

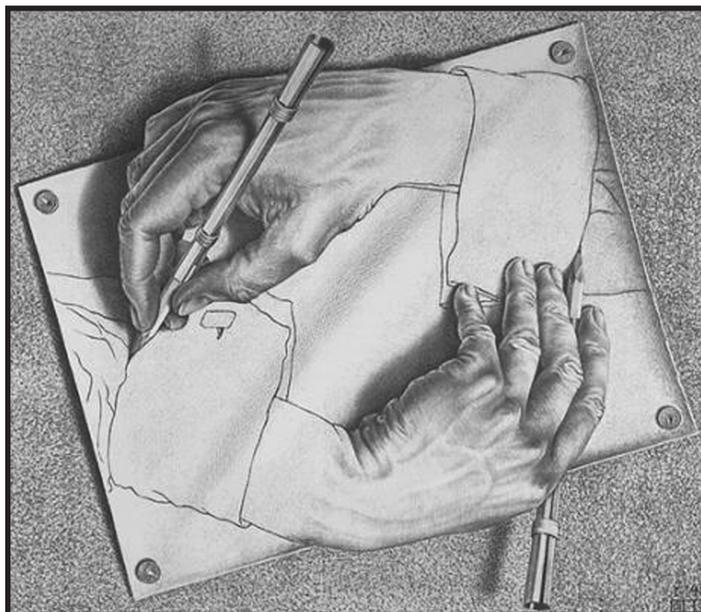




**Claudio Bragaglio**

# **FINALE DI PARTITA**

**Federalismo e fase costituente  
Il caso lombardo**



In copertina:

“Drawing Hands” (1948) Litografia di Maurits Cornelis Escher (1898 - 1972)

---

Gruppo consiliare Democratici di Sinistra.

 Regione Lombardia. Milano.

---

Finito di stampare

nel mese di febbraio 2003 dalla Com&Print s.r.l. - Brescia

# INDICE

INTRODUZIONE DI PIERANGELO FERRARI .....	pag. 7
CAPITOLO I <i>Crisi e transizione</i> .....	» 11
CAPITOLO II <i>Federalismo amministrativo e leggi Bassanini</i> .....	» 45
CAPITOLO III <i>Tra modelli e processi: dalla Commissione bicamerale alla riforma del Titolo V</i> .....	» 69
CAPITOLO IV <i>Welfare territoriale e modelli gestionali</i> .....	» 97
CAPITOLO V <i>Nuovo Statuto regionale e fase costituente</i> .....	» 143

**Claudio Bragaglio**, Consigliere regionale D.S., Regione Lombardia.  
Docente in discipline economico-giuridiche, laureato in Sociologia (Trento) e in Filosofia (Milano). Perfezionamento in Direzione Amministrativa (SDA, Bocconi).

**Pierangelo Ferrari**, Presidente del Gruppo regionale D.S., Regione Lombardia.  
Componente della Commissione speciale per lo Statuto.  
Docente in materie letterarie, laureato in Lettere moderne (Milano).

## INTRODUZIONE

Il libro che avete in mano non è l'ennesimo saggio sui modelli istituzionali concepiti, nati, abortiti, evocati, sotterrati, risorti e clonati nell'ultimo decennio. L'autore ritiene che sia il momento di lavorare per sottrazione, per ridurre a poche, praticabili scelte il necessario completamento della farraginoso transizione italiana dal proporzionale al maggioritario.

Il tempo della *politologia*, del confronto cattedratico sulle diverse opzioni percorribili è terminato. Si avverte un acuto bisogno di iniziativa politica, per completare e dare stabilità al precario edificio federalista, per garantire equilibrio e funzionalità ai rapporti tra i diversi livelli istituzionali, per consolidare la democrazia del maggioritario, sottraendola alla doppia, complementare deriva del presidenzialismo e del populismo.

In effetti, Claudio Bragaglio si muove sul terreno della *politica*, anche quando si dilunga nella puntigliosa ricognizione delle crepe dei nuovi edifici istituzionali ed elettorali. A lui non interessa la contesa sui modelli teorici. Lo appassiona piuttosto la ricerca dei disequilibri, delle sconessioni dei sistemi vigenti, nella misura in cui segnalano l'urgenza di una correzione di rotta, di una iniziativa politica.

Se uso il termine "politica" tre volte in poche righe non è a causa di una distrazione. No, l'iterazione è del tutto intenzionale. Serve a rendere l'idea del punto di vista e della stessa personalità dell'autore, consigliere comunale, segretario bresciano del PCI negli anni ottanta, poi consigliere regionale e, di nuovo, segretario della medesima federazione provinciale, ora dei Democratici di Sinistra. Bragaglio dedica alla politica l'impegno principale della sua vita, con una passione e una competenza di altri tempi, quando la politica segnava l'identità di una vita ed era una occupazione di cui andare fieri.

Del resto, so per conoscenza diretta qual è la sua concezione dell'attività politica. Detto in parole povere è la seguente: a qualsiasi riunione di organismi dirigenti Bragaglio chiede sempre l'assunzione di una iniziativa. Le belle analisi, la passione oratoria, la sapidità di un brillante confronto dialettico lo interessano ma non lo coinvolgono più di tanto. Ciò che conta è l'utilità della riunione. E l'utilità è data solo dall'assunzione di una concreta iniziativa politica.

Così questo libro: discute di modelli ma non si occupa di modelli, si dilunga sul bilancio di un decennio (anche molto criticamente) ma i bilanci non gli interessano più di tanto. Quello che conta, a partire dalla puntigliosa dimostrazione della precarietà dei modelli implementati, è rimettere in moto l'ini-

ziativa riformatrice, individuare “la maglia rotta nella rete che ci stringe” e uscire dall’accerchiamento di presidenzialismo e populismo che sta atrofizzando la democrazia italiana.

L’iniziativa che Bragaglio sollecita riguarda l’ambito dei Consigli regionali, in cui egli è impegnato come consigliere regionale della Lombardia, e punta a dare una risposta sostenibile all’esigenza di ricostruire un innovativo *balance of power* dentro un livello istituzionale che soffre, da un lato, la deriva iperpresidenzialista dei “governatori” e, dall’altro, lo svuotamento conseguente delle funzioni consiliari.

In effetti, le Regioni attraversano una fase istituzionale e politica carica di rischi e di opportunità. Le opportunità sono quelle aperte dalla revisione del titolo V della seconda parte della Costituzione, su cui peraltro agisce il freno centralistico del governo Berlusconi. I rischi sono quelli che derivano dal protrarsi di una situazione in cui il vecchio sistema proporzionale non c’è più e il nuovo sistema maggioritario non è ancora interamente definito ed equilibrato. Il vuoto dovrebbe essere colmato dagli statuti regionali, ma scollinato il crinale di metà legislatura non si affaccia in alcuna Regione il profilo di un decente testo statutario. Le commissioni statuto sono bloccate, nessuna esclusa, dalla sudditanza del ceto politico regionale alle convenienze nazionali e dalle divisioni che attraversano gli stessi schieramenti polarizzati.

Stiamo assistendo alla versione istituzionale del “Finale di partita” di S. Beckett, con gli attori politici consapevoli del tempo che si va consumando ma prigionieri della propria impotenza.

L’urgenza di un approdo statutario che riscriva le regole del gioco e definisca un nuovo, doppio baricentro dei rapporti Presidente-Giunta-Consiglio, da un lato, Regione-Province-Comuni, dall’altro, è particolarmente urgente in Lombardia, dove lo sradicamento dei vecchi assetti è più profondo e più accentuato lo squilibrio istituzionale.

In effetti, Formigoni ha spinto la sua iniziativa, in questi anni, “fino ai limiti della Costituzione”, per dirla con le sue parole, rendendosi ben conto, in realtà, di averli varcati in alcune circostanze. Vedi i criteri di assegnazione del buono scuola o i quesiti e le modalità di indizione del mancato referendum sulla devolution.

Il modello formigioniano di gestione del potere è la più palese rappresentazione dei guasti prodotti dal decisionismo mediatico, dalla concentrazione dei poteri nelle mani di un uomo solo, insediato da una diretta legittimazione popolare, indisturbato per il mancato contrappeso assembleare e sottratto a procedure trasparenti di controllo.

Ha ragione Bragaglio a richiamare la preoccupazione di Ralf Dahrendorf su

un certo regionalismo che rappresenta “la sfida più insidiosa ai valori dell’ordine liberale”. Insedate “a metà strada, tra lo Stato-nazione e le comunità locali”, cioè tra due livelli storicamente sedimentati e familiari, le Regioni italiane sono messe di fronte, oggi, alla scommessa della loro identità.

Il ristagno dell’iniziativa politica, il lento franamento delle commissioni statuto verso l’esaurimento della legislatura aprono varchi amplissimi al consolidarsi di una deleteria costituzione materiale, che è il prodotto dell’allineamento della crisi dei partiti, dell’emergere delle lobbies, dell’affermarsi di un corrivo populismo, dello snaturamento della concertazione in consociazione, del ritorno alle politiche di bilancio come strumento di consenso. Collante e simbolo delle dinamiche del maggioritario deformato è la figura “titanica” del presidente-governatore, il suo modello di governo è la concentrazione dei poteri, il suo terreno di coltura è l’antipolitica.

Sì, l’antipolitica, l’estrema risorsa degli avventurieri, promossa a modello vincente e riproducibile dalla discesa in campo dell’imprenditore tribuno. Antipolitica è la calcolata esorbitanza degli impegni elettorali, la riduzione della complessità dei problemi alla scaltra semplificazione dei messaggi, la sostituzione della pratica e della cultura del buon governo (che è fatto di concretezza e di sobrietà) con le campagne mediatiche, le “politiche estere”, i proclami enfatici sui cieli puliti e le auto all’idrogeno.

In effetti, oggi i governatori si muovono soprattutto sul palcoscenico mediatico. Sono prigionieri della sindrome degli effetti speciali. Nel frattempo, gli istituti della democrazia si logorano, il ceto politico si impoverisce, l’opinione pubblica si disamora e, soprattutto, i problemi restano irrisolti e si cronizzano.

Vedi la Lombardia. Dopo sette anni e mezzo di “governatorato” Formigoni è forse in grado di presentare un bilancio all’altezza degli impegni assunti, della bulimia mediatica profusa e delle attese della società lombarda? Certamente no, tanto dal punto di vista delle politiche sanitarie e sociali (dove si registrano, piuttosto, significativi passi indietro), quanto da quello delle politiche per le infrastrutture e lo sviluppo, per l’ambiente e la mobilità, per la ricerca e la cultura.

Abbiamo assistito a una involuzione dei fini propri dell’istituzione Regione, a una implosione autoreferenziale. Fine ultimo dell’azione di governo è la promozione dell’immagine del governo medesimo. Il governatore tribuno ha innanzitutto un programma da realizzare: promuovere se stesso, assicurare a sé e alla sua lobby fortune politiche, estese relazioni e canali privilegiati di accesso alle risorse finanziarie pubbliche.

La stessa pratica della concertazione è diventata altra cosa dei patti che, agli

inizi degli anni novanta, hanno contribuito a salvare il Paese dalla bancarotta, mettendo sotto controllo redditi e inflazione e consentendo lo storico agguancio dell'Italia all'Europa di Maastricht.

Con il Patto per lo sviluppo del maggio 1998, ripreso e rilanciato con un secondo accordo del settembre 2001, l'atto concertativo cessa di essere un accordo limitato e chiaramente finalizzato, stipulato con pochi importanti soggetti sociali, sottoposto a verifiche periodiche, per diventare un cerimoniale consociativo a cui associare decine di sigle. Un atto del tutto inutile e inverificabile, se non fosse che esso serve innanzitutto a legittimare la centralità (e il centralismo) del Presidente e a giustificare ulteriore sottrazione di funzioni al Consiglio. Un singolare esempio di eterogenesi dei fini per i rappresentanti delle parti sociali: essi concorrono a stipulare un patto che dovrebbe servire ad allargare l'area della *governance*, mentre l'esito, nella concezione e per la gestione formigoniana dello strumento, produce una concentrazione degli strumenti di *government*, con il vantaggio di una doppia sottomissione, interna dell'assemblea legislativa, esterna del sistema delle autonomie locali, relegato al simulacro impotente della Conferenza regionale delle autonomie. Le nuove regole del gioco, un assetto equilibrato dei poteri, la stabilizzazione dell'edificio del maggioritario regionale, la definizione di un meccanismo virtuoso di relazioni con le realtà istituzionali e le autonomie sociali della Regione non risolvono di per sé i nodi che gli anni novanta ci hanno consegnato e che hanno prodotto una crisi visibile della politica, ma sono la condizione risolutiva per affrontarla. A questo servono i nuovi statuti regionali.

Il libro di Claudio Bragaglio è utile, proprio come una buona riunione, perché ci offre delle esaustive riflessioni, come accade ascoltando una franca discussione, ma soprattutto perché si conclude con una ipotesi di lavoro.

Non poteva che essere così, conoscendolo.

**Pierangelo Ferrari**

# CAPITOLO I

## CRISI E TRANSIZIONE

La trasformazione che ha caratterizzato gli anni '90 ha impresso una spinta profonda a favore delle autonomie locali. Il federalismo, al di là delle diverse connotazioni politiche, ha rappresentato il denominatore comune di un processo che nella contrapposizione al centralismo statale ha cercato di definire un proprio profilo identitario.

La fenditura tra centro e periferia è penetrata in profondità, ha coinvolto assetti istituzionali e sociali, si è diramata in molteplici direzioni. Rivolta fiscale, questione settentrionale, antistatalismo, autogoverno locale, per non dire di un rischioso richiamo alla secessione, hanno rappresentato i diversi capitoli di un malessere sociale e di una iniziativa politica che hanno comunque spinto nella direzione di una risposta caratterizzata da un ampliamento dei poteri territoriali.

Da tempo, però, si avverte che sotto le increspature della dialettica politica, e specularmente all'esibizione di uno strappo costituzionale rappresentato dalla *devolution* della Lega Nord, si sono rimessi in moto processi di *restaurazione centralista*.

La fase di recessione economica, il riflesso di una legge finanziaria che restringe drammaticamente risorse ed autonomia per gli enti locali, la difficoltà nell'applicazione della riforma del Titolo V della Costituzione e delle "leggi Bassanini" sul federalismo amministrativo, nonché l'immobilismo della riforma statutaria nelle varie Regioni rappresentano segnali inequivocabili d'un mutamento di ciclo. O, quanto meno, di una situazione di stallo tra riforma federalista e restaurazione centralista, mentre risulta esplicito il tentativo del Centro Destra di ricomporre le fratture entro lo spazio dello stato e del decisionismo politico.

Non a caso, in questo periodo si è cercato di ricentralizzare il sistema della regolazione dei rapporti, sia in campo politico che sociale e sindacale (intervento sul sistema dei diritti del lavoro e dell'articolo 18 dello Statuto, bilateralità degli enti ed istituzionalizzazione del sindacato), sia nel governo delle risorse (legge finanziaria). Per non dire poi del sistema informativo e della amministrazione della giustizia.

Il pendolo torna ad oscillare verso lo Stato, ci ricorda I. Diamanti e, seppure irrisolta, la "questione settentrionale" è sparita dal confronto, mentre "la mobilitazione politica si svolge attorno ai luoghi del potere centrale" e "sembra passata l'epoca delle autonomie locali che conquistano il centro del potere"<sup>1</sup>.

Se l'orizzonte della riforma federalista rischia di appiattirsi, non per questo

si è assopito il conflitto tra centro e periferie per l'attribuzione delle risorse. In particolare, il contrasto si manifesta sul ripianamento del *deficit* dei sistemi sanitari regionali e di protezione sociale che rischiano l'esplosione, costringendo le Regioni ad assumere una iniziativa clamorosa con il ricorso al Tar contro la legge finanziaria od una Regione come la Lombardia a smentire gli impegni assunti con i cittadini introducendo una pesante addizionale Irpef e *ticket* per le prestazioni sanitarie.

La visione di un federalismo inteso come regime di governo possibile in tempi di bilanci floridi ed in fase di espansione della spesa pubblica è quanto di più errato si possa immaginare. In realtà, il pluralismo della geografia politica italiana è fattore costitutivo dello sviluppo e l'articolazione territoriale, compresi i distretti produttivi, ha consentito la ripresa economica nella fase più acuta della crisi del fordismo industriale. Le politiche di centralizzazione che oggi si vanno imponendo finiscono per avvitarle su se stessa la crisi, mentre "se c'è una necessità dappertutto riconosciuta in tempi di globalizzazione è proprio quella della riorganizzazione del territorio in nuclei produttivamente e culturalmente coesi"<sup>2</sup>.

In altri termini, il "federalismo autonomistico", ovvero la promozione del pluralismo territoriale e municipale, ed un'idea di Regione, intesa come "una federazione di comuni", non rappresentano una variabile politica indifferente<sup>3</sup>. Infatti, tali elementi possono contrastare l'affermazione di un decisore politico monocratico e, nel contempo, anche la prevalenza del mercato nella sfera delle relazioni sociali, derivante da una progressiva privatizzazione dei *welfare* territoriali.

## SCELTE POLITICHE E STRATEGIE ISTITUZIONALI

Lungo un percorso contraddittorio si sono realizzate trasformazioni politiche ed istituzionali che hanno inciso profondamente nell'ordinamento dello Stato. Ma un nuovo e stabile equilibrio istituzionale non è ancora stato raggiunto e la transizione rimane ancora rischiosamente in bilico tra un modello di *democrazia consensuale* (o consociativo) ed un modello di *democrazia competitiva* (maggioritario o di alternanza).

Un'attività di revisione costituzionale si è imposta nel corso del tempo senza che i battenti di un'Assemblea Costituente siano mai stati aperti, con alle spalle il fallimento di tre Commissioni bicamerali, predisposte per attuare le riforme necessarie. L'ultima Commissione, presieduta dall'on. Massimo D'Alema, era riuscita a licenziare un testo che è poi naufragato in Aula parlamentare, a seguito della opposizione dell'on. Silvio Berlusconi, fortemente condizionata dal tema della giustizia. Ma non era mancato già in sede di

Commissione un colpo di scena che successivamente si è rivelato carico di conseguenze negative, per la tenuta stessa del Centro Sinistra, con il voto a sorpresa della Lega che ha fatto conclusivamente propendere la Commissione verso l'adozione di un modello di governo semipresidenziale, analogo a quello francese. Una soluzione che, unitamente all'introduzione di un sistema elettorale maggioritario, aveva diviso lo schieramento dell'Ulivo e reso difficoltoso il percorso costituente sul versante stesso dell'iniziativa del governo Prodi.

Il processo di riforma è stato quindi spezzato, ma parte di quel testo ha registrato comunque una evoluzione positiva in quanto la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione è stata successivamente approvata in Parlamento nel 2001, seppure con un numero risicato di voti, e confermata poi da un referendum popolare.

La scelta politica che ha portato alla definitiva approvazione in Parlamento della riforma federalista è stata particolarmente accidentata, ma è risultata quanto mai opportuna e necessaria, anche se il quadro delle difficoltà ha fatto emergere in fase conclusiva divisioni ed incertezze del Centro Sinistra.

In tutta questa vicenda hanno esercitato un ruolo significativo molteplici fattori. Tra questi, l'iniziativa – tutta politica, al di là degli aspetti strumentali – assunta dal Centro Destra della Regione Lombardia che ha deciso, con forte impatto di carattere nazionale, di promuovere un referendum consultivo sugli stessi temi riproposti oggi con la *devolution* e di scatenare una polemica contro il Governo Amato su possibilità e modalità di celebrazione della consultazione stessa.

Sul tema del federalismo le incertezze del Centro Sinistra si sono evidenziate non solo nella fase conclusiva della legislatura. Infatti il Centro Sinistra ha manifestato sul lungo periodo divisioni significative ed ha poi intrecciato disegni contrastanti, alcuni di questi effettivamente autonomistici, altri di più corto respiro e prevalentemente motivati dalla necessità di contenere tatticamente il ribellismo sociale espresso dalla Lega Lombarda.

Non a caso l'Ulivo ha presentato al proprio interno vistose divergenze, sia sulla forma di governo che sulla forma di stato ed ogni tentativo di mediazione è risultato quanto mai impervio.

Il programma de l'Ulivo, presentato da Romano Prodi nel dicembre del '95, prevedeva la formazione di un "Governo del Primo Ministro", attraverso un meccanismo di *indicazione* del *premier* sulla scheda, "investito a seguito di un voto di fiducia parlamentare in coerenza con gli orientamenti dell'elettorato". Una scelta che prevedeva, inoltre, l'automatico scioglimento delle Camere di fronte ad un eventuale cambio di maggioranza, ma nel contempo anche la possibilità di sostituire il *premier* all'interno della stessa maggioranza

con il metodo della “sfiducia costruttiva”. A meno di un anno di distanza, nel novembre del '96, il Documento della maggioranza del PDS (presentato da D'Alema, Veltroni, Mussi, Salvi ed altri) indicava nel “governo del *premier*” l'opzione privilegiata, ma dichiarava al tempo stesso la disponibilità “a prendere in considerazione anche l'ipotesi di un adattamento alla situazione italiana del modello semi-presidenziale”<sup>4</sup>.

La modifica della posizione, seppure adombrata attraverso l'ipotesi di una subordinata per il semipresidenzialismo, è maturata in realtà nella fase precedente alle elezioni politiche del 21 aprile del '96, in particolare in coincidenza con la crisi del gennaio '95 e il tentativo della formazione di un “governo costituente” presieduto da Antonio Maccanico, il cui documento programmatico si indirizzava verso il semipresidenzialismo francese. Una posizione, questa, destinata ad aprire problemi nel Centro Sinistra, e nello stesso PDS entro cui si manifestava una diffusa ostilità al presidenzialismo. Ostilità resa esplicita quando l'on. Massimo D'Alema aveva dichiarato la sua non contrarietà all'elezione diretta del Presidente della Repubblica, e solo successivamente assopita a seguito del fallimento del tentativo di Maccanico.

Intervenendo alla Camera nell'agosto del '95 l'on. D'Alema, pur “non mettendo l'elmetto in testa e non gridando alla dittatura” di fronte al presidenzialismo, aveva sostenuto in polemica con l'on. Berlusconi una posizione contraria al presidenzialismo stesso ed indicato una diversa prospettiva: una riforma federalista dello Stato, una Camera delle Regioni, “un capo del governo indicato dai cittadini, sul modello delle grandi democrazie europee, ed eletto dal Parlamento, con un meccanismo di sfiducia costruttiva che consenta di rovesciare un governo solo in presenza di una maggioranza e di un leader”<sup>5</sup>. M. D'Alema definiva questo come un modello di governo più forte ed efficace, più europeo, rispetto al presidenzialismo, e sottolineava: “un'altra prospettiva mi pare avventurosa, improbabile, propagandistica”.

A due anni di distanza, i termini della questione venivano diversamente posti in una fase resa complessa dal confronto in Commissione bicamerale. Infatti, a situazione ancora aperta, M. D'Alema faceva un bilancio del confronto sostenendo la validità democratica sia del premierato che del semipresidenzialismo, e motivava altresì la necessità di superare una concezione basata sulla “centralità del Parlamento”. Il Segretario nazionale dei D.S. prendeva quindi le distanze dallo “storico pregiudizio” di chi attribuisce al presidenzialismo “i germi della deriva plebiscitaria”, sostenendo che “nei paesi europei a regime repubblicano l'elezione diretta del capo dello Stato è prevista dappertutto salvo che in Italia e in Germania, le nazioni che più recentemente sono state segnate da esperienze totalitarie”<sup>6</sup>.

Nella valutazione dei modelli, a giudizio dell'on. D'Alema, il premierato avrebbe finito per incorporare una forte dose di presidenzialismo e di personalizzazione, viceversa "il modello semipresidenziale... avrebbe mantenuto intatto il rapporto di fiducia con la sede di rappresentanza politica, accompagnandosi quindi a una forte valorizzazione del potere del Parlamento"<sup>77</sup>. L'andamento dei lavori della Commissione bicamerale, il blitz della Lega con il voto a sorpresa sul semipresidenzialismo, avevano decisamente spostato l'asse del confronto, determinando un'evidente oscillazione di posizioni. A quel punto, di fronte al rischio di un fallimento totale della Commissione, *ex malo bonum*, il semipresidenzialismo diventava una scelta che "rafforzava il vincolo tra i cittadini e le istituzioni", ed il presidente eletto direttamente "il garante della volontà popolare"<sup>78</sup>.

Percorso e conclusioni che hanno diviso non poco il Centro Sinistra. Notevoli diversità erano presenti nella valutazione dei diversi modelli di governo, che in realtà rinviavano ad una divaricazione anche sulle forme di stato, sul ruolo del federalismo, sulla natura di un nuovo Senato, inteso come Camera delle Regioni e delle Autonomie. Ma ancor più evidente la divisione nel Centro Sinistra riguardava il "convitato di pietra" della *legge elettorale* che non risulta di per sé materia costituzionale, ma che nondimeno condiziona intimamente il funzionamento dei meccanismi costituzionali, incidendo direttamente sul sistema della rappresentatività delle Camere e delle supreme magistrature elette dal Parlamento, e soprattutto condiziona l'evoluzione del sistema politico e partitico.

Non meno significativo risulta il fatto che l'introduzione del sistema maggioritario, se non accompagnata da un adeguato riequilibrio dei *quorum* elettorali, incrina profondamente il carattere stesso della *rigidità* della Costituzione, in quanto intacca il "peso reale" delle maggioranze qualificate richieste per le leggi di revisione costituzionale dall'art. 138 ed espone la Costituzione al rischio di instabilità, a seguito di cambiamenti ottenuti con mutevoli maggioranze *elettorali*.

Per quanto la legge elettorale non fosse parte della riforma costituzionale, essa ha rappresentato uno degli elementi più significativi del confronto, in quanto rinviava, oltre che alla definizione dei caratteri della rappresentatività politica e sociale, alla futura conformazione del sistema politico e dei partiti, alle strategie che attraversavano l'Ulivo, dividendo la coalizione ben più di quanto si volesse ammettere.

La situazione risultava così particolarmente complessa in ragione del fatto che sul tronco di un sistema di governo parlamentare veniva innestato un metodo elettorale maggioritario. A seguito di tale operazione, l'edificio istituzionale rischiava di accentuare le proprie profonde lesioni, introducendo uno squilibrio

di rappresentatività, inimmaginabili per il Costituente del '48. Al punto da poter prevedere l'elezione del Presidente della Repubblica o la modifica della Costituzione stessa effettuate, in applicazione dell'art. 138, da una maggioranza parlamentare rappresentativa però di una minoranza dell'elettorato.

Il principio stesso di maggioranza veniva esposto ad una alterazione di valore. Mentre per lungo tempo esso era coinciso con un'idea maggioritaria del consenso democratico, successivamente si è sempre più identificato con una maggioranza del solo voto parlamentare, resa possibile anche in presenza di un consenso elettorale minoritario, al di sotto della soglia del 50 per cento dei voti.

Sui referendum riguardanti la legge elettorale è stata giocata una partita politica decisiva nel decennio, con la vittoria del '93 e, a conclusione di un ciclo riformistico per via referendaria, con il mancato raggiungimento del quorum in due successive occasioni.

I rapporti interni ai partiti politici sono stati fortemente condizionati dalla modifica del sistema elettorale, forse ben più del modello di governo, ed in ogni caso l'attenzione si è concentrata sulla ingegneria istituzionale, al punto da ritenere la riforma dello Stato una delle risposte risolutive alla crisi aperta con "Tangentopoli" e, successivamente, alla sfida rappresentata dal populismo.

La stessa vicenda della crisi del governo Prodi ha trovato motivazioni nell'atteggiamento del partito della Rifondazione che risalgono alla scelta di un sistema elettorale di tipo seccamente maggioritario, che l'avrebbe inesorabilmente emarginato come soggetto politico autonomo. Non meno significative, al riguardo, sono risultate le tensioni che su questo terreno si sono periodicamente manifestate tra Democratici di Sinistra e Partito Popolare.

A fronte della centralità del tema delle riforme istituzionali, assunta nel periodo '95-'99, ha fatto seguito una caduta di attenzione da parte del Centro Sinistra, non ascrivibile solo all'incertezza dovuta alla sconfitta politica delle elezioni regionali del 2000 e successivamente delle elezioni politiche. Il tema delle riforme istituzionali è ritornato d'attualità, in particolare con un dibattito sulla forma di governo, a seguito della iniziativa assunta dal Presidente Berlusconi con una proposta di riforma semipresidenziale, evidentemente ritagliata sulle aspirazioni per un proprio futuro ruolo.

Ma, sotto il profilo più generale, il processo di riforma dello Stato ha subito un colpo d'arresto riguardante in particolare, l'attuazione delle riforme approvate per impulso del Centro Sinistra: il federalismo amministrativo (leggi Bassanini e relativi decreti attuativi), la definizione dei nuovi Statuti delle Regioni e l'applicazione della modifica del Titolo V della Costituzione.

Da tempo è aperta la discussione sulle ragioni delle difficoltà del percorso riformatore. Alcune critiche si sono soffermate sui limiti di un confronto *bi-*

*partisan* - uno *scambio politico* si è polemicamente affermato - che in sede di Commissione bicamerale avrebbe poi finito per favorire il Centro Destra. Altre critiche si sono rivolte ad un eccesso di centralità assegnata alla riforma istituzionale, dovuto ad una sopravvalutazione del processo di modernizzazione istituzionale e, per converso, ad una sottovalutazione della crisi sociale e delle problematiche del mondo del lavoro.

Una chiave interpretativa dell'intera vicenda va individuata anche nelle diverse prospettive politiche, ovvero in tutte quelle scelte che hanno subordinato il riordino istituzionale ad una strategia politica basata sull'affermazione di un sistema maggioritario e di un regime politico di tipo sostanzialmente bipartitico. Quindi, il nocciolo del problema avrebbe riguardato la sfida di egemonie che si è aperta nella coalizione dell'Ulivo, per l'individuazione di un posizionamento ritenuto centrale e non facilmente *condivisibile* con altre forze.

I richiami al sistema politico europeo, spesse volte approssimativi, risultavano condizionati dall'immagine di sistemi bipartitici e lo schema stesso del Parlamento europeo, con i raggruppamenti polarizzati tra Partito Popolare e Partito Socialista, ha facilitato questa interpretazione.

Da qui l'implicazione di alcune scelte: l'evocazione di una prospettiva per "la formazione di un partito di sinistra a vocazione maggioritaria", il passaggio dal PDS ai DS, con le incertezze sul ruolo e l'identità politica della "Cosa 2", i tentativi di costruire un'operazione mitterandiana di *rassemblement* e, successivamente, un partito del Presidente, attribuiti a M. D'Alema. Questi obiettivi solo apparentemente davano l'idea di un'eccessiva approssimazione od improvvisazione. In realtà, seguivano il filo logico di una evoluzione politica che intravedeva la necessità di superare la crisi indotta dalla frammentazione del multipartitismo e dal parlamentarismo assembleare, forzando il sistema verso la verticalizzazione decisionale e la semplificazione politico-istituzionale. In particolare, la breve stagione "mitterandiana" rispondeva nelle ambizioni al raggiungimento dell'obiettivo su cui il Craxi della "grande riforma" e dell'exasperato "politicismo" aveva fallito, ovvero quello di "vedere il problema della modernizzazione e dell'innovazione istituzionale come costruzione di un nuovo blocco sociale di forze".

In queste scelte si può registrare l'obbiettiva convergenza, per certi aspetti paradossale, dei sostenitori sia del "partito democratico", che del "partito socialdemocratico a vocazione maggioritaria". Sullo sfondo di queste diverse prospettive si proiettava infatti una sostanziale svalutazione dell'esperienza de l'Ulivo - quella *reale*, s'intende, non quella *immaginaria* - costruita come una coalizione strategica tra forze politiche e culturali diverse. Al di là dell'asprezza polemica assunta con l'intervento di D'Alema al seminario di Gar-

gonza nel marzo 1997, il ridimensionamento del ruolo de l'Ulivo era il frutto non tanto di una arroganza politica, come da più parti si è detto, ma di un calcolo che vedeva nell'esperienza ulivista una fase di passaggio dal bipolarismo di coalizione ad un sostanziale bipartitismo o, per meglio dire, ad un *bipolarismo a partito dominante*.

La critica rivolta dagli "ulivisti" ad un simile progetto non poteva certo risultare particolarmente incisiva, perché al di là del richiamo all'immagine dell'Ulivo – per non dire ad un presunto ed imperscrutabile "spirito originario" - anch'essi prefiguravano un'evoluzione dell'Ulivo verso qualcosa di ben diverso dall'alleanza che effettivamente aveva visto la luce con le elezioni del '96.

Difficile oggi individuare con certezza il carattere originario od il momento fondativo del Centro Sinistra. La formulazione che ne ha dato Walter Veltroni nell'articolo che ha rilanciato la formula, sull'Unità dell'11 luglio del '94, parla di un "incontro tra una sinistra moderna e di governo e un centro cattolico e laico forte e rinnovato" per dar vita ad una "coalizione democratica"<sup>10</sup>, mantiene intatta la sua validità, peraltro sperimentata già in fase di decollo con le elezioni nell'autunno del '94 a Brescia. Una scadenza amministrativa che ha immediatamente assunto una valenza di carattere nazionale, a seguito dell'elezione a Sindaco di Brescia del fondatore del Partito popolare, l'on. Mino Martinazzoli, a capo di uno schieramento di Centro Sinistra e dopo il fallimento dell'esperienza politica dei "Progressisti".

Per quanto fosse chiaro il punto d'avvio rappresentato dalla convergenza tra centro e sinistra, sulla prospettiva rimaneva aperta un'ambiguità di fondo che finiva per condizionare le scelte di carattere istituzionale ed elettorale. Un'ambiguità, o per meglio dire una *ambivalenza*, che M. D'Alema, da Presidente del Consiglio ha successivamente evidenziato nelle Dichiarazioni programmatiche di insediamento nell'ottobre del 1998, quando ha ricordato la compresenza di due strategie, l'una basata sulla prospettiva politica di un incontro di lungo periodo tra una sinistra riformista e forze di centro, l'altra basata sull'idea che "la coalizione di centro sinistra contenga in sé entrambi i termini del futuro bipolarismo"<sup>11</sup>.

Se si passano in rassegna le posizioni assunte dagli esponenti più significativi del PDS e, successivamente, dei DS può essere colta una sottovalutazione del valore della coalizione politica. Gli uni attenti ai movimenti della società, alla "riemersione di sinistre sommerse", ad una cultura tendenzialmente antipartitica. Gli altri al modello europeo dei grandi partiti socialdemocratici e laburista. Gli uni attratti da un nuovo riformismo democratico, sintesi e superamento di storie e culture politiche ormai datate, retaggio delle divisioni travolte dal crollo del muro di Berlino. Gli altri sostenitori di un nuovo rifor-

mismo socialista – la “Terza via” - sempre meno socialdemocratico e sempre più liberale, sintesi anch’esso di nuovi percorsi verso cui orientare l’esperienza stessa de l’Ulivo. Al punto da poter immaginare anche l’adesione al partito socialista europeo da parte di forze e realtà cattolico-democratiche. Il tema del futuro della sinistra italiana, e più in generale dell’Ulivo, risultava così pienamente inserito nella più ampia riflessione presente su scala europea. E non lo è da meno oggi. L’Europa, ci ha ricordato giustamente M. D’Alema, ha rappresentato il “nocciolo del programma di Prodi e del centrosinistra, il nucleo di una nuova visione dell’Italia e del nostro futuro” ed è su questo orizzonte europeo che va ridefinito anche oggi il riformismo, nelle sue diverse articolazioni.

Per questo il nuovo progetto deve essere “in grado di restituire alle differenze interne al campo riformista una dignità e una piena cittadinanza politica e culturale”. Un Ulivo che diventi “una confederazione di soggetti”, sottolinea D’Alema, in quanto “l’alleanza strategica di un centro e di una sinistra riformisti, infatti, è sempre più l’orizzonte lungo della rivincita delle forze progressiste in Europa”<sup>12</sup>. E non a caso ritornano i termini *politici* di un rapporto complesso ed irrisolto tra *centro* e *sinistra*. Semplicemente perché essi sono e rimarranno politicamente strategici, pur nel quadro di soggetti politici significativamente cambiati in questo decennio con la scomparsa del PPI e la formazione della Margherita e la trasformazione del PDS in DS.

Le vere innovazioni politiche e sociali hanno un passo più cadenzato e lento della fantasie lessicali, spesso evocate proprio per surrogare la debolezza del progetto politico. Meno che in passato, ma sopravvive ancora la tentazione di ricorrere alla magia della formula “*nomen omen*”, nella illusione che il presagio stia nel nome, più che nei processi sociali, e che le difficoltà della coalizione dell’Ulivo si risolvano non investendo convintamente su di essa, ma semplicemente cambiandone il “logo”.

Un ulteriore problema si poneva all’interno del Centro Sinistra, con particolare riferimento ai rapporti con la componente cattolico-popolare, con una sinistra inadeguata nel formulare una convincente risposta. La “questione cattolica” tendeva a diventare un problema di rapporti con la Chiesa, non tanto con i soggetti *politici* di ispirazione cattolica<sup>13</sup>, portatori di un valore politico e sociale peculiare in Italia, decisivo e non surrogabile nell’ambito di una coalizione di Centro Sinistra.

Non è casuale, infatti, che il tema cruciale del “centro” sia stato sostanzialmente declinato in modo contraddittorio. Ora negandone l’esistenza, ritenendolo un fattore geo-politico ereditato da una stagione consociativa e destinato quindi a scomparire in un sistema di tipo bipolare. Ora immaginando il

centro come uno spazio elettorale indifferenziato e contendibile, composto da un'opinione pubblica priva di forti radicamenti culturali, su cui esercitare l'iniziativa modernizzante di una sinistra a-ideologica, di un partito "pigliatutto - *catch all parties* - per richiamare la famosa formula di Kirchheimer. In altri termini la *questione del centro*, riemersa in tutta la sua strategica rilevanza dopo l'esplosione del sistema di mediazione politica e sociale della DC, non è stata adeguatamente problematizzata, anche alla luce della storia "anticomunista" di ceti professionali e produttivi, soprattutto del Nord. Il sedimentamento culturale del profondo Nord, intriso di anticomunismo, di tradizioni popolari cattoliche, di organizzazioni sociali, di autonomismo municipale, tendenzialmente antistatale, registrava una crisi di rappresentanza, ma questo complesso invasivo sociale alla ricerca di nuovi referenti politici non veniva certamente azzerato dalla scomparsa della DC.

La risposta dei DS ha peccato di semplificazione nell'analisi politica, attratta dall'ambizione di poter facilmente acquisire una eredità elettorale che si riteneva debolmente rivendicata sull'area di centro da altri soggetti della coalizione. I DS hanno tentato, peraltro in modo contraddittorio ed incerto, di esercitarsi sull'asse di uno spostamento moderato, e per taluni aspetti liberale, al punto da stabilire al Congresso di Torino che "la sinistra del socialismo liberale del Duemila è la nostra identità politica". Una definizione che risentiva di una certa improvvisazione e destinata a suscitare più d'una perplessità, non tanto perché non dovesse essere recepita e considerata parte integrante dei D.S. *anche* la tradizione socialista liberale, quanto piuttosto nel far coincidere, a tutto tondo, la nuova identità di un partito della Sinistra con l'esperienza del socialismo liberale.

La riflessione di N. Bobbio al riguardo lascia pochi dubbi nel rilevare come, al di là del valore di una esperienza quale è quella di C. Rosselli, il socialismo liberale e lo stesso liberalsocialismo abbiano rappresentato formule elitarie e minoritarie nella storia del Paese, "costruzioni dottrinali e artificiali fatte a tavolino, più verbali che reali", con un "valore teorico debole"<sup>14</sup>.

L'impostazione congressuale non è sfuggita alla critica puntuale di uno storico attento come M. Salvadori che ha rilevato uno sforzo insufficiente "per sfuggire alla subalternità neoliberalista", in quanto risultava sfumata la priorità di affermare la cittadinanza sociale, ovvero il valore dei diritti sociali, e non semplicemente quelli individuali o genericamente umani, con una nuova coniugazione del concetto di equità e di eguaglianza con quello di libertà<sup>15</sup>.

Seguendo le tracce dei diversi percorsi politici praticati in questi anni risultano sufficientemente chiare le scelte di politica istituzionale fatte dal Centro Sinistra, ed in particolare dai DS che hanno rivestito funzioni politiche decisive, oltre che come partito di maggioranza relativa dell'Ulivo, come partito

che ha sollecitato la costituzione della Commissione bicamerale, presieduta dall'on. M. D'Alema, e dopo la crisi del Governo Prodi la responsabilizzazione dello stesso D'Alema alla presidenza del Consiglio.

In altri termini, la partita che il PDS-DS ha aperto a tutto campo nella definizione del percorso costituente è stata quella di non ancorare il progetto di riforma istituzionale ad una preventiva convergenza interna alla maggioranza di governo. In ciò assecondato dallo stesso Prodi che riteneva di poter mettere in questo modo il Governo al riparo dalle divisioni presenti in maggioranza sui temi di carattere istituzionale.

Alla prova dei fatti tale scelta è risultata un grave errore politico per il Centro Sinistra. E per i DS. Il confronto sulle modifiche costituzionali, aperto senza maggioranze precostituite, si presentava formalmente ineccepibile, ma sostanzialmente esposto ai condizionamenti del Centro Destra. In una situazione di tensioni aspre, in piena crisi di sistema politico, con le crepe di "tangentopoli" in evidenza, l'esplosività del problema riguardante la giustizia ed il conflitto di interessi è difficile si potesse davvero immaginare un confronto sulle modifiche costituzionali condotto in campo neutro.

In realtà, la scommessa è stata giocata, soprattutto da settori dei DS, immaginando che l'evoluzione verso un sistema politico fortemente polarizzato potesse trovare alcuni interlocutori affidabili nel Centro Destra, interessati anch'essi alla reciprocità di una legittimazione ed a fare "terra bruciata" d'ogni ipotesi di "rinascita centrista" o di "rinascita democristiana". Un obiettivo politico che risultava al tempo stesso collegato alla riscrittura di un nuovo patto costituente, resa necessaria per affrontare "il grande problema della 'costituzionalizzazione' di questa destra attraverso un negoziato sulle regole e le istituzioni"<sup>16</sup>.

Per quanto poi riguarda il merito della riforma istituzionale sulla forma di governo, la via per definire ancora oggi un convincente accordo nel Centro Sinistra è già stata tracciata dalle Tesi dell'Ulivo del 1995, con una posizione che può certo essere precisata e migliorata, ma che rimane valida nella sua impostazione di fondo, ovvero la proposta di un *Premier* indicato espressamente dall'elettorato e successivamente investito dal voto di fiducia del Parlamento, con possibilità della sostituzione del *Premier* all'interno della stessa maggioranza con il metodo della sfiducia costruttiva. Ma il problema non si presenta di facile soluzione, anche se all'interno del Centro Sinistra ha perso terreno l'ipotesi del semipresidenzialismo, con i problemi di possibili e difficili "coabitazioni", ma anche perché si ritiene diventi rischiosa la politicizzazione dell'elezione diretta di un presidente, privato di fatto della sua funzione di garanzia. L'ipotesi che raccoglie una maggiore adesione rimane quella del *premierato*, ma ad una più puntuale definizione emergono soluzioni non coincidenti. Nel-

lo schema della democrazia competitiva, come rileva S. Fabbrini, “il potere è fortemente concentrato nell’arena di governo” e “le istituzioni sono politicamente fuse, nel senso che il Parlamento e il Governo sono tenuti insieme da un’unica e omogenea maggioranza politica”<sup>17</sup>.

Il dibattito su “quale premierato” rimane aperto in punti non secondari. Infatti, in un recente incontro della Fondazione “Italianieuropei”, S. Fabbrini ha sostenuto la tesi che la situazione di pluripartitismo esistente in Italia e la realtà composita delle coalizioni rendono indispensabile una forma di elezione che consenta di “incollare le coalizioni elettorali”, e di istituire una “protezione istituzionale” del primo ministro, se si intende assicurare stabilità. Una protezione che va assicurata con l’istituzionalizzazione del bipolarismo che può essere raggiunta solamente con l’elezione diretta del primo ministro e della sua maggioranza. E questo, anche a differenza dagli altri paesi europei, dove lo stesso obiettivo è perseguito *de facto*, data la diversa natura del sistema partitico basato su un bipolarismo a partito dominante.

In questa ipotesi, un primo ministro eletto direttamente non potrà quindi essere sostituito per via parlamentare ed è necessario sia dotato del potere di scioglimento delle Camere. Infatti, in coerenza con la logica di un premierato forte, a quel punto diventa dirimente l’attribuzione al *premier* stesso, che è stato sfiduciato, la possibilità di richiedere al (o di esigere dal) Presidente della Repubblica lo scioglimento delle Camere, sulla base del modello svedese, e con modalità condivise da vari studiosi, tra i quali, M. Salvati e S. Ceccanti<sup>18</sup>.

Ma una impostazione che attribuisce un così rilevante potere al Primo Ministro ha registrato un qualche interrogativo ed una correzione non secondaria. Risulta infatti particolarmente condivisibile la posizione sostenuta recentemente dall’on. Piero Fassino che ritiene necessario, in coerenza con le riforme fatte, rafforzare il ruolo del *Premier*, ma nel contempo - in un quadro di democrazia bipolare e maggioritaria già affermata - respingere l’introduzione della elezione diretta del Presidente della Repubblica o del Capo del Governo, che rappresenterebbe “un eccesso ed una deriva plebiscitaria”<sup>19</sup>.

Tale soluzione, ipotizzata su scala nazionale, potrebbe trovare ulteriore riscontro, e quindi un supplemento di legittimazione, anche sul versante della *forma di governo regionale*. Non a caso, analoghe riflessioni sono state avanzate su scala regionale con la proposta, approvata dalla Direzione lombarda dei DS, che prevede per la Regione un sistema che “lasciando in capo al corpo elettorale l’*indicazione* del presidente e della maggioranza di governo, ridefinisca un equilibrio di poteri tra presidente e consiglio”<sup>20</sup>.

Si coglie in questa posizione un evidente mutamento di registro politico, una vera e propria svolta rispetto ad una fase precedente. Per anni si è individua-

to il fulcro della crisi nella “debolezza dei governi” e nella “onnipotenza dei parlamenti”, si è ritenuto che il *deficit di governabilità* dei sistemi istituzionali fosse il punto dirimente, cui rispondere con forme di “democrazia immediata” e di legittimazione diretta.

Una risposta a queste problematiche è stata data in termini di riforma, con il rafforzamento dei meccanismi di stabilità e di decisionalità, ma essa ha aperto altri problemi, che non possono essere sottaciuti e che riguardano gli equilibri istituzionali ed il bilanciamento del sistema con *checks and balances*.

Come ci ricorda il liberale R. Dahrendorf “la crisi attuale della democrazia è piuttosto una crisi di controllo e di legittimità di fronte ai nuovi sviluppi economici e politici”, con i Parlamenti che hanno perso potere, “non tanto in termini di produzione legislativa, ma in termini di controllo dei governi”. Cui si aggiunge il grave rischio di “un autoritarismo strisciante dei governanti”, che “si sentono esonerati da ogni effettivo confronto con l’opposizione”, al punto che “questi governi privi di opposizione sono infatti una minaccia per la stessa democrazia”<sup>21</sup>.

La riconsiderazione critica delle proposte di riforma istituzionale avanzate dal Centro Sinistra al governo, ed in particolare dai DS, risulta quanto mai ampia e, seppure con un qualche rimpianto per le occasioni perse o malamente affrontate, emerge la consapevolezza della opportunità di ricercare vie diverse dalle formule presidenzialiste, o di analogo tenore quale quella rappresentata dal “Sindaco d’Italia”.

