossi enti amministrativi, tuttavia, è solo parziale e non del tutto rispondente all’impostazione della Costituzione repubblicana. Le due anime del regionalismo, divise tra gli assertori dell’autonomia politica e i sostenitori del decentramento amministrativo, raggiungono su questi temi il punto massimo di tensione.

In controluce, nella trama costituzionale che fa da sfondo all’istituzione delle Regioni, si legge infatti la sfida a conciliare valori tendenzialmente contrapposti, che sarà destinata ad accompagnare la storia della nostra Repubblica: rendere l’autonomia “veramente efficiente, tale cioè da promuovere nel cittadino il sentimento di attaccamento alla cosa pubblica, educandolo al governo dei propri interessi ed eccitando il senso della sua responsabilità, e, nello stesso tempo, non solo non compromettere l’unità e la tempestività dell’azione statale, ma anzi ottenere che questa tragga ragione di rafforzamento proprio dalla partecipazione più piena e più consapevole alla cosa pubblica dei singoli gruppi territoriali”⁹. Efficienza e partecipazione sono le due grandi istanze che il decentramento territoriale mira a soddisfare, caratterizzando in senso fortemente autonomista l’assetto organizzativo del nostro Stato: efficienza dell’amministrazione pubblica, che si realizza mediante l’avvicinamento dei centri decisionali alla sede degli interessi da tutelare; partecipazione democratica, che trova nuovi sbocchi nel livello regionale e nella rinnovata valorizzazione degli enti locali¹⁰.

A differenza dei poteri legislativi, circondati da penetranti limiti e cautele, i poteri amministrativi delle Regioni trovano in Costituzione una solida base di sviluppo, che consentirà l’affermarsi degli enti re-

(8) C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976, p. 970.

(9) C. MORTATI, *La Regione nell’ordinamento costituzionale italiano*, in *Studium*, 1947, p. 331, ora in *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1972.

(10) T. GROPPI, *L’evoluzione dello forma di Stato in Italia: uno Stato regionale senz’anima?*, Relazione al convegno “La Costituzione ieri e oggi”, Accademia nazionale dei Lincei, 9 e 10 gennaio 2008.

gionali come centri di cura degli interessi di area vasta¹¹. In proposito si è parlato della Regione come una istituzione essenzialmente *amministrativa*, nel senso che la sua creazione si è rivelata funzionale al governo di interessi delle collettività sociali rappresentate¹², mentre la funzione legislativa regionale è stata ampiamente trascurata dai Consigli regionali e, semmai, esercitata “in pedissequa imitazione della legislazione dello Stato”¹³. In questo quadro sfuma la dimensione “politica” della Regione, mentre assume centralità la concezione della Regione come “ente di amministrazione”, in qualche modo concorrente rispetto a Comuni e Province.

Ma, come si diceva, si tratta di una realizzazione parziale della prospettiva autonomista, condizionata in larga parte dall’evoluzione storica del regionalismo. Il risultato di circostanze fattuali, e non l’avverarsi di un modello teorico, conduce negli anni a conformare le Regioni come enti prevalentemente di amministrazione, comprimendo la dimensione politica per cui questi enti erano stati progettati.

2. Le Regioni come enti ad amministrazione indiretta necessaria

Per evitare la creazione di un ulteriore livello burocratico – una quarta burocrazia accanto a Stato, enti nazionali, enti territoriali – la Carta costituzionale prevede contestualmente di ridurre al minimo gli apparati burocratici regionali e di affidare l’esecuzione amministrativa ad enti che già operavano a livello locale, sfruttandone la dotazione tecnico-amministrativa. Il modello originario di amministrazione regionale è quindi quello dell’amministrazione indiretta: le funzioni amministrative regionali vengono normalmente esercitate mediante deleghe agli enti locali o avvalimento dei loro uffici (art. 118, comma 3, Cost. vecchio testo), mentre le Regioni si configurano come

(11) *Contra* E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1981, p. 431 ss., secondo cui i poteri amministrativi regionali possono essere circoscritti, direttamente o indirettamente, in maniera più penetrante rispetto a quelli legislativi.

(12) G. FALCON, *Art. 118, 1° comma*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1985, p. 230.

(13) F. BENVENUTI, *Disegno dell’amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Padova, Cedam, 1996, p. 134.

enti “ad amministrazione indiretta necessaria”¹⁴, incaricati di svolgere un’attività di indirizzo, programmazione, pianificazione e assistenza tecnico-amministrativa nei confronti degli enti territoriali minori¹⁵. In questo senso la creazione delle Regioni non avrebbe dovuto comportare alcun *vulnus* alle competenze degli enti locali preesistenti, che anzi avrebbero visto valorizzare il proprio ruolo di amministrazione prossima all’interesse da tutelare grazie al meccanismo dell’amministrazione indiretta regionale.

In realtà, è noto che nel corso degli anni le Regioni hanno fatto scarso uso del metodo del decentramento nella esplicazione dei compiti amministrativi ad esse spettanti e, da questo punto di vista, anche a causa dell’inadeguatezza degli enti locali, non è stata data piena attuazione alla previsione dell’art. 118, comma 3, Cost. Salvi casi minori, tutto il peso delle attività amministrative regionali è stato mantenuto in capo alle Regioni stesse o ad organismi infra-regionali (intermedi) o comunque strumentali delle Regioni, attorno ai quali sono state aggregate le funzioni amministrative di area vasta.

Le Regioni sono quindi divenute “grossi Enti di amministrazione”, che hanno svolto precipuamente il ruolo di centri di spesa per gli uffici e di erogazione di contributi “con pretese finalità promozionali, ma spesso disordinate fra loro e piuttosto soggette alla soddisfazione di interessi di parte che alla vera identificazione dei bisogni locali in un quadro generale di riferimento”¹⁶. Si è così assistito ad una proliferazione di società e consorzi, istituiti per la gestione di servizi idrici, raccolta di rifiuti, produzione e distribuzione di energia e gas, trasporto, consulenza e formazione, gestione di immobili, attività informatiche e di telecomunicazioni e altri servizi di interesse per il territorio

(14) La definizione appartiene a M.S. GIANNINI, *Il decentramento amministrativo nel quadro dell’ordinamento regionale*, in *Atti del terzo convegno di studi giuridici sulla Regione*, Cagliari-Sassari, 1-6 aprile 1959, Milano, 1962, p. 185 ss.

(15) Al punto che alcune autorevoli voci, in dottrina, si sono spinte a qualificare la relazione intercorrente tra Regioni e enti locali minori come un rapporto organico improprio. Cfr. F. BENVENUTI, *L’organizzazione impropria della pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, p. 968 ss.

(16) F. BENVENUTI, *Disegno dell’amministrazione italiana*, cit., p. 134.

regionale, che ha generato una vera e propria “galassia societaria” riconducibile alle Regioni¹⁷. Altrettanto imponente è la crescita fatta registrare da apparati ed enti strumentali delle Regioni, soprattutto agenzie, che si sovrappongono alle funzioni storicamente radicate in capo all’amministrazione locale¹⁸.

In dottrina si è fatto altresì notare che il combinato disposto degli artt. 129 e 117, comma 1, Cost. (testo originario) nel prevedere che la Regione possa disporre di una propria amministrazione periferica ed istituire enti pubblici da essa dipendenti, introduce un modello alternativo, se non contrastante, rispetto a quello dell’“amministrazione indiretta necessaria”, riducendo sensibilmente la necessità per le Regioni di far ricorso al circuito degli enti locali per l’esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite¹⁹. Questa interpretazione implica che l’amministrazione regionale non deve limitarsi ad attività di indirizzo e programmazione, ma può gestire materialmente, attraverso proprie strutture amministrative, gli interessi della popolazione residente sul territorio di riferimento. Lo strabismo dei modelli compresenti nella Costituzione del 1948 proietta una serie di effetti sugli enti territoriali minori, che per un verso risultano assoggettati alla vigilanza e all’indirizzo delle Regioni, per altro verso sono collegati con un filo diretto all’amministrazione statale, cui è rimessa la disciplina delle loro funzioni, il controllo sui relativi organi di governo e l’attribuzione diretta di compiti amministrativi.

(17) Incrociando i dati tratti dal censimento del Dipartimento della funzione pubblica riguardanti la partecipazione delle Regioni e enti locali (consultabile su <http://www.innovazionepa.gov.it/lazione-del-ministro/operazione-trasparenza/consoc/elenco-consoc-per-Regioni---2009-consuntivo.aspx>) con quelli resi noti dalla Corte dei conti, sez. autonomie, del. 14/2010/AUT/FRG del 30 giugno 2010, si viene a scoprire che, alla fine del 2009, il numero di consorzi e società e organismi partecipati dalle Regioni supera il migliaio, ed è in costante aumento annuale.

(18) Si pensi, solo per ricordarne alcune, alle agenzie di promozione economica, agenzie per l’energia, agenzia delle strade, agenzia per la mobilità, agenzie del lavoro e della formazione professionale, istituite successivamente alla modifica del titolo V dalle Regioni italiane. Sul punto cfr. F. BASSANINI, L. CASTELLI (a cura di), *Semplificare l’Italia*, Firenze, Passigli, 2008, pp. 112-113.

(19) Cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1979, p. 351.

Ne scaturisce una tensione interna all'ordinamento, che vede contrapposta la logica del principio autonomistico, diretta a "deconcentrare" il più possibile l'amministrazione centrale mediante l'attribuzione di funzioni amministrative ai livelli di governo più vicini alla dimensione dell'interesse da governare, e la spinta verso un neo-centralismo delle Regioni, le quali mostrano una tendenza a trattenere su di sé le funzioni amministrative di area vasta, per esercitarle mediante uffici e apparati propri. In questo quadro, gli enti territoriali minori, che si situano nel punto di massima trazione tra le due opposte spinte, sono portati ad invocare un intervento del legislatore statale per ottenere garanzie e protezione nei confronti delle Regioni, con l'effetto di provocare un'inevitabile – e del tutto peculiare – triangolazione di livelli di governo.

La configurazione delle Regioni come enti di amministrazione oltre che come centri di produzione legislativa, la loro capacità di proporsi come rappresentanti degli interessi della comunità regionale e di amministratori, il rapporto complesso con gli enti territoriali minori, sono elementi su cui si regge il delicato equilibrio istituzionale disegnato dalla Costituzione del 1948. Si tratta quindi di comprendere fino in fondo, prendendo a prestito le parole di un insigne studioso, quale sia il vero ruolo delle Regioni all'interno di "un ordinamento amministrativo accentrato 'a centro debole'"²⁰. Negli Stati federali o comunque fondati sul principio di autonomia, le spinte centrifughe dei territori e delle comunità locali trovano normalmente una camera di compensazione nel livello regionale, da cui gli enti territoriali minori finiscono per essere ordinati e rappresentati. Svolgendo una funzione di sintesi rispetto alle istanze autonomistiche, l'ambito "regionale" riesce a stimolare la differenziazione e, al tempo stesso, a contenere gli eccessi dell'autonomia territoriale, limitando i rischi di rottura dell'unità dell'ordinamento e, in definitiva, garantendo la stabilità dello Stato centrale.

Questa dinamica bipolare non trova riscontro nel nostro ordinamento, dove "le Regioni invece di contribuire alla differenziazione e all'etero-

(20) R. ROMANELLI, *Centralismo ed autonomie*, in ID. (a cura di), *Storia dello Stato italiano*, Roma, Donzelli, 1995, p. 143.

geneità (e, quindi, ad un'autentica autonomia), hanno, loro malgrado, suscitato un movimento opposto: gli enti locali vedendo in esse un controllore più vicino e pericoloso dello Stato, cercano da questo garanzie²¹. In questo quadro organizzativo l'abbraccio con lo Stato si rivela, al contempo, necessario e fatale per gli enti territoriali minori, che, nel tentativo di sfuggire all'orbita regionale, si rifugiano tra le braccia delle istituzioni centrali, "rimanendo intrappolati in un sistema, dominato dal centro, di funzioni e poteri condivisi"²².

Ma non è solo la propensione all'amministrazione diretta, la vocazione all'intervento nel tessuto sociale più che al coordinamento delle risorse locali ad innescare la crisi identitaria delle Regioni. A ben vedere l'"autonomia finanziaria" delle Regioni, solennemente sancita all'avvio dell'art. 119 Cost., non si dimostra adeguata a garantirne l'indipendenza dallo Stato. L'autonomia finanziaria rappresenta la premessa indispensabile per la vera emancipazione di qualsiasi ente o organismo: l'aver vincolato costituzionalmente la potestà finanziaria delle Regioni ad esplicarsi "nelle forme e nei limiti stabiliti dalle leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni", come si legge nel prosieguo dell'art. 119, comma 1, Cost., genera una pericolosa indeterminatezza sulla capacità di prelievo e di spesa degli enti regionali, che risulta in gran parte affidata alla discrezionalità del legislatore statale. Al di là delle diverse opzioni interpretative, è per tutti evidente che il modello di autonomia finanziaria disegnato dall'art. 119 Cost., fondato su una tipologia tripartita di entrate regionali (proprie, derivate, speciali), si rivela per

(21) S. CASSESE, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Roma, Donzelli, 1998, p. 86. La giurisprudenza costituzionale fino agli anni '90 del secolo scorso dimostra come lo Stato avesse un sostanziale monopolio nella funzione di garanzia delle autonomie locali contro l'interferenza regionale. La situazione cambia, in parte, dopo gli anni '90, quando l'intervento dello Stato nei giudizi di costituzionalità sulle leggi regionali serve più a strutturare il potere regionale di intromissione nelle vicende locali, meno a limitarne l'ambito materiale di esplicazione; in questa fase, si registrano anche casi in cui sono le Regioni stesse ad assumere la tutela degli enti locali contro la legge dello Stato nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale. Per un'analisi dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia, cfr. G. VESPERINI, *Le autonomie locali nello Stato regionale*, in *le Regioni*, 5, 2007, p. 663 ss.

(22) S. CASSESE, *Lo Stato introvabile*, cit., p. 86.

un verso indefinito, per altro verso inadeguato a realizzare una reale autonomia di questi enti²³.

Ne discende che l'autonomia finanziaria, "pietra angolare" dell'autonomia regionale²⁴, da cui dipende materialmente la possibilità di tradurre in concreto le funzioni attribuite a questi enti e di fare fronte ai bisogni delle comunità rappresentate, per come disciplinata nella Costituzione del 1948 non consente di realizzare *soprattutto* l'autonomia politica delle Regioni, che rischiano così di essere confinate ad un ruolo di semplici "amministratori" di interessi e scelte definiti in altra sede. A questa lacuna si accompagna l'assenza – non meno grave – nel testo originario della Costituzione di qualsiasi riferimento alla finanza di Comuni e Province, con cui la finanza regionale deve essere "coordinata": un vuoto che denota grave sottovalutazione delle interdipendenze e degli equilibri su cui si regge l'assetto economico complessivo di un sistema²⁵.

Non è quindi un paradosso affermare che l'esistenza di poteri autonomi, la pluralità di sistemi compresenti all'interno del medesimo ambito territoriale, la formazione di nuove organizzazioni per la rappresentanza e la cura degli interessi delle collettività, costituiscono la ricchezza e, al contempo, l'anomalia dell'amministrazione italiana.

3. Le riforme degli anni '90

Lo strumentario concettuale della Costituzione del 1948, come si è visto, induce a configurare il sistema delle autonomie territoriali – all'interno del quale rientrano le Regioni – come una rete di enti di natura prevalentemente amministrativa, caratterizzati da un'autonomia normativa (e legislativa, in particolare) assai circoscritta, da un'autonomia finanziaria pressoché inesistente, da un'autonomia organizzativa limitata, cui fa da contrappeso, ancorché non esplicitamente affermata, una marcata vocazione ad amministrare gli interessi delle collettività

(23) Su questi aspetti v. A. D'ATENA, *Regione (voce)*, in *Enc. dir.*, XXXIX, 1988, Milano, Giuffrè, p. 331 ss.

(24) Secondo la definizione di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 906.

(25) Così T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 285 ss.

di riferimento. In questo quadro la dimensione “politica” delle Regioni resta alquanto compressa, per non dire schiacciata, dalla centralità dello Stato, mentre la dimensione “gestionale” di questi enti risulta addirittura ipertrofica, mettendo in luce nelle materie di competenza regionale uno scarsissimo ricorso al metodo dell’amministrazione indiretta attraverso gli enti locali minori e, di riflesso, una progressiva espansione dell’apparato amministrativo regionale.

Lo scenario cambia a partire dalla metà degli anni '90, allorché una nuova devoluzione di funzioni amministrative a favore degli enti territoriali, operata mediante una legge ordinaria dello Stato, provoca implicitamente la rottura del parallelismo tra i poteri legislativi e amministrativi regionali, aprendo la strada ad una riforma del titolo V, parte II, della Costituzione italiana, dalla quale il ruolo delle Regioni uscirà radicalmente modificato. Com'è noto, la legge delega 15 marzo 1997, n. 59, c.d. Bassanini, conferisce al governo il compito di realizzare il “federalismo amministrativo”, ridistribuendo i poteri e i compiti amministrativi tra i diversi livelli istituzionali sulla base di principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Il sistema amministrativo delle autonomie territoriali viene sostanzialmente ridisegnato dai decreti delegati di attuazione della legge 59/1997, in base alla logica che concentra la parte più rilevante dell'amministrazione – in termini di attività e di apparati – nel governo locale, in primo luogo in capo ai Comuni. La sussidiarietà verticale spinge sistematicamente le funzioni amministrative verso il basso, il più vicino possibile ai destinatari finali, al punto che da quel momento in poi l'attività operativa, di intervento diretto nel tessuto sociale ed economico da parte di Regioni e Stato, si mostra come “una (necessaria) eccezione, motivata dall'esistenza di interessi unitari non gestibili a livello locale”²⁶. Il principio di sussidiarietà, peraltro, è inscindibilmente associato al principio di adeguatezza, come due facce della medesima medaglia: la prima opera a favore dei Comuni, mentre la seconda agisce a sfavore degli enti locali che non hanno adeguate dimensioni, capacità, risorse per gestire le funzioni devolute.

(26) F. MERLONI, *La Regione nella semplificazione delle istituzioni territoriali*, in F. BASSANINI, L. CASTELLI (a cura di), *Semplificare l'Italia*, cit., p. 101.

Tuttavia, se fosse ridotta ad un criterio statico di allocazione di funzioni amministrative verso il basso, a favore dei livelli di governo minori, la sussidiarietà non sarebbe altro che la riedizione del vecchio principio di decentramento²⁷. Viceversa, l'elasticità che è tipica di questo principio, il nesso che il legislatore crea tra esso e il principio di adeguatezza, consente alle Regioni – e, in generale, agli enti di governo di dimensioni superiori – di intervenire in via di sostegno laddove l'ente territoriale minore non riesce a garantire il corretto esercizio della funzione assegnata per inadeguatezza di mezzi e di capacità, anche finanziarie.

La delega al governo contenuta nella legge 59/1997 ha l'ambizione di ristrutturare sin dalle fondamenta la pubblica amministrazione, attraverso una corposa devoluzione di funzioni dallo Stato agli enti territoriali²⁸. La differenza, rispetto ai precedenti trasferimenti di funzioni avvenuti nel 1972 e 1977, è di tipo qualitativo: nel nuovo impianto istituzionale non viene solo completato il decentramento amministrativo mediante un ulteriore passaggio di funzioni dal centro ai territori, ma viene scissa la funzione di indirizzo da quella di gestione concreta delle attività, mediante un meccanismo di devoluzione generale e residuale. A seguito della riforma Bassanini, il governo centrale dovrebbe diventare il luogo in cui vengono esercitati i poteri di indirizzo, impulso e promozione, mentre i compiti di amministrazione dovrebbero essere svolti in via esclusiva dalle autonomie territoriali, fatte salve le esigenze di unitarietà che caratterizzano le singole funzioni. Come è stato osservato, si compie in questo modo il primo passo verso il federalismo di esecuzione, ispirato direttamente al modello tedesco²⁹. Ma le differenze con le precedenti stagioni di devoluzione non si fermano qui. Forse per la prima volta nella storia del paese, dopo la serie reiterata di tentativi di decentramento, il passaggio di funzioni amministrative a favore delle Regioni e delle autonomie locali costituisce,

(27) Così V. CERULLI IRELLI, C. PINELLI, *Normazione e amministrazione nel nuovo assetto costituzionale dei poteri pubblici*, in Id. (a cura di), *Verso il federalismo*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 68.

(28) T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 238.

(29) M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, cit., p. 376.

ancor prima che l'attuazione di un disegno costituzionale, "la risposta ad una domanda consapevole, esplicita ed avvertita", diretta ad avvicinare l'amministrazione ai cittadini³⁰. La domanda di un'effettiva devoluzione di compiti e poteri amministrativi nasce infatti dal basso, dai cittadini e dai territori interessati dalle decisioni da assumere, e rilancia la triangolazione tra il livello centrale, regionale e locale dell'amministrazione pubblica. Un assetto complesso che, come si vedrà meglio, può portare ad un bilancio positivo per i cittadini solo in presenza di una piena collaborazione tra tutti gli enti territoriali, così da rompere la separazione conflittuale che tradizionalmente caratterizza i rapporti interni tra i livelli istituzionali più vicini agli interessi localizzati.

4. *La riforma costituzionale del 2001*

L'imponente trasferimento di funzioni, realizzato con legge ordinaria dello Stato, viene sostanzialmente ad anticipare la riforma costituzionale del 2001, che non solo conferma, ma "stabilizza" il disegno del sistema amministrativo delineato dai decreti di attuazione della legge 59/1997, dotandolo di un ancoraggio e di una copertura costituzionale idonei a prevenire colpi di mano ad opera delle maggioranze di governo successive. È stato opportunamente sottolineato che la "costituzionalizzazione" della riforma Bassanini, operata dal nuovo art. 118 Cost., ne copre tanto la *pars destruens* (legata alla soppressione dei controlli di legittimità sugli atti degli enti locali, al superamento del parallelismo tra funzioni amministrative e legislative), quanto la *pars construens* (inerente alla redistribuzione di compiti e funzioni tra i livelli di governo in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione; alla riorganizzazione del sistema finanziario della Repubblica sulla base dei principi del federalismo fiscale; al riconoscimento del ruolo dei cittadini e della società civile nel perseguimento delle finalità di interesse generale), superando così la intrinseca precarietà di una riforma fondata unicamente su disposizioni legislative ordinarie³¹.

(30) Così G. FALCON, *Introduzione a Lo Stato autonomista*, a cura di G. Falcon, Bologna, Il Mulino, 1998.

(31) F. BASSANINI, *La forma dello Stato della Repubblica italiana dopo la riforma costituzionale del 2001*, in *Astrid Rassegna*, 28 aprile 2010, n. 113.

Per quanto interessa in questa sede, uno degli aspetti più innovativi della riforma del 2001 concerne la titolarità della competenza amministrativa. Venuto meno il vincolo del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative, grazie al meccanismo di devoluzione generale varato dalla legge 59/1997, la competenza amministrativa viene allocata e articolata *in via ordinaria* a favore dei Comuni. Il recepimento del principio di sussidiarietà verticale da parte dell'art. 118 Cost., in questo senso, limita fortemente la discrezionalità del legislatore (nazionale e regionale) in merito al riparto delle funzioni amministrative, introducendo una sorta di "riserva di legge rinforzata" per eventuali deroghe alla regola della titolarità comunale³².

In seguito alla costituzionalizzazione della sussidiarietà verticale, lo spostamento verso l'alto delle funzioni amministrative è ammesso solo per legge, laddove il legislatore ravvisi l'esigenza di "assicurare l'esercizio unitario" della funzione, e a condizione che l'innalzamento della competenza a favore di enti di maggiori dimensioni rispetti, al contempo, i principi di adeguatezza e differenziazione. Nonostante non sia espressamente stabilito dall'art. 118, comma 1, Cost., è infatti indubitabile che sia richiesta una fonte primaria sia per trasferire le funzioni amministrative dallo Stato agli enti locali (verso il basso), sia per spostarle dall'ente locale a favore di livelli di governo superiori (verso l'alto). Del resto, lo spostamento delle funzioni amministrative è stato realizzato con fonte primaria nel primo (1972), nel secondo (1977) e anche nel terzo trasferimento (1998), quindi pare difficile negare l'esistenza di una riserva di legge sul punto solo perché non espressamente prevista dal testo dell'art. 118 Cost. Ovviamente, le norme di legge (statale o regionale) che dispongano clausole residuali a favore di enti diversi dai Comuni, che trattengano funzioni per ragioni diverse dall'unitarietà, che non chiariscano adeguatamente l'esigenza alla base dell'attrazione verso l'alto della funzione amministrativa, sono esposte al sindacato di costituzionalità della Corte.

A questa considerazione segue quella per cui la generale competenza amministrativa dei Comuni non si attiva automaticamente con

(32) *Ibidem*.

l'entrata in vigore del nuovo titolo V Cost., che preferisce indicare un criterio generale al legislatore regionale e statale, anziché dettare una disposizione prescrittiva dotata di immediata operatività³³. Altra questione, estranea al tema qui affrontato, è stabilire quale legislatore – statale o regionale – sia competente ad allocare le funzioni a favore degli enti locali, considerato che il potere di distribuire le funzioni amministrative non può che essere considerato “parte costitutiva” delle materie che, in base all’art. 117 Cost., vengono ripartite tra Stato e Regioni. In linea di massima si può osservare che l’intero sistema di conferimento è rimesso ad una doppia fonte: statale, per l’individuazione dei compiti regionali e locali nelle materie di competenza esclusiva dello Stato; regionale, per l’allocazione delle funzioni amministrative nelle materie rientranti nella competenza concorrente Stato-Regioni e nelle materie di competenza residuale delle Regioni. L’inerzia regionale nell’individuare le funzioni spettanti agli enti locali giustifica l’intervento sostitutivo del governo, che è delegato ad emanare norme in sostituzione delle Regioni inadempienti, secondo le procedure stabilite dalla legge 131/2003, considerata attuativa dell’art. 120, comma 2, Cost.

Con riferimento ai poteri di amministrazione, una delle differenze di maggior rilievo tra il modello di *governance* introdotto dalle riforme Bassanini e quello della riforma costituzionale risiede nel fatto che il primo valorizza gli enti territoriali in genere, rimettendo al legislatore regionale le scelte puntuali circa l’allocazione delle funzioni tra gli enti infraregionali; il secondo, invece, considera i Comuni “il fulcro dell’amministrazione locale”, e intesta direttamente ad essi la generalità delle funzioni amministrative³⁴. Di sicuro, il combinato disposto di queste riforme porta ad una profonda modificazione dell’intero sistema amministrativo, che investe, in particolare, la struttura stessa dell’ente regionale.

(33) “L’art. 118, comma 1, anche se non può essere inteso come direttamente attributivo di funzioni amministrative ai Comuni, pone comunque la regola per cui in linea di principio quelle funzioni vanno attribuite a tali soggetti”. A. CORPACI, *Il sistema amministrativo nel nuovo quadro costituzionale*, in C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del titolo V, parte II, della Costituzione*, Rimini, Maggioli, 2003, p. 108.

(34) T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 239.

L'attribuzione agli enti locali dell'amministrazione come funzione propria, non derivata, comporta un profondo ripensamento dell'apparato, degli uffici e del personale delle Regioni. Questi enti, nel nuovo quadro costituzionale, assumono il ruolo strategico di coordinamento e regia delle funzioni operative esercitate dagli enti minori, che operano a diretto contatto con i cittadini. Le funzioni naturalmente spettanti alle Regioni sono quelle legislative, di programmazione e coordinamento, nonché di supporto degli enti locali, a cui sono devoluti in via esclusiva i compiti ordinari di cura dell'interesse pubblico, come la prestazione di servizi, le attività a rilevanza esterna, le funzioni d'ordine. Nella nuova cornice costituzionale l'interazione tra Regioni e enti locali è ispirata al principio di leale collaborazione, mentre la logica del "federalismo cooperativo" prende il posto di quella tipica del "federalismo competitivo", affinché la ripartizione delle funzioni operative scaturisca dall'effettiva intesa tra la Regione e gli enti locali interessati³⁵.

Sul piano organizzativo, le Regioni escono fortemente alleggerite dalla riforma costituzionale, poiché mantengono su di sé solo quelle funzioni volte non tanto a fare direttamente, quanto a "far fare", a indirizzare gli altri livelli di governo nello svolgimento della loro attività operativa. L'apparato stesso delle Regioni dovrebbe risultare ridotto e semplificato, seguendo la logica che, all'indomani del decentramento generale di funzioni operato con la legge Bassanini, condusse alla soppressione di una parte rilevante dell'amministrazione periferica dello Stato. In questo senso, si può dire, il nuovo titolo V della Costituzione raccoglie l'eredità della legge quadro sulle autonomie locali (legge 142/1990), che affidava alle Regioni il compito di "organizzare" l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i Comuni e le Province³⁶, individuando nella Regione il "centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali"³⁷. Nel

(35) L. CASTELLI, *Gli enti strumentali delle Regioni*, in *Astrid Rassegna*, 27 aprile 2007, n. 49.

(36) Cfr. art. 3, comma 1, legge 142/1990.

(37) Cfr. Corte cost., sent. 343/1991.

nuovo disegno costituzionale la Regione assume la configurazione di ente di area vasta costituzionalmente preordinato a “federare stabilmente le amministrazioni locali nello svolgimento della propria azione”³⁸. Di più: nell’esercizio della potestà organizzatoria e di governo, le Regioni devono ritenersi vincolate al principio del decentramento di cui all’art. 5 Cost., che trova oggi pieno compimento nella regola (flessibile) della sussidiarietà verticale, prevista dall’art. 118, comma 1, Cost.

Sul piano sistemico, l’effetto più importante della riforma costituzionale deriva dal fatto che le Regioni vedono cessare ogni motivo di conflitto e competizione con gli enti locali, dai quali si distinguono nettamente per il tipo di compiti e per il diverso ruolo di governo. La funzione di organizzare l’esercizio e la ripartizione territoriale dei compiti pubblici spetterà d’ora in avanti alle Regioni, mentre il soddisfacimento diretto degli interessi dei cittadini viene affidato in via esclusiva agli enti locali, in particolare ai Comuni. La riserva comunale di cui all’art. 118 Cost., in questo senso, dovrebbe far cessare la promiscuità di funzioni attribuite, in modo irrazionale e confuso, a centro, Regioni e enti locali; al tempo stesso, il nuovo assetto costituzionale dovrebbe favorire un più chiaro riconoscimento della dimensione regionale come ambito organizzativo all’interno del quale trovano riconoscimento e sintesi gli interessi locali, come avviene negli Stati federali o regionali. Il nuovo schema di relazioni intende porre fine all’anomala triangolazione di livelli istituzionali che da sempre caratterizza il nostro ordinamento, né interamente regionale né veramente federale, lasciando spazio ad una più chiara spartizione di compiti tra Regione e Stato, a seguito della quale gli enti locali vengono attratti nell’orbita regionale³⁹.

Il condizionale, però, è d’obbligo. Molte di queste premesse, infatti, non si sono realizzate, vuoi per responsabilità delle Regioni, vuoi per

(38) F. MERLONI, *La Regione nella semplificazione delle istituzioni territoriali*, cit., p. 115.

(39) S. CASSESE, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Roma, Donzelli, 1998, p. 87.

inadeguatezza degli enti locali. A questo disegno, nitido e condivisibile, è mancato probabilmente un ulteriore puntello, un sostegno che avrebbe completato il sistema costituzionale di amministrazione: per dare maggiore certezza al nuovo riparto di funzioni, sarebbe stato necessario riconoscere alle Regioni ordinarie una competenza legislativa esclusiva sull'ordinamento locale, come avviene in altri ordinamenti federali o a regionalismo avanzato. L'impostazione policentrica che caratterizza il nuovo titolo V della Costituzione, volta a creare un sistema equiordinato di autonomie territoriali, tende infatti a produrre scarsa chiarezza e concorrenza nei ruoli. L'idea della Corte costituzionale di costruire un sistema amministrativo basato su una maggiore autonomia degli enti locali, che operano nell'ambito di un più ampio raccordo funzionale con le Regioni⁴⁰, si è rivelata fragile in assenza di un formale potere legislativo attribuito alle Regioni per organizzare l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i Comuni e le Province. Una volta soppresso l'art. 128 Cost., che inquadrava l'autonomia degli enti locali entro una griglia di principi (spesso debordanti) fissati da leggi generali della Repubblica, sarebbe stato necessario riconoscere al legislatore regionale la competenza esclusiva sull'ordinamento di Comuni e Province, divenuti nel frattempo "enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione" (art. 114 Cost.). Questa competenza regionale potrebbe forse evincersi direttamente dal meccanismo dell'art. 117 Cost., non rientrando l'ordinamento locale tra le materie riservate alla legislazione statale né tra quelle assegnate alla competenza ripartita tra Stato e Regioni; ma, a fronte della parificazione sul piano costituzionale di Comuni, Province e Regioni, ed in assenza di una chiara indicazione da parte della Costituzione, la "regia" delle Regioni rimane esposta alla concorrenza delle fonti di autonomia locale, da alcuni ritenute le uniche abilitate ad intervenire nella materia dell'ordinamento e organizzazione locale. Al contrario, il testo costituzionale ritaglia in modo molto nitido il ruolo della fonte legislativa statale, cui affida in via esclusiva il potere di definire le funzioni fondamentali degli enti

(40) Corte cost., sent. 343/1991.

locali, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *p*). Questa asimmetria aiuta a comprendere perché, dopo la riforma costituzionale del 2001, siano pochissime le Regioni ordinarie ad aver adottato leggi organiche per il riordino del sistema amministrativo regionale e locale⁴¹.

Il legislatore costituzionale del 2001, dunque, sceglie di non “chiudere” il sistema e preferisce lasciare sfumati i contorni del modello policentrico, mantenendo aperto un canale diretto tra Stato e enti locali. La garanzia espressa dell'autonomia locale, come del resto l'equiparazione formale tra le diverse componenti della Repubblica, viene inserita nel nuovo testo costituzionale su spinta degli enti locali e rappresenta null'altro che una concessione alla vecchia teoria dello Stato federale quale entità articolata su tre livelli, retaggio della tradizione municipalista. L'impostazione dualistica cui mirava la legge 142/1990, con le Regioni poste allo snodo delle relazioni centro-periferia, nel nuovo disegno costituzionale lascia il posto alla storica architettura su tre livelli, in cui l'unico elemento di novità è rappresentato dalla pari dignità fra gli enti autonomi.

Questo scarto tra modelli istituzionali è registrato anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che, nel volgere di pochi anni, passa da una visione che assegna alle Regioni il ruolo di centro propulsore e di coordinamento delle autonomie locali⁴², ad una prospettiva in cui tutti gli enti territoriali risultano sostanzialmente equiparati e concorrono allo stesso modo alla definizione delle politiche pubbliche⁴³. È pur vero che la stessa Corte costituzionale avrà modo di pre-

(41) Se si escludono le leggi di conferimento di funzioni adottate dalle Regioni ordinarie in attuazione del d.lgs. 112/1998, le uniche leggi regionali sul “sistema amministrativo locale” sono: l.r. Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 6, recante *Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'università*; l.r. Emilia-Romagna 30 giugno 2008, n. 10, recante *Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni*; l.r. Umbria 9 luglio 2007, n. 23, recante *Riforma del sistema amministrativo regionale e locale – Unione Europea e relazioni internazionali – Innovazione e semplificazione*; l.r. Calabria 12 agosto 2002, n. 34, recante *Riordino delle funzioni amministrative regionali e locali*.

(42) Corte cost., sent. 343/1991.

(43) Corte cost., sent. 408/1998.

cisare, in seguito al concretarsi della riforma “Bassanini”, che l’equiparazione tra le diverse articolazioni della Repubblica riguarda soltanto la fonte di attribuzione dell’autonomia, mentre l’art. 114 Cost. non determina una “totale equiparazione fra gli enti in esso indicati”⁴⁴. Ma è altrettanto certo che il ruolo dello Stato nella definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali, oltre che nell’attribuzione ad essi in via diretta di compiti amministrativi, impedisce la ricomposizione di un sistema delle autonomie a livello regionale e, inevitabilmente, mantiene in vita il rapporto triangolare tra Stato-Regioni-enti locali. Lo Stato resta quindi al centro dell’integrazione fra i diversi livelli territoriali, come testimonia il sovraccarico di lavoro per le sedi della concertazione (Conferenza Stato-Regioni, Stato-città, Unificata), collocate presso la Presidenza del Consiglio, che da luoghi di mediazione politica tra centro e autonomie sono progressivamente divenute centri per la definizione delle politiche territoriali⁴⁵.

La scelta di conservare un rapporto diretto tra Stato e enti locali, dunque, reca un grave *vulnus* alla costruzione delle Regioni come enti capaci di sintetizzare l’insieme delle istanze territoriali, oltre ad alimentare l’antagonismo tra enti minori e enti di area vasta. Al punto che, nel nuovo impianto istituzionale, vi è chi riscontra una riduzione del potere regionale sugli enti locali rispetto a quanto stabilito dalla legge 142/1990, a causa della maggior puntualità dei compiti riservati allo Stato, che inevitabilmente sottrae spazio alla competenza discrezionale delle regioni⁴⁶. Ciò, senza trascurare che il ruolo del legislatore statale nel definire le funzioni fondamentali degli enti locali porta con sé, unitamente ad una garanzia nei confronti del neocentralismo regionale, il rischio implicito dell’inattuazione del modello di “amministrazione capovolta”⁴⁷ disegnato dall’art. 118 Cost. L’individuazione

(44) Corte cost., sent. 274/2003.

(45) M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, cit., p. 373.

(46) T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 236-237.

(47) Prendendo a prestito, per l’occasione, una felice intuizione di Giorgio Berti, nel cui pensiero l’amministrazione, anziché rappresentare una derivazione del potere dello Stato, che si impone e che comunque è solo in rapporto indiretto con la società, è

di tali funzioni da parte del centro diviene infatti un presupposto indispensabile per la riallocazione delle funzioni amministrative: mancando il primo, come è stato sino ad oggi, manca anche la possibilità di riarticolare il sistema amministrativo partendo dal basso, come imporrebbe il principio di sussidiarietà. La perdurante inadempienza dello Stato rispetto all'individuazione di "un nucleo essenziale dell'autonomia locale", in questa prospettiva, finisce per privare le Regioni del necessario quadro di riferimento entro cui operare i conferimenti ulteriori⁴⁸.

In un impianto caratterizzato da Regioni leggere, strategiche, forti, dotate di una grande capacità di conoscenza del territorio e di una visione generale, lo Stato dovrebbe dismettere i panni di "garante delle autonomie locali" ed assumere il ruolo, più nobile, di garante istituzionale dei principi fondamentali e dell'uniformità dei diritti. Un ordinamento maturo richiede infatti che i ruoli dei diversi livelli istituzionali siano distinti, chiaramente definiti, e che le interrelazioni tra essi siano fondate su logiche cooperative, federali, e non su dinamiche competitive. Soprattutto, richiede che l'espressione degli interessi territoriali avvenga mediante un'unica voce, in grado di riassumere le diverse posizioni e offrire al centro istanze armonizzate. Non a caso i sistemi più efficienti, qual è ad esempio quello tedesco, affidano alle Regioni il ruolo di interlocutore privilegiato con il centro e considerano gli enti locali come semplici articolazioni del livello regionale, nell'ambito del quale essi trovano riconoscimento, rappresentanza ed espressione all'esterno.

prima di tutto un'espressione della società stessa. Cfr. U. ALLEGRETTI, *Il pensiero amministrativistico di Giorgio Berti: l'amministrazione capovolta*, in *Ritorno al diritto*, 5/2007. Sulla metafora di Berti ritorna, recentemente, anche L. CASTELLI, *L'amministrazione regionale*, in ISSIRFA-CNR, *Sesto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2009, p. 1.

(48) Così M. DI FOLCO, *L'amministrazione regionale*, in ISSIRFA-CNR, *Quinto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2008, p. 2. Nel momento in cui si scrive è pendente al Senato il d.d.l. 2259, recante "Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al governo in materia di trasferimento delle funzioni amministrative, carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli uffici territoriali del governo. Riordino di enti e organismi decentrati".

Ovviamente, il buon funzionamento di un sistema passa anche (e soprattutto) attraverso il rispetto delle competenze spettanti a ciascun livello di governo, e non dipende solamente dall'efficacia dei meccanismi di raccordo tra le istituzioni. Sul punto, non può trascurarsi che il legislatore statale, anche in seguito alla riforma del titolo V Cost., ha continuato a seguire la tradizionale logica statocentrica, utilizzando le clausole generali e le materie trasversali presenti nell'art. 117 Cost. – come la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la perequazione delle risorse finanziarie o la tutela della concorrenza – per legittimare frequenti sconfinamenti nelle materie di competenza regionale e locale⁴⁹. In questo senso, l'attuazione di politiche pubbliche unitarie, così come un tempo la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente, è spesso apparsa strumentale a condizionare dal centro l'indirizzo politico delle autonomie territoriali, più che a soddisfare esigenze di tenuta dell'ordinamento.

5. L'attuale fisionomia delle Regioni

Indubbiamente, al fallimento del progetto dell'ente regionale come centro propulsore delle autonomie locali ha contribuito, oltre all'incompletezza della riforma costituzionale, l'inadeguatezza dei Comuni e degli enti minori in genere, che in gran parte si sono dimostrati inadatti, per dimensione e risorse, a gestire le funzioni amministrative trasferite dal centro e dalle Regioni. La difficoltà dei Comuni a curare in modo idoneo l'interesse della popolazione residente, come è noto, è legata ad un problema antico, che affonda le radici nell'insuccesso delle politiche per l'associazionismo municipale e per la razionalizzazione dei territori; oltre che, naturalmente, nella ristretta disponibilità finanziaria del sistema locale nel suo complesso, indebolito da una serie di provvedimenti legislativi che, a partire dal 1971 ad oggi, han-

(49) Come rileva A. STERPA, *L'attuazione della riforma*, in ISSIRFA-CNR, *Quinto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, cit., in tutti gli interventi successivi alla riforma del titolo V Cost. dotati di riflessi sul sistema delle autonomie, la tendenza di fondo del legislatore statale è sempre stata quella di ampliare (legittimamente o meno) il raggio di azione dei titoli di intervento statale previsti in Costituzione.

no sistematicamente allargato la forbice fra le competenze – sempre più ampie – assegnate agli enti territoriali e le competenze – sempre più ristrette – ad essi riconosciute in materia di riscossione e prelievo fiscale⁵⁰. Temi ovviamente centrali nel dibattito politico contemporaneo, ma su cui sarebbe inopportuno diffondersi in questa sede. Per quanto qui rileva è sufficiente segnalare che l'incapacità degli enti locali di ricevere le funzioni delegate determina, in proporzione, il fallimento del ruolo programmatico delle Regioni, le quali hanno finito per trattenere su di sé gran parte delle funzioni e delle attività riservate – nel modello costituzionale – al livello istituzionale più vicino ai cittadini. Sulle difficoltà materiali di gestire le funzioni degli enti locali si innesta, con agio, la vocazione delle Regioni a curare direttamente gli interessi della popolazione residente, che in fondo può considerarsi un riflesso secondario della attitudine “politica” di questi enti grandi territoriali: per molti versi, la creazione di apparati regionali rappresenta il punto di emersione di interessi pubblici sempre nuovi e diversi⁵¹. In altre parole, appare difficile scindere il progressivo ampliarsi degli apparati amministrativi regionali dalla dimensione politica delle Regioni, che tendono a curare e perseguire, con ogni mezzo, *tutti* gli interessi espressi dal territorio di riferimento.

Così la vocazione “operativa” delle Regioni, evidente sin dall'origine, ha condotto al fallimento del modello dell'amministrazione indiretta attraverso gli enti locali minori e, di riflesso, alla progressiva espansione dell'apparato amministrativo regionale. Le Regioni, si può dire, hanno interpretato male il loro ruolo politico rispetto alla tutela degli interessi territoriali e, anziché farsi guida dell'azione altrui, hanno preferito assumere in prima persona la gestione delle funzioni amministrative localizzabili. Nulla sembra essere cambiato rispetto alla prima fase del regionalismo, da questo punto di vista: la differenziazione dei livelli istituzionali, basata sulla dimensione dell'interesse, non riesce a realizzarsi all'interno di un sistema amministrativo competitivo e conflittuale. Basti pensare, in proposito, che l'avvalimento degli uffici

(50) Così la Relazione sul federalismo fiscale (v. oltre).

(51) In questo senso M. DI FOLCO, *L'amministrazione regionale*, cit., p. 2.

locali, nei pochi casi in cui si è verificato, è stato percepito più come una manifestazione di volontà accentratrice delle Regioni, desiderose di attrarre a sé gli apparati burocratici locali, che come uno strumento di decentramento.

Ecco allora che molte delle leggi regionali di attuazione del d.lgs. 112/1998, nel distribuire compiti e funzioni agli enti locali, hanno proceduto in modo marcatamente settoriale e non organico, intervenendo per lo più su materie assai circoscritte e marginali⁵². Quasi sempre le fonti regionali prevedono, contestualmente al conferimento a favore degli enti minori, “l’istituzione di enti dipendenti dalla Regione chiamati ad esercitare – in via indiretta – una porzione dell’ampio corredo funzionale (impropriamente) trattenuto a livello regionale”⁵³; e quand’anche ciò non avviene, la spiegazione va rinvenuta nel carattere frammentario e microsettoriale proprio di molte leggi regionali di conferimento, più che nell’atteggiamento virtuoso di *self-restraint* delle Regioni⁵⁴. Diviene palpabile lo scarto tra il modello di Regione quale ente di indirizzo e governo del sistema amministrativo territoriale, come concepito dalla riforma del 2001, e la realtà dell’amministrazione regionale, sempre più esuberante e pletorica. Nonostante i moniti del legislatore statale e i proclami delle Regioni, anno dopo anno l’apparato amministrativo regionale – fatte le debite differenze tra le varie aree del paese – mostra una ineluttabile tendenza all’espansione anziché al ridimensionamento, se si eccettua qualche episodica iniziativa di semplificazione intrapresa da singole Regioni italiane⁵⁵. Nascono progressivamente nuovi organismi regionali, ven-

(52) Fatta salva qualche legge regionale afferente a settori chiave dell’ordinamento come la gestione dei rifiuti, l’energia, l’istruzione. M. DI FOLCO, *L’amministrazione regionale*, cit., p. 6, e precedentemente L. CASTELLI, *L’amministrazione regionale*, in ISSIRFA-CNR, *Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2007, pp. 282-283.

(53) L. CASTELLI, *L’amministrazione regionale*, in ISSIRFA-CNR, *Sesto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2009, p. 1.

(54) Come rileva M. DI FOLCO, *L’amministrazione regionale*, cit., p. 12.

(55) È il caso, per citare gli esempi più recenti, del Piemonte, che ha provveduto alla soppressione del Comitato regionale per le opere pubbliche (l.r. Piemonte 4 febbraio 2008, n. 6); dell’Umbria, che ha estinto la Fondazione Umbria Spettacolo (l.r. Umbria

gono prorogati o modificati quelli esistenti, aumenta la partecipazione regionale in società di capitali e fondazioni, mentre la propensione alla soppressione degli apparati e strutture dipendenti dalle Regioni, esaminando la legislazione regionale degli ultimi anni, appare davvero marginale⁵⁶.

Il modello postulato dalla riforma del titolo V, parte II della Costituzione non si è quindi realizzato. Le Regioni non si sono caratterizzate come enti di legislazione, programmazione e coordinamento, anche a causa della debolezza costituzionale delle assemblee legislative regionali; né, d'altra parte, gli enti locali hanno assunto il ruolo di "amministratori generali" della Repubblica, come imporrebbe l'attuazione del principio di sussidiarietà, coniugato con quelli di adeguatezza e differenziazione. A questo risultato, indubbiamente, ha contribuito anche la Corte costituzionale, che, in particolare nelle materie di nuova competenza regionale (tutela e sicurezza del lavoro, ordinamento della comunicazione, istruzione, ecc.), ha respinto una dopo l'altra le eccezioni di legittimità sollevate nei confronti di leggi statali e provvedimenti del governo ritenuti lesivi dell'autonomia regionale, confermando la linea "centralistica" fatta valere in precedenza nei confronti delle Regioni con riferimento alle materie del vecchio art. 117 Cost. Così, se da un lato la flessibilità tipica delle materie trasversali ("materie non materie") ha consentito allo Stato di continuare ad espandersi a discapito delle riserve regionali, dall'altro la Corte costituzionale ha fornito una comoda sponda a questo atteggiamento conservatore, svalutando sistematicamente gli elementi innovativi presenti nel

18 giugno 2008, n. 11); del Molise, che ha soppresso l'Autorità d'ambito per la gestione del servizio idrico integrato, trasferendone le funzioni alla Regione (l.r. Molise 3 marzo 2009, n. 8); dell'Emilia-Romagna, che ha ridotto il numero dei componenti degli organi di amministrazione e di revisione delle società partecipate dalla Regione (l.r. Emilia-Romagna 21 dicembre 2007, n. 26) ed ha altresì ridotto il numero dei componenti del Comitato regionale per le comunicazioni (Corecom) e dell'Azienda regionale per la navigazione interna (l.r. Emilia-Romagna, 21 dicembre 2007, n. 27); della Liguria, che ha anch'essa ridotto il numero dei componenti del Comitato regionale per le comunicazioni (l.r. Liguria 12 novembre 2007, n. 35).

(56) Così anche L. CASTELLI, *L'amministrazione regionale*, in ISSIRFA-CNR, *Sesto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, cit., p. 4.

nuovo testo costituzionale⁵⁷. Un grave difetto di immaginazione che ha condotto, progressivamente, ad estromettere dall'esercizio delle proprie competenze le assemblee legislative regionali.

6. Dalla questione meridionale alla questione settentrionale: il contrappasso del regionalismo

Ma, tra tutte le contraddizioni a cui il regionalismo italiano è andato incontro in questi decenni, la più evidente è probabilmente rappresentata dal capovolgimento delle finalità originarie che hanno sostenuto la progettazione e la valorizzazione dell'autonomia regionale. Nel corso degli anni si è infatti assistito ad una sorta di inversione nelle priorità geopolitiche del paese che ha condotto a quella che, per semplicità, indicheremo qui come "la questione settentrionale".

Il quarantesimo compleanno dei consigli regionali è contrassegnato dalla ricomparsa di quel grande nodo economico-sociale rappresentato dallo squilibrio che divide le Regioni del Nord industrializzato da quelle economicamente più depresse del Sud, su cui, secondo alcuni, nel 1994 venne edificata la c.d. seconda Repubblica⁵⁸. Quasi a marcare un contrappasso rispetto alle origini storiche dell'autonomia regionale, voluta fortemente dal partito di don Sturzo come soluzione organizzativa alla secolare "questione meridionale", nell'ottica di un riequilibrio territoriale a favore del Sud, la "questione settentrionale" viene armata dai sostenitori del federalismo amministrativo e fiscale nel nome di una maggiore "giustizia territoriale"⁵⁹ rispetto alle politiche assistenzialiste seguite dai governi italiani nella seconda parte

(57) Basti pensare, per fare un esempio tra i tanti, alla recente decisione che ha riportato allo Stato l'intera competenza sullo sportello unico per le attività produttive, assorbita nella materia del "coordinamento informativo", e non ritenuta viceversa riconducibile al "coacervo, peraltro indeterminato, di materie afferenti a industria, commercio, agricoltura, artigianato, turismo, ecc., complessivamente compendiato dalla Regione (Emilia-Romagna e Veneto, *N.d.A.*) sotto la generica denominazione di "attività produttive" (Corte cost., sent. 13 gennaio 2010, n. 15).

(58) I. DIAMANTI, R. MANNHEIMER (a cura di), *Milano a Roma, Guida all'Italia elettorale del 1994*, Roma, Donzelli, 1994.

(59) Prendendo a prestito il titolo del volume di L. RICOLFI, *Il sacco del nord. Saggio sulla giustizia territoriale*, Milano, Guerini e associati, 2010.

del secolo scorso. Così, la frattura fondamentale tra Nord ricco e Sud povero che, nel periodo tra le due guerre, alimenta la richiesta di maggiore autonomia territoriale e favorisce la creazione delle Regioni in difesa degli interessi del Mezzogiorno continentale ed insulare, nel recente dibattito politico diventa strumentale al suo contrario, cioè ad una richiesta di maggiore autonomia – soprattutto fiscale ed economica – del Nord Italia, volta ad ottenere una diversa distribuzione delle risorse nelle aree del paese⁶⁰. Si tratta di una vera e propria eterogenesi dei fini, da cui nasce una richiesta diffusa di “giustizia per il Nord”, da misurare in termini di reddito prodotto e trattenuto da ciascun territorio, credito (o il debito) di ogni Regione nei confronti delle altre, grado di evasione fiscale, volume di spesa pubblica, efficienza nell'erogazione dei servizi delle diverse aree regionali.

Secondo alcuni, la “questione settentrionale” esisterebbe sin dall'Unità d'Italia, quale espressione di una linea ideologica che oppone lo “Stato di Milano” ad una gestione centralistica del paese⁶¹. Di sicuro, la contrapposizione tra un Settentrione moderno e aperto alle attività industriali ed un Meridione parassitario e arretrato rappresenta da ormai vent'anni l'ossatura portante di progetto politico nato come federazione di vari movimenti autonomisti regionali (Lega Nord), inizialmente ispirato ad una visione critica dell'accentramento amministrativo e all'ideale federalista⁶², ed in seguito orientato ad una più netta riven-

(60) Basti pensare che la bozza di statuto regionale del Veneto, presentata nell'agosto 2010 dalla maggioranza di centrodestra guidata dal leghista Luca Zaia, contiene una previsione per cui “La Regione si adopera in particolar modo a favore di tutti coloro che dimostrano un particolare legame con il territorio” (art. 4, comma 6). Una norma simile significa, quantomeno nelle intenzioni del legislatore regionale, che i cittadini veneti dovrebbero “venire prima” di tutti gli altri (riprendendo lo slogan di Zaia in campagna elettorale) e godere di una corsia preferenziale nei bandi per la casa, nei concorsi pubblici, nelle graduatorie per gli asili nido, nell'aggiudicazione degli appalti e in generale negli stanziamenti pubblici.

(61) Nel 1860 Cesare Correnti pubblica sul quotidiano *La Perseveranza* un articolo dal titolo *Finis Longobardiae*, in cui sono trattate *ante litteram* molte delle tematiche che, oltre un secolo più tardi, troveranno rappresentanza ed espressione nei movimenti autonomisti del Nord.

(62) Secondo il manifesto politico contenuto nel saggio di G. MIGLIO, *Le contraddizioni dello Stato unitario*, in G. MIGLIO e F. BENVENUTI (a cura di), *L'unificazione amministra-*

dicazione dell'indipendenza di alcune aree del Nord (Padania) dalle Regioni centro-meridionali, accusate di rappresentare un peso per la parte produttiva del paese.

Tuttavia, sarebbe riduttivo ascrivere la "questione settentrionale" al semplice dibattito politico, essendo ormai chiaro che il tema del divario tra le Regioni italiane è entrato a far parte del dibattito culturale del paese. Un recente studio rileva come, da decenni, sia in atto un vero e proprio "sacco del Nord", che provoca la fuoriuscita di almeno 50 miliardi che "ogni anno se ne vanno ingiustificatamente" a favore di un Meridione parassitario, nel segno di una retorica della solidarietà che spesso "conduce all'opportunismo e all'irresponsabilità"⁶³. La centralizzazione della finanza pubblica italiana, introdotta con la riforma fiscale del 1971, è oggetto di critiche bipartisan per lo scollamento che provoca, soprattutto nelle Regioni del Mezzogiorno, tra le spese a livello decentrato e le entrate finanziate dal centro, generando una forte asimmetria tra potere fiscale e potere di spesa. Il costo della politica locale e regionale, la proliferazione di organi istituzionali e delle strutture burocratiche, i disavanzi nei servizi sanitari e della gestione amministrativa in genere, alimentano continui rimproveri del governo alle Regioni "sprecone", che si vogliono concentrate soprattutto nel Centro-Sud. La forte avanzata della Lega Nord alle elezioni regionali ed amministrative del marzo 2010, di per sé, pone il tema cruciale della modernizzazione economica e sociale del Nord in termini di "questione settentrionale", ovvero come problema di recupero delle risorse drenate dallo Stato centrale a favore delle Regioni del Sud, oltre che come protezione dalle minacce provenienti dall'esterno, rappresentate in particolare dall'immigrazione e dall'Europa⁶⁴.

Non è quindi più possibile ridurre la questione settentrionale a semplice piattaforma politica portata avanti da alcuni partiti, radicati in una zona del territorio nazionale, che insorgono contro un metodo

tiva ed i suoi protagonisti, Vicenza, Neri Pozza, 1969, scritto in occasione del Convegno per il centenario delle leggi di unificazione.

(63) L. RICOLFI, *Il sacco del nord. Saggio sulla giustizia territoriale*, cit., *passim*.

(64) Sul punto v. l'articolo di C. TRIGLIA, *Questione settentrionale: perché il Nord non guarda più a nord*, in *Il Sole-24 Ore*, 2 aprile 2010.

accentrato di redistribuzione delle risorse. Evidentemente, esiste un problema più generale che riguarda l'efficienza dell'intero sistema amministrativo, una questione che investe il governo dei territori e si compenetra strettamente con il tema dell'organizzazione economica del paese e dei suoi distretti produttivi⁶⁵. Di tutto ciò, la migliore testimonianza è fornita dalla recente Relazione del governo alle Camere sul federalismo fiscale⁶⁶, diretta a fotografare la situazione presente della finanza pubblica italiana nel rapporto tra Stato centrale, da un lato, Regioni, Province e Comuni, dall'altro.

In questa Relazione la finanza italiana viene rappresentata sotto forma di un "albero storto", in cui la spesa statale è prevalentemente finanziata con le tasse dei cittadini, mentre la spesa locale è ricondotta a governi (locali e regionali) che hanno il potere di spesa ma non di presa fiscale, risultando in questo modo fiscalmente irresponsabili. In quest'ottica, le riforme per il decentramento amministrativo (leggi Bassanini) e il federalismo (nuovo titolo V Cost.) hanno ulteriormente accentuato l'asimmetria tra potere fiscale e potere di spesa, avendo mantenuto in capo allo Stato centrale il potere di governo e indirizzo politico, e devoluto ai governi locali la sola funzione amministrativa. Questo impianto istituzionale ha consentito, nel corso degli anni, l'intervento diretto degli enti territoriali nell'economia e nel mercato, cui si è accompagnata la proliferazione di società comunali e regionali (fenomeno definito come "Grandi Comuni Holding" e "Regioni Holding") e in generale di organismi amministrativi dipendenti dagli enti territoriali⁶⁷.

Ma l'aspetto più interessante della Relazione, per quanto rileva in questa sede, riguarda la c.d. inattività a detrimento del Mezzogiorno. In questa parte dello studio si legge infatti che le Regioni del Sud

(65) Sul tema si veda il recente saggio di P. PERULLI, A. PICHIERRI (a cura di), *La crisi italiana nel mondo globale. Economia e società del Nord*, Torino, Einaudi, 2010.

(66) Relazione del governo alle Camere in ottemperanza alla disposizione dell'art. 2, comma 6, della legge 5 maggio 2009, n. 42, presentata il 30 giugno 2010.

(67) I dati elaborati dal Ministero della funzione pubblica indicano in 7.106, alla fine del 2009, il numero dei consorzi e società in cui si evidenzia una partecipazione di Comuni, Province, Regioni e strutture centrali.

hanno dimostrato una scarsa capacità e qualità di spesa nell'impiego degli "interventi speciali di sviluppo" ad esse affidati. Le informazioni riguardano sia la percentuale di somme impegnate rispetto alle risorse totali affidate alle Regioni del Sud, nonché l'efficacia degli interventi in termini di qualità dei servizi erogati da queste amministrazioni. In sintesi, si afferma, "il Sud ha avuto di più e speso di meno. Più il Sud riceveva in termini di dotazioni finanziarie (lasciate in cassa), meno si sviluppava in termini di prodotto interno lordo"⁶⁸. Quando passa ad esaminare l'organizzazione sanitaria del paese, che mediamente assorbe l'80% dei bilanci regionali, la Relazione sottolinea come la legge finanziaria del 2008 abbia stanziato la cifra di 12,1 miliardi di euro a favore di cinque Regioni del Centro-Sud fortemente indebitate (Abruzzo, Campania, Lazio, Molise, Sicilia), e stigmatizza impietosamente il fenomeno per cui un dispositivo medico comune (una siringa) costa quasi il doppio in Sicilia rispetto alla Toscana.

Si trovano, in questo studio, elementi a sufficienza per considerare la "questione settentrionale" come una questione di Stato, o quantomeno di governo, e non più solo come elemento interno al dibattito politico-partitico. Le risposte al progressivo acuirsi dello squilibrio nell'impiego delle risorse tra Nord e Sud, tratte dall'agenda del governo, consistono nell'attribuzione dei beni demaniali ai territori dove essi hanno avuto la loro origine storica e sono fisicamente ubicati (c.d. federalismo demaniale); nell'armonizzazione delle informazioni contabili per la costituzione di una banca dati unitaria; nella quantificazione dei trasferimenti statali agli enti territoriali e nella progressiva sostituzione di essi con la fiscalizzazione; nella determinazione dei fabbisogni standard delle funzioni; nella determinazione dei costi standard delle Regioni; nella fiscalità regionale, realizzata mediante il combinato effetto di costi standard e razionalizzazione delle fonti di gettito; nel federalismo municipale, per consentire una tendenziale coincidenza tra cosa amministrata e cosa tassata. Soprattutto, ed in sintesi, il governo punta sulla realizzazione del federalismo fiscale "come unica via per superare le attuali anomalie", e permettere ai

(68) Relazione del governo alle Camere, cit., punto 4.

ciudadini un controllo democratico sui livelli di governo che sono più prossimi alla loro vita.

Probabilmente, l'immagine di un Sud totalmente sottosviluppato, che vive integralmente a traino di un Nord produttivo ed europeo, risponde ad uno stereotipo culturale, più che alla realtà dei fatti. Da anni, ormai, non esiste più un unico Mezzogiorno indifferenziato, ma un mosaico di aree regionali tra loro molto diverse, caratterizzate da profonde diversità sociali, culturali, economiche. Molti indicatori dimostrano che "l'enfatizatissima distanza Nord-Sud è minore della distanza che, dentro il Sud, separa i territori normali dai territori speciali", con riferimento all'efficienza delle amministrazioni locali, alla percentuale di estorsioni per numero di abitanti, al tasso di evasione fiscale⁶⁹. Anche al Sud, contrariamente a quanto si ritiene, non mancano esempi di amministrazioni virtuose.

A parere di chi scrive, le Regioni possono giocare un ruolo fondamentale per riequilibrare il divario tra Nord e Sud, per portare le aree meno sviluppate verso i modelli territoriali più avanzati che già si contano nel Mezzogiorno, per correggere le "anomalie" amministrative che sin qui hanno caratterizzato il nostro paese. Come si è cercato di spiegare, il funzionamento del sistema amministrativo italiano dipende in gran parte dalla capacità delle Regioni di farsi enti di governo, divenire istituzioni che elaborano politiche territoriali di area vasta, e assumere su di sé la responsabilità dell'amministrazione indiretta, coordinando l'attività degli enti locali sul territorio. Le Regio-

(69) L. RICOLFI, *Federalismo, la partita si gioca al Sud*, in *La Stampa*, 19 settembre 2010. L'articolo - scritto da uno studioso che in altre circostanze non ha avuto esitazioni nell'evidenziare l'arretratezza del Sud - riporta una serie di dati molto significativi che dimostrano come, all'interno del Mezzogiorno, esistano realtà molto differenziate, alcune delle quali non lontane dagli standard medi nazionali. In particolare viene utilizzato come parametro l'intensità dell'evasione fiscale: in Calabria e nella conurbazione Napoli-Caserta il tasso è quasi doppio della media nazionale, ma nelle cinque Regioni a bassa densità mafiosa (Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Sardegna) è di poco superiore alla media italiana. Un secondo indicatore utilizzato in questo studio sono le estorsioni, il più tipico reato connesso alla criminalità organizzata: fatta 100 la media nazionale, i territori qualificati dal Ministro Brunetta come "un cancro sociale e culturale" (ossia Calabria e conurbazione Napoli-Caserta) sono a livello 273, mentre le Regioni del Sud a bassa intensità mafiosa sono a livello 116, appena al di sopra della media nazionale.

ni devono diventare lo snodo necessario tra il centro e le autonomie locali, l'interlocutore unico per le politiche nazionali localizzate nei territori. Al contrario, fino ad oggi le Regioni si sono comportate come "grossi enti di amministrazione", che hanno svolto precipuamente il ruolo di centri di spesa per gli uffici e di erogazione di contributi, spesso in assenza di un disegno generale sul governo del territorio e sulle politiche per lo sviluppo economico e sociale a favore della popolazione regionale.

Vi sono responsabilità primarie nella classe politica regionale, in questo fallimento della missione regionalista, e responsabilità altrettanto gravi degli enti territoriali minori, inadeguati a gestire le funzioni ad essi trasferite e riottosi di fronte a qualsiasi ipotesi di razionalizzazione territoriale. Naturalmente, il percorso del federalismo in Italia richiede uno sforzo comune da parte di tutti gli attori istituzionali, nella consapevolezza che, una volta avviato, il decentramento non è più un processo reversibile⁷⁰. Non è che un altro risvolto del "pluralismo istituzionale paritario": il centro del sistema, al pari delle autonomie territoriali, dovrà fare la sua parte per completare il disegno costituzionale del 2001 (ad esempio, mediante la riforma in senso federale della seconda Camera o la piena attuazione del federalismo fiscale) e colmare così il divario tra Costituzione scritta e Costituzione vivente, che continua a persistere a dieci anni dalla riforma del titolo V Cost. Un ordinamento federale ben temperato, capace di fornire adeguata copertura alla domanda sociale, ha bisogno infatti del contributo di tutti i soggetti che partecipano alla sua costruzione, dallo Stato alle autonomie, agli organi indipendenti e di garanzia.

Tuttavia, se le Regioni vogliono ancora avere davanti a sé un futuro, devono investire primariamente sulle competenze legislative, di programmazione e coordinamento che la Costituzione affida ad esse in qualità di "istituzioni di sintesi" rispetto alle istanze autonomistiche. Solo assumendo questo ruolo di guida politica le Regioni possono evitare di essere percepite come la quarta burocrazia istituzionale

(70) F. BASSANINI, *Le riforme istituzionali nella XVI legislatura*, in *Astrid Rassegna*, 13/2010, par. 5.

accanto a Stato, enti nazionali ed enti territoriali, e consentire ai cittadini un autogoverno responsabile del territorio. Un efficiente sistema di amministrazione territoriale, posto “al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile”⁷¹, dipende in gran parte dalla capacità delle Regioni di ritrovare la propria identità costituzionale, smarrita da troppo tempo.

(71) Cfr. art. 3, comma 3, legge 142/1990.

