

I nodi (ancora) irrisolti del federalismo italiano: una Repubblica di cacicchi?¹

Massimo Villone

Desidero anzitutto scusarmi con quelli di voi che mi sentiranno ripetere questa mattina opinioni che ho già da tempo manifestato. In questa sede non esprimerò un pensiero particolarmente originale. Ma proprio per questo apprezzo che il seminario di oggi segni l'abbandono di un luogo comune che ha recato al nostro paese gravi danni. Un luogo comune per cui il governo regionale e locale si configura come un punto di forza del sistema politico e istituzionale, ed esprime una innovazione positiva e vincente.

È vero – come suggerisce la documentazione allegata al seminario – che l'intento riformatore degli anni '90 fosse volto al meglio, nella convinzione di dare una risposta efficace alla gravissima crisi che aveva colpito e destrutturato la politica, i partiti e le istituzioni. Con l'elezione diretta prima di sindaci e presidenti di provincia, e poi dei governatori, si puntava a una nuova legittimazione, a un nuovo radicamento, a un ricambio profondo del ceto politico. Con il federalismo amministrativo a Costituzione invariata e poi con la riforma del Titolo V si intendeva avvicinare la gestione della cosa pubblica ai cittadini. Si presumeva che verso un'amministrazione alla porta di casa fosse più facile far valere responsabilità politiche istituzionali e diffuse, e un controllo sociale capillare ed efficace. La parola d'ordine era: abbattiamo il centralismo statalista e burocratico. E dunque, parallelamente, si cercava un'amministrazione più moderna ed efficiente togliendo paletti ed ostacoli alla discrezionalità delle scelte politico-amministrative, e riducendo l'ambito delle responsabilità giuridiche. Meno forma, e più sostanza.

Non è andata così. Un occhio attento poteva vedere le prime crepe già dopo pochi anni. Quando si discuteva – nella seconda metà degli anni '90 – dell'elezione diretta dei governatori era possibile cogliere i nascenti scricchiolii nel modello dell'elezione diretta di sindaci e presidenti di provincia, giunti alla fine del primo mandato. Quando si mise in campo la riforma del Titolo V, era chiara l'opportunità di riflettere per vie nuove dopo le due Bicamerali De Mita-lotti e D'Alema, piuttosto che raccogliere tralaticciamente il frutto di una riflessione a quel punto già datata. Ma il pensiero unico allora dominante nei gruppi dirigenti del centrosinistra di governo, qualche ansia di troppo derivante dalle scadenze elettorali, le pressioni lobbistiche del ceto politico regionale e

¹ Intervento al seminario su *I nodi (ancora) irrisolti del federalismo italiano* organizzato da *Italianieuropei*, Roma, 12 gennaio 2010. Il testo del questionario e del documento introduttivo al seminario è in appendice.

locale imposero le scelte poi fatte. Oggi, è del tutto chiaro che gli obiettivi – pur apprezzabili in astratto – sono stati largamente mancati, e che gli esiti sono spesso opposti rispetto alle speranze.

Il dissolversi dei partiti come luoghi di formulazione di progetti politici condivisi, e al tempo stesso di definizione di *cursus honorum* relativamente stabili, ha ridotto ogni carica rappresentativa o di governo alla ricerca di un consenso personale che diventa l'unica dote nella competizione e nella carriera politica. Una lettura estremizzata dell'investitura popolare diretta e della democrazia di mandato ha decisamente contribuito alla personalizzazione estrema della politica, e al sostanziale dissolversi degli strumenti e dei luoghi della responsabilità politica e istituzionale. Tutto si può dire, in sintesi, meno che lo sforzo di innovare abbia prodotto buona politica, buon governo, amministrazioni efficienti. Basta una lettura delle edizioni locali dei maggiori quotidiani, o delle relazioni annuali che ascoltiamo dalla Corte dei conti, per capire che non è così. E non c'è paludata e sofisticata lettura di giurista che possa negare questa realtà. Qualche settimana fa, in un convegno alla Banca d'Italia, il Governatore Draghi ha svolto un'analisi impietosa, in cui ha censurato la malapolitica e la malamministrazione a livello regionale e locale, e l'incapacità dell'opinione pubblica e degli elettori di irrogare censure e sanzioni nel momento del voto. L'analisi di Draghi era volta al Mezzogiorno, e certamente era da condividere per questo verso. Ma va detto che una realtà non dissimile si ritrova in tutto il paese, forse con minore evidenza, ma con differenze che sono di stile più che di sostanza. E colpisce che una grande occasione come la stagione dei nuovi statuti regionali non sia stata affatto colta nella sua portata potenziale. Tutti gli statuti hanno confermato l'esistente laddove la cosa interessava al ceto politico – ad esempio, per la forma di governo regionale – e praticamente nessuno ha posto attenzione ai problemi emersi nell'esperienza. In specie, non si rileva alcun particolare sforzo di innovazione sul rapporto tra politica e amministrazione, sullo *spoils system*, sulla domanda di forme nuove ed efficaci di partecipazione democratica alla gestione della cosa pubblica.

Non c'è dubbio, quindi, che bisogna cambiare. Meglio non parlare di tornare indietro, perché tale formula, oltre ad essere contraria ai canoni fondamentali del *politically correct*, farebbe scendere in trincea i molti interessi che si sono nel tempo stratificati intorno alle scelte fatte. Ma cambiare rotta sì. Correggere sì, prendendo atto che alla fine qualsiasi modello, federale o centralistico che sia, vale non in astratto ma per quello che dà ai cittadini, e per la misura in cui consente a un sistema-paese di competere con efficacia nel mondo globalizzato.

E dunque bisogna rispondere sì alle domande sulla opportunità di rivedere i meccanismi che determinano il rapporto tra centro e periferia nella legislazione e nell'amministrazione. Certamente l'art. 117 della Costituzione è sbilenco e insufficiente, da un lato, inutilmente complesso dall'altro. Già nel 2003 a presentammo, a firma mia e di Franco Bassanini, l'AS 2507. Una proposta di

radicale innovazione volta ad integrare il catalogo della potestà esclusiva dello Stato, a cancellare la potestà concorrente, e introdurre una clausola generale sulla unità giuridica ed economica del paese. Molto vicina, dunque, a una delle ipotesi che qui si prospettano. Ma allora il pensiero unico del centrosinistra era la difesa ad oltranza del Titolo V riformato nel 2001. Né si voleva cogliere quel che già stava accadendo con la cancellazione del limite dell'interesse nazionale. Un errore voluto da chi guardava all'interesse nazionale nella chiave dell'esperienza - ormai chiusa - di trent'anni di regionalismo, senza cogliere la necessità di leggerlo nella chiave del nuovo che si andava a creare. Come può non esserci un interesse nazionale – comunque formulato – in una Repubblica che vuole rimanere una e indivisibile? Accadde l'inevitabile. La mancanza di un principio ordinatore, di una clausola di supremazia come ve ne sono in tutti i modelli federali di successo, avrebbe scaricato sulla Corte costituzionale il compito di mantenere l'unità di sistema. Con tutti i limiti propri di un approccio giurisprudenziale, e con l'effetto ultimo di ricoprire il rapporto centro periferia con una nube impenetrabile di intese necessarie, imposte dalle pronunce della Corte. Con evidenti e indiscutibili effetti negativi in termini di trasparenza, responsabilità, efficienza.

Rivisitare l'art. 117 è dunque indispensabile. Mentre se venissero introdotte appropriate clausole generali nel rapporto Stato-Regioni potrebbe non essere necessaria l'estensione dell'art. 120 e dei poteri sostitutivi in esso previsti, che potrebbero mantenersi nell'ambito amministrativo per il quale appaiono pensati. Meglio, del resto, che il potere dello stato centrale sia nativamente e direttamente ad esso attribuito, piuttosto che si renda attivabile in via derivata e in seconda battuta.

Ma basta la limatura del 117 Cost.? Forse, non più oggi. Se dovessi riassumere in una frase, direi che il male di cui soffre il paese è un'insostenibile leggerezza del centro. La debolezza vera è nella politica nazionale, nelle istituzioni e nei livelli nazionali di governo. Non dobbiamo farci impressionare dal sovrabbondare di voti di fiducia e dalle leggi approvate con le scarpe chiodate di blindatissime maggioranze. Questo è solo uno scadente pezzo di teatro in cui un governo evanescente prevarica su un parlamento inesistente. In realtà, si è gravemente indebolita la capacità delle istituzioni e delle forze politiche nazionali di formulare, proporre e adottare incisive politiche di portata effettivamente nazionale, tali da consentire al paese di tenere il passo in un contesto di problemi nuovi e crescenti. Certamente oggi possiamo darne la colpa a una maggioranza senza qualità. Ma anche il centrosinistra non ne fu capace sempre, o nella misura che sarebbe stata necessaria. Proprio questo deficit fu tra le maggiori cause del disastro del secondo governo Prodi. E non è una debolezza che si possa curare con le medicine che si propongono di solito, come le riformette che puntano alla limatura dei poteri del primo ministro. Non serve a nulla affidarsi all'uomo solo al comando, se è proprio il motore nel suo insieme che perde colpi.

Qui, non sempre si coglie che la debolezza del centro non è tanto nella parola in più o in meno scritta nella Costituzione, quanto nella evanescenza della politica nazionale e dei soggetti che in essa operano. Le vere vittime degli ultimi quindici o vent'anni non sono i partiti come forme organizzate della politica. Sono, piuttosto, i partiti nazionali, o – più precisamente – i livelli e i gruppi dirigenti nazionali in ciascun partito. Quel che è accaduto nelle ultime settimane per le candidature nelle elezioni regionali ne fornisce la prova più immediata ed evidente, mostrando come i gruppi dirigenti nazionali hanno perso la capacità di governare processi politici di fondamentale importanza. Alla stessa conclusione si giunge vedendo primarie utilizzate come ordalia in sostituzione di un processo di selezione ordinata di ceto politico affidato a robusti organi dirigenti. O considerando che nemmeno le primarie talvolta bastano a sedare le risse, o a stabilire un quadro di accordi vincolanti per tutti. O guardando a segretari nazionali che mandano in periferia con la bandiera del rinnovamento commissari che tornano a Roma con le pive nel sacco. Ovvero guardando a segreterie nazionali in cui domina la componente di ceto politico proveniente da cariche di governo regionale e locale. O ancora a segretari nazionali eletti sulla base delle più improbabili alleanze con potentati e signorotti locali del consenso e delle tessere. Tutto dice che, mentre un tempo erano i gruppi dirigenti locali a trarre legittimazione dai livelli nazionali dei partiti, oggi è il dirigente nazionale che trae la forza che ha – poca o molta che sia – dal sostegno di segmenti dell'organizzazione territoriale del partito. Potremmo dire, dai cacicchi, secondo una formula che tempo addietro attirò consensi e critiche.

E allora la domanda è: può essere la politica nazionale forte e vitale se i soggetti che in essa operano sono deboli e evanescenti? Nella nostra esperienza e nella nostra storia, no. E questa conclusione incide sulla prospettiva delle scelte che si possono in principio proporre, e di fatto sostenere. Ad esempio, sarebbe opportuno rivedere – quanto meno a livello regionale - l'opzione *simul stabunt, simul cadent*, che è certamente uno dei punti che ha maggiormente contribuito all'azzeramento delle assemblee elettive come luoghi di partecipazione democratica effettiva e di responsabilità politica e istituzionale. Ma questa ipotesi – di cui da tempo v'è consapevolezza - è stata sempre duramente contrastata dai governatori, che hanno correttamente letto nel *simul simul* uno dei principali strumenti di misura del proprio peso nel sistema politico e istituzionale. Non a caso i nuovi statuti regionali si adeguano. E per cambiare sarebbe necessaria una politica nazionale forte e capace di sottrarsi ai condizionamenti.

Allo stesso modo, lo stato di salute della politica nazionale condiziona la lettura di norme della Costituzione che possono in condizioni diverse offrire rendimenti di molto differenziati. Ad esempio, l'art. 116, comma 3, sul regionalismo – o federalismo – differenziato può essere strumento utile in un sistema politico nazionale forte, coeso e unitario, oppure in caso contrario un elemento di potenziale frantumazione. Una politica nazionale debole e frammentata, soggetta al ricatto dei potentati locali e dei partiti territoriali,

potrebbe facilmente cadere nella tentazione di svendere l'unità del paese per il piatto di lenticchie del successo in un territorio che si ritiene cruciale. Questo induce oggi – nel rispondere alla domanda sull'art. 116 – a favorire rivisitazioni riduttive o soppressive. Per il Senato federale, la premessa che il vero punto debole è nelle istituzioni nazionali conduce a preferire soluzioni che mantengano la natura genuinamente nazionale dell'assemblea, escludendo soluzioni sul modello tedesco o comunque di elezione di secondo grado affidata alle istituzioni locali, e guardando piuttosto al modello statunitense. Nel quale un grande peso tra le istituzioni federali non nega affatto la rappresentatività dei territori. Al modello statunitense, del resto, nel corso della XIV legislatura si ispiravano le proposte mie e di altri. Ma, anche qui, la vulgata del tempo era per la camera delle regioni. Che sembra ancora oggi prevalente, anche se è del tutto chiaro che una simile scelta, per quel che è la politica regionale e locale, non può che abbassare il livello qualitativo già inadeguato delle istituzioni nazionali.

Quelli ora richiamati potrebbero sembrare problemi di ceto politico, come tali insuscettibili di generare particolari fremiti nell'opinione pubblica. Ma la debolezza dei partiti e della politica nazionale incidono ben di più di questo sulla qualità del federalismo che si vuole mettere in campo. I federalismi di successo offrono un modello in cui allo stato federale spettano nel complesso e fondamentalmente – al di là delle formule scritte nelle Costituzioni – le grandi politiche volte alla tutela dei diritti (federali) e all'eguaglianza. In questa prospettiva, la scelta federale unisce, non divide. La scelta federale serve ad essere più - e non meno – eguali. La presidenza di Obama ne fornisce un esempio quanto mai evidente. E per noi la domanda è: nel modello che si va a costruire ci saranno spazi e strumenti per la grandi politiche nazionali che si mostrano in prospettiva necessarie per un federalismo di successo?

È certamente un problema della politica di oggi che l'attuale maggioranza di centrodestra abbia nel suo progetto politico e negli indirizzi di governo un aumento, e non una riduzione, delle diseguaglianze. Ma più in generale dobbiamo porci una domanda: in principio, quali sono gli attori necessari per le politiche dei diritti e dell'eguaglianza? Le prescrizioni costituzionali rischiano di ridursi a mero *flatus vocis* se non ci sono le donne e gli uomini che nell'agire politico e nella formulazione e attuazione di scelte legislative e di governo se ne diano carico. E non v'è dubbio che quelle scelte trovino la sede naturale nella politica nazionale, e non in quella di territorio. Nel contesto di una politica nazionale debole la voce che richiama i diritti di tutti e l'eguaglianza per tutti non può che essere flebile e cedente.

È qui il maggior rischio che il federalismo cui si guarda diventi un'istanza di separatezza piuttosto che di unione. Non è davvero un caso che ci siano stati in tempi recenti richiami ripetuti all'unità della Repubblica. Nelle esternazioni del Capo dello Stato quella unità è stata più volte evocata come bene da difendere concretamente, al di là del mero omaggio verbale. È una preoccupazione fondata. Come mi capita spesso di dire, una Repubblica davvero una e

indivisibile è necessariamente una Repubblica di eguali. Non c'è unità o indivisibilità che tenga senza almeno la speranza di poter essere – un giorno – eguali.

Questo mi conduce all'ultima domanda. Se la debolezza di fondo è nella politica, su questa si mostra decisivo intervenire. E allora uno dei punti di attacco può ben essere il sì a una legge generale sui partiti volta a ripristinare le condizioni minime di una vitalità perduta a causa della progressiva feodalizzazione. Una legge volta a garantire la trasparenza, regolarità e democraticità dei processi decisionali. A tutelare rigorosamente i diritti degli iscritti. A dare spazio e voce alle minoranze. Ad assicurare il ricambio ordinato del ceto politico, e ridurre i conflitti di interesse tra cariche di partito e ruoli istituzionali. Una legge che riporti a razionalità il confuso scontro tra clan e signorotti che oggi attanaglia la vita dei partiti, con l'esclusione solo della Lega che - come più d'uno dice - è l'unico vero partito rimasto in Italia. Una tale legge non potrebbe condurre a risultati immediati. Ma potrebbe offrire le basi per ricostruire, nel tempo, una nuova cultura politica e istituzionale, un modello efficace di selezione e di ricambio del ceto politico, una capacità rinnovata di costruire il progetto politico che dovrebbe essere l'anima di qualunque partito.

Anche questa proposta ho avanzato da tempo (XV Leg., AS 42). Ma il problema rimane. Chi potrebbe farsene carico, posto che la situazione in atto, pur peggiore in principio e per il paese, sicuramente definisce un assetto degli interessi concretamente in gioco? E visto che i beneficiari sarebbero fatalmente chiamati ad essere anche i riformatori? Possiamo davvero pensare che una politica nazionale tanto profondamente condizionata dagli elementi territoriali sappia forgiare strumenti che riducano il peso proprio di quegli elementi?

In fondo, è sempre questo il paradosso che ci rende tanto difficile cambiare una rotta, che pure non pochi ritengono sbagliata.

I nodi (ancora) irrisolti del federalismo italiano
11 domande per un bilancio*

1) Appare proponibile, in termini politici ed elettorali, l'idea di tornare indietro rispetto al cammino percorso in questi ultimi anni sulla strada del decentramento, per valorizzare invece l'interesse nazionale e i correlati strumenti giuridici per assicurarlo (ad esempio, revisione costituzionale che ridimensioni le competenze regionali, dia allo Stato centrale il potere di avocare a sé le competenze unitarie, reintroduca controlli preventivi ecc., per non parlare del definitivo accantonamento del c.d. "Senato federale")?

2) Gli strumenti del federalismo (in parte ancora inattuato e in evoluzione) così come si è configurato in Italia sono davvero utili per affrontare il problema della frattura Nord-Sud e, dunque, per contribuire a risolvere le tante situazioni di arretratezza del Mezzogiorno, da un lato, e per dare risposta alle richieste di maggiore autonomia delle regioni del Nord Italia, dall'altro? Si ritiene che le gravi carenze economiche, strutturali e sociali del Mezzogiorno possano essere affrontate concedendo maggiore autonomia e, dunque, responsabilità alle autorità regionali? O si ritiene che la gravità della situazione richieda un intervento "dall'alto", dello Stato centrale, anche a fronte della scarsa capacità di gestire la cosa pubblica mostrata da settori della classe politica regionale e locale di alcune parti d'Italia? O, ancora, si pensa che possa esistere un mix virtuoso di maggiore responsabilizzazione delle autorità locali/regionali e di più forte controllo dello Stato centrale? In che modo, cioè, è possibile (se è possibile) coordinare il principio di eguaglianza e l'autonomia riconosciuta agli enti territoriali? In che modo il rafforzamento del processo federale è compatibile con l'esigenza di solidarietà e di rimozione degli squilibri economici e sociali, affermata dall'art. 119 Cost.? E in che modo il federalismo può addirittura divenire strumento e occasione di sviluppo per le diverse aree del Paese? Il collegamento tra responsabilizzazione del

* Il presente documento è stato elaborato dal gruppo di lavoro su *Federalismo e questioni istituzionali* promosso dalla Fondazione Italianieuropei. In particolare, la nota "Le riforme costituzionali 1999-2001 sulla forma di Stato: dieci anni dopo" è stata redatta da Marcello Cecchetti. Sull'attività del gruppo di lavoro, si possono vedere anche il n. 1/2009 de "i Quaderni di Italianieuropei", interamente dedicato al federalismo, e le rubriche "Il federalismo", "La riforma del bicameralismo" e "Federalismo differenziato e autonomie speciali", apparse rispettivamente sui numeri 3/2009, 4/2009 e 1/2010 (in uscita) della rivista "Italianieuropei. Bimestrale del riformismo italiano".

ceto politico e federalismo politico ha solo valore retorico oppure esso implica una *chance* concreta, soprattutto per le comunità regionali peggio amministrate?

3) Quali sono gli strumenti di cooperazione tra i diversi livelli di governo più appropriati per l'ordinamento italiano? Come si può evitare – se si ritiene necessario farlo – che il coordinamento tra gli esecutivi svuoti progressivamente il ruolo della assemblee rappresentative e delle procedure (legislative, di bilancio ecc.) che sulle assemblee fanno perno? In caso di istituzione del Senato federale, vi dovrebbero sedere solo le Regioni o anche i rappresentanti delle autonomie locali? In nessuno degli Stati federali gli enti locali hanno infatti accesso nelle seconde Camere: non sarebbe questa un'occasione per rafforzare il fattore regionale, permettendo alle sole Regioni di partecipare all'esercizio della funzione legislativa? Quali sono i motivi per cui i rappresentanti dei governi regionali e degli enti locali presenti in Conferenza non insistono sulla necessità di una riforma del principale strumento della *multi-level governance*?

4) Si reputa utile un intervento manutentivo, o anche accentuatamente modificativo, del riparto di competenze legislative ex art. 117 Cost., oppure si considera non rilevante il problema e si preferisce lasciare alla giurisprudenza costituzionale il compito di sciogliere i nodi competenziali? Nel caso si reputi necessario un intervento del legislatore di revisione costituzionale, è sufficiente colmare le lacune ed eliminare le sovrapposizioni o, invece, può essere utile riallocare “al centro” alcune materie? Oppure si ritiene preferibile inserire elementi che diano maggiore coerenza e flessibilità al sistema, ad esempio reintroducendo – a tutela degli interessi non frazionabili – un titolo di intervento statale analogo allo scomparso interesse nazionale o una clausola di supremazia analoga a quella prevista in altri sistemi federali, quali la Germania? La creazione di una seconda Camera che consentisse effettivamente alle regioni di partecipare alla funzione legislativa statale potrebbe rappresentare l'occasione per una riforma volta a semplificare, o addirittura ad abrogare, la potestà legislativa concorrente?

5) Si ritiene opportuno rivedere l'art. 120, comma 2, Cost., al fine di consentire l'esercizio del potere sostitutivo anche in riferimento alla funzione legislativa, in modo da controbilanciare il decentramento amministrativo e legislativo con un efficace strumento di sostituzione in capo allo Stato?

6) Si ritiene preferibile privilegiare una prospettiva simmetrica del processo di devoluzione o, piuttosto, riconoscere alle regioni la possibilità di ottenere livelli differenziati di competenze, come richiesto, ad esempio, dalla Lombardia e dal Veneto (ovviamente, previa assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'art. 119 Cost., come previsto dall'art. 14 della legge 42/2009)? Si ritiene che – specie in caso di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. – debba essere rivista la disciplina in materia di Autonomie speciali e di rapporti tra queste e lo Stato? In caso di risposta affermativa, a quali principi dovrebbe ispirarsi tale revisione?

7) Che giudizio dare, a livello regionale, del *simul stabunt, simul cadent*, sostanzialmente riprodotto in pressoché tutti gli statuti di seconda generazione. Esso ha favorito la crisi dei consigli regionali e richiede, quindi, correzioni o limitazioni, oppure è da considerare come uno degli elementi positivi – e dunque intoccabili – del nuovo corso del regionalismo italiano? Sono possibili correttivi alla forma di governo regionale attraverso una modifica degli artt. 122 ss. Cost.? E, in caso di risposta affermativa, quali correttivi dovrebbero essere introdotti?

8) Si ritiene opportuna una più compiuta definizione del principio costituzionale di distribuzione delle funzioni amministrative, anche al fine di sciogliere il nodo – da sempre emblematico dell’esperienza italiana – del rapporto tra regioni ed enti locali, oppure è bene che siano la legge ordinaria, la prassi e la giurisprudenza costituzionale a definire il quadro dell’amministrazione “multi-livello” del nostro Paese? Il modello del federalismo d’esecuzione – tipico dei federalismi storici – può costituire un punto di riferimento a questo riguardo? Quale giudizio dare del disegno di legge del Governo in materia di riforma dell’ordinamento degli enti locali (cd. Codice delle autonomie)?

9) A regime – date anche le proposte alquanto diverse che sono state avanzate – quale dovrebbe essere la configurazione della Città metropolitana, innanzitutto dal punto di vista delle competenze? In particolare, nella prospettiva della *governance* regionale e locale, quali rapporti dovrebbero instaurarsi, da un lato, con la regione e, dall’altro, con il comune capoluogo? In materia di forma di governo, è estensibile il modello vigente per i comuni e le province o sarebbero preferibili assetti diversi?

10) Come trovare soluzione al problema del “governo dell’area vasta” di livello infraregionale, attualmente affidato alla provincia? Mantenere la provincia così com’è, anche se non si coniuga pienamente con il nuovo Titolo V, che valorizza da un lato la competenza legislativa della regione, dall’altro quella amministrativa del comune, tramite la sussidiarietà? Oppure sarebbe più utile ridefinire l’ente intermedio? E, in tal caso, a livello statale o regionale?

11) Si ritiene necessario approvare una legge che disciplini finalmente la forma-partito in ossequio all’art. 49 Cost. e tenendo conto della strutturazione decentrata del presente assetto istituzionale? È opportuno rivedere la vigente disciplina sul finanziamento pubblico dei partiti e dei movimenti politici, tenendo conto della sussistenza di rapporti anche con il mondo delle autonomie territoriali, e disciplinare le attività lobbistiche che sono rivolte sia agli apparati decisionali dello Stato sia a quelli delle regioni e degli enti locali? Si ritiene di rivedere la vigente disciplina sul cd. conflitto di interessi in relazione sia a questioni di ordine “nazionale” sia a problematiche di carattere locale? È opportuno rivedere la vigente disciplina delle incompatibilità e delle ineleggibilità dei componenti degli organi elettivi nazionali, regionali e locali?

Le riforme costituzionali dal 1999 al 2001 sulla forma di Stato: dieci anni dopo
Traccia per un bilancio del decennio

1. – *Le premesse della riflessione: alla ricerca di punti di riferimento condivisi*

Qualunque tentativo di analizzare il rendimento istituzionale delle riforme costituzionali sulla c.d. “federalizzazione” della forma di stato italiana (legge cost. n. 1 del 1999, legge cost. n. 2 del 2001 e legge cost. n. 3 del 2001) non sembra poter fare a meno di muovere dalla individuazione degli obiettivi, delle aspettative e perfino delle “speranze” o degli “auspici” che si ponevano a sostegno o che, quantomeno, accompagnavano quegli interventi riformatori, i quali, come è noto, erano maturati – nella loro versione più compiuta prima dell’avvio dei procedimenti di revisione che condussero alla loro approvazione – nell’ambito dei lavori dell’ultima Commissione bicamerale per le riforme costituzionali presieduta dall’on. D’Alema.

a) Si può ritenere che quelle riforme fossero caratterizzate da due coordinate principali:

– il rafforzamento del potere decisionale dei cittadini nella determinazione degli indirizzi politici delle istituzioni rappresentative, in particolare sul versante dell’elezione degli esecutivi e delle assemblee legislative delle Regioni, in linea con quanto già precedentemente avvenuto con le riforme della legislazione ordinaria per l’elezione dei Sindaci e dei Presidenti delle Province (legge n. 81 del 1993) e per l’elezione dei Consigli regionali (legge n. 43 del 1995); a proposito di questa linea di tendenza, qualcuno parlò, addirittura, di “restituzione” dello scettro al popolo sovrano;

– l’avvicinamento del potere pubblico, nelle sue diverse manifestazioni, alle situazioni e ai bisogni concreti dei cittadini, mediante la decisa valorizzazione dei livelli territoriali di governo coincidenti con le autonomie comunali, provinciali e regionali, in perfetta continuità con quanto già si era provato a realizzare con le riforme “Bassanini” del c.d. “federalismo amministrativo a Costituzione invariata”.

b) A queste coordinate risultavano collegati alcuni “macro-obiettivi” che i riformatori costituzionali di quegli anni intendevano conseguire, a prescindere dalle ragioni “contingenti” e/o “strumentali” che possono aver determinato la convergenza delle singole forze politico-partitiche nella risposta ad un generico quanto imprecisato “bisogno di federalismo”:

– *il perseguimento della stabilità dei governi regionali*, alla quale si collegava altresì una forte domanda di alternanza politico-programmatica e di deframmentazione del quadro politico;

– *l’ampliamento del ruolo politico-amministrativo delle autonomie territoriali e del pluralismo istituzionale*, in coerenza con i principi fondamentali già scolpiti nell’art. 5 della Carta costituzionale, attraverso lo spostamento del baricentro del sistema sulle sfere di competenza e sui poteri degli enti autonomi territoriali;

– *l’aumento del tasso di democraticità dell’ordinamento complessivo* attraverso l’affermazione del *principio di sussidiarietà*, sia in senso verticale che in senso orizzontale, come nuovo criterio atto a privilegiare e responsabilizzare i livelli di governo più vicini al cittadino, garantendo, al tempo stesso, una spiccata flessibilità dei

meccanismi di allocazione del potere pubblico, anche in relazione ai confini con le attività dei soggetti privati;

– la *riduzione dei compiti e degli apparati dello Stato* a quanto strettamente indispensabile a garantire la unità e indivisibilità della Repubblica, ossia la coesione unitaria del sistema e la salvaguardia delle condizioni minime essenziali di eguaglianza dei cittadini sul territorio;

– lo *snellimento, la semplificazione e la razionalizzazione organizzativa dell'amministrazione statale* che, si riteneva, avrebbero potuto compensare – in termini di efficienza, efficacia e tempestività dell'azione amministrativa, nonché di ottimizzazione nell'uso delle risorse pubbliche – l'inevitabile "complicazione" che sarebbe derivata dalla moltiplicazione dei centri decisionali.

È possibile condividere, a distanza di un decennio, tali punti di partenza, oppure altri e diversi se ne debbono aggiungere o sostituire?

2. – *I paradossi della situazione attuale: tra frustrazione, disillusione, disapplicazione e spinte "controriformatrici"*

Rispetto agli obiettivi originari appena menzionati, il sentimento oggi diffuso e assolutamente predominante è senza dubbio quello di una generale frustrazione.

Nessuno di quei macro-obiettivi può ritenersi raggiunto in termini soddisfacenti.

Se, forse, almeno in apparenza e in linea generale, può considerarsi conseguito l'obiettivo di una maggiore stabilità dei governi regionali direttamente investiti dal corpo elettorale, può dirsi altrettanto per l'alternanza politico-programmatica e per l'effettiva deframmentazione del quadro politico? E, in ogni caso, quella stabilità non è forse stata raggiunta, nei fatti, al prezzo di una interpretazione assolutamente rigida del modello di forma di governo regionale e di un sacrificio pressoché totale del ruolo – ormai quasi esclusivamente "ratificatorio" – affidato alle assemblee elettive (Consigli regionali e Consigli delle autonomie locali)?

Gli enti autonomi territoriali, pure dotati sulla carta di amplissime sfere di competenze normative e amministrative, si sono forse rivelati capaci di elaborare ed attuare politiche pubbliche autenticamente nuove, originali e in grado di fornire risposte adeguate alle esigenze della collettività?

Il principio di sussidiarietà, nella sua dimensione "verticale", ha effettivamente connotato in termini radicalmente innovativi il sistema di ripartizione dei poteri pubblici tra livelli di governo e, nella sua dimensione "orizzontale", ha condotto concretamente alla individuazione di una nuova linea di confine tra compiti pubblici e attività dei privati?

I cittadini hanno potuto avvertire concretamente un aumento del tasso di democraticità del sistema oppure, invece, hanno dovuto assistere alla riduzione dei loro poteri e al progressivo allontanamento delle istituzioni dai loro bisogni reali?

Gli apparati e i poteri dello Stato centrale non si sono forse ulteriormente ampliati, arricchendosi di compiti e funzioni nuove, senza perdere quelli che avrebbero dovuto transitare al sistema delle autonomie?

Potremmo mai affermare che l'azione delle amministrazioni pubbliche, nel suo complesso, abbia raggiunto standard accettabili di efficienza, di efficacia, di tempestività e di ottimizzazione delle risorse?

O, piuttosto, la moltiplicazione dei centri decisionali e la frammentazione delle competenze non hanno contribuito a rendere più incerto, complicato e disfunzionale il sistema pubblico cui fanno inevitabilmente riferimento gli operatori economici e i soggetti privati?

Frustrazione e disillusione rispetto agli obiettivi e alle aspettative di allora non esauriscono il quadro della situazione attuale.

All'indomani dell'entrata in vigore delle riforme, trascorso un primo periodo di "disorientamento" e un secondo (più breve) periodo di "assestamento", negli ultimi anni appare sempre più evidente l'affermarsi di una prassi diffusa – sia a livello politico-istituzionale che a livello di dottrina e di cultura civica generale – che si caratterizza come vera e propria "disapplicazione", se non diretta "violazione", del testo costituzionale; prassi diffusa a fronte della quale sempre più isolate e flebili risultano le critiche, le obiezioni e financo le reazioni.

Per molti aspetti, senza che ve ne sia neppure una sufficiente consapevolezza e, comunque, nella generale indifferenza, si assiste all'applicazione del diritto costituzionale della forma di stato che si era consolidato nella vigenza del testo della Costituzione del 1947. Con l'aggravante, però, in termini di disorientamento e di incertezza complessiva, che non possiamo più fare riferimento al vecchio testo e ai vecchi istituti con i loro "pesi" e "contrappesi", ma possiamo, al più, riempire di contenuti vecchi le formule nuove del testo costituzionale oggi formalmente vigente, con il rischio di un progressivo e sempre più evidente indebolimento della sua forza precettiva.

Gli esempi concreti sono numerosi:

– la *clausola dell'interesse nazionale*, che aveva consentito, nel sistema anteriore alle riforme, di far nascere e orientare tutte le politiche pubbliche dal centro. Oggi, formalmente, nessuno afferma che tale clausola debba ancora informare, secondo le medesime logiche di allora, i rapporti tra Stato e autonomie; ma tutti, legislatori, amministrazioni e giudici (*in primis* la Corte costituzionale), operano pacificamente come se quell'istituto ci fosse, oltretutto senza le garanzie e i "contrappesi" che faticosamente la giurisprudenza costituzionale precedente aveva elaborato;

– la *potestà legislativa generale dello Stato*. Oggi nessuno può negare che le Regioni siano dotate, sulla carta, della competenza legislativa residuale e che lo Stato abbia attribuzioni legislative delimitate; ma l'interpretazione largamente estensiva dei titoli di legislazione statale, le c.d. "materie trasversali", il riconoscimento allo Stato della potestà legislativa c.d. "sussidiaria" e l'interpretazione fortemente restrittiva delle materie riconducibili all'area della "residualità" determinano un assetto ben poco dissimile in concreto da quello – pure ispirato ad una diversissima concezione dei rapporti tra Stato e Regioni – del precedente testo costituzionale;

– la *potestà legislativa regionale di tipo attuativo-integrativo*, ossia fondata su una specifica autorizzazione (o rinvio) contenuta in singole leggi statali. Nessuno ne parla, pochi in dottrina l'hanno ritenuta ancora ammissibile, ma il legislatore statale continua a farne ampio uso e la Corte costituzionale, pur senza mai affrontare il problema *ex professo*, continua a ritenerla pienamente legittima;

– il *riparto della potestà regolamentare*, oggi formalmente costruito sul rigido criterio materiale dell'art. 117, comma 6, Cost., ma continuamente eluso dall'attribuzione agli organi statali di funzioni sostanzialmente normative con la clausola di stile "non aventi natura regolamentare";

– la *potestà statale di indirizzo e coordinamento*, caposaldo del sistema delle relazioni Stato-Regioni nel sistema previgente. Nessuno la nomina come tale, ma è innegabile che oggi risorga sempre più frequentemente negli stessi termini sostanziali di allora (senza però le garanzie procedurali che erano state faticosamente imposte dal giudice costituzionale), ossia con la capacità di limitare e condizionare tutte le sfere di autonomie delle Regioni in nome dell'interesse nazionale, che però prende il nome di "esigenze unitarie" o di "esigenze di uniformità";

L'elenco degli esempi potrebbe continuare con l'interpretazione rigorosissima (e quasi paradossale) del *limite dell'armonia con la Costituzione* imposta dal giudice costituzionale all'autonomia statutaria delle Regioni, soprattutto in tema di determinazione della forma di governo; con la linea di continuità che caratterizza ancora oggi la *posizione degli enti locali*, sempre alla ricerca di una relazione diretta con lo Stato centrale che consenta di eludere il più possibile il ruolo della Regione; con il *perdurante utilizzo degli antichi strumenti di raccordo interistituzionale* fondati sul sistema della Conferenze, ancora disciplinato dal d.lgs. n. 281 del 1997; infine, ovviamente, con il *sistema della "non-autonomia finanziaria"* degli enti autonomi territoriali, ancora massimamente basata sulla finanza derivata dallo Stato centrale anno per anno, con il giudice costituzionale che apertamente ha di fatto relegato l'art. 119 Cost. ad una sorta di "stato di quiescenza" destinato, purtroppo, a perdurare ancora a lungo considerati i tempi per l'entrata a regime della nuova disciplina delegata al Governo con la legge n. 42 del 2009.

Quella che può apparire come una semplice e un po' paradossale "provocazione", per chi si approcci tecnicamente e dall'interno al funzionamento attuale della nostra forma di stato, è una constatazione più che reale e concreta: la nostra Costituzione vivente, quella che la collettività in generale e le sue istituzioni percepiscono e applicano, è in buona sostanza quella vigente fino al 1999 e i pochi elementi di novità finiscono per costituire quasi delle "contaminazioni" disfunzionali rispetto al modello previgente.

In questa ottica, non è privo di significato il fatto che qualcuno, sia in dottrina che nelle istituzioni, cominci a prospettare, in termini sempre più seri e meno "velati", l'esigenza di una revisione costituzionale "controriformatrice", che sia in grado di correggere o eliminare le "utopie" o "fughe in avanti" che avevano, in qualche misura, preso la mano del legislatore costituzionale del 1999-2001.

3. – *La difficile ricerca delle ragioni di un bilancio apparentemente così deludente: si può dare un ordine alla complessità?*

L'individuazione delle ragioni che hanno determinato un bilancio all'apparenza tanto disastroso rispetto agli obiettivi perseguiti all'inizio degli anni 2000 non è impresa agevole e che, tanto meno, può prescindere dalla preliminare considerazione che simili fenomeni sono inevitabilmente il frutto del concorso di una vastissima serie di cause di

ordine culturale, politico, istituzionale, organizzativo, tecnico-giuridico, le quali, nella reciproca interazione, finiscono per moltiplicare a dismisura i fattori di malfunzionamento di un sistema già in sé assai complesso.

Non è questa la sede per provare a soffermarsi su ciascuno dei profili appena menzionati; sarebbe probabilmente superfluo, ad esempio, rilevare che qualunque riforma complessiva di un ordinamento deve fare i conti, pressoché naturalmente, con un congruo periodo di “sedimentazione” e di “assimilazione” nella coscienza collettiva tale da consentire il superamento della “cultura” istituzionale precedente e far maturare una nuova “cultura” condivisa e coerente con le linee della riforma stessa.

Per evidenti ragioni di sintesi, si può provare ad impostare la riflessione su tre possibili ordini di ragioni cui imputare il fallimento degli interventi riformatori considerati:

– gli *obiettivi* che perseguivano quelle riforme costituzionali erano irrealizzabili o utopici? E se erano tali, lo erano in sé, oppure lo erano in relazione a quelle medesime riforme, dalle quali altri “rendimenti” ci si sarebbe dovuti attendere?

– gli *strumenti* individuati da quelle riforme per perseguire quegli obiettivi erano incoerenti? Erano inadeguati? Erano semplicemente insufficienti? È possibile una risposta anche parzialmente affermativa per ciascuna delle tre ipotesi?

– è l'*attuazione politico-legislativa* di quelle riforme ad essere risultata clamorosamente deficitaria e ad avere impedito, in tal modo, il naturale completamento normativo del disegno riformatore iscritto nella Carta costituzionale?

Prima di analizzare le prime due ipotesi problematiche, merita concentrarsi sulla terza, che – a mio parere – risulta pregiudiziale ad una corretta impostazione di qualsiasi ragionamento che non voglia limitarsi ad una sterile ricostruzione storica delle cause del fallimento ma intenda, al contrario, prospettare costruttivamente una linea di intervento concreto per il futuro.

Nessuno può negare che le riforme costituzionali di cui si discute non erano nate, neppure nelle ottimistiche intenzioni del legislatore costituzionale di allora, per “vivere” da sole, ma imponevano – a tutti i livelli istituzionali – l’adozione di una vasta e complessa serie di strumenti di attuazione, *in primis*, come è noto, sul versante della finanza e del sistema di imposizione fiscale, snodo essenziale per rendere le competenze e i poteri dei diversi enti territoriali realmente capaci di concretizzarsi in “politiche” degne di questo nome.

Troppo facile, però, sarebbe scaricare tutte le colpe del disastro attuale sulla – pure pesantissima – inattuazione del c.d. “federalismo fiscale” o “autonomia finanziaria degli enti territoriali” che dir si voglia.

In realtà, le riforme costituzionali del 1999-2001, nonostante le dichiarazioni di facciata, non sono state affatto “prese sul serio” e ciò, prima di tutto, sul piano politico-istituzionale e a tutti i livelli, nessuno escluso.

Pensiamo solo ad alcuni dei più significativi deficit di attuazione del nuovo disegno costituzionale, che si aggiungono a quello concernente l’autonomia finanziaria:

– la vicenda, dai contorni quasi grotteschi, dell'*esercizio della nuova autonomia statutaria da parte delle Regioni*, che avrebbe dovuto costituire il pilastro su cui fondare la nuova posizione costituzionale di questi enti e che, al contrario, si è caratterizzata

per i clamorosi ritardi (ci sono ancora Regioni che non hanno il nuovo statuto, per non parlare delle leggi statutarie delle Regioni speciali) e per contenuti normativi largamente inadeguati rispetto alle potenzialità astratte e alle aspettative originarie;

- il *perdurante stato di incertezza della legislazione concorrente* di cui all'art. 117, comma 3, Cost., con la totale assenza di interventi da parte del legislatore statale volti a definire i confini delle diverse materie e a dettare in termini chiari i principi fondamentali cui vincolare la legislazione delle Regioni; neanche la delega meramente ricognitiva dell'esistente, contenuta nella legge La Loggia, è riuscita a produrre effetti significativi (basti pensare che sono stati emanati soltanto tre decreti delegati, in relazione a tre dei venti gruppi di materie elencati nella norma costituzionale);

- la *mancata individuazione dei confini degli ambiti riservati alla legislazione esclusiva dello Stato*;

- il *mancato adeguamento dei trasferimenti delle funzioni amministrative statali e*, più in generale, l'assenza di una qualunque disciplina generale sui criteri e i parametri per l'attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza;

- l'*inattuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001*, il quale – come è noto – prefigurava la possibilità per i regolamenti delle due Camere di introdurre un rafforzamento del procedimento legislativo nelle materie di interesse regionale, mediante l'integrazione con rappresentanti delle Regioni e degli enti locali della Commissione parlamentare per le questioni regionali; tale inattuazione ha comportato, come più volte segnalato dal giudice delle leggi, la perdurante assenza di forme e strumenti di partecipazione e collaborazione delle autonomie ai procedimenti di formazione delle leggi statali, dalla quale la Corte ha fatto discendere, in via transitoria, l'esigenza – senza dubbio “disfunzionale” – dell'intesa forte con le Regioni per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative attratte in sussidiarietà dal legislatore statale in materie diverse da quelle di legislazione esclusiva;

- la totale *disattenzione statale e regionale circa la necessità di adeguare gli statuti delle cinque Regioni speciali*, le quali, ad oggi, in forza del perverso meccanismo dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, si configurano sempre di più come “monadi” all'interno di un sistema di autonomia privo di qualunque certezza;

- la generalizzata *indifferenza verso una interpretazione seria della prospettiva del “regionalismo differenziato”*, sia da parte dei Governi nazionali che si sono avvicendati in questi anni, sia da parte delle stesse Regioni che più avrebbero potuto sollecitare l'attuazione del nuovo art. 116, comma 3, Cost.;

- la *mancata approvazione della legge statale sugli organi di governo e le funzioni fondamentali degli enti locali*, che avrebbe consentito di adeguare al nuovo testo costituzionale il vecchio ordinamento degli enti locali contenuto nel testo unico del 2000;

- la generalizzata *modestia quantitativa e qualitativa delle forme di esercizio, da parte degli enti locali, della nuova potestà regolamentare* riconosciuta in via generale dall'art. 117, comma 6, per la disciplina dell'organizzazione e delle modalità di esercizio delle loro funzioni amministrative.

Questi esempi, ai quali molti altri se ne potrebbero aggiungere, mostrano in termini evidenti come il testo costituzionale riformato sia stato, più o meno consapevolmente, “abbandonato” a sé stesso dalle istituzioni politico-legislative e dunque, di fatto, sia stato affidato al giudice costituzionale chiamato a risolvere il contenzioso tra Stato e

Regioni, quasi sempre senza altri punti di riferimento che la mera volontà politica di contrapporsi dei soggetti in gioco.

Ciò non significa, ovviamente, che gravi responsabilità non possano essere addebitate anche alla Corte costituzionale. Dopo un primo periodo, collocabile tra il 2002 e il 2006, nel quale il giudice delle leggi ha senza dubbio “provato” seriamente a ricostruire il sistema del riparto dei poteri pubblici e a riempire – in qualche modo e magari solo in via transitoria – gli spazi affidati all’attuazione legislativa, facendo scrupolosa applicazione del nuovo testo costituzionale, si assiste oggi – almeno a partire dal 2007 e senza significative reazioni da parte della dottrina e del mondo politico-istituzionale – ad una giurisprudenza sempre più asistemica, incoerente con i propri stessi precedenti, nel complesso incerta e lacunosa, soprattutto clamorosamente appiattita su logiche pertinenti al vecchio modello costituzionale centralista, quasi che le radicali novità del testo costituzionale vigente fossero da considerare lettera morta.

4. – *Quale direzione imboccare per il futuro?*

Il quadro che si è provato fin qui a sintetizzare pone un problema di fondo: quale grado di attendibilità può avere oggi il bilancio della “resa istituzionale” di una riforma lasciata consapevolmente “senza gambe” e, dunque, incapace di funzionare concretamente nei suoi snodi essenziali?

Possiamo davvero spostare l’attenzione e concentrarci direttamente sull’eventuale erroneità o inadeguatezza degli strumenti allora individuati, proponendoci di cambiarli o di reintrodurre quelli del precedente modello costituzionale, oppure addirittura sull’erroneità/impossibilità degli obiettivi che allora accompagnarono e sostennero quegli interventi di riforma?

Oppure non merita assai più optare per una preliminare riflessione sugli strumenti attuativi che oggi sarebbe necessario predisporre per dare finalmente compiutezza, concretezza e funzionalità alla direzione imboccata nel 1999-2001?

L’attuazione delle norme costituzionali sull’autonomia finanziaria è senza dubbio un passaggio indispensabile, che può segnare un autentica svolta istituzionale, a patto, ovviamente, che risulti seria, non di facciata e coerente con l’impianto istituzionale della nuova Repubblica delle autonomie (tutte, anche quelle speciali) disegnata nel Titolo V della Parte II della nostra Carta costituzionale.

Ma se si pensa che la sola attuazione dell’art. 119 possa di per sé condurre alla realizzazione di una forma di stato (federale, regionale o altro, poco importa) compiuta e funzionale al conseguimento degli obiettivi che animavano i legislatori costituzionali del 1999-2001, l’errore sarebbe grave.

Troppi, infatti, come si è cercato di evidenziare, sia pure solo per sommi capi, sono i nodi che il testo costituzionale vigente lascia aperti e che necessiterebbero di una attuazione legislativa non più rinviabile, che risulti sorretta da una seria e consapevole volontà politica in grado di segnare il vero punto di svolta sul piano culturale e

istituzionale. Solo così potremmo arrestare la deriva in atto: quella di una costituzione “vivente” sempre più lontana e difforme da quella che continuiamo a trovare scolpita negli enunciati normativi della Carta formalmente vigente e che, peraltro, nessuno – almeno a parole – dichiara di voler rinnegare condannando l’avviato “processo di federalizzazione” a pura e semplice utopia.

Le domande spiegate

1) Ormai da qualche anno – come evidenziato nella nota che precede – l'Italia sembra incamminata su un irreversibile cammino di “federalizzazione”, attraverso riforme che accrescono l'autonomia regionale: le leggi Bassanini, la riforma costituzionale del 2001, il federalismo fiscale. Sembra un processo solidamente avviato, al punto che altre riforme, consequenziali di queste, sono in cantiere, soprattutto la trasformazione del Senato in Camera delle regioni. Da più parti, però, si fa rilevare che: a) la prassi si mantiene di stampo centralista (istanze unitarie sono continuamente fatte valere, ad esempio, dal legislatore statale, dall'esecutivo nazionale, dalla Corte costituzionale); b) questa prassi, spesso, non suscita vere e proprie reazioni di insofferenza nei territori. Da ciò si dedurrebbe una mancanza di radicamento del federalismo in Italia, che sarebbe il prodotto soprattutto dell'abile gioco politico della Lega Nord, la quale sarebbe stata capace di trascinare le altre forze sulle sue posizioni e di fare del federalismo un'acquisizione “intoccabile”. Perciò – qualora si concordi con queste analisi (o si vada persino oltre, e si veda nella artificiosa creazione di “bisogno di federalismo” un vero pericolo per la coesione sociale del Paese) – la domanda è:

Appare proponibile, in termini politici ed elettorali, l'idea di tornare indietro rispetto al cammino percorso in questi ultimi anni sulla strada del decentramento, per valorizzare invece l'interesse nazionale e i correlati strumenti giuridici per assicurarlo (ad esempio, revisione costituzionale che ridimensioni le competenze regionali, dia allo Stato centrale il potere di avocare a sé le competenze unitarie, reintroduca controlli preventivi... per non parlare del definitivo accantonamento del c.d. “Senato federale”)?

2) Il ruolo giocato dalla Lega Nord sembra confermare che, a differenza di altri Paesi europei che come il nostro hanno conosciuto un allontanamento dalla forma di Stato unitaria a seguito di processi di devoluzione (Spagna, Belgio, Regno Unito), in Italia il processo di federalizzazione non ha alla base la mobilitazione intorno a fratture (prima di tutto) linguistico-culturali, bensì la particolare frattura che, dall'Unità, contraddistingue il sistema socio-economico e politico del Paese, ovvero la frattura Nord-Sud. La domanda allora è:

Gli strumenti del federalismo (in parte ancora inattuato e in evoluzione) così come si è configurato in Italia sono davvero utili per affrontare il problema della frattura Nord-Sud e, dunque, per contribuire a risolvere le tante situazioni di arretratezza del Mezzogiorno, da un lato, e per dare risposta alle richieste di maggiore autonomia delle regioni del Nord Italia, dall'altro? Si ritiene che le gravi carenze economiche, strutturali e sociali del Mezzogiorno possano essere affrontate concedendo maggiore autonomia e, dunque, responsabilità alle autorità regionali? O si ritiene che la gravità della situazione richieda un intervento “dall'alto”, dello Stato centrale, anche a fronte della scarsa capacità di gestire la cosa pubblica mostrata da settori della classe politica regionale e locale di alcune parti d'Italia? O, ancora, si pensa che possa esistere un mix virtuoso di maggiore responsabilizzazione delle autorità locali/regionali e di più forte controllo dello Stato centrale? In che modo, cioè, è possibile (se è possibile) coordinare il principio di eguaglianza e l'autonomia riconosciuta agli enti territoriali? In che modo il rafforzamento del processo federale è compatibile con l'esigenza di solidarietà e di rimozione degli squilibri economici e sociali, affermata dall'art. 119 Cost.? E in che modo il federalismo può addirittura divenire strumento e occasione di sviluppo per le diverse aree del Paese? Il collegamento tra responsabilizzazione del

ceto politico e federalismo politico ha solo valore retorico oppure esso implica una chance concreta, soprattutto per le comunità regionali peggior amministrato?

3) Da più parti si sottolinea l'esigenza di completare la cornice istituzionale del federalismo, in particolare attraverso la riforma del bicameralismo e l'istituzione del Senato federale. In alternativa o in aggiunta, si potrebbero individuare sedi di coordinamento intergovernativo, superando i limiti dell'attuale sistema delle Conferenze, il quale sembra non rispondere più adeguatamente al mutato assetto dei rapporti tra i livelli di governo. Si pensi al superamento del modello indifferenziato della Conferenza Stato-regioni-autonomie locali incentrato sulla Presidenza del Consiglio dei ministri; alle opacità delle procedure ed alla insufficiente pubblicità delle decisioni; al frequente ricorso ai decreti-legge, che rende spesso impossibile il passaggio preventivo in Conferenza dei provvedimenti stessi. Sempre più spesso, le relazioni istituzionali tra gli organi di governo della Repubblica sono incentrate su dinamiche di carattere "sindacale", con veti incrociati che si riflettono anche, condizionandola e limitandola, sull'attività del Parlamento. La domanda allora è:

Quali sono gli strumenti di cooperazione tra i diversi livelli di governo più appropriati per l'ordinamento italiano? Come si può evitare – se si ritiene necessario farlo – che il coordinamento tra gli esecutivi svuoti progressivamente il ruolo delle assemblee rappresentative e delle procedure (legislative, di bilancio etc.) che sulle assemblee fanno perno? In caso di istituzione del Senato federale, vi dovrebbero sedere solo le regioni o anche i rappresentanti delle autonomie locali? In nessuno degli Stati federali gli enti locali hanno infatti accesso nelle seconde Camere: non sarebbe questa un'occasione per rafforzare il fattore regionale, permettendo alle sole regioni di partecipare all'esercizio della funzione legislativa? Quali sono i motivi per cui i rappresentanti dei governi regionali e degli enti locali presenti in Conferenza non insistono sulla necessità di una riforma del principale strumento della multi-level governance?

4) La riforma del bicameralismo è inscindibilmente connessa al riparto della funzione legislativa ex art. 117 Cost. Fin dall'entrata in vigore della riforma del Titolo V, la dottrina ha criticato sia la distribuzione delle materie tra Stato e regioni sia la rigidità dello stesso criterio delle materie, per non parlare di talune vistose lacune e sovrapposizioni negli elenchi e dell'infelice formulazione di alcune voci. Oggi molti dei problemi posti dall'interpretazione dell'art. 117 Cost. sono stati risolti dalla giurisprudenza costituzionale, ma è difficile negare che ciò sia avvenuto a discapito dell'autonomia regionale e, soprattutto, attraverso la creazione di elementi di flessibilità non espressamente previsti dal disposto costituzionale (in particolare, la valorizzazione delle cd. materie trasversali, la possibilità per lo Stato di attrarre competenze legislative in via sussidiaria – sconosciuta al testo costituzionale e "dedotta" dall'art. 118 Cost. per assicurare il perseguimento di interessi unitari –, le "intese" come condizione di legittimità costituzionale di leggi statali che intervengono in ipotesi di intreccio di competenze statali e regionali). La domanda allora è:

Si reputa utile un intervento manutentivo, o anche accentuatamente modificativo, del riparto di competenze legislative ex art. 117 Cost., oppure si considera non rilevante il problema e si preferisce lasciare alla giurisprudenza costituzionale il compito di sciogliere i nodi competenziali? Nel caso si reputi necessario un intervento del legislatore di revisione costituzionale, è sufficiente colmare le lacune ed eliminare le sovrapposizioni o, invece, può essere utile riallocare "al centro" alcune materie? Oppure si ritiene preferibile inserire elementi che diano maggiore coerenza e flessibilità

al sistema, ad esempio reintroducendo – a tutela degli interessi non frazionabili – un titolo di intervento statale analogo allo scomparso interesse nazionale o una clausola di supremazia analoga a quella prevista in altri sistemi federali, quali la Germania? La creazione di una seconda Camera che consentisse effettivamente alle regioni di partecipare alla funzione legislativa statale potrebbe rappresentare l'occasione per una riforma volta a semplificare, o addirittura ad abrogare, la potestà legislativa concorrente?

5) L'art. 120, comma 2, Cost., nel delineare il nuovo potere sostitutivo del Governo rispetto agli organi delle regioni e degli enti locali, indica tra le cause che ne possono giustificare l'utilizzazione anche il mancato rispetto della tutela di esigenze di carattere unitario dell'ordinamento. L'art. 120 sembra dunque voler manifestare una tutela di carattere straordinario rispetto a quanto disposto dal primo comma dell'art. 117. In effetti, prima della riforma del Titolo V, la Corte costituzionale riteneva che, nelle materie di legislazione concorrente, la legge statale poteva contenere anche la disciplina di dettaglio cedevole rispetto al successivo, eventuale intervento della legislazione regionale. Dopo l'entrata in vigore della l. cost. 3/2001 la Corte non ha ancora affrontato questa problematica. È indubbio, tuttavia, che tale tecnica, in passato, è stata utile al fine di evitare fenomeni di inerzia regionale, anche se essa ha finito per comprimere l'autonomia legislativa regionale. Dopo la riforma del titolo V, invece, il nuovo modello costituzionale dei poteri sostitutivi ha trovato rara applicazione, soprattutto a causa di una non felice formulazione della norma. Ciò, da una parte, ha fatto sì che vere e proprie sostituzioni legislative fossero esercitate al di fuori dello schema costituzionale, dall'altra, che sostituzioni intese in senso ampio, cioè preventivi e generalizzati interventi normativi statali, siano stati giustificati con interpretazioni ampie delle materie di competenza statale o con la necessaria assunzione in sussidiarietà della competenza regionale. La domanda allora è:

Si ritiene opportuno rivedere l'art. 120, comma 2, Cost., al fine di consentire l'esercizio del potere sostitutivo anche in riferimento alla funzione legislativa, in modo da controbilanciare il decentramento amministrativo e legislativo con un efficace strumento di sostituzione in capo allo Stato?

6) L'art. 116, comma 3, Cost. (cd. federalismo differenziato) non è stato ancora attuato. La sua attuazione potrebbe contribuire a sciogliere alcuni dei nodi problematici della l. cost. 3/2001, valorizzando la differenziazione e con ciò le diverse peculiarità e "vocazioni" delle singole realtà regionali. D'altra parte, si segnala il rischio che il federalismo differenziato finisca per aggravare il divario socio-economico tra le diverse aree del Paese. Allo stesso tempo, la riforma del Titolo V ha suscitato una riflessione sul possibile venir meno (di alcune) delle ragioni alla base dell'istituzione delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

Si ritiene preferibile privilegiare una prospettiva simmetrica del processo di devoluzione o, piuttosto, riconoscere alle regioni la possibilità di ottenere livelli differenziati di competenze, come richiesto, ad esempio, dalla Lombardia e dal Veneto (ovviamente, previa assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'art. 119 Cost., come previsto dall'art. 14 della legge 42/2009)? Si ritiene che – specie in caso di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. – debba essere rivista la disciplina in materia di Autonomie speciali e di rapporti tra queste e lo Stato? In caso di risposta affermativa, a quali principi dovrebbe ispirarsi tale revisione?

7) È trascorso un decennio da quando, sulla spinta dell'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di provincia, anche le regioni hanno intrapreso la china dei

modelli presidenziali: elezione diretta, premio di maggioranza, *simul stabunt, simul cadent*. In altre parole: continuità dell'azione di governo, maggioranze stabili, forte e indiscussa *leadership* politica del cosiddetto governatore. Tuttavia, mentre gli esecutivi regionali sono usciti in modo brillante dal cono d'ombra dell'esperienza passata, i consigli regionali sono alla faticosa ricerca di una nuova identità. Privati del potere di votare la sfiducia al presidente (se non a prezzo del proprio autoscioglimento), essi rincorrono gli esecutivi, con esiti che non paiono in genere convincenti. Inoltre, la forma di governo regionale, per come si è consolidata nella prassi, suscita alcuni dubbi in ordine alla sua capacità di generare di capitale sociale, creando le premesse per la formazione di una classe dirigente locale all'altezza del binomio responsabilità-autonomia. Larga parte del Mezzogiorno sembra non essere stata all'altezza delle aspettative, mentre nei territori a maggiore vocazione e capacità di autogoverno si assiste al progressivo irrigidimento delle dinamiche di ricambio delle *leadership*. La recente vicenda della crisi politica in Sicilia e la successiva presentazione di un'apposita proposta di legge costituzionale al fine di consentire la sfiducia al presidente da parte della "sua" maggioranza ha riproposto il tema degli eventuali correttivi alla forma di governo neoparlamentare prevista in via transitoria dalla l. cost. 1/1999 e successivamente confermata da tutti i nuovi statuti, al fine di temperarne la "rigidità" di fondo (alcuni correttivi a tale modello erano contenuti anche nel progetto di legge costituzionale approvato nella XIV legislatura e respinto nel referendum del giugno 2006). Alla luce di tutto questo, la domanda è:

Che giudizio dare, a livello regionale, del simul stabunt, simul cadent, sostanzialmente riprodotto in pressoché tutti gli statuti di seconda generazione. Esso ha favorito la crisi dei consigli regionali e richiede, quindi, correzioni o limitazioni, oppure è da considerare come uno degli elementi positivi – e dunque intoccabili – del nuovo corso del regionalismo italiano? Sono possibili correttivi alla forma di governo regionale attraverso una modifica degli artt. 122 ss. Cost.? E, in caso di risposta affermativa, quali correttivi dovrebbero essere introdotti?

8) La riforma del Titolo V ha adottato, per ciò che concerne la spettanza delle funzioni amministrative, una soluzione che si discosta sia dal passato (cd. parallelismo delle funzioni, il quale resta operante solo per le regioni speciali che lo prevedono nei propri statuti) sia dai modelli dei federalismi storici (cd. federalismo di esecuzione, che rimette agli Stati membri l'esecuzione in via amministrativa di gran parte del diritto federale e nel quale gli Stati membri dispongono del ruolo e delle funzioni degli enti locali operanti nel loro territorio). Il modello accolto dalla riforma del 2001, invece, valorizzando spunti che provenivano dalla legislazione ordinaria di riforma della fine degli anni Novanta, ha optato per un modello incentrato, in via di principio, sulla competenza amministrativa del Comune (principio di sussidiarietà), salvo la traslazione "verso l'alto" (province, regioni, Stato) delle funzioni che il comune non sia in grado di svolgere alla stregua dei principi di differenziazione ed adeguatezza. È un dato di fatto che, a distanza di otto anni dall'entrata in vigore della riforma, la previsione dell'art. 118 Cost. è ancora largamente inattuata. La domanda allora è:

Si ritiene opportuna una più compiuta definizione del principio costituzionale di distribuzione delle funzioni amministrative, anche al fine di sciogliere il nodo – da sempre emblematico dell'esperienza italiana – del rapporto tra regioni ed enti locali, oppure è bene che siano la legge ordinaria, la prassi e la giurisprudenza costituzionale a definire il quadro dell'amministrazione "multi-livello" del nostro Paese? Il modello del federalismo d'esecuzione – tipico dei federalismi storici – può costituire un punto di

riferimento a questo riguardo? Quale giudizio dare del disegno di legge del Governo in materia di riforma dell'ordinamento degli enti locali (cd. Codice delle autonomie)?

9) La l. 42/2009 detta una serie di disposizioni transitorie in materia di istituzione delle Città metropolitane (art. 23), disponendo, in particolare, che esse possano essere costituite all'interno di una provincia (con ciò impedendo la costituzione di enti pluriprovinciali che in alcuni casi, come Firenze o Milano, erano ipotizzabili). La stessa legge individua, peraltro ai soli fini delle disposizioni concernenti le spese e l'attribuzione delle risorse finanziarie, quali funzioni fondamentali delle Città metropolitane, quelle spettanti alla provincia, nonché la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali, la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale. La domanda allora è:

A regime – date anche le proposte alquanto diverse che sono state avanzate – quale dovrebbe essere la configurazione della Città metropolitana, innanzitutto dal punto di vista delle competenze? In particolare, nella prospettiva della governance regionale e locale, quali rapporti dovrebbero instaurarsi, da un lato, con la regione e, dall'altro, con il comune capoluogo? In materia di forma di governo, è estensibile il modello vigente per i comuni e le province o sarebbero preferibili assetti diversi?

10) I programmi di diversi partiti politici, in questa legislatura, prevedono la soppressione della provincia e, in Parlamento, sono stati presentati vari progetti di legge costituzionale che vanno in tale direzione. Tuttavia, il concreto sostegno a tali iniziative è assai circoscritto (come dimostra la reiezione, alla Camera, del progetto di legge costituzionale in materia), la legislazione continua ad accrescere le competenze delle province e nuove province vengono ancora istituite. Per non parlare della (mancata) istituzione delle Città metropolitane, che almeno su parte del territorio dovrebbero sostituire le province. Resta poi irrisolto il tema dei rapporti tra regioni ed enti locali e degli spazi esistenti, per la regione, nella riagggregazione del governo locale. La domanda allora è:

Come trovare soluzione al problema del “governo dell'area vasta” di livello infraregionale, attualmente affidato alla provincia? Mantenere la provincia così com'è, anche se non si coniuga pienamente con il nuovo Titolo V, che valorizza da un lato la competenza legislativa della regione, dall'altro quella amministrativa del comune, tramite la sussidiarietà? Oppure sarebbe più utile ridefinire l'ente intermedio? E, in tal caso, a livello statale o regionale?

11) Da più parti si sostiene che il decentramento istituzionale in atto si è accompagnato alla crisi della forma-partito tradizionale, per un verso determinando un'incerta strutturazione dei rapporti tra gli organi posti al centro dei nuovi partiti e i rispettivi organismi presenti sul territorio, e per altro verso rendendo ancora più confusi i rapporti finanziari all'interno dei partiti, ed anzi particolarmente “localistica” la questione attinente al reperimento delle risorse finanziarie, con tutti i problemi di deviazione dalla legalità (e di corruzione) che ne possono derivare. La domanda allora è:

Si ritiene necessario approvare una legge che disciplini finalmente la forma-partito in ossequio all'art. 49 Cost. e tenendo conto della strutturazione decentrata del presente assetto istituzionale? È opportuno rivedere la vigente disciplina sul finanziamento pubblico dei partiti e dei movimenti politici, tenendo conto della sussistenza di rapporti anche con il mondo delle autonomie territoriali, e disciplinare le attività lobbistiche che sono rivolte sia agli apparati decisionali dello Stato sia a quelli

delle regioni e degli enti locali? Si ritiene di rivedere la vigente disciplina sul cd. conflitto di interessi in relazione sia a questioni di ordine "nazionale" sia a problematiche di carattere locale? È opportuno rivedere la vigente disciplina delle incompatibilità e delle ineleggibilità dei componenti degli organi elettivi nazionali, regionali e locali?