

## Centralismo o secessione: il dilemma (sbagliato) di un ordinamento in crisi

*Gianluca Gardini*

### *Sommario*

*1. Antipolitica e retorica antiregionalista – 2. Le opinioni critiche – 3. Le responsabilità – 4. Le lacune del modello autonomistico – 5. Fazioni a confronto – 6. Una stagione nuova.*

### *1. Antipolitica e retorica antiregionalista*

Alla vigilia di una tornata elettorale che è destinata a segnare un cambiamento profondo del modello istituzionale sin qui conosciuto e praticato, occorre prendere atto che larga parte del disegno regionalista non si è realizzato.

Le cause di questo fallimento sono complesse, difficilmente isolabili su un unico piano eziologico (vi hanno concorso fattori economici, culturali, giuridici, sociali, politici), ma il risultato è che, nell'attuale fase storica, si registra una singolare convergenza di forze dirette a contenere – per non dire affossare – l'autonomia politica, economica e giuridica delle Regioni, e più in generale degli enti territoriali. Se la campagna elettorale in corso è afflitta da “populismi di varia natura che hanno come unico obiettivo l'abbattimento totale delle istituzioni”<sup>1</sup>, sono senz'altro le autonomie territoriali, tra le istituzioni pubbliche, quelle a risultare più esposte.

Il fenomeno è diventato sempre più evidente con la necessità, impellente, di contenere la spesa pubblica. La crisi economica e una ventata di indignazione collettiva hanno spazzato via buona parte dell'autonomia regionale, “mettendo in campo strumenti istituzionali

---

(1) E. SCALFARI, *La panna montata e lo scandalo di Siena*, in *la Repubblica*, 27 gennaio 2013.

che soltanto un anno fa nessuno avrebbe osato sostituire all'autodisciplina delle stesse Regioni"<sup>2</sup>.

L'antipolitica e l'emergenza, combinate assieme, hanno avallato l'equazione "riduzione della spesa = riduzione dell'autonomia", che si è trasformata in uno dei cardini fondamentali delle manovre per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo degli ultimi due Governi<sup>3</sup>.

Muovendo da queste basi concettuali, il tema della democrazia territoriale è stato progressivamente derubricato a questione economicistica<sup>4</sup>, da affrontare prima di tutto sul piano contabile e finanziario.

Le conseguenze sono sotto gli occhi di tutti: nell'ultimo anno si è assistito ad un'ulteriore, forte compressione dell'autonomia territoriale, accompagnata da una spinta verso l'uniformità dei modelli politici regionali e da un netto riaccentramento dei poteri decisionali e, soprattutto, di spesa. È un fenomeno noto: in tempo di crisi le scelte strategiche vengono attirate in blocco verso l'alto, a favore dello Stato centrale, in virtù della sua visione unitaria e della sua capacità di controllo della spesa complessiva; alla legislazione regionale residuano solamente le misure attuative e quelle volte ad alleviare le conseguenze della crisi. Per questo, si fa notare, mentre nel disegno costituzionale del nuovo Titolo V gli elementi di una relazione orizzontale tra Stato e Regioni risultavano (sulla carta) prevalenti, nelle prassi generate dalla giurisprudenza e dalla legislazione della crisi il rapporto si inverte, mostrando una netta prevalenza delle relazioni di tipo verticale (e gerarchico), della centralizzazione sulla condivisione delle politiche<sup>5</sup>.

La politica, in blocco, sembra intenzionata a rivedere la forma di Stato regionalista e, prima ancora, ad abbandonare il "mito" federalista,

---

(2) G. AMATO, *Senza virtù regionalismo vano*, in *Il Sole-24 Ore*, 14 ottobre 2012.

(3) Sul punto, sia consentito un rinvio a G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *Questa rivista*, 2011, p. 457 ss.

(4) L. CASTELLI, *Sulla diretta elettività degli organi rappresentativi della Provincia*, in *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova, Cedam, 2012, p. 69 ss.

(5) ISSIRFA-CNR, *Rapporto 2012 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, vol. II, tomo I, XVI legislatura, novembre 2012, p. 5.

sbandierato come vessillo da quasi tutti i partiti, a destra e a sinistra, in quest'ultimo decennio.

Il Ministro Giarda imputa alla riforma del 2001 una parte rilevante della responsabilità dell'attuale crisi economico-fiscale. Il Presidente Fini chiede di liquidare la "retorica federalista" e di rivedere il Titolo V della Costituzione. L'on. Bersani ammette che il Titolo V fu un errore, perché concedere alle Regioni un'autonomia sconfinata ha prodotto risultati esiziali. La Corte costituzionale giustifica deroghe al riparto di competenze *ex art. 117 Cost.* in ragione dell'emergenza economica.

Gli stessi Presidenti delle Regioni sono caduti nel tranello dell'antipolitica<sup>6</sup>. Un documento della Conferenza delle Regioni del 27 settembre 2012 ha richiesto al Governo "di stabilire in via definitiva, attraverso un decreto legge che garantisca un percorso veloce e uniforme, nuovi parametri per Regione relativi a tutti i costi della politica, che prendano le mosse dall'adozione di criteri standard al fine di promuovere l'omogeneizzazione delle diverse situazioni regionali". Tra i punti qualificanti della richiesta si evidenziano la riduzione dei compensi percepiti dai consiglieri, dai Presidenti e dai componenti della Giunta; la riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori; il contenimento e la standardizzazione della spesa dei gruppi consiliari; l'eliminazione della possibilità di costituire nuovi gruppi che non abbiano corrispondenza con le liste elette; la fissazione del numero delle Commissioni consiliari permanenti e/o speciali.

Questo documento, in parte, è spiegabile con l'impossibilità dei Presidenti delle Regioni di imporre limiti all'autonomia dei Consigli regionali, pertanto l'appello al Governo potrebbe anche essere interpretato come una dimostrazione concreta della tenuta delle regole statutarie e costituzionali che presidiano il riparto di competenze tra esecutivo e legislativo regionali. Resta però l'amaro retrogusto del paradosso, visto che quasi tutte le Regioni e le Province autonome, tra la fine del 2011 e l'inizio dell'anno nuovo, avevano impugnato le norme del decreto legge 138/2011 (ricorso poi rigettato dalla Corte costituzionale

---

(6) R. BIN, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in *Le Regioni*, 3, 2012.

con la sentenza 198/2012), che imponeva dal centro riforme del tutto identiche a quelle ora richieste dai Presidenti delle Regioni<sup>7</sup>.

Un paradosso acuito dallo strumento che i Presidenti delle Regioni chiedono al Governo di mettere in campo per contenere i costi della politica regionale, ossia il decreto legge, ben sapendo che tale strumento non dovrebbe servire a realizzare riforme “a regime”, non imposte da situazioni di necessità e urgenza<sup>8</sup>. E, in effetti, le misure restrittive in oggetto sono state realizzate per decreto legge (d.l. 174/2012) e le Regioni stesse le hanno accettate di buon grado, impegnandosi preventivamente a non ricorrere alla Corte costituzionale, nella consapevolezza dell'ondata di discredito che le travolge: si è assistito così a “una sorta di ‘contrattazione di legittimità’ che crea una ‘zona franca provvisoria’ dalla giurisdizione costituzionale per via di un tacito accordo in sede politico-istituzionale”<sup>9</sup>.

Il Governo, dal canto suo, ha ben sfruttato una congiuntura favorevole per riappropriarsi dei poteri ceduti alle autonomie e liberarsi delle pastoie parlamentari nell'attività di *policy making*. Del resto, la strategia delle riforme per decreto ha una giustificazione nobile, che attinge ad esigenze di stabilità sovranazionali, europee se non addirittura mondiali: la notissima lettera Draghi-Trichet, inviata al Governo italiano il 5 agosto 2011, compie infatti un esplicito collegamento tra le condizioni di bilancio sostenibili, le riforme strutturali e l'uso dei decreti legge. Non deve quindi stupire che, dando seguito a questo “autorevole” suggerimento, tutte le proposte del Governo per ridurre i costi della politica siano oggi indirizzate a limitare l'autonomia finanziaria, funzionale e organizzativa degli enti territoriali, e vengano realizzate in blocco mediante lo strumento del decreto legge<sup>10</sup>.

---

(7) Sulla vicenda v. M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza 198 del 2012*, in *Amministrazione in Cammino*, 14 gennaio 2013.

(8) Cfr. Corte cost., sent. 171/2007.

(9) S. STAIANO, *Mitologie federaliste ed esperienze del regionalismo*, in *federalismi.it*, 20, 2012.

(10) Nel periodo che va dal 2008 al 2012, oltre alle leggi finanziarie (poi leggi di stabilità) è stata adottata una serie di decreti legge che riguardano la riduzione delle

## 2. *Le opinioni critiche*

Ma non è solo la politica a indicare nelle Regioni e nell'eccesso di autonomia territoriale l'origine dei problemi finanziari del Paese. Nell'ultimo anno si sono levate voci di autorevoli costituzionalisti contro l'autonomia politica dei territori, in generale, e delle Regioni in particolare. In alcuni articoli apparsi sulla stampa le Regioni vengono descritte come pachidermi sempre affamati, mentre l'origine di tutti i problemi economici italiani viene fatta risalire alla riforma del Titolo V della Costituzione, con la quale "dal troppo poco siamo passati al troppo e basta"<sup>11</sup>. Il principio costituzionale per cui il potere è tanto più democraticamente legittimato quanto più vicino ai cittadini si colloca (altrimenti noto come sussidiarietà verticale), viene liquidato come un "luogo comune da smentire", in ragione del fatto che "La politica non è solo amministrazione di interessi contingenti, ma progettazione di prospettive di vita, e un potere troppo impegnato a gestire interessi locali è un potere che può subirne i condizionamenti e non riuscire a proiettarsi sul piano della costruzione del futuro"<sup>12</sup>.

In tempi di crisi un argomento sovente messo in campo dai critici della "sbornia federalista" è quello secondo cui le prerogative regionali ostacolano il perseguimento dell'interesse comune e, nello specifico, il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. Con la riforma del 2001, è affermazione comune, si sono ampliate a dismisura le competenze regionali e sono stati introdotti molti, troppi processi di co-decisione fra più livelli istituzionali, o decisioni affidate separatamente a ciascuno di essi. Questa disarticolazione dei poteri pubblici ha condotto ad una frammentazione delle politiche, carica di inconvenienti: in molti casi "la rivendicazione da parte delle Regioni delle proprie prerogative porta al veto paralizzante o al contenzioso costituzionale davanti a disegni di interesse nazionale", che necessaria-

---

risorse e l'imposizione di vincoli alle Regioni. Complessivamente si tratta di una ventina di atti normativi, in genere molto corposi, che arriva fino ai recentissimi decreti legge 158/2012 e 174/2012. Sul punto, v. ISSIRFA-CNR, *Rapporto 2012 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit.

(11) M. AINIS, *I pachidermi delle Regioni*, in *Corriere della Sera*, 22 settembre 2012.

(12) M. LUCIANI, *Ripensare il futuro delle Regioni*, in *l'Unità*, 26 settembre 2012.

mente coinvolgono sia lo Stato che la Regione; in altri casi le Regioni rivelano “una vera e propria *ubris* appropriativa nella gestione dei mezzi finanziari a disposizione”<sup>13</sup>.

C'è del vero, naturalmente, in queste affermazioni. In seguito all'approvazione del nuovo Titolo V della Costituzione, le Regioni hanno fatto ricorso in modo sistematico al contenzioso costituzionale per difendere le proprie prerogative, anche quando sarebbe stato opportuno fare “squadra” per garantire la realizzazione di obiettivi di interesse comune. Tuttavia, l'analisi della giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni (2008-2011) fa registrare una tendenza di segno contrario, e dimostra che il contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni si è da tempo assestato su una situazione di “progressiva quiescenza, a testimonianza che alcuni equilibri del riparto di competenze tra Stato e Regioni si sono ormai consolidati”<sup>14</sup>.

Dunque, negli ultimi anni le Regioni sembrano aver assunto un atteggiamento più responsabile o comunque meno conflittuale, che punta ad una composizione politica e non giurisdizionale dei contrasti con il centro. Semmai è l'atteggiamento del legislatore statale, sempre più incline ad utilizzare l'emergenza come grimaldello per aggirare le prerogative degli enti territoriali, a risultare più preoccupante, dal momento che rimette in discussione alcuni valori fondanti del nostro sistema costituzionale, quali l'autonomia e il pluralismo istituzionale. Come ha sottolineato la Corte costituzionale, l'emergenza non può giustificare un sacrificio illimitato dell'autonomia regionale e “il principio *salus rei publicae suprema lex esto* non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione”<sup>15</sup>.

---

(13) G. AMATO, *Senza virtù regionalismo vano*, cit.

(14) ISSIRFA-CNR, *Rapporto 2012 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., pp. 368-369. Nel rapporto si legge che “la flessione della conflittualità tra enti appare nel complesso evidente (...). Più nel dettaglio, il totale delle decisioni numerate rese dalla Corte costituzionale nel 2011 è di 342, di cui (...) 91 adottate in giudizi in via principale e 15 in giudizi per conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni. Nel 2010, invece, a fronte di un numero complessivo di decisioni pari a 376, 141 erano state adottate in giudizi in via principale e 12 in giudizi per conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni” (p. 352).

(15) Corte cost., sent. 151/2012.

È evidente che l'autonomia, dopo essere stata presentata alla fine degli anni Novanta come risposta miracolosa alle asimmetrie economiche e sociali che caratterizzano il nostro Paese, non può, a distanza di breve tempo, essere considerata la principale responsabile di tutti i mali che l'affliggono.