Una formula, quest’ultima, che nasce, come sottolinea giustamente F. Bassanini, da una “commistione tra governo parlamentare del primo ministro e governo presidenziale”, che risulta valida e non presenta particolari problemi però soltanto in un ambito amministrativo. Non a caso nell’esperienza europea, il modello adottato, con l’eccezione della Francia, è di tipo parlamentare (o semiparlamentare) che trova, sempre secondo Bassanini, nelle varianti inglese (premierato) e tedesca (cancellierato) due soluzioni distinte, ma non contrapposte. Infatti, entrambe le varianti mantengono in capo al Parlamento l’obbligo di assicurare stabilità, escludendo “crisi al buio”, ma nel contempo prevedono la possibilità di cambiare il *leader* di maggioranza, senza dover comportare lo scioglimento del Parlamento.

In base a tale impostazione, la ricerca delle forme di governo deve rispondere alla logica di non concentrare il potere in un *leader*, al punto da favorire una legittimazione personale che possa ricattare il Parlamento con la minaccia di scioglimento e “di rendere incerto il confine tra forme di governo democratiche e forme di governo cesaristiche, bonapartiste o peroniste”<sup>22</sup>.

Analoghe riflessioni sono state recentemente svolte da G. Amato e si sono

concretizzate anche in un Disegno di Legge costituzionale depositato al Senato, a firma dei senatori Bassanini, Amato, Mancino. In base a queste riflessioni, Amato ritiene “controproducente”, almeno per oggi, una qualunque forma di elezione diretta, sia del Presidente della Repubblica che del Presidente del Consiglio, in quanto il Paese “ha bisogno di un’alternanza non radicalizzata” e di una politica che “non fugga nuovamente dal plurale al singolare, dove ciascuno pretende di rappresentare l’intero”.

La governabilità – prosegue Amato – non deve andare a scapito dei “contropoteri di garanzia”, altrimenti si incrina profondamente la coesione nazionale. Tale coesione si realizza proprio attraverso l’esercizio della cittadinanza e l’espressione di domande sociali che non possono essere soverchiate da una concentrazione di potere politico, economico e mediatico<sup>23</sup>.

Il problema delle riforme istituzionali ha investito direttamente non solo il vertice dello Stato, ma anche il sistema autonomistico, con un processo di trasformazione federalista dello stesso *welfare*.

La chiave interpretativa che si è imposta negli anni è stata quella di immaginare che con la crisi del compromesso keynesiano e del fordismo, nonché con la rivolta fiscale dei produttori del Nord, il blocco sociale del *welfare* fosse diventato minoritario. Una valutazione solo in parte fondata, cui si è cercato di dare una risposta in termini di “rivoluzione liberale”<sup>24</sup>, che alla prova dei fatti è risultata unilaterale e limitata anche sotto il profilo del governo della modernizzazione. Forse l’aspetto che è risultato unilateralmente accentuato è stato proprio il carattere *antistatalista* della “rivolta” *antiwelfare*, cui rispondere, anche da sinistra, in termini “antistatalisti” per colpire elefantiasi, burocratismi, inefficienze, esosità fiscali.

In altri termini, si è in taluni casi acriticamente esteso il paradigma interpretativo dell’antistatalismo in economia, al settore della produzione di servizi di *welfare*, sovrapponendo in maniera impropria le due sfere di intervento.

Un’opposizione allo statalismo non coincide con un’opposizione al *welfare*, perché il bisogno di sicurezza sociale si è accresciuto, ed è sul tipo di risposta – lo statalismo, appunto – che si è appuntata la critica. Infatti studiosi attenti, come U. Beck, sottolineano che la “società del rischio”<sup>25</sup> si va imponendo nell’ambito di una “seconda modernizzazione riflessiva” e che appartiene alla nuova fase l’estensione delle insicurezze, siano esse globali o individuali, riguardanti il lavoro sempre più flessibile e precario, la sicurezza personale, la questione ambientale o il rapporto complesso con la multietnicità. Nell’assumere un tale punto di vista ci si rende conto che la crisi del *welfare* – delle sue forze di riferimento e del consenso sociale – riguarda principalmente il pilastro del suo *statalismo*, l’impianto gerarchico-amministrativo,

non i valori universali di sicurezza sociale. Anzi, è proprio la “società del rischio” che alimenta una crescente esigenza di sicurezza e di *welfare*. Il problema che ci si pone, quindi, è quello di intercettare un crescente bisogno di libertà e di autonomia, ridimensionando non il *welfare*, bensì lo *statalismo*, assicurando il passaggio del *welfare* dallo *state* alla *community*, in modo da delineare una *fuoriuscita non liberista dalla crisi dello statalismo*. Si tratta quindi di delineare un *welfare* delle opportunità, individuali oltre che sociali, che meglio possa realizzarsi con una “riforma federalista”, più che con una “rivoluzione liberale”, ovvero con una riorganizzazione più democratica, pluralistica e diffusa dei poteri pubblici su scala territoriale.

Una consapevolezza più convincente delle articolazioni sociali del bisogno di rappresentanza politica di ceti e settori sociali così diversificati ed in crisi avrebbe richiesto un di più di ambizione, commisurata sul ruolo decisivo di una sinistra riformista e moderna - ma pur sempre sinistra - che avrebbe dovuto investire sul *ruolo strategico della coalizione*. Un limite, questo, dovuto al fatto che si è pensato di dare una risposta di valore liberale ad una offensiva ultraliberista (di tipo sostanzialmente thatcheriano), quando ormai la fase politica ci esponeva, su scala europea e soprattutto in Italia, ad una offensiva di tipo populista<sup>26</sup>. L'offensiva populista ha assunto diversi contorni. In primo luogo la logica di un appello diretto al popolo, scavalcando gli istituti della democrazia rappresentativa, l'assunzione di decisioni sempre più personalizzate, l'affermarsi di “una democrazia senza democratici”, come ricorda R. Dahrendorf, che tende a sconfinare verso un “progressivo autoritarismo”. Un giudizio molto critico che Dahrendorf ritaglia anche sulla figura di Berlusconi e sul suo populismo, ritenendo che “è la sua natura, più che la sua volontà, che lo porta a rappresentare un rischio per la democrazia, perché lo spinge ad abusare del suo ruolo duplice di leader politico, proprietario di media e di un partito che non esisterebbe senza di lui”. Nel detenere il potere e nel controllare un impero mediatico, che rappresenta “un delicato strumento intermediario tra popolo e potere”, si crea una “pericolosa ambiguità” che il sociologo anglo-tedesco ritiene “totalmente contraria all'ordine liberale”<sup>27</sup>.

Un tale cambiamento di scenario politico non può certo essere affrontato - pur nel quadro di un *riformismo illuminato* rappresentato dall'esperienza di governo del Centro Sinistra - lasciando irrisolto sullo sfondo il tema della partecipazione democratica, sia nei termini della riorganizzazione politica dei partiti e dei soggetti sociali e sindacali, sia della risoluzione della crisi di rappresentatività democratica delle istituzioni.

Non è casuale che il registro critico, introdotto dall'on. Piero Fassino nella lettura della sconfitta politica delle elezioni del 2001, al congresso di Pesaro

dei DS, sia stato il richiamo all'errore di un "riformismo senza popolo". Un limite di cui solo in parte si avverte l'importanza, tant'è che si è ritenuto più utile rimarcare – in un modo che risente peraltro di una certa astrattezza - il limite di "un riformismo non fedele a se stesso"<sup>28</sup>.

La sfida del populismo, costituita dalla formazione di *leadership* populiste e plebiscitarie, penetra in profondità e "il rischio maggiore – osserva G. Amato - è la vittoria del populismo sulla democrazia", perché esso sa aggregare per sentimenti ed emozioni, alimenta insicurezza, risentimenti sociali ed etnici, producendo "non una organizzazione collettiva che funziona, ma l'esplosione delle ostilità degli uni contro gli altri"<sup>29</sup>.

Ma se le *leadership* populiste mettono a repentaglio persino i fondamenti delle democrazie, la risposta al problema di come "costruire delle identità comuni tra soggetti dai profili individuali profondamente diversi" non è stata ancora trovata. "Ci fu un'illusione – rileva ancora Amato – legata proprio al referendum del '93: che in fondo bastava liberarsi della proporzionale, darsi una legge maggioritaria e – *voilà* – avremmo avuto una democrazia nuova di zecca, perfettamente efficiente, con due grandi stamponi, uno a destra ed uno a sinistra, in cui calare tutta la realtà politica italiana". Illusioni di una ingegneria elettorale, "quella del maggioritario, infatti, era una risposta del tutto estrinseca ad un problema che ha bisogno di ben altro per essere risolto"<sup>30</sup>.

Del pluralismo politico è stato avvertito prevalentemente il limite della frammentazione, e non anche il valore della sua *insostituibilità* e la ricerca delle regole è stata condizionata da tale impostazione. Solo così può essere immaginata l'introduzione del collegio uninominale che può funzionare fisiologicamente in un regime bipartitico, ma che in regime pluripartitico rappresenta uno strumento di coazione. Infatti, esso può tecnicamente funzionare solo imponendo dall'alto la ripartizione delle candidature ed introducendo tra gli elettori la logica dello scambio politico nel voto espresso dai vari collegi, con un rapporto tra eletto e territorio affidato ad un meccanismo di ripartizione dei seggi basato su logiche partitiche di compensazione.

Una tale concezione avrebbe dovuto trovare il necessario corollario con l'introduzione, attraverso la via referendaria od in parallelo al lavoro della Commissione bicamerale, di un maggioritario secco, che avrebbe azzerato la sopravvivenza d'ogni forma di voto proporzionale, ritenuto terreno di coltura di operazioni centriste, di trasformismi e di "bipolarismi imperfetti". Il fallimento della via referendaria per la modifica in senso rigidamente maggioritario del sistema elettorale ed il cambiamento di strategia politico-istituzionale da parte del Centro Destra hanno tolto vigore a quella prospettiva e riaperto problemi di fondo.

Il Centro Sinistra – pur avendo realizzato una positiva esperienza di governo - si è trovato così privo di una prospettiva all'appuntamento politico delle elezioni regionali del 2000 e persino di *leadership* al momento decisivo delle successive elezioni politiche. La conclusione della vicenda delle riforme istituzionali ha assunto poi un carattere paradossale perché la riforma più incisiva approvata con la modifica del Titolo V era stata sostenuta dal solo Centro Sinistra in contrapposizione al Centro Destra. Un Centro Sinistra che non aveva saputo gestire – con il Governo Amato - in tempi utili la riforma stessa, rimasta per molti mesi nei cassetti, rimessa in moto tra diverse incertezze e sotto l'incalzare della iniziativa politica del Polo e della Lega, a seguito anche del referendum consultivo promosso dalla Lombardia, e da altre Regioni di Centro Destra intenzionate a seguirne le orme.

Si diceva del paradosso. E non solo. Perché nel momento in cui il Centro Sinistra portava a compimento la più importante riforma federalista, con Polo e Lega che vi si contrapponevano chiedendo il referendum “abrogativo”, la maggioranza di Centro Sinistra decideva inopinatamente di sottrarre al confronto elettorale il tema della riforma federalista, facendo slittare nel tempo la data di celebrazione del referendum popolare. Ed a sconfitta ormai consumata.

L'aver subordinato ad un disegno politico, eccessivamente condizionato persino dalle mosse tattiche, il progetto di una riforma costituzionale ha rappresentato un limite rilevante del Centro Sinistra ed in particolare dei DS. Soprattutto sul tema del federalismo le iniziative sono risultate contraddittorie, condizionate dalla strumentalità di un rapporto con la Lega, ma soprattutto è mancata la scelta più importante riguardante l'introduzione del Senato delle Regioni, sostanzialmente bloccata dalla posizione a suo tempo assunta anche dal Gruppo DS al Senato, presieduto dal Sen. Cesare Salvi.

## **INCOGNITE DEL FEDERALISMO**

Ciò che risulta sorprendente è il limite di una riflessione sull'attuazione di queste importanti riforme federaliste che hanno aperto una stagione molto complessa. Non si tratta solo di far corrispondere ad un soggetto diverso la titolarità di competenze che si trasferiscono dallo Stato alle Regioni ed agli Enti Locali. Infatti il federalismo non corrisponde soltanto alla applicazione di uno scorrimento verso il basso della sussidiarietà istituzionale, in nome della democrazia partecipativa e di una maggiore vicinanza al cittadino.

Per quanto lo spostamento del baricentro decisionale verso le istituzioni territoriali sia già di per sé importante sotto il profilo democratico, il federalismo comporta più radicalmente un cambiamento del sistema istituzionale e sociale, a partire dal riordinamento dal basso del *policentrismo* dei poteri lo-

cali. Un cambiamento che investe anche strategie e modalità organizzative dei diversi soggetti politici, sociali e sindacali. Infatti, l'apertura dell'orizzonte del *welfare* territoriale non può che potenziare le autonomie ed anche gli ambiti di concertazione locali.

Il progetto delle forze progressiste è quindi sollecitato ad operare nella sfera dell'autonomia locale in modo da individuare la nuova *forma politica* che consenta di saldare *riformismo istituzionale* e *riformismo sociale*. L'esperienza di una democrazia di governo locale (bilancio partecipativo, patti territoriali, partenariato sociale...) permette infatti di ricercare, meglio di quanto si possa fare a livello nazionale, concrete soluzioni nel governo delle amministrazioni locali e di ridurre la forbice che ancora separa il *riformismo* dalla complessa *realtà dei movimenti* e dall'*antagonismo sociale*.

Questa la sfida più ambiziosa per un progetto riformista che nel *welfare territoriale* individua lo spazio *politico* per la costruzione di un nuovo blocco sociale e di consenso, e non semplicemente la sostituzione, per via amministrativa, della burocrazia statale con quella regionale o comunale nell'erogazione dei servizi.

Con la crisi dei modelli nazionali e statali di regolazione sociale, il riformismo della sinistra è quindi chiamato ad assumere molteplici sfide, compresa quella di individuare un percorso di riforma del *welfare* che nel contempo rimoduli ed estenda un nuovo blocco sociale di consenso su scala territoriale. E' del tutto evidente che tale processo di trasformazione sociale non può che svilupparsi lungo l'asse strategico di un riformismo di governo, più che di un antagonismo politico, in modo da definire un progetto di società locale che possa far leva su un ampio sistema di convergenze politiche e sociali, su un vero e proprio "patto civico", nonché sul realismo degli obiettivi di innovazione da conseguire.

Con il cambio dei decisori istituzionali cambia anche la natura dei modelli sociali, e ciò chiama in causa principi costituzionali che investono la tavola dei diritti fondamentali e di cittadinanza, il loro carattere di universalità. E non meno significativo, il problema delle risorse nel quadro della solidarietà nazionale e del patto di stabilità europeo.

Si pensi ai temi della sanità, della istruzione o della sicurezza per rendersi conto che il mutamento del soggetto istituzionale comporta di per sé un cambio del modello sociale.

Non mancano coloro che nella fase di incertezza, per non dire di inquietudine di fronte alle proposte del Centro Destra, rimpiangono il ruolo dello Stato "gestore". E' questo un punto su cui è opportuno essere chiari. La crisi dello statalismo, al di là dei ritorni di fiamma di questo periodo, è ormai irreversi-

bile. Lo è sotto la pressione della globalizzazione, perché lo statalismo ha retto sulla base di un ruolo dello Stato nazione che non è più riproponibile<sup>31</sup>. Lo è in ragione di un'offensiva liberista che ne ha scosso le fondamenta, ma soprattutto di una crisi del modello statale socialdemocratico e keynesiano.

Ma anche là dove si ravvisasse – come risulta necessario in alcuni settori – l'opportunità di ricostruire una dimensione pubblica, a fronte dei fallimenti del liberismo, la nuova forma di statualità non può limitarsi a ripristinare i vecchi ed accentrati meccanismi dello statalismo economico ed imprenditoriale, sottratto all'economia di mercato.

Il problema della ricostruzione di una dimensione pubblica, non più solo statale, e di un nuovo rapporto tra pubblico e privato, va quindi affrontato sapendo che esso si coniuga non solo in termini di funzionalità dei modelli, ma di valori di libertà e di differenziazione che caratterizzano le società moderne sempre più stratificate, con gli estremi sociali sempre più distanti, in società in cui convivono problemi di inserimento sociale di immigrati in condizioni di indigenza e livelli qualitativamente elevati di consumo dei ceti medio alti.

La dimensione statistica del *welfare*, ispirata a modelli di società fordiste, non può che vedersi ridurre lo spazio di fronte a sé. La stessa frontiera che distingueva nettamente la sinistra dalla destra lungo il discrimine che separava il solidarismo sociale dal liberismo, spesso oggi si confonde assumendo connotazioni mobili.

Il federalismo da tempo risulta parte integrante dei programmi politici ma, per quanto riguarda le realizzazioni effettive, il quadro presenta notevoli criticità e permangono incertezze sulle modalità applicative dell'autogoverno locale.

Dopo una fase di particolare attenzione al problema, ora si registra una vera e propria inversione di tendenza, al punto da far ritenere tale prospettiva in crisi di fronte alla difficoltà di realizzazione e in ragione di una ingovernabilità della gestione della spesa e dei trasferimenti territoriali.

Le difficoltà ad affermare il federalismo in passato sono state fatte risalire alle resistenze messe in campo dalle forze centraliste e dalla permanenza di un modello statalistico.

È questo un elemento sicuramente fondato, ma un'attenta ricostruzione storica, e non solo della recente cronaca, ci consente di individuare punti di debolezza che hanno portato alle sconfitte di lungo periodo del federalismo italiano. Sconfitte dovute non soltanto alla pervicace difesa di un sistema centralista, ma spesse volte anche alla debolezza e contraddittorietà intrinseca del progetto autonomista.

Nel corso della storia si è dipanato un processo municipalistico che ha visto spesso gli enti locali impegnati nella difesa della propria autonomia nei con-

fronti di uno Stato invadente, ma altresì incapaci di definire un progetto in grado di realizzare una convicente alternativa di governo di tipo autonomistico. Non sono mancati progetti velleitari, atteggiamenti antisistema, visioni localiste incapaci di elevarsi a criteri di regolazione della vita nazionale e di definire una propria e diversa statualità. Per non dire, poi, dei conflitti interni al sistema autonomistico stesso, come è emerso anche nella Commissione bicamerale tra Comuni e Regioni, con alcune Regioni nella parte del nuovo *dominus* centralista ed i Comuni alla ricerca di una sponda protettiva di carattere statale.

Il federalismo, per imporsi al di là di un rivendicazionismo che pure in questi anni si è radicato in particolare nel Nord, richiede un salto di qualità in molteplici direzioni. Esso non si caratterizza soltanto come una tecnica funzionale all'esercizio dell'amministrazione, ma richiede la soluzione di alcuni nodi, tra questi: la formazione di una nuova *classe di governo locale e regionale*, il superamento di un ristretto *localismo*, l'affermazione di un sistema di *governance*, ovvero di nuove modalità di governo nel rapporto tra soggetti pubblici e privati, in particolare per la ridefinizione di politiche di *welfare* territoriali.

Con riferimento alle *classi di governo locale e regionale* si può constatare come troppe volte il sistema autonomistico rappresenti nella biografia politica del Paese un passaggio intermedio nella formazione delle classi dirigenti. Eppure la credibilità di un sistema federale si gioca in primo luogo sulla capacità di impegnare classi dirigenti di reale rappresentatività. Per questo è necessario operare con scelte di stabilità nella formazione di classi dirigenti e per una decisa trasformazione dei soggetti politici, sociali e sindacali su scala federale.

“Il fatto è – sottolinea giustamente E. Galli della Loggia – che per immaginare e ancor più costruire una statualità diversa sarebbe occorso non solo un impegno dei pur ampi settori popolari del Nord-Est”, ma qualcosa di più e cioè “un investimento permanente da parte dei ceti forti, delle *élites* sociali di quelle regioni, che invece non c'è stato”<sup>32</sup>.

L'élite settentrionale, a differenza di quella meridionale, ha operato per un intero periodo storico al di fuori di un impegno diretto nello Stato ed ha preferito investire le migliori risorse sul piano delle attività economiche, graduando su queste il criterio dell'affermazione sociale. Già a partire dalla fase unitaria lo Stato si è trasformato nel “terreno inespugnato ed inespugnabile per le culture politiche italiane, nate nelle aree socialmente forti e dinamiche del paese” e le spinte al rinnovamento hanno finito per “arenarsi nella palude della resistentissima statualità piemontese-napoletana, sempre più gestita da una classe politico-amministrativa di provenienza meridionale”<sup>33</sup>.

Sul lungo periodo *geografia dello stato e geografia della società* non si sono incontrate. Il policentrismo urbano-territoriale del centro-nord non è riu-

scito a costruire una diversa ed alternativa statualità, in termini di classi dirigenti e di strategie istituzionali, ed ha finito per subire la logica della continuità dello Stato, in cui si annida anche la resistenza passiva della parte più arretrata del Mezzogiorno.

Il tema della formazione di una nuova classe dirigente riguarda anche il quadro dei rapporti esistenti tra politica ed amministrazione.

Per quanto riguarda la situazione attuale, a giudizio di Bruno Dente, un attento studioso del problema amministrativo, non emerge un quadro confortante<sup>34</sup>. Infatti, il ceto politico regionale tende ad amministrare ed a gestire, più che ad esercitare un ruolo di legislatore, ed il quadro dirigenziale, da parte sua, risente ancora negativamente di un processo di formazione analogo a quello della burocrazia statale. Il nuovo orizzonte che vede “l’accentuarsi della dimensione intergovernativa in tutte le politiche pubbliche” deve veder emergere, a giudizio di Dente, una corrispondente nuova classe dirigente, “come snodo chiave nel *policy making* intergovernativo”, sia nei rapporti con lo stato che con gli enti locali.

La prima fase di affermazione di una democrazia territoriale, potenziata anche dall’elezione diretta dei Sindaci e successivamente dei Presidenti di Regione, non è ancora tale da poter consentire una valutazione consolidata, anche se le avvisaglie emerse in Regione Lombardia non risultano incoraggianti.

Un ulteriore problema riguarda il superamento del localismo. Il ruolo politico sostanzialmente limitato del Nord evidenzia una significativa contraddizione. Produttivismo, riformismo municipale, laboriosità e virtù civiche segnano il percorso della migliore tradizione urbano-territoriale, ma anche il confine di una politica che non sa proporsi come una statualità alternativa di un federalismo di carattere nazionale. Lo stesso regionalismo municipale non è riuscito a costruire una politica nazionale di segno diverso ed alternativo, tant’è che non ha saputo esercitare ruoli significativi in fase di riforma costituzionale, se non per la parte che direttamente l’ha coinvolto con la riforma del Titolo V.

Resta da chiedersi, riflettendo sulla storia di lungo periodo, se il passaggio dalla politica autonomista alla definizione di una diversa statualità sia in qualche modo precluso in termini sostanziali, se i due soggetti, Stato e Municipio, si muovano su terreni necessariamente contrapposti e non comunicanti, con la municipalità comunitaria espressione di per sé alternativa alla dimensione statale. Nella storia italiana indubbiamente il municipalismo socialista e cattolico si è sviluppato in contrapposizione allo stato liberale. Ma, se così fosse anche sul piano del principio, il federalismo non avrebbe alcuna prospettiva, in quanto si dovrebbe escludere la possibilità stessa di poter riformare lo Stato attraverso un processo di *federalizzazione* delle diverse realtà territoriali e comunitarie.

Tornerebbe a riproporsi l'idea di uno Stato che, pur senza la pretesa etica di rappresentare il "momento culminante dello spirito oggettivo", comunque non riuscirebbe ad immaginare se stesso come espressione della società civile e delle articolazioni territoriali.

Il localismo è l'espressione di una cultura municipale che rifiuta di rapportarsi con il problema delle istituzioni più complesse. Rappresenta un modo di amministrare, cui si è ispirato il leghismo di questo decennio, che separa il destino della comunità locale da quello dello Stato e rifiuta di porre la comunità stessa a base di una diversa e riformata legittimazione statutale. In altri termini il localismo si caratterizza sul piano oggettivo come rifiuto del federalismo, che presuppone invece un processo aggregativo che dalla comunità risale alla Regione, allo Stato ed ai livelli sovrastatali.

Il municipalismo, se non vuole rappresentare la sopravvivenza dell'Italia dell'800, è chiamato a superare se stesso, per non rimanere irretito in un "leghismo municipale". Le autonomie territoriali devono porsi il problema di fondare su nuove basi uno Stato di tipo federale e non pensare semplicemente di ritagliarsi una nicchia nel quadro di una riconfermata centralità statutale o di tipo neoregionale.

La sfida del federalismo si gioca su questo punto. La pur necessaria rivendicazione di una maggiore libertà ed autonomia dallo Stato va collocata nel progetto di una sua rifondazione federalistica, in modo da poter ricostruire uno Stato fondato sulle autonomie comunitarie, territoriali e regionali.

La recente esperienza suggerisce una qualche riflessione. Il percorso riformatore aperto dalle autonomie in rapporto allo Stato è quanto mai complesso ed irto di ostacoli. Gli ostacoli sono rappresentati da una resistenza centralistica, dalla pervicace volontà di assicurare il monopolio statale nella gestione delle risorse e dei sistemi di potere; ostacoli derivano, inoltre, da un ceto politico nazionale autoreferenziale, ma non mancano difficoltà che derivano anche da un localismo, che divide tra loro città e territori.

Il movimento dei sindaci, che rappresenta una risorsa democratica innovativa e decisiva, e l'esperienza stessa delle regioni non sono stati finora in condizione di guidare un processo di fuoriuscita dal localismo. L'elezione diretta dei sindaci ne rafforza la legittimità, ma nel contempo accentua il carattere di una circoscritta territorialità e la realtà stessa dei comuni si presenta così variegata, sia sotto il profilo demografico che dimensionale, da costituire motivo di ulteriori difficoltà.

L'elemento che in termini di classe dirigente e di progetto di riforma statutale può costituire l'interlocutore più diretto e credibile nel delineare il superamento del localismo potrebbe essere rappresentato dal livello regionale.

Il livello istituzionale provinciale, ciclicamente esposto ad ipotesi di poten-

ziamento o soppressione, può svolgere anch'esso un ruolo di rilevante momento, nel quadro di una definizione regionale.

La *geometria variabile* del federalismo si impone non soltanto in fase transitoria nei rapporti fra Stato e Regioni, ma nei rapporti stabilmente definiti tra enti, all'interno di ciascuna Regione. La sfida che l'istituzione regionale ha voluto lanciare a se stessa è stata quella di voler emulare su scala territoriale lo Stato, imitandone le peggiori deformazioni burocratiche, senza sapersi porre come riferimento autorevole del sistema autonomista.

Questo esito, forse scontato sotto il profilo politico perché rispondeva all'esigenza di superare il deficit di legittimità dell'istituto regionale, lo è meno sotto il profilo istituzionale.

Il livello regionale presenta nei vari ordinamenti europei una caratterizzazione diversificata; alcune realtà, in particolare i *Länder* in Germania, hanno funzioni amministrative, in Italia, com'è noto, le Regioni sono titolari di potere legislativo. Nell'un caso la Regione si presenta immediatamente con il volto amministrativo della comunità locale, nell'altro con il volto legislativo dello Stato. Lo sviluppo reale poi si è dipanato su un piano diverso e nella realtà italiana al potere legislativo si è accompagnato il potere di *alta amministrazione* e successivamente di amministrazione *tout court*, al punto che sempre più spesso gli Esecutivi regionali in modo penetrante assumono decisioni di merito e di dettaglio su materie di stretta competenza comunale.

Nel quadro di un federalismo e di una corretta applicazione del principio di sussidiarietà vanno definiti anche in sede statutaria confini certi di competenze, ma soprattutto va costruito un ruolo di congiunzione con lo Stato, ponendo la Regione come interlocutore dei sistemi territoriali, in particolare dei Comuni. E' questo lo snodo decisivo. "In Italia non è possibile – sostiene giustamente A. Manzella - un federalismo regionale che non sia, innanzitutto, federalismo municipale. Come non è possibile concepire regioni vitali che non siano anche *regioni-federazioni di comuni*"<sup>35</sup>.

L'innesto tra sinistra e federalismo è risultato piuttosto problematico, ma non va considerato un'estemporaneità di cui sbarazzarsi. Si tratta di riesaminare il problema sotto l'ottica di un'asse culturale da valorizzare non solo nella contingenza di una risposta alla crisi di rapporto con il Nord o come una risposta di tattica politica alla Lega. Non a caso ci troviamo di fronte alla riscoperta di un filone minoritario come quello di Cattaneo, di quella *filosofia civile* di cui ha parlato Bobbio, seppure sottolineando che "il Federalismo fu una dottrina di intellettuali e non un principio di azione"<sup>36</sup> e che per taluni aspetti si è affacciato anche nella elaborazione marxista<sup>37</sup>. Nel bruciare anche le scorie della secessione, l'ancoraggio al filone europeistico di Spinelli consente inoltre di posizionare il federalismo nel solco convincente di una moderna esperienza europea.

## FEDERALISMO E *DEVOLUTION*. UNA “QUESTIONE SETTENTRIONALE” DA DIMENTICARE?

Il Federalismo rappresenta una risposta alla crisi del rapporto tra politica e società, tra istituzioni e rappresentanza territoriale. Non solo. Nella crisi della rappresentanza si riflette la crisi del rapporto tra Stato e ceti produttivi, in particolare una crisi fiscale dei ceti produttivi del Nord che attraverso il percorso dell'autogoverno territoriale hanno persino intravisto la possibilità di disancorarsi dallo Stato nazionale.

La *questione settentrionale* ha rappresentato l'epicentro nazionale di questa crisi politica ed istituzionale, spazio territoriale e sociale entro cui si è determinata la più grave cesura politica tra sinistra e processi di modernizzazione. Nella Regione Lombardia, dove più forte è stato il richiamo al federalismo ed alla pluralità dei centri di potere autonomi, si è anche determinata la più rilevante concentrazione di potere politico, economico, mediatico. Ciò impone una rilettura del tema della governabilità, nella duplice versione di una affermazione piena del ruolo della politica e della stabilità del sistema.

Alcune forze politiche si interrogano se non sia il caso di abbandonare o sospendere il riferimento al federalismo di fronte alle difficoltà. Un segnale politico di questa natura si era già affacciato con il venire meno del riferimento all'ordinamento “federale” nella modifica della Costituzione. Ma più di tutto pesa la difficoltà di realizzazione dovuta a molteplici fattori, politici in primo luogo, ma non meno significative sono le scelte finanziarie di bilancio che - con la recente legge finanziaria e, su scala regionale, con il Documento economico-finanziario della Lombardia - stanno letteralmente colpendo l'autonomia finanziaria degli enti locali.

Nella fase di difficoltà non sono mancate voci particolarmente critiche che hanno liquidato come strumentale e dannosa l'adesione della sinistra al federalismo, negativa la riforma del Titolo V “approvata dissennatamente a maggioranza”. M. Pirani, a questo proposito, attribuisce precise responsabilità alla sinistra per avere indebolito con questa riforma il quadro nazionale, in particolare per il Servizio sanitario, e lamenta che “su questo disastroso nuovo regime costituzionale si abbatte ora, con logica conseguenza, il maglio della devoluzione che ‘attiva’ le regioni ad impadronirsi della competenza esclusiva in materia sanitaria, scolastica e di polizia territoriale”<sup>38</sup>.

Che si possa in qualche modo far discendere “per logica conseguenza” dalla riforma costituzionale il riemergere della tentazione secessionista di Bossi è un azzardo polemico difficilmente sostenibile. Si tratta di un vero e proprio fraintendimento dovuto al fatto di non saper cogliere la sostanza politica di

una scelta leghista che deliberatamente contrappone la *devolution* al progetto federalista di carattere solidale, ormai parte integrante della Costituzione, per poterlo scardinare.

Ben più reale il rischio di una disarticolazione istituzionale resa possibile dalla mancata applicazione della riforma, dal rallentamento subito in questi mesi dall'*iter* del progetto di legge del ministro E. La Loggia - opportunamente predisposto in applicazione della riforma stessa - dal blocco della attività della Commissione per le questioni regionali. In sostanza per l'ostruzionismo del Centro Destra che ha rallentato l'attuazione, al punto da far maturare la prospettiva di una crisi istituzionale nei rapporti tra Regioni e Stato, destinata a scaricarsi in modo dirompente in sede di Corte Costituzionale.

Nelle scelte concrete si può quindi rilevare una paralisi della riforma ed una *ri-centralizzazione* governativa, prima ancora che statale, che risulta speculare alla *devolution* del ministro Bossi, entrambe contrarie al federalismo solidale.

Si affaccia anche il rischio evidente rappresentato da una *devolution* che si accompagna ad una proposta di istituire tre Senati territoriali. Una proposta che demolirebbe i pilastri portanti della Repubblica, rappresentati dalla *coesione territoriale*, dalla *coesione sociale*, dalla *coesione istituzionale*<sup>39</sup>.

In particolare, la coesione istituzionale verrebbe sicuramente incrinata da una *devolution* che introducesse una legislazione regionale esclusiva in materie fondamentali per la coesione nazionale - si pensi alla sicurezza sociale, all'istruzione od all'ordine pubblico<sup>39</sup> - stabilendo che ogni regione possa autodefinire le proprie competenze, *territorializzando* il Parlamento e persino la Corte Costituzionale, per approdare in questo modo ad "una secessione per implosione".

Un quadro preoccupante che non trova piena condivisione in M. Salvati, il quale ravvisa l'esistenza di un rischio meno grave ma più reale, quello dell'impanatanamento della riforma del Titolo V, il rischio di "una riforma incompiuta, costosa, inefficiente e che scontenta tutti, centralisti e federalisti"<sup>41</sup>. Un giudizio, questo, che riprende l'allarme della Associazione "Astrid", che in un rapporto pubblicato nel marzo del 2002 denunciava "rischi di caos e la paralisi istituzionale in assenza dell'attuazione della riforma" e, non meno preoccupanti, decisioni neocentraliste del governo in contrasto con la modifica costituzionale.

Con la *devolution*, così come formulata, risulta evidente la rottura dei vincoli di solidarietà nazionale. A poco vale rimarcare le evidenti incongruenze con altri articoli della Costituzione, in quanto risulta evidente che un trasferimento delle competenze "esclusive" in materia di sanità, istruzione e polizia locale significa interrompere il rapporto tra Regioni e Parlamento e ritagliare uno spazio non aggiuntivo, ma alternativo a quello della solidarietà nazionale. Un obiettivo definito giustamente come un "*apartheid* delle Regio-

ni”<sup>42</sup>, che potrà mettere radici accompagnandosi con la *devolution* fiscale, praticata dalle Regioni economicamente più forti.

In materie strategiche, in presenza della *devolution*, il Parlamento dovrebbe semplicemente constatare “l’esclusione di ogni cornice legislativa”. In particolare, per la sanità si verrebbe a determinare uno smantellamento dell’intero sistema in maniera puntiforme sottraendo garanzie per i diritti sociali e demolendo i principi fondamentali che assicurano la coesione sociale e nazionale. Un problema non dissimile si porrebbe anche per il servizio scolastico, con riferimento all’identità culturale nazionale<sup>43</sup>.

Se questo è il progetto politico, come opportunamente sostiene M. Salvati<sup>44</sup>, è indispensabile per il Centro Sinistra non cadere nella tentazione di fare marcia indietro rispetto al nuovo Titolo V, pensando magari che la risposta al rischio reale della *devolution* possa essere affrontato con il ritorno dello statalismo, e non invece con l’attuazione coerente della riforma costituzionale ed il completamento del processo di riforma autonomista con l’istituzione del Senato federale.

La crisi del processo federalista si rapporta non solo alla mancata applicazione delle riforme approvate, ma comprende il cambiamento politico e sociale, con particolare riferimento alla mutata “questione settentrionale” ed al ridimensionamento delle spinte che, nel bene o nel male, l’avevano alimentata.

La vittoria di Forza Italia e della Lega, all’indomani del risultato emblematico conseguito con le elezioni regionali della Lombardia nel 2000, ha consentito di portare al governo nazionale i “fattori propulsivi del Nord”. Quanto meno nelle aspettative, e si è confermato il principio che “chi governa la Lombardia governa l’Italia”. E’ la destra, quindi, che tenta di chiudere il ciclo della transizione, anche se in forme molto meno stabilizzanti di quanto, anche a sinistra, fosse stato preconizzato.

Le ragioni che hanno determinato un tale risultato vanno esplicitamente affrontate in modo critico, oltre che sotto il profilo politico e sociale, anche per quanto riguarda le politiche istituzionali.

Infatti, nella crisi del federalismo si riflette un limite culturale di fondo del Centro Sinistra, con particolare riferimento alla lettura dei processi di più recente trasformazione del Nord<sup>45</sup>.

Il tema delle risorse costituisce ulteriore motivo di crisi profonda. In primo luogo va rilevato che alcuni modelli di governo soprattutto in campo sanitario hanno determinato un forte indebitamento pubblico. Si pensi che la Regione Lombardia ha visto crescere il proprio deficit sanitario, dai 229 mld. (di lire) del 1994 ai 6.597 mld. del 2001. In verità, all’interno delle Regioni si presentano situazioni differenziate, come si rileva anche dall’analisi recentemente effettuata dalla Corte dei Conti, che ha evidenziato per la Lombardia, uno sco-

stamento 2001-2000 per la spesa regionale, di ben il 26,04%, a fronte del 2,21% della Regione Veneto e dell'1,52% dell'Emilia Romagna.

Ma in generale va sottolineato come il processo devolutivo, se non governato con coerenza e rigore, sia destinato ad introdurre seri rischi di sostenibilità. Al punto che oggi a seguito degli splafonamenti il governo prevede drastici tagli destinati ad una forte riduzione della spesa pubblica, con un conseguente abbassamento del livello dei servizi.

Una recente ricerca del Censis ha evidenziato la sottovalutazione dei costi del federalismo e la crescita dell'autonomia finanziaria. Negli ultimi dieci anni il grado di autonomia finanziaria è cresciuto rapidamente. Per le Regioni l'incidenza delle entrate proprie sul totale delle entrate correnti è passato dal 12 al 48%, per le Province dal 15 al 56%, per i Comuni dal 35 al 60%. Ancor più significativo, però, risulta il differenziale tra Nord e Sud. Infatti, per le Regioni centro-settentrionali l'indice di autonomia finanziaria è superiore del 10%, rispetto al Sud. Per le Province del Nord l'incidenza delle entrate proprie è del 71% rispetto al 36% del Sud. Per i Comuni del Nord si avvicina al 70%, rispetto al 43% dei Comuni del Sud<sup>46</sup>.

Riduzione delle risorse e restaurazioni neocentralistiche hanno determinato una situazione di *impasse*, evidenziate dallo stesso mondo imprenditoriale che parla esplicitamente di "federalismo dimenticato", di leggi importanti inapplicate<sup>47</sup>.

Ma la situazione è destinata a subire cambiamenti anche all'interno delle stesse realtà del Nord, soprattutto con il rallentamento del Nord-Ovest. La Fiat rappresenta il punto più rilevante di una crisi profonda che ha investito il triangolo industriale in questi anni, crisi di una grande azienda e di un modello produttivo industriale e fordista, con riflessi sociali destinati ad ampliarsi in forme acute, ancora oggi non pienamente valutabili.

La "nuova questione settentrionale" si caratterizza in modo diversificato, al punto che dall'analisi degli indicatori di medio periodo "si vede che i 'nuovi deboli' sono gli abitanti del Nord-Ovest ed i 'nuovi forti' sono quelli del Nord-Est e del Centro"<sup>48</sup>.

Da tempo uno degli osservatori più attenti ed acuti, Ilvo Diamanti, ha rilevato le trasformazioni profonde che hanno investito le "capitali scomparse" del nostro Paese<sup>49</sup>. Non si parla di Genova e Torino, già ridimensionate con la crisi del modello fordista degli anni '80, ma delle nuove capitali degli anni '90, le capitali che avevano condotto una battaglia contro il centralismo di Roma sui vari piani: un esoso governo politico della spesa pubblica, il relativo corredo di tasse e di clientele, tangentopoli, il centralismo di una inefficiente burocrazia. Si parla quindi di Milano, capitale morale e dello sviluppo dei servizi immateriali. E delle città-impresa familiare del Nord-Est, capitale reticolare schierata

contro la Roma della politica e contro la Torino delle grandi famiglie imprenditoriali, consociate con la politica romana. Si parla del Centro Italia, municipale e politicizzato, lungo l'asse Bologna-Firenze. E di Napoli, il nuovo Sud. Ebbene, rileva Diamanti, queste capitali sembrano perdute. Territori di contesa giudiziaria, come Milano. O sfibrati e delusi nel Nord-Est per riforme non fatte ed infrastrutture mai viste. Od incerte sulla prospettiva come il Centro e Napoli. Roma è ritornata ad essere capitale, ma una capitale non riconosciuta, con una economia del Paese che si sposta oltre confine.

La “questione settentrionale” non si è risolta, semplicemente si è inabissata con un andamento carsico, non è facile immaginare se il futuro possa riservarci un passivo adattamento o nuove esplosioni. Di certo il pendolo si è spostato verso lo stato ed il governo, nel rapporto tra centro e periferia è il centro che sta riprendendo il sopravvento. Dopo un decennio di trasferimenti di competenze e funzioni il quadro che emerge è quello di un sistema autonomista più debole ed il protagonismo politico degli enti locali si è ridotto. Il “partito dei sindaci”, forte dell'elezione diretta dei primi cittadini, aveva assunto un ruolo di rilievo, che oggi risulta ridimensionato e soprattutto non coordinato. I presidenti delle Regioni contendono ai Comuni ed ai Consigli regionali, più che allo Stato, lo spazio di una funzione a presidio di un pervasivo e burocratico neocentralismo regionale.

“Insomma - afferma Diamanti - dopo una lunga stagione di rivendicazioni territoriali e autonomiste, caratterizzate dall'emergere di istituzioni e figure legittimate su base locale...lo Stato sembra aver ripreso il sopravvento”. Ed il sociologo conclude: “con la complicità di entrambe le coalizioni; raro caso di orientamento *bipartisan*”<sup>50</sup>.

Può essere che in questa trasformazione venga ravvisato un fatto positivo, ovvero quello di aver posto argine ad un trasferimento di poteri di non facile governo. E sul piano politico la fine di un partito come la Lega che nata come partito dei ceti produttivi del Nord ha via via perso due terzi del consenso per posizionarsi come partito delle paure (criminalità, immigrazione, anti-islam), Lega sempre più governativa e sempre meno ancorata al retroterra sociale, pienamente inserita nel sistema di potere “romano”<sup>51</sup>.

Ma la questione non può certo ridursi allo smascheramento di un partito come la Lega che della questione settentrionale e del federalismo ha fatto uno strumento di propaganda politica.

Il problema che ci si pone è quello di riproporre con forza il tema della riforma delle istituzioni non in contrapposizione alla necessaria riforma della politica, cercando di capire le ragioni che hanno fatto prevalere il localismo e la frammentazione sulle esigenze di una politica istituzionale che aggregasse

le autonomie locali. Capire le ragioni di un contrasto tra le diverse realtà locali, senza che maturassero orientamenti comuni necessariamente di mediazione. Si pensi, per esempio, alla gestione delle criticità territoriali (gestione dei rifiuti, ricadute ambientali di grandi infrastrutture...). La logica del “padrone in casa propria” si è dimostrata il miglior viatico per restituire al governo centrale o regionale l’ambito delle decisioni più complesse.

Si parla in questo caso di una politica di gestione complessiva dei problemi, resa debole nei confronti di sindaci legittimati dal solo voto popolare del proprio comune, sempre più sganciati da un’assunzione di responsabilità politiche e di partito più ampie. Si parla di Sindaci che rispondono sempre meno anche al proprio Consiglio, ovvero ad una possibile sede di confronto e di mediazione politica.

Emerge con chiarezza che sul medio periodo l’elezione diretta dei sindaci è risultata quanto mai necessaria, ma non essendo stata accompagnata da un potenziamento della funzione istituzionale di altri soggetti, compresi i Consigli, spogliati persino dei poteri di controllo, essa sta determinando una situazione critica. Una situazione che esalta la personalizzazione e la legittimazione, ma non altrettanto l’assunzione di responsabilità nei confronti dei beni critici (si pensi all’uso - per non dire l’abuso - del territorio come mezzo di scambio e di consenso) o dei soggetti socialmente problematici, ma elettoralmente minoritari. Non è casuale che da parte delle Associazioni delle Autonomie locali siano state avanzate a questo proposito proposte di cambiamento di alcuni articoli del Testo Unico degli Enti locali (TUEL) in direzione del rafforzamento delle competenze e del ruolo del Consiglio<sup>52</sup>.

## **MODELLO REGIONALE E FORMA DI GOVERNO NAZIONALE**

La stagione dell’applicazione delle modifiche costituzionali va osservata con grande attenzione per l’importanza delle decisioni che riguarderanno uno snodo legislativo regionale di grande impatto sulla politica nazionale. Non solo. La via seguita in questi anni ci suggerisce un percorso di riforma inserito in un punto del sistema che progressivamente si è ampliato lungo la stessa logica, come peraltro è avvenuto con l’elezione diretta dei sindaci.

In altri termini la definizione delle forme di governo regionali, fissate nei prossimi statuti, possono avere un significativo impatto anche sulla forma di governo nazionale. E viceversa. Così per il sistema elettorale che tenderà ad una sostanziale omogeneità.

La vicenda politico-costituzionale di quest’ultimo periodo ha probabilmente indotto riflessioni critiche anche tra gli studiosi presidenzialisti che avevano speso la causa di una semplificazione e di una verticalizzazione del potere deci-

sionale di una *democrazia governante*. Non solo. L'enorme concentrazione del potere politico, economico e del sistema informativo, oltre che politico, offre un'immagine inedita della fragilità del sistema democratico, così come pensato dai padri costituenti. Il rapporto tra consenso democratico ed esercizio del potere politico rischia di essere capovolto, al punto che il monopolio informativo gestito dal potere di governo recide alla radice la possibilità del libero formarsi delle pubbliche opinioni, su cui si regge una democrazia liberale.

Gli impulsi *iperpresidenzialisti*, presenti anche in alcuni settori della cultura di sinistra, si trovano quindi a fare i conti non con la manualistica dottrinale, ma con processi di concentrazione del potere che non hanno riscontro nelle democrazie occidentali, dove il principio di divisione dei poteri è praticato con un certo rigore. Tutto ciò non può che produrre effetti deleteri destinati ad incidere negativamente anche sul sistema politico dei partiti. "Direttismo", è stato definito da M. Calise, questo processo di continua delegittimazione dei partiti, rappresentato dall'estensione delle elezioni dirette, dalla democrazia referendaria, dai meccanismi presidenzialisti e leaderistici che ridimensionano la funzione della "democrazia rappresentativa" e dei soggetti politici che in essa operano.<sup>54</sup>

Ciò significa gestire i processi di riforma evitando accuratamente di seguire il percorso regionale stabilito dalla l. cost. 1/99, che ha prima potenziato il potere presidenziale con l'elezione diretta, ed affidato poi al Consiglio regionale, già privato di un efficace ed autonomo potere di intervento nei confronti del Presidente, il compito di stabilire nello statuto eventuali limiti e confini al potere presidenziale stesso. Che taluni possano ritenere questa ipotesi una supposizione infondata, non è motivo di tranquillità, perché ciò puntualmente si è verificato con la l. 1/99 cost. che ha riformato in senso presidenzialista l'esecutivo ed ha incaricato un livello legislativo – ma a quel punto depotenziato e con possibilità di essere sciolto in ogni momento dal presidente – di stabilire nuovi equilibri.

In altri termini, potrebbe affacciarsi l'idea di una riforma per "imitazione" della l. cost. 1/99 che introduce l'elezione diretta del Capo dello Stato/Governo, per rinviare successivamente la definizione delle competenze e dei rapporti con il Parlamento e del riequilibrio dei poteri, ed in particolare con il futuro Senato federale, sulla cui costituzione può peraltro pendere ancora una volta una decisione conservatrice e corporativa del Senato attuale. Una riforma apparentemente "minimalista", ma dai caratteri dirompenti. Una strada assolutamente da evitare, che introdurrebbe la modifica di un architrave del sistema istituzionale, a tal punto rischiosa da rendere più opportuno il rilancio di una vera sfida riformatrice che possa comportare una riscrittura di sistema del pat-

to riguardante l'intero ordinamento della Repubblica, attraverso la via maestra di una *Assemblea costituente*, eletta fundamentalmente su base proporzionale, con attività e composizione distinte delle due Camere.

Il fatto che *forma di governo, parlamento e sistema elettorale* non possano che essere riformati contestualmente appartiene ad una elementare logica costituzionale. Ma per quanto scontata possa risultare questa affermazione, la direzione finora seguita è stata opposta, al punto che il sistema elettorale adottato – elezione con *maggioranza di collegio* ed in parte *proporzionale* – non garantisce con certezza neppure il presupposto della stabilità, che può essere data solo con il premio di *maggioranza di coalizione*. Così come risulta quanto mai eccentrico un sistema, quale è quello regionale, che per garantire stabilità di governo introduce un premio di maggioranza in sede legislativa, senza che questa stessa aula contribuisca poi ad eleggere presidente e governo regionali. L'aver voluto riversare il modello gestionale amministrativo - basato sulla elezione diretta del sindaco, lungo un asse maggioritario che attraversa in modo univoco: Consiglio, maggioranza politica, Giunta e Sindaco - nelle istituzioni legislative regionali che hanno assunto con il nuovo art. 117 Cost. anche un diretto potere costituzionale, ha aperto rilevanti problemi. Tali questioni vanno valutate proprio dall'osservatorio dell'esperienza regionale per individuare incongruità e prefigurare correzioni nel modello presidenzialista, prima che il trascinarsi acritico ed imitativo si determini anche a livello delle istituzioni nazionali.

In questi mesi le tensioni che si sono determinate su vari temi (giustizia, conflitto di interessi, diritti della informazione...) hanno evidenziato il rischio che corre una democrazia che si regge unicamente sul principio di maggioranza politica parlamentare, peraltro ottenuto con un sistema elettorale maggioritario. Il complesso sistema delle garanzie costituzionali di uno stato di diritto viene sottoposto a tensione, fino ad essere esso stesso non più espressione di un compromesso istituzionale e costituzionale, ma imposto da una logica maggioritaria attraverso l'art. 138. Un articolo di garanzia in un sistema proporzionale, ma con un *quorum* del tutto inadeguato in un sistema maggioritario.

Se i classici dello stato di diritto ci ricordano – con lo *spirito delle leggi* di Montesquieu – la necessità della separazione dei poteri e che “solo il potere limita il potere”, c'è da interrogarsi se il modello che si va congegnando non stia creando premesse opposte. Infatti, quando il principio maggioritario non è adeguatamente controbilanciato, si crea una situazione di monopolio politico e di potenziale crisi del sistema.

I bilanciamenti previsti in un sistema parlamentare proporzionale risultano del tutto inefficaci in un sistema presidenziale maggioritario. Il problema che si pone è proprio quello di aver attivato un processo presidenziale maggiori-

tario senza aver minimamente affrontato la questione dei “pesi e contrappesi”, come peraltro avviene in tutti i sistemi presidenziali.

“Sovrano è chi decide sullo stato di eccezione”, ha affermato C. Schmitt, per ricordare che la sovranità è chiamata in causa nella sua essenza proprio quando ci si trova sul confine delle regole democratiche, con la possibilità di fuoriuscire anche dall’ordinamento giuridico vigente<sup>54</sup>. In quel caso si valuta la forza di un sistema democratico, la forza delle regole e dei limiti posti all’esercizio della sovranità. Infatti, la validità di un sistema democratico si misura non solo in situazioni di normale funzionalità, ma nella capacità di tenuta nei momenti di crisi e di “eccezione”. Non solo. Una democrazia governante dimostra la propria validità quando, oltre a reggere lo stato di crisi e di eccezione, si pone nella condizione di predisporre le risorse istituzionali necessarie per prevenire ed impedire il prodursi di uno tale stato di eccezione.

Un sistema fortemente centralizzato è forse in condizione di soddisfare meglio un’esigenza di decisionalità, ma è necessario aggiungere che esso è, al tempo stesso, un moltiplicatore di “stati di eccezione” perché inertizza gli spazi della mediazione istituzionale, della rappresentatività politica e della partecipazione. Esso si presenta come un sistema di regole determinato unicamente da un decisore legittimato dal principio maggioritario, ma senza alcun adeguato contrappeso rappresentato dall’autonomia dell’Assemblea legislativa, dalle supreme magistrature e dallo stesso sistema democratico dei partiti politici.

E’ sufficiente immaginare il sistema presidenziale previsto dalla l. cost. 1/99 trasferito su scala nazionale, per rendersi conto delle problematiche che si aprirebbero, anche sotto il profilo di una deriva plebiscitaria. Con un unico voto, espresso anche da una maggioranza relativa (45,4% per la Casa delle Libertà nelle elezioni del 2001), si determinerebbe la maggioranza assoluta dei seggi nell’Assemblea (60% dei seggi), l’elezione diretta del Capo del governo, l’elezione del Capo dello Stato e delle Magistrature di garanzia, compresa quella costituzionale, la possibilità di operare modifiche costituzionali con il solo voto di maggioranza.

Ed a ben poco valgono le obiezioni di chi ritiene che il livello regionale è di rango costituzionale inferiore e troppo diverso rispetto da quello statale, quindi non accostabile se non con una impropria analogia, perché tale obiezione risulta puntualmente smentita dalla modifica del Titolo V. Una riforma che risulta, ben al di là di una qualche *pruderie* semantica, una modifica di carattere effettivamente federale, sia rispetto all’equiparazione di rango costituzionale tra Stato e Regione, sia per il fatto che “il legislatore statale e quello regionale operano ormai in regime di separazione di competenze e in una posizione di parità gerarchica nel sistema delle fonti”<sup>55</sup>.

Risulta del tutto evidente, quindi, il riflesso che potrà avere il confronto sulle forme di governo regionali anche sullo stesso impianto di carattere nazionale e non sarà certo il tentativo di ridimensionare il ruolo delle Regioni o del federalismo *made in Italy* ad aggirare il problema di una scelta regionale di notevole importanza, anche per quanto riguarda la forma di stato e di governo nazionali.

---

## NOTE

- <sup>1</sup> I. Diamanti, *Quello Stato lontano dalle Regioni*, "La Repubblica", 10/11/02.
- <sup>2</sup> A. Manzella, *Il Federalismo nella palude*, "La Repubblica", 08/10/02.
- <sup>3</sup> Cfr.: P. Corsini, *La città tra comunità e mercato*, Grafo edizioni, Brescia, 2002, pp. 25-76.
- <sup>4</sup> Documenti per il Secondo Congresso nazionale del Pds, supplemento de l'Unità, 24/11/96.
- <sup>5</sup> M. D'Alema, *Un Paese normale*, Mondadori, Milano, 1995, p. 197.
- <sup>6</sup> M. D'Alema, *La grande occasione*, Mondadori, Milano, 1997, p. 107.
- <sup>7</sup> *Ibid.*, p. 110.
- <sup>8</sup> *Ibid.*, p. 145.
- <sup>9</sup> M. D'Alema, *La sinistra nell'Italia che cambia*, Feltrinelli, Milano, 1997, p. VIII.
- <sup>10</sup> Per la ricostruzione della fase politica, cfr. I. Ariemma, *La casa brucia*, Marsilio Ed., Venezia, 2000, pp. 165-195. Cfr. anche: P. Ignazi, *Il potere dei partiti. La politica in Italia dagli anni Sessanta a oggi*, Laterza, Roma-Bari, 2002, pp.180-231.
- <sup>11</sup> M. D'Alema (e altri), *Il cammino che ci attende*, Gruppo D.S., 1998, p. 41.
- <sup>12</sup> M. D'Alema, *Oltre la paura*, Mondadori, Milano, 2002, p.123.
- <sup>13</sup> M. D'Alema, *La Sinistra nell'Italia che cambia*, cit., p. 31.
- <sup>14</sup> N. Bobbio, *Teoria generale della politica*, Einaudi, Torino, 1999, p. 320.
- <sup>15</sup> M. Salvadori, *La priorità della sinistra sono i diritti sociali*, "L'Unità", 02/01/2000.
- <sup>16</sup> M. D'Alema, *La sinistra nell'Italia che cambia*, cit., p. 53.
- <sup>17</sup> S. Fabbrini, *Il Semiparlamentarismo per chiudere la transizione italiana*, Relazione al Seminario di "Italianieuropei", 09/01/03.
- <sup>18</sup> M. Salvati, *Il grande gioco delle riforme tra bluff e schermaglie*, "La Repubblica", 09/01/03. S. Ceccanti, *Il Premierato. Matrici ideali e traduzioni nell'oggi*, Relazione al Seminario di "Italianieuropei", 09/01/03.
- <sup>19</sup> P. Fassino, *Si alle riforme, no ai plebiscitarismi*, intervista in "L'Unità", 07/01/03.
- <sup>20</sup> L. Pizzetti, *Relazione e Documento conclusivo*, Direzione regionale lombarda D.S., Milano, 06/12/02.
- <sup>21</sup> R. Dahrendorf, *Dopo la Democrazia*, Laterza, Roma-Bari 2001, p. 7. Id., *Le Democrazie azzoppate dalle crisi delle opposizioni*, "La Repubblica", 16/12/02. Sul problema delle "regole", cfr.: Associazione Astrid, *Il bipolarismo e le regole della democrazia maggioritaria*, Documento, Roma, marzo 2002.
- <sup>22</sup> F. Bassanini, *Riforme non tutto è negoziabile*, "L'Unità", 04/01/03. Id., *Garanzie dei cittadini e modelli di governo*, "La Repubblica", 21/01/03.
- <sup>23</sup> G. Amato, *Come evitare una democrazia da curva sud*, "La Repubblica", 22/01/03. Cfr. DDL costituzionale n° 1933, 21/01/03, a firma dei sen. Bassanini, Mancino, Amato e altri. Inoltre: Dibattito sulle riforme istituzionali, 21-22/01/03, Atti del Senato della Repubblica.

- <sup>24</sup> M. D'Alema, *La sinistra nell'Italia che cambia*, cit., p. 77.
- <sup>25</sup> U. Beck, *La società globale del rischio*, Asterios, Trieste, 2001, pp. 87-105.
- <sup>26</sup> R. Dahrendorf, *Dopo la Democrazia*, cit., p. 101.
- <sup>27</sup> *Ibid.*, cit., p. 106.
- <sup>28</sup> A riprova, cfr.: N. Rossi, *Riformisti per forza*, il Mulino, Bologna, 2002.
- <sup>29</sup> G. Amato, *Tornare al futuro*, Laterza, Roma-Bari, 2002, p. 52.
- <sup>30</sup> *Ibid.*, pp. 36-37.
- <sup>31</sup> Cfr. S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Laterza, Roma-Bari, 2002. Inoltre: J.E. Stiglitz, *Il ruolo economico dello Stato*, il Mulino, Bologna, 1992.
- <sup>32</sup> E. Galli della Loggia, *L'identità italiana*, il Mulino, Bologna, 1998, p. 79.
- <sup>33</sup> *Ibid.*, p. 80.
- <sup>34</sup> B. Dente, *La formazione della classe dirigente regionale*, Convegno promosso dal Consiglio Regionale della Lombardia: *Società e Sviluppo in Lombardia*, Pavia, 26/03/99. Cfr.: Id., *In un diverso stato*, Il Mulino, Bologna, 1995.
- <sup>35</sup> A. Manzella, *La Devolution eversiva*, "La Repubblica", 27/06/02
- <sup>36</sup> N. Bobbio, *Tra due Repubbliche*, Donzelli, Roma, 1996, p. 7. Id., *Una filosofia militante, studi su Carlo Cattaneo*, Einaudi, Torino, 1971.
- <sup>37</sup> Cfr. C. Bragaglio, *Gramsci e la questione nazionale*, in Aa.Vv., *Dibattito sulla attualità di Antonio Gramsci*, FASI-Regione Sardegna, 1997.
- <sup>38</sup> M. Pirani, *Il falso mito della devolution e la tentazione di Bossi*, "La Repubblica", 03/12/02.
- <sup>39</sup> A. Manzella, *La Devolution eversiva*, cit.
- <sup>40</sup> Cfr.: L. Vandelli, *Devolution e altre storie*, Il Mulino, Bologna, 2002
- <sup>41</sup> M. Salvati, *Le false promesse del federalismo all'italiana*, "La Repubblica", 05/07/02.
- <sup>42</sup> A. Manzella, *L'obiettivo della devolution è l'apartheid delle Regioni*, "La Repubblica", 27/11/02.
- <sup>43</sup> L. Vandelli, *Devolution e altre storie*, cit., p. 42.
- <sup>44</sup> M. Salvati, *Devolution, opposizione e ricatto della Lega*, "La Repubblica", 22/11/02. Id., *La voglia di secessione nascosta nella devolution*, "La Repubblica", 01/12/02.
- <sup>45</sup> Cfr. C. Bragaglio, *Ragioni e Regioni del Nord-Italia. La questione settentrionale tra localismo e federalismo*, Libreria Rinascita, Brescia, 2000.
- <sup>46</sup> Censis, *"Responsabilità del federalismo fiscale"*, Roma, 2002.
- <sup>47</sup> Intervista del Presidente degli industriali veneti, cfr.: L. Rossi Luciani, *Il Federalismo dimenticato*, "Il Sole 24-Ore", 25/09/02.
- <sup>48</sup> M. Lo Cicero, *La nuova questione settentrionale*, "Il Sole-24 Ore", 12/04/02.
- <sup>49</sup> I. Diamanti, *Le capitali scomparse d'Italia*, "La Repubblica", 24/10/02.
- <sup>50</sup> I. Diamanti, *Il ritorno dello Stato*, "La Repubblica", 10/02/02; Id., *C'era una volta il partito dei Sindaci*, "La Repubblica", 26/05/02.
- <sup>51</sup> I. Diamanti, *La Lega di governo ha perso le radici*, "La Repubblica", 03/03/02.
- <sup>52</sup> Cfr.: L. Bisio, *Consiglio nelle maglie della riforma*, "Enti Locali-II Sole 24 Ore", n°48, 21/12/02.
- <sup>53</sup> M. Calise, *Il partito personale*, Laterza, Roma - Bari, 2000.
- <sup>54</sup> C. Schmitt, *Le categorie del politico*, Il Mulino, Bologna, 1972, p. 33.
- <sup>55</sup> Conferenza dei Presidenti, *Considerazioni sulla Riforma del Titolo V*, Congresso delle Regioni, Cagliari, luglio 2002, p. 37.

## CAPITOLO II

### FEDERALISMO AMMINISTRATIVO E LEGGI BASSANINI

Dal '97 si è avviato, con l'approvazione delle *leggi Bassanini*, l. 59/97 e l. 127/97, una significativa trasformazione comunemente definita *federalismo amministrativo*. In particolare, con il d.lgs. 112/98 e con il recepimento dello stesso a livello regionale, si è determinato un salto di qualità nel trasferimento di poteri e funzioni. In fase successiva è stata predisposta la *Bassanini ter*, con la l. 191/98, e sono stati emanati decreti applicativi, in particolare in materia di agricoltura, di trasporti locali, sul mercato del lavoro, in materia di pubblico impiego, ed il d.lgs. 114/98 sulla riforma del commercio.

Con il d.lgs. 281/97 sono state definite ed ampliate le funzioni della Conferenza unificata Stato-Regioni, Stato-Città ed Autonomie locali, come livello di governo del federalismo amministrativo. In Lombardia parte significativa di tale processo si è poi tradotta nell'approvazione della legge regionale 1/2000.

Il ciclo del *federalismo amministrativo* si può ritenere, con l'approvazione dei decreti sul personale e sulle risorse, in via di definizione sul piano normativo, ma tale quadro legislativo non fornisce di per sé un'idea precisa dei reali processi di trasformazione in atto. Tant'è che rimane aperta una fondata polemica verso il *centralismo regionale* che caratterizza l'effettivo operato della Giunta lombarda. Un apparente paradosso che in realtà evidenzia il divario esistente tra le affermazioni politiche di principio, stabilmente proiettate verso l'*iperfederalismo*, e la concreta costruzione di un *sistema di potere regionale*, fortemente accentrato ed antiautonomista.

Il problema dei rapporti tra Regione ed Enti locali risulta particolarmente complesso. Significativa, e difficilmente condivisibile, la valutazione che ha espresso il consulente giuridico del presidente Formigoni, avv. B. Caravita di Toritto, quando ha denunciato "una deriva municipalista" ed ha sostenuto come la l. 59/97 "contenesse in sé i germi di fuga verso il municipalismo estremamente pericolosi" ed una definizione del principio di sussidiarietà "costruito per essere contraddittoriamente utilizzato in funzione antiregionalista, quasi per accerchiare le Regioni, stringendole in una morsa tra Stato ed enti locali"<sup>1</sup>.

#### AMMINISTRAZIONE E RIFORMA ISTITUZIONALE

Il legislatore ordinario aveva inteso spingere sul confine più avanzato, ancor prima della modifica del Titolo V, le potenzialità autonomistiche presenti nel-

la Costituzione. La riforma amministrativa è stata così intesa come un progetto teso a realizzare, o quanto meno ad anticipare, una riforma delle istituzioni attraverso la leva dell'amministrazione.

Ma il valore di tale processo non ha trovato in dottrina un'interpretazione univoca, ed è ovvio quindi registrare diverse interpretazioni sul valore stesso delle riforme attivate. Alcuni studiosi, pur non disconoscendo meriti alle leggi Bassanini, al punto da ritenerle un "qualcosa di eroico", hanno altresì evidenziato anche limiti e demeriti. Tra questi, l'aver contribuito alla "degenerazione del lessico giuridico", all'introduzione di "una legislazione sempre più simbolica e sempre meno regolativa", esposta al rischio di alimentare "una produzione di leggi a mezzo di leggi"<sup>2</sup>.

Alcuni interpreti hanno evidenziato il rango primario dei provvedimenti legislativi approvati, ma nel contempo ritenuto che tale sistema non possa neppure essere definito *federalismo amministrativo*. Tali obiezioni nascono dal fatto che il federalismo viene inteso, e peraltro storicamente si è in tal modo realizzato, come un processo aggregativo di realtà statualmente indipendenti. Il riferimento al *foedus* indica infatti un movimento centripeto, mentre nella realtà italiana si svilupperebbe un processo di *devoluzione* dallo Stato ai poteri periferici, quindi un movimento di natura centrifuga.

Un'obiezione che in verità non risulta sostanziale, per quanto sia storicamente corretta la *filogenesi* del processo, in quanto l'aspetto fondamentale del federalismo è rappresentato da un modello di rapporti istituzionali decentralizzati verso la periferia, un equilibrio cui si può pervenire federando realtà precedentemente non collegate tra loro, oppure con una forte spinta alla riarticolazione del centro. Lo stesso principio di sussidiarietà ha registrato su scala europea un'analogia ed ambivalente evoluzione, con un trasferimento di competenze dal basso verso l'alto, e viceversa.

In realtà, l'obiezione di dottrina nasconde una diversa interpretazione del valore effettivo da assegnare al federalismo e tende a ridimensionare il processo aperto dalle leggi Bassanini all'interno dell'antica categoria del *decentramento autarchico funzionale*.

Con le leggi Bassanini si è inteso rimettere in moto l'opera intrapresa con il DPR n. 616/1977 e definire meglio trasferimenti, attribuzioni e deleghe anche a favore degli enti locali. Con il conferimento si trasferiscono competenze – statali e regionali – da parte del legislatore delegato, ma si prevedono anche atti di decentramento di competenza regionale.

Sono risultate evidenti le difficoltà ad avviare modifiche così radicali in un quadro di Costituzione ancora invariata, con rischi di un possibile rigetto. Ma è opportuno sottolineare che le leggi Bassanini hanno anticipato in modo in-

novativo – per quanto possibile e con riferimento ai poteri amministrativi dell'art.118 - la successiva modifica costituzionale su un punto di sostanza, riguardante l'inversione dell'impostazione dell'articolo 117 Cost., recepita poi anche per l'attività legislativa con la modifica del Titolo V.

Il quadro legislativo definito dopo l'approvazione della l. 59/97 rappresenta la fase genetica del federalismo amministrativo, con la regola, definita dall'art.1, che introduce il rovesciamento del criterio tradizionale del riparto delle competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali. Regola di riparto “autenticamente federalista, proprio perché il livello, per così dire naturale di esercizio delle funzioni non è quello statale, ma quello regionale e locale...anche in relazione a materie attribuite alla competenza legislativa statale”<sup>3</sup>. Si tratta quindi di un superamento del tradizionale parallelismo tra competenze legislative e competenze amministrative, su cui si è retto l'intero sistema amministrativo dall'Unità d'Italia in poi.

Le leggi Bassanini hanno organicamente definito un quadro di principi amministrativi che possono essere così sintetizzati: i principi di *sussidiarietà*, *completezza*, *efficienza*, *economicità* e di *cooperazione* tra i diversi livelli istituzionali, di *responsabilità* ed *unicità* della pubblica amministrazione, di *adeguatezza*, in modo da garantire l'idoneità per l'esercizio di funzioni, di *copertura finanziaria*, di *autonomia* organizzativa e regolamentare.

La gamma dei principi risulta di significativa importanza in quanto configura una logica di sistema che inquadra con sufficiente approfondimento la questione amministrativa, assegnando a quest'ultima un ruolo autonomo, non più meramente strumentale ed attuativo dell'attività legislativa.

In particolare l'attenzione va riportata sul principio di cooperazione e di sussidiarietà.

Con il principio di cooperazione viene resa esplicita l'opzione tra i diversi federalismi possibili (concorrenziale, duale...) a favore di un federalismo cooperativo o solidale. Tale scelta necessariamente comprende un sistema di auto-governo di complessi meccanismi che, lasciati semplicemente a se stessi, darebbero luogo ad un rischio di ingovernabilità.

Seppure limitatamente all'ambito amministrativo, il carattere cooperativo è stato definito con l'istituzione nel 1996 della Conferenza unificata Stato-Regioni-Comuni. Essa rappresenta “un organo di governo del federalismo amministrativo” a competenza generale ed il d.lgs 281/97 nell'ampliare le funzioni ha dettato un'esplicita disciplina delle intese e degli accordi, che rappresentano gli strumenti fondamentali attraverso i quali opera la Conferenza. Il riferimento alle competenze generali è basato sul fatto che la Conferenza partecipa anche alla elaborazione delle linee generali della politica economi-

co-sociale, oltre che istituzionale, e quindi determina un'evoluzione destinata a modificare nel profondo il sistema istituzionale ed a rendere sempre più evidente la necessità di approdare ad una vera e propria seconda Camera federale e ad un sistema di *bicameralismo differenziato*.

La creazione di questi strumenti di raccordo mira alla formazione di *decisioni condivise*, attraverso intese ed accordi tra i diversi livelli istituzionali, ma sul piano concreto la Conferenza esercita un ruolo improprio. Infatti essa è divenuta una sede decisionale di grande rilevanza per quanto riguarda l'impostazione dei bilanci regionali, fissa l'agenda delle politiche governative con ricadute territoriali riguardanti la spesa sanitaria, piuttosto che le grandi infrastrutture. Essendo una sede negoziale tra livelli esecutivi, le decisioni sostanzialmente non si rapportano al Parlamento e ad un livello legislativo, sostituendosi di fatto anche al ruolo di "sintesi" che dovrebbe essere assolto da un Senato federale.

Se la riforma amministrativa non ha cambiato la *forma di governo*, nondimeno essa ha modificato le *forme del governo*<sup>4</sup>, in quanto rilevanti decisioni, fondamentali per l'intero ordinamento e riguardanti l'indirizzo politico, vengono in parte assunte, seppure in sedi non del tutto appropriate, con il concorso delle autonomie locali e regionali e con un criterio "negoziale" tipico di un federalismo di tipo solidale.

Anche sul *principio di sussidiarietà* è opportuno soffermare l'attenzione, in particolare per gli aspetti di novità e di incertezza interpretativa che esso presenta. Sul piano della novità va rilevato che a suo tempo la Corte Costituzionale aveva anticipato il principio di sussidiarietà introducendo la formula del "variabile livello degli interessi", in base alla quale individuare il livello ottimale della allocazione delle competenze tra i diversi soggetti istituzionali<sup>5</sup>.

R. Bin estende poi la critica più in profondità ritenendo che "la sussidiarietà sia un concetto di scarso significato giuridico, ma di grande peso politico". In altri termini, esso esprimerebbe più che altro un'idea politica che assegna al legislatore l'obiettivo di superare fittizie barriere che separano le competenze tra i diversi livelli di governo, previste dal sistema dualistico di separazione delle competenze finora in vigore. "Perciò – conclude R. Bin – la sussidiarietà diventa giuridicamente rilevante nel momento in cui il programma politico si trasforma in regole e istituzioni della codecisione"<sup>6</sup>.

Con questa opportuna avvertenza metodologica è possibile considerare l'evoluzione anche storico-dottrinale della sussidiarietà evitando di cadere nella trappola di una categoria ideologica, spesso strumentalmente utilizzata per contornare di un alone di socialità un privatismo *tout court* di mercato od una forma di privatismo sociale, sottoposto ad un controllo di tipo politico. Il

problema risulta quello di definire una corretta modalità di innesto della sussidiarietà, intesa come un “debole strumento giuridico”, in un “programma politico” di riforma istituzionale, ritenendo non sufficiente, per quanto necessaria, l’acquisizione di tale principio in termini generali ed astratti.

Risulta evidente che l’introduzione esplicita della sussidiarietà nell’ordinamento rappresenta un salto qualitativo e stabilisce uno dei fondamentali criteri ispiratori della “riforma Bassanini”. È un principio che definisce un criterio di attribuzione della generalità delle competenze amministrative agli Enti locali, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l’esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni locali e che comportino il necessario coinvolgimento dei livelli superiori.

Il *principio di sussidiarietà* ha registrato con il Trattato di Maastricht del 1992, una precisa definizione. Esso stabilisce che anche nelle materie che non rientrino già nella propria competenza esclusiva, la Comunità europea può intervenire, in base al principio di sussidiarietà, solo nel caso in cui gli obiettivi non possano essere conseguiti in modo soddisfacente dagli Stati membri. Come si può vedere nella riflessione comunitaria la sussidiarietà non opera come decentramento amministrativo, ma viceversa come un criterio tendente a giustificare l’avocazione ai livelli più alti di ulteriori funzioni, oltre quelle già assicurate dall’esclusiva competenza. È stato questo il punto di equilibrio raggiunto a seguito delle pressioni esercitata soprattutto dai *Länder* tedeschi, preoccupati di possibili limitazioni di competenze da parte dell’Unione e derivanti da una totale assenza di criteri regolativi<sup>7</sup>.

Nel quadro normativo della Comunità europea il principio di sussidiarietà viene introdotto per scopi diametralmente opposti a quelli che hanno ispirato l’inserimento nella normativa italiana. Nell’un caso giustifica un trasferimento, seppure limitato, di funzioni dalla periferia degli Stati membri al centro comunitario, nell’altro caso il conferimento di funzioni dallo Stato alla periferia degli enti territoriali.

Nel Trattato della Comunità europea il criterio di sussidiarietà regola l’esercizio di funzioni già assegnate ai diversi livelli istituzionali e su cui essi possono esercitare competenze concorrenti. Secondo Vesperini il criterio comunitario di sussidiarietà non è dunque un criterio attributivo di nuove competenze, ma si limita ad introdurre “una regola di mobilità e di flessibilità”, che costituisce la vera ragion d’essere del principio, “fonda un sistema di concorrenza generalizzato, nel quale la titolarità formale di determinate competenze non è più garanzia di un loro esercizio esclusivo”<sup>8</sup>.

Molto diversa risulta l’adozione del principio nel nostro ordinamento nazionale in quanto risponde all’obiettivo di decentrare, attribuendo *funzioni vin-*

*colate* ai vari livelli, in particolare al livello locale più vicino al cittadino. Caratterizzandosi come disciplina di attribuzione dei poteri, esso può quindi, sul piano della modalità di governo, incentivare sia la *cooperazione* interistituzionale (come avviene a livello comunitario), sia la *separazione* tra le diverse istituzioni che esercitano varie funzioni, sia una forma del tutto originale di *combinazione* tra co-amministrazione e separazione.

Anche nel caso della sussidiarietà, come peraltro abbiamo segnalato per il federalismo, l'applicazione del principio è ambivalente ed è funzionale all'individuazione di un equilibrio nell'attribuzione delle funzioni amministrative<sup>9</sup>.

In regime centralistico la sussidiarietà apre gli spazi ad una maggiore democrazia. Questo lo spirito anche della Carta europea dell'Autonomia locale, ratificata in Italia nel 1989, in cui si prevede che l'esercizio delle responsabilità pubbliche debba spettare di preferenza alle autorità più vicine ai cittadini.

Nelle definizioni prima richiamate si riflette un lungo e non lineare cammino di elaborazione, in cui confluiscono sensibilità ed impostazioni diverse. Un quadro di riflessioni che comprende autori come J. Locke e A. De Tocqueville, costituzionalisti liberali tedeschi come G. Jellinek, il pensiero cattolico con l'enciclica *Quadragesimo Anno* di Pio XI, del 1931.

Risulta evidente, sottolinea l'on. P. Corsini, come il contributo del pensiero cattolico sia stato il più significativo e quindi come sia infondata la tesi, sostenuta dall'on. L. Colletti in un dibattito parlamentare, tendente ad assorbire il principio di sussidiarietà nel pensiero liberale<sup>10</sup>.

Il principio di sussidiarietà, della *solidarietà sussidiaria*, si definisce nella seconda parte dell'800, quando la cultura cattolica si pone in modo critico sia verso lo statalismo di ispirazione marxista che verso l'individualismo e la "concorrenzialità utilitaristica" del mercato.

Nella sussidiarietà si riflette il ruolo della persona che si pone al "centro di relazioni solidali", "una funzione non dissociativa, ma *congiuntiva* – sottolinea Corsini – tesa a raccordare il ruolo della dimensione pubblica, che non necessariamente deve essere statale, all'iniziativa del privato, alla sfera dell'intrapresa dei singoli soggetti"<sup>11</sup>. Indubbiamente nel suo percorso applicativo tale principio si arricchisce di diversi apporti culturali e soprattutto diventa parte dell'iniziativa politica e di norme ordinamentali.

Significativa l'inclusione, sostanziale quand'anche non letterale, del principio in alcune Costituzioni federali, in particolare nel *Grundgesetz* della Germania, che disciplina, in quanto Legge Fondamentale, i rapporti tra governo federale e *Länder*.

Risulta evidente come una riflessione così articolata non possa che mettere capo ad un principio sottoposto a diverse interpretazioni, sia per quanto riguarda i rapporti di valenza interistituzionale, sia per quanto concerne l'attribuzione di un complesso di funzioni sociali alle amministrazioni locali o alle formazioni sociali. La definizione del rapporto tra le due forme di sussidiarietà, *orizzontale* e *verticale*, non risulta di immediata soluzione, in particolare se si dovesse negare il ruolo di un raccordo pubblico, ovvero la *preminenza* regolativa della sussidiarietà verticale, per tenere invece separati o contrapposti i due momenti.

Per quanto variegato risulti il campo interpretativo, una *sussidiarietà orizzontale* che si contrapponga alla *sussidiarietà verticale* non può che dar luogo ad un *particolarismo comunitario* alternativo alla *solidarietà sussidiaria*. È questo un fenomeno non positivo, in quanto tenderebbe a segmentare la comunità locale in tanti gruppi tra loro non comunicanti, trasformando il *principio universale di cittadinanza sociale* in un *principio particolaristico di appartenenza microcomunitaria*. In altri termini, si affermerebbe un'inaccettabile frammentazione del welfare locale, con una solidarietà applicata solo all'interno di ciascun gruppo di appartenenza sociale, etnica, religiosa.

La l. 59/97 fissa all'art. 4 un quadro di riferimento che in genere viene definito di *sussidiarietà verticale*, interna cioè ai rapporti istituzionali, stabilendo il principio fondamentale della "attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative" agli enti locali, "secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative, organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime".

In sede di applicazione della legge Bassanini a livello regionale si è registrata all'interno della Giunta un'oscillazione che risulta evidente dal raffronto dei vari testi predisposti.

Il progetto iniziale della Giunta Regionale della Lombardia (PDL 505/98), si muoveva in modo non difforme dall'impostazione della legge Bassanini. Un secondo testo, proposto sempre dalla Giunta come "schema di articolato" e sottoposto al confronto con le Autonomie Locali, ha introdotto, però, un cambiamento sostanziale, raccogliendo l'eco della proposta che il Polo aveva avanzato in sede di Commissione bicamerale. Infatti, con il nuovo art. 2 c. 5, l'applicazione del principio di sussidiarietà veniva così formulato: "le attività ed i servizi che non possono essere adeguatamente svolti dai privati sono ripartiti tra regione, province, comuni, comunità montane e camere di commercio...". Risulta del tutto evidente il rovesciamento di segno, in quanto con una tale impostazione si affiderebbe al momento pubblico un ruolo del tutto residuale e subordinato rispetto all'iniziativa del privato.

A seguito di un acceso dibattito che ha coinvolto anche gli enti locali, nel testo conclusivo è emersa una posizione meno squilibrata, che fa leva sulla necessità di riconoscere il ruolo dell'autonomia dei privati, di valorizzare e promuovere l'apporto delle formazioni sociali e del privato, in particolare senza fine di lucro, senza che l'ente pubblico rinunci alle funzioni di coordinamento di intervento, di regolamentazione e di individuazione dei livelli essenziali di qualità.

Sul tema della sussidiarietà è tornata la l. 265/99, che modifica l'impostazione della l. 59/97, in quanto si spinge oltre la sussidiarietà verticale introducendo, in particolare, la *sussidiarietà orizzontale*. Viene così ribadita, all'art. 2, la titolarità di funzioni proprie e di quelle conferite agli enti, ma contemporaneamente si aggiunge che i vari enti "svolgono le loro funzioni attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dall'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali".

Si riflette in questa formulazione, per certi aspetti ambigua, una tensione irrisolta. Si sostiene che gli enti svolgono le loro funzioni non solo ricorrendo ad attività esercitate da privati, ma anche "in presenza" di una "autonoma" iniziativa degli stessi. Portando all'estremo l'interpretazione si potrebbe sostenere che, a fronte di un'*autonoma* iniziativa di privati, l'ente pubblico dovrebbe limitarsi a constatare ed a riconoscere che la funzione pubblica è di per se stessa già esercitata dal privato. Un'interpretazione difficilmente sostenibile e condivisibile.

Risulta fondata l'obiezione che V. Italia illustra sulla rivista "*Enti Locali, Il Sole 24 Ore*", quando afferma che "tale estensione (che è peraltro facoltativa) solleva delle perplessità, perché le autonome iniziative dei cittadini e delle loro formazioni sociali sono molte volte episodiche e transitorie, ed è dubbio che possano essere esercitate "adeguatamente" con una precisa distinzione di compiti e, specialmente, di responsabilità"<sup>12</sup>.

Il criterio interpretativo più corrispondente, che può trovare definizione nell'ambito della potestà statutaria stabilita dall'art. 4, è quello di ritenere che funzioni pubbliche e servizi possano essere gestiti anche da privati, ma la valenza pubblica non possa che trovare riscontro in un'attività regolativa dell'Ente locale, riguardante la definizione di criteri pubblici di accesso, il controllo di *standards* qualitativi, la garanzia di continuità e di affidabilità.

Il *conferimento* – trasferimento, delega o attribuzione – di funzioni attuato con il d.lgs 112/98 trova una compiuta definizione, in quanto si completa la fase più impegnativa del trasferimento di compiti agli enti locali ed alle Regioni e si realizza la più ampia attuazione del Capo I della l. 59/97.

Le modalità di conferimento prevedono contestualmente la soppressione di alcune strutture dello Stato, trasformazioni ed accorpamenti di settori, trasferimenti di personale, in modo da realizzare il processo “senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica”.

Con il d.lgs 112/98 si precisa il criterio attributivo delle funzioni, rispetto alla prima formulazione data con la l. 59/97. Non ci si limita, in base al criterio della *residualità*, a definire i compiti dello Stato, ma si determinano anche le attribuzioni a Regioni ed Enti locali. Un diverso criterio avrebbe esposto gli enti locali all’incertezza della normazione regionale ed al possibile rischio di un neocentralismo regionale, con tensioni nei rapporti interistituzionali.

Opportunamente, il d.lgs. 112/98 definisce nel dettaglio ed in modo tassativo le attribuzioni a Regione, Provincia e Comune, affidando alla legislazione regionale la definizione del raccordo. Il legislatore delegato ha fatto un apprezzabile sforzo di definizione che salvaguarda efficacemente il carattere tripartito – Stato, Regione, Enti Locali – del federalismo amministrativo che si intende realizzare in Italia. Con la l. 127/97 il legislatore ha inoltre introdotto norme per lo snellimento dell’attività amministrativa e del procedimento di decisione e controllo.

Si tratta per lo più di disposizioni immediatamente applicabili dalle amministrazioni destinatarie ed i contenuti attengono alla semplificazione amministrativa, al buon andamento dell’amministrazione, al miglioramento del rapporto con i cittadini e i soggetti privati, allo snellimento dei procedimenti di controllo sugli atti delle Regioni e degli Enti locali.

Con quest’ultimo decreto il governo ha concluso la fase più importante del trasferimento e di applicazione della l. 59/97.

Il dibattito sulla sussidiarietà è approdato ad una definizione nell’ambito della modifica del Titolo V che stabilisce un punto fermo, quanto meno rispetto alle tendenze che prevedevano un sostanziale rovesciamento di rapporti tra pubblico e privato. Ad una concezione ultraliberista che prevede lo svolgimento di un ruolo pubblico in funzione surrogatoria ed in assenza di un intervento privato, si contrappone la nuova formulazione costituzionale dell’art. 118 che attribuisce alla sfera pubblica, nazionale e territoriale, il compito di favorire “l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale”.

Il Testo Unico degli Enti Locali (TUEL, d.lgs. 267/2000) compie un deciso passo in avanti nel ciclo di riforma, iniziato con la l. 142/90, proseguito con l’elezione diretta dei sindaci e con le leggi Bassanini.

Dal bilancio di un decennio di riformismo istituzionale emerge il positivo cambiamento introdotto negli enti locali, mentre i processi di riforma dei ra-

*mi alti* dei livelli istituzionali hanno registrato una sostanziale *impasse*.

Ciò ha consentito, in particolare con l'elezione diretta del Sindaco e dei Presidenti di Provincia e con un sistema elettorale che ha assicurato stabilità alle Giunte, una tenuta di sistema, mantenendo vivo, nel pieno di una profonda crisi istituzionale, un rapporto – per quanto problematico - di affidabilità tra cittadini e sistema degli Enti locali. In questo quadro si è rafforzato il ruolo *politico* svolto dalle autonomie locali in un decennio di traumi politici, di crisi di legittimità dei partiti e di fallimenti delle riforme costituzionali immaginate per assicurare un'evoluzione democratica del Paese.

Il sistema così riformato si pone in modo conseguente in attuazione dell'art. 5 Cost. e dell'art. 128. In altri termini, una reale innovazione è stata introdotta ed ha riguardato i Comuni da sempre considerati elementi costitutivi del pluralismo istituzionale, corpi intermedi tra Stato e cittadini.

Quando viene reso esplicito il riferimento alla Costituzione vigente, si fissa evidentemente un limite invalicabile, al tempo stesso però va evidenziata l'interpretazione evolutiva, il formarsi di una *Costituzione materiale* che attribuisce un valore nuovo al testo scritto. Così era in parte già avvenuto nella stagione del secondo regionalismo, aperto dalla l. 382/75 e dal DPR 616/77, che avevano dato un'interpretazione estensiva all'art. 117 Cost..

Non è azzardato affermare che proprio la tenuta del sistema autonomistico e, soprattutto, la nuova e diretta legittimazione degli Enti locali hanno assicurato nel pieno di una crisi di sistema un'evoluzione non traumatica della democrazia italiana.

L'accresciuto ruolo delle autonomie locali ha contribuito a determinare un mutamento di rango legislativo degli Enti locali. Opportunamente E. Balboni sottolinea tale cambiamento, ricordando il valore assunto dalla “*potestà normativa*” attribuita agli Enti locali, una potestà prima riconosciuta esclusivamente alle Regioni, “non si può e non si vuole dire “potere legislativo”, ma nemmeno soltanto “regolamentare” come era prima dell'entrata in vigore della l. 142/90”<sup>13</sup>. Una potestà normativa che risulta inscritta nella possibilità di dotarsi del proprio statuto di autonomia, come regola dell'autogoverno della comunità locale, il cui ruolo è stato rilanciato dalla l. 265/99, recepito poi nel TUEL, che modifica l'art. 2 della l. 142 inserendo, in aggiunta all'autonomia statutaria, l'*autonomia normativa* e l'*autonomia impositiva*.

Dal basso, quindi, si è aperto con l'elezione dei Sindaci il processo di riforma, che viene registrato anche in sede regionale con la legittimazione diretta del governo regionale e che rende ineludibile il confronto sul tema che riguarda la forma del governo nazionale.

Oggetto di dibattito è il ruolo assegnato alla Giunta ed al Consiglio, un pro-

blema di rapporti già presente per comuni e province, che si presenta in modo analogo per le Regioni. Una Giunta nettamente separata dal Consiglio (anche in ragione dell'incompatibilità di ruolo tra Assessore e Consigliere), di nomina sindacale, tende a diventare semplicemente un organo di collaborazione collegiale del Sindaco. Non più la formula basata sul rapporto consequenziale: Consiglio-Giunta-Sindaco, ma una "forma imperfetta di governo dualista" che ruota attorno ad un rapporto asimmetrico Sindaco-Consiglio. È questo uno schema che da più parti viene ritenuto eccessivamente squilibrato a favore di un ruolo "podestarile" del Sindaco ed a danno del Consiglio.

Un modello effettivamente dualistico non può che prevedere, a fronte del potenziamento del ruolo del Sindaco, il recupero di un effettivo ed autonomo ruolo del Consiglio. Tale riequilibrio si rende ancor più necessario a seguito dell'introduzione del sistema elettorale maggioritario, che rischia di soddisfare in modo unilaterale il principio della *governabilità*, a danno della *representatività*, espressa dal pluralismo politico e dal ruolo esercitato dalle stesse minoranze in Consiglio.

Le soluzioni introdotte dalla l. 265/99 vanno solo parzialmente nella direzione di valorizzare il ruolo della minoranza nei termini di una definizione statutaria, prevedendo l'attribuzione alle opposizioni della presidenza delle Commissioni di controllo, assicurando una nuova dialettica tra Consiglio e partecipazione popolare.

Come è noto la l. 59/97 rovescia la regola di competenza tra Stato e sistema autonomistico, stabilendo che allo Stato viene sottratta la "generalità" dell'attribuzione amministrativa, mentre gli rimangono assegnate le funzioni nazionali esplicitamente riservate. È questo un principio di fondamentale importanza che trova il naturale completamento nella nuova norma costituzionale che attribuisce ai Comuni la generalità delle funzioni amministrative, fatta salva l'esigenza che per potere assicurare l'esercizio unitario di tali competenze si debba ricorrere a Province, Regioni o Stato.

In Italia la forte presenza delle municipalità ha suggerito una soluzione basata su tre soggetti: Enti locali, Regioni, Stato. Una soluzione non scontata, ma che si modella sulla peculiarità storica del nostro paese. Diversa, per esempio, risulta la realtà tedesca, il cui sistema federalista invece è imperniato sul rapporto fra Stato e *Länder* ed a questi ultimi viene delegato il compito di definire i rapporti con i Comuni.

Una soluzione di tipo tedesco avrebbe aperto in Italia problemi rilevanti, non solo perché i *Länder* non sono organi legislativi come le Regioni italiane, ma soprattutto per le preoccupazioni, più volte manifestate dai Comuni, nei riguardi di un "centralismo regionale" che andrebbe a sommarsi a quello nazionale.

Abbiamo già avuto modo di rilevare che il d.lgs. 112/98 nell'assegnare le attribuzioni a ciascun livello evita una possibile mortificazione di ruolo, ma nell'evidenziare il valore di tale scelta a favore del sistema autonomistico è opportuno sottolineare anche una valenza più generale di sistema, collegata all'equilibrio dei poteri in un regime elettorale maggioritario. Rileva giustamente S. Cassese che il federalismo "serve a contrastare la tendenza onnivora del sistema maggioritario e il suo inerente dispotismo democratico" e ricorda l'appunto critico sulla "democrazia tirannica" di Tocqueville: "l'antidoto... è costituito dall'autogoverno locale e da una società civile vigorosamente pluralistica"<sup>14</sup>.

L'applicazione del principio di sussidiarietà ha comportato una crescente attribuzione di funzioni agli Enti Locali. I Comuni, intesi quali espressione diretta di comunità primarie, assumono competenze amministrative di carattere generale e solo funzioni che esulano dai loro ambiti di interesse o di territorio possono essere conferite a Province od a Regioni.

Tale linea, se applicata rigorosamente, modifica sostanzialmente l'asse di governo dell'intero Paese. Una modifica che per essere reale deve poter trovare un pieno riscontro nell'autonomia impositiva e finanziaria. Infatti, la locomotiva del federalismo procede alla sola condizione che *conferimento di funzioni e assegnazione delle risorse* siano processi paralleli.

Il passaggio che presenta maggiori difficoltà di gestione è rappresentato dall'esercizio delle funzioni amministrative.

La storia del regionalismo italiano ha vissuto una singolare schizofrenia. Da una parte, la Regione rivendica lo *status istituzionale* di un organo legislativo. Dall'altra essa dilata, in modo sempre più intrusivo, una diretta gestione del potere amministrativo che, in termini di risorse, personale, normativa di dettaglio, contende sul territorio lo spazio degli enti locali. Si pensi alla gestione *politica* dei Piani Regolatori o alla ripartizione delle risorse sul territorio, rispondenti per lo più a criteri di discrezionalità e di appartenenza politica. Oppure alla gestione di vari enti tipicamente locali - dalle Aler alle Ipab - dove la Giunta regionale si assicura una presenza diretta con propri amministratori. Il nodo del rapporto tra Regioni ed amministrazione è già presente nella Costituzione. Per evitare elefantiasi burocratiche il legislatore costituente del '48 aveva già fissato nell'art. 118 Cost. un indirizzo non equivocabile, stabilendo che "la Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici". Ma tale indirizzo è stato ampiamente disatteso.

Con la l. 142/90 si rinnova il tentativo di arginare l'espansione burocratica regionale stabilendo all'art. 3 c. 1 una non meno disattesa sollecitazione: "le

regioni organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province".

Il tema della gestione amministrativa più di quanto si possa immaginare si colloca in parallelo con il problema del reperimento e della gestione delle risorse. Se tale problema non sarà affrontato di petto, non si verrà a capo della questione riguardante il governo della spesa pubblica. Può risultare amaro, ma è realistico constatare che la spirale perversa non si modificherà fino a che le Regioni potranno attingere al bilancio nazionale.

Un meccanismo di spesa spesso attivato per ragioni di potere e di consenso non può che trovare il limite in un'azione contraria, che ha nella fiscalità diretta e in un forte sistema autonomistico il deterrente più potente<sup>15</sup>.

La ragione stessa che ha portato a far lievitare il debito pubblico nazionale (separazione tra centro di prelievo e fonte di spesa) rappresenta una tentazione ricorrente per chi imposta il rapporto con il cittadino nei termini di uno scambio politico basato sulla spesa pubblica.

Va quindi rapidamente ricomposto il divario esistente tra i centri di spesa e i centri di prelievo, e quindi a fronte di un eventuale sperpero di denaro pubblico è necessario scatti la *trappola* delle imposte per i propri cittadini, e non l'assalto alla diligenza del bilancio nazionale. Fino a quando il rigonfiamento di bilancio e di personale sarà lo strumento di potere per accrescere e non per perdere consenso, non ci sarà alcuna *grida* manzoniana che potrà aver ragione di tale perverso meccanismo. Solo stabilendo un rapporto più diretto di responsabilità tra *fonte di spesa* e *prelievo impositivo* sul territorio si riuscirà a contenere il meccanismo espansivo delle politiche clientelari e delle burocrazie regionali, spesse volte costituite per organizzarsi sul territorio in termini di contrapposizione politica agli Enti Locali.

L'indirizzo proposto dalla l. 59/97 e dalla successiva l. 191/98 innova un punto essenziale in quanto introduce anche il *criterio dell'efficienza e dell'economicità*, insieme a quello della sussidiarietà.

Questo nuovo equilibrio può essere conseguito, in primo luogo, rimuovendo l'ipocrisia legislativa che attribuiva alle Regioni solo compiti di *alta amministrazione*, che, come abbiamo visto, risulta quotidianamente contraddetta. In secondo luogo, evitando di rovesciare sugli Enti Locali una dimensione organizzativa così imponente che, almeno in questa fase di avvio e di frammentazione amministrativa, gli enti non saprebbero reggere.

L'introduzione del criterio di efficienza e di economicità, comunque subordinato a quello di sussidiarietà, rende possibile evitare un errore di astrattismo ed accompagnare il nuovo impegno degli Enti Locali, tenendo conto

delle effettive potenzialità di risorse e di personale. Una corretta interpretazione della novità introdotta dalla l. 191/98 può essere così sintetizzata: se criteri di economicità e di efficienza possono suggerire alle Regioni di trattene *oggi* talune funzioni difficilmente gestibili, da una parte almeno degli Enti Locali (si pensi ai piccoli Comuni), rimane comunque confermata la direzione di un cammino che intende attribuire al livello comunale la generalità delle funzioni amministrative.

In secondo luogo, la presunzione generale di competenza a favore del livello più vicino al cittadino si accompagna, come sostiene Vesperini, con “la configurazione di un margine di flessibilità che consente di assegnare al livello più ampio interventi in base a valutazioni che attengono alla dimensione degli interessi coinvolti, alla natura dei problemi e agli obiettivi perseguiti”<sup>16</sup>.

È questa una scelta che comporta un rischio non superiore, a quello di attribuire ai Comuni compiti che li vedono *oggi* inadeguati, con il pericolo di futuri contraccolpi di tipo neocentralista.

Il problema si sposta dunque dall’odierna definizione delle attribuzioni, comunque salvaguardata dalla l. 59/97, all’attivazione di tutti i meccanismi, economici ed istituzionali, necessari per mettere rapidamente gli Enti Locali nella condizione di poter assolvere ai nuovi e gravosi compiti amministrativi. Meccanismi che riguardino in particolare il municipio micro-medio, molto spesso di montagna, in modo da facilitare il reperimento delle risorse, la qualificazione del personale, la promozione dell’associazionismo (unioni, convenzioni, gestione unitaria dei servizi).

Tutto ciò comporta un salto qualitativo, sia della macchina comunale che della classe dirigente locale, indispensabile per vincere la *sfida dell’autogoverno* delle comunità locali. Se ben riconoscibile risulta il rischio rappresentato dal neocentralismo regionale, non meno insidioso è quello della sopravvivenza di una gretta logica di chiusura o di clan localistico (di partito, piuttosto che familiare) che, all’ombra di una difesa del campanile municipale, spesso cerca di conseguire ristretti interessi personali, di fazione e di gruppo. Ed è questo un quadro che più direttamente può riguardare le realtà montane e lo sforzo meritorio di aggregazione promosso dalle Comunità Montane<sup>17</sup>.

La sfida dell’autogoverno e la formazione di una nuova classe dirigente locale, più aperta e partecipe dell’integrazione comunitaria sovracomunale, rappresentano i due elementi di maggiore potenzialità di un federalismo diffuso. È questo un banco di prova importante per le stesse forze politiche, che per poter ricostruire un proprio ruolo devono saldarsi all’esperienza amministrativa e partecipativa più vicina ai cittadini ed alle comunità, evitando di ridursi (come è avvenuto in questi anni) al ruolo di semplici contenitori elet-

torali della combinazione degli interessi locali.

Lo spazio del confronto tra diversi progetti politici e di sviluppo è opportuno venga ricreato sollecitando il municipalismo ad esprimere il meglio di se stesso in una dimensione comunitaria e territoriale più ampia. L'investimento che tutta la nuova normativa sollecita per promuovere le varie forme associative, riguardanti: Comunità Montane, Circondari, Unioni, la gestione integrata dei servizi, va nella direzione di innestare la cultura del municipio micro-medio sull'esperienza di una più ampia ed integrata gestione dei servizi e del territorio, sulla costruzione di una più diretta interlocuzione con il Comune capoluogo e con la Provincia<sup>18</sup>.

La forte caratterizzazione amministrativa attribuita ai comuni pone comunque il problema di una dimensione adeguata degli enti che assicuri potenzialità strutturali e finanziarie; in Francia si prevedono aggregazioni ottimali attorno ai 20 mila abitanti. Più che verso le fusioni tra enti locali, realizzate solo in alcune nazioni, ad esempio in Belgio ed in Svezia, in Italia la prospettiva è quella di indirizzarsi verso l'associazione. I comuni rimangono titolari e non sopprimono il riferimento municipale, ma contemporaneamente si mettono nella condizione di poter gestire in forma associata i servizi per la collettività.

Alle Regioni compete il compito di fissare criteri ed ambiti ottimali; ciò significa rendere possibile, anche in presenza di una frammentazione territoriale, il trasferimento di funzioni, superando l'ostacolo rappresentato dall'assegnazione di "funzioni incompatibili con le dimensioni". Anche in questo caso ci si rende conto di come il principio di autonomia possa essere realizzato superando anacronistiche logiche di localismo attraverso forme associative che possono essere definite con il massimo di elasticità – dalle semplici convenzioni alle forme tipiche come l'unione – e con moduli privatistici, che non sottraggono identità comunali, ma consentono di organizzare i comuni tra loro associati. Sono ormai diversi, per comuni medio-piccoli, i settori che possono essere organizzati in forma sovracomunale: dall'individuazione di un direttore generale agli uffici di programmazione, dalla vigilanza alla raccolta dei rifiuti.

Tale indirizzo richiede adeguate dotazioni finanziarie per la gestione convenzionata od associata di servizi, con l'introduzione di meccanismi premiali, in modo da sollecitare i comuni a promuovere l'associazionismo. Risulta d'altronde evidente come nella realtà lombarda, caratterizzata dalla presenza di oltre 1500 comuni, il rischio di una polverizzazione amministrativa sia reale.

Sul problema della *sussidiarietà* ci siamo soffermati in precedenza richia-

mando soprattutto gli aspetti generali. Si tratta ora di valutarne l'evoluzione in rapporto sia alla novità definita nel TUEL, che sposta il confine stabilito dalla legge Bassanini, sia alla nuova normativa regionale, applicativa del d.lgs 112/98.

Da tempo è aperta la discussione sul rapporto esistente tra *federalismo regionale* e *federalismo municipale*<sup>19</sup>. Più che una discussione su astratti modelli, il confronto verte in realtà su un modo accentratore e verticistico di governare; un esercizio amministrativo ripiegato su una logica di potere non risulta certo nobilitato dal definirsi "federalismo regionale".

La logica accentratrice non risponde ad un criterio istituzionale, ma più che altro obbedisce ad una logica di potere. La stessa gestione dell'attività legislativa ha ben poco riscontro con la definizione di norme di carattere *generale* ed *astratto*. In diversi settori, dalle attività commerciali agli interventi di carattere ambientale, emergono i condizionamenti dei gruppi di interesse che gravitano attorno al Centro Destra. Esempi all'infinito di un governo reale che fa del federalismo regionale lo schermo di una politica a volte direttamente condizionata dall'intreccio tra politica ed interessi economici e guidata dall'esigenza di allineare le politiche comunali, anche su materie che non sono di competenza regionale.

Il *centralismo regionale* si sostanzia non tanto in un ruolo esorbitante del livello istituzionale della Regione, quanto piuttosto nel ruolo invasivo della Giunta, o di singoli Assessori legati ad interessi territoriali, che su materie, anche non di propria competenza, operano imponendo logiche di appartenenza politica, più che per affermare regole imparziali da parte dell'istituzione regionale.

Il processo di federalizzazione comporta al tempo stesso una sfida per il municipalismo, che non può essere assunto nei termini di una polverizzazione delle realtà decisionali disperse sul territorio. La sfida più significativa è rappresentata dalla sfasatura esistente tra i comuni, spesse volte di piccole dimensioni, e l'organizzazione dei servizi territoriali a rete. Molteplici servizi a rete – si pensi ai settori riguardanti il ciclo dell'acqua, i trasporti, i rifiuti e l'energia – richiedono per poter assicurare una gestione economica una organizzazione sulla base di ambiti territoriali non coincidenti, in linea di massima, con i confini amministrativi dei singoli comuni.

Ciò significa operare una riorganizzazione complessa entro cui il federalismo municipale si realizza superando il localismo e la polverizzazione, per dare luogo a processi associativi o di consorzio delle comunità territoriali. In questo modo si realizza un nuovo rapporto tra livelli istituzionali comunali e organizzazione tecnico-funzionale. In diverse Comunità Montane tale

riorganizzazione è da tempo avviata, ma non si può certo ritenere sufficientemente sviluppata sull'insieme della realtà lombarda.

### **DEVOLUTION IN LOMBARDIA**

Il modello lombardo si è caratterizzato durante la VI legislatura (1995-2000) per il dispiegarsi di un'offensiva "federalista" della Giunta Formigoni, anche di natura referendaria, in grande parte indirizzata contro il Governo di centro sinistra.

C'è da rilevare che l'orizzonte di un'iniziativa referendaria non è nuovo, basti ricordare i numerosi referendum abrogativi, promossi nel '96 dal Consiglio regionale, che poi non sono stati celebrati perché in parte cassati dalla Corte Costituzionale, in parte recepiti dalle leggi Bassanini.

Il quesito referendario approvato dalla maggioranza di Polo e Lega nel 1999 si rivolgeva ai cittadini per chiedere se volessero la promozione da parte della Regione di un'iniziativa istituzionale volta a trasferire le funzioni statali in materia di *Sanità, Istruzione e Polizia locale*. Con il *referendum sulla devoluzione* l'obiettivo stabilito dal PRS era quello della "accelerazione del processo di *trasferimento integrale* alla regione delle competenze e risorse in materia di sanità, istruzione e polizia locale". *Integrale*, va sottolineato, anche se il Polo in precedenza non aveva mai avanzato una così radicale richiesta, in quanto aveva sempre riconosciuto la necessità - seppure limitata e di ordine generale - di mantenere in capo allo Stato alcune responsabilità e funzioni, ripartite e concorrenziali con le Regioni.

Il carattere volutamente generico del quesito ed il riferimento solo indiretto alle modifiche costituzionali erano evidentemente finalizzati ad aggirare le obiezioni di legittimità costituzionale, su cui autorevoli commentatori si erano già negativamente pronunciati e, in particolare, ad evitare di ricadere sotto le obiezioni di legittimità, avanzate su un quesito analogo dalla sentenza 470/92 della Corte Costituzionale. Nella sostanza un trasferimento di tutte le funzioni statali in settori come la sanità, l'istruzione e la polizia locale - con l'intento esplicito su quest'ultimo punto di costituire una polizia regionale - si collocava in un progetto teso a superare l'unitarietà del sistema e l'omogeneità di fondamentali diritti di cittadinanza sociale su scala nazionale.

L'obbiettivo di fondo della *devolution* rinvia alla visione di un *welfare* inteso come modello di Stato intrusivo nella vita dei cittadini, quindi da ridimensionare, ma al tempo stesso l'intento risulta essere quello di favorire le Regioni più forti. Infatti, la fuoriuscita dai sistemi nazionali in campo sanitario e scolastico, attraverso l'attribuzione di competenze esclusive alle singo-

le Regioni, comporta anche il venire meno d'ogni garanzia di concertazione o di perequazione, quindi un ulteriore depauperamento delle Regioni con maggiori difficoltà economiche<sup>20</sup>.

Si tratta inoltre di rilevare che così impostata la *devolution* non definisce alcuna ipotesi di riorganizzazione e di trasferimento di strutture, risorse e personale dallo Stato agli Enti territoriali, confermando il carattere approssimativo e rischioso della destrutturazione proposta, con particolare riferimento alle realtà regionali più deboli.

Tale questione assume rilievo a maggior ragione se viene considerato il costo di realizzazione del federalismo. Un costo rilevabile e reale, che non è aggirabile sostenendo che la *devolution* possa essere realizzata a costo zero. Una proiezione delle "necessità finanziarie aggiuntive" della *devolution* è stata ipotizzata dall'ufficio studi di Confindustria per un valore di oltre 41,2 miliardi di euro, per le sole Regioni a statuto ordinario. Per quanto riguarda l'applicazione della riforma del Titolo V, l'istituto pubblico di ricerche Isae ha valutato in 92 miliardi di euro le risorse aggiuntive necessarie<sup>21</sup>. In sostanza, oltre che sul piano politico istituzionale, anche sotto il profilo della sostenibilità economica si rischia di attivare un meccanismo che, se non è ben governato, è destinato ad implodere.

Il Centro Sinistra ha registrato un approdo contraddittorio sul tema del federalismo. In particolare la cultura istituzionale della Sinistra ha cercato di saldare *regionalismo* e *municipalismo*, all'interno di un orizzonte autonomista maturato negli anni '70, ma è approdata tardi, e con qualche impaccio di troppo, al federalismo.

Spesso il richiamo al federalismo è stato più che altro condizionato dal tatticismo politico di un'operazione in chiave antileghista, nella convinzione di poter comunque agire nello scacchiere del Nord, dando per scontata la divisione del Polo dalla Lega.

Ma il limite di una tale impostazione è risultato evidente soprattutto per l'incapacità di governare adeguatamente, oltre che di comprendere, la *questione settentrionale* nei suoi molteplici aspetti riguardanti il superamento del modello fordista, la trasformazione delle classi sociali, lo sviluppo di un capitalismo molecolare, l'antistatalismo dei produttori, la rivolta fiscale, l'esigenza di un'adeguata infrastrutturazione del Nord.

Trasformazione sociale e crisi dello stato sociale sono processi che si sono intrecciati tra loro. In particolare i cinque pilastri dello stato sociale - sanità, istruzione, pensioni, assistenza, fisco - sono entrati in crisi sotto la spinta delle trasformazioni e dell'insostenibilità fiscale, oltre che per l'iniziativa neoliberista ed il processo di globalizzazione.

Di fronte alla crisi dello stato sociale rimangono in campo diverse risposte. Su un versante si muove la risposta neoliberista, thatcheriana, tesa a superare la “crisi fiscale” con una riduzione delle prestazioni pubbliche sociali ed attraverso l’affermazione di uno “stato minimo”.

Un’altra risposta tende invece a considerare irreversibile la crisi del pilastro “statale”, ma nondimeno cerca di costruire una nuova risposta pubblica, di regolazione più che di gestione, di *governance* più che di *government*, che fa leva sulla costruzione di un *welfare territoriale*.

Quest’ultima è una soluzione che non presenta univoci connotati. Infatti nella costruzione di una *welfare community* o di un *welfare mix* si fronteggiano ipotesi anche contrastanti. Si pensi al confronto aperto sul rapporto tra “sussidiarietà verticale” e “sussidiarietà orizzontale” ed alle diverse interpretazioni che sono state avanzate.

E’ chiaro che il *welfare* territoriale interpella più direttamente il Centro Nord, le realtà che nell’ultimo secolo hanno costruito una rete diffusa di socialità municipale, cattolica e socialista, ovvero un sistema di servizi sociali imperniati sull’autonomismo locale.

Dall’applicazione della l.r. 31/97 sulla sanità, alla decisione sul “buono scuola”, dalla legge sulla famiglia alla trasformazione in atto nella formazione professionale, dall’estensione del sistema del *voucher* al modo di concepire il rapporto con le autonomie locali e funzionali, nonché con gli enti economici, non vi è settore del Piano Regionale di Sviluppo (PRS) della Giunta Formigoni che non evidenzi una precisa direzione di marcia.

Con lo schermo o meno del federalismo è in atto in Lombardia un’effettiva riorganizzazione territoriale dei poteri. Una riorganizzazione indotta non solo dall’alto delle decisioni di governo, ma anche attraverso la Regione che tende ad assumere una propria peculiarità, segnata anche dalle filiere di appartenenza che fanno capo a Formigoni e che politicamente si manifesta anche nelle divisioni presenti nel gruppo di Forza Italia. Si pensi al ruolo esercitato dalla Compagnia delle Opere nei diversi settori, da quello socio-assistenziale, al volontariato, da quello economico, inteso come snodo di regolazione dei rapporti tra i diversi soggetti, alla rete di finanziamenti, comunitari e regionali, ed alle relazioni con il mondo delle imprese.

Il federalismo, come è noto, rappresenta non solo un trasferimento dei rapporti istituzionali dal centro alla periferia, ma una profonda riorganizzazione dei poteri locali. Infatti, quando ci si riferisce al federalismo entrano in campo gli *assetti istituzionali*, il *modello sociale*, il *sistema di potere*.

Ci troviamo di fronte ad una riorganizzazione di tipo neoliberista? Nella po-

lemica politica spesso il modello lombardo è associato ad una tale impostazione, ma non pare possa essere questa la sola chiave interpretativa.

Se dovessimo prestare fede alla retorica, che rinvia continuamente al “primato della persona” ed al “primato della società civile”, dovremmo stabilire un’assonanza con filoni culturali di socialità cattolica - tipica del pensiero tedesco - o per riferirci alla realtà italiana con l’elaborazione del governatore della Banca d’Italia, A. Fazio. Ma anche in questo modo si ha l’impressione di non esprimere una corretta valutazione, perché non sembra di cogliere nel modello lombardo un richiamo alto od un afflato ideale, per quanto discutibile, verso un modello sociale cattolico.

Nel modello lombardo si evidenzia la compresenza di un duplice processo: *neoliberismo* e *integralismo confessionale*, che spinge verso la “destrutturazione” del pubblico ed il progressivo slittamento dello stato sociale verso il mercato ed una riorganizzazione di natura politica. Uno slittamento, infatti, pilotato entro limiti regolati e con significative peculiarità rappresentate dal permanere degli strumenti di controllo politico, attivati anche indirettamente attraverso l’associazionismo sociale di appartenenza politica. Si allude, anche in questo caso, al ruolo di cerniera e di intermediazione della Compagnia delle Opere, esercitato con propri esponenti nei rapporti tra istituzioni regionali ed attività sociali o di produzione di servizi, nella ripartizione e nella utilizzazione di rilevanti risorse economiche, nei rapporti tra sistema dei finanziamenti pubblici ed imprese<sup>22</sup>.

Uno spunto valido di analisi da approfondire, perché dalla sovrapposizione tra *matrice liberista* e *matrice integralistico-confessionale* è emerso in Lombardia un qualcosa di nuovo anche in termini di sistema politico, con l’enucleazione di un moderno soggetto sociale, di tipo non assistenziale e neppure semplicemente lobbistico, che si muove come un *attore politico* trasversale nel sistema partitico e nei rapporti con le imprese *profit* e *no profit*.

Il “modello lombardo” propugnato da Formigoni, prima ancora di immaginarsi come un *modello sociale*, rappresenta un *modello politico*, imperniato sulla costruzione ed il potenziamento di un sistema di potere e di consenso, su una penetrante volontà di regolazione, diretta ed indiretta, dei centri di potere politico-sociali. Ci si trova di fronte, rileva P.A. Ferrari, ad “una Regione che ha costruito una macchina piramidale che ha compresso la sussidiarietà verticale, cioè quella che chiede alle amministrazioni di avere un ruolo attivo, ma che ha esteso il proprio apporto sulla base della sussidiarietà orizzontale con corpi sociali, una Giunta che ha fatto del meccanismo discrezionale della contribuzione e della spesa un elemento su cui costruire consenso politico”<sup>23</sup>.

Mentre la retorica mette in scena il *primato della società civile* e la *centralità del-*

*la persona*, dietro le quinte si realizza un *controllo politico*, con forme inedite di accentramento in capo al Presidente della Giunta ed al suo Direttore generale.

Il modello lombardo, mentre presenta il biglietto da visita della libertà di scelta in campo sociale, in realtà si caratterizza come un *meccanismo politico* che accentra il *controllo diretto sulla sfera pubblica*. E non solo pubblica, con un di più di intromissione della politica nella società, che può essere rilevata nelle vicende che hanno riguardato enti economici, come la Fiera, ed in particolare la Sanità e l'assistenza sociale, con la "regionalizzazione" delle Aziende sanitarie e delle Ipb.

Anche i settori teoricamente affidati al libero mercato, sono tutt'altro che liberi, perché l'attività della Giunta regionale tende a farsi più penetrante e discrezionale nel regolare i rapporti politico-sociali o nel veicolare, per esempio, fonti di finanziamenti, regionali ed europei. Si pensi, inoltre, per riferirci al settore sanitario, al meccanismo di accreditamento per le cliniche, affidato esclusivamente alla decisione della Giunta regionale che, al di fuori d'ogni criterio di programmazione, ha contribuito ad una dilatazione sregolata della spesa pubblica sanitaria.

Una volontà di gestione diretta, in chiave antiautonomista, si è potuta registrare anche in settori diversi, in particolare quello della costituzione della *polizia regionale*, su cui si è accesa un'aspra contrapposizione nella precedente legislatura. L'obiettivo esplicitamente perseguito dalla Giunta Formigoni era quello di centralizzare a livello regionale le competenze e la gestione del Corpo, i meccanismi di reclutamento del personale con relativa sottrazione di ruolo e competenze ai Sindaci ed ai Comuni<sup>24</sup>.

Il problema della regionalizzazione della polizia locale, in termini che vanno ben oltre la caratterizzazione *amministrativa* già assegnata dalla legge Basanini, solleva problemi delicati di rapporto con la normativa costituzionale in tema di sicurezza e di ordine pubblico.

Non risulta ancora sufficientemente chiaro il punto di approdo ricercato dalla Giunta Formigoni, al di là degli stessi provvedimenti approvati, considerando le reiterate richieste di costituire una "polizia regionale". Così come non risulta chiaramente esclusa l'allarmante possibilità, sollecitata dalla Lega Nord con un progetto di legge (PDL 0202/02), di trasformare la "vigilanza privata" e le "guardie particolari giurate" in un corpo con riconosciute funzioni pubbliche nel settore della sicurezza e di vigilanza, con possibilità di "concorrere a tutte le operazioni di polizia concernenti l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica" e di rivestire "la qualifica di pubblico ufficiale nonché di agente di polizia giudiziaria". Cui si aggiunge la possibilità di includere nell'attività di controllo del territorio il "volontariato dei cittadini".

Non sfuggono certo l'importanza del problema e la pericolosità di simili proposte, anche sotto il profilo della democraticità dei rapporti tra realtà territoriali e comunità nazionale. Fissare e delimitare con rigore attribuzioni e competenze della polizia locale – sia nei rapporti con lo Stato, che per quanto riguarda la conferma delle competenze primarie dei Sindaci - è quanto mai necessario, nella consapevolezza che “la polizia locale può mettere assieme due cose: una forza armata di parte e il suo titolo legale” e che “una polizia locale nuova e indefinita è cosa malleabile secondo circostanza, materiale infiammabile”<sup>25</sup>. Ed in epoca di separatismi o di territori regionali soggetti al controllo della malavita e della mafia il problema riveste particolare rilievo, anche sotto il profilo della convivenza civile di un Paese.

Il neocentralismo regionale di cui giustamente si parla merita poi d'essere approfondito, perché non sempre si ha la misura esatta del problema che sta di fronte a noi. In primo luogo non si tratta di una generica contrapposizione istituzionale tra *federalismo municipale* e *federalismo regionale*.

Alcune leggi poi, si pensi ai collegati alla legge finanziaria regionale, piuttosto che al recepimento del d.lgs. 76/2000 sulla legge di bilancio, mettono in mora l'attività legislativa del Consiglio.

Con i “collegati” si sono modificate leggi senza alcuna reale possibilità di discussione da parte del Consiglio. Interi pezzi di legislazione regionale sono collocati in vagoni blindati che vengono agganciati alla locomotiva del bilancio, che non può certo rallentare e tanto meno deragliare.

Con la nuova legge sul bilancio, il Consiglio non potrà più votare i singoli capitoli, ma solo “unità previsionali di base”, ovvero grandi aree all'interno delle quali la Giunta potrà trasferire risorse a propria completa discrezione, anche a prescindere dall'appostazione di risorse stabilita da leggi regionali.

Oltre ad una dissociazione tra sedi istituzionali e potere decisionale, che riguarda il Consiglio, emerge una discrasia all'interno dell'Esecutivo stesso. Esiste infatti una struttura dirigenziale ramificata nei vari assessorati, con rapporti fiduciari di “appartenenza” al Presidente ed al Direttore della presidenza che spesso prescindono dagli Assessori e dai Direttori dei vari Assessorati. Una distorsione profonda che altera i rapporti all'interno della Regione, e tra questa e gli enti locali, e di cui si ha dimostrazione quotidiana anche nei criteri di selezione per autorizzazioni, finanziamenti, graduatorie.

Il carattere di imparzialità della pubblica amministrazione regionale risulta così gravemente alterato, anche se con il d.lgs 29/93 è stata introdotta la separazione tra politica ed amministrazione, che affida agli organi politici i compiti di programmazione, di indirizzo e di controllo, con una titolarità distinta da quel-

la degli organismi dirigenziali, cui sono affidati atti amministrativi puntuali<sup>26</sup>. Ma il d.lgs. 29/93 presenta a giudizio degli studiosi un'impostazione non univoca: si afferma il principio dell'imparzialità della pubblica amministrazione, si separa la gestione dall'indirizzo politico e si introduce contemporaneamente la nomina del Direttore sulla base di un rapporto fiduciario. Molti studiosi hanno espresso a tale proposito giudizi critici, in particolare B. Dente ha affermato che la distinzione tra direzione politica e gestione, intesa come una distinzione tra fini e mezzi, contiene "una fallacia ineliminabile". La traduzione che si è avuta con la l.r. 16/96, riguardante l'organizzazione della Dirigenza regionale, e soprattutto con le successive modifiche, ha poi portato all'estremo tale rapporto al punto che la nomina dei Direttori è avvenuta sulla base di un rapporto esclusivamente fiduciario e "personale", neppure con gli Assessori, ma con il Direttore alla Presidenza e ciò non può che intaccare profondamente l'autonomia dei vertici apicali della Regione<sup>27</sup>.

Nel "contratto" che il Presidente ritiene di aver stipulato con il "popolo lombardo" si ritrovano vere e proprie distorsioni istituzionali. Un uso non controllato di risorse pubbliche, comprese quelle del personale, alimenta un gruppo di potere al vertice della Regione. Se un tempo la "partitocrazia" si serviva delle istituzioni, oggi, in termini ancor più gravi ed insidiosi, un ristretto gruppo di potere, avvalendosi di una verticalizzazione iperpresidenzialista, opera come se fosse l'istituzione, autoreferenziale anche per quanto riguarda la definizione delle regole. Sempre più *legibus solutus*.

---

## NOTE

<sup>1</sup> B. Caravita di Toritto, *Federalismo e sussidiarietà*, Atti del Convegno della Regione Lombardia, Milano, 23/11/99. Id., *I processi di riforma autonomistica*, in: Aa.Vv., *Il riassetto del sistema dei rapporti tra regione ed autonomie locali*, IReR-Regione Lombardia, Quaderni regionali di ricerca, n° 12, p. 50.

<sup>2</sup> R. Bin, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, "le Regioni", il Mulino, 4/2001, p. 617.

<sup>3</sup> A. Pajno, *L'attuazione del federalismo amministrativo*, "Le Regioni", Il Mulino, Bologna, n°4/2001, p. 672.

<sup>4</sup> Ibid., p. 678.

<sup>5</sup> R. Bin, *Le potestà legislative regionali*, cit., p. 615.

<sup>6</sup> Ibid., p. 620.

<sup>7</sup> G. Vesperini, *I poteri locali*, Donzelli, Roma, 1999.

<sup>8</sup> Ibid., p. 361.

<sup>9</sup> Cfr.: A. Martinelli, *Il principio di sussidiarietà all'opera: nuove forme di autonomia*, in: IReR, *Scenari dello sviluppo*, Regione Lombardia, Milano, 1999.

- <sup>10</sup> P. Corsini, *Produzione della norma, governo della città*, Grafo, Brescia, 1999, pp. 21-23.
- <sup>11</sup> Ibid. p. 23.
- <sup>12</sup> V. Italia, *Enti locali*, "Il Sole 24-Ore", 28/08/1999, p. 73.
- <sup>13</sup> E. Balboni, relazione al Convegno "La città tra politica e management", Ass. Formaurbis e Il Sole 24-Ore, Milano, 15/10/99.
- <sup>14</sup> S. Cassese, *Quale Federalismo?*, cit. p. 62.
- <sup>15</sup> Cfr., P. Giarda, *Regioni e federalismo fiscale*, Il Mulino, Bologna, 1995.
- <sup>16</sup> G. Vesperini, *I poteri locali*, cit. p. 359.
- <sup>17</sup> C. Bragaglio, *Comunità Montane: entro il 2003 la stagione degli statuti*, in "Strategie Amministrative", n° 2/2002.
- <sup>18</sup> Con riferimento alle Comunità montane, cfr.: C. Bragaglio (a cura), *Tematiche lombarde. Comunità Montane*, Gruppo D.S. Regione Lombardia, Milano, 2001.
- <sup>19</sup> P. Corsini, *La città tra comunità e mercato*, cit., p. 49 e seg.
- <sup>20</sup> L. Vandelli, *Devolution e altre storie*, cit., p. 72.
- <sup>21</sup> S. Rizzo, *I conti in tasca alla devolution*, "Corriere della Sera", 26/11/02.
- <sup>22</sup> Per un'analisi divulgativa del problema, cfr.: S. Abruzzese, *Comunione e Liberazione*, Il Mulino, Bologna, 2001.
- <sup>23</sup> P.A. Ferrari, *Intervento sul Documento di programmazione regionale (DPEFR)*, Atti del Consiglio della Regione Lombardia, 22/10/02.
- <sup>24</sup> C. Bragaglio, *Una riforma regionale della Polizia Municipale*, "Orientamenti Amministrativi", n°8, ottobre 1998. Cfr. C. Bragaglio, P.A. Ferrari, L. Pizzetti (primi firmatari), *Relazione e Progetto di legge D.S. sulla disciplina regionale in materia di Polizia Locale e sicurezza urbana*, PDL n° 0274, 14/10/02.
- <sup>25</sup> A. Sofri, *La tentazione pericolosa di una polizia locale*, "La Repubblica", 06/12/02.
- <sup>26</sup> Cfr.: L.A. Mazzaroli, *Il dirigente dell'ente locale tra 'rapporto di fiducia' e 'principio di separazione' delle funzioni politico-amministrativa e gestionale*, "Le Regioni", n° 1/2002. Inoltre, E. Gualmini, *Le riforme amministrative in prospettiva comparata*, "Amministrare", Il Mulino, Bologna, n° 1, aprile 2001.
- <sup>27</sup> Per un'analisi svolta dall'interno della amministrazione regionale, cfr.: M. Careri, R. Cattaneo, *Cambiare la Pubblica Amministrazione. Esperienza della Regione Lombardia*, Laterza, Roma-Bari, 1999.

## CAPITOLO III

### TRA MODELLI E PROCESSI: DALLA COMMISSIONE BICAMERALE ALLA RIFORMA DEL TITOLO V

Il dibattito sui modelli di regionalismo e di federalismo non è certo approdato a conclusioni univoche. La stessa esperienza europea presenta sfaccettature diverse, che vanno da un modello sostanzialmente centralista, com'è per Francia e Gran Bretagna, al modello regionalista di Italia e Spagna, al modello federalista di Germania, Austria e Svizzera<sup>1</sup>.

In particolare, le distinzioni tra regionalismo e federalismo si presentano nella realtà ancora più complesse. Si pensi alla significativa esperienza delle *Comunidades Autonomas* della Spagna, ed in particolare al modello della Catalogna, che registra un'importante autonomia fiscale, basata sul 30% dell'Irpef prodotta sul proprio territorio.

Si pensi alla Scozia, più volte polemicamente evocata a sostegno della *devolution* italiana, come modello di forti autonomie nel settore della sanità, dell'ordine pubblico e dell'istruzione che però, alla prova dei fatti, si rivela ben più limitato e del tutto privo di un'ampia autonomia fiscale. Non a caso, all'indomani dello "*Scotland Act*" che ha recentemente introdotto la *devolution*, il riferimento è ad un modello di "notevole flessibilità", ma del tutto interno ad un Regno Unito che è "un unico stato, nell'ambito del quale si decide che certi poteri funzionano meglio se devoluti alla periferia"<sup>2</sup> e con lo *Scottish Office*, che gestisce i rapporti tra centro e periferia, che è rimasto un'emanazione del Governo di Londra.

In sostanza, anche in ragione del fatto che l'assetto costituzionale inglese è privo della Costituzione, le autonomie locali - compresa la *devolution* scozzese - hanno minori garanzie rispetto ad altri Paesi europei. Per questo "non è infondata l'impressione che i poteri conferiti dal decentramento britannico non siano, per diversi aspetti, più avanzati e più autonomi di quelli esistenti in Italia"<sup>3</sup> e che, oltretutto, la *devolution* non sia facilmente riproducibile nei diversi contesti europeo-continentali.

Ciò che però risulta non condivisibile è il tentativo di trasformare la difficoltà di una soluzione di tipo federale, in una liquidazione del problema, quasi che la scelta, come ha sostenuto A. Panebianco, debba dividersi tra il lucido antifederalismo del sen. D. Fisichella ed il secessionismo di U. Bossi. Con una classe politica che in questi dieci anni "ha cercato di neutralizzare la sfida portata dalla Lega Nord fingendo, trasformisticamente, una conversione al

federalismo in realtà mai avvenuta”<sup>4</sup>.

La dottrina ci aiuta in modo non rilevante a dirimere la questione, forse solo ad immaginare il federalismo come l’affermazione di una sovranità democratica diffusa sul territorio, a partire dalle comunità locali. Neppure la storia ci indica un percorso lineare, tant’è che il federalismo concepito come una progressiva aggregazione di stati - inizialmente separati che a seguito di un passaggio intermedio della confederazione, poi approdano (*ex pluribus unum*) alla Federazione - rappresenta l’esperienza degli Stati Uniti e della Svizzera, ma non quella del Belgio o di altre realtà. Per non citare la vicenda della Germania del dopoguerra che, come è noto, è stata direttamente condizionata dagli Alleati attraverso l’introduzione di un modello fortemente decentrato e federalista, con l’esplicito intento di ostacolare il riformarsi di uno stato potente ed accentrato.

I modelli federalisti sono stati sottoposti a studi che hanno fatto registrare conclusioni tra loro estremamente diversificate. I principi federali basati sulla combinazione di autogoverno (*self-rule*) e governo comune (*shared rule*) hanno dato luogo ad interpretazioni così estensive e discutibili che hanno portato D. J. Elazar, uno dei più autorevoli studiosi della materia, ad affermare che “quasi il 40% della popolazione mondiale vive attualmente in comunità politiche formalmente federali; un altro terzo vive in comunità che applicano in qualche modo assetti istituzionalmente federali”<sup>5</sup>.

Sul piano poi della dottrina positiva dello Stato, H. Kelsen nella sua “Teoria generale” ha sostenuto che “soltanto il grado di decentramento distingue uno stato unitario diviso in province autonome da uno stato federale”<sup>6</sup>, con una competenza legislativa suddivisa tra un’autorità centrale e più autorità locali, con una “certa misura di autonomia costituzionale”. L’essenza dello Stato federale per Kelsen si concepisce come “un grado particolare ed una forma specifica di decentramento...e da questo punto di vista diventa irrilevante il modo della sua creazione”.

Questa tesi risente, com’è evidente, di una impostazione basata sul positivismo giuridico e più che evocare un sistema valoriale che accompagna in generale la teoria federalista, esamina l’ordinamento nella sua obiettiva funzionalità, al di là della stessa genesi storica. E’ questa un’impostazione che porta Kelsen a concludere che lo Stato federale può sorgere in forme diverse, sia come aggregazione di realtà statuali tra loro inizialmente separate sul piano della sovranità, “oppure mediante l’atto legislativo di uno Stato unitario che si trasforma in uno stato federale, aumentando il grado del suo decentramento”<sup>7</sup>. E Kelsen porta come esempio la Repubblica austriaca che da stato unitario si è stata trasformata nel 1920 in uno Stato federale mediante un emen-

damento della Costituzione.

E' questa una impostazione non condivisa da tutta la dottrina, in particolare in Italia diversi studiosi ritengono che la graduale realizzazione del decentramento, o della decentralizzazione, non comporti uno sbocco di tipo federale.

Ma con gli studi di Carl J. Friedrich si afferma un'idea di federalismo che risulta convincente proprio perchè esso viene inteso nella sua dimensione *processuale*. In particolare, il principio federale si può realizzare prima, e persino in assenza della "federazione", propriamente intesa, in ragione del fatto che tale principio si esprime più che attraverso un rigido modello in un vero e proprio "processo di federalizzazione di una comunità politica". Una costituzione federale – rileva in un suo commento B. Baldi – può rappresentare il punto di arrivo e non necessariamente quello di partenza di un processo di federalizzazione, ratificando *ex post* e non disegnando *ex ante* uno stato federale"<sup>8</sup>.

In base all'interpretazione "processuale" di Friedrich si possono meglio intendere i fenomeni che investono la crisi contemporanea dello stato-nazione, superando impostazioni tradizionali, eccessivamente condizionate dall'esperienza storica registrata in passato in fase di formazione degli stati.

Dal "disallineamento fra il concetto di federalismo e quello di federazione", operato da Friedrich, emerge inoltre la questione che ha assunto maggiore attualità e riguardante in particolare l'esperienza italiana, ovvero quella di ritenere possibile non solo la "federalizzazione associativa", intesa come realtà territoriali distinte che si aggregano, ma anche la "federalizzazione dissociativa", con uno stato unitario che si ristrutturava su base territoriale, all'interno di una logica di "federalismo emergente".

Gli stati federali hanno via via assunto connotazioni molto diverse tra loro. Mentre, ad esempio, gli stati federali USA dispongono di ampi poteri legislativi, i *Länder* tedeschi esercitano prevalentemente poteri amministrativi, entro un quadro normativo nazionale. La diversità delle situazioni istituzionali deriva spesso dagli opposti punti di partenza dei processi di formazione del patto federativo (*foedus*), in un caso formato a seguito di un processo centripeto (*plurimis unum*) tendente a ridurre la frammentazione, nell'altro caso di un processo centrifugo (*ex uno plures*) attivato per contrastare il centralismo, come risulta dall'esperienza italiana<sup>9</sup>.

L'esperienza degli Stati unitari è strutturata a forma di piramide, con lo Stato in posizione di vertice nella regolazione dei rapporti politico-istituzionali, negli Stati federali le relazioni assumono "la forma di matrice o a rete", accompagnata da una costante attività di negoziazione tra i diversi livelli istituzionali.

Una parte della dottrina ritiene, come sostiene G.F. Pasquino, che “il federalismo, inteso nel suo senso più genuino ed integrale, non è una soluzione né per il sistema politico italiano, né per la sua democrazia” e che una modifica significativa, ma parziale della Costituzione non sia sufficiente per ritene- re avviato un processo di tipo federalista. “Il federalismo – osserva inoltre A. Barbera – non può essere una modifica costituzionale, ma l’instaurazione di una nuova Costituzione, che può avvenire solo con una rottura rivoluzionaria, non necessariamente violenta, ma rivoluzionaria”<sup>10</sup>.

Non sono mancate obiezioni anche di natura diversa, quale quella richiamata da un autorevole studioso come M. Cammelli che sostiene: “non è corretto parlare di federalismo”, in quanto il federalismo “è connotato da un dato di titolarità sul potere costituente degli stati membri”, anche se è stato introdotto con la riforma “un pluralismo istituzionale paritario tra i soggetti” ed è stata superata quindi la logica della gerarchia tra i soggetti<sup>11</sup>.

Il processo di trasformazione si è indubbiamente avviato anche in Italia con la modifica del Titolo V, ma allo stato dell’arte le valutazioni non risultano convergenti.

Osservata da un punto di vista ordinamentale, non si può certamente concludere che con la modifica del Titolo V ci si trovi in presenza di un sistema federale, in quanto risulta vero che una forma federale richiede come punto di approdo una modifica del quadro costituzionale. Ma un diverso angolo visuale ci porta ad affermare che l’esame del *processo* in atto porta ad una diversa e più convincente conclusione. “Con l’aggettivo federale – osserva giustamente A. Pajno – vengono, infatti, ormai indicati tutti i processi che implicano una forte realizzazione del principio di autonomia, anche se tali processi non si risolvono in un mutamento del quadro costituzionale o, comunque, in una revisione di esso”<sup>12</sup>.

Per quanto possa apparire discutibile sotto il profilo della dottrina, è evidente che l’affermazione di un forte principio di autonomia sta, seppure faticosamente, spostando il baricentro istituzionale dell’ordinamento verso il federalismo e questo spostamento in Italia si è affermato partendo dal federalismo amministrativo. È questo il punto di vista che può correttamente essere assunto, pur con la peculiarità dell’esperienza italiana rappresentata da un legislatore ordinario che ha avviato un “federalismo amministrativo a Costituzione invariata”.

La conferma di una tale interpretazione risulta evidente sotto un duplice profilo. In primo luogo quello di considerare ormai assodata “la valenza costituzionale della questione amministrativa”. In secondo luogo, nel constatare che il legislatore ordinario ha già fatto propria la definizione assumendo come “federalismo amministrativo” il trasferimento di funzioni previsto dalla l.

59/97 e dal d.lgs. 112/98, nonché le “disposizioni in materia di federalismo fiscale”, prevista dalla l. 133/99 e dal successivo d.lgs. 56/00.

L'incidenza di tale normativa opera in profondità nel meccanismo di funzionamento del sistema al punto che è ormai acquisito per il diritto positivo che il federalismo amministrativo si configura “come un vero e proprio *regime giuridico*, anzi come un vero e proprio *ordinamento*”<sup>13</sup>. Con le sue regole e con i suoi principi.

Mentre il dibattito si è acceso alimentando uno scontro politico particolarmente aspro in Italia, verso la metà degli anni '90 si è assistito ad un confronto che si è mosso su due piani diversi: da una parte il dibattito sulla forma di Stato, con le relative implicazioni per quanto riguarda la modifica della Costituzione, dall'altra l'avvio di un federalismo amministrativo che con le leggi Bassanini si è affermato a “Costituzione invariata”.

Il riferimento fondamentale rinvia alla pluralità dei centri di potere autonomi, coordinati tra di loro. Infatti, “ci possono essere delle autonomie regionali che hanno spazi di intervento più ampi di quelli talvolta riconosciuti a entità federali...e non ci si deve fermare agli aspetti meramente semantici ma, se si vuole cogliere la vera essenza e natura giuridica dei diversi modi di essere degli Stati, si debbono vedere quali siano i concreti contenuti”<sup>14</sup>. Il ricorso stesso alle varie aggettivazioni (solidale, cooperativo, dualistico, fiscale...) ci dice forse di una approssimazione eccessiva, ma non giustifica la cancellazione del riferimento al termine “federale” nella definizione dell'ordinamento della Repubblica, praticata nel passaggio dalla prima alla seconda fase della Commissione bicamerale. Un segno di incertezza, se non di ripiegamento, che è risultato inopportuno soprattutto con riferimento alla necessità di promuovere un rilancio del processo federalista anche su scala europea<sup>15</sup>.

## **ELEZIONE DIRETTA DEI “GOVERNATORI”**

Le novità costituzionali introdotte con la l. cost. 1/99, riguardante l'elezione diretta del Presidente della Regione, e con la l. cost. 3/01, di modifica del Titolo V, rappresentano un passaggio di grande rilevanza destinato ad avere incisive ripercussioni, finora solo in parte valutate nella loro effettiva valenza. Esso segna un punto di arrivo di un processo avviatosi, il 13 agosto 1992, quando l'Assemblea regionale della Sicilia ha introdotto nel proprio territorio l'elezione diretta dei sindaci, affermando in questo modo il principio di una “democrazia immediata” su scala locale. L'anno successivo, un'analogha impostazione è diventata legge dello Stato per i Comuni su scala nazionale e nel 1995 è stata introdotta l'elezione “semi-diretta” per i Presidenti delle Regioni. E' indubbio che l'elezione diretta “ha risvegliato l'antico federalismo

municipale, le identità cittadine” e nel contempo ha creato un’asimmetria “tra governi di democrazia immediata, in periferia, e governo di democrazia mediata al centro”, che in qualche modo tende ad evolvere verso la ricerca di un surplus istituzionale nella carica di Primo Ministro<sup>16</sup>.

Con la modifica dell’art. 122 Cost. è stata introdotta l’elezione a suffragio universale diretto del Presidente della Giunta. A differenza della precedente situazione che prevedeva l’elezione del Presidente e della Giunta da parte del Consiglio regionale, con la riforma è il Presidente che “nomina e revoca i componenti della Giunta”. Tale meccanismo “presidenziale” di votazione é stato fissato dalla Costituzione, ma è possibile che, in sede di approvazione del nuovo Statuto, il Consiglio regionale (con un eventuale ricorso ad un referendum popolare) disponga diversamente, come peraltro previsto dallo stesso art. 122.

L’autonomia statutaria risulta così notevolmente dilatata, rispetto a quanto precedentemente previsto, al punto che viene affidato al Consiglio il compito di definire anche la forma di governo regionale, nonché i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della Regione. Una decisione da assumere “in armonia con la Costituzione”, senza però alcuna altra limitazione essendo stato cassato dalla riforma il riferimento agguintivo “e con le leggi della Repubblica”.

In verità, la nuova formulazione legittima un criterio interpretativo di ampia flessibilità, ma stabilisce con nettezza che lo Statuto regionale risponde solo alla Costituzione e non più alla legislazione ordinaria.

Un’altra significativa novità è rappresentata dalla coincidenza che viene stabilita tra la permanenza in carica del Presidente e la vita stessa del Consiglio regionale, al punto che (oltre ai casi di morte, impedimento permanente o dimissioni volontarie) anche l’eventuale approvazione di una mozione di sfiducia, da parte della maggioranza dei consiglieri, comporta l’automatico scioglimento del Consiglio.

Uno degli aspetti più criticabili del processo di riforma del decennio è stato quello di procedere alla modifica del sistema elettorale in termini maggioritari, senza accompagnare con uguale attenzione la necessità di modificare il quorum delle maggioranze parlamentari previste dalla Costituzione, in particolare per gli organi di garanzia, e che erano basate sul presupposto di una legge proporzionale. Infatti, per l’elezione del Presidente della Repubblica, piuttosto che dei componenti dei vari organi costituzionali, con l’introduzione del sistema maggioritario si è determinata un’alterazione profonda degli equilibri, rendendo possibile che una parte minoritaria dell’elettorato possa - a seguito del sistema elettorale maggioritario - introdurre modificazioni che la Costituzione aveva previsto con maggioranze qualificate, rappresentative

ciò della maggioranza assoluta dell'elettorato.

Un caso emblematico - e grave - è stato il fatto che la modifica dell'art. 123 Cost., nell'assegnare un ruolo decisivo allo Statuto regionale (al punto da poter definire la "forma-governo" regionale), richiede per l'approvazione la stessa maggioranza che era precedentemente stabilita con un sistema proporzionale.

La difficoltà di definire l'assetto di governo va fatta risalire anche al sistema delle fonti. Diversi studiosi hanno rilevato che un fattore di incertezza è penetrato in profondità nel sistema istituzionale, al punto da far venire meno il fondamento di legalità, la certezza della legge, con una tecnica legislativa sempre più affidata alla aleatorietà della interpretazione, alla pura logica dei rapporti di forza, nell'ambito di un processo che si colloca dentro un quadro più generale di de-istituzionalizzazione.

Esiste un rapporto diretto e non estemporaneo tra sistema di governo e sistema delle fonti. Non a caso il legislatore costituzionale "abrogando - come rileva R. Bin - il modello di governo regionale parlamentare-assembleare, ha abrogato anche la sua prima e più evidente proiezione sul sistema delle fonti: l'esclusività del potere normativo in capo al Consiglio regionale"<sup>17</sup>.

Già con l'elezione diretta dei Sindaci si era affermato un sistema che aveva trasferito al Sindaco uno spazio di potere decisionale autonomo molto ampio e che aveva limitato fortemente il potere normativo del Consiglio. Analogo processo si è determinato per il Consiglio regionale, a seguito della abrogazione della riserva consiliare del potere regolamentare. Un problema la cui soluzione non potrà che essere ricercata con la definizione del nuovo Statuto, stante il fatto che non si ritiene accoglibile la tesi che fa semplicemente derivare una netta separazione tra l'attribuzione al Consiglio del potere legislativo e l'assegnazione alla Giunta del potere regolamentare.

Un problema da affrontare risulta essere quello di definire *dove* e *come* porre il discrimine, con particolare riferimento al potere regolamentare da mantenere in capo al Consiglio. Questione già di per sé controversa, ma che richiede un chiarimento pregiudiziale per poter stabilire un riequilibrio dei poteri tra i diversi livelli.

Per tutto un periodo l'attenzione degli studiosi e delle forze politiche si è rivolta alla debolezza dell'esecutivo, quindi alla ricerca delle soluzioni di rafforzamento, in particolare attraverso l'elezione diretta. Si tratta oggi di capire se il problema della crisi di governabilità rivesta ancora la stessa importanza o se nel frattempo non siano emersi fattori di novità.

La preoccupazione di limitare la possibilità di attribuire "riserve di legge" al Consiglio, a giudizio di alcuni studiosi, risponderebbe meglio allo spirito del-

l'elezione diretta del Presidente della Giunta, diversamente si verrebbe a determinare una forte tensione tra Giunta e Consiglio "nonché un fattore di deresponsabilizzazione dell'esecutivo, non più padrone dei tempi e delle modalità della sua azione"<sup>18</sup>. Una tale valutazione risente di una certa dose di astrattezza in quanto presuppone una forte autonomia di Consiglio, in realtà pressoché introvabile. Oggi il vero punto critico dell'esperienza lombarda è rappresentato non già dalla debolezza del potere esecutivo, bensì dal venire meno della funzione legislativa e rappresentativa del Consiglio, con conseguente accentramento di funzioni e competenze in capo alla Presidenza della Giunta. L'esperienza concreta che dal '95 ha visto affermarsi un orientamento di tipo presidenzialista ha fatto registrare un'attività sempre più ancillare del consiglio. L'introduzione di un necessario riequilibrio non comporterà certo il rischio di "un esecutivo che non potrà difendersi dai continui sconfinamenti del Consiglio nelle scelte organizzative, gestionali e procedurali della Giunta" tanto meno il rischio di "una progressiva restaurazione del sistema parlamentare tradizionale"<sup>19</sup>.

## **RIFORMA DEL TITOLO V**

La riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, introdotta con la l. cost. 3/01, rappresenta una delle esperienze riformatrici più importanti ed innovative sostenute dal Centro Sinistra al governo. Anche se è necessario precisare che parte importante di tale percorso è stata compiuta in sede di Commissione bicamerale. Al di là della successiva sconfessione, la riforma ha registrato il contributo dello stesso Centro Destra e l'unanime consenso del sistema rappresentativo delle Autonomie locali e della Conferenza dei Presidenti delle Regioni.

Il cammino è risultato quanto mai accidentato e si è concluso con il referendum del 7 ottobre del 2001. Quindi, con la legittimazione di un voto popolare, e non solo per via di una ristretta maggioranza del Parlamento, è stata definitivamente introdotta nel nostro ordinamento la riforma più incisiva che sia mai stata scritta dal 1948 e che riformula totalmente il Titolo V<sup>20</sup>.

Il percorso delle riforme è risultato molto complesso, segnato dal fallimento di tre Commissioni bicamerali e contraddistinto dal periodico richiamo ad una Assemblea Costituente che mai si è concretizzato. La contraddittorietà del percorso e la diversità dei progetti politici hanno dato luogo ad un testo non sempre lineare e che presenta alcuni rilevanti problemi interpretativi ed applicativi, al punto da far ritenere ad alcuni studiosi che il Parlamento abbia legiferato senza rendersi pienamente conto delle novità introdotte, esponendosi ai rischi di una situazione di incertezza e di possibile confusione legislativa. An-

che per questo, il testo, pur così valido, risulta meritevole di alcuni interventi correttivi e migliorativi.

Il punto centrale della riflessione è stato colto da M. Cammelli che individua nel processo di riforma “la costituzionalizzazione di contenuti già presenti nell’ordinamento e spesso introdotti con legge ordinaria”<sup>21</sup>. Il modello presidenziale regionale si afferma, dopo l’esperienza della “indicazione presidenziale”, sperimentata nelle elezioni regionali del ’95, come estensione della elezione diretta dei Sindaci. D’altronde, proprio il fallimento delle riforme globali di sistema, ha legittimato un percorso basato su una logica incrementale, così come è avvenuto, almeno in parte, con le leggi Bassanini, che seppure sul piano amministrativo, hanno anticipato la riforma costituzionale del Titolo V.

Il federalismo amministrativo ha aperto il varco alla riforma federalista, pur non sottacendo la novità rappresentata dal fatto che esso ha dovuto affermarsi in regime di costituzione invariata, in un quadro che faceva sostanzialmente coincidere la funzione legislativa e la titolarità delle funzioni amministrative.

Ci si trova di fronte alla introduzione di una “effettiva innovazione” che non transita dalla Costituzione al legislatore ordinario, ma si muove a rovescio partendo dalla legislazione ordinaria. Cammelli fa derivare da questo conseguenze rilevanti, anche in ragione del ricorso al voto di maggioranza adottato per l’approvazione della modifica del Titolo V. Muta a suo giudizio il significato della Costituzione stessa, per la relativa facilità di cambiamento in un sistema bipolare di determinare maggioranze assolute, “ne attutisce la rigidità e ne aumenta la cedevolezza” dovuta al fatto che si procede con la legislazione ordinaria, cui solo successivamente segue la “stabilizzazione” costituzionale.

La modifica introdotta ha una incidenza profonda non solo per le parti che riguardano il sistema delle autonomie locali, ma sul sistema complessivo ed investe i cardini portanti dell’ordinamento repubblicano.

È questo un fatto di rilevante novità. I cambiamenti si riflettono a più livelli, non solo *infra*, ma anche *sovra* nazionale. In primo luogo – come sottolinea F. Pizzetti - si determina “la ridefinizione costituzionale del ‘posto’ delle Regioni rispetto all’Unione europea e la definitiva ‘costituzionalizzazione’ del peso del legislatore regionale nell’attuazione degli atti normativi comunitari”<sup>22</sup>.

L’elemento di novità è rappresentato dal rapporto con le fonti comunitarie che delineano la parificazione del legislatore statale e regionale. Almeno in prima approssimazione si può affermare che lo Stato non può andare oltre la definizione dei principi fondamentali, e ciò significa che per l’attuazione delle norme comunitarie l’intervento legislativo regionale diventa necessario. Pizzetti rileva giustamente che l’incisività della novità introdotta nel rappor-

to tra fonti comunitarie, statali e regionali comporta un ripensamento sulla allocazione stessa del potere legislativo nell'ambito dell'ordinamento istituzionale. "E' certo comunque che, sulla base del nuovo sistema costituzionale, l'intervento del legislatore regionale è costituzionalmente necessario ogniqualvolta si tratti di dare attuazione ad atti normativi comunitari che richiedano l'adozione con legge e che non rientrino nel limitato numero di materie riservate alla competenza esclusiva dello stato"<sup>23</sup>.

La riforma del Titolo V è stata analizzata criticamente da diversi punti di vista, perfino con un accanimento del tutto immeritato, riferito alla vulnerabilità della "tecnica legislativa", ad un "corpo normativo talmente informe e molle". Non che manchino limiti evidenti in alcune parti, con relative esigenze correttive, ma è indubbio che con il nuovo Titolo V ci troviamo di fronte ad una novità rilevante che potrà avere ripercussioni incisive, se in effetti la riforma sarà in condizione di trasformare il legislatore regionale in un "motore legislativo". La risposta a questi interrogativi può venire da un atteggiamento corretto, in primo luogo "prendendo sul serio" le nuove disposizioni, misurandoci con gli elementi di novità contenuti ed attivando l'*iter* necessario, come previsto dal disegno di legge "La Loggia", per l'applicazione del Titolo V.

Il punto da evidenziare riguarda il carattere incompleto della riforma che contiene in sé le potenzialità di una trasformazione in senso federalista, ma anche il limite di una legislazione di cornice che può imbrigliarne le potenzialità. Non a caso anche tra gli studiosi è presente una oscillazione di giudizio tra chi ritiene che la riforma abbia un carattere espansivo, destinato ad incidere in senso federalista sull'intero ordinamento costituzionale, e chi sottolinea il carattere immutato della cornice costituzionale e la forza attrattiva del centralismo statale.

Ma il punto nodale su cui si è appuntata la critica più corrosiva riguarda il fatto – richiamato da B. Caravita - che non siano chiari gli elementi di unificazione del nuovo assetto istituzionale. Anzi, che "in realtà gli elementi di unificazione del sistema manchino completamente"<sup>24</sup>, e che questo comporterà un intervento della Corte Costituzionale e dei giudici amministrativi che dovranno fornire quella lettura unificante che la classe politica non è riuscita a dare. Cui si aggiunge, a giudizio di un Caravita incontinentemente pessimista, la mancanza di chiarezza anche nell'adozione del modello cooperativo ed una carente modulazione strumentale e procedurale.

Il quadro offerto dagli studiosi risulta alquanto problematico. La presenza di una oscillazione di giudizio, più che riguardare la lettera del nuovo Titolo V,

pare essere condizionata dalla valutazione sulla prospettiva di un ulteriore mutamento del testo costituzionale, sulla evoluzione del quadro politico più o meno aperto ad un disegno autonomista, con le implicazioni che potrebbero derivare dallo strappo della *devolution* e degli inevitabili contraccolpi sull'intero processo federalista. E, non ultima per importanza, dalla interpretazione della Corte Costituzionale che non ha mancato occasione in passato di intervenire incisivamente, come è avvenuto con la famosa sentenza 214/1985. In tale sentenza essa ha infatti stabilito che le leggi cornice dello Stato potessero dettare anche norme di dettaglio in materia regionale "con ciò dichiarando che la legge regionale non gode di una competenza costituzionalmente riservata" e rendendo in questo modo "l'uso della potestà legislativa regionale meramente facoltativo"<sup>25</sup>. Una restrizione di autonomia, questa, che costringeva le Regioni, su materie di propria competenza, a contrapporsi con proprie leggi alle norme di dettaglio stabilite da leggi dello Stato.

Una relativa incertezza interpretativa, quanto meno su alcuni punti, è quindi presente anche perché la riforma interviene incisivamente sul Titolo V, senza però aver modificato direttamente gli elementi di contesto istituzionale, su cui è basato il diritto regionale e che operano come una cornice esterna al Titolo V. Si pensi all'art. 5 Cost., rimasto inalterato, od al ruolo della *funzione di indirizzo e coordinamento* che, pur essendo stata definita in sede di legislazione ordinaria, ha assunto per la Corte Costituzionale "il valore di esplicazione di un principio costituzionale".

È comunque indubbio che la nuova formulazione cambia in modo rilevante lo status di questa parte della Costituzione. "La precedente presupponeva già definiti i punti fondamentali della Costituzione, e concedeva una particolare autonomia alle Regioni all'*interno* di istituzioni statali già compiutamente definite. La nuova definisce non solo i ruoli del sistema locale, ma il ruolo, i compiti e i poteri dello stesso Stato, in una diversa e più articolata *unità*"<sup>26</sup>.

La riforma introduce un regime di separazione di competenze, con una sostanziale parificazione dei due legislatori che ha posto fine alla gerarchia fondata sul riconoscimento di *competenze generali* allo Stato e delle sole *competenze particolari* alle Regioni.

A parte la potestà legislativa di rango costituzionale che rimane in capo al Parlamento, con il nuovo art. 117 non ci troviamo più di fronte a Regioni che "solo marginalmente limitavano il potere legislativo ordinario generale dello Stato", in quanto "il nuovo testo contiene un vero e proprio riparto di competenze legislative ordinarie tra Stato e Regioni"<sup>27</sup>.

Si determina inoltre una perdita, da parte del legislatore statale, del potere di intervento generale che possedeva nel precedente sistema, per cui anche per

le materie concorrenti, come confermato dal nuovo art. 117, lo stato non può andare oltre la definizione dei principi generali.

Con l'introduzione della parificazione e della separazione dei legislatori entra in difficoltà la tenuta unitaria del sistema. Infatti non è più proponibile una visione basata sul ruolo unificante rappresentato dal legislatore e dalla legge statale, in quanto entrambe le leggi, nazionale e regionale, sono ritenute di pari grado e si innestano nella Costituzione, e non più l'una nell'altra.

Anzi, a giudizio di Cammelli, non solo lo status della legge regionale non è inferiore a quello nazionale, ma "in un certo senso si potrebbe dire che la legge della regione ha tendenzialmente una competenza generale, mentre la legge statale ha una competenza tassativa, quindi più limitata"<sup>28</sup>.

Un giudizio di tale natura sul riparto di competenze e di potestà legislative ordinarie tra Stato e Regioni viene espresso in modo non univoco dagli studiosi e, per certi aspetti, esso assume una connotazione "dirompente", carica di notevoli conseguenze, in quanto il livello unificante dello Stato potrà essere rappresentato da un legislatore nazionale solo quando esso opera in qualità di soggetto (di revisione) costituzionale.

La legge statale non ha più carattere generale e ruolo unificante del sistema, o per meglio dire lo mantiene solo per le materie di competenza esclusiva. Né si può obiettare che in ragione della competenza "residuale" subentri la Regione, in quanto la Regione potrebbe operare in forza della nuova possibilità prevista dall'art. 117 solo sul proprio delimitato territorio, lasciando irrisolto il problema della tenuta del sistema nazionale<sup>29</sup>.

Il sistema viene così sottoposto a gravi insidie di frammentazione, con pluralità di fonti legislative, ed esposto al rischio di un rinvio piuttosto remoto alla Costituzione, con una incertezza interpretativa che ha aperto varchi fino a ieri inimmaginabili. Nella situazione attuale, al di là del richiamo al dettato costituzionale, che rischia di risultare sfuocato per l'attività legislativa ordinaria, non esiste ancora una sufficiente risposta al problema della unificazione del sistema legislativo. Un "sistema a regionalismo legislativo"<sup>30</sup> comporta quindi la necessità di un affinamento, in alcune parti del Titolo V, e di completamento costituzionale, altrimenti rimane esposto al rischio di una debolezza di sistema. In assenza di una unificazione si manifestano fenomeni di divaricazione che espongono un sistema federale ad una paralisi o alla ricerca di una camera di compensazione politica più che istituzionale, difficilmente riproponibile con il venire meno della risorsa di mediazione rappresentata in passato dal sistema dei partiti, che come sappiamo aveva surrogato i punti deboli della Costituzione in fase di "prima Repubblica".

Con la modifica della modalità di organizzazione del potere legislativo e con

l'introduzione del principio di separazione e di parificazione dei legislatori si è creata una nuova situazione esposta anche al rischio di possibili disarticolazioni.

Va infatti ribadito che una linea continuista sul ruolo nazionale della legislazione statale non trova più alcun fondamento. Infatti, la potestà legislativa statale non potrà fuoriuscire dal *riparto di competenze*, definito dall'art.117, ed allargare la propria sfera di intervento appellandosi a principi di ordine generale, riguardanti il *carattere unitario dello Stato* od il concetto di *interesse nazionale*. Non ci sarà per lo Stato un di più da rivendicare perché ciò che il Costituente ha ritenuto di interesse nazionale si manifesta proprio attraverso il riparto delle materie previsto dall'art. 117<sup>31</sup>.

Anche per questo è urgente trovare una soluzione che si muova verso il completamento della riforma con la costituzione del *Senato federale* prima che la fase statutaria regionale possa implementarsi in termini divaricanti. La soluzione dell'art. 120 che affida al Governo il potere sostitutivo verso gli organi degli enti territoriali, compresi quelli della Regione, quando lo richieda "la tutela dell'unità giuridica", seppure in un quadro di procedure stabilite con legge, non è tale da garantire una unità di sistema istituzionale. In un quadro di tipo bipolare una tale competenza affidata ad un Governo potrebbe aprire un contenzioso di natura politica con le diverse maggioranze che amministrano le Regioni.

Per quanto articolate possano risultare le valutazioni sul Titolo V risulta comunque evidente che, come sottolinea B. Caravita, "si tratta di un testo che, pur con incongruenze, attua una profonda ridislocazione di poteri dal centro alla periferia, venendo così incontro alle istanze di sussidiarietà e di federalismo della società politica, civile e economica italiana"<sup>32</sup>. E, non meno importante, ai fenomeni di federalizzazione dei poteri pubblici che si sta ampiamente realizzando in Europa, anche in realtà di consolidata tradizione centralista come la Francia.

Mentre la precedente formulazione della Costituzione del 1948 prevedeva che "nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato", la Regione poteva legiferare in materie che venivano tassativamente elencate (urbanistica, istruzione professionale, turismo, artigianato, agricoltura e foreste...), con la nuova formulazione viene invertito tale criterio. Infatti, con la nuova formulazione dell'art. 117 vengono tassativamente elencate le materie la cui competenza legislativa viene attribuita allo Stato, in base ad una impostazione definita come "rovesciamento del criterio residuale".

Solo in apparenza il cambiamento assume un rilievo di carattere tecnico, in realtà viene spostato decisamente il baricentro legislativo verso il sistema regionale.

Il mutamento di sistema era già stato avviato, seppure a Costituzione invariata, con la legge Bassanini che aveva, con riferimento all'art. 118 riguardante le sole funzioni amministrative, anticipato tale criterio di attribuzione di carattere generale alla Regione. Infatti, la l. 59/97, con l'art. 1, aveva assegnato alle Regioni ed agli Enti locali la generalità delle funzioni e compiti amministrativi, con l'esclusione delle funzioni riconducibili a materie esplicitamente elencate nel comma 3 (affari esteri, difesa, moneta, ordine pubblico...).

Una modificazione così radicale non ha potuto trovare una facile scrittura. Il superamento di una dottrina che attribuiva allo Stato la generalità dei poteri si è presentato difficoltoso, in quanto una società complessa evidenzia un'articolazione di competenze, tra livelli nazionali e territoriali, non sempre facilmente scindibili.

Il nuovo art. 117 prevede un'articolazione decisionale a tre livelli.

Il primo, già richiamato, è costituito dall'elencazione puntuale delle competenze attribuite allo Stato riguardante circa venti materie di carattere nazionale, tra cui: politica estera, difesa e sicurezza dello Stato, ordinamento dello Stato, moneta, norme generali sull'istruzione.

Il secondo livello è definito da un complesso di attività di "legislazione concorrente", entro cui operano sia lo Stato che le Regioni. Ovvero, per meglio dire, di "competenza regionale limitata", come suggerisce Cammelli, in quanto a differenza del sistema tedesco dove possono interferire su materie concorrenti sia Stato che Regioni, qui si tratta di una competenza regionale principale, che trova limiti soltanto nella determinazione dei principi fondamentali da parte dello Stato.

Anche in questo caso è stato definito il campo di applicazione (tutela e sicurezza del lavoro, produzione e trasporto dell'energia, tutela della salute, protezione civile,...) e, non meno significativo, è stato introdotto il criterio che "nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato". In altri termini si tratta non di una "concorrenza indifferenziata", ma di competenze che spettano alle Regioni, fatta salva la determinazione statale dei principi.

In base a questa impostazione sembra quindi necessario escludere la possibilità che vi possano essere regole statali di dettaglio, anche per evitare di dare luogo poi ad una legislazione regionale che si caratterizzi come un elenco di deroghe alla normativa statale di dettaglio. Altre sono le vie che possono essere perseguite di fronte all'eventuale inerzia delle Regioni, in particolare il ricorso a decreti legislativi del Governo destinati ad operare solo in presenza di conclamata paralisi regionale.

Con riferimento a questi due punti, da più parti si è fatto polemico riferimento alla eccessiva elencazione di materie. Un'obiezione che risulta di non rilevante consistenza, basti considerare che altre analoghe esperienze non si sottraggono alla lunga e dettagliata elencazione, come si può riscontrare dalla lettura degli art. 73-75 della Legge Fondamentale della Germania<sup>33</sup>.

Infine, il terzo livello. A differenza dei precedenti, esso si presenta a schema aperto, non delimitato da una elencazione di materie, in quanto stabilisce il principio che “spetta alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”.

Questa scelta non è priva di significato, anche simbolico, perché era possibile praticare altre soluzioni tutt'altro che irragionevoli e forse di non minore realismo, quale ad esempio quella di ricorrere ad una elencazione anche delle attribuzioni regionali. Si è invece imboccata la strada di attribuire alle Regioni una *potestà legislativa generale residuale*, ed è questa una decisione di grande impatto che “rimane uno dei punti cardine della riforma, un punto davvero di grande portata: non solo per l'estensione ‘orizzontale’ delle materie, ma anche per la loro dimensione ‘verticale’, per il loro *spessore*”<sup>34</sup>.

Sulla suddivisione delle materie hanno pesato polemiche di diversa natura, si pensi per esempio alla soluzione centralista data alla gestione dell'ambiente. Ma questi vari limiti, peraltro rimediabili, non possono oscurare la novità rappresentata dalla dilatazione dei poteri legislativi, della cui reale potenzialità non vi è ancora sufficiente consapevolezza. Si pensi alle competenze riguardanti la legislazione concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro. Cui si aggiungono materie soggette a potestà legislativa regionale di carattere esclusivo nel settore economico, industria ed agricoltura, commercio e turismo, oltre che l'artigianato. Potenzialità legislative di così alto ed innovativo profilo da non essere ancora avvertite dalle Regioni stesse.

La modificazione dell'attribuzione della potestà legislativa si accompagna ad una definizione più ampia del concetto di autonomia, soprattutto in rapporto allo Stato. La formulazione costituzionale ha fissato nell'articolo 5 che “la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali”. In quel “riconoscimento” viene stabilito un ancoraggio storico e civile delle autonomie locali che precede la formazione dello Stato. La potenzialità di una tale impostazione non aveva però registrato uno svolgimento conseguente nella precedente formulazione del Titolo V. Infatti l'art. 128 stabiliva per Comuni e Province il riconoscimento di “enti autonomi”, ma prontamente esso veniva delimitato, in modo riduttivo, “nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della repubblica”. Cultura giuridica e contingenza storica avevano in sostanza trasferito nel testo costituzionale ambiguità ed oscillazioni ri-

guardanti il pieno riconoscimento del valore dell'autonomia, sottoposto di fatto al legislatore ordinario.

Un deciso passo in avanti è stato compiuto nel 1990 con l'approvazione della l. 142 che metteva a frutto l'esperienza politica di una "Repubblica delle autonomie", così come si era costruita nella realtà di un trentennio di crescita democratica e partecipativa. Il salto qualitativo veniva introdotto con il riconoscimento in legge dell'idea di "comunità locali", un'idea ritenuta troppo approssimativa e generica sotto il profilo normativo, osteggiata dal positivismo giuridico e, soprattutto, dalla "cultura degli ordinamenti statali".

L'art. 2 della l. 142/90 – con versione riconfermata nel TUEL del 2000 – stabiliva che "le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome". Il carattere originario fonte dell'autonomia veniva ancorato alla "comunità", dunque ad una realtà prestatuale, ed il comune, inteso come amministrazione, si poneva come "rappresentante" di tale comunità.

In questa riscrittura emerge la volontà di affermare anche una chiave interpretativa della storia della democrazia locale e dell'Italia prestatuale. In altri termini si guarda ben oltre l'idea liberale dello Stato, che in Italia era stata fortemente influenzata dalla cultura hegeliana, basata inoltre su una cultura giuridica particolarmente attenta, dopo la caduta delle società feudali degli ordini e delle corporazioni, all'esigenza di una ricomposizione statale dell'interesse generale. In Italia, dove alla frammentazione feudale si accompagnava soprattutto il pericolo della divisione territoriale, la risposta delle classi dirigenti liberali è stata quella di costruire un'amministrazione centralizzata, investita del ruolo di classe generale, ed un'idea di Stato inteso come "supremo tutore" dell'interesse nazionale<sup>35</sup>.

La rottura con lo statalismo che aveva profondamente condizionato anche la sinistra – ben noto, al riguardo, il riferimento alla concezione hegel-marxista dello Stato – viene culturalmente definita con riferimento storico alla stagione degli statuti comunali dell'XI e XII secolo, ad un'idea che Santi Romano ritradurrà nella formula del "pluralismo degli ordinamenti giuridici". A corollario di un simile salto di qualità l'autonomia diventava "autonomia statutaria", con attribuzione di "funzioni proprie", e non solo di "funzioni attribuite o delegate"<sup>36</sup>.

Con la riforma costituzionale arriva a compimento un percorso autonomistico di grande rilievo che abroga l'art. 128 Cost., quindi i limiti di autonomia che in esso erano presenti, e modifica in profondità l'art. 114.

Il nuovo 114 Cost. rappresenta una innovazione decisiva di impostazione, e contribuisce a superare una visione accentrata e verticistica che sopravvive al testo stesso della Costituzione, retaggio di un vecchio statalismo d'impronta

liberale, prima ancora che fascista. La Repubblica non è più “ripartita” tra Regione, Province e Comuni, ma “costituita” da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e dallo Stato. Repubblica delle autonomie locali che stabilisce, al secondo comma dell’art. 114, che “i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”.

Tale cambiamento assume un rilievo di principio generale, in quanto introduce il superamento dell’identificazione tra Stato e Repubblica. Si afferma l’idea di un’articolazione interna delle istituzioni che condiziona profondamente l’interpretazione dello stesso articolo 5 Cost., il modo stesso come viene definita l’unità della Repubblica che diventa un insieme di soggetti di cui lo Stato è parte importante, una *parte* e non più sintesi od espressione apicale.

Se pienamente assunta questa innovazione rappresenta la rottura su cui innestare il carattere “federale” dello Stato, inizialmente previsto anche nella sua esplicita dizione dalla Commissione Bicamerale e lasciata poi inopinatamente cadere in seconda lettura.

Un cambiamento profondo reso dalla metafora, da più parti evocata, che caratterizza il passaggio da una compatta concezione verticistica e piramidale all’idea di un equilibrio statale che si regge sul “colonnato” di un tempio greco o su una “poliarchia” architettonica. Il fatto che la modifica abbia messo sullo stesso piano Stato e sistema autonomistico nell’ambito della Repubblica ha suscitato nostalgiche obiezioni di alcuni studiosi che rimpiangono, con il venire meno della coincidenza tra Stato e Repubblica, il richiamo alla statualità di antico stampo.

Anche la nuova ritrascrizione del precedente art. 128 non è meno significativa in quanto gli enti territoriali, al pari delle Regioni, “sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla costituzione”. Non più il legislatore ordinario – quindi il variare delle opinioni delle diverse maggioranze politiche - ma i principi della Costituzione fissano il carattere dell’autonomia degli Enti locali.

## **RIVOLUZIONE AMMINISTRATIVA?**

Il testo della legge costituzionale n° 3/2001, con l’introduzione di modifiche sostanziali riguardanti in particolare gli art. 117 e 118 cost., determina un processo di ridislocazione di competenze dal centro alla periferia, dallo Stato al sistema autonomistico. Con la modifica, inoltre, dell’art. 119 si rafforza l’autonomia finanziaria, basata su risorse autonome e la possibilità di applicare tributi ed entrate propri. Tale processo segna non solo il coerente coronamento costituzionale del federalismo amministrativo, avviato con le leggi

Bassanini, ma introduce un ulteriore salto qualitativo. “Una rivoluzione amministrativa”, viene definita da G. Amato, in quanto “cambia proprio i connotati di una storia amministrativa forse plurisecolare per quanto riguarda il Regno e poi la Repubblica italiana”<sup>37</sup>.

In particolare, il cambiamento registrato rispetto al precedente art. 118, non riguarda solo l’ampiezza dell’attribuzione, ma più in profondità il sistema stesso di funzionamento. In precedenza il meccanismo previsto era definito sulla base di un parallelismo tra la funzione legislativa e quella amministrativa. In altri termini, chi deteneva la competenza legislativa esercitava anche quella amministrativa, a meno che non ritenesse di delegarla, con possibilità di revoca.

Per dare il segno forte della profondità del cambiamento introdotto, G. Amato parla di una modifica “sovversiva di un centralismo”, di “una storia rovesciata”; M. Cammelli sottolinea “l’enorme mutamento istituzionale”, con l’avvertenza però di ritenere tale riforma “sufficientemente profonda da cancellare i punti di riferimento precedenti”, ma non abbastanza “da vedersi riconosciuta la capacità di delineare i principi informatori di un nuovo assetto istituzionale”<sup>38</sup>. La radicalità di tali giudizi può sorprendere, ma non per un eccesso di approssimazione, piuttosto perché non è stato ancora avvertito il valore della discontinuità introdotta, che investe l’intero sistema amministrativo e la stessa titolarità dei soggetti nel quadro di un nuovo *pluralismo istituzionale paritario*.

La discontinuità rispetto alla situazione precedente va individuata anche con riferimento alla maggiore incertezza che si determina nell’attribuzione delle funzioni. Infatti, con il precedente parallelismo le Regioni avevano una garanzia costituzionale nell’attribuzione di un blocco di funzioni sia legislative che amministrative. Quanto meno una garanzia formale, perché poi sappiamo che nella realtà l’evoluzione della storia amministrativa regionale è stata particolarmente complessa, sempre più attratta dalla gestione amministrativa diretta, esercitata a scapito degli enti locali, mentre nel contempo si teorizzava un modello di Regione che “governa, ma non amministra”, od al massimo esercita soltanto “alta amministrazione”.

Il tema si presenta, soprattutto alla luce della riforma, di importanza strategica per immaginare la Regione del futuro. Una *Regione di legislazione*, e sempre meno di gestione diretta, ma con la consapevolezza che il *focus* della propria attività legislativa è costituito proprio dalla regolazione dell’attività amministrativa, in quanto, come rileva G. Falcon, “l’oggetto proprio della competenza regionale è in primo luogo la disciplina dei rapporti amministrativi”<sup>39</sup>. Con la nuova situazione si crea una dilatazione di funzioni amministrative, ma non sulla base di un riparto analogo a quello legislativo, bensì in termini di principi che devono sovrintendere l’allocazione delle attribuzioni, con

particolare riferimento agli enti locali.

La seconda questione che merita attenzione riguarda gli effetti generali introdotti con il superamento del *parallelismo* tra amministrazione e legislazione. Ciò significa ritenere possibile che lo Stato possa assegnare competenze amministrative anche in materie attribuite in esclusiva alle Regioni. Ma può avvenire anche il contrario e cioè che un legislatore regionale, competente in materia, conferisca competenze amministrative allo Stato determinando una situazione di confusione con possibilità o meno di accettazione<sup>40</sup>. Un problema di tale natura non è poi così remoto se si pensa alla vicenda del trasferimento alle Regioni del Corpo Forestale dello Stato su cui il Governo di Centro Destra ha operato in senso centralista, annullando di fatto il trasferimento del Corpo, già deciso dal Governo di Centro Sinistra.

Nella sottovalutazione delle novità introdotte in campo amministrativo pesa anche il retaggio di una cultura giuridico-politica del Paese fortemente condizionata da una retorica sopravvalutazione della centralità del ruolo della legge. Un'ipertrofia legislativa, coincidente spesso con un elevato grado di inapplicabilità, che corrisponde alle esigenze di particolarismo corporativo o di immagine politica, appesantita spesso da ridondanti richiami finalistici, ma scarsamente attenta alla normazione di procedure e mezzi attuativi, nonché dei necessari controlli di efficacia.

Eppure un moderno modello di *Governance* richiederebbe un'inversione di attenzione, per riportare al centro dell'esercizio effettivo del governo il problema dell'amministrazione. E' solo un apparente paradosso sostenere che la *core activity* del governo stia nel regolamento più che nella legge, nell'amministrazione più che nella legislazione.

Il nuovo art. 118 stabilisce che "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni". Salvo che, per soddisfare un principio di adeguatezza, in ragione delle limitate risorse amministrative o territoriali dei Comuni, e "per assicurarne l'esercizio unitario" non sia opportuno conferirle a livelli più ampi, come Province o Regioni. A questo proposito il principio di adeguatezza implica non un semplice rinvio ai livelli sovraordinati, ma la necessità di promuovere forme associative, comprese quelle che soprattutto nelle realtà montane prevedono la costituzione di Comunità definite dal d.lgs. 267/00 come Unione di Comuni ed Enti locali.

Risulta quindi chiaro che le funzioni amministrative sono di competenza dei Comuni e qualunque soluzione che le trasferisca a livelli sovraordinati rappresenta una deroga al principio prioritario e come tale va motivata, dimostrando l'impossibilità per i Comuni singoli ed associati di potervi fare fronte in modo adeguato.

La scelta risulta netta, ma nondimeno si nascondono due possibili insidie. La prima è rappresentata dal richiamo al principio di adeguatezza che potrebbe aprire il varco ad un intervento intrusivo della Regione, teso a dimostrare l'ineadeguatezza degli enti territoriali. La seconda si collega all'assenza di un riparto delle attribuzioni amministrative che rinvia, con il 2° comma dell'art. 118, alla titolarità di funzioni amministrative *proprie*. Ma chi stabilisce l'elenco di queste funzioni proprie degli Enti Locali? Non può che essere una legislazione statale, e questo apre ulteriori problemi. In misura significativa, dunque, l'applicazione del principio costituzionale che assegna le funzioni amministrative agli enti locali viene sottoposto alla legislazione ordinaria della Regione (che definisce l'*adeguatezza*) e dello Stato (che definisce l'*appropriatezza* delle funzioni attribuite agli enti locali).

Per quanto complessa ed esposta a spinte contrastanti, la soluzione indicata dalla riforma va comunque positivamente assunta come una scelta che rompe il parallelismo tra le funzioni amministrative e legislative, e che incardina la funzione amministrativa nell'attività dei Comuni. "La funzione amministrativa – scrive Amato – non è radicata in alto e, quindi, dall'alto è fatta arrivare attraverso rami che pendono verso il basso, ma è una funzione che sta nei Comuni; il suo *habitat* naturale è l'Ente locale"<sup>41</sup>. In sostanza viene incrinata "una storia costruita sulla centralità e sul centralismo dell'amministrazione". Il mutamento introdotto assume rilievo in quanto l'unità amministrativa ha rappresentato nella fragile storia dell'unità nazionale l'ossatura fondamentale ed il centralismo amministrativo la condizione essenziale dell'unità e della continuità politica del Paese<sup>42</sup>. Il binomio indissolubile tra unità amministrativa ed unità politica viene quindi superato immaginando un processo di decentramento amministrativo, di tipo sussidiario, come un allargamento della vita democratica ed una condizione per ristrutturare su nuove basi lo stesso processo unitario del Paese.

La forza burocratica degli apparati amministrativi centrali, che erano stati chiamati a surrogare in modo improprio la fragilità di una classe dirigente di governo, deve appartenere ormai al passato. Risulta oltretutto chiaro, come suggerisce Cammelli, che "le vie amministrative all'unità non sono più praticabili", sia perché inconciliabili con il pluralismo istituzionale, sia perché la pubblica amministrazione "può ormai solo marginalmente svolgere quella funzione generale di traino dell'innovazione e dello sviluppo che esercitò, con innegabile successo, fino alla metà del secolo scorso"<sup>43</sup>. In altri termini, il problema dell'unità in una fase di pluralismo istituzionale, che necessariamente comporta autonomia e differenziazione, va ripensato superando gli strumenti amministrativi tradizionali. A maggior ragione di fronte alla sfida

di una *devolution* che potrebbe introdurre una pericolosa disarticolazione del sistema unitario.

La sfida della differenziazione dei sistemi amministrativi regionali e locali si presenterà nei prossimi anni tra le più complesse. Una sfida che risulterà vincente solo se saprà rispondere ad una esigenza di efficacia e saprà riposizionare la nuova amministrazione pubblica tra i fattori di sviluppo. La differenziazione amministrativa nasce come esigenza di flessibilità rispetto ad un contesto sociale ed economico molto articolato, come sistema che si misura con l'applicazione della sussidiarietà verticale ed orizzontale.

La differenziazione non è un elemento che viene sovrapposto alla riforma, ma “ne rappresenta una implicazione ineliminabile perché discende direttamente dai principi di sussidiarietà, verticale e orizzontale, e di adeguatezza, perché informa la potestà legislativa e le funzioni amministrative, e perché riguarda non solo l'allocazione delle funzioni, ma il loro svolgimento”<sup>44</sup>. Ciò che importa è la definizione di regole chiare che possano rendere governabili questi processi.

A differenza della situazione precedente, gli art. 117 e 118 separano le loro strade ed il sistema amministrativo prescinde completamente dalla ripartizione degli ambiti legislativi (tassativo, concorrente, esclusivo per le Regioni) stabiliti dall'art. 117. L'organizzazione del sistema amministrativo rende esplicita la sussidiarietà verticale di carattere integrale e, con il venire meno del parallelismo, percorso legislativo e percorso amministrativo vengono distinti, al punto che vi può essere un potere amministrativo senza potere legislativo e viceversa.

Di fronte ai vari tentativi che verranno messi in campo, sia da parte dello Stato che della Regione, per limitare il valore della novità introdotta sarà opportuno ribadire che quando si affronta il problema amministrativo è la Costituzione, e non il Governo o la Regione, a stabilire la titolarità del potere ai Comuni ed è questa una titolarità – lo sottolinea correttamente M. Cammelli - che riguarda le *funzioni* intese come esercizio delle *competenze* amministrative. Sarà poi il Comune, nella sua autonomia, a stabilire l'esercizio dell'attività ricorrendo a vere e proprie funzioni amministrative (quindi con norme di diritto pubblico), o ad una strumentazione di diritto privato.

Una tale impostazione se correttamente assunta apre uno spazio di iniziativa enorme da parte dell'Ente locale, soprattutto per quanto riguarda la gestione o la regolazione amministrativa del sistema di *welfare* territoriale, anche per ambiti – si pensi a quello socio-sanitario – su cui in Lombardia risulta prevalente l'interpretazione restrittiva a favore di un centralismo amministrativo e gestionale regionale.

Il superamento del precedente sistema amministrativo avviene con l'affermazione in prospettiva di un sistema policentrico, fondato principalmente sul ruolo del Comune, con riferimento alla necessità di "assicurare l'esercizio unitario" delle funzioni ed in base ai principi di sussidiarietà sul ruolo dei vari soggetti, Province e Regioni. Ma la formulazione lascia aperte ipotesi interpretative tutt'altro che coincidenti. Basti solo porre l'attenzione sul punto p) dell'articolo 117, che rinvia all'esclusiva potestà legislativa statale la definizione di "organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane"<sup>45</sup>.

Ma il riferimento alle funzioni fondamentali "attribuite con legge statale si rifà esclusivamente alle materie riservate esplicitamente allo Stato od anche a quelle concorrenti e riferite alla competenza esclusiva delle Regioni? La risposta di Pizzetti è quella di ritenere che il legislatore statale possa individuare le funzioni da assegnare agli enti territoriali non solo nelle materie attribuite dall'art. 117, ma che esse "possano concernere anche ogni altra materia a qualunque titolo di competenza del legislatore regionale"<sup>46</sup>. È questa un'interpretazione destinata ad aprire problemi e contenziosi, ma che se assunta correttamente consente alla legge statale di operare in modo ampio nell'attribuzione di funzioni fondamentali ai comuni senza dover registrare i limiti fissati dalle materie di propria competenza attribuite dall'art. 117, potendo in questo modo contrastare eventuali tentativi di introdurre un centralismo neoregionale in chiave antiautonomista.

Anche per quanto riguarda la sussidiarietà si può registrare un chiarimento con la formulazione, introdotta con l'art. 118, laddove si scrive che i vari livelli istituzionali "favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

Si tratta di una formulazione che mette un punto fermo all'interpretazione del principio di sussidiarietà sia verticale che orizzontale. Una formulazione espressa "in maniera abbastanza timida", sostiene B. Caravita, ma che a nostro parere pone un limite ad una varietà di interpretazioni spinte al limite dello stravolgimento dei principi fondamentali e ad uno snaturamento del rapporto tra pubblico e privato.

L'art. 120 prevede la possibilità di un intervento sostitutivo da parte dello Stato con riferimento alla "tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali". La questione dei livelli essenziali assume un significativo rilievo per i siste-

mi universalistici e di solidarietà. E' del tutto evidente che la tenuta di un sistema universalistico non può che essere basata sulla difesa dei livelli *essenziali*, non semplicemente *minimi*. Una tale impostazione risulta necessaria per assicurare un sistema federale di tipo solidale e non, come pare sostenere Ugo De Siervo, un limite che ridimensiona il carattere federalistico in quanto “è un modello di regionalismo molto legato al centro” ed “è un sistema ancora fortemente incardinato in un sistema nazionale”<sup>47</sup>.

Da più parti ci si è interrogati sul valore effettivo di tale richiamo, che rinvia alla determinazione dei livelli essenziali che devono essere garantiti sull'intero territorio, così come previsto dalla lettera *m*) dell'art. 117, e la risposta degli studiosi è sostanzialmente univoca nell'attribuire il valore di una “clausola generale”, che può comportare anche l'esercizio di un potere sostitutivo da parte dello Stato. Ciò significa legittimare il Governo ad intervenire con una propria normativa in materie che possano riguardare la salvaguardia dei diritti civili e sociali e “data l'ampiezza e l'elasticità di queste espressioni, risulta chiaro che a questo titolo lo Stato può intervenire in qualunque materia”<sup>48</sup>. Si rende in questo modo possibile assicurare un intervento della legge statale, che assume carattere trasversale, anche perché l'art. 117, lettera *p*, stabilisce che rimane in capo alla legislazione esclusiva dello Stato la definizione delle “funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”. Attraverso questo passaggio è possibile operare efficacemente in termini di tenuta unitaria del sistema, senza ledere l'autonomia o, di fronte al mancato assolvimento delle funzioni, intervenire anche con poteri sostitutivi, come previsto dall'art. 120. L'esercizio del potere sostitutivo del Governo, esercitato a tutela dei livelli essenziali delle prestazioni, risulta una soluzione convincente solo in ragione dell'applicazione di una normativa precedentemente approvata dal Parlamento, ed alla quale è affidato il compito di definire il contenuto dei LEA e le relative procedure, nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione<sup>49</sup>.

Con l'abrogazione delle norme riguardanti i controlli dello Stato sulle Regioni e delle Regioni sugli Enti locali viene introdotto un ulteriore elemento di novità che espande l'autonomia degli enti territoriali. Il venire meno dei controlli preventivi sugli atti mette gli enti nella condizione di dover rispondere della legittimità dei propri provvedimenti principalmente in sede giurisdizionale.

La lettura stessa della modifica introdotta aiuta la comprensione del problema, in quanto l'abrogazione dell'art. 130 rappresenta la cancellazione di un “organo della Regione” che esercita in forma decentrata il controllo di legittimità sugli atti degli enti locali. Si potrebbe aggiungere che un tale inter-

vento cancella anche il rilievo costituzionale, ma questa decisione non coincide con la risoluzione del problema dei controlli, in quanto essa rinvia a decisioni che possono venire assunte dal sistema autonomistico stesso e non più sulla base di un sistema gerarchico e vessatorio, giustamente cancellato senza lasciare rimpianto alcuno.

Da più parti il superamento della normativa sui controlli esterni è stato interpretato come un processo di *deresponsabilizzazione* e di *delegalizzazione* nei confronti delle procedure di produzione degli atti. In realtà il problema dei controlli va ripensato alla radice confidando non più su meccanismi di *controllo esterno*, ma sull'introduzione del *controllo interno*, inteso come parte costitutiva dell'autonomia dell'ente. Giustamente ricorda G. Amato "sarebbe folle pensare che l'abolizione dell'art. 130 abbia soppresso i controlli. Di sicuro non c'è più il controllo preventivo sui singoli atti"<sup>50</sup>.

Il problema dei controlli va ripensato in generale, anche sugli atti regionali, e per quanto riguarda i rapporti con gli enti locali esso non può venire semplicemente accantonato od affrontato, come ha fatto la Giunta Regionale lombarda, ricorrendo ad una sorta di espediente. Tale infatti risulta la soluzione di costituire un Ufficio interno alla Giunta che intrattiene rapporti con le Amministrazioni Locali, fornendo un "servizio di consulenza" legislativa ed amministrativa, su atti che spesse volte riguardano i rapporti stessi con la Regione. Uno strumento apparentemente tecnico, ma della cui indipendenza e "terzietà" è possibile dubitare, sia per la decisione assunta di volere deliberatamente escludere ogni forma di presenza del Consiglio Regionale, sia per il criterio di nomina del personale, di sola competenza della Giunta.

In primo luogo va quindi riproposto il tema del controllo esercitato dal Consiglio stesso, oggi quasi del tutto assente. Una funzione di controllo, ritenuta necessaria come richiama anche una ricerca Censis, e che si esplica attraverso strumenti *conoscitivi* e strumenti *ispettivi*, la verifica dei meccanismi endoprocedimentali, attraverso il controllo sulla produzione normativa e sull'*analisi ex post* delle politiche pubbliche<sup>51</sup>.

Per quanto riguarda i controlli sugli atti degli enti locali va da sé che i controlli eteronomi sono stati aboliti<sup>52</sup>, ma un problema che merita attenzione ci riporta alla necessità di definire meccanismi di controllo e di garanzia di trasparenza, interni al sistema autonomistico, ed oggi non sufficientemente garantiti. Alcune esperienze in Europa possono al riguardo essere valutate, con riferimento non solo ai controlli di gestione, di stretta competenza degli esecutivi, ma al controllo di funzionalità, di efficacia e di trasparenza, così come impostato, per esempio, nell'esperienza dell'*Audit commission* inglese, organismo indipendente composto da rappresentanti di vari enti e competen-

te anche nella valutazione dei *rapporti* esistenti tra i vari enti<sup>53</sup>.

Una modifica di rilievo, che potrà registrare sviluppi significativi a coronamento di un effettivo federalismo, è rappresentata anche dalla novità introdotta dall'art. 116. Su iniziativa di singole Regioni interessate, sentiti gli enti locali e nel rispetto dell'art. 119 (autonomia finanziaria e solidarietà nazionale attraverso il fondo perequativo) sarà possibile dare luogo a forme di "autonomia differenziata", ovvero più avanzata, sulle materie concorrenti previste dall'art. 117.

E' questa una scelta su cui aveva insistito la Regione Lombardia con la proposta di legge di revisione costituzionale approvata nel corso della V Legislatura e su cui era stata costruita la peculiarità di una riflessione riguardante anche le forme di coordinamento inter-istituzionale tra le Regioni del Nord-Italia. Non si tratta di avallare operazioni surrettizie di divisione del Paese attraverso la *devolution*, ed ancor meno di secessione, quanto piuttosto di contrastarle efficacemente mettendo i diversi territori nella migliore condizione di promuovere autonomia e sviluppo, per se stessi oltre che per l'Italia.

Le diverse velocità di realizzazione dei processi di autogoverno federale, non vanno assunte come un rischio, ma come opportunità di sviluppo dovute all'induzione di processi emulativi e concorrenziali tra i territori. Tale dinamica, nel quadro di regole solidali e perequative ben definite, non potrà che essere positiva, perché assegna allo Stato – si spera in un prossimo futuro, nello specifico, ad un Senato federale - la funzione di regolazione del processo di attribuzione attraverso una procedura complessa – prevista dall'art. 116 – con una legge approvata dalla maggioranza assoluta del Parlamento, oltre che in base ad un'intesa tra lo Stato e la Regione interessata.

Mentre si presenta pienamente giustificata la possibilità da parte dello Stato di attribuire maggiore autonomia alle Regioni in materie concorrenti, risulta invece discutibile il fatto di prevedere deroghe sulle materie di competenza esclusiva, con riferimento a: giudici di pace, istruzione ed ambiente. Una tale scelta incrina il principio in base al quale è stata introdotta la legislazione esclusiva dello stato, in particolare in materia di istruzione e di ordine pubblico. Per quanto poi riguarda l'ambiente è netta la sensazione di un compromesso politico, interno alla maggioranza di Centro Sinistra, che vedeva la componente ambientalista restia a collocare tale materia in legislazione concorrente – come sarebbe stato più opportuno – per essere recuperato come materia su cui legiferare in base a condizioni particolari di autonomia.

Con l'art. 123, ultimo comma, viene stabilito che "in ogni Regione, lo stato disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali". La formulazione si presenta con una impostazione precisa su due aspetti che sono oggetto di dibattito. In primo luogo

viene definito con chiarezza che il Consiglio si riferisce solo alle autonomie locali, non includendo riferimenti né alle autonomie funzionali (Camere di Commercio, Università,...), né alle autonomie sociali (Sindacati di impresa o di lavoro, Terzo settore,...).

In secondo luogo, viene implicitamente esclusa la possibilità che a livello regionale si possa delineare una forma di bicameralismo federale che preveda, accanto al Consiglio regionale, un Consiglio delle autonomie con poteri che eccedano quelli di tipo consultivo.

Il problema, da più parti sottolineato, della presenza delle autonomie funzionali come soggetto di un sistema di *Governance* regionale, merita la più alta attenzione. Si tratta di valutare se un coinvolgimento generalizzato di realtà tra loro diverse per competenze e basi di legittimazione possa essere immaginato all'interno di un unico organismo il cui carattere assembleare assegnerebbe al Consiglio, trasformato a quel punto in una semplice Consulta, ben scarsa incisività. O se non sia il caso di definire una diversa ipotesi di lavoro che immagini non di riprodurre una "terza camera" regionale, analoga al CNEL nazionale, bensì di valorizzare il ruolo del Consiglio delle Autonomie locali e di istituire Conferenze delle Autonomie funzionali, oltre che per l'espressione di pareri consultivi, anche per la definizione di un corredo di strumentazione negoziale e decisionale realmente significativa.

---

## NOTE

<sup>1</sup> Per una valutazione comparata, cfr.: IReR, *Il futuro dell'autonomia regionale. Modello italiano e modelli europei in prospettiva*, Guerini ed Associati, Milano, 2001.

<sup>2</sup> D. Stasio, *Devolution flessibile, un'idea dalla Scozia*, "Il Sole 24 Ore", 17/12/02.

<sup>3</sup> L. Vandelli, *Devolution e altre storie*, cit., p. 17.

<sup>4</sup> A. Panebianco, *Quanta ipocrisia sul Federalismo*, "Corriere della Sera", 27/12/02.

<sup>5</sup> D.J. Elazar, *Idee e forme del federalismo*, Edizioni di Comunità, Milano, 1995, p. 7. cfr. anche: C. Malandrino, *Federalismo. Storia, idee, modelli*, Carocci, Roma, 1998.

<sup>6</sup> H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Etas Libri, Milano, 1996, p. 321.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 329.

<sup>8</sup> B. Baldi, *Stato e Territorio*, Laterza, Roma - Bari, 2003, p. 118.

<sup>9</sup> L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, cit., p. 54.

<sup>10</sup> G.F. Pasquino, *Lo Stato federale*, Il Saggiatore, Milano, 1996, p. 95. A. Barbera, *Il confronto sul federalismo*, in "Asterischi Laterza", gennaio 1994, p. 1.

<sup>11</sup> M. Cammelli, *Modifiche del Titolo V della Costituzione*, Documentazione del Consiglio Regionale della Lombardia, n° 35, novembre 2001, p. 12.

<sup>12</sup> A. Pajno, *L'attuazione del federalismo amministrativo*, cit., p. 669.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 671.

- <sup>14</sup> G. Contini, *Federalismo e regionalismo: modelli comparati e le scelte italiane*, Documentazione del Consiglio Regionale della Lombardia, n° 31/bis, 2001.
- <sup>15</sup> Cfr: G. Zagrebelsky (a cura), *Il federalismo e la democrazia europea*, Nuova Italia, Roma, 1994.
- <sup>16</sup> A. Manzella, *Il percorso delle istituzioni*, in : S. Cassese, (a cura), *Ritratto dell'Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2001, p. 35. Cfr. anche: G. Vesperini (a cura), *I governi del maggioritario*, Donzelli, Roma, 1998.
- <sup>17</sup> R. Bin, *Riforma degli Statuti e riforma delle fonti regionali*, "Le Regioni", il Mulino, Bologna, n° 3-4/2000, p.520.
- <sup>18</sup> Ibid., p. 522.
- <sup>19</sup> Ibid., p. 524.
- <sup>20</sup> Per un'analisi dettagliata, cfr.: Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, *Considerazioni sulla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, "Parlamenti Regionali", Franco Angeli, Milano, n°5/2002, pp. 100-208. Tra gli studi analitici più completi e di recente pubblicazione, riguardanti le riforme approvate, cfr.: M. Olivetti, *Nuovi Statuti e Forme di governo delle regioni*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- <sup>21</sup> M. Cammelli, *Riforme istituzionali e regole*, "Il Mulino", Bologna, n° 2/2001, p. 226.
- <sup>22</sup> F. Pizzetti, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, "Le Regioni", il Mulino, Bologna, n° 6/2001, p. 1156.
- <sup>23</sup> Ibid., p. 1160.
- <sup>24</sup> B. Caravita, *Gli elementi di unificazione del sistema costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, "Confronti", Maggioli, Milano, n° 3/2002, p. 46.
- <sup>25</sup> R. Bin, *Le potestà legislative regionali*, cit., p. 616.
- <sup>26</sup> G. Falcon, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, "Le Regioni", il Mulino, Bologna, n° 6/2001, p. 1249.
- <sup>27</sup> Ibid., p. 1250.
- <sup>28</sup> M. Cammelli, *Modifiche del Titolo V della Costituzione*, cit., p.13.
- <sup>29</sup> F. Pizzetti, cit., p. 1173.
- <sup>30</sup> Ibid., p. 1175.
- <sup>31</sup> G. Falcon, cit., p.1251.
- <sup>32</sup> B. Caravita, *A che punto siamo. La riforma del titolo V della Costituzione*, "Confronti, Autonomia lombarda", n° 1/2002, Maggioli Editore, p. 50. Cfr.: Id., *Relazione sul nuovo Titolo V*, Documentazione del Consiglio Regionale della Lombardia, n° 10, 14/11/ 2001.
- <sup>33</sup> Per un esame del modello tedesco, cfr.: M. Degni e G. Iovinella (a cura), *Federalismo modello Germania*, Ediesse, Roma, 1995.
- <sup>34</sup> G. Falcon, cit., p. 1257.
- <sup>35</sup> R. Romanelli, *Centralismo e autonomie*, in Aa.Vv., *Storia dello Stato italiano*, Donzelli, Roma, 1995, pp. 125-186.
- <sup>36</sup> Schiavone (a cura), *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Laterza, Bari, 1990.
- <sup>37</sup> G. Amato, *La riforma del Titolo V. Una rivoluzione amministrativa*, "Parlamenti Regionali", Franco Angeli Ed., n° 3/2001, p. 23.
- <sup>38</sup> M. Cammelli, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, "Le Regioni", il Mulino, Bologna, n° 6/2001, p. 1286.
- <sup>39</sup> G. Falcon, cit., p. 1253.

- <sup>40</sup> F. Pizzetti, cit., p. 1180.
- <sup>41</sup> G. Amato, *La riforma del Titolo V*, cit, p. 25.
- <sup>42</sup> Cfr.: G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, il Mulino, Bologna, 1996. Id., *L'Amministrazione*, in Aa.Vv. *Storia dello Stato italiano*, cit., pp. 187-251. Id, *La burocrazia*, il Mulino, Bologna, 1998.
- <sup>43</sup> M. Cammelli, *Amministrazione (ed interpreti)*, cit., p. 1276.
- <sup>44</sup> Ibid., p. 1284.
- <sup>45</sup> F. Pizzetti, cit., p.1162.
- <sup>46</sup> Ibid., p. 1179.
- <sup>47</sup> U. De Siervo, *Federalismo e regionalismo: modelli comparati e le scelte italiane*, Documentazione del Consiglio Regionale della Lombardia, n° 31, aprile-giugno 2001.
- <sup>48</sup> G. Falcon, cit., p. 1253
- <sup>49</sup> Cfr.: Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, *Considerazioni sulla riforma del Titolo V*, cit., pp. 165-170.
- <sup>50</sup> G. Amato, *La riforma del Titolo V*, cit., pp.28-32.
- <sup>51</sup> Censis, *Per la ridefinizione del ruolo delle Assemblee elettive*, "Parlamenti Regionali", Franco Angeli, Milano, n° 2/2001, pp. 76-99.
- <sup>52</sup> Sull'argomento, cfr.: A. Corpaci, *Revisione del Titolo V e sistema amministrativo*, "Le Regioni", il Mulino, n°6/2001, p. 1321. Inoltre: Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, *Considerazioni sulla riforma del Titolo V*, cit., p.152-158.
- <sup>53</sup> E. Buglione, G. France, *La promozione della funzionalità nelle Istituzioni pubbliche*, Giuffrè Editore, Milano, 1990, pp. 287-320. Cfr. anche: IReR, *Ridisegno dei Sistemi di controllo alla luce delle nuove disposizioni del d. lgs 286/99*, Quaderni di Ricerca, Regione Lombardia, n° 18, 2001.

## CAPITOLO IV

### WELFARE TERRITORIALE E MODELLI GESTIONALI

La prospettiva del *welfare* locale viene da più parti considerata come un ripiegamento reso necessario a seguito della crisi del modello statale di *welfare*. E' questa una linea interpretativa minimalista che tende ad indurre una risposta di tipo *resistenziale*, che finisce per sminuire le potenzialità innovative di una necessaria riconversione del *welfare* che possa avvalersi delle risorse sociali, economiche e civiche delle municipalità.

Lo stato sociale in Italia, oltre che aver rappresentato una leva di emancipazione sociale, è stato al tempo stesso *sistema di potere* e *blocco sociale* e nella crisi dello stato sociale si riflettono molteplici fattori che non possono essere sottovalutati. Tra questi, il condizionamento esercitato da un'espansione sregolata della spesa pubblica, gli squilibri dovuti ad ampie aree di evasione fiscale ed il formarsi di una giungla di interessi corporativi che hanno costituito l'ossatura del sistema di potere e di consenso assistenziale della Democrazia Cristiana.

*Sistema politico* e *welfare* si sono definiti in passato come processi paralleli. E necessariamente paralleli non potranno che risultare in futuro anche i processi di *riforma* sia del sistema politico che del *welfare*. La federalizzazione del *welfare* rappresenta, quindi, non un semplice ripiegamento di fronte alla crisi dello Stato, bensì il tracciato di un progetto politico di riforma che cerca di realizzare una più avanzata *cittadinanza amministrativa* - in termini di qualità ed efficienza dei servizi, di equità redistributiva, di amministrazione partecipativa - e nel contempo una nuova *cittadinanza socio-politica*, intesa come sistema di consenso e di alleanze, in un quadro di coalizioni civiche.

La sfida riguarda direttamente la necessità di promuovere un' incisiva ristrutturazione del *welfare*, indotta da una parte dalla globalizzazione e dalla europeizzazione, dall'altra dai processi di territorializzazione e di federalizzazione. Il riformismo si trova sottoposto ad una duplice tensione *cosmopolita* e *mutualistica*, nel senso che si vede costretto a separare, come sottolinea M. D'Alema, il proprio destino da quello dello stato nazionale, per ricercare strategie di carattere globale, e nel contempo a costruire un *welfare* dal basso, attraverso la "rete dei sistemi locali", il tessuto civile e l'impresa sociale, ripensando "la dimensione della sfera pubblica dei poteri e delle funzioni di governo locale"<sup>1</sup>.

Anche nel settore del *welfare* ci si allontana sempre più dai “modelli di coordinamento gerarchico”, entrano maggiormente in campo le capacità degli attori territoriali, siano essi enti locali, associazioni od imprese sociali, e “si sperimentano nuove forme più basate su accordi e logiche cooperative”<sup>2</sup>. Per il *welfare* si presenta, sotto taluni aspetti, un problema analogo a quello dell’economia, ovvero quello di misurarsi con la sfida della *glocalità*, che comporta un complesso intreccio di processi di ristrutturazione, sia di carattere sovranazionale, in particolare europeo, sia di livello locale.

Per quanto sia ormai chiaro l’obiettivo del superamento del modello centralistico e neocorporativo di *welfare*, il passaggio dallo *stato* alla *società del benessere* presenta molte problematiche ancora irrisolte.

Il sociologo P.P. Donati individua due diverse opzioni in tale prospettiva<sup>3</sup>. Da una parte la soluzione prospettata dal *lib-lab*, ovvero un equilibrio tra modello *liberale* e *laburista* che propone un pluralismo *nelle* istituzioni, mantiene il primato della regolazione pubblica e dello stato, guida la contrattazione fra le istituzioni del benessere, nel quadro di un regime concessorio da parte dello stato alle istituzioni. È la via scelta dalla leggi Bassanini e dalla normativa sulle ONLUS (d.lgs. 460/97).

Dall’altra, opera una forma societaria che propone un pluralismo *tra* istituzioni, esalta la contrattualità diretta fra i soggetti che operano nelle reti di auto-organizzazione o dell’economia sociale e propone un regime normativo di autoregolazione delle autonomie sociali, senza ottenere concessioni dallo stato, con una forte valorizzazione della famiglia.

Donati rileva alcuni limiti presenti in entrambi questi modelli: la via *lib-lab* tende a ricadere nella gestione pubblica diretta, anche perché non viene stimolata l’azione dei cittadini, mentre la via societaria “ha difficoltà nel rendere universalistiche le sfere dell’autonomia sociale, le quali soffrono della tendenza a chiudersi nel particolarismo”. In futuro probabilmente vi sarà “la necessità di rimediare ai difetti dell’una via e dell’altra, trovando forme di differenziazione degli interventi e un opportuno bilanciamento tra loro”<sup>4</sup>.

È realistico pensare che i processi si svolgeranno in molteplici direzioni. In primo luogo verso il trasferimento di funzioni dal centro alla periferia, come delineato dalle leggi Bassanini. In secondo luogo, come sottolinea Donati, verso un’idea della “società della sussidiarietà solidale”, non limitandosi a mettere in rete soggetti pubblici, privati e *non profit*, ma emancipando “un’altra società civile”, con proprie libertà e responsabilità, fuoriuscendo dall’attuale stato di impregnazione che rende la società subalterna all’intervento dello stato. Una impostazione, quest’ultima, che nel criticare il modello *lib-lab*, tende ad assumere come prospettiva una accentuata e non convincente logica de-istituzionalizzante.

Il tema delle iniziative locali si è posto con rilievo anche su scala europea, come emerge dalla ricerca condotta da J.L. Laville e L. Gardin, svolta su sollecitazione della Commissione europea, con attività di impresa che hanno assunto, pur dentro un quadro di *economia sociale*, diverse forme di istituzionalizzazione<sup>5</sup>.

Opportunamente da più parti è stato richiamato il grande valore dell'economia sociale, ma anche il carattere problematico di tali interventi, in particolare per alcune ricadute di natura contrattuale, nella regolazione degli appalti o per la precarizzazione dei rapporti di lavoro. E' necessario, infatti, avere chiaro "il loro carattere integrativo e non sostitutivo, la loro appartenenza più alla sfera dei nuovi diritti che nel campo dell'assistenza, il riconoscimento pubblico del loro contributo sociale". Se da una parte, a fronte di sollecitazioni volte a scaricare sul *privato sociale* la progressiva riduzione del *welfare*, è necessario tenere distinti i due piani, "bisogna invece recuperare a un'unica strategia e a un contenuto comune le esperienze di iniziativa locale" per il rinnovamento dello stato sociale.

L'importanza dell'economia sociale non è sfuggita ad un'attenta riflessione anche della sinistra sociale che l'ha inscritta all'interno di un possibile *nuovo paradigma*. Un circuito che si struttura, come ricorda M. Revelli, in senso opposto al meccanismo postfordista, con esperienze che vanno dalla "*welfare community* su base municipale all'auto-organizzazione antagonista, all'auto-produzione dei servizi", al punto da prospettare – con un qualche eccesso di immaginazione, da parte di Revelli – nel *non profit* e nel terzo settore "un luogo di formazione e riproduzione di soggettività collettive '*altre*' rispetto a quelle operanti sul doppio mercato, economico e politico"<sup>6</sup>. Ma anche in questo caso, accanto alle potenzialità di un'economia solidale, alternativa "al dispotismo dell'economia generalizzata", si annidano le ambiguità, se prevarrà "l'attuale tendenza a fare di esso una funzione subalterna di supporto alla ritirata dello stato sociale e alla inedita pervasività del mercato".

Un decisivo impulso alla riflessione sul *welfare* territoriale è rappresentato dalla nuova formulazione dell'art. 118 Cost. e, in particolare dalla definizione del rapporto tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale, tra pubblico e privato, che vede gli enti territoriali indotti a favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale. La formulazione non sembra offrire in apparenza motivo di sorpresa, ma la potenzialità innovativa che è presente non può essere sottovalutata, in quanto può incidere profondamente sui sistemi pubblici di regolazione, soprattutto in campo sociale.

Il problema è stato focalizzato con chiarezza da M. Cammelli che ha rileva-

to come dopo un secolo di ininterrotta espansione dei sistemi pubblici tutti i Paesi stiano ridefinendo la taglia del loro intervento pubblico. Tali scelte, come è noto, possono svilupparsi lungo direttrici tra loro diverse, l'una verso il mercato e l'impresa, dove vige il principio della concorrenza e della disponibilità soggettiva delle risorse per accedere ai servizi, l'altra verso la dimensione di un privato sociale, dove opera il valore della solidarietà e del pluralismo.

Con le leggi Bassanini e la riforma del Titolo V si è operata la scelta di spingere verso il basso, ovvero di decentrare, il sistema decisionale e di gestione. Ciò apre un problema rilevante per la cultura di sinistra di formazione pubblicistica, anche se non necessariamente di tipo statalista.

Con il federalismo, infatti si moltiplicano i soggetti pubblici territoriali della decisione e della potestà regolamentare, e quindi possono emergere difficoltà rilevanti nella regolazione del sistema, se contemporaneamente non viene alleggerita la sfera pubblica di intervento e di gestione. Infatti, osserva M. Cammelli, "l'idea di mantenere invariata la taglia pubblica, moltiplicando le sedi di decisione, ci fa intravedere un unico risultato: l'aumento di regolazione pubblica"<sup>77</sup>.

Le implicazioni di una tale prospettiva risultano evidenti, al punto da poter indurre la paralisi di un processo federalista che porterebbe a far coincidere, al di là d'ogni intenzione, il decentramento, e quindi il coinvolgimento di una rete di enti territoriali, con una ingovernabile moltiplicazione dei punti di regolazione e di gestione pubblica, con una ricaduta negativa in termini di costi, di efficacia e di equità sociale sull'intero sistema. E con il prevedibile contraccolpo, possiamo aggiungere, che prelude quasi sempre ad una generalizzata privatizzazione, a causa dell'insostenibilità *economico-finanziaria* di un allargamento del settore pubblico. Insostenibilità *economica*, si sottolinea, più che di carattere *sociale*, stante il fatto che, contrariamente a quanto immagina la vulgata neoliberaista, la percentuale di cittadini che desiderano la gestione pubblica nei servizi sociali supera il 70 per cento<sup>8</sup>.

L'implementazione della sussidiarietà verticale non può dunque essere contrapposta alla sussidiarietà orizzontale. Ma va altresì ricordato che la sussidiarietà di carattere istituzionale implica – per poter funzionare con efficienza ed equità - un processo parallelo di alleggerimento della gestione diretta di una parte dei servizi posti attualmente in capo agli enti locali, tenuto conto che con il federalismo un numero crescente di *ulteriori competenze* verranno riversate sugli Enti locali. Se si intende affrontare seriamente la crisi del modello statale di *welfare*, salvaguardando fundamentalmente un orizzonte pubblico, è indispensabile riconvertire il *welfare* su scala locale, non

affidandoci semplicemente ad una logica incrementale dell'intervento pubblico, ma adottando criteri selettivi che assegnino in capo alla gestione pubblica i settori ritenuti socialmente strategici nella situazione data.

Per evitare il collasso ed una crisi di sostenibilità - in primo luogo di tipo fiscale, quindi anche politica e di consenso - è necessario imboccare con coraggio questa strada, superando l'impostazione burocratica della progressiva stratificazione, in base alla quale i nuovi interventi si sovrappongono alla sedimentazione dei precedenti. Il fallimento della prospettiva di un federalismo solidale e territoriale non aprirà certo le porte al ritorno di un improponibile sistema di *welfare* centralizzato e statale, ma determinerà la fuoriuscita da un sistema sociale universalistico. Con una conseguente moltiplicazione delle disuguaglianze sociali dovuta ad una allocazione dei servizi regolata solo dal mercato, con un regime di tutela affidato alle risorse individuali e ad un sistema privato di assicurazioni.

Nel venire meno con il nuovo art. 118 Cost. dell'indissolubilità del binomio *interesse generale e gestione pubblica* si aprono rilevanti problemi, soprattutto per le culture che si ispirano al riformismo della sinistra, più che alla cultura del cattolicesimo democratico.

Va impostata una riflessione di sistema, operando scelte di merito per un *welfare* che risulti *differenziato*, sia con riferimento ai soggetti (stato, regioni, comuni), che al rapporto tra pubblico, privato sociale e mercato. Nel contempo, un *welfare sostenibile*, sia in termini di costi che di consenso sociale. La pretesa di stabilire trincee pubbliche di difesa su tutti i vecchi ed i nuovi territori della socialità rappresenta una scelta insostenibile perché, data la limitata disponibilità di risorse sia economiche che politiche, si finisce per esporre l'Ente locale alla perdita della propria autonomia di bilancio, con la certezza di dover cedere ad un aggiramento che risulta sempre più pervasivo da parte delle forze di mercato, con un Ente locale costretto a privarsi, a quel punto, persino d'ogni potere di contrattazione.

Si tratta invece di ridefinire i confini dei nuovi territori della socialità di un Paese moderno, i tracciati da confermare o da abbandonare, o quelli da includere *ex novo*, si pensi alle "nuove povertà" ed alle politiche di accoglienza e di integrazione dei cittadini extracomunitari e delle loro famiglie.

Il mantenimento di una prerogativa pubblica non va abbandonato, bensì modulato in base alle nuove esigenze sociali. Assume quindi un valore strategico contrapporsi alla *devolution* per una scuola che mantenga riferimenti portanti di un sistema pubblico nazionale, articolata in autonomie funzionali per istituti. Per una sanità, *fondamentalmente*, ma non *esclusivamente* regionale come intende la Lega Nord, in modo da assicurare livelli essenziali e stan-

*dards* nazionali. Per nuove competenze amministrative (in taluni casi “gestionali”) degli Enti locali, anche nei settori della sanità, oltre che del sociale, e nel contempo per una esternalizzazione al privato sociale, ed anche al mercato, di attività non strategiche per il *welfare*, sostituendo regolazione alla gestione diretta, valorizzando il *pluralismo* del privato sociale, per una deregolazione e delegificazione in settori dove i soggetti privati, *no profit* o *profit*, possano operare meglio ed a costi inferiori della burocrazia amministrativa. In altri termini, si ripropone il tema della sussidiarietà intesa non come criterio di concorrenza tra pubblico e privato ma, come rileva P. Corsini, di tipo cooperativo, e quindi “tale da favorire una corretta relazione tra sfera pubblica e sfera del privato-sociale imprenditivo”, con un “rapporto tra *compiti pubblici* che restano incardinati nelle istituzioni e la libera iniziativa dei cittadini soprattutto nella dimensione delle diverse formazioni sociali per il fatto che continuano ad agire in virtù di scopi di *interesse generale*, animate di spirito pubblico”<sup>9</sup>.

Nella riflessione sul municipalismo alcune volte si sovrappone, in chiave anti-moderna, il richiamo nostalgico del retaggio storico dell’ottocento italiano o dell’immediato secondo dopoguerra. Con minore coraggio si tematizza il rapporto tra modernità ed autonomia locale, tra globalizzazione e rafforzamento dei governi territoriali, in altri termini la problematica della *glocalità*. In tutta Europa è in atto un processo di rivalutazione delle autonomie locali e di differenziazione dei poteri sul territorio e va pure sottolineato che i governi locali spesso hanno registrato “una capacità innovativa superiore ai governi centrali”<sup>10</sup> realizzando esperienze pilota.

Gli studi sul *local government* e sulla *local governance* dei paesi anglosassoni evidenziano difficoltà e complessità, ma in un’ottica di valorizzazione, in particolare per il *self-government* britannico, basato su vari livelli, in particolare contee (*counties*) e distretti (*districts*). Non meno significative le esperienze delle autonomie locali della Germania, diversificate all’interno dei *Länder* tra aree rurali e aree urbane, o dell’Austria e della Svizzera.

Il modello scandinavo si presta, inoltre, ad una valutazione interessante in quanto, soprattutto in Svezia, il governo locale è l’attore principale e più forte che predispone l’intervento dei servizi pubblici ed “occupa una posizione di forza nelle relazioni intergovernative”. Infatti, “i servizi dello stato sociale (e stiamo parlando del potentissimo stato sociale scandinavo) – osserva L. Bobbio – passano integralmente attraverso le strutture, decisionali ed esecutive, delle contee e dei comuni. Basti pensare che il 70-80 per cento dei dipendenti pubblici sono impiegati direttamente dai governi locali, mentre tale cifra scende al 30-35 per cento in Francia ed in Italia”<sup>11</sup>.

Il rapporto tra centro e periferia può assumere diverse caratteristiche. Seguendo la proposta di A.F. Leemans, si potrebbe definire *modello duale* la separazione netta tra il *centro*, dove opera solo il governo nazionale, e la *periferia*, dove agiscono solo governi locali. E' questa la realtà della Gran Bretagna che si differenzia dalla Francia dove è invece presente un *modello fuso*, che vede sul territorio la compresenza dello stato (con i prefetti) e dei governi locali. I processi in atto tendono a privilegiare soluzioni miste, modelli differenziati a seconda delle materie di gestione, che si rendono necessari per rispondere alla crisi dello stato sociale. Ed è proprio questa crisi che "ha favorito l'innescio di processi di decentramento" e superato le politiche keynesiane e del *welfare state* che avevano visto il protagonismo assoluto dei governi centrali<sup>12</sup>.

Un decentramento però che può procedere su opposte sponde, da una parte con la ristrutturazione delle politiche di *welfare* su scala locale, dall'altra con un azzeramento di tali politiche, come è avvenuto con il governo neoliberista di M. Thatcher che ha "combattuto così aspramente per limitare il potere dei governi locali britannici e per comprimere le libertà comunali", per "liberare i cittadini dall'oppressione dei governi locali"<sup>13</sup>.

## CRISI DEL MODELLO LOMBARDO

La tematizzazione del modello lombardo può essere assunta su diversi piani. In primo luogo quello economico-sociale, considerando che la Lombardia presenta una pluralità di fenomenologie economiche irriducibili ad un unico principio organizzativo, una varietà molto ampia del paesaggio territoriale e *performance* produttive che la collocano all'apice delle regioni italiane, con la produzione di oltre il 20 per cento del PIL nazionale<sup>14</sup>.

Da una analisi approfondita del CENSIS emerge la varietà delle tipologie insediative – area metropolitana, fascia di pianura, arco alpino e pedemontano - e quindi un policentrismo economico-sociale che induce a definire sul piano politico ed istituzionale la risultante di una "implicita vocazione a un modello poliarchico di *governance* regionale" e nel contempo di una esperienza di "regionalismo differenziato"<sup>15</sup>.

La differenziazione si manifesta, in verità, in maniera piuttosto contraddittoria, perché sul piano della riorganizzazione dei poteri territoriali in questi anni si sono registrate forti spinte accentratrici su scala regionale ed in taluni casi si è introdotto un drastico ridimensionamento della tradizionale poliarchia, così tipica di una esperienza lombarda storicamente segnata dal municipalismo cattolico e di sinistra.

Una visione radicata nel municipalismo, ma nel contempo caratterizzata an-

che da una cornice di valori nazionali, fa dire alla maggioranza di un *panel* di “classi dirigenti” lombarde (51,5%), intervistate dal CENSIS, come “l’identità lombarda sia, in verità, un concetto fittizio e privo di un riscontro oggettivo nella realtà”, e fa ritenere che “l’identità regionale è un costrutto amministrativo e politico recentemente enfatizzato dall’elezione diretta del Presidente”. Non meno importante, inoltre, il fatto che i valori assegnati all’identità lombarda abbiano come riferimento prevalente la sola potenza economica della Regione e che un’alta percentuale dei rappresentanti degli enti locali (45,1%) ritenga che “la regione si renderà protagonista di una nuova forma di centralismo)<sup>16</sup>.

Il *modello lombardo* si caratterizza, in primo luogo, per la centralizzazione della decisione politica e della gestione della spesa pubblica, con modalità di governo che tendono a stabilire un rapporto amministrativo diretto con il cittadino, escludendo il sistema autonomistico, come avviene attraverso l’erogazione diretta di “buoni” o di *voucher* per la scuola od il settore sociale, o la gestione di contributi ad associazioni e imprese. Anche per quanto riguarda la struttura amministrativa regionale la centralizzazione si manifesta in forma evidente, al di là del riconoscimento di formali autonomie funzionali, in particolare per quanto riguarda la struttura socio-sanitaria, che costituisce parte decisiva delle politiche di *welfare* territoriale<sup>17</sup>.

È questo un modello entro cui si intrecciano scelte di tipo liberista, indirizzate verso un processo di privatizzazione che si regge sull’assunto “più mercato, meno stato”, con scelte caratterizzate da una diversa impostazione, “più società e meno stato”. Quest’ultima impostazione risulta molto significativa e spesso viene coniugata in modo singolare, in quanto con riferimento alla “società” frequentemente si considerano autentici interpreti in realtà settori del *privato sociale* – si pensi alla Compagnia delle Opere - che hanno stabilito rapporti preferenziali con il sistema politico di governo regionale, e risultano quindi tutt’altro che “autonome espressioni” della società civile.

In primo luogo, va rilevato che questi settori, mentre ritengono di rappresentare la società civile, promuovono in realtà una organizzazione sociale e di impresa che tende ad operare come un *soggetto politico*. Anzi, a costituire una vera e propria *struttura amministrativa parallela*, incardinata saldamente anche all’interno della dirigenza regionale, in punti nodali di *network* finanziari, amministrativi ed in vari enti regionali territoriali.

L’obbiettivo di questo disegno è quello di regolare e gestire rilevanti interessi economici (in settori quali: la sanità, la formazione, il sistema delle Fiere, il ciclo dei rifiuti ed i servizi a rete), la filiera delle risorse finanziarie (compresa quelle della Comunità europea), i rapporti con gli enti pubblici territo-

riali, nonché di porsi all'interno del variegato mondo del privato sociale come uno "snodo di scambio" per selezionare, in base a criteri di parzialità politica e di "appartenenza culturale", l'accesso ai finanziamenti ed alle autorizzazioni, su mandato *de facto* dell'amministrazione regionale.

In secondo luogo, alla riduzione del ruolo dello Stato sociale subentra un ridimensionamento delle *responsabilità* pubbliche, ma al tempo stesso si realizza un accentramento della decisione politica, reso possibile dalla gestione amministrativa diretta e dalla regolazione discrezionale dell'erogazione delle risorse finanziarie.

Il nucleo identitario del modello lombardo è dunque rappresentato da una progressiva riduzione di *responsabilità istituzionali e sociali*, accompagnata però da un ampliamento delle *potenzialità di comando politico*. *Liberismo più dirigismo*.

La praticabilità di una tale complessa e contraddittoria prospettiva, che non si identifica *tout court* con il modello liberista dello "Stato minimo", si regge su un assunto preciso, quello di poter gestire un allargamento della spesa pubblica, o quanto meno una regolazione diretta di ingenti flussi finanziari. Su questo terreno si evidenzia oggi una acuta crisi finanziaria "di sostenibilità del modello lombardo"<sup>18</sup>, destinata a peggiorare negli anni a venire a seguito di un progressivo indebitamento, appesantito dalla restituzione dei ratei dei mutui contratti, che hanno in passato coperto un grave deficit sanitario, e che ha comportato la recente introduzione di *ticket* ed addizionali sull'Irpef.

Riprova di una tale situazione risulta essere la decisione, assunta dal Piano Socio Sanitario e confermata dal Documento economico-finanziario regionale, di "alleggerire il deficit sanitario attraverso lo smobilizzo del patrimonio delle Aziende sanitarie", ed in prospettiva anche del rilevante patrimonio delle Ipab e delle Aler, con la costituzione di un apposito "fondo regionale".

La sottrazione di rilevanti patrimoni, accumulati dalla comunità locali, attraverso un vero e proprio esproprio imposto dalla Regione, rappresenta una delle scelte più gravi di carattere antiautonomista, che comporta oltretutto un drastico depauperamento dell'autonomia finanziaria, e quindi politica, degli Enti locali.

La linea di frattura con il sistema autonomistico non è facilmente componibile, anche in un quadro di omogeneità politica tra Giunte locali e governo regionale, perché la logica di un tale sistema di potere può funzionare solo in forma accentrata ed antiautonomistica, con una diretta gestione della disponibilità di ingenti risorse economiche, finanziarie, amministrative.

Il punto interrogativo sulla validità di un tale modello è quanto mai opportuno, sia per quanto riguarda la sua sostenibilità finanziaria, sia per il carattere di accentramento neoregionalista che esso ha assunto. Al punto che da più

parti tale modello, con particolare riferimento al settore socio-sanitario, viene ritenuto – come sostiene l'on. M. Martinazzoli – un “modello in crisi” od “ambiguo” nella sua definizione – come afferma L. Ornaghi - in quanto non stabilisce alcun nesso necessario per poter essere definito un “modello” con una leadership politica vera e consapevole<sup>19</sup>.

La necessaria valorizzazione del privato non fa certo venire meno responsabilità di indirizzo, regolazione e controllo, nonché di gestione diretta di alcune fondamentali attività, da parte delle istituzioni pubbliche. Ma la scelta del federalismo comporta, al tempo stesso, una discontinuità con la concezione statalista ed in particolare per la tradizione di sinistra tale rottura significa introdurre un triplice cambiamento.

In primo luogo, pur non rinunciando in generale ad affermare il primato della sfera pubblica, e cioè all'affermazione di interessi collettivi e generali, si tratta di superare una concezione che identifichi il settore *pubblico* esclusivamente con il settore *statale*.

In secondo luogo, va stabilito *come* si afferma il primato del pubblico, se attraverso una gestione diretta od attraverso un sistema di regolazione e di definizione di *standards*, in base ai quali operano i diversi soggetti, pubblici e privati.

In terzo luogo, va delimitato il confine entro cui si stabilisce il primato del pubblico, per non interferire impropriamente con ambiti di mercato o di quasi-mercato, dove operano in autonomia i soggetti privati.

Che i percorsi separati tra liberalismo e socialismo si siano storicamente caratterizzati anche sul piano di una contrapposizione tra *primato del privato* e *primato del pubblico* non significa che oggi tale contrapposizione debba essere mantenuta negli stessi termini del passato.

Una tale impostazione culturale affida al *welfare* territoriale il compito impegnativo di introdurre una rimodulazione delle categorie interpretative sia della sfera pubblica, di tipo non statale, sia di un *mix* di funzioni tra pubblico, privato, privato-sociale. In base a questi nuovi elementi è possibile connotare in modo radicalmente diverso l'ambito del *welfare*, non solo sotto il profilo delle risorse che già vedono un impiego di circa il 70% su scala territoriale, ma sotto il profilo delle modalità organizzative e degli assetti partecipativi e gestionali dei servizi. Un primato del pubblico, affermato attraverso un'estensione burocratica dell'intervento statale nella regolazione coattiva ed amministrativa dei comportamenti dei produttori e dei fruitori di servizi, non trova più spazio di effettiva e neppure, per molti aspetti auspicabile, realizzazione.

Il cammino del federalismo delinea proprio quest'ultimo percorso: ridefinire e ristrutturare la statualità a partire dalla riorganizzazione dei poteri di auto-

governo di enti e comunità locali, della stessa società civile, sulla base del principio di sussidiarietà.

Ciò che, con fondate motivazioni, ha storicamente contrapposto sul piano fattuale le comunità locali ad uno stato liberale oligarchico non ha più le stesse ragioni d'essere. Nel quadro costituzionale, ancor più con la riforma del Titolo V, la "Repubblica" è fondata sulle autonomie locali, è "Repubblica delle autonomie locali", così come, potremmo aggiungere, la "Regione" dovrebbe essere anch'essa "Regione delle autonomie locali"<sup>20</sup>.

La rottura del diaframma che separa le comunità locali dallo Stato rappresenta la prima necessaria scelta per rendere percorribile un processo di riassorbimento della statualità del *welfare* entro un sistema municipale e territoriale.

Il sistema locale di *welfare* è, sotto questo profilo, un momento tra i più importanti per verificare tale cambiamento. Infatti, l'ente locale si pone nella condizione di sperimentare la propria credibilità non in ragione del fatto che si limiti a subentrare allo stato nel guidare lo stesso meccanismo di *welfare*, peraltro in crisi. La novità va ricercata piuttosto nella capacità di un ente locale di sapere "coalizzare" e nel contempo "scegliere" sul territorio operatori e soggetti, in modo da far concorrere alla definizione di una politica di pubblico servizio vari soggetti pubblici e privati, in particolare *no profit*, per la realizzazione del programma su cui si è pronunciata *direttamente* la sovranità popolare con le elezioni.

Il modello di *governance* va assunto come il sistema più adatto di governo locale, in particolare per un *welfare* che, in base al concorso soltanto di risorse e soggetti pubblici, rischia di non poter far fronte al principio universalistico ed all'esigenza di soddisfare i bisogni collettivi. Una sfida impegnativa perché, in parallelo con l'affermazione del federalismo e dell'autonomia fiscale, l'ente locale, se opportunamente sorretto dalla normativa regionale, può delineare un nuovo modello sempre meno caratterizzato dalle politiche *redistributive* e sempre più da quelle *regolative, promozionali e coalitive*, oltre che *gestionali* per taluni servizi.

Così intesa la stessa *governance*, ritenuta da alcuni studiosi un modo per restringere *al minimo* le politiche di governo, può viceversa caratterizzarsi per un'*estensione qualitativa* delle interazioni tra istituzioni e società, tra pubblico e privato, anche se con modalità non più identificabili con i rapporti esclusivamente di tipo amministrativo o gerarchico.

In questo nuovo quadro l'Ente locale può altresì caratterizzarsi come un *soggetto autonomo* che, oltre a regolare le proprie risorse (normative, professionali, finanziarie) del *welfare territoriale*, non si limita a subire le logiche di

mercato, ma si pone nella condizione di *coalizzare* e di *scegliere* interlocutori e partenariato socio-economico, nonché di decidere quali settori gestire direttamente. Inoltre, di fronte al mercato degli interessi esso è nella condizione di far leva sulla propria *autonomia decisionale* per definire il profilo del proprio progetto politico-amministrativo di governo, nonché i diritti e gli interessi sociali che intende tutelare. Consapevole che una fondamentale, anche se non unica, condizione di *autonomia politica* di un Ente locale nei rapporti con i vari soggetti - in taluni casi costituiti da “poteri forti” del sistema economico-finanziario - è rappresentata dall’equilibrio del proprio bilancio. “L’azione pubblica - sottolinea Bagnasco - non sembra più riservata alle istituzioni pubbliche, ma piuttosto alla collaborazione contrattata e in parte istituzionalizzata fra pubblico e privato”. Un punto delicato su cui insiste Bagnasco riguarda non solo il dato ampiamente acquisito di una possibile partecipazione dei privati alla promozione di servizi a carattere pubblico, ma ben più incisivamente il fatto “che alla stessa formulazione di una politica pubblica concorrono in modo esplicito autorità locali insieme ad imprese private, rappresentanti di categorie, agenzie pubbliche e miste”<sup>21</sup>.

I cambiamenti si registrano non solo negli indirizzi, ma anche negli strumenti rappresentati dal *diritto amministrativo*, che riflette specularmente la realtà di uno stato amministrativo e come tale ha agito da freno nella costruzione di un sistema autonomistico.

Su questo terreno si sono aperti spazi di indubbia novità, sia in dottrina che con le leggi Bassanini e, più recentemente, con la modificazione della l. 142/90. In particolare va sottolineato che all’interno delle leggi Bassanini già si riflette il mutamento del modo di concepire il ruolo del diritto amministrativo.

La moltiplicazione dei corpi amministrativi che affiancano o addirittura sovrastano lo Stato ha fatto venire meno il carattere unitario dell’amministrazione. Mentre nella fase di formazione, come rileva S. Cassese, l’Italia entra nella categoria dei paesi *étatiste*<sup>22</sup>, con un modello di gestione affidato ad un apparato centralizzato, sottratto al diritto comune e con una preponderanza dell’esecutivo rispetto al potere legislativo, nella fase successiva si assiste ad una *de-formazione* del sistema. Il sovraccarico di governo, tipico delle società complesse, tende a determinare una frammentazione dell’organizzazione, con una perdita dell’unità del potere esecutivo. Lo Stato diventa, come ricorda ancora S. Cassese, una “confederazione di corpi autonomi”, un’organizzazione di tipo non più piramidale, ma stellare o a rete<sup>23</sup>.

Nel frattempo, al rispetto astratto della legge si affianca l’esigenza della valutazione dell’efficienza e del risultato e l’azione tende quindi a risolversi ne-

gli aspetti più pragmatici. I poteri pubblici si “deistituzionalizzano”, al comando si sostituisce il confronto, la concertazione, la negoziazione ed il partenariato con soggetti privati.

Il diritto amministrativo, un tempo corpo unitario in un sistema dualistico che lo separava dal diritto civile, “finisce per divenire, rileva ancora S. Casese, una mistura di diritto pubblico o di diritto privato”.

È il quadro generale di riferimento che sta cambiando. L’evoluzione, in atto da tempo, investe il diritto pubblico ed il modo stesso di interpretarlo, così come le trasformazioni nel campo del diritto privato risultano particolarmente profonde. In particolare, il diritto commerciale sollecita un’azione di cambiamento che si va imponendo nei fatti, con effetti evidenti anche per il diritto amministrativo.

Francesco Galgano ha delineato il percorso delle trasformazioni nel campo del diritto, un tempo monopolio della sovranità dello Stato, e la trasformazione indotta dallo sviluppo della normativa di carattere contrattuale, che sempre più diventa “fonte” di nuovo diritto. “Il contratto – sottolinea Galgano – prende il posto della legge anche per organizzare la società civile”<sup>24</sup>, spingendosi in molti settori a sostituirsi al potere pubblico, persino nella protezione di interessi generali della collettività. Di fronte alla difficoltà di adattamento della legge, la società civile si auto-organizza ricorrendo a modalità contrattuali, anticipando innovazioni dei modelli contrattuali.

Istituzioni od organi tecnici dello Stato tendono ad aprirsi la via della  *riforma per contratto*, senza dover sottostare al cammino della legge. Si pensi alle innovazioni nel rapporto tra pubblico e privato che si sono attivate a seguito della introduzione del  *project financing*, delle esternalizzazioni e dell’ *outsourcing*. Non solo il ruolo del pubblico è cambiato nel campo del diritto privatistico, ma il ruolo stesso dei privati – ed è questo il punto da considerare per la ricostruzione del  *welfare* territoriale – ha modificato il proprio rapporto con il diritto amministrativo.

Già nell’ambito del procedimento amministrativo si prevede, con la l. 241/90 – definita legge sulla trasparenza - il diritto ad una reale partecipazione dei soggetti privati interessati, stabilendo quindi la legittimità della dialettica del momento pubblico con l’interesse privato e l’interesse diffuso, nell’ambito del diritto amministrativo. Così come attraverso l’urbanistica “contrattata” si è affermato un nuovo e problematico rapporto pubblico-privato nell’amministrazione stessa della politica urbanistica. Successivamente altri spazi si sono aperti con le leggi Bassanini, come per esempio con l’attivazione dello “sportello unico” per le imprese e relative conferenze di servizi, per semplificazioni di procedure in merito a concessioni ed autorizzazioni.

La *grande dicotomia* tra pubblico e privato ha rappresentato un tema classico su cui si è esercitata la riflessione di studiosi e politici. Una dicotomia nella quale direttamente si riflette il rapporto tra *legge* e *contratto*, tra *stato* e *società civile*, e sul cui asse di riferimento le diverse tendenze culturali – dal liberalismo al socialismo – si sono tra loro differenziate stabilendo il primato dell’uno momento sull’altro.

Il primato del pubblico – inteso come “aumento dell’intervento statale nella regolazione coattiva del comportamento degli individui e dei gruppi infrastatali” – è stato scosso dalle fondamenta, al punto da risultare una leva indebolita nel processo di emancipazione della società civile rispetto allo Stato<sup>25</sup>. Ma più che ad un rovesciamento di campo, secondo N. Bobbio ci si trova di fronte al sovrapporsi di un duplice processo: l’uno costituito dalla *pubblicizzazione del privato*, l’altro dalla *privatizzazione del pubblico*. Le logiche negoziali tra soggetti istituzionali e soggetti economico-sociali, le varie *prassi concertative* si posizionano in questo spazio intermedio.

Anche i rapporti tra amministrazioni pubbliche risultano sempre più improntati alla logica dei rapporti negoziali. È noto, per esempio, il significato assunto dalle *Intese Istituzionali di Programma* che, a partire dalla primavera del ‘99, la Lombardia ed altre Regioni hanno sottoscritto con il Governo. Intese che si muovono nella dimensione di una *programmazione contrattata* ed il cui schema istituzionale può benissimo essere esteso ad un’eventuale *concertazione interregionale*. D’altronde il *rapporto pattizio* tra amministrazioni pubbliche in questi ultimi anni, a partire dalla l. 210/85 e dagli “accordi di programma” previsti dalla 142/90, si è notevolmente esteso. La forma di convocazione e la modalità decisoria della “Conferenza dei servizi”, previste dall’art. 17 della l. 127/97, stabiliscono uno snellimento di procedimenti tra amministrazioni pubbliche, tipico di una procedura privatistica, fino a ieri inimmaginabile per il diritto amministrativo.

Lo spazio aperto dal federalismo amministrativo si presenta quindi con l’ambivalenza tipica dei processi innovativi e con i conseguenti rischi. Ma dalla maglia dei controlli sempre più paralizzanti, come dalla normativa di dettaglio trasformata in una giungla, non può certo derivare una convincente soluzione. L’impianto amministrativo, che limita i controlli alle grandi scelte e contemporaneamente apre nuove forme di partecipazione e di assunzione di responsabilità dei cittadini, rappresenta la soluzione più opportunamente individuata. Una scelta apparentemente condivisa, per quanto riguarda la *pars destruens* dell’abolizione dei controlli antiautonomici (CO.RE.CO e Commissario di Governo), ma non per la *pars costruens*. A maggior ragione ritenuta irrisolta con il mutamento in senso “fiduciario” del rapporto tra il Se-

gretario comunale ed il Sindaco, e la riduzione delle funzioni giuridiche, di controllo e di legittimità.

Le trasformazioni prima richiamate delineano il passaggio dalla *amministrazione* ad un'attività di *governance*. Con tale concetto si intende esprimere un'evoluzione dell'amministrazione locale ed un mutamento di ruolo delle istituzioni municipali. Il potere locale si presenta sempre più come un *reticolo multicentrico*, in cui le decisioni vengono assunte non da un unico soggetto pubblico, quanto piuttosto da una molteplicità di soggetti ed in base a rapporti di negoziazione, entro cui opera il soggetto pubblico.

La trasformazione avvenuta nel diritto amministrativo, con il passaggio da un'impostazione autoritativa ad un'impostazione maggiormente negoziale, investe la realtà dei poteri locali nell'esperienza di numerosi paesi e non solo dell'Italia.

Daniela della Porta richiama, a questo proposito, gli studi pionieristici di T. Lowi, nei quali si osserva che "l'arena regolatoria è altamente pluralistica: lo scontro può seguire linee economiche, ma non di classe", a differenza delle politiche redistributive di welfare che si svolgono lungo linee di classe e vedono i ceti detentori di risorse refrattari a sostenere tali politiche<sup>26</sup>.

Il concetto di *governance* rende esplicito come non siano soltanto le istituzioni pubbliche a produrre politiche pubbliche, ma l'interazione dei diversi soggetti, compresi quelli privati, *attori non governativi*. Tale concetto rinvia, inoltre, ad una situazione frammentata ed eterogenea dove operano processi di decisione pubblica ed in cui l'autorità locale si pone come attore fra gli altri.

Come ricorda G. Martinotti, il concetto di *governance* evoca una più generale capacità di controllare e orientare le dinamiche sociali, economiche e politiche che investono le grandi conurbazioni, un'idea che si caratterizza come *metropolitan governance*. Questo termine ha assunto, sottolinea Martinotti, "una coloritura ideologica – in questo caso antistatalista – estranea al suo significato tecnico, che si riferisce all'insieme delle attività che fanno funzionare un sistema, anche al di fuori delle azioni propriamente politiche od amministrative in senso stretto"<sup>27</sup>.

La l. 265/99 ha rafforzato ulteriormente l'innovazione già introdotta dalla l. 241/90 sul procedimento amministrativo e dalle successive leggi Bassanini, con un ampliamento ulteriore delle forme partecipative che sposta l'attenzione dell'attività di governo su quelle relazioni che si stabiliscono tra ente locale, cittadino, soggetti economici e sociali.

La gestione politica dei sistemi locali di *welfare* comporta un passaggio verso l'attività regolativa, ma non al punto da ritenere auspicabile un sistema di *governance without government*, ovvero un'attività regolativa del tutto spo-

gliata d'ogni funzione gestionale e di governo. In realtà va rilevata la necessità di modificare un asse di governo locale in modo che non rimanga incardinato esclusivamente sulla gestione amministrativa, intesa quale "luogo legittimo esclusivo del potere", ma senza per questo dover dismettere funzioni pubbliche gestionali ritenute strategiche.

Sempre più si pone quindi il problema di una governabilità complessiva assicurata dalla partecipazione di numerosi soggetti, da attività di negoziazione e di concertazione. Tale partecipazione non si limita al rapporto tra istituzione e cittadino, ma si amplia ai vari soggetti (privato, privato-sociale, cooperativo e di volontariato). L'ente locale di fronte a questa nuova situazione si trova quindi nella possibilità di dirigere e governare un processo entro cui opera una molteplicità di soggetti pubblici e privati, di promuovere una "coalizione di interessi", funzionale alla realizzazione del proprio progetto di governo. Sono queste le coordinate essenziali su cui misurare l'*autonomia delle istituzioni* locali e, al tempo stesso, l'*autonomia del politico* che le dirige.

Il tema del federalismo amministrativo ha fatto emergere la necessità di una trasformazione profonda dello stato sociale e di una riconversione del *welfare state* in *welfare community*. Porre il problema di uno sviluppo di carattere locale significa al tempo stesso governare il processo di ristrutturazione dello stato sociale su scala territoriale, definendo nuove forme di integrazione pubblico-privato in un *welfare mix*.

È questo un capitolo importante del federalismo amministrativo, che dall'astrattezza delle forme istituzionali passa alla sostanza delle politiche sociali e rappresenta una prospettiva tesa ad alleggerire il sistema di welfare, spostando anche il campo delle scelte sul "welfare delle opportunità". Un percorso necessario, da gestire con grande attenzione in quanto costantemente esposto al rischio di fuoriuscire dall'orizzonte dei diritti universali, per scadere verso uno *stato sociale minimo*, a tutela assistenzialistica dei soli settori emarginati e socialmente più deboli.

Va rilevato, in primo luogo, come il riferimento alla "comunità" risulti per certi aspetti problematico e meriti di essere chiarito. L'enfasi che alcuni settori pongono nell'evocare la comunità, rinvia ad una forma di contrapposizione con i vari livelli istituzionali, compresi gli enti locali. Una comunità così intesa finisce per esprimersi prevalentemente sulla base dei diversi interessi economici e sociali, con una segmentazione che ne impoverisce il significato. E, con riferimento in particolare ad una società multietnica e multireligiosa, sulla base dei diversi, per non dire contrapposti, spazi identitari, religiosi ed etnici.

Il passaggio da un sistema di *welfare* statale ad un eventuale sistema di protezione sociale, basato su un modulo comunitario di questa natura, sostan-

zialmente chiuso e definito per ambiti sociali omogenei, rappresenterebbe un netto arretramento verso sistemi che al riferimento universalistico della cittadinanza finirebbero per sostituire una frammentazione della comunità stessa. Una segmentazione caratterizzata da *monadi identitarie* che per appartenenza di censo, religiosa, politica o etnica costruiscono - avvalendosi peraltro di risorse pubbliche - propri sistemi di protezione sociale o di istruzione, tendenzialmente integralistici, impermeabili nei confronti di una concezione di vita comunitaria aperta ed inclusiva, incapaci di assicurare l'esercizio pieno dei diritti di cittadinanza.

Non basta quindi definire il confine che separa la difesa del *welfare* dall'intrusione pervasiva del mercato, va altresì distinto nettamente il percorso da coloro che immaginano il rinvio alla *communitas*,<sup>28</sup> come una scelta *tout court* anti-istituzionale, e non solo antistatalistica, ed immaginano, con riferimento per esempio al modello sociosanitario lombardo, la formazione delle nuove istituzioni sociali del *welfare* contrapposte, o quanto meno estranee, al sistema degli enti locali ed alle comunità elettive, e magari poste in un rapporto diretto - in taluni casi di *scambio politico* - con una gestione regionale.

Con riferimento alle scelte da promuovere è questo un punto decisivo da chiarire. La riflessione sul comunitarismo ha portato ad una conclusione, espressa in particolare da M. Walzer, "che non si danno irrinunciabili ragioni liberali se non accompagnate da irrinunciabili correzioni comunitariste", ovvero i temi della libertà e della giustizia non si collocano mai in uno spazio astratto, ma "nella condivisione di una comune appartenenza"<sup>29</sup>, nel rapporto concreto tra legamenti sociali e stabilità delle istituzioni.

In coerenza con una riforma federalista dello Stato va quindi riposizionato il ruolo della comunità locale, nel significato specifico della valorizzazione della centralità della comunità elettiva, quindi anche degli enti locali chiamati ad esercitare il ruolo di programmazione, coordinamento, mediazione ed integrazione tra i vari soggetti, legittimi portatori di particolari e diverse istanze sociali o identitarie.

E' questo un punto di confronto quanto mai aperto, anche tra le stesse forze progressiste. Da una parte, ed in particolare in settori di ispirazione cattolica, si registra un'impostazione che ritiene la *welfare community* prevalentemente rappresentativa delle forme di auto-organizzazione sociale e civile (su base cooperativa, familiare, volontaria o mutualistica), nettamente separate anche dai livelli istituzionali territoriali. Dall'altra, un'impostazione più aperta e convincente che considera le istituzioni municipali come un'indispensabile cerniera nel rapporto tra Stato e società, esse stesse parte integrante della *welfare community*. E' difficile infatti immaginare una comunità locale che nell'affrontare le pro-

blematiche del *welfare* e della gestione dei servizi alla persona si veda costretta a recidere – per ragioni ideologiche o di tipo confessionale - i legamenti storici e culturali esistenti tra mondo associativo e municipalità istituzionale, tra l'organizzazione diretta di servizi e la loro promozione sociale<sup>30</sup>. D'altronde, a conforto di questa impostazione ci sorregge anche la legislazione che all'art. 3 del Testo Unico degli Enti locali concepisce l'autonomia come “comunità locali, ordinate in comuni” e definisce il comune come “l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi”.

La fase di maggiore espansione delle politiche di *welfare* si è realizzata per soddisfare bisogni sociali, sulla base di una logica egualitaria, in presenza di un modello produttivo di tipo fordista oggi profondamente cambiato.

Una prima decisiva inversione di marcia si è imposta a seguito della insostenibilità finanziaria e fiscale del sistema centralizzato. Una risposta è stata prospettata in termini di “federalismo fiscale”, in modo da avvicinare tra loro i centri di prelievo ed i centri di spesa, con una più diretta responsabilizzazione dei soggetti interessati, nel tentativo di far fronte al reperimento delle risorse finanziarie necessarie per assicurare la copertura dei bisogni sociali.

Passi in avanti in questa direzione sono stati compiuti in modo decisivo. Tale processo si collega con l'esigenza di ridefinire il sistema di *welfare*, introducendo un nuovo equilibrio tra il ruolo dello stato, il sistema delle autonomie territoriali e la società civile.

L'universalità delle prestazioni non è più sufficientemente garantita dallo stato-amministrazione, ma va ricercata attraverso la compartecipazione di vari soggetti, pubblici e privati. Si determina quindi una nuova articolazione, da una parte il ruolo decisivo della regolamentazione e della programmazione nazionale che fissa i livelli essenziali. Dall'altra, il coinvolgimento dei soggetti su scala territoriale, con la diretta partecipazione del sistema autonomistico e comunitario.

Il sistema è sollecitato ad individuare le ragioni della propria legittimità non solo come risposta alla *crisi fiscale*, ma sulla base di motivazioni positive rappresentate dalla necessità di assicurare una maggiore articolazione nell'offerta dei servizi, una maggiore personalizzazione tipica di una società del benessere, con una libertà di scelta dell'utente, con una più diretta interlocuzione con soggetti territoriali. Si tratta di superare la concezione di uno “stato amministrativo e burocratico”, spesse volte prigioniero delle logiche corporative, che si autoalimenta non in ragione dei bisogni sociali, ma di interessi burocratici, politici ed autoreferenziali. Si apre, quindi, la ricerca di un nuovo equilibrio tra *solidarietà*, *equità* e *libertà*, entro un'ottica di applicazione effettiva del principio della sussidiarietà.

L'articolazione su base territoriale dello stato sociale non è sicuramente un orizzonte inesplorato, si pensi alle esperienze dei comuni nel settore dell'infanzia, nella cura ed assistenza degli anziani o dei portatori di handicap.

Risulta però indispensabile un salto qualitativo, che investa sul sistema regionale e locale il futuro comunitario del *welfare*. Il progressivo ritrarsi dello stato dal *welfare* apre alle città spazi per sperimentare sistemi di *welfare mix*, forme nuove di rapporto tra pubblico e privato, e “si può dire – osserva a questo proposito Bagnasco – che le città, sollecitate dall'economia, stanno sperimentando nuove forme generali della politica”<sup>31</sup>.

Riposizionare su scala territoriale il sistema di *welfare* significa introdurre una *rivoluzione copernicana* a più livelli: federalismo fiscale, istituzioni locali e regionali quali regolatori del mercato e della partecipazione dei soggetti pubblici, privati e del privato sociale, sistemi mutualistici integrativi di carattere territoriale. In quest'ottica “il territorio – come sostiene De Rita – è certamente la variabile in prospettiva di maggior peso nella riforma del *welfare*”<sup>32</sup>.

L'articolazione su scala territoriale consente di affrontare oltre che il tema dell'equità e del superamento dell'uniformità delle prestazioni, anche il tema dell'efficienza.

L'economista Joseph E. Stiglitz, premio Nobel per l'economia, mette in diretta relazione il rapporto tra *concorrenza*, *efficienza*, *decentralizzazione*. Le funzioni economiche dello Stato – sostiene infatti Stiglitz, in polemica con il neoliberismo – hanno un importante ruolo da svolgere nella società, ma debbono essere decentralizzate rendendo così possibile che le comunità garantiscano servizi migliori. “La concorrenza tra comunità assume quindi lo stesso ruolo della concorrenza tra imprese”<sup>33</sup>, sia sotto il profilo dell'efficienza che della migliore gamma di prodotti sociali, in quanto “la decentralizzazione ha anche il vantaggio di permettere una notevole varietà nella composizione delle comunità locali, permettendo di soddisfare preferenze diverse”. Gli studi di Stiglitz, mentre sanzionano con una critica esplicita ogni forma di economia statale, richiamano al tempo stesso il fallimento cui può esporci l'economia di mercato nella produzione di beni pubblici, nonché il valore delle politiche pubbliche decentralizzate.

L'offensiva del neoliberismo contro il *welfare state* esprime sicuramente un disegno politico finalizzato alla destrutturazione della sfera pubblica. È indubbio però che essa ha saputo intercettare anche reali bisogni ed esigenze di società postindustriali, in primo luogo una domanda di libertà nelle scelte dell'offerta di servizi, di semplificazione dell'accesso ai servizi senza le disfunzioni tipiche dei grandi apparati burocratici.

È indispensabile separare, all'interno di questo potenziale blocco *anti-welfare state*, la parte di società che per interessi e posizione sociale è attratta od avvantaggiata esclusivamente dal mercato, da quella parte di società - sicuramente maggioritaria - che non rigetta l'intervento pubblico, ma chiede efficienza ed efficacia di servizio, possibilità di scelta tra offerte diverse e non è contraria ad una compresenza di pubblico e privato, anche in termini di competizione.

Questa esigenza di libertà oggi si indirizza principalmente contro il burocratismo dello stato centralista, e può altresì indirizzarsi verso due diverse soluzioni: il *mercato* o le *autonomie*.

Nel primo caso, il mercato dei servizi sarebbe in condizione di soddisfare le posizioni economicamente più forti, ma non potrebbe corrispondere a criteri di equità sociale, ed ancor meno a quelli di solidarietà. In questo quadro l'intervento pubblico si ridurrebbe ad una presenza residuale riguardante soltanto le aree sociali più emarginate.

Nel secondo caso l'esigenza di libertà si rapporta ad un livello comunitario più aderente al variare della domanda, ad una diretta responsabilizzazione del cittadino e delle proprie istituzioni, ad una migliore capacità regolativa, anche degli stessi rapporti tra pubblico e privato e, fatto non secondario, ad un rapporto più diretto e più controllabile tra *costo* e *beneficio* in modo da assicurare anche la *sostenibilità economica*.

Sul sistema delle autonomie vanno innestate e rese non solo compatibili, ma tra loro funzionali, sia la domanda di libertà che di equità, mantenendo estesa la rete delle solidarietà sociali. Una simile impostazione presenta sicuramente problemi complessi da affrontare, anche perché i sistemi di *welfare* coprono un orizzonte quanto mai diversificato di servizi pubblici.

Non si tratta, in altri termini, di contrapporre in chiave antistatale un sistema locale di tipo alternativo, quanto piuttosto di individuare, anche in base al principio di sussidiarietà, una nuova articolazione, sapendo che anche per i settori che auspicabilmente rimangono in capo alle politiche nazionali - quanto meno per la definizione dei principi fondamentali, com'è per il settore dell'istruzione - le modalità di gestione non potranno più essere di carattere burocratico, ma dovranno valorizzare le autonomie funzionali e assicurare principi di efficacia ed efficienza nella gestione.

Dalle riflessioni svolte emerge con chiarezza che il necessario superamento dello statalismo comporta non una rinuncia, bensì una più puntuale riconversione della dimensione pubblica, sempre più incardinata sul sistema autonomistico, locale o funzionale. In tale ridefinizione vanno compresi servizi gestiti direttamente da istituzioni statali o locali, ma anche una irrinunciabile attività di regolazione e di programmazione degli interventi, offerti da sogget-

ti pubblici, privati o del privato-sociale.

In ogni caso, lo Stato non può certo sottrarsi ad una responsabilità riguardante le politiche di riequilibrio, equità e di solidarietà nazionale, oltre che alla fissazione a livello territoriale di criteri essenziali, su cui si basa il riconoscimento di un principio di cittadinanza, non derogabile.

Sul piano dei principi si pone il problema dell'interpretazione della *sussidiarietà*, in particolare dei punti di congiunzione tra *sussidiarietà verticale* e *sussidiarietà orizzontale*, tra istituzioni e società civile. Risulta evidente come il principio di sussidiarietà non possa in alcun modo giustificare la riduzione del *pubblico* ad un ruolo marginale, con la possibilità di prevedere l'intervento pubblico soltanto a fronte di una conclamata incapacità del privato.

Il principio di sussidiarietà comporta, come sottolinea M. Cammelli "una drastica riduzione delle funzioni regionali di natura gestionale, in massima parte allocate a livelli inferiori". Ma tale non è precisamente la situazione della Regione Lombardia, dove l'applicazione di tale principio registra più che altro l'attivazione di un complesso meccanismo di regolazione e di controllo politico-amministrativo del trasferimento di risorse e di competenze al privato. Nello Statuto è quindi indispensabile fissare regole che contrastino l'ipertrofia amministrativa regionale, facendo emergere "l'enunciazione in termini generali del divieto di attività di gestione diretta regionale, salvo le eccezioni debitamente circoscritte e motivate". Regole che definiscano, inoltre, le modalità che rendono possibile e preferibile promuovere il *principio di adeguatezza* a livello degli enti locali in merito alle responsabilità gestionali.

## **MODELLO GESTIONALE: TRA REGIONALISMO E MUNICIPALITÀ**

A questo punto della riflessione si pone la questione dei modelli gestionali. Una questione particolarmente complessa che deve essere affrontata distinguendo la tipologia ed il valore sociale dei vari servizi. Si pensi ai modelli gestionali dei servizi pubblici locali<sup>34</sup>, di vari enti od agenzie di grande rilievo economico e sociale, quali: Aziende Ospedaliere e Sanitarie locali, Aler (Casa), Apt (Turismo), Ipab (Assistenza), Ato (ciclo delle acque). In tutte le situazioni qui richiamate è emerso un contrasto riguardante ruolo e presenza della Regione negli assetti gestionali e la modalità di coinvolgimento di vari altri enti, in particolare, degli enti locali.

Il dibattito sui modelli spesso pecca di astrattismo ed è dunque quanto mai opportuno non cadere in una "illusione istituzionale", come suggerisce F. Longo, nella convinzione che "il cambiamento nella distribuzione delle competenze garantisca anche la modifica delle logiche di funzionamento"<sup>35</sup>.

Va subito rilevata, a proposito di questi enti, una contraddizione evidente tra

il richiamo ad un processo privatistico di aziendalizzazione e la definizione, per legge regionale, degli assetti gestionali e di amministrazione, secondo modalità “politiche” di diritto speciale, che non trovano alcun riscontro, neppure analogo, nel diritto societario previsto dal Codice Civile.

L’attenzione ai modelli gestionali risulta condizionata da esigenze di rapporto con il territorio (Regione-Enti locali), dalla necessità di superare la logica “monopolista” di gestione. In sostanza un tema di “ingegneria” gestionale e politica. Ma, seppure importante, il problema non si riduce soltanto a questo, in quanto il dibattito sui modelli gestionali evoca direttamente la questione di fondo su cui da alcuni anni si incentra la discussione riguardante i rapporti tra Regioni ed Enti locali, tra intervento pubblico e privato.

Infatti, il tema del *welfare mix* si è imposto all’attenzione di fronte alla *crisi fiscale* dei sistemi di *welfare state*. Due schieramenti si fronteggiano da tempo ed indicano due opposte vie di uscita: l’uno sollecita una drastica riduzione dell’intervento pubblico e del livello delle prestazioni sociali, l’altro la ricerca di un nuovo rapporto tra pubblico e privato, con forme di collaborazione tra risorse pubbliche e private<sup>36</sup>. Tra queste due opposte ipotesi vi sono numerose variabili, compresa quella di ricercare un riequilibrio interno alla spesa sociale, od una parziale dismissione di attività pubbliche con la privatizzazione di strutture di servizi.

Il *mix* del nuovo *welfare* richiederà sempre più di assumere anche il dato di una fluidità degli stessi confini istituzionali, in particolare su scala locale, con uno “Stato dei servizi” che, pur continuando la propria attività, verrà progressivamente ridimensionato a favore di uno “Stato regolatore” e “ciò costituisce il substrato istituzionale sul quale si colloca la fluidità dei confini tra *profit, no profit* e pubblico”<sup>37</sup>.

La ricerca di una diversa soluzione - più complessa, ma anche socialmente più equa - parte dalla convinzione che la spesa (pubblica e privata) per la sanità è destinata inesorabilmente a crescere. I dati OCSE confermano in questi ultimi anni un *trend* che vede l’Italia con una spesa pubblica mediamente sul 5,5% del Pil, mentre Germania e Francia raggiungono circa l’8%. Una crescita dovuta a molti fattori, tra cui: la qualità e la differenziazione dei servizi, il costo delle moderne tecnologie, la composizione demografica della domanda (con crescente presenza di anziani), l’universalità delle prestazioni, che non potrà non estendersi ad un numero crescente di settori marginali e di sofferenza sociale, compresi gli immigrati.

Il sistema dei servizi pubblici si trova in una fase di grave sottocapitalizzazione e quindi il problema del reperimento delle risorse rappresenta una questione cruciale la cui soluzione non potrà essere ulteriormente caricata sulle spalle

dello Stato o degli Enti locali, visto il livello piuttosto elevato di prelievo fiscale ormai raggiunto. Miglioramenti sono ottenibili, in particolare con il recupero dell'evasione e dell'elusione fiscale, ma non al punto di poter far fronte ad una grande espansione del bisogno sociale e della qualità dei servizi.

E' questo un tema strategico per la sinistra, chiamata a rimettere in carreggiata quel rapporto virtuoso tra sviluppo economico e sistemi di protezione sociale, interrottosi negli anni ottanta. Si tratta di affrontare il *trade-off* tra sviluppo e *welfare*, ovvero quella possibile relazione di incompatibilità tra i due termini che agirebbe come un freno della crescita ed un moltiplicatore di ingiustizie sociali, e che viene posta alla base di una pericolosa iniziativa liberista, volta a recuperare risorse comprimendo salari e diritti sociali del mondo del lavoro.

Una diversa risposta va ricercata, ricorda G. Ruffolo, aumentando la spesa totale per i bisogni sociali, per questo "occorre aprire nuovi canali orizzontali dal privato al pubblico, nuove forme di autorganizzazione sociale, né statalistiche, né privatistiche: forme che nel loro insieme costituiscano un vero e proprio Terzo Sistema, privato-sociale, un'economia associativa che si affianchi ai due massimi sistemi dello Stato amministrativo e del mercato competitivo, esaltando la responsabilità sociale attiva dei cittadini"<sup>38</sup>. In sostanza diventa necessario assicurare il passaggio dallo "stato del benessere" alla "società del benessere", scartando l'iniqua scorciatoia di una "società di mercato".

Ruffolo pone con coraggio il tema controverso di come riuscire ad assicurare il travaso dalla domanda di beni privati alla domanda di beni pubblici. Accanto ad uno Stato che continua ad assicurare proprie prestazioni si accompagna una crescente gamma di servizi legati al territorio ed alla persona, forniti in modo decentrato ed in uno spazio sociale intermedio tra Stato e mercato. Questo "mercato sociale - sottolinea Ruffolo - consiste in particolare nella promozione di domande di investimenti privati nell'area dei beni sociali, nella formazione e promozione di domande private di consumi pubblici". É questa una tipologia di mercato che si avvale anche di peculiari forme di cooperazione e di competizione sociale.

Il *quasi mercato* prevede, infatti, parametri di finanziamento diversi dal mercato, basati sullo scambio di risorse con risultati prestabiliti, e adotta meccanismi competitivi tra aziende basati su una "competizione pubblica governata" tra aziende pubbliche e private "contrattate", mentre le tariffe per l'utente rimangono invariate. "Non si tratta, quindi, della messa sul mercato di servizi pubblici"<sup>39</sup>.

Il problema dei modelli gestionali va inserito in questo quadro di riflessione, perché si tratta di immaginare non solo un diverso vertice amministrativo per le istituzioni di *welfare* esistenti, ma di riflettere su una necessaria trasfor-

mazione organizzativa dei servizi, una volta usciti dal modello *gestionale* dello Stato amministrativo ed aperto il tema del rapporto tra pubblico e privato (*no profit e profit*). Significa affrontare il grande e difficile tema di come mantenere in capo alla sfera pubblica (statale o locale) la competenza primaria dei fondamentali servizi pubblici, necessaria per garantire i diritti sociali, continuità e certezza delle prestazioni, fruibilità di servizi ritenuti necessari, anche in presenza di risultati non sorretti dall'economicità di bilancio.

Molti servizi vengono affidati ad agenzie esterne che assumono le più diverse configurazioni giuridiche, dalle imprese pubbliche a quelle private, dalle fondazioni alle cooperative sociali. I fenomeni di *outsourcing* e di esternalizzazione (*contracting out*) risentono di una spinta alla ristrutturazione che non può essere semplicemente rigettata per riproporre modelli statali, centralizzati e costosi, con produzione standardizzata dei servizi.

Risulta altresì evidente come le esternalizzazioni assumano tra loro valenze profondamente diverse. Da una parte, esse possono rappresentare uno strumento necessario per migliorare l'efficienza delle amministrazioni e la qualità di servizi, operando su settori di supporto e di integrazione, riducendo il burocratismo. Quindi, uno strumento ritenuto utile per garantire proprio la sostenibilità complessiva dell'intervento pubblico nei settori essenziali, con riduzione di costi. Dall'altra, le esternalizzazioni possono viceversa assumere il carattere di una privatizzazione generalizzata dei servizi pubblici che va ad intaccare la *mission* fondamentale che connota il valore stesso di una presenza pubblica.

Non basta dunque un richiamo accattivante alla formula di un "*welfare* flessibile e leggero" per definire il contorno del nuovo *welfare*, soprattutto se si pensa, come emerge dalle politiche regionali e dai Documenti di programmazione regionale, ad una progressiva deresponsabilizzazione della Regione Lombardia a favore di un sistema di erogazioni monetarie alle famiglie che "liberamente" accedono poi al mercato delle prestazioni predisposte da vari soggetti<sup>40</sup>. In questo caso più che ad un alleggerimento di *welfare* pesanti, ci si trova di fronte a veri e propri processi di destrutturazione, che immaginano una *community* con ruoli e pesi sociali di cura prevalentemente assegnati alle famiglie e con una progressiva estromissione delle autonomie locali.

*Differenziare* significa operare con scelte che distinguano i settori dove si intende mantenere (o reintrodurre, si pensi al dibattito in Gran Bretagna per i trasporti ferroviari a suo tempo privatizzati) la gestione pubblica, dai settori dove è opportuna l'esternalizzazione, con affidamento al mercato od al *quasi-mercato*.

Sono questi i processi da gestire con particolare attenzione perché tali scelte possono in alcuni casi corrispondere ad una grave dismissione di ruolo pub-

blico, quand'anche mascherata da un processo di coinvolgimento del terzo settore e del privato sociale, perché “la delega di molti servizi di *welfare* al terzo settore rischia di frammentare le politiche sociali smarrendo la loro portata egualitaria e universalistica, verso il trionfo del “privatismo”<sup>41</sup>.

L'idea di una sfera pubblica che deve “regolare, ma non gestire”, “timonare, ma non remare”, se non vuole ridursi ad un ripiegamento di tipo neoliberista, deve necessariamente rinviare ad una *local governance* che rappresenti non la dismissione, bensì un incremento della capacità di governo. Una capacità che avverte, in una fase di acuta crisi finanziaria e di riduzione del *welfare state*, che per alcuni settori non è possibile sottrarsi ai compiti di una gestione diretta e pubblica dei servizi, se si intende far fronte con criteri di equità alle domande sociali.

All'indomani dei processi di privatizzazione realizzati in questi anni, non sono rimasti molti i settori che oggi possano vedere gli enti locali limitarsi a fissare le regole per lasciare ai soggetti privati la concreta produzione di beni e servizi pubblici.

Gli enti locali non possono sottrarsi alla sfida di nuovi compiti, in particolare nel settore socio-sanitario, da valutare sul piano della struttura amministrativa ed istituzionale. La questione risulta particolarmente controversa ed ha diviso su passaggi importanti, come quello della riforma sanitaria, il Centro Sinistra, ed i Comuni dalle Regioni.

Sotto il profilo socio-assistenziale, in applicazione della l. 328/00, l'evoluzione del *welfare comunale* è in condizione di definire modelli gestionali avvalendosi di un'esperienza di aziendalizzazione municipale, particolarmente consolidata, sia sotto il profilo generale della gestione dei servizi pubblici locali, che della costituzione di aziende per i servizi sociali<sup>42</sup>.

In applicazione della riforma, prevista dalla l. 328/00 e dal successivo d. lgs. 207/01, che prevede l'inserimento delle Ipab che operano in campo socio-assistenziale nella programmazione regionale del sistema integrato di interventi e servizi sociali, nell'ottobre 2002 l'Assessore regionale alla Famiglia ed alla Solidarietà sociale ha presentato una proposta di legge di riforma delle Ipab che prevedeva la loro trasformazione in persone giuridiche private e, in subordine, in aziende pubbliche di servizi alle persone.

La Giunta regionale ha quindi messo in discussione l'impostazione della normativa nazionale, rivendicando in esclusiva la competenza legislativa delle Regioni in materia sociale, con una confutazione delle scelte contenute nel d. lgs. 207, in particolare, laddove si propone di “incentivare e potenziare le prestazioni di servizi alla persona nelle forme dell'azienda pubblica”, e la rivendicazione del principio di sussidiarietà.

La proposta di riforma prevedeva la nomina regionale di parte del Consiglio di Amministrazione, del Presidente e del Direttore. A sostegno di questa ingerenza regionale nella gestione di strutture di interesse locale, in risposta alle obiezioni provenienti dagli enti locali ed in primo luogo dal Comune di Milano, l'Assessore proponente ha sostenuto pubblicamente la tesi che, essendo la Regione soggetto finanziatore di larga parte dell'attività di queste istituzioni, essa rivendicava il diritto ad essere adeguatamente rappresentata nei Cda, nonchè a nominare Presidente e Direttore.

A pochi mesi dall'approvazione del Piano socio sanitario regionale, in cui si sostiene la necessità che la Regione si "liberi" dalla responsabilità diretta della gestione ospedaliera, rinunciano al ruolo di "holding" ed affidando a terzi (fondazioni) le attuali aziende ospedaliere e si afferma la necessità che anche le Asl dismettano il proprio ruolo gestionale, la Giunta ha ipotizzato un percorso opposto che prevede un intervento diretto nella gestione. Risulta particolarmente grave che la gestione regionale venga praticata per istituzioni che hanno da sempre avuto una forte valenza territoriale, direttamente legata alle politiche sociali comunali, affermando una logica che contrasta in modo evidente con la più volte richiamata sussidiarietà, oltre che con in principio di attribuzione delle competenze amministrative agli enti locali, stabilito dal d. lgs 112/98 e dall'art. 118 del nuovo Titolo V.

Le ragioni di questa scelta vanno ricercate nel peso che le Ipab hanno in Lombardia; si tratta di una presenza diffusa: più di 800 Ipab, di cui 454 operanti nell'area socio sanitaria, (221 gestiscono strutture per anziani, RSA), con un patrimonio stimato in diverse migliaia di milioni di euro. Da una ricerca svolta nel '99 da C. Ranci <sup>43</sup>, risulta che la Lombardia è la regione con la maggior presenza di Ipab: il 19,3% del totale nazionale, operanti nei diversi settori, tra cui: sociale, educativo, formativo. Dalla ricerca emerge, inoltre, una stima dei patrimoni delle Ipab che arriva a 19 milioni di euro a livello nazionale, una stima prudenziale porterebbe a valutare in non meno di 6 milioni di euro il patrimonio delle Ipab lombarde. Ma non meno significativa e preoccupante risulta la decisione della Giunta regionale, successivamente approvata con legge dal Consiglio, di voler procedere alla nomina di maggioranza per diverse centinaia di amministratori locali, delle Ipab configurando un disegno esplicitamente antiautonomico. Tale meccanismo, praticato anche per altri settori amministrativi, nonchè per la stessa struttura dirigenziale, in particolare sanitaria, rappresenta uno degli aspetti più allarmanti di un centralismo regionale che non solo avoca e sè decisioni di competenza degli enti locali, ma ha deciso di costruire una vera e propria "struttura amministrativa parallela", insediata sul territorio per assicurare una gestione diretta e centralizzata di competenze amministrative e di patrimoni ap-

partenenti ad enti e comunità locali.

Complessa e controversa si presenta anche la questione riguardante le strutture sanitarie. A seguito dell'applicazione della l. 833/78, l'esperienza deludente delle gestioni assembleari delle USL ed i fenomeni di lottizzazione politica avevano a suo tempo motivato l'introduzione del c.d. *modello di aziendalizzazione*. L'applicazione dei d.lgs. 502/92 e 517/93 si è mossa in questa direzione, dando luogo ad una regionalizzazione della gestione della struttura socio-sanitaria, così accentuata che nella prima stesura della legge regionale di riordino la Giunta lombarda intendeva introdurre la definizione di "Azienda Sanitaria *regionale*", e non di "Azienda Sanitaria *locale*".

In questo quadro normativo la Regione ha assunto la responsabilità di gestire direttamente un'enorme macrostruttura aziendale, che nel piano sociosanitario regionale è stata definita "*holding*". In realtà, tale definizione risulta impropria, perché una società *holding* presuppone indubbiamente un ruolo rilevante della società capogruppo, ma nondimeno essa trova nell'articolazione societaria punti invalicabili di responsabilità dei vari consigli di amministrazione, di dialettica con altri interessi partecipanti, il tutto nel quadro del diritto societario. Non così la struttura aziendale sanitaria della Regione Lombardia, che prevede il concatenarsi di una ramificazione decisionale di carattere politico-amministrativo con al vertice il Presidente della Giunta regionale, che nomina - sulla base di un rapporto fiduciario e di negoziazione politica interno alla maggioranza - l'intero sistema manageriale.

Una tale organizzazione aziendale è configurabile come una soluzione atipica di "diritto speciale": non si muove più nel quadro del diritto amministrativo, che aveva le sue rigidità, ma anche tutele di legalità e di imparzialità, e non si ritrova neppure nel quadro del diritto societario previsto dal Codice Civile. Quale rapporto instaura una simile struttura con il territorio, i bisogni dei cittadini? Quale rapporto viene previsto con il sistema autonomistico? In base a quali elementi tali aziende possono definirsi "locali"?

La soluzione individuata è segnata dalla storia di *opposte oscillazioni*. Si è passati dalla diffusa presenza del territorio, in forma di gestione assembleare delle unità socio sanitarie locali (USSL), ad una struttura amministrativa piramidale del tutto avulsa dal territorio. E' stato introdotto un radicale spostamento dell'asse gestionale, con il passaggio da un sistema di *rappresentatività* ad un sistema di *decisionalità*, che prevede la *gestione monocratica* (Direttore) di aziende, senza alcuna presenza di organismi di garanzia o di consigli di amministrazione, con modalità che non hanno riscontro alcuno in altri paesi europei, per aziende pubbliche di analoga complessità o per società di capitali.

Un tale giudizio critico non è immediatamente avvertibile in altre Regioni, in

quanto il mantenimento in capo alle ASL della gestione delle strutture ospedaliere rende meno grave tale problema. Infatti, attraverso l'ASL il sistema autonomistico riesce, seppure in modo limitato, ad assolvere con la Conferenza dei Sindaci ad un ruolo che incide sulla programmazione e sulla organizzazione territoriale.

Ma in una realtà dove è stata introdotta una netta separazione tra ASL e AO il problema emerge in tutta evidenza e con allarmante gravità.

Data questa impostazione, il sistema risulterà sempre più imperniato sull'Azienda Ospedaliera ed il ruolo "territoriale" dell'ASL si ridurrà ulteriormente, anche perché come rilevava a suo tempo A. Donzelli, l'ASL non è un "vero acquirente" perché non è in condizione di potere selezionare tra erogatori (come è nel modello inglese) in base all'effettivo vantaggio di un contratto di fornitura. Quindi le ASL si sono sempre più caratterizzate come un'agenzia di "assicurazioni pagatrici", ma prive del potere che hanno le assicurazioni di contrattare efficacemente e respingere situazioni di svantaggio.

Non si intende qui riprendere l'ampia discussione che si è sviluppata a seguito della separazione tra acquirenti ed erogatori, introdotta in particolare con la l.r. 31/97 in Regione Lombardia, ed il bilancio fortemente critico che può essere tratto ad alcuni anni di distanza<sup>44</sup>, ma sottolineare la crisi di quel modello sotto il profilo del controllo della spesa. Così come si evince anche dalla riflessione critica sul modello inglese che aveva inizialmente adottato tale impostazione.

Una delle ragioni della crisi è addebitabile ad un meccanismo che trasforma le aziende ospedaliere in moltiplicatori delle prestazioni remunerative, al di là d'ogni criterio di appropriatezza, inducendo una distorsione del comportamento *for-profit* anche nelle strutture pubbliche che operano nel *mixed market*. In altri termini la separazione tra strutture ospedaliere e territorio, che si è determinata a seguito dello scorporo degli Ospedali dalle Asl, ha determinato un meccanismo di deresponsabilizzazione pubblica, cui la Giunta regionale ha cercato di porre rimedio ricorrendo alla logica tipica della decisione politica, imponendo tagli dopo aver accordato accreditamenti, senza alcun criterio di programmazione, imponendo tetti di spesa e riduzioni di pagamento a prestazioni già effettuate.

Per essere un meccanismo che nelle intenzioni era affidato al mercato, tali decisioni amministrative ne rappresentano il fallimento più evidente. Le più avanzate teorie di management, come sottolinea A. Donzelli, "portano a preferire decisamente la competizione tra sistemi aziendali all'interno dei quali la cosiddetta 'catena di valore' è unificata in un unico grande disegno di collaborazione aziendale"<sup>45</sup>. Competizione tra sistemi aziendali in un quadro certo di regole e programmazione su scala territoriale.

La ricostruzione del rapporto tra aziende sanitarie e territorio rappresenta quindi un passaggio di riforma necessario, sia per quanto riguarda la ricomposizione del rapporto con l'Azienda sanitaria locale, sia con gli enti e le istituzioni sociali e professionali locali.

La Regione Lombardia si muove in direzione opposta in quanto il progetto perseguito, anche se non sempre chiaramente esplicitato, è quello di sostituire ad un sistema sanitario a finanziamento pubblico prevalente un sistema assicurativo obbligatorio e privato. Ipotesi di questa natura sono già state avanzate in diverse sedi, ed hanno incontrato una estesa contrarietà.

Nei documenti programmatici della Regione Lombardia, ma soprattutto in documenti interni di lavoro<sup>46</sup> sono state tracciate alcune significative prospettive, confermate successivamente anche nel Piano Socio Sanitario regionale (PSSR). In primo luogo, con il PSSR si propone di sostituire il finanziamento pubblico prevalente con l'istituzione di un fondo assicurativo obbligatorio per non autosufficienti, forme integrative obbligatorie e volontarie. In secondo luogo, trasformare le Aziende sanitarie pubbliche separando definitivamente il ruolo delle ASL dalle AO, il ruolo del soggetto compratore dal soggetto erogatore. Le ASL abbandonano in questa prospettiva ogni attività di offerta di servizi assistenziali, previsti dalla l.r. 31/97, trasferendola non a soggetti pubblici, ma a soggetti privati *profit* e *no profit*, esternalizzando anche attività di vigilanza e di controllo. In questo modo l'ASL si trasforma esclusivamente in un "ente assicuratore", senza più alcun compito di gestione, e la Regione si separerebbe dal sistema, per diventarne il controllore.

Tale tracciato rappresenta evidentemente la fuoriuscita dal sistema pubblico e l'approdo ad un sistema privatistico-assicurativo.

La conferma può essere ulteriormente desunta dalle proposte di trasformazione giuridica delle Aziende sanitarie. Per quanto riguarda le ASL viene infatti prefigurata la trasformazione in un soggetto *no profit* di partecipazione che prevede il coinvolgimento e la compartecipazione degli Enti locali. Singolare la motivazione della partecipazione degli enti locali "in questo modo – si rileva nel Documento – viene attribuita una forte responsabilità sulla spesa e sui deficit che verrà resa pubblica prevedendo, ad esempio, che la necessità di un eventuale aumento della imposizione fiscale, per la copertura dei disavanzi della fascia A, sia differenziata per ASL". In sostanza nelle diverse ASL viene attribuito agli enti locali il ruolo di esattore in campo sanitario, mentre la Regione in qualità di socio di riferimento nomina gli organi di gestione e di direzione.

Per quanto riguarda le AO viene reso esplicito l'obiettivo di favorire la privatizzazione del sistema pubblico di gestione, trasformando le AO pubbliche

in soggetti di diritto privato, o con una privatizzazione della sola forma giuridica, ma con totale proprietà pubblica, o con una privatizzazione sostanziale, ma nella quale la Regione si ritaglia comunque una quota di partecipazione, in quanto proprietaria dei valori immobiliari e patrimoniali che la Regione ha acquisito, attraverso un esproprio, dalle comunità locali.

Con la soppressione delle attuali AO viene ipotizzata “la costituzione di Fondazioni a cui rendere disponibile il relativo patrimonio, che resta di proprietà regionale” e si stabilisce che “il socio che aderisce alla Fondazione non diventa titolare di quote di proprietà”.

La Fondazione, a sua volta, può assumere una gestione diretta, partecipare ad una società di diritto privato o promuovere una locazione della gestione dell’azienda ad un soggetto terzo.

Guardato nel suo insieme tale processo configura un sistema bicefalo: da una parte, la *privatizzazione* del sistema (assicurazioni più mercato), con conseguente deresponsabilizzazione pubblica regionale; dall’altra, il mantenimento del *controllo politico-amministrativo* nei vari enti, o con nomina diretta degli organi (ASL) o attraverso la proprietà immobiliare “regionale”, conferita alle Fondazioni. Con gli Enti Locali presenti nelle ASL-ente assicurativo, con il compito di aumentare le tasse per i cittadini, ma totalmente esclusi da ogni responsabilità amministrativa, a meno che nella Fondazione di partecipazione non conferiscano capitale *ex novo*. Ed è questa, data la situazione finanziaria degli enti locali, un’ipotesi alquanto improbabile.

A ben guardare emerge un sistema di gestione che vede la Regione in una posizione di capogruppo di aziende che agiscono per conto della Regione stessa, e che si caratterizza sia come *governo*, che come *proprietà*, seppure non totalitaria.

In altri termini le comunità locali dopo essere state letteralmente espropriate delle proprietà immobiliari delle strutture, oltre che del valore specifico delle attività in campo sanitario, per poter partecipare alla gestione delle strutture sanitarie dovrebbero conferire nuovo capitale, mentre la Regione sembra quasi volere riattualizzare l’istituto della *manomorta*, garantendosi con la proprietà immobiliare il massimo vantaggio in termini di potere e di rendita, con il minimo rischio di carattere economico.

In realtà, la prospettiva delineata complessivamente da vari Documenti, compreso il PSSR, risulta contraddittoria e si apre a diverse prospettive. Da una parte, emerge l’immagine di una Regione “come regolatore e controllore *super partes*”, esterno al sistema, dall’altra una Regione che intende partecipare alla gestione delle strutture sanitarie, anche nell’ipotesi di una loro privatizzazione.

L'obiettivo evidente è quello di garantire all'esecutivo regionale il massimo del *controllo politico - amministrativo* con il minimo *rischio di responsabilità* economico - sociale.

Le contraddizioni di una simile impostazione emergono in tutta la loro estensione anche oggi di fronte alla separazione di funzioni tra committenti e produttori. Separazione che si è determinata solo per aspetti funzionali, ma che nella sostanza risulta impraticata in quanto l'Asl non si è posta come effettivo regolatore "contrattuale" dell'offerta. In realtà, la sede assessorile regionale continua a svolgere il ruolo di camera di compensazione politica dei rapporti tra Asl e AO, e si pone come sede decisionale dei Piani strategici, con le Aziende del tutto prive di un'effettiva autonomia.

Tale problema non risulterà risolto neppure in prospettiva, perché il modello "liberista" adottato dalla Regione Lombardia, per poter anche solo *funzionare*, dovrebbe realizzare il presupposto di una rapida estraneazione della Regione, ed un affidamento pieno al mercato, con tutto ciò che ne deriva in termini di libertà di rapporti tra produttori e committenti, ma anche in termini di tensioni sociali. Viceversa, la Giunta regionale immagina di poter far coesistere processi contraddittori, da una parte i vantaggi economici per il proprio bilancio che risultano dall'introduzione di un *sistema liberista*, dall'altra i vantaggi politici e di consenso di un *sistema dirigista*, con al centro la Giunta stessa.

E' questa un'operazione che si rivela alquanto spericolata, in primo luogo sul piano del deficit di bilancio che si è enormemente dilatato. Ma anche sul piano della prospettiva, perché quand'anche le strutture sanitarie dovessero essere trasformate in regime privatistico "la Regione - rileva giustamente F. Longo - si collocherà nella doppia veste di '*proprietario*' di questi soggetti, in quanto socio insieme ad altri della futura compagine sociale, e di '*committente*', in quanto finanziatore attraverso le tariffe delle stesse aziende di produzione"<sup>47</sup>. E tra committente e proprietario risultano evidentemente rapporti conflittuali, conflitti di interesse tra tutela dell'interesse collettivo e vantaggio economico della singola AO, ed in questo quadro conflittuale la Regione - e non i Direttori da essa stessa nominati - risulta collocata al centro. Con l'evidente conclusione che i disavanzi delle future Aziende, anche se trasformate in SpA od in Fondazioni non potranno che essere ripianati dalla Regione, che figura tra i proprietari e, nel contempo, rappresenta la committenza.

Il rigetto più che giustificato di un tale progetto regionale ha finito per estendere le perplessità coinvolgendo in modo improprio ogni forma di collaborazione tra pubblico e privato, nonché l'insieme degli istituti giuridici di diritto privato proposti. Collaborazione ed istituti che in un diverso contesto han-

no pur dato prova di validità a livello municipale, sia in campo sociale che per la produzione di servizi a rete.

Una più convincente impostazione risulta essere quella di assumere gli elementi di modernizzazione ritenuti necessari, in modo da poterli utilmente inserire in un diverso quadro generale di riferimento. La vera discriminante di valore si pone tra un sistema solidaristico, equo e di riequilibrio sociale, ed un sistema che garantisce prestazioni in base alla posizione economica individuale. Non è infatti indifferente stabilire se società miste di gestione o fondazioni di partecipazione operano in un sistema di tipo universalistico, basato su una fiscalità generale, od in un sistema privatistico-assicurativo.

L'errore da non compiere è quello di far derivare una torsione privatistica del sistema dalla adozione di modelli gestionali che devono rispondere solamente alla logica di efficacia ed efficienza delle prestazioni, nonché all'esigenza di saper esprimere la migliore "coalizione" tra risorse economiche, professionali e civiche.

Una ricerca condotta dalla Regione Emilia Romagna conferma che "gli effetti della collaborazione tra pubblico e privato dipendono in modo rilevante dal contesto strutturale in cui si realizzano e, in particolare, dalla presenza o meno della contendibilità dell'offerta che, in ambito sanitario, è determinata dagli indirizzi della programmazione della capacità produttiva definiti mediante gli istituti dell'autorizzazione, dell'accreditamento e della contrattazione selettiva"<sup>48</sup>. Infatti, i meccanismi di committenza e di finanziamento dei LEA variano sensibilmente se il committente è *monopsonista*, e cioè soggetto unico della domanda, così come la collaborazione tra pubblico e privato non può che risultare condizionata dall'interdipendenza esistente tra programmazione pubblica e regolamentazione dell'offerta.

A meno di imboccare la strada - per nulla auspicabile e dirompente da un punto di vista sociale - di una privatizzazione del mercato dei servizi che cambierebbe radicalmente la natura del sistema. Altre forme di controllo e riduzione della spesa possono essere introdotte nella logica del contenimento del divario esistente tra capacità fiscale e costi di produzione dei servizi.

Tra gli strumenti attivati vi sono quelli di un *universalismo selettivo*, ovvero di una riduzione calibrata delle prestazioni, della finanza di progetto, delle esternalizzazioni o, ben poco convincente, di una concorrenza di mercato praticata attraverso la separazione tra strutture di erogazione e strutture di committenza.

Tutti i Paesi con servizi sanitari nazionali universali, a finanziamento pubblico, che hanno deciso di introdurre modelli privati di gestione e di liberalizzazione dell'offerta (Spagna, Regno Unito, Svezia) si sono trovati di fron-

te a problemi rilevanti che li hanno resi molto cauti, sia per problemi di consenso sociale e di eguaglianza di accesso ai servizi, sia per il rischio di una spesa sanitaria fuori controllo e destinata ad impennarsi<sup>49</sup>.

A giudizio della ricerca della Regione Emilia Romagna, la scelta di formare società a capitale misto, come modello organizzativo adottato per coinvolgere soggetti imprenditoriali privati nella gestione di strutture assistenziali, risulta coerente con un impianto caratterizzato da un monopsonio pubblico. Non mancano al riguardo problemi che derivano dal fatto che il pubblico è nel contempo committente dell'erogazione del servizio e socio produttore<sup>50</sup>.

D'altronde le sperimentazioni gestionali, previste dall'art. 10 del d. lgs. 229/99 in campo sanitario, parlano esplicitamente di collaborazione tra Servizio sanitario nazionale e soggetti privati, e della "costituzione di società miste a capitale pubblico e privato". L'ambito della collaborazione pubblico-privato riceve ulteriore supporto legislativo, nell'ottica specifica del *welfare* locale, con il TUEL, la legge sull'Assistenza sociale – (l. 328/00) e la legge finanziaria del 2001 (l. 448/01) – con una significativa estensione al ruolo delle fondazioni di diritto privato.

La ricerca tende a confermare la validità del sistema adottato dalla Regione Emilia Romagna, basata su un sistema integrato e non sulla separazione tra produttori ed acquirenti, con le aziende territoriali (ASL) che dispongono delle strutture ospedaliere e coinvolgono gli enti locali nella programmazione. In un regime di sostanziale "monopolio bilaterale", l'erogazione di servizi affidati a soggetti terzi partecipati non ha fatto emergere vantaggi sul piano del contenimento della spesa o della maggiore efficienza allocativa di risorse. Nella stessa esperienza delle società a capitale maggioritario pubblico o nelle fondazioni con presenza pubblica viene rilevata dallo studio una possibilità di conflitto di interessi del soggetto pubblico, che risulta contemporaneamente presente sia come committente, sul piano della domanda, che come produttore, sul piano dell'offerta.

Il forte richiamo al ruolo delle municipalità, a suo tempo proposto dall'on. Mino Martinazzoli, e la riflessione sulle Fondazioni ospedaliere, sollecitata dal Sindaco di Brescia, on. Paolo Corsini, non possono essere accantonati.

Da taluni viene avallata un'interpretazione riduttiva, ritenendo che si tratti del riemergere di una vecchia ed ottocentesca visione del rapporto tra municipalità ed ospedali, un'ipotesi di lavoro piuttosto provinciale e nostalgica che potrebbe al massimo riguardare piccoli ospedali di comunità.

Nulla di più infondato. Uno studio del Ce.R.G.A.S. dell'Università Bocconi ha esaminato, pensando a soluzioni riguardanti Milano, i modelli di riferimento dei più avanzati ed importanti gruppi multiospedalieri di Parigi e Lio-

ne, i *Trust* ospedalieri inglesi, i casi di Monaco, di Barcellona e di Stoccolma. In tutte queste situazioni di *Multihospital Systems* emerge, seppure con modalità diverse, un rapporto diretto tra municipalità e Aziende ospedaliere. In tutti i casi è assegnato un ruolo importante al Direttore Generale che risponde al Consiglio di Amministrazione, espresso dal Governo municipale (Parigi, Lione), o dal Trust (fondazione di interesse pubblico) nel caso inglese, o da un Consorzio in cui sono compresenti Comune e Regione (Barcellona)<sup>51</sup>. Nelle diverse situazioni opera un modello di autonomia imprenditoriale e gestionale, ma nel contempo con gradi diversi si mantiene il rapporto con la municipalità. L'esperienza più rilevante al riguardo è presente in Francia dove "il Comune esercita una funzione di coordinamento e governo forte nei confronti dei gruppi multiospedalieri pubblici urbani"<sup>52</sup>, con un sistema decisionale imperniato su un Consiglio di amministrazione di nomina municipale, con la presenza di diversi "stakeholders" rappresentativi di varie realtà sociali e professionali.

Significativa anche l'esperienza della *Health and Hospitals Corporation* di New York, con un accentuato ruolo degli organi politici della Municipalità che definiscono le politiche aziendali, con un ruolo di controllo sul Consiglio di amministrazione, da loro nominato, che a sua volta nomina i Direttori<sup>53</sup>. Altro esempio interessante risulta essere quello di Monaco, dove il Comune è passato dalla gestione diretta ad un "ruolo di indirizzo, controllo strategico e di coordinamento del gruppo ospedaliero comunale", con funzioni di socio azionista che approva il bilancio, nomina gli amministratori, e con riconoscimento di autonomia al management aziendale. La trasformazione in una forma societaria pubblica denominata "*Eigenbetriebe*", corrisponde al modello di "azienda speciale", prevista in Italia dalla l. 142/90. In ogni caso in Germania i Comuni gestiscono i propri ospedali, in economia, con aziende speciali, o costituendo società controllate di diritto pubblico o privato.

In Spagna il modello gestionale delle strutture ospedaliere prevede la formazione di consorzi tra enti territoriali o la trasformazione in fondazioni pubbliche sanitarie.

In ogni caso il rapporto tra municipalità (intesa come soggetto di interlocuzione strategica di carattere economico-aziendale e come soggetto di responsabilità nella definizione dei bisogni sociali territoriali) non è stato spezzato, così come invece, anche a seguito dell'incertezza della formula giuridica adottata dai d.lgs. 502 e 517, è avvenuto nell'esperienza regionale della Lombardia con la l.r. 31/97.

Che cosa può significare sotto il profilo dell'organizzazione territoriale del *welfare* la totale estromissione del sistema autonomistico dalla Sanità? Che

cosa può voler dire la definizione del Piano Strategico Territoriale che nei fatti si pone come un adeguamento aziendale alle direttive regionali?

Su questo terreno si gioca una partita decisiva del federalismo, perché risulta ben poco credibile parlare di Regione come “sede istituzionale dell’attività legislativa e di alta amministrazione”, quando l’effettiva sede decisionale è trasferita, pressoché integralmente, dal Consiglio alla Giunta. L’attività amministrativa regionale in settori decisivi come la Sanità, che impegna circa l’80 per cento del bilancio regionale, viene infatti organizzata dall’Assessorato direttamente sul territorio, con la pervasività di una “struttura parallela” di potere che tende, com’è nel modello lombardo, ad estromettere le autonomie locali od a porsi in termini conflittuali.

Difficile ritrovare il bandolo di una riflessione che vede la cultura istituzionale della sinistra impegnata da una parte a definire i temi della “democrazia economica” e della partecipazione gestionale in una impresa capitalistica - si pensi alla dialettica tra *shareholders* e *stakeholders*, tra interessi diffusi e azionisti - e dall’altra, sostanzialmente indifferente verso le modalità organizzative dell’aziendalizzazione e della gestione di un settore pubblico.

La via imboccata con la nomina politica e fiduciaria di *managers* monocritici, responsabili soltanto verso il Presidente regionale - neppure più verso l’Assessore e la Giunta - posto a capo come vertice amministrativo di una gestione aziendale in Lombardia, con circa centomila dipendenti, sostanzialmente impermeabile rispetto alla dialettica dei vari interessi sociali e territoriali, non può che suscitare pesanti interrogativi.

Come è noto il d.lgs. 229/99 stabilisce che le ASL, costituite in “Aziende con personalità giuridica pubblica”, gestiscano le strutture ospedaliere, a meno che - come prevede l’art. 4 - vi siano Istituti di ricovero e di cura dotati di particolari caratteristiche e in possesso di determinati requisiti previsti dall’art. 4, comma 2, che giustifichino l’istituzione di aziende ospedaliere. E’ questo un punto più volte evidenziato come elemento di contrasto con la l.r. 31/97 della Lombardia, che rende difficilmente compatibile il modello lombardo con il d.lgs. 229/99.

Risulta necessario soffermarsi sulla dinamica presente in tali soluzioni, a maggior ragione considerando le “sperimentazioni gestionali” previste dall’art. 10, in cui si prevedono forme di collaborazione - privilegiate nel caso delle Onlus - con soggetti privati, seppure in forma di partecipazione non maggioritaria. L’articolo prevede giustamente formule giuridiche cautelative, nel rapporto con i privati, ma è opportuno andare dritti alla sostanza, facendo tesoro anche dell’esperienza della trasformazione - dalla L. 142/90 in avanti - delle Aziende municipalizzate in Aziende speciali e in SpA.

La delibera sul “reperimento di nuove risorse per il settore Sanità”, dell’aprile del ’99, pone - come peraltro è confermato dal PRS e dal PSSR- l’obiettivo della trasformazione degli Ospedali in SpA.

Questa ipotesi di lavoro, motivata dalla necessità di assicurare al settore sanitario l’apporto di nuove risorse di natura privatistica, apre potenzialità, ma nel contempo anche molteplici problemi. Si pensi, per esempio, alla *compatibilità* delle diverse od opposte tendenze, quella di mercato e quella universalistica, tipica di un *welfare*. L’espressione “strumenti privati e fini pubblici” si presenta ben più problematica di quanto si voglia far intendere.

Ora qui va illustrato il senso di marcia dell’operazione che tenta l’impresa disperata di far convivere liberismo e dirigismo.

Il modello liberista è perlomeno chiaro. In questo caso l’azienda ospedaliera è, a tutti gli effetti, un’azienda erogatrice di servizi, quindi la sfera pubblica deve progressivamente ridurre le proprie quote azionarie, collocandole sul mercato, mentre la tutela del cittadino è garantita attraverso un altro e contrapposto soggetto di mercato, quello del sistema assicurativo. Sappiamo altrettanto bene le implicazioni negative di una tale scelta, per quanto riguarda l’incremento complessivo della spesa sanitaria, oltre che per il venire meno del principio universalista e solidale nella tutela dei diritti sociali.

Per potersi contrapporre efficacemente ad un tale disegno è necessario misurarsi fino in fondo con un sistema stabilmente funzionante di carattere alternativo.

Intanto dobbiamo misurarci con ciò che il modello lombardo va prefigurando dal punto di vista giuridico, ovvero “una società di capitali che può diventare successivamente una società mista a partecipazione maggioritaria, paritetica o minoritaria dell’ente pubblico”.

Una tale trasformazione dell’azienda può determinare un cambiamento strutturale del sistema, con una società di capitali avente forma giuridica e *mission* di natura privatistica, con l’ente pubblico proprietario di quote azionarie delle SpA. Se non si introduce un cambiamento del contesto riguardante la regolazione complessiva del sistema, un “mezzo” di tale natura, tutt’altro che neutro, rischia di diventare il motore effettivo del sistema stesso. Uno “strumento aziendale” che finisce per condizionare il “fine” delle politiche sanitarie, in ragione proprio dell’assenza di un sistema regionale che garantisca il carattere universale delle prestazioni. In sostanza, non più un sistema sanitario che si serve dell’ospedale, ma l’ospedale *for profit* che diventa baricentro del sistema sanitario.

Il problema aperto non è *se* aziendalizzare, ma *come* aziendalizzare, stante il fatto che la sfida dell’efficienza aziendale va pienamente assunta anche per

quanto riguarda l'intervento pubblico, non meno di quella riguardante la *qualificazione* e l'*appropriatezza* dei servizi erogati.

Sul "come aziendalizzare" non ha fondamento alcuno ritenere che siccome è stato regionalizzato il sistema di finanziamento della sanità risulta corretto che sia la sola Regione ad assumere la responsabilità esclusiva nel settore sanitario. Senza nulla togliere ai compiti di legislazione e di programmazione della Regione, i problemi della gestione non possono essere risolti attraverso un tale criterio semplificatorio.

Una Regione intesa come "federazione di città e di territori" non può non porsi il problema dell'attribuzione dei poteri amministrativi al sistema autonomistico, senza dover paventare, per giustificare il monopolio gestionale della Regione, un ritorno alle forme più deteriori del localismo, od una perdita dell'omogeneità di prestazioni e dell'esigibilità dei diritti di cittadinanza.

Un diritto di cittadinanza sanitaria non è meglio tutelato da una gestione accentrata, bensì da normative, regolamentazioni e *standards* cui devono ispirarsi le diverse strutture sanitarie che fanno dell'organizzazione territoriale un fattore di efficienza, di responsabilità e di democrazia partecipativa. In altri termini, la tutela dell'uniformità e dell'esigibilità dei diritti di cittadinanza su scala regionale non coincide - anzi entra in contrasto - con la *regionalizzazione* del modello di gestione.

L'organizzazione della sanità - data l'importanza strategica che essa riveste sia nel garantire diritti di cittadinanza sociale fondamentali che per le risorse umane e di bilancio impegnate - è il principale terreno di verifica di un modello di federalismo basato sull'effettiva sussidiarietà istituzionale e sull'interdipendenza dei rapporti tra livelli locali di governo e livelli regionali.

Escludere totalmente le municipalità dalle responsabilità amministrative significa semplicemente adottare su scala regionale un modello di gestione "statalistica" di gestione politica. Il complesso e difficile rapporto tra politica ed amministrazione, tra rappresentatività e decisione - sull'onda anche dell'antipartitismo e della degenerazione lottizzatrice di questi anni - è stato risolto nel peggiore dei modi, con la politicizzazione "monocratica" da parte degli esecutivi della tecnostuttura dirigenziale.

Si parla di una possibile "contestabilità" del Direttore anche da parte di soggetti che non siano la Giunta. Una "contestabilità" che risulta del tutto evanescente quando si è estranei al meccanismo decisionale ed informativo, di fronte ad una struttura assolutamente impenetrabile, al punto che difficilmente si può accedere persino ai documenti contabili. Infatti poco o nulla si può sapere - ciò vale per le rappresentanze sindacali, non meno che per quelle istituzionali - sulla programmazione dei presidi territoriali, sulle modalità di ge-

stione di rilevanti risorse per l'edilizia sanitaria, l'acquisto delle apparecchiature, i meccanismi reali di nomina dei primari, i rapporti con l'Università. La stessa gestione del patrimonio immobiliare, spesso accumulato per storia secolare degli ospedali, è del tutto sottratta ad elementi di conoscenza e di giudizio della comunità e delle istituzioni locali.

Alcune obiezioni avanzate sui modelli gestionali nascono dalla preoccupazione che l'adozione di istituti previsti dal diritto privato possano dar luogo ad una privatizzazione del sistema. Una preoccupazione solo in parte fondata in quanto ciò che caratterizza un sistema universalistico è dato dalla tavola dei diritti sociali tutelati, dal sistema pubblico di regolazione della domanda e dell'offerta.

L'approssimazione con la quale la sinistra si è rapportata ai modelli gestionali ha dato luogo a distorsioni di non poco significato. Da una parte si è guardato con perplessità al sistema di aziendalizzazione e dall'altra si sono avallate scelte che sono basate su una gestione "politica" e "presidenzialistica" della struttura sanitaria.

Come già rilevato, uno degli errori è stato quello di sottrarre agli enti locali ogni competenza di gestione e di programmazione nel settore sanitario. Non è casuale che si riproponga il problema da parte delle Autonomie Locali.

Come sottolinea il Sindaco di Brescia, Paolo Corsini, se l'impianto della legislazione nazionale sulla protezione sociale soddisfa le esigenze di partecipazione dei Comuni, non così si può rilevare per il settore della Sanità, ove si evidenzia la totale separatezza dalle istituzioni locali, in ordine ai problemi della programmazione e dello sviluppo delle strutture<sup>54</sup>.

La centralizzazione del sistema è stata motivata come il tentativo di sfuggire alle "trappole del welfare", rappresentate dalla insostenibilità della spirale della spesa pubblica e dai deficit, dall'uso inappropriato delle prestazioni, nonché dalla sclerosi amministrativa<sup>55</sup>.

Una riflessione che intenda ricostruire un campo di responsabilità degli Enti Locali non può quindi sfuggire al tema della sostenibilità del sistema di *welfare* territoriale, in un quadro di gestione delle risorse finanziarie che non potrà più dividersi, pena l'esplosione del sistema, tra *prelievo statale e redistribuzione locale*.

In altri termini, la corresponsabilità degli enti locali, a differenza del passato, risulta imperniata sul federalismo fiscale. In questo modo gli enti territoriali diventano soggetti amministrativi, responsabilizzati sul piano del prelievo, oltre che della spesa, e possono essi stessi rappresentare uno dei "freni esterni", che a giudizio di M. Ferrera sono necessari per rallentare il deficit e "riparare il *welfare* dalle incursioni della *pressure politics*"<sup>56</sup>. Infatti, non

c'è controllo più selettivo della spesa di un soggetto che, davanti al *cittadino-elettore-utente*, è responsabile diretto sia della allocazione delle risorse che del prelievo delle stesse.

Si tratta quindi di immaginare – ed è questa una differenza sostanziale rispetto al passato - il ruolo delle municipalità nel contesto radicalmente nuovo del federalismo, quindi, non come un rimpianto della vecchia municipalità contrapposta allo statalismo, del localismo contro il centralismo.

Su questo discrimine passa la differenza tra l'*innovazione* istituzionale ed una impossibile *restaurazione*. Infatti, un forte richiamo alle responsabilità amministrative degli enti locali, in un settore così complesso come è quello sanitario, può trovare una sua legittimazione solo se rifugge dalla logica di volere ricostruire una *enclave* localista. Una responsabilità locale- da inserire a pieno titolo in un sistema *nazionale* e *regionale*- che si colloca come fattore di modernizzazione nella “catena di valore” rappresentata dalla sussidiarietà verticale, e che non esclude, come vorrebbe la *devolution* della Lega, per la sua parte di competenza, la dimensione necessariamente nazionale, oltre che regionale, di un sistema di sicurezza sociale.

Con le scelte effettuate con il d.lgs 502/92 e con il successivo d.lgs 517/93 si è associata l'idea dell'azienda sanitaria ad una normativa che non ha corrispondenza alcuna con il diritto societario. La Regione Lombardia, poi, ha dato corso ad un'idea di azienda *locale*, su cui gli enti locali non hanno reale incidenza. La separazione tra aziende erogatrici (Aziende ospedaliere) ed aziende acquirenti (Aziende sanitarie locali) ha ulteriormente aggravato la separazione, con Aziende Ospedaliere dipendenti direttamente dalla Giunta regionale ed ASL con scarso peso nel governo della committenza e con una insignificante rappresentanza degli enti locali.

Nella sostanza si è costruito un sistema totalmente dipendente dal potere politico dell'esecutivo, con nomina del Direttore generale, inteso come organo monocratico in assenza di organi collegiali di amministrazione. Questo solo dato fa emergere con evidenza che ci si trova davanti ad una forma di *particizzazione* delle direzioni aziendali, con modalità lottizzatorie così estreme, da risultare, per esempio, in gran parte sconosciute all'esperienza delle aziende municipalizzate. Oltretutto, con figure giuridiche non previste dal diritto societario che, al di là della retorica sull'aziendalizzazione, ricadono dentro il vecchio modello delle aziende di diritto speciale, con derivazione politico-amministrativa, e non civilistica.

Tale situazione risulta ancor più insostenibile di fronte all'evoluzione del diritto societario che con il recente d. lgs 6/03 ha riformato la *corporate governance* delle società di capitale riducendo i poteri dell'assemblea dei soci,

per rafforzare, a seconda dei casi contemplati, il ruolo dei consigli di *amministrazione*, di *sorveglianza* o di *gestione*.

Il punto critico rappresentato da una tale situazione è stato recentemente rilevato anche dal ministro G. Sirchia con un intervento molto significativo<sup>57</sup>. Nel quadro dei rilievi critici il Ministro ha incluso - anche se con qualche approssimazione di troppo - l'aziendalizzazione delle Aziende sanitarie, ritenendo che "l'azienda è per definizione un'organizzazione finalizzata al risultato economico, mentre la missione dell'Ospedale è la salute del paziente" e che il bilancio non deve essere "l'obbiettivo primario dell'organizzazione". Chiaro il riferimento polemico alle spinte lucrative che hanno investito la sanità, così come non sfugge ad una sua critica puntuale neppure "il potere monocratico assoluto" dei Direttori generali, che "essendo di nomina politica rispondono politicamente al loro assessore". Non solo. Anche l'esclusione della città dalla gestione degli Ospedali e delle Asl, interamente passata alle Regioni, come l'esclusione del personale medico, rappresentano per Sirchia motivo di forte critica e di una proposta di cambiamento, che comprenda anche la costituzione dei Consigli di amministrazione.

Accanto a valutazioni di politica sanitaria assolutamente non condivisibili, sulle problematiche gestionali risultano invece evidenti il segno della critica e la sollecitazione di un cambiamento, che investe direttamente il modello lombardo, della cui realizzazione Sirchia è stato uno degli autorevoli sostenitori. Sorprende quindi non poco la prima risposta, contraddittoria e sfuggente, espressa a sinistra, che ha sottovalutato proprio questo rilevante elemento di novità e di critica al "modello lombardo"<sup>58</sup>.

Se questo è il quadro, va individuata una strada nuova che, in primo luogo, non riproponga moduli assembleari e superi il carattere regionale della piramide centralizzata che governa la *gestione* della sanità. Alla Regione competono compiti di legislazione e di programmazione strategica del sistema, ma non di gestione diretta da "socio totalitario". L'ambito della gestione amministrativa deve chiamare in causa, a maggior ragione dopo l'approvazione della riforma del Titolo V, gli enti locali.

Può essere mantenuto aperto il discorso di una possibile corresponsabilità amministrativa regionale, ma nel contesto di una definizione nello Statuto del federalismo che si intende realizzare ed in una posizione che non risulti prevaricante nei confronti degli Enti locali.

Tale scelta ha evidenti ripercussioni sul disegno delle architetture infraregionali, riguardanti Aziende sanitarie, Aler, Ipad, Apt, che non può essere definito volta per volta in ragione delle convenienze e dei rapporti di forza.

La scelta di un modello di *federalismo duale* comporta una separazione net-

ta di competenze tra Regione ed Enti locali, un *federalismo competitivo* una contrapposizione ed una concorrenza. Viceversa un *federalismo cooperativo* può prevedere una certa correlazione di competenze istituzionali, ed anche amministrative, ma nel contempo, come emerge dall'esperienza dei *Länder* in Germania, l'approccio cooperativo va introdotto con l'obiettivo di rafforzare l'omogeneità territoriale e di generare un circuito politico-istituzionale virtuoso<sup>59</sup> tra Regione ed Enti locali.

Le forme gestionali possono essere diverse, anche se è sconsigliabile adottare modelli atipici non supportati da una legislazione coerente, che rischiano di non poter reggere nel campo delle complesse relazioni economiche e giuridiche. Come peraltro è avvenuto con le aziende municipalizzate trasformate inizialmente in "aziende speciali", a seguito dell'approvazione della l. 142/90, ma che in assenza di un'adeguata legislazione di supporto di tipo civilistico, si sono poi ulteriormente trasformate in SpA.

Il modello della società di capitali, con capitale pubblico, è stato considerato di "notevole interesse" alla luce della possibile trasformazione in *public company*, ma non sfugge all'interrogativo riguardante il carattere lucrativo della società ed i possibili effetti distorsivi sul sistema sanitario.

Il dibattito si è concentrato sulle Fondazioni, anche con un qualche equivoco di troppo perché in taluni casi la proposta è stata evidentemente avanzata con l'obiettivo della privatizzazione del sistema sanitario. Ma anche in questo caso va riaffermato che la natura universalistica è data dalle scelte di regolazione pubblica del sistema sanitario, più che dal modello di gestione aziendale che opera in esso per singole strutture.

Il modello giuridico-istituzionale della Fondazione offre il vantaggio di riportare sul territorio un ambito di partecipazione e di decisione, assicurando la ricostruzione di un ruolo decisivo per gli Enti locali e, nell'ambito di un federalismo cooperativo, anche della stessa Regione, nonché la partecipazione di altri soggetti.

Si tratta di misurarsi con questa problematica, seppure nei limiti di una sperimentazione, per fuoriuscire dal modello gestionale oggi in vigore, sicuramente inadeguato.

In occasione della discussione del Piano Socio-sanitario regionale (PSSR), il Coordinamento permanente dei presidenti delle ASL lombarde ha giustamente stigmatizzato il tentativo di "privatizzazione sostanziale" delle A.O., ritenendo nel contempo necessario che venga "assicurata la presenza dei Comuni negli organi di gestione e di programmazione delle strutture ospedaliere in conseguenza della natura e funzione degli ospedali pubblici"; ha inoltre ribadito che "non può assolutamente comparire il principio che la presenza

degli enti locali sia subordinata alla loro partecipazione economica, in quanto essi sono soggetti portatori di primari interessi collettivi e garanti del principio del diritto alla salute come diritto universale e non derivato<sup>60</sup>.

A maggior ragione, dopo che beni e patrimonio immobiliare, accumulati dalle comunità locali con lasciti e donazioni, sono stati regionalizzati.

Il Gruppo di lavoro costituito anni fa dal Ministero della Sanità sulle sperimentazioni gestionali ha delineato un'ipotesi di lavoro sulle Fondazioni di partecipazione che merita attenzione<sup>61</sup>.

La Fondazione è un'istituzione giuridica *no-profit*, che prevede la non ripartizione degli utili e che tende a valorizzare forme di partecipazione privata, oltre che di vari soggetti pubblici e del privato sociale, finalizzate all'acquisizione di risorse integrative, quindi non alternative, rispetto a quelle pubbliche. Il dibattito sulla sperimentazione ha evidenziato la necessità di definire alcuni punti tra cui la maggioranza pubblica, la salvaguardia del patrimonio immobiliare, il possibile vantaggio del regime fiscale, la possibilità della partecipazione degli enti locali. Con il modello della "Fondazione di partecipazione" è possibile prevedere un'articolazione gestionale che, attraverso la presenza pubblica, garantisca il perseguimento degli obiettivi. Con la Fondazione intesa quale centro decisionale strategico è quindi possibile immaginare anche la costituzione da parte della stessa Fondazione di una società di capitali per la gestione di taluni servizi od attività<sup>62</sup>.

Tale criterio consente di delimitare le competenze e di affermare, come ha fatto il Gruppo di lavoro ministeriale, l'opportunità di escludere l'affidamento diretto dei servizi sanitari alla persona a strumenti giuridici fondamentalmente *profit* che potrebbero essere invece utilmente impiegati in settori di servizi commerciali riferiti alla ristorazione, all'ospitalità, alla gestione dei servizi amministrativi.

In altri termini, le Fondazioni così concepite rappresentano lo strumento giuridico che potrebbe consentire una diretta partecipazione degli enti locali e di organismi del privato sociale, a tutela delle istanze pubblicistiche ritenute fondamentali per il settore sanitario, con possibilità di individuare forme di coinvolgimento del privato, senza che si crei una situazione di alterazione delle finalità pubbliche ed universalistiche<sup>63</sup>.

L'importanza assunta dalle Fondazioni può essere colta anche dall'esame dell'evoluzione della normativa. Il Codice civile, risalente al 1942, risentiva evidentemente del "tendenziale sfavore verso la destinazione senza limitazione di tempo di un patrimonio"<sup>64</sup> ed operava conseguentemente una tipica scelta a favore di una società di mercato, restia a legittimare vincoli di destinazione e staticità patrimoniali. Non a caso le Fondazioni, intese come *uni-*

*versitas bonorum*, prevedevano un'attività meramente erogativa e di tipo assistenziale.

Sotto l'impulso dell'esperienza delle grandi Fondazioni americane sono state successivamente aperte nuove prospettive, sia con riferimento alle Fondazioni di erogazione (*grant-making foundations*), che alle Fondazioni operative (*operating foundations*) direttamente coinvolte in attività di programmazione e di gestione degli interventi.

La nuova normativa modifica la soluzione adottata a suo tempo dal Codice civile, introducendo novità sostanziali con il D.P.R. 361/00. Lo stesso concetto di "pubblica utilità" registra un'evidente evoluzione e un cambiamento non meno significativo riguarda la "non economicità dello scopo".

Ciò non significa che le Fondazioni non possano svolgere attività di carattere economico, ma che la gestione di imprese ed attività rappresentano un mezzo per raggiungere lo scopo fissato dall'ente fondazionale. Definito il carattere subordinato dell'attività economica rispetto alle finalità, risulta evidente che vengono meno i limiti che preesistevano in passato per le attività delle Fondazioni, meramente concepite come attività erogatorie ed assistenziali.

Una tale evoluzione può essere colta non solo nella norma, ma ancor più può essere assunta per prassi statutaria. Emerge infatti sempre più evidente che lo stesso patrimonio non riveste più la centralità del passato, assumendo il carattere di mezzo per il conseguimento del fine. "L'importanza dell'elemento organizzativo, finalizzato anche al reperimento di mezzi patrimoniali che garantiscono l'esistenza della fondazione stessa, porta a stemperare la nozione dell'ente fondazionale come *universitas bonorum*, in contrapposizione alle associazioni, viste come *universitas personarum*"<sup>65</sup>.

Con il riconoscimento della personalità giuridica, gli organi della Fondazione possono intraprendere attività ed organizzare persone per realizzare la piena operatività dell'ente per raggiungere lo scopo<sup>66</sup>.

Questo nuovo profilo giuridico, che dovrebbe essere ulteriormente rafforzato dall'evoluzione normativa, porta alla definizione della "Fondazione di partecipazione"<sup>67</sup> che si differenzia dalle società di capitale non tanto per l'operatività, quanto per l'impossibilità di ripartire gli utili e per l'assenza di scopi speculativi e lucrativi.

L'intento di questa nuova tipologia di *operating foundation* è quello di rapportarsi con le problematiche inerenti a "funzioni e spazi un tempo presidiati dagli enti pubblici ed oggi abbandonati dal *welfare state* ormai in arretramento"<sup>68</sup>.

Ancor più significativo risulta l'intento di coinvolgere gli enti territoriali, in qualità di fondatori e di amministratori con propri rappresentanti, nella logica di una *community foundation* la cui caratteristica è rappresentata proprio

dal rapporto con l'economia e la comunità locale. In altri termini, aprirsi ad un'idea di *fondazione-organizzazione* la cui missione è rappresentata proprio dalla capacità di fare sistema su scala locale e di promuovere partecipazione e coesione sociale, contribuendolo in questo modo alla realizzazione del *welfare territoriale*<sup>69</sup>.

---

## NOTE

- <sup>1</sup> M. D'Alema, *Oltre la paura*, Mondadori, Milano, 2002, p.111, Cfr., G. Sapelli, *Sulla crisi della rappresentanza socialista del lavoro*, in "Italianieuropei", n°2, 2002.
- <sup>2</sup> C. Trigilia, *La crisi del modello socialdemocratico e i dilemmi del centrosinistra*, "Il Mulino", n°3, 2002.
- <sup>3</sup> Cfr.: P.P. Donati (a cura), *Lo stato sociale in Italia*, Mondadori, Milano, 1999.
- <sup>4</sup> *Ibid.*, p. 62.
- <sup>5</sup> J.L. Laville e L. Gardin, *Le iniziative locali in Europa*, Bollati Boringhieri, Torino, 1999.
- <sup>6</sup> M. Revelli, *La sinistra sociale*, Bollati - Boringhieri, Torino, 1997, p. 170.
- <sup>7</sup> M. Cammelli, Modifiche del Titolo V della Costituzione, cit. p. 35.
- <sup>8</sup> Sondaggio Anci-Swg, *I servizi sociali? Meglio pubblici*, "Il Sole 24 Ore", 18/11/02.
- <sup>9</sup> P. Corsini, *La città tra comunità e mercato*, cit., p. 51.
- <sup>10</sup> Cfr.: D. della Porta, *La politica locale*, il Mulino, Bologna, 1999.
- <sup>11</sup> L. Bobbio, *Il governo locale nelle democrazie contemporanee*, cit., p. 31.
- <sup>12</sup> *Ibid.*, p. 42.
- <sup>13</sup> *Ibid.*, p. 51.
- <sup>14</sup> Cfr.: Rapporto CENSIS-IREr, *Il modello lombardo: interpretazioni ed aspettative*, Guerini Associati, Milano, 2002.
- <sup>15</sup> *Ibid.*, p. 24.
- <sup>16</sup> *Ibid.*, p. 93 e p. 123.
- <sup>17</sup> Sul modello lombardo, cfr.: C. Bragaglio, *Federalismo e Devolution in Lombardia*, Seminario Cgil sul "Welfare leggero e flessibile", Sesto San Giovanni, 26/10/00.
- <sup>18</sup> Gruppo consiliare D.S., *Piano Socio Sanitario 2002-2004*, Regione Lombardia, Milano, 2002, p. 27.
- <sup>19</sup> L. Ornaghi, Intervento, in: "Il modello lombardo. Atti del Convegno", Consiglio della Regione Lombardia, 19 giugno 2002.
- <sup>20</sup> P. Corsini, *La città tra comunità e mercato*, cit., pp. 49-63.
- <sup>21</sup> A. Bagnasco, *Tracce di comunità*, il Mulino, Bologna, 1999, p. 141.
- <sup>22</sup> S. Cassese, *Lo stato introvabile*, Donzelli, Roma.
- <sup>23</sup> Cfr. anche: S. Cassese, *Le basi del Diritto amministrativo*, Garzanti, Milano, 1995. *Id.*, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 1971.
- <sup>24</sup> F. Galgano, *Le istituzioni della società postindustriale*, in Aa.Vv., *Nazioni senza ricchezza, ricchezza senza nazioni*, Il Mulino, Bologna, 1993, p. 20.
- <sup>25</sup> N. Bobbio, *Stato, governo, società*, cit., p. 15.

- <sup>26</sup> D. della Porta, *La politica locale*, cit. p. 288.
- <sup>27</sup> G. Martinotti (a cura), *La dimensione metropolitana*, il Mulino, Bologna, 1999, p. 11.
- <sup>28</sup> Cfr. R. Esposito, *Communitas. Origine e destino della comunità*, Einaudi, Torino, 1998.
- <sup>29</sup> S. Maffettone e S. Veca (a cura), *Manuale di filosofia politica*, Donzelli, Roma, 1996, pp. 187-191.
- <sup>30</sup> Cfr.: P.P. Donati (a cura), *Lo Stato Sociale in Italia*, cit. In particolare il saggio di S. Zamagni, *Sui presupposti economico-filosofici di un nuovo universalismo sanitario*, pp. 131-167.
- <sup>31</sup> A. Bagnasco, *Tracce di comunità*, cit. p. 142.
- <sup>32</sup> G. De Rita, *Più responsabilità su base territoriale per il nuovo Welfare*, "Brescia Oggi", 08/08/99.
- <sup>33</sup> J. E. Stiglitz, *Il ruolo economico dello Stato*, il Mulino, Bologna, 1989, pp. 78-82.
- <sup>34</sup> G. Benigni, *Un nuovo assetto per la gestione dei servizi pubblici locali*, in "Orientamenti Amministrativi", n° 8/2000. E. Corali, *Ruolo e prospettive delle società miste*, in "Strategie Amministrative", gennaio 2003.
- <sup>35</sup> F. Longo, *Federalismo e decentramento. Proposte economico-aziendali per le riforme*, Egea, Milano, 2002, p.5.
- <sup>36</sup> U. Ascoli e S. Pasquinelli (a cura), *Il welfare mix. Stato sociale e terzo settore*, Franco Angeli, Milano, 1993, p.15.
- <sup>37</sup> Cfr.: E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 1996. G. Valotti, *La riforma delle autonomie locali: dal sistema all'azienda*, Egea, Milano, 2000.
- <sup>38</sup> G. Ruffolo, *Postfazione al "Progetto per la Sinistra del Duemila"*, cit., p. 114. Id, *Relazione*, in: Aa. Vv., *Welfare dallo Stato alla comunità*, Ediesse, 1996, Roma, pp. 81-89.
- <sup>39</sup> F. Longo, *Federalismo e decentramento*, cit., p. 9.
- <sup>40</sup> Per un'attenta riflessione sulla materia cfr.: L. di Pietra, *Welfare community: programmazione e federalismo*, "Tendenze nuove", Il Mulino, n° 4-5/2002.
- <sup>41</sup> L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, cit., p. 205.
- <sup>42</sup> Cfr.: F. Longo, *Servizi sociali: assetti istituzionali e forme di gestione*, Egea, Milano, 2000. F. Montemurro, T. Tarquini, G. P. Zanetta, *Il Welfare Locale*, Il Sole 24 Ore Ed., Milano, 2001.
- <sup>43</sup> C. Ranci e G. Costa, *Dimensioni e caratteri delle Ipab in un quadro nazionale*, Relazione, Dipartimento Affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, febbraio 1999.
- <sup>44</sup> Per una riflessione più generale sui temi socio-sanitari, cfr.: Gruppo consiliare D.S., *Piano Socio Sanitario 2002-2004*, cit.
- <sup>45</sup> A. Donzelli, *Sistemi sanitari a confronto*, Franco Angeli, Milano, 1997, p. 112
- <sup>46</sup> Gruppo di Lavoro dirigenziale, *Lo sviluppo della riforma del modello sanitario lombardo*, Documento, Milano, nelle due versioni del 18 giugno 2001 e 29 ottobre 2001.
- <sup>47</sup> F. Longo, *Le prospettive di devoluzione in materia di sanità*, "Confronti", Milano, 3/2002, p. 175.
- <sup>48</sup> Agenzia Sanitaria regionale, *Valutazione delle esperienze di collaborazione pubblico-privato*, Regione Emilia Romagna, 2002, p. 6.
- <sup>49</sup> *Ibid.*, p. 69.
- <sup>50</sup> *Ibid.*, p. 14.
- <sup>51</sup> M. Meneguzzo (a cura), *Strategie e gestione delle reti di aziende sanitarie*, Egea-

CeR.G.A.S., Milano, 1996.

<sup>52</sup> Ibid., p. 17.

<sup>53</sup> Ibid., p. 121.

<sup>54</sup> P. Corsini, *La città tra comunità e mercato*, cit., pp. 79-133.

<sup>55</sup> Cfr.: M. Ferrera, *Le trappole del Welfare*, il Mulino, Bologna, 1998, pp. 41-78.

<sup>56</sup> Ibid., p. 143.

<sup>57</sup> G. Sirchia, *Concorrenza e qualità, così guarirò Asl e Ospedali*, "Il Sole 24 - Ore", 08/01/03.

<sup>58</sup> A. Battaglia, S. Natoli, *I miracoli di Sirchia non arrivano ai malati*, "L'Unità", 16/01/03. G. Bissoni, *Caro Girolamo...*, in "Il Sole 24 ore - Sanità", n. 3, 2003.

<sup>59</sup> F. Longo, *Federalismo e decentramento, proposte economico-aziendali per le riforme*, Egea-Bocconi, Milano, p. 137.

<sup>60</sup> Coordinamento Permanente dei Presidenti ASL Lombardia, Documento sul PSSR, Milano, 10/01/02.

<sup>61</sup> E. Bellezza, *Misto è bello insieme a...*, "Il Sole 24-Ore, Sanità Management", maggio 2001.

<sup>62</sup> M. Meneguzzo, *Strategie e gestione*. cit., p. 59.

<sup>63</sup> Per gli aspetti generali, cfr.: F. Galgano, *Le Associazioni, le Fondazioni, i Comitati*, Cedam, Padova, 1996. Id., voce *Fondazione*, Enciclopedia Giuridica Treccani, Milano-Roma, 1989.

<sup>64</sup> L. Fanelli, *Le fondazioni: profili istituzionali*, in: G. Pedrazzi e G. Ponzanelli, *Le Fondazioni bresciane*, Promodis Italia Editrice, Brescia, 2002, p. 8.

<sup>65</sup> Ibid., p. 12.

<sup>66</sup> Cfr. G. Ponzarelli, *Gli enti collettivi senza scopo di lucro*, Giappichelli, Torino, 2000.

<sup>67</sup> E. Bellezza e F. Florian, *Le Fondazioni del terzo millennio. Pubblico e privato per il non profit*, Passigli, Firenze, 2000.

<sup>68</sup> C. Comai, *Le fondazioni: profili tipologici*, in G. Pedrazzi e G. Ponzanelli, (a cura), *Le Fondazioni bresciane*, cit. p. 18.

<sup>69</sup> Per l'esperienza bresciana, cfr.: G. Pedrazzi, *Le Fondazioni bresciane*, cit., pp. 67-87.

## CAPITOLO V

### NUOVO STATUTO REGIONALE E FASE COSTITUENTE

La discussione sullo Statuto coincide con una riflessione critica sull'intera stagione del regionalismo ed evoca, inoltre, la necessità di definire un orizzonte *costituente* che impegni i livelli istituzionali a proporsi come *Governi* e, non meno significativamente, come *Parlamenti regionali*. Quanto meno ad *immaginarsi* con l'ambizione istituzionale di un tale ruolo, al di là dell'aspetto formale di una Corte Costituzionale che non ha ritenuto ammissibile – con riferimento alla deliberazione statutaria assunta dalla Regione Marche - l'adozione di una tale impegnativa denominazione<sup>1</sup>.

Il cambiamento della *forma di governo* – a seguito dell'elezione “diretta” del capo dell'esecutivo, prevista dalla legge costituzionale 1/99 - ci proietta nell'orizzonte degli assetti istituzionali che sono comunemente considerati come *sistemi presidenziali*. Definizione, questa, che presenta una qualche impropria approssimazione, dovuta al fatto che vengono trasferite su scala regionale le esperienze che si sono incardinate in questi anni nelle autonomie locali con l'elezione diretta del sindaco.

E' indubbio che tale processo ha preso le mosse dalla *periferia* dei poteri locali ed ha investito il *centro* dell'ordinamento statale determinando anche un cambiamento nella *Costituzione materiale*. Attraverso una strategia puntiforme di “accerchiamento” è stata aggirata la via maestra di una modifica sistemica della Costituzione e sono state scardinate alcune importanti giunture, che garantivano gli equilibri di una struttura parlamentare imperniata sul proporzionalismo. Infatti, l'innesto stesso di un sistema elettorale maggioritario su un tronco istituzionale di tipo proporzionalista ha determinato nell'ordinamento un rischioso scompenso, ancora non pienamente avvertito.

Si è così affermato un cambiamento di lungo periodo, con alcuni caratteri di irreversibilità - quanto meno per gli aspetti che rinviano ad una qualche forma di *legittimazione diretta* dell'esecutivo - che lascia però irrisolta la definizione di un nuovo equilibrio e di un bilanciamento di poteri tra i diversi organi ed i livelli istituzionali: tra Stato e Regioni, con particolare riferimento alle modalità di rappresentanza nazionale delle autonomie territoriali nel Senato federale, tra Consiglio regionale e Presidente della Giunta, nei rapporti tra legislazione ed amministrazione, tra Regione ed Enti Locali.

## CONSIGLIO SENZA IDENTITÀ

Con la riforma delle istituzioni regionali è stato introdotto il *primato della decisionalità* e drasticamente ridimensionato il *principio della rappresentanza*. Quando la rappresentanza istituzionale viene a coincidere con la sola investitura popolare, non può non determinare uno svuotamento delle sedi di mediazione istituzionale, un ridimensionamento del ruolo delle autonomie locali, nonché delle sedi di concertazione e di contrattazione sociale.

Speculari tra loro, *decisionismo* e *populismo*, hanno spalancato le porte all'antipolitica e rigettato ogni logica di mediazione e di confronto, al punto da snaturare il significato stesso degli istituti democratici di partecipazione. Come è avvenuto in Lombardia con l'iniziativa referendaria promossa dalla maggioranza di Centro Destra per avallare una propria iniziativa legislativa sui temi della *devolution* lombarda.

Il primo effetto di tali processi ha direttamente investito il Consiglio regionale, ma più in generale tutti gli istituti di bilanciamento e di rappresentanza sociale ed autonomistica. Una tale asimmetria è resa ancora più evidente dal fatto che l'esistenza stessa del Consiglio è direttamente legata alla conferma del Presidente. Un Consiglio Regionale, oltretutto, dal potere costituente dimezzato, in quanto esso scrive il proprio Statuto sotto il possibile e rilevante condizionamento di un Presidente che potrebbe in ogni momento portarlo allo scioglimento ed a nuove elezioni.

A questo si aggiunga il fatto - del tutto inconsueto dal punto di vista della cultura costituzionale - che la maggioranza richiesta dalla l. cost. 1/99 per approvare il nuovo Statuto è rimasta al 50% più un voto e dunque risulta inferiore a quel 60% di consiglieri di maggioranza assicurato con un *premio di stabilità*. A questo proposito va rilevato che non esiste un solo Paese di democrazia occidentale che esiga per definire le norme statutarie, ritenute di rilievo "costituzionale", una maggioranza inferiore a quella che viene assicurata all'attività di governo con un premio di maggioranza. Un passaggio, questo, che apre una incrinatura nel concetto stesso di *rigidità* delle norme costituzionali, non sufficientemente problematizzato in fase di introduzione dei sistemi elettorali maggioritari.

Si è così determinata una situazione che ci vede incautamente incamminati verso un regime di *flessibilità*, con relativa sottovalutazione della necessità di innalzamento dei *quorum* per le nomine degli organi di garanzia e per il voto su atti fondamentali, compresi gli Statuti.

Sull'effettiva valenza delle *intenzioni costituenti* