

REGIONI IN FORMAZIONE

Con l'approvazione della Costituzione vengono istituite le regioni e si introduce, per la prima volta, un nuovo livello istituzionale nel sistema del governo territoriale, precedentemente imperniato in modo esclusivo sul comune e sulla provincia¹.

La nuova fase politica restituisce, inoltre, carattere elettivo alle assemblee locali, superando l'eredità negativa delle politiche accentratrici ed antidemocratiche del fascismo. La nuova articolazione territoriale del potere politico si colloca, anche se in modo non lineare, all'interno della migliore – per quanto minoritaria – tradizione autonomistica.

La Costituzione prevede un radicale mutamento di impostazione. Viene infatti superata la logica rigidamente centralistica e, attraverso l'esplicito riconoscimento di un più ampio pluralismo istituzionale, si afferma la concezione di uno *Stato ad autonomie regionali e locali*. Viene inoltre pienamente assunto il principio dell'articolazione territoriale del potere quale modalità attraverso cui affrontare la questione del rapporto tra società e stato.

Nella crisi dell'immediato dopoguerra si sono manifestate anche tendenze separatiste, in particolare in Sicilia, cui si è cercato di dare risposta con un riconoscimento, anticipato nel 1945, dell'autonomia regionale siciliana, adottando il modello delle "Regioni a statuto speciale".

La suddivisione *verticale* del potere politico, tra centro e periferia, corrisponde a molteplici esigenze, tra cui quella di contrastare possibili degenerazioni autoritarie ed assicurare l'ampliamento della sfera partecipativa. All'interno dell'Assemblea Costituente si manifestano, tra le varie forze politiche, posizioni diversificate. In particolare, un rilevante impulso è espresso da forze di ispirazione cattolica, con La Pira e Dossetti, sensibili all'autonomia delle *varie* comunità intermedie, familiari, religiose, lavorative, professionali e territoriali.

Viceversa, le forze di sinistra ritengono inizialmente di poter modificare i rapporti economici e sociali, facendo prevalentemente leva su uno schema dualistico, prevedendo da una parte la valorizzazione del ruolo dei comuni e, dall'altra, del governo centrale. La variante delle autonomie regionali è valutata con distacco, quando non con esplicita contrarietà ed è ritenuta un livello istituzionale improprio, più che altro ipotizzato come una "roccaforte conservatrice" nel rapporto tra stato ed enti locali.

L'iniziale spinta regionalistica consente di definire un progetto fortemente autonomistico in sede di "commissione preparatoria" dell'Assemblea Costituente, ma la successiva evoluzione del confronto politico determina tra i partiti una inversione di impostazione. Il livello più avanzato di decentramento si riflette nella stesura degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale, ma nella Costituzione si delinea per le Regioni ordinarie un ripiegamento moderato e la prefigurazione di un *regionalismo debole*.

Non a caso "si evidenzia – sottolinea Sergio Bartole – la netta preferenza delle forze di centro per le tecniche di gestione accentrata del potere, favorite dallo stato di polarizzazione del sistema politico, con le forze di sinistra emarginate all'opposizione e ritenute inaffidabili anche nell'esercizio di quei poteri locali alla cui responsabilità sarebbero state con ogni probabilità chiamate dal consenso degli elettori nelle "regioni rosse dell'Italia centrale"².

Tra i due opposti modelli, centralistico a matrice napoleonica da una parte e federalistico dall'altra, la via percorsa dal Costituente è quella intermedia: la costruzione di uno Stato regionale, basato su uno spiccato pluralismo di carattere politico-istituzionale³.

L'istituto regionale risulta ampiamente disciplinato dalla Costituzione e rappresenta sicuramente il punto più qualificato e consistente nella realizzazione del principio autonomistico. Tale scelta risulta motivata dalla necessità di definire un assetto democratico attraverso la distribuzione verticale dei centri di potere politico, in modo da impedire possibili degenerazioni di tipo autoritario e "mediante la giustapposizione al governo centrale di forti governi regionali", nel contempo rendere possibile una differenziazione dell'azione pubblica secondo le diverse realtà del territorio nazionale⁴.

Il *principio del pluralismo autonomistico* si afferma quale principio ordinatore dell'assetto delle istituzioni e ritrova, nella formulazione dell'art. 5 Cost., un puntuale riscontro. "La Repubblica ... riconosce e promuove le autonomie locali". In sostanza con il principio di autonomia si configura un diverso modo d'essere dello stesso ordinamento territoriale sovrano, che viene mantenuto distinto dal processo di decentramento amministrativo ("...attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo").

L'ordinamento statale accoglie come momento costitutivo – e non aggiuntivo – gli ordinamenti territoriali locali e le espressioni dell'autogoverno.

Da più parti è stato giustamente affermato che il principio dell'autonomia locale si pone come principio aperto, suscettibile di "attuazioni – integrazioni" progressive in collegamento con le acquisizioni sociali espresse dalle comunità locali. In questo senso il principio dell'autonomia – distinto dal principio del decentramento – trasforma il nostro ordinamento in una pluralità di *ordinamenti territoriali locali*.

In sostanza, come sottolinea E. Balboni, viene definito un ordinamento che accoglie e promuove al suo interno gli ordinamenti territoriali minori, a carattere derivato ed autonomo, "in quanto espressione della capacità di darsi proprie norme

(e quindi di governarsi) delle minori collettività territoriali nell'ambito dell'unica collettività nazionale" 5. Un ordinamento composto da una pluralità di ordinamenti territoriali, regionali e locali, dotati di *autonomia politica* – anche *statutaria e finanziaria* per le regioni – in condizione di poter esprimere, sulle materie di competenza, anche un indirizzo politico diverso da quello indicato dal Parlamento e dal Governo nazionali.

L'autonomia dell'istituto regionale è posta in rapporto con la Costituzione, prima che con la legge del Parlamento. Ulteriore riprova va individuata nell'art. 114 Cost. dove si afferma che: "La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni".

Alla Regione il Costituente riserva – dato anche il carattere di novità – una più puntuale definizione sotto il profilo costituzionale. Viene infatti considerata come un ente autonomo con poteri propri e funzioni fissate dalla Costituzione (art. 115); sono definite (art. 117) le materie oggetto di normazione legislativa regionale (tra cui: urbanistica, assistenza, viabilità ...); è assicurata l'autonomia finanziaria (art. 119), seppure nei limiti stabiliti dalla legge; ulteriori funzioni amministrative possono essere delegate dallo Stato (art. 118).

A questo si aggiunga una particolare definizione di funzioni in base alla distinzione tra Regioni ordinarie e Regioni speciali; a queste ultime viene riservata un'attribuzione di "forme e condizioni particolari di autonomia" (art. 116), verificabile anche sotto il profilo di una più incisiva potestà statutaria.

Da una valutazione d'insieme emerge un apprezzabile sforzo del Costituente di definire un nuovo campo delle autonomie regionali, accanto a quello tradizionalmente già delineato delle autonomie locali. Soprattutto alla luce dell'esperienza successiva, emergono anche alcuni limiti.

In particolare Balboni sottolinea come "il Costituente abbia prevalentemente tenuto conto dell'esigenza di separazione e di garanzia reciproca fra ordinamenti diversi (e delle attribuzioni degli enti corrispondenti), più che dell'esigenza di integrare e coordinare l'azione dei vari livelli di governo individuati" 6.

La definizione del quadro costituzionale non trova però un puntuale riscontro in fase attuativa e la stessa Corte Costituzionale tende ad operare, quanto meno nella fase iniziale, in chiave non autonomistica.

La contrapposizione frontale tra le forze politiche mette a dura prova l'impianto autonomistico; tra maggioranza ed opposizione si invertono le posizioni. Da una parte vi è lo schieramento moderato, imperniato sulla D.C., che in quanto forza di governo tende a praticare un uso centralizzato delle leve statali. Dall'altra, vi è la sinistra, che dall'opposizione modifica il proprio atteggiamento nei confronti del regionalismo e dispiega un'iniziativa più compiutamente autonomistica.

Dal 1948 al 1970 soltanto le regioni a statuto speciale operano ispirandosi al dettato costituzionale. Non è casuale, inoltre, l'atteggiamento centralistico assunto dalle forze di governo anche per comuni e province; rimane infatti in vigore il T.U. del 1934, integrato per alcune parti con norme del T.U. del 1915. Sarà necessario attendere la legge 142 del 1990 per vedere definito un nuovo ordinamento delle autonomie locali.

Il divario esistente fra l'assetto legislativo ordinario delle autonomie locali ed il modello costituzionale si accentua e, con l'eccezione riguardante le regioni a statuto speciale, il processo autonomistico si paralizza, lasciando libero campo alle politiche statalistiche. Tale limite di fondo non viene superato neppure negli anni '60, sebbene il centro-sinistra abbia fissato l'obiettivo prioritario dell'istituzione delle regioni, ritenute elementi indispensabili per realizzare la programmazione.

La fase degli anni '60 è considerata come un "decennio di preparazione". Sul piano della cultura istituzionale emerge un dato che si colloca su un nuovo versante interpretativo: la politica di programmazione nazionale viene articolata su scala decentrata e le regioni vengono considerate un "momento di snodo vitale del sistema programmatico".

Emerge con chiarezza la difficoltà di assicurare fra i vari livelli di governo – locale, regionale, nazionale – la necessaria integrazione ed il coordinamento dell'azione. La risposta che la cultura regionalistica degli anni '60 propone è quella di definire i rapporti tra Stato e Regioni, più che sulla linea della separazione e del garantismo reciproco, entro la logica della cooperazione e dell'integrazione istituzionale.

Il quadro unificante di tale impostazione è rappresentato non tanto dalla necessità di operare una scelta tra le diverse opzioni istituzionali, ma dall'opportunità di assumere la proposta di una programmazione nazionale. Sull'idea della *programmazione*, infatti, il centro sinistra opera una scelta strategica. L'attività dei vari livelli istituzionali non può che rapportarsi in modo coordinato alla realizzazione degli obiettivi programmati di sviluppo. Ma il quadro normativo dei rapporti tra programmazione nazionale e regionale rimane indefinito, spesse volte affidato ad un volontarismo di natura politica; solo successivamente, con l'art.11 del DPR 616/77, si cercherà di delineare una possibile risposta legislativa.

La centralità assunta dalla programmazione nella vicenda regionale fornisce una chiara idea di quanto fosse lontana la stagione della Costituzione. Questo elemento rimane di per sé significativo, anche se poi alla prova dei fatti il metodo della programmazione è risultato in grande misura inapplicato.

"Il collegamento – osserva Bartole – anche solo idealmente stabilito fra istituzione delle Regioni e programmazione lasciò capire che erano mutati i termini nei quali la questione regionale era stata posta all'Assemblea Costituente" 7. Un'idea prevalentemente garantista e localista mal si concilia con le esigenze di un paese in pieno sviluppo e bisogna prendere

realisticamente atto, prosegue Bartole, che le ragioni indicate dal Costituente per l'istituzione delle Regioni "non tenevano più" e l'appello alla Costituzione "rischiava di apparire vuoto di contenuti".

Dalla vicenda fondativa delle Regioni emergono luci ed ombre, che vanno evidenziate, anche per evitare un'agiografia del regionalismo che non saprebbe neppure dare conto dei problemi insorti e dei limiti dell'esperienza reale.

Insieme alle forze convintamente autonomistiche si sono mosse consistenti realtà il cui intento era semplicemente quello di considerare le Regioni come un possibile ampliamento di un sistema di potere, sia in termini di spesa pubblica e di clientelismo che di collocazione del ceto politico e burocratico.

Soprattutto su due punti si registrano le maggiori difficoltà: la mancanza di una contestuale proposta di riforma dello stato e l'attribuzione di competenze sociali in assenza di un progetto complessivo di riforma *regionale* del welfare state.

Sul primo punto, osserva giustamente Bartole, "il rapporto tra la riforma regionale e la revisione delle istituzioni dello stato non è mai stato evidenziato nei fatti da un impegno serio e credibile di ristrutturazione degli apparati di governo" 8.

Per quanto poi riguarda lo stato sociale è sembrata prevalere la tentazione di scaricare sulle Regioni il peso di attività pubbliche rese conflittuali, anche a seguito della crisi fiscale dello Stato. Non a caso sono risultate difettose e carenti le decisioni riguardanti la riforma sanitaria e su altri terreni si sono registrate superficiali improvvisazioni, recuperate solo successivamente con il DPR 616/77.

L'esigenza di lanciare segnali politici riformatori, in risposta ai movimenti sociali del '68, non è stata adeguatamente sorretta da una visione lucida di riforma, ma si è mossa sulla base di approssimazioni e di estenuanti negoziazioni, con la burocrazia ministeriale schierata in termini oppositivi. Per non considerare poi il quadro politico carico di tensioni.

La fase realizzativa, che si è aperta con l'elezione nel 1970 dei Consigli regionali, risente dei limiti prima richiamati, cui si aggiunge anche l'incertezza nella definizione dei rapporti con il sistema degli enti locali. La radicata ispirazione municipalistica, presente sia tra forze cattoliche che di sinistra, condiziona il processo regionalistico, emerge infatti la preoccupazione, peraltro non infondata, di un'ulteriore sovrapposizione burocratica, limitativa dell'autonomia comunale.

Il potenziale contrasto tra regionalismo e municipalismo nasce, più che dalla scelta tra astratti modelli, dall'incertezza, per non dire della confusione, esistente nella definizione dei rapporti tra i vari livelli istituzionali.

L'attuazione del nuovo ordinamento regionale si realizza in assenza della riforma degli enti locali territoriali, che continuano a rifarsi alla normativa del 1934. Anche il futuro delle Province risulta quanto mai incerto ed è affidato a scelte che ne prevedono contemporaneamente il rilancio o la soppressione. Nel frattempo l'inventiva istituzionale si sbizzarrisce introducendo comprensori, comitati sanitari di zona, distretti scolastici, unità sanitarie, ovvero enti territoriali intermedi tra cui non risulta agevole districarsi nel definire effettive competenze e funzioni. La democrazia movimentista e partecipativa di quel periodo si traduce, infatti, nella moltiplicazione di livelli istituzionali e nell'estensione di forme assemblearistiche.

Il municipalismo viene così esposto ad una duplice ed opposta tensione, da una parte si manifesta un sovraccarico di domanda sociale, dall'altra una pressione di carattere antiautonomistico.

Per molti aspetti la risposta degli enti locali si esprime in termini puramente difensivi. All'autonomia regionale si intende assegnare un ruolo prevalentemente di presidio delle autonomie municipali; l'autonomia delle regioni doveva, come ricorda Bartole, servire a tutelare le comunità regionali dalle interferenze dello Stato, nell'ambito di una più stretta afferenza ai loro interessi.

Si afferma quindi una concezione chiusa – prevalentemente garantista – dell'autonomia regionale, che si rifletterà negativamente sullo sviluppo successivo, in particolare di fronte all'emergere dei processi di integrazione e di modernizzazione socio-economica.

Con l'adozione degli statuti, ma soprattutto con l'interpretazione estensiva dei principi costituzionali, tale situazione muta rapidamente per lasciare spazio a nuove speranze. In modo esplicito si rende sempre più manifesto il conflitto con il centralismo statale e burocratico; un conflitto che si risolve positivamente per le Regioni, con l'accoglimento di molte richieste nella legge delega 382 del '75, cui seguirà il decreto di attuazione (DPR 616/1977), di rilevante importanza, che apre la fase della *seconda regionalizzazione* 9.

Nella sostanza si afferma un'interpretazione estensiva dell'art. 117 Cost., con modifiche non solo lessicali là dove, ad esempio, la "beneficenza pubblica" si tramuta in "assistenza sociale", l'assistenza sanitaria in "sanità", con una forte integrazione delle materie, in particolare riguardanti i servizi sociali, lo sviluppo economico, il governo del territorio, la tutela dell'ambiente.

Inoltre, si determina un ampliamento della potestà legislativa ed amministrativa regionale che fa dire a M. Severo Giannini che "l'ottica codificata nella Costituzione è ormai stravolta". Con l'approvazione di altre leggi vengono aperti ulteriori spazi reali di regionalizzazione in vari campi legislativi, tra cui: l'edilizia residenziale (865/1971), la formazione professionale (845/1978), la riforma sanitaria (833/1978), i trasporti locali (151/1981).

Il quadro del DPR. 616/77 amplia l'ambito delle materie ben al di là della lettera dell'art. 117 Cost. e per ognuna definisce un indirizzo: lo Stato esplica un ruolo di legislazione e di programmazione generale, la Regione un ruolo di legislazione e di

programmazione specifica, gli enti locali un ruolo organico di amministrazione. Questi compiti impegnativi fanno emergere un punto controverso nella definizione dell'autonomia politica della Regione.

In una prima fase, si nega alle Regioni ordinarie il carattere di autonomia nell'indirizzo politico, in quanto le competenze legislative sono circoscritte a determinate materie, subordinate ai principi generali dello Stato. La Regione viene così ad essere configurata come *ente speciale* dal profilo amministrativo, più che politico e di governo.

Questo problema viene superato dall'evoluzione interpretativa e con l'introduzione negli statuti di alcune disposizioni *finalistiche*. L'autonomia politica è legislativamente sancita con la legge 382/75, con il riferimento esplicito alla gestione sistematica e programmata delle materie attribuite.

La programmazione regionale viene intesa come programmazione generale per l'ambito territoriale di riferimento e l'istituto regionale si configura come ente politico, come ente di governo, "titolare di una funzione di indirizzo politico per la collettività regionale". Per converso si espande anche il ruolo della Regione sul piano della programmazione nazionale, con l'istituzione della "Conferenza permanente Stato-Regioni". L'originaria separatezza, delineata a garanzia dell'autonomia regionale dal Costituente, si scontra con l'opposta esigenza di coordinamento tra Stato e Regioni.

All'esigenza di coordinamento si corrisponde, però, con modalità quanto mai improprie ed improvvisate e, dopo una prima fase di *regionalismo conflittuale*, vengono introdotti organi e procedure collegiali atipici, con una moltiplicazione disorganica di "organismi misti". Si determina così, a giudizio di S. Cassese una "confusa corsa di poteri locali verso il centro", alla ricerca di vantaggi nella ripartizione dei finanziamenti statali. È questo uno degli elementi più deteriori derivanti da una centralizzazione del prelievo fiscale (e della spesa), introdotta negli anni '70 con la "riforma fiscale" (L. 825/1971; DPR. 633-641/1972 e DPR. 597-603/1973).

Si instaura una verticalizzazione del rapporto tra Regioni e singoli ministeri, perché nel mentre vengono riorganizzati su scala territoriale i poteri, si mantiene in capo allo stato la leva del comando fiscale e della gestione delle risorse.

La Conferenza permanente tra Stato e Regioni, più che uno strumento di coordinamento, diventa "la sede privilegiata di negoziazione politica", parzialmente corretta – con il decreto 418 del 1989 e la legge 400 dell'88 – da un modello di regionalismo più "cooperativo". La risultante è ibrida e si manifesta una continua tensione tra accentramento e decentramento.

Su questo processo incide anche il rapporto politico tra i diversi livelli di governo ed il centralismo del sistema politico. Infatti la vicenda del rapporto Stato-Regioni spesso volte viene piegata alla logica dei rapporti interni ai partiti (correnti, gruppi di potere, ...) condizionata, appunto, dall'alto tasso di derivazione statale della finanza regionale

Negli statuti regionali ricorrono tre principi fondamentali: *programmazione, decentramento e partecipazione*, in cui si riflette l'intenzione di un esercizio di governo per programmi, ma tale impostazione comporta una capacità di attuazione attraverso gli enti territoriali minori e il trasferimento di funzioni con specifiche deleghe.

La realtà si dipana, però, in direzioni diverse e per molti aspetti l'esperienza regionale si traduce in una moltiplicazione di centralismi, in una proliferazione dei sistemi pubblici di potere, in forme di esteso clientelismo. Gran parte degli studiosi concorda sul fatto che le regioni non hanno saputo coerentemente realizzare il ruolo di ente di programmazione. Il progetto iniziale del regionalismo prevede, infatti, che alle regioni siano affidati i compiti di una qualificata attività legislativa, di un esercizio di governo per programmi, di promozione di atti di alta amministrazione.

Alla prova dei fatti tale percorso risulta in buona parte contraddetto. L'attività legislativa assume sempre più la caratteristica di un'estesa attività regolamentare, accompagnata da un'accresciuta attività di amministrazione corrente, senza che venga promossa un' incisiva politica di deleghe agli enti territoriali minori. "Le regioni, sottolinea Balboni, hanno saputo non sempre esplicitare il ruolo di ente di programmazione e hanno sviluppato piuttosto quello di ente di amministrazione puntuale, pur adottando atti formalmente programmatori" 10. Si pensi ai poteri di intervento nei settori dei servizi sociali, dello sviluppo economico, dell'assetto territoriale. Una situazione che fa dire ad alcuni studiosi che vi è stata una "diffusione della specialità", ben oltre le Regioni a Statuto speciale.

CRISI DEL REGIONALISMO

Nel richiamare i termini di un bilancio riguardante l'esperienza regionalistica emergono molti elementi di insoddisfazione e si affaccia l'idea di una *crisi del regionalismo*. Un'insoddisfazione critica che investe la stessa impostazione definita dal legislatore costituente. Il processo di riforma dello Stato non si è potuto avvalere compiutamente del regionalismo, anzi, a giudizio di molti studiosi, tale processo non si realizza proprio per l'assenza di un "regionalismo forte".

Sebbene oggi risulti fin troppo facile porre un sigillo di fallimento sull'intero regionalismo, è opportuno richiamare l'esigenza di un'analisi differenziata, che sappia individuare in un primo luogo le realizzazioni conseguite, quantomeno da alcune Regioni, la cui esperienza è risultata sicuramente positiva.

Oltre il quadro di valutazione riguardante la qualità dei vari governi espressi dalle regioni, emergono dati strutturali di esperienze tra loro molto differenziate, anche per le caratteristiche socio-economiche.

L'analisi di questi squilibri regionali porta la Fondazione Agnelli ad una conclusione in grande parte condivisibile: l'autosufficienza finanziaria non è possibile in piccole entità regionali e ciò "costituisce un ostacolo alla riuscita di qualsiasi riforma che preveda un forte decentramento di funzioni alle Regioni" 11.

Il dualismo non è stato ricomposto dallo sviluppo più recente, anzi, per molti aspetti si è accentuato. Il contesto sociale condiziona profondamente il funzionamento delle istituzioni, infatti, lo sviluppo più rilevante si è realizzato nelle regioni caratterizzate da una forte tradizione di *civismo* e da una fitta rete associativa, con una interazione tra società ed istituzioni. Ma il differenziale territoriale, sociale, fiscale rimane molto elevato. Lo studio della "Fondazione Agnelli" evidenzia, inoltre, l'esistenza di una differenziazione nella ripartizione delle risorse, anche tra aree socialmente omogenee, che risulta insostenibile.

Se si valuta il residuo fiscale pro capite (differenza tra entrate fiscali e spesa pubblica) in Lombardia è +2.385.000, in Piemonte +1.100.000, in Liguria

-1.818.000, in Val D'Aosta -8.317.000, in Trentino -4.504.000, in Umbria

-3.454.000. Ovviamente più rilevante risulta il divario tra Nord e Sud. L'intera situazione – sottolinea la Fondazione Agnelli – appare fuori dal controllo dello stato centrale e sembra saltato ogni criterio di equità fiscale.

Tali squilibri sono confermati anche dalla recente ricerca della Ragioneria dello Stato sulla distribuzione regionale della spesa statale nel '97, dalla quale risulta che lo Stato spende per ogni abitante del Nord mediamente il doppio rispetto a quello del Sud. A fronte di una spesa media statale di 6,2 milioni, se Bolzano riceve più di 12 milioni pro-capite, la Valle D'Aosta 11,4 e la Lombardia 7,3, in Campania (così come in Calabria e in Puglia) lo stato spende poco più di 4 milioni; fra le regioni del Nord fa eccezione il Veneto, con una spesa di 4,8 milioni pro-capite 12.

Le disparità esistenti sul piano fiscale sollecitano una riflessione anche sull'inadeguatezza delle delimitazioni territoriali. La Fondazione Agnelli ha sviluppato a questo proposito un'ipotesi aggregativa, per molti aspetti discutibile, ma che parte da un assunto corretto. Infatti, una delimitazione territoriale troppo angusta non mette le Regioni in condizione di sviluppare una *massa critica di fattori* che possa assicurare lo sviluppo.

Dallo studio della Fondazione Agnelli emerge con chiarezza che "esiste una forte correlazione fra residuo fiscale e popolazione regionale (quindi fra autosufficienza finanziaria e dimensione demografica): al crescere delle dimensioni demografiche regionali crescono le probabilità di raggiungere l'autosufficienza finanziaria" 13.

A questo si aggiunga il fatto che entità regionali di piccole dimensioni e scarsamente dotate di autonomia finanziaria costituiscono un ostacolo alla riuscita di una riforma di tipo federalistico, in quanto esiste una relazione diretta tra autonomia finanziaria e capacità di autogoverno regionale.

L'ipotesi avanzata dalla Fondazione è quella della riduzione da venti a dodici regioni, attraverso un accorpamento di realtà territoriali. Accorpamento non facile, nella realtà del centro sud, maggiormente interessato ad una riduzione del numero di Regioni. Ma impresa non meno difficile al nord, in presenza di regioni a forte identità etno-culturale, che si avvalgono dei vantaggi economici del regime di specialità 14.

La polemica sviluppata dalla Lega Nord e la proposta aggregativa per macroregioni hanno registrato in alcuni casi risposte tese a difendere le *identità storiche* delle attuali Regioni, con un eccesso di retorica e di localismo, quasi che le Regioni debbano rispondere del passato, più che corrispondere al loro futuro.

Senza risalire alle origini della suddivisione augustea dell'Italia ed alle alterne vicende che hanno visto il territorio nazionale scomporsi e ricomporsi in geometrie variabili, è opportuno non dimenticare che il problema della delimitazione geografica delle Regioni non è stato adeguatamente affrontato dal Costituente. L'eccessiva frammentazione del tessuto regionale non risponde a criteri economico-sociali e solo approssimativamente, in particolare nel centro-sud, richiama la delimitazione degli stati preunitari. Più che alla storia d'Italia, l'attuale perimetrazione si rifà ai vecchi compartimenti dell'800, stabiliti per la raccolta dei dati statistici e demografici dal Regno d'Italia.

L'assenza di una tradizione storica – sostiene Bartole – risulta in particolare "dalla carenza di esperienze di autogoverno comune e separato delle singole collettività regionali: alle Regioni non corrispondevano Stati storici" 15.

La crisi del regionalismo, unitamente alla più ampia crisi dell'assetto istituzionale, ha riaperto il dibattito, con un'accentuata radicalizzazione politica. Si pensi alle posizioni inizialmente assunte dalla Lega Nord a favore di un federalismo con connotati secessionistici, alla contrapposizione tra Nord e Sud, ai temi della rivolta fiscale.

L'evoluzione del confronto sul Federalismo è approdata ad un diverso quadro di riferimento, ad una possibile e positiva conclusione. Per un intero periodo era rimasto in campo un federalismo radicale e potenzialmente secessionistico che rompeva il "solidarismo civico" della comunità nazionale.

"Qui si annida – scrive Rusconi – un potenziale etnocentrico che può entrare in collisione con una concezione universale dei diritti di cittadinanza", demolendo il valore comune di cittadinanza tra Nord e Sud. È questo il presupposto di una "etnodemocrazia" che riaprirebbe il conflitto tra *demos* ed *ethnos*, tra la comune cittadinanza politica e la pluralità delle appartenenze locali 16.

La ricerca di soluzioni in positivo si rende necessaria anche in ragione della risposta politica che va comunque data a spinte e tensioni sociali che serpeggiano nel Paese.

NEOREGIONALISMO O FEDERALISMO

L'elaborazione della Commissione Bicamerale, presieduta dall'on. Nilde Iotti, con riferimento alle diverse forme di governo regionale, aveva delineato uno *stato regionale*, non nascondendo il timore per i rischi di dissoluzione dell'unità dello Stato. Lo sforzo compiuto nel delineare una convergenza tra stato regionale e stato federale risulta incerto e contraddittorio.

Lo *Stato regionale* intende così colmare un vuoto lasciato dal principio della suddivisione orizzontale del potere. Nelle conclusioni della Commissione ritroviamo un equilibrio, sicuramente sofferto, che definisce la distinzione tra Stato regionale e Stato federale "molto più apparente che reale", "fondata più su elementi quantitativi che qualitativi". In conclusione la Commissione si era ritrovata nella formulazione di un *regionalismo al limite del federalismo*. Una nozione che si attesta sulla linea di confine e si ferma davanti alla possibilità di uno svolgimento logico, più esplicito e conseguente, in "Stato federale".

L'evoluzione del confronto porterà ad indicazioni più convincenti e il modello tedesco di *federalismo solidale* si presenta come una soluzione di significativa validità¹⁷. Ancora una volta – sostiene Romano Prodi in un intervento sulla rivista "Micromega" – la scelta è fra modello francese e modello tedesco di organizzazione dello Stato¹⁸. Ed è quest'ultimo modello la scelta più convincente. "Le forti caratterizzazioni regionali – prosegue Prodi – parlano a favore di una struttura federale di tipo germanico, con una forte autonomia fiscale ed amministrativa bilanciata da un fondo di solidarietà". Prodi non manca di esprimere un'opinione favorevole ad un accorpamento regionale "su proporzioni simili" a quelle proposte dalla Fondazione Agnelli.

Risulta accantonata definitivamente l'ipotesi "confederale" sostenuta a suo tempo da Gianfranco Miglio, corredata dal *diritto di secessione*, dalle *macroregioni*, da un giudizio liquidatorio sul federalismo tedesco definito da Miglio "federalismo fasullo"¹⁹. I Lander, a suo giudizio, non risponderebbero alla logica del "dualismo" tra potere centrale e potere periferico.

Sul modello tedesco si appunta da tempo una particolare attenzione. Peter Haberle, nell'esaminare questo "modello", lo colloca a metà strada fra l'esperienza della Svizzera ed i Lander austriaci²⁰, ma soprattutto risulta significativa l'evoluzione storica propria del federalismo tedesco.

Il federalismo, definito dalla "Legge Fondamentale" del '49, è di tipo "dualistico" e tende ad assicurare una posizione forte dei Lander, ma gradualmente – afferma Haberle – il peso del governo federale è accresciuto soprattutto nella sfera legislativa. Via via si è prodotta una correzione verso un "federalismo cooperativo"; i governi regionali – attraverso il Bundesrat – hanno accresciuto il loro peso, così come è cresciuto l'*autocoordinamento dei Lander*. Punto fermo è la partecipazione dei Lander alla formazione della volontà del governo federale, con il Bundesrat "organo costituzionale federativo".

Il modello tedesco non è un astratto modello ottimale, ma un "federalismo misto", un'originale combinazione tra "federalismo dualistico" classico, "federalismo unitario" e "federalismo cooperativo". Non vi sono modelli costituzionali "giusti", quanto piuttosto "reali", e quello tedesco è un modello flessibile, più incline ad una "teoria del federalismo misto" e ad un'idea di "stato federale sociale"²¹.

Il Federalismo non è comunque riducibile solo ad una particolare divisione di poteri tra Regioni e Stato. Esso rappresenta una modalità di organizzazione del potere per garantire a cittadini e comunità il massimo di autogoverno possibile, attraverso il "principio di sussidiarietà".

Proprio perché il problema non può ridursi ad una diversa distribuzione di funzioni fra Stato e Regioni, si tratta di definire meglio una nuova assegnazione di poteri ai Comuni. In altri termini, la definizione di un assetto federale comporta la ritrascrizione dell'architettura complessiva degli equilibri istituzionali.

Un'identità regionale che prescindere da questa esigenza o addirittura si contrapponga all'identità municipale è destinata a riprodurre – come già è avvenuto in passato – il modello centralistico.

Una qualsiasi forma di neoregionalismo di ispirazione federale non potrà prescindere da una legittimazione su base municipale. Nell'esaminare il federalismo americano B. Barber rileva a questo riguardo che il segreto del successo sta nel fatto di distinguere non due, bensì tre livelli di autonomia. Non solo Stato *contro* governo federale, in quanto contee e municipalità hanno rivendicato e conquistato poteri autonomi²².

Il ruolo che viene ad assumere il Comune rende impossibile – sempre secondo Barber – "una concezione polare della sovranità", valorizza la mediazione tra i livelli. Il sistema federalista costruito su tre livelli consente una più compiuta separazione verticale dei poteri. Questa impostazione non privilegia né il momento centrale né quello locale, "si crea un potere di contenimento, ovvero un sistema di limitazione reciproca che impedisce alla sovranità di essere esercitata troppo fortemente ad ogni livello".

È questa una visione "dialetticamente bilanciata" del federalismo, che evita di trasformare le Regioni in strumenti istituzionali moltiplicativi di centralismi, riflesso deformato dello statalismo.

Una forte spinta al cambiamento è venuta dal federalismo delle “cento città”, di ispirazione municipale. La prima parte della L. 142 si muove positivamente in questa direzione. All’art. 3 si legge: “le Regioni organizzano l’esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso Comuni e Province”; i Comuni concorrono alla programmazione regionale. Ma sono elementi ancora insufficienti, ed è necessario compiere ulteriori passi per prefigurare le nuove Regioni, anche come “federazione di sistemi urbani”.

Quando si parla di “federalismo municipale”, è opportuno precisare, però, che si allude ad un migliore, ma non esclusivo rapporto tra città e regione. Non può certo essere riproposto l’autonomismo municipalista di vecchio tipo, un subalterno localismo, che finisce per rappresentare, al di là delle stesse intenzioni, la faccia speculare del centralismo.

La Regione è lo snodo decisivo intermedio che consente di superare l’antica separatezza che ha diviso la comunità locale dallo Stato. Il Federalismo trova la sua ragione d’essere nella rifondazione dello Stato, non certo in un localismo autoreferenziale che viene esibito come l’alibi migliore da chi intende proseguire politiche accentratrici e stataliste.

Nel dibattito svoltosi all’ultima Commissione Bicamerale, presieduta dall’on. M. D’Alema, sono emersi diversi problemi che hanno evidenziato nodi irrisolti sul tema del federalismo.

Anche nel momento di maggiore difficoltà, quando sul tema del federalismo si giocava una partita importante, un segnale inequivocabile delle incertezze interne all’Ulivo si è avuto in Commissione Bicamerale, in particolare con il colpo di freno sull’istituzione della Camera delle Autonomie, assestato da alcuni settori politici dell’Ulivo e dei Democratici di Sinistra contro un presunto *egemonismo del Nord*.

All’interno della Bicamerale hanno operato negativamente non solo il Polo e la Lega, ma anche atteggiamenti di scetticismo presenti nella maggioranza sulla soluzione riguardante la Camera delle regioni e delle autonomie locali. Mentre la discussione rimaneva incentrata sulla *forma di governo*, tra semipresidenzialismo e premierato, sulla *forma di stato*, nel pieno di un’offensiva secessionistica, si formulava la proposta di un anodino ed improvvisato *Senato delle Garanzie*.

Sul terreno del federalismo si è aperto un contrasto reale nell’Ulivo. Una parte dello stesso partito dei DS si è mossa per trasformare in senso peggiorativo il programma dell’Ulivo, che prevedeva la costituzione di un *Senato delle Regioni*, per introdurre un’incomprensibile seconda Camera delle Garanzie. Attorno a questa questione si è giocata una delle partite significative del federalismo. La soluzione data alla *forma di stato* è risultata gravemente insufficiente, perché ha escluso una convincente soluzione del problema della rappresentanza territoriale, dell’attività *codecisionale* e *colegiferante* in sede nazionale (modello Bundesrat) ed ha squilibrato di fatto il sistema verso una logica centralistica.

Si tratta in effetti di stabilire se la realtà territoriale abbia rappresentanza decisionale in una *Camera federale*, su cui incardinare le Autonomie regionali e se ciò possa avvenire, a cascata, per la rappresentanza di Comuni e Province a livello di Assemblee regionali. In effetti, poi, sarà questa l’ipotesi che solo successivamente verrà avanzata nella proposta del ministro Amato.

Nel rifiuto di una coerente riforma federale è riaffiorata una visione centralizzata dell’intero sistema politico.

Da dove sia potuto nascere, all’interno del centro sinistra, un tale mutamento di linea non è a tutt’oggi ancora chiaro. I vari documenti politici, di coalizione o di singoli partiti, avevano richiamato con chiarezza il riferimento ad un “autogoverno locale” ed al “federalismo cooperativo” da potersi realizzare in una Camera delle Regioni. Le “Tesi dell’Ulivo”, presentate da Romano Prodi, riportano che “il Senato dovrà essere trasformato in una Camera delle Regioni, composta da esponenti delle istituzioni regionali che conservino le cariche locali e possano quindi esprimere il punto di vista e le esigenze della regione di provenienza” 23.

Non meno esplicita, la mozione del Segretario D’Alema per il 2° Congresso nazionale del PDS, che nel definire il nuovo impianto istituzionale, parla di una “riforma radicale del Parlamento”, con una sola Camera legislativa, “affiancata da una seconda Camera rappresentativa delle regioni federate” 24.

Tesi, queste, più volte ribadite, ma al momento della decisione viene meno la convinzione sul valore della proposta, al punto da considerarla impraticabile, anche per i contrasti insorti tra Regioni e Comuni. In realtà l’impressione che può essere ricavata è quella di un’utilizzazione strumentale delle difficoltà realmente insorte, per poter elidere la proposta. “L’idea che si potesse dar vita a un Senato nominato dai governi regionali sul modello della Camera federale tedesca, – ha osservato il presidente D’Alema – era la mera riproduzione di un’esperienza che non ha molto a che vedere con il nostro paese e che sarebbe stata difficilmente trapiantabile” 25.

Abbandonata la via maestra di una rappresentatività territoriale, regionale ed autonomistica, ci si è avventurati su ipotesi di soluzioni eccentriche, compresa quella di una “Commissione mista”, composta da senatori e rappresentanti delle autonomie territoriali, che avrebbe prefigurato una “terza camera”, “dai contorni barocchi” e dall’improbabile funzionamento.

L’epilogo della vicenda del Senato delle Regioni, ben al di là del merito, ha rappresentato un segnale politico antifederalistico ed ha evidenziato una pervicace volontà di conservazione della struttura centralizzata dello stato e del sistema politico nazionale.

Il testo della Commissione Bicamerale che approda in Parlamento fissa alcuni punti significativi per una revisione della seconda parte della Costituzione, ridenominata “Ordinamento federale della Repubblica”.

In sintesi all'art. 58 del testo si determina l'inversione dell'art. 117 Cost. e si stabiliscono espressamente le materie spettanti alla potestà legislativa dello stato. "Spetta alla Regione – si aggiunge – la potestà legislativa in riferimento a ogni materia non espressamente attribuita alla potestà legislativa dello stato". Non mancano nella delimitazione delle competenze elementi di incertezza o di ambiguità, quando per esempio rimangono in capo allo stato responsabilità riguardanti la definizione dei principi generali o la disciplina generale per alcune materie attribuite alle regioni.

Il segno prevalente in questa materia è comunque quello di ampliare positivamente il ruolo delle regioni, prevedendo anche la possibilità che "con legge costituzionale possano essere disciplinate forme e condizioni particolari di autonomia anche per altre Regioni", diverse da quelle a statuto speciale. Altri elementi che muovono nella stessa direzione riguardano l'autonomia statutaria. Un'autonomia ampia che consente allo Statuto di disciplinare la forma di governo e definire i rapporti tra Assemblea e governo regionale, i principi generali dell'autonomia tributaria e finanziaria della Regione, la propria legge elettorale. Oltre a questo le Regioni possono stabilire tra loro forme di collaborazione e accordi, su materie di propria competenza, con altre Regioni non italiane o con altri Stati.

L'attività prevista per la Regione sotto il profilo amministrativo segna una chiara correzione di rotta rispetto alle funzioni gestionali che la regione è andata assumendo negli ultimi due decenni. Infatti, nel quadro di un richiamo esplicito al principio di sussidiarietà, all'art. 56 si stabilisce che "è attribuita ai Comuni la generalità delle funzioni regolamentari e amministrative anche nelle materie di competenza legislativa dello Stato o delle Regioni", con alcune limitate eccezioni.

La parte meno convincente della proposta regionalista, come già rilevato, riguarda il ruolo improprio attribuito alla "Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, i Comuni, le Province e le Regioni", un ruolo che risulta compensativo della mancata assunzione, a livello della seconda Camera, delle funzioni di rappresentanza, ed ancor meglio di governo, del sistema autonomistico territoriale. Un'incertezza che si era già evidenziata nel primo testo licenziato dalla Commissione, a fine giugno '97, che istituiva all'art. 97, "presso il Senato... la Commissione delle Autonomie territoriali", composta da un terzo di senatori e da due terzi di rappresentanti espressi dalle autonomie territoriali, con il compito, quanto mai approssimativo, di "esaminare i disegni di legge nei casi e nei modi stabiliti dalla Costituzione" ed esprimersi sulle questioni riguardanti gli enti locali.

Nella vicenda della "Bicamerale" tra Regioni ed Enti locali si è determinata una divaricazione in cui si è incuneata una logica centralistica, tendente a sterilizzare il federalismo, su un terreno più arretrato persino rispetto alle leggi Bassanini. Alla base di questo ripiegamento vi sono responsabilità di alcune Regioni, tra queste la Lombardia, che hanno sistematicamente praticato una logica di mortificazione del ruolo degli enti locali.

Nel dibattito nazionale si sono puntualmente prese le distanze dalla Catalogna, dalla Baviera, dalla Scozia. Lo stesso modello tedesco ha offerto più d'uno spunto critico. Un modo per ostentare la presunzione di chi non si adatta ai modelli esistenti, per poter ricercare soluzioni originali, ma nel contempo non sa sottrarsi ad un quadro di confusione, che trasmette più imbarazzo che un'effettiva convinzione federalistica.

Nella polemica alcuni settori del centro sinistra hanno ostentato un qualche slancio di troppo nella ritorsione antiautonomista. Ipnottizzati da un rinato storicismo idealistico, alcuni studiosi hanno contrapposto al separatismo leghista il valore di una storia patria affidato più alla retorica che all'esigenza di ricostruire su nuove basi un'identità culturale nazionale effettivamente in crisi.

Un richiamo al passato, che risulta ben poco credibile e che tradisce, più che altro, l'intento di volersi sottrarre ai rischi del futuro. Un futuro in cui è iscritta l'Europa delle Regioni, con i valori dell'autonomia territoriale e la rottura dei centralismi. Un futuro che non può essere affidato alla ricostruzione di una presunta statualità smarrita, perché è quella stessa statualità causa della crisi.

Nel dilemma tra modernità ed arretratezza delle istituzioni italiane, ricorda opportunamente S. Cassese, ci misuriamo con una statualità che è insieme *onnipotente ed introvabile*. Uno *stato a doppio fondo*, dove l'autoritarismo delle norme scritte è attenuato dal lassismo della loro applicazione, dove l'accentramento delle strutture decisionali è equilibrato dal negoziato continuo tra centro e periferia, dove "la distinzione tra lecito ed illecito è spesso soppiantata – come nel diritto islamico – da più complesse scale di obblighi, per cui un comportamento può essere obbligatorio, raccomandato, permesso, riprovato, vietato". Per non dire, aggiunge Cassese, del carattere bizantino della burocrazia, delle troppe regole e troppe deroghe borboniche, della coesistenza di un ipergarantismo con lo sconcerto delle transazioni²⁶.

La sfida del federalismo non può che porsi sul piano della costruzione di una nuova statualità che abbia nel profilo autonomistico il tratto inconfondibile di una nuova identità.

Per taluni il federalismo risulta essere semplicemente lo strumento necessario per contenere od *irretire* l'offensiva leghista, piuttosto che la necessaria riforma dello stato e la risposta ai problemi del Paese e del Nord. Problemi reali, dalla cui mancata soluzione scaturiscono il consenso alla Lega, la spinta liberista, antistatale ed antifiscale, la base oggettiva del riavvicinamento dell'elettorato del Polo e della Lega.

Ha fatto bene Tony Blair a porsi a capo della spinta autonomistica della Scozia, rispondendo con atti politici forti al rischio dell'indipendentismo. Un atteggiamento che non ha avuto riscontri in Italia, se non nell'elencare le differenze, peraltro

reali, esistenti rispetto alla situazione scozzese. Un atteggiamento tutto teso non a motivare la ricerca di soluzioni diverse ed originali, ma semplicemente a giustificare una certa dose di immobilismo.

RETE DI REGIONI

La riflessione sui limiti territoriali delle regioni va opportunamente approfondita, evitando di rimanere negativamente condizionati dalla polemica politica e cercando di individuare le ragioni oggettive che limitano la valenza del regionalismo.

Non si tratta di accondiscendere in modo acritico all'opzione delle macroregioni, tanto meno all'obbiettivo politico del Parlamento del Nord, bensì di individuare soluzioni credibili e praticabili, nel contesto unitario nazionale, che evitino di confinare il regionalismo nel localismo.

La proposta avanzata dal 1° Congresso regionale lombardo dei Democratici di Sinistra, con l'approvazione di uno specifico ordine del giorno, si muove in questa direzione. La modernizzazione del nord e la "questione settentrionale" sollecitano una riflessione per definire organismi comuni e concertazione istituzionale per le politiche interregionali 27.

Le trasformazioni indotte dal processo di globalizzazione comportano, infatti, una nuova e più complessa ridefinizione dei rapporti tra i diversi livelli istituzionali ed, in particolare, regionali. La stessa competizione tra sistemi territoriali impone il superamento di ristrette visioni localistiche, assume le caratteristiche di una competizione tra aree sempre più ampie ed integrate, e ciò sollecita la definizione di *politiche di coalizione* tra le diverse autonomie territoriali e funzionali.

Una coerente applicazione delle leggi Bassanini sul federalismo amministrativo, del principio di sussidiarietà verticale e della legge 265/99, che riforma parzialmente la l. 142/90, consente di definire un più adeguato rapporto tra i livelli istituzionali, con particolare riferimento al ruolo di Comuni, Comunità Montane, Province, Città Metropolitana e Regione.

Come è già stato rilevato, è altresì aperta una riflessione critica sull'attuale delimitazione territoriale delle Regioni italiane, ritenuta per diversi aspetti non adeguata rispetto all'evoluzione del sistema economico e sociale, alla definizione di un più corretto rapporto tra dimensioni demografiche regionali e possibilità di autosufficienza finanziaria, al governo di complesse realtà metropolitane e del policentrismo delle aree urbane.

Una tale riflessione aveva trovato attenzione già nella fase costitutiva dell'Ulivo, congiuntamente all'esigenza di accompagnare il federalismo, istituzionale e fiscale, con politiche di perequazione territoriali, in particolare tra Nord e Mezzogiorno, realizzate sia con politiche nazionali, che attraverso la costruzione di rapporti diretti, di reciprocità e di collaborazione, tra Regioni, in analogia con le politiche di perequazione territoriale previste nell'esperienza del federalismo tedesco 28.

Un'esigenza di collaborazione anche tra Regioni contermini si pone ormai in modo ineludibile, per dare corso a *politiche intergovernative* di carattere orizzontale con riferimento a tematiche di comune interesse, riguardanti in particolare le infrastrutture ed il governo della mobilità, le politiche economiche, agricole e del lavoro, la tutela ambientale e territoriale.

Per le Regioni del Nord ciò significa affrontare in modo coordinato le tematiche riguardanti la "questione settentrionale", costituire una *rete di regioni*, sulla base di un oggettivo interesse alla collaborazione ed alla definizione di politiche intergovernative a livello regionale.

La Regione Lombardia aveva nella precedente legislatura avanzato una proposta di revisione costituzionale, che stabiliva: "Le Regioni, nelle materie di propria competenza, stipulano accordi fra loro ed istituiscono organismi comuni". Nel testo unificato proposto dalle Regioni alla Commissione Bicamerale era stato compiuto un ulteriore passo: le Regioni potevano (previa ratifica della Camera dei Deputati e del Consiglio regionale) stipulare tra loro accordi per modificare persino "il riparto delle competenze stabilito dalla Costituzione" 29.

La soluzione adottata nel testo conclusivo dalla Commissione Bicamerale è analoga a quella proposta dalla Lombardia e prevede, all'art. 61, che "la legge regionale disciplina le forme e i modi delle intese con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con l'individuazione di organi comuni".

Nuove e più avanzate forme di collaborazione interistituzionale non potranno che trovare definizione in sede di riforma costituzionale, ma risulta evidente che, con l'elezione diretta del Presidente della Regione e la prossima revisione dello Statuto, si è già aperta una fase costituente. Una fase che rende necessario ridefinire modalità di concertazione e di collaborazione interregionale e non solo di carattere semplicemente operativo o gestionale, che coinvolgano i livelli istituzionali e di rappresentatività dei Consigli Regionali e delle Giunte della realtà settentrionale.

Una più ampia *concertazione interregionale* può utilmente svilupparsi definendo anche un apposito organismo politico-istituzionale, che assicuri continuità e legittimità di ruolo alla collaborazione in rete di diverse regioni.

Non si tratta di dar luogo nell'immediato a complesse architetture istituzionali od a livelli di governo sovra-regionali, dal valore e dall'esito peraltro incerti, quanto di attivare sedi di confronto ed eventualmente di decisione con procedure semplificate, tipiche degli accordi negoziali e di programma o delle collaborazioni per progetti, a pieno titolo assunte anche dal diritto pubblico e dalla prassi istituzionale.

Tutto ciò ha un evidente riflesso su scala nazionale, ma ancor più locale, dove più fitto e diretto è l'intreccio degli interessi, delle modalità negoziali tra i vari soggetti, pubblici e privati, operanti sul territorio

Dalla Conferenza dei Presidenti regionali, alla formazione di organismi ristretti di rappresentanza di Giunte o di Consigli, non sarà certo la fantasia delle proposte che difetterà se verranno individuati il percorso e l'interesse oggettivo a definire politiche, legislative e amministrative, di carattere interregionale.

È evidente che un impegno in questa direzione ha valenza non solo funzionale o tecnocratica, ma può altresì contribuire a fornire risposte politiche alla crisi di rappresentatività e di legittimazione politico-istituzionale del Nord, a prospettare le migliori condizioni di un comune impegno di collaborazione intergovernativa e di competizione su scala europea, oltre che a definire più adeguate soluzioni e strumenti operativi per materie e problemi di comune interesse, che in grande misura sono alla base della "questione settentrionale".

Il documento conclusivo del Congresso lombardo propone, inoltre, una modalità costitutiva ed operativa della "Conferenza Permanente per i rapporti tra Stato, Comuni, Province e Regioni", che sia basata anche su un'articolazione territoriale, in modo da rendere possibile un più diretto impegno e coinvolgimento sul territorio del Governo ed in particolare, con riferimento alla realtà settentrionale, dei ministeri economici.

È questa una delle proposte che si pone non tanto l'obiettivo di istituire un ministero per la questione settentrionale, quanto di realizzare un'idea europea di "Capitale reticolare", ovvero di "delocalizzazione delle funzioni nazionali della capitale" e di alcune significative funzioni di Governo, di Istituti e di Authority di rilievo nazionale, sull'intero territorio.

Una scelta politica, prima ancora che di funzionalità e di decongestionamento policentrico, tesa a ricostruire "un'identità nazionale condivisa e un diffuso senso dello stato" 30.

Dall'esame dell'esperienza tedesca emerge un'incoraggiante sollecitazione anche per l'Italia a riorganizzare in forma diffusa sul territorio nazionale "il pluralismo dei poli di rilievo" per le funzioni di capitale. Tale processo consentirebbe inoltre di creare in Italia un sistema urbano di livello europeo, con una *funzione-capitale* diffusa sul sistema urbano in forma integrata, che preveda il rafforzamento delle altre polarità urbane del Paese e del loro pluralismo economico. "Non va trascurato, sottolinea Pacini, il dispiegarsi dell'effetto centralità che ciascuna città può acquisire da una delocalizzazione di successo, specie quando essa venga a rinsaldare e a rilanciare identità e vocazioni urbane consolidate o sappia promuoverne di nuove, faciliti la circolazione nazionale delle élite e sia occasione di mobilitazione progettuale delle diverse società urbane" 31.

La recente e discutibile decisione del Governo di mantenere in sede ministeriale l'Authority per il *terzo settore*, motivatamente richiesta per Milano, è un'ulteriore conferma del fatto che una visione *reticolare* non è nell'orizzonte delle politiche nazionali.

È bene ribadire che sollecitazioni per scelte di carattere reticolare sono venute dalle voci più autorevoli della cultura liberale e democratica, dalle Fondazioni Einaudi, Rosselli, Agnelli, non dall'estremismo politico. Anche se è opportuno sottolineare che la totale assenza di segnali rischia l'esasperazione persino delle voci più moderate, come Mario Deaglio, già Direttore del *Sole 24 ore*, che parla esplicitamente di una necessaria "de-romanizzazione" dell'organizzazione dello Stato e, con riferimento alla "capitale reticolare", sostiene che "non è troppo difficile immaginare, nell'Italia cablata del duemila, la Banca d'Italia e la Consob con sede a Milano, il Ministero dell'Industria a Torino, quello dei Beni Culturali a Firenze o a Napoli" 32.

La decentralizzazione praticata dalla Repubblica federale tedesca, ricorda ancora Deaglio, è stata una scelta politica prima che organizzativa, legata al carattere decentrato dello stato che si intendeva far sorgere. Per l'Italia "diventa esigenza irrinunciabile di un'amministrazione pubblica che si proponga di evitare il rischio di una rottura dell'unità del Paese". Analoga scelta dovrebbe riguardare "anche le migliaia di enti che hanno sede a Roma, senza avere nessun particolare obbligo istituzionale di restarci" 33.

Con l'elezione diretta del Presidente della Regione e l'avvio di una nuova fase statutaria si determinano le condizioni per un cambiamento significativo del regionalismo italiano. Un cambiamento, però, necessariamente ancorato all'effettiva realizzazione delle leggi Bassanini ed alla revisione costituzionale riguardante l'attribuzione delle funzioni legislative alle regioni, con la più volte richiamata *inversione* dei rapporti tra Stato e Regione, e la modifica dell'art. 117 Cost. Sono questi i presupposti dell'effettivo avvio del *regionalismo di terza generazione*. È indubbio che con la nuova fase statutaria si riapra anche il tema della "geometria variabile" del federalismo. La Fondazione Nord-Est ha recentemente riproposto tale tema, alla luce dell'esperienza spagnola delle *Comunidades*, sostenendo l'opportunità di un "regionalismo a più velocità", di un "regionalismo differenziato" 34.

Con la nuova formulazione dell'art. 121 Cost. è stata riconosciuta al Presidente la direzione politica della Giunta e ridimensionata la "funzione di indirizzo politico" del Consiglio. Infatti, il Presidente della Giunta eletto direttamente non ha più un rapporto fiduciario con il Consiglio regionale, né riceve l'approvazione del suo programma.

Quale che sia la forma di governo che verrà definitivamente prescelta è indubbio che lo spostamento del potere di indirizzo politico in capo al Presidente potrà essere statutariamente modulato, ma non contraddetto. Il ruolo del Presidente risulta inoltre accresciuto dalle nuove modalità di nomina dei componenti la Giunta regionale.

Con la nuova formulazione dell'art. 123 Cost. l'autonomia statutaria viene notevolmente ampliata, in primo luogo rilevando che lo statuto deve essere in armonia soltanto con la Costituzione e non anche con le leggi della Repubblica. Dall'altra, l'autonomia statutaria viene estesa alla *forma di governo regionale*, rendendo cioè possibile una scelta di particolare significato politico ed istituzionale.

Non sono mancate riflessioni critiche sulle modifiche introdotte e sottolineature di alcune incongruenze riguardanti una lesione di ruolo del Consiglio. Tra queste possono essere ricordate: il venire meno del potere di rimuovere la Giunta o il Presidente che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, l'impossibilità di introdurre forme di sfiducia costruttiva, l'attribuzione di fatto al Presidente del potere di provocare lo scioglimento del Consiglio e di servirsene come arma di pressione politica, l'impedimento per il Consiglio di cambiare il Presidente, ma lasciando al Presidente la possibilità di cambiare la maggioranza³⁵.

L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente sollecita altresì una riflessione sulla legge elettorale.

Com'è noto la legge in vigore applica per l'80% dei consiglieri regionali la vecchia normativa proporzionalista (L. 108/68), con l'aggiunta di una lista regionale, pari al 20% dei consiglieri, da assegnarsi come premio di maggioranza alla coalizione vincente. Sono state rivolte in passato alcune critiche all'impianto della normativa, in particolare per aver adottato circoscrizioni su base provinciale. La valutazione critica riguarda il fatto che la circoscrizione provinciale "rischia di frenare la formazione di una comunità politica regionale unitaria e coesa, accentuando le contrapposizioni provinciali all'interno di ciascuna Regione"³⁶.

È questo un rilievo critico che difficilmente in Regioni di grandi dimensioni può trovare convincenti risposte, stante il fatto che non può certo essere introdotto un unico collegio regionale. Anche l'individuazione di collegi a scala subprovinciale non rappresenterebbe una soluzione auspicabile, considerando il rischio di un'ulteriore frammentazione localistica.

In realtà, il problema della formazione di una classe dirigente regionale trova soluzioni non per via di un sistema elettorale, ma stabilendo forme partecipative nuove degli enti locali, attraverso l'istituzione della *Camera delle autonomie locali*, attivando cioè una nuova dialettica tra diverse forme di rappresentatività, politica e territoriale, ed un'assunzione di responsabilità regionali che favoriscano il superamento del localismo.

L'attuale sistema, a turno unico, basato sul confronto tra coalizioni, con possibilità di scelta affidata alla preferenza unica e con l'attribuzione del premio di maggioranza, risulta migliore di un sistema basato sull'elezione effettuata nei collegi con sistema maggioritario uninominale. È questa una forma di maggioritario di coalizione sufficientemente valida, più convincente rispetto ad un maggioritario uninominale di collegio che può essere agevolmente praticato, senza distorsioni, solo in sistemi tendenzialmente bipartitici.

Un punto che si espone a motivate obiezioni è rappresentato dal possibile ampliamento della composizione dell'assemblea. Tale meccanismo viene attivato quando lo schieramento vincente ottenga risultati inferiori al 50% e con il premio di maggioranza non raggiunga il 60% globale dei seggi (o il 55% in un'ipotesi subordinata). In tal caso è previsto un allargamento dell'assemblea regionale, come peraltro è avvenuto in Lombardia nel '95, con l'ampliamento del Consiglio regionale da 80 a 90 consiglieri regionali.

Un tale meccanismo è presente nel *Bundestag* della Germania, dove è stato però applicato per correzioni del tutto marginali, che hanno riguardato uno o due parlamentari (per esempio, su 496 seggi, nell'83 l'incremento è di due, nell'87 di un solo seggio), non certo, come è avvenuto in Regione Lombardia, un ampliamento, del tutto incomprensibile, superiore al 10% dell'intera assemblea³⁷.

NOTE

- 1 Per un'analisi sistematica dell'ordinamento regionale cfr.: L. Paladin, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 1992; T. Martines e A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 1993; E. Gizzi, *Manuale di diritto regionale*, Milano; P.A. Capotosti, *Vent'anni di esperienza regionalistica in Italia*, Servizio Studi, Camera dei Deputati, n. 20/ III 1994.
- 2 S. Bartole, *Le Regioni*, in: Aa. Vv., *Le autonomie territoriali*, Il Mulino, Bologna, 1991, p. 19.
- 3 E. Balboni e G. Pastori, *Il governo regionale e locale*, in G. Amato e A. Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1986, p. 575.
- 4 *Ibid.*, p. 577.
- 5 *Ibid.*, p. 578.
- 6 *Ibid.*, p. 583.
- 7 S. Bartole, *cit.*, p. 20.
- 8 *Ibid.*, p. 22.
- 9 Cfr., per un esame del DPR 616/77, A. Barbera e F. Bassanini (a cura), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Il Mulino, Bologna, 1978.
- 10 E. Balboni, *cit.*, p. 590.
- 11 Cfr. M. Pacini, *Scelta federale e unità nazionale*, Fondazione G. Agnelli, Torino, 1994. Cfr., P. Coppola (a cura), *Geografia politica delle regioni italiane*, Einaudi, Torino, 1997.
- 12 *Ibid.*, p. 31. Cfr. anche: "Regioni, il Nord costa di più", *ItaliaOggi*, 19/1/2000.

- 13 Ibid., p. 32.
- 14 Ibid., p. 38.
- 15 S. Bartole, cit., p. 39. Cfr. anche: P. Bonora e P. Coppola, *L'Italia governata*, in: P. Coppola (a cura), *Geografia politica delle regioni italiane*, cit., p. 438.
- 16 G.E. Rusconi, *Se cessiamo di essere nazione*, cit., p. 29.
- 17 Cfr.: M. Degni e G. Iovinella (a cura), *Federalismo modello Germania*, Ediesse, Roma, 1995.
- 18 R. Prodi, *Governare per cambiare*, Micromega, n. 4/94, p. 19.
- 19 G.F. Miglio, *Un federalismo forte*, in Aa.Vv., *Quale Federalismo*, Vallecchi, Firenze, 1994, p. 79.
- 20 P. Haberle, *Unità politica e pluralismo culturale in Germania*, in Aa.Vv., *Quale Federalismo*, cit., p. 171.
- 21 Ibid., p. 179.
- 22 S. Bartole, cit., 167.
- 23 *Tesi dell'Ulivo*, Insetto Unità, 6/12/95, p. 4.
- 24 Cfr.: *Documenti per il 2° Congresso del Pds*, Supplemento Unità, 24/9/96.
- 25 M. D'Alema, *La grande occasione*, Mondadori, Milano, 1997, p. 97.
- 26 S. Cassese, *Lo stato introvabile*, Donzelli, Roma, p. 80.
- 27 Cfr.: *Ordine del giorno*, Congresso regionale dei D.S. della Lombardia, 17-18 dicembre, 1999, Milano.
- 28 K. Kopp, *I principi fondamentali del federalismo tedesco*, in: M. Degni e G. Iovinella, cit. p. 91.
- 29 Cfr.: G. Mele (a cura), *Dalle Regioni per un Federalismo democratico*, Gruppo regionale PDS Lombardia, Milano, 1995, p. 396. Per la proposta unificata delle Regioni, cfr.: *Quaderni di Documentazione*, Regione Lombardia, n. 1, 1997, p. 48.
- 30 M. Pacini, *Scelta federale e unità nazionale*, cit., p. 89-108.
- 31 M. Pacini, *Un federalismo dei valori*, Fondazione Agnelli, Torino, 1996, p. 108.
- 32 M. Deaglio, *Liberista? Liberale*, Donzelli, Roma, 1996, p. 78.
- 33 Ibid., p. 79.
- 34 Cfr.: L. Pegoraro, *Un federalismo a velocità "alterne"*, "Il Sole 24 ore", 15/2/2000.
- 35 Cfr.: *Osservazioni sul progetto di riforma costituzionale*, Regione Emilia Romagna, 1999.
- 36 S. Bartole, cit., p. 58.
- 37 P. Biscaretti Di Ruffia, *Introduzione al Diritto Costituzionale Comparato*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 326. Per un'analisi dei sistemi elettorali, cfr.: G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino, Bologna, 1994.