### 3. *Le responsabilità*

Sarebbe ipocrita sostenere, con eccesso opposto, che il progetto autonomista contenuto nella Costituzione del 1948, e successivamente rivisto nel 2001, non abbia perso parte della sua spinta vitale, e che le Regioni e la classe politica regionale non abbiano avuto un ruolo preciso in questo risultato.

Larga parte del disegno costituzionale non si è realizzato vuoi per responsabilità delle Regioni, vuoi per inadeguatezza degli enti locali. All'origine, in epoca preunitaria e in fase costituente, il progetto regionalista venne – più o meno espressamente – concepito come rimedio alle difficoltà che interessavano alcune aree del territorio nazionale. L'autonomia regionale forniva una risposta “politica” alle pressioni del movimento separatista in Sicilia, alla conflittualità della popolazione valdostana con la vicina Francia, alle resistenze della Venezia Giulia all'annessione<sup>16</sup>.

Dal punto di vista strutturale, le Regioni furono immaginate come una sorta di livello intermedio di governo, in grado di saldare la dimensione statale con quella provinciale e riempire un pericoloso vuoto di rappresentanza. In questo senso, esse rappresentavano 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.

Rileggendo il dibattito interno alla Commissione per la Costituzione (c.d. Commissione dei 75), è facile cogliere le due anime che, sin dall'origine, hanno caratterizzato il regionalismo italiano. Da un lato, i fautori dell'autonomia politica territoriale, invocata per consentire l'espressione democratica delle comunità residenti e colmare il di-

---

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

vario tra Nord e Sud; dall'altro, gli assertori di un regionalismo più moderato, condizionato da una costante preoccupazione centralista e sostanzialmente ispirato ad un'idea di decentramento amministrativo. I due modelli sono molto diversi, inutile dirlo: nel primo caso, le Regioni devono strutturarsi come enti politici dotati di poteri legislativi, autonomia finanziaria e rappresentatività diretta dei territori; nel secondo, le Regioni vanno concepite come mere circoscrizioni di decentramento dei poteri statali, dotate solo di poteri delegati dal centro, prevalentemente amministrativi. Spinta autonomistica contro salvaguardia dell'unità. Il punto d'equilibrio tra queste due forze è sintetizzato perfettamente dalla disposizione su cui si impernia l'intero sistema delle autonomie, l'art. 5 Cost.

Dal punto di vista strategico, le finalità che animarono la creazione delle Regioni furono essenzialmente due: migliorare l'efficienza amministrativa attraverso l'introduzione di un nuovo livello di governo, dotato di competenze di indirizzo e regia sugli enti locali minori; favorire la partecipazione democratica alla gestione della cosa pubblica. Come rilevava Costantino Mortati, attraverso il regionalismo si è cercato di 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 si è voluto "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"<sup>17</sup>.

Proprio per evitare duplicazioni e sprechi, la Costituzione del 1948 prevedeva 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 costituzionale di amministrazione regionale era quello dell'amministrazione indiretta: le funzioni amministrative regionali doveva-

---

(17) C. MORTATI, *La Regione nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Studium*, 1947, pp. 331.

no essere normalmente esercitate mediante deleghe agli enti locali o avvalimento dei loro uffici (art. 118, comma 3, Cost. vecchio testo), mentre le Regioni si configuravano come enti “ad amministrazione indiretta necessaria”<sup>18</sup>, incaricati di svolgere un’attività di indirizzo, programmazione, pianificazione e assistenza tecnico-amministrativa nei confronti degli enti territoriali minori.

Nella stessa direzione, del resto, sembra muoversi anche la riforma del 2001, che ripropone la Regione come ente di area vasta, costituzionalmente preordinato a “federare stabilmente le amministrazioni locali nello svolgimento della propria azione”<sup>19</sup>. In questo senso, si può dire, il nuovo Titolo V della Costituzione ha raccolto 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 Province<sup>20</sup>, individuando nella Regione il “centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali”<sup>21</sup>.

Purtroppo le Regioni hanno interpretato male il proprio ruolo politico e, anziché farsi guida dell’azione altrui, hanno preferito assumere in prima persona la gestione delle funzioni amministrative localizzabili. Ne è derivata una proliferazione incontrollata di enti regionali strumentali, di varia natura e denominazione, che vanno dalle società ai consorzi, dalle associazioni intercomunali alle fondazioni, e risultano accomunati da un’unica finalità istituzionale: gestire servizi pubblici o comunque funzioni di interesse per il territorio regionale. Così, la raccolta di rifiuti, la gestione di servizi idrici, la produzione e distribuzione di energia e gas, il trasporto, la consulenza e formazione, la gestione di immobili, le attività informatiche e di telecomunicazioni, i servizi di mediazione e arbitraggio, l’intermediazione finanziaria, il

---

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

(19) F. MERLONI, *La Regione nella semplificazione delle istituzioni territoriali*, in F. BASSANINI, L. CASTELLI (a cura di), *Semplificare l’Italia*, Bagno a Ripoli, Passigli, 2008, p. 115.

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

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

sostegno all'imprenditoria locale, hanno portato ad un aumento costante, anno dopo anno, del numero di consorzi, società e organismi partecipati dalle Regioni<sup>22</sup>.

È da sottolineare come questa "mutazione" del modello costituzionale abbia interessato sia le Regioni più ricche e ben amministrate, sia quelle segnate da limitato tasso di crescita, eccessiva burocratizzazione, corruzione: quando la c.d. "amministratizzazione" regionale non è stata favorita da problemi economici e strutturali, è stata causata comunque dall'impossibilità, per il sistema degli enti locali, di far fronte con la propria organizzazione amministrativa alle variegate e sempre crescenti richieste dei cittadini.

Gli enti territoriali minori, indubbiamente, hanno contribuito alla formazione di questo stato di cose, per via dell'inadeguatezza economica, organizzativa e funzionale che caratterizza l'amministrazione locale. Tutte le iniziative di riordino territoriale messe in campo nel corso degli anni per aggregare i Comuni minori in enti di dimensioni adeguate, con interventi incentrati di volta in volta sul versante strutturale (fusioni) o funzionale (cooperazione e associazione intercomunale), sono invariabilmente naufragate a causa delle resistenze campanilistiche dei municipi e della indisponibilità della classe politica locale. Questo atteggiamento, naturalmente, ha determinato difficoltà nell'esercizio delle funzioni amministrative di base, visto che molti municipi non hanno materialmente la forza per gestire da soli i servizi pubblici e garantire lo svolgimento dei compiti istituzionali.

Va però segnalato che le Regioni, oltre a proporsi come erogatrici di servizi, hanno progressivamente assunto il ruolo di soggetti preposti all'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

---

(22) La *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni per gli esercizi 2010-2011*, pubblicata dalla Corte dei conti, fa sapere che gli organismi partecipati di proprietà delle Regioni sono 394, di cui il 57,6% è costituito da S.p.A. e il 10,4% da S.r.l., mentre la restante parte è rappresentata da fondazioni (7,6%), da consorzi (3%) e da altri organismi (21,3%). Tra questi enti, 15 (14 S.p.A. e 1 Società cooperativa per azioni) sono partecipati da più Regioni.

un quadro generale di riferimento”<sup>23</sup>. Seguendo questa direttrice, nel volgere di qualche decennio le Regioni sono divenute centri privilegiati per l’esercizio del potere amministrativo, esecutivo, economico, e, inevitabilmente, hanno finito per catalizzare gli interessi predatori dell’intero mondo politico ed economico.

Ma le responsabilità delle Regioni non si limitano al fatto di aver sviluppato una “identità politica” non coerente con il disegno costituzionale. Anche il modello organizzativo regionale appare largamente inadeguato.

Da questo punto di vista, quasi tutte le Regioni italiane hanno sprecato la riforma del 1999 e del Titolo V Cost. come occasione per razionalizzare l’organizzazione e la forma di governo. Gli spazi (sia pur limitati) di autonomia nella disciplina della forma di governo sono stati utilizzati prevalentemente per incrementare il numero dei consiglieri previsti dallo Statuto regionale, in base a logiche del tutto svincolate da criteri di proporzionalità con la popolazione residente, ma non sono affatto serviti ad introdurre elementi di differenziazione organizzativa tra i territori. Così, a fronte di una marcata uniformità (e non di una mera omogeneità) dei modelli organizzativi di governo regionali, si è giunti alla forbice insensata tra gli 80 consiglieri della Regione Sardegna, dove vivono 1.671.937 abitanti, e i 50 consiglieri della Regione Emilia-Romagna, dove vivono 4.366.448 abitanti.

Ma non è la quantità di consiglieri, né lo spreco di denaro pubblico a sembrare intollerabile. Considerare solo la spesa senza valutare i risultati ottenuti significherebbe cedere alla demagogia dell’antipolitica. A destare le critiche più severe è piuttosto il contrasto fra l’incremento numerico dei consiglieri e la difficoltà dimostrata da quasi tutti i Consigli regionali a svolgere un ruolo politico significativo, a qualificare una volta per tutte la funzione legislativa regionale<sup>24</sup>. Ad oltre dodici anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione si può legittimamente affermare che gli statuti non sono riusciti ad attribuire

---

(23) F. BENVENUTI, *Disegno dell’amministrazione italiana*, Padova, Cedam, 1996, p. 134.

(24) M. OLIVETTI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale a dieci anni dalle riforme del Titolo V*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), aprile 2012.

ai Consigli un ruolo strategico nell'esercizio della funzione legislativa, soprattutto nel confronto con le Giunte. Le leggi regionali provenienti dall'Esecutivo sono ancora in larga misura prevalenti, dal punto di vista quantitativo e qualitativo, rispetto a quelle provenienti dai Consigli regionali. Ciò, a dimostrazione della perdurante centralità delle Giunte nell'esercizio della funzione legislativa, intorno alla quale si incentra la valorizzazione del ruolo delle Regioni portata avanti dalla legge cost. 3/2001<sup>25</sup>. Al punto che, si fa notare, "la maggiore peculiarità istituzionale delle Regioni, vale a dire la funzione legislativa, è ridotta, salvo isolate eccezioni, al rango di una modesta normazione secondaria perché il relativo spazio o è venuto meno, via via occupato da altre forme e livelli di regolazione (UE, centro nazionale, mercato) o da non meno efficaci strumenti unificanti (quelli finanziari, *in primis*). E quando c'era, semplicemente non è stato utilizzato"<sup>26</sup>.

Né, per contro, i nuovi statuti regionali sono riusciti a realizzare un rilancio della Giunta come organo collegiale. L'esecutivo regionale, schiacciato com'è tra Presidente e Consiglio regionale, non può che limitarsi a svolgere un ruolo di "camera di compensazione" per i partiti che sostengono il Presidente e, in questo modo, danno vita ad una specifica "formula di governo" su scala regionale<sup>27</sup>.

Da ultimo, nel considerare le difficoltà incontrate nell'attuazione del disegno regionalista, uno spazio a sé merita l'autonomia speciale, spesso utilizzata dalle Regioni senza alcuna razionalità e proporzione alle peculiarità dei rispettivi territori<sup>28</sup>. Prescindendo in questa sede

---

(25) Il *Rapporto 2012* ISSIRFA-CNR, sopra citato, rileva che le leggi provenienti dall'Esecutivo sono in numero maggiore. Su 634 leggi emanate, 368, pari al 58,0%, sono di iniziativa della Giunta e 241, pari al 38,0%, sono di iniziativa del Consiglio. Lo stesso rapporto si mantiene considerando separatamente Regioni ordinarie e specialità (rispettivamente 58,1% e 57,9% di iniziativa dell'Esecutivo, 37,8% e 38,8% di iniziativa dell'Assemblea legislativa).

(26) M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, 2, 2012.

(27) M. OLIVETTI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale a dieci anni dalle riforme del Titolo V*, cit.

(28) Anche se sarebbe più opportuno parlare di specialità al plurale, visto che ne esistono tante quante sono le Regioni a Statuto speciale. Esiste cioè un diverso grado di autonomia reale e di "capacità autonomistica" delle diverse Regioni speciali, molte

dal dibattito – pur molto acceso – sul mantenimento di un regime specialità, non si può fare a meno di evidenziare la differenza di spesa che separa la Regione Lombardia, con i suoi 2.193 euro *pro capite*, dalla Regione Sicilia, che spende invece 5.883 euro *pro capite*, nel quadro di una media italiana delle Regioni ordinarie che si attesta sui 3.018 euro *pro capite*. Né sembra comprensibile, dall'esterno, la forbice che divide i costi di gestione della Regione Sicilia, che con i suoi 144 mila dipendenti diretti e indiretti spende 1.7 miliardi di euro per amministrare 5 milioni di persone, dalle spese della Lombardia, di circa otto volte inferiori, per amministrare una popolazione pari al doppio della Sicilia.

Certo è che, di fronte alle conseguenze di una delle crisi economiche più drammatiche dell'ultimo secolo, la giustificazione della specialità oggi non riesce più a reggersi sulle sole peculiarità del territorio o della popolazione, sui meri fattori storici o identitari come avveniva in passato, ma esige una precisa dimostrazione dell'utilizzo che viene fatto della specialità, caso per caso. L'autonomia speciale, nel contesto attuale, può essere difesa solo a condizione che se ne provi l'effettiva validità nel risolvere problemi di convivenza tra gruppi diversi in determinati territori, nello sviluppo di tali territori, nella riduzione delle differenze economiche e sociali rispetto alla media nazionale<sup>29</sup>.

#### *4. Le lacune del modello autonomistico*

Si potrà obiettare che alla riforma “federalista” del 2001 è mancata l'adozione di una serie di misure indispensabili al suo funzionamento: norme cornice o di principio, norme per l'autonomia finanziaria e fiscale, norme costituzionali per istituire una sede parlamentare di rappresentanza delle autonomie territoriali superando l'attuale bicameralismo, trasferimenti di apparati amministrativi e personale, meccanismi di raccordo tra centro-periferia.

---

delle quali hanno storicamente sfruttato poco o pochissimo il proprio potenziale di differenziazione, sia in chiave istituzionale che politica. Così F. PALERMO, *Federalismo fiscale e Regioni a Statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, in *Questa rivista*, 1, 2012, p. 12.

(29) *Ivi*, p. 17.

All'impianto del Titolo V è senz'altro mancato un pilastro fondamentale, un sostegno che serviva al tempo stesso a completare il sistema costituzionale di amministrazione, garantire maggiore certezza al nuovo riparto di funzioni tra enti, evitare gli eccessi di concorrenza tipici di un sistema di autonomie policentrico ed equiordinato: l'attribuzione, a favore delle Regioni ordinarie, di una competenza legislativa esclusiva sull'ordinamento locale, sulla falsariga di quanto avviene in altri ordinamenti federali o a regionalismo avanzato. 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 vengono ordinati e rappresentati. Nel nostro sistema invece il perdurare del rapporto triangolare Stato-Regioni-enti locali pone in reciproca contrapposizione le autonomie territoriali, generando sospetti incrociati e riportando al centro della scena politico-istituzionale lo Stato, quale unico soggetto in grado di sintetizzare l'interesse comune.

Ma la consapevolezza delle cause non attenua, agli occhi dell'opinione pubblica, gli effetti del fallimento. Le Regioni costano troppo e non assicurano alcun miglioramento nei servizi erogati ai cittadini. Le Regioni sono enti di amministrazione pachidermici che si sovrappongono ai Comuni e vanno ridimensionati, se non addirittura cancellati, per evitare gli sprechi e gli eccessi burocratici. Questa sembra essere oggi l'opinione prevalente, probabilmente forgiata attraverso "i luoghi comuni che quasi quotidianamente popolano gli editoriali e i commenti dei grandi mezzi di informazione"<sup>30</sup>, ma senz'altro diffusa tra molti cittadini italiani, a prescindere da ceti, cultura, appartenenza politica. Il federalismo all'italiana non ha funzionato e, di conseguenza, sta riprendendo quota il centralismo statalista.

Si perde così di vista che le Regioni, in questi quarant'anni, hanno contribuito in modo insostituibile alla formazione dell'identità dei territori, a dare voce alle comunità e agli interessi in essi radicati. "Per

---

(30) F. BASSANINI, *Regioni: riforma della riforma o ritorno al passato?*, postfazione al libro di ASTRID, *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, a cura di L. VANDELLI e F. BASSANINI, Bologna, Il Mulino, 2012.

tutta una fase del regionalismo era molto frequente l'uso giornalistico dei termini 'Regioni rosse' e 'Regioni bianche', che definiva in effetti alcune caratteristiche salienti di certe Regioni sul piano politico, ma anche degli stili amministrativi, del modo di concepire i servizi sociali e così via<sup>31</sup>. Verissimo. Quando poi, a partire dagli anni Novanta, le Regioni hanno assunto responsabilità in ordine ad alcuni servizi fondamentali per la comunità (sanità, ad esempio), sono emerse con chiarezza le specifiche identità regionali anche sotto il profilo della gestione amministrativa, con esiti e valutazioni assai diversi a seconda delle diverse Regioni e delle maggioranze che le governano<sup>32</sup>. Analogo discorso può essere fatto per quanto concerne il governo del territorio, del paesaggio e dell'ambiente, settori che hanno visto affermarsi nel tempo "profili e stili diversi delle Regioni, con effetti concreti leggibili peraltro da chiunque nei vari territori"<sup>33</sup>. Di fatto, le Regioni hanno contribuito negli anni a dare un volto e una voce ai territori, a diversificarli a seconda delle esigenze e delle capacità di amministrazione, a costruire una "identità regionale" dei cittadini italiani. Tutto questo non deve essere cancellato, d'un sol colpo, per via della crisi che sferza i bilanci pubblici.

### **5. Fazioni a confronto**

Il futuro prossimo lascia intravedere una netta spaccatura tra i sostenitori del riaccentramento, ispirati alla logica conservatrice (oggi prevalente) del miglior governo della spesa dal centro, e i fautori della secessione territoriale, guidati dal mito della libertà dei territori da qualsiasi logica unitaria e solidaristica. Una divaricazione netta tra forze centripete e centrifughe, peraltro molto diffusa in Europa (si vedano, in proposito, i contributi pubblicati in questo fascicolo). Nessuna di queste opzioni radicali, sia detto in premessa, appare ragionevole e condivisibile.

---

(31) C. DESIDERI, *Se le Regioni italiane abbiano un fondamento territoriale e quale sia*, pubblicato su [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), settembre 2012, p. 22.

(32) Sul punto cfr. G. FRANCE, *Politiche sanitarie regionali*, in ISSIRFA-CNR, *L'VIII legislatura regionale*, Roma, novembre 2010, p. 43.

(33) C. DESIDERI, *Se le Regioni italiane abbiano un fondamento territoriale e quale sia*, cit.

a) La prima fazione ha già ottenuto un risultato, per quanto posticcio, a favore di una ri-centralizzazione delle politiche. Il 9 ottobre 2012, infatti, è stato presentato un disegno di legge di riforma “chirurgica” del Titolo V, incentrato sul “principio dell’unità giuridica ed economica della Repubblica come valore fondamentale dell’ordinamento”. L’idea di fondo del disegno di legge costituzionale è razionalizzare l’elenco delle materie attribuite alla potestà legislativa concorrente dal terzo comma dell’art. 117 Cost., e, a fianco di ciò, introdurre una “clausola di supremazia” statale, ispirata approssimativamente al modello tedesco. La Lega e l’ex Ministro Calderoli hanno protestato con veemenza “per lo scippo” e “per il ritorno centralistico di fiamma”, anche se, come si è fatto notare<sup>34</sup>, su entrambi i versanti aveva già ampiamente operato la giurisprudenza costituzionale.

In altre parole la riforma, nei fatti, c’è già stata. Nel tentativo di porre rimedio ai difetti e alle incongruenze del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione – da autorevole opinione liquidato, con un giudizio forse un po’ troppo severo, come “sgangherato”<sup>35</sup> – la Corte costituzionale è infatti sistematicamente intervenuta per rimodellare la forma di governo regionale. In quest’opera di “restauro conservativo”, la Corte ha sostanzialmente rovesciato il criterio di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, rinvenendo molti titoli di legittimazione statale in alcune “non-materie” trasversali; leggendo il principio di residualità delle competenze in chiave centripeta; interpretando in senso ascendente il principio di sussidiarietà amministrativa, che trascina con sé la funzione legislativa. Così, analizzando la giurisprudenza costituzionale, si scopre che alcune materie trasferite dal disegno di legge costituzionale alla competenza statale esclusiva erano già da tempo state assorbite dal legislatore centrale, pur essendo formalmente inserite nell’elenco di quelle concorrenti. Si pensi, ad esempio, al “coordinamento della finanza pubblica”: una copiosissima serie di pronunce della Corte aveva evidenziato (a partire dalle

---

(34) S. STAIANO, *Mitologie federaliste ed esperienze del regionalismo*, cit.

(35) A. BARBERA, *Le politiche istituzionali: tra Buñuel e Ghobadi (e Grillo)*, in *Forum Quaderni costituzionali*, novembre 2012.

sentenze 376/2003, 36/2004, 35/2005, 417/2005) che il rilievo della stessa natura e del carattere “finalistico” dell’azione di coordinamento può comportare la previsione a livello centrale non solo delle norme fondamentali, ma altresì di poteri puntuali. Con l’approvazione del disegno di legge costituzionale verrebbe meno il limite formale oggi gravante sull’intervento statale, ma nella sostanza cambierebbe ben poco.

Analogo discorso può farsi per l’introduzione di una *supremacy clause* federale, in base alla quale il legislatore statale, nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, può adottare i provvedimenti necessari a garantire i diritti costituzionali e la tutela dell’unità giuridica ed economica della Repubblica. Questo intervento era fortemente auspicato da coloro che, all’epoca della riforma del Titolo V Cost., avevano criticato l’“improvvida” estromissione dal testo costituzionale dell’“interesse nazionale”<sup>36</sup>. Interesse che, poi, “la Corte costituzionale, per riparare a tale mancanza, si è vista costretta a reintrodurre sia pure con un tortuoso ragionamento attraverso l’utilizzo dell’art. 118”<sup>37</sup>. In effetti la Corte, pur avendo formalmente dichiarato del tutto estraneo il limite dell’interesse nazionale al nuovo assetto dei rapporti Stato-Regioni, in questi ultimi dieci anni ha ripetutamente fatto appello ad una “visione d’insieme” che solo lo Stato può garantire (sent. 270/2005 in materia di ricerca scientifica), giungendo a considerare i livelli regionali a ciò “strutturalmente inadeguati” (sent. 285/2005 in materia di attività cinematografica; sentenza 242/2005 in materia di fondo per la capitalizzazione delle imprese medio-grandi); ha spesso evocato una dimensione nazionale e di infrazionabilità dell’interesse sotteso ad alcune scelte (sentt. 303/2003, 405/2005 in

---

(36) Così C. ROSSANO, *Clausola di supremazia e meccanismi di raccordo tra Stato e Regioni nella difficile scelta tra riforma e attuazione del Titolo V*, in *federalismi.it*, 2007. Nell’elenco dei sostenitori della “clausola di supremazia” si annoverano, tra gli altri, F. BASSANINI, *La “manutenzione straordinaria del nuovo Titolo V*, in *Astrid Rassegna*, n. 48 (n. 7 del 2007); e A. BARBERA, *Da un federalismo “insincero” ad un regionalismo “preso sul serio”? Riflessioni sull’esperienza regionale*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 2 ottobre 2012, p. 10.

(37) C. ROSSANO, *Clausola di supremazia e meccanismi di raccordo tra Stato e Regioni nella difficile scelta tra riforma e attuazione del Titolo V*, cit.

materia di professioni); ha definito alcuni interessi come “eccedenti” gli ambiti regionali (sent. 256/2004).

È innegabile, anche sotto questo versante, un atteggiamento centralista del giudice costituzionale, o, come sottolineano alcuni voci “dall’interno”, più semplicemente realista, viste le deboli forze delle Regioni e l’inesistenza delle classi dirigenti locali, specialmente nel Sud<sup>38</sup>. La Corte utilizza da tempo il principio della “unità giuridica ed economica della Repubblica” come valore fondamentale dell’ordinamento e come limite alla competenza legislativa regionale. L’introduzione della *supremacy clause* ha dunque valore più simbolico che pratico.

Ma, al di là degli effetti pratici, è la nuova “aspirazione verso il centro” a sembrare significativa. Il centralismo statale, invalso nel nostro ordinamento fino alla fine degli anni Novanta del secolo scorso, ha cambiato pelle e, per rispondere alle emergenze della crisi, si è trasformato nella “unitarietà di indirizzo” delle politiche pubbliche. Il risultato finale non è molto diverso, se si pensa che, anche dopo la riforma del 2001, alle Regioni e alle autonomie territoriali viene riservato il mero decentramento operativo e l’esecuzione di scelte assunte al centro<sup>39</sup>. Ma non si può fare a meno di notare che la sensibilità pubblica rispetto ai temi dell’autonomia territoriale, la percezione collettiva che circonda il regionalismo, sembrano molto lontane da quel clima generale che favorì l’approvazione del Titolo V Cost.

A riprova di questo “ritorno di fiamma centralista”, per dirla con le parole dell’on. Calderoli, basti pensare che i programmi elettorali delle forze politiche in competizione per le elezioni del 24 febbraio 2013 – fatta eccezione per il centrodestra, che cade nell’eccesso contrario del secessionismo – contengono pochissimi riferimenti allo sviluppo del progetto regionalista e federalista avviato con la riforma del Titolo V della Costituzione, con evidente derubricazione di interessi che, fino a qualche anno fa, sembravano mettere d’accordo tutte le forze demo-

---

(38) S. CASSESE, *La giustizia costituzionale in Italia: lo stato presente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2012, p. 618.

(39) In questo senso sembra esprimersi anche M. CAMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, cit.

cratiche del Paese. Come l'ecologia<sup>40</sup>, anche il tema regionalista esce dalle agende politiche dei partiti alla vigilia delle elezioni politiche<sup>41</sup>. La "questione meridionale", cruciale per assicurare crescita e equità al Paese, viene "accantonata e rimossa dall'*agenda-setting* nazionale"<sup>42</sup>. La crisi ingurgita tutto, consegnando al dibattito politico i soli temi

---

(40) A. CAZZULLO, *La scomparsa degli ecologisti*, in *Corriere della Sera*, 10 gennaio 2013.

(41) La c.d. Agenda Monti si limita ad invocare "un federalismo responsabile e solidale che non scada nel particolarismo e nel folclore", auspicando in termini a dir poco vaghi "una nuova collaborazione tra governo e autonomie responsabili; le Regioni e i territori capaci di mettersi in gioco devono poter assumere più responsabilità rispondendo però dei risultati in termini finanziari e sociali secondo il principio di sussidiarietà". Il programma del Movimento 5 Stelle prevede solo l'abolizione delle Province e l'accorpamento dei Comuni sotto i 5 mila abitanti. La Carta d'intenti della coalizione del centrosinistra si propone apoditticamente di "riformulare" "un federalismo responsabile e bene ordinato che faccia delle autonomie un punto di forza dell'assetto democratico e unitario del Paese".

All'estremo opposto le forze di centrodestra sono impegnate, quantomeno a parole, in una battaglia per la piena realizzazione del progetto federalista avviato sin dal 2001, e sotto la spinta leghista avanzano una proposta per l'istituzione e l'"indipendenza" di una macroregione del Nord.

Il programma elettorale del Pdl propone in particolare la piena attuazione della riforma federale come da legge 42/2009; l'adeguamento di costi per i beni e i servizi, ivi compreso il costo per il personale, in tutte le Regioni e gli enti pubblici, al valore più basso (costi standard); l'abolizione degli enti inutili; entro la fine della legislatura: *a*) istituzione di macroregioni attraverso le intese di cui all'art. 117, penultimo comma della Costituzione; *b*) attribuzione e utilizzo in ambito regionale, prevedendo la riduzione della pressione fiscale, di risorse in misura non inferiore al 75% del gettito tributario complessivo degli enti di cui all'art. 114 della Costituzione prodotto nel singolo territorio regionale e che le risorse prodotte dal restante 25% del gettito tributario complessivo siano utilizzate dallo Stato per sostenere le spese dell'amministrazione relative a funzioni non territorializzabili (ad es.: politica estera e interessi debito pubblico) e quelle relative alla perequazione nazionale; il rilancio del Piano Nazionale per il Sud voluto e implementato dal Governo Berlusconi.

Il programma della Lega Nord è decisamente il più attento alle esigenze dei territori, che di questo partito rappresentano il *proprium* politico e culturale: i punti principali del programma leghista prevedono l'abolizione delle prefetture-UTG con conseguente trasferimento delle competenze alle Regioni e agli enti locali, il riordino delle Province in base a criteri che consentano ai Consigli delle autonomie locali (CAL) e alle Regioni di operare una proposta condivisa di riduzione del numero delle Province credibile e sostenibile in tutto il Paese, anche nelle Regioni a Statuto speciale; l'accorpamento delle Regioni con un ridotto numero di abitanti; la trasformazione di tutte le Regioni a Statuto ordinario in Regioni a Statuto speciale.

(42) G. VALENTINI, *Il black-out sul Mezzogiorno*, in *la Repubblica*, 19 gennaio 2013.

della produzione e dello sviluppo, invariabilmente al centro dei programmi elettorali di ogni partito.

b) La seconda fazione, ispirata ad un federalismo per separazione, ha reagito all'impatto della crisi economica coagulandosi intorno a una serie di progetti "secessionisti", molto diversi tra loro ma accomunati dall'idea della creazione di due/tre macroregioni indipendenti e autosufficienti.

Il progetto leghista, ad esempio, rilancia l'idea di una riforma federale del Paese mediante la riarticolazione dello Stato intorno a tre macroregioni, Nord, Centro e Sud. Il progetto riprende una vecchia tesi del prof. Miglio, presentata al Congresso Federale della Lega Nord di Assago nel dicembre del 1993 (c.d. Decalogo di Assago). In attuazione della c.d. "dottrina Miglio", la Lega Nord ha recentemente presentato una proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare per la costituzione della Comunità Autonoma-Euroregione (che modifica gli artt. 116, 117 e 119 della Costituzione), nella quale la macroregione del Nord si configura come il motore economico e produttivo del Paese. Per quanto – secondo l'opinione di autorevoli esponenti del Pdl, l'altro partito che sostiene l'idea della divisione per macroregioni – l'istituzione di una macroregione del Nord formata da Piemonte, Lombardia, Veneto e Friuli-Venezia Giulia non sarebbe in sé "un'ipotesi secessionista, ma un'ipotesi di modernizzazione e riavvio" del Nord Italia, realizzabile immediatamente, a Costituzione invariata, basandosi sull'art. 116 della Costituzione e prendendo a modello l'autonomia del Friuli-Venezia Giulia<sup>43</sup>.

Una seconda tesi "radicale" prospetta l'istituzione di "una macroregione del Sud" con la finalità di porre rimedio alla storica "questione meridionale" che da sempre minaccia la tenuta unitaria del Paese. In questo senso, un'autorevole proposta politica avanza l'idea di una riforma costituzionale per la creazione di uno Stato federale composto da due macroregioni (del Nord e del Sud), legate da un patto e mediate da un Governo nazionale con un Presidente della Repubblica eletto dal popolo<sup>44</sup>.

---

(43) *Intervista a Roberto Formigoni*, AGI, 10 settembre 2012.

(44) G. RUFFOLO, *Una macro-regione per curare il Sud*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, 2010.

Sul fronte fiscale, poi, il rinnovato accordo tra Pdl e Lega in vista delle prossime elezioni politiche annuncia l'approvazione di una serie di misure che consentirebbero di trattenere nella futura grande Regione del Nord il 75% del gettito di tutti i tributi erariali localmente pagati, contro il 35% attuale. La proposta non tiene conto delle forti differenze di entrata e di spesa che caratterizzano i diversi territori che entrano a far parte della nuova macroregione (basti pensare che Veneto e Piemonte hanno una dimensione demografica simile, ma una spesa ben diversa; che la Lombardia, con oltre il doppio della popolazione del Piemonte, ha la stessa spesa assoluta)<sup>45</sup>, non chiarisce il modello di riparto delle risorse all'interno di essa, né si diffonde sulla sua sostenibilità finanziaria. Ma tutto ciò passa in secondo piano di fronte al valore politico che la proposta esprime, preconstituendo lo strumento tecnico che – sul piano economico-finanziario – consentirebbe la realizzazione del progetto secessionista.

L'istanza secessionista, o federalista per separazione, è una risposta altrettanto scomposta e irrazionale alla crisi economico-fiscale del ritorno al centralismo statale. Non è pensabile abbandonare il progetto regionalista, dotato di una lunga tradizione e di solide basi culturali, a favore di un mitico federalismo per frazionamento dello Stato unitario. Prima di tutto perché, di solito, gli Stati federali sono il frutto di un processo di unificazione fra Stati sovrani, e non il contrario (l'unica esperienza europea di federalismo per separazione è quella del Belgio, tutt'altro che riuscita). Inoltre, come si fa giustamente osservare, lo "Stato regionale tende ad essere non più una forma intermedia di Stato, come una volta si diceva, fra Stato federale e Stato unitario, ma il modello comune verso cui convergono sempre più sia gli Stati unitari, sia gli Stati federali"<sup>46</sup>. Spingendo sul pedale della secessione, in altre parole, non si riuscirà ad uscire più facilmente o più in fretta dallo stallo della crisi economica.

---

(45) G. CERIA, *I conti della macro regione del Nord*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 11 gennaio 2013.

(46) A. BARBERA, *Da un federalismo "insincero" ad un regionalismo "preso sul serio"?*, cit., p. 20.

### 6. *Una stagione nuova*

Non vi è dubbio che il disegno complessivo dell'autonomia territoriale vada ripensato. La nostra architettura istituzionale è antiquata, farraginosa, priva di meccanismi di raccordo, richiede radicali interventi di semplificazione e snellimento, sia al centro che in periferia. Ma è altrettanto indubbio che la riforma di cui c'è bisogno non può procedere per spezzoni, introducendo frammenti di novità che servono solo a tamponare le emergenze di bilancio e a realizzare quei risparmi di spesa che ci vengono chiesti dall'Europa e dai mercati, o, peggio ancora, che sono imposti dalla crescente ondata di antipolitica. L'obiettivo di fondo della riforma deve essere quello di ridisegnare l'intero sistema delle autonomie, e la sua realizzazione richiede un'organica riforma costituzionale, ispirata all'obiettivo di garantire al Paese un assetto istituzionale più razionale.

Oggi non si può più fare a meno delle Regioni, che rappresentano un fattore di identità insostituibile per i territori e i cittadini italiani. Le Regioni non solo rimangono uno "snodo essenziale per rinnovare lo Stato ma, in più, oggi rappresentano un mezzo indispensabile per fare fronte alle sfide della globalizzazione"<sup>47</sup>. In un'economia sempre più globalizzata, la vera competizione è quella che si sviluppa tra i territori, intesa "come competizione fra sistemi regionali". E, nello scenario della competizione globale, i territori possono svolgere un ruolo decisivo nella creazione di condizioni di vantaggio per le economie e le imprese in essi localizzate<sup>48</sup>.

Non si può neppure fare a meno dello Stato e invocare il distacco dei territori più ricchi dal resto del Paese, la secessione come facile soluzione alla crisi che incombe. I valori primari della sovranità, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza, devono essere garantiti anche – e soprattutto – davanti alla scarsità delle risorse. La Repubblica, unica e indivisibile, deve trovare al proprio interno le forze per uscire unita, integra, da questa difficile congiuntura economica. In un contesto che va sempre più allargando gli orizzonti dello Stato sovrano, proiettandolo in una dimensione sovranazionale, la risposta alla crisi economi-

---

(47) *Ivi*, p. 1.

(48) Così F. BASSANINI, *Regioni: riforma della riforma o ritorno al passato?*, cit.

ca non può venire dall'isolamento, dall'autarchia dei territori, ma solo da una maggiore integrazione tra essi.

La riforma delle Regioni non riguarda solo le Regioni, sia chiaro, ma presuppone in parallelo l'avvio di un percorso di riordino complessivo, del centro e delle autonomie: bisogna porre mano alla revisione delle circoscrizioni delle Regioni, da rendere più omogenee; all'accorpamento dei Comuni minori, da ridurre numericamente; all'alleggerimento dell'amministrazione statale, da snellire in modo direttamente proporzionale al grado di decentramento delle funzioni ai territori; alla riforma delle istituzioni centrali, che devono svolgere la funzione di garanti dell'unità e del coordinamento del sistema; ai meccanismi paritetici di raccordo tra Stato e autonomie, sinora concentrati in capo ad un organismo governativo.

La riforma regionale richiede il taglio di molti enti strumentali, organismi, società, consorzi che oggi svolgono impropriamente le funzioni spettanti agli enti locali e sono i principali responsabili di inefficienza, corruzione, clientelismo.

Il difetto maggiore della riforma del 2001, probabilmente, è stato non aver previsto autorevoli organi di confronto e mediazione fra esigenze nazionali ed interessi regionali e locali, per ridurre, se non prevenire, tanti conflitti<sup>49</sup>. In assenza di questi *relais*, la Corte, con la sua "giurisdizione creatrice", è divenuta la sede permanente della compensazione e conciliazione nei rapporti centro-periferia. Occorre dunque istituire una sede propriamente politica, una seconda Camera rappresentativa delle entità decentrate, per svolgere questa delicata attività di raccordo.

Infine, come già osservato, la Costituzione dovrebbe riconoscere alle Regioni ordinarie una competenza legislativa esclusiva sull'ordinamento locale, sulla falsariga di quanto avviene in altri ordinamenti federali o a regionalismo avanzato. È evidente infatti, che "solo la Regione è in grado di conoscere nel dettaglio le funzioni attribuite, la condizione territoriale effettiva degli enti locali compresi nel proprio territorio"<sup>50</sup>.

---

(49) U. DE SIERVO, *Le riforme all'improvviso*, in *La Stampa*, 15 ottobre 2012.

(50) V. F. MERLONI, *Il sistema amministrativo italiano, le Regioni e la crisi finanziaria*, in *Le Regioni*, 2011, p. 603.

La legislatura che si avvia è l'occasione per riprendere il filo interrotto della "collaborazione" tra le diverse istanze territoriali, per giungere a una maggiore integrazione tra Stato, Regioni ed enti locali, basata sulla centralità delle Regioni nella rappresentanza dei territori. Solo l'ambito regionale può riuscire 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.

Occorrono Regioni nuove, più snelle e efficienti, disegnate per assumere compiti di indirizzo delle funzioni amministrative affidate agli enti locali. Enti che sappiano farsi carico della rappresentanza dei territori e delle istanze locali, e siano governati da una classe politica più responsabile e preparata. È una metamorfosi difficile, lunga e complessa, da cui dipende però la sopravvivenza delle istituzioni territoriali e dello Stato unitario, che tutte le contiene. I cittadini dovrebbero chiedere, pretendere un impegno esplicito su questo punto dalle forze politiche che si affrontano nell'imminente consultazione elettorale.

*Post scriptum.* Mentre questo articolo andava in stampa, il 24 e 25 febbraio 2013 si sono svolte le elezioni politiche. Gli italiani sono stati chiamati a votare per il rinnovo dei due rami del Parlamento quattro mesi prima della conclusione naturale della XVI Legislatura, ma, complice la vigente legge elettorale, nessuna delle coalizioni ha ottenuto una vittoria netta. Ne è scaturito un risultato senza precedenti nella storia italiana: le consultazioni popolari hanno portato le istituzioni ad un "punto morto", gli schieramenti hanno faticato a trovare intese sostenibili, sia sul governo che sull'elezione del Presidente della Repubblica; e solo a distanza di oltre due mesi dalle elezioni, mentre la crisi continua a "mordere" l'esistenza dei cittadini, si è riusciti a superare la situazione di stallo mediante la rielezione del Presidente della Repubblica uscente e l'insediamento di un governo "di larghe intese". In questo quadro, i temi del federalismo e delle autonomie territoriali, affrontati esclusivamente con la logica dell'emergenza nella passata legislatura, sembrano tornare a emergere, sia pur in un disegno ancora incerto, nell'agenda dei partiti e nel discorso politico. L'auspicio è che nel prossimo futuro – sia richiesta o meno, a breve, una nuova chiamata alle urne dei cittadini – si lavori prioritariamente su un disegno organico di riordino delle istituzioni e dei livelli di governo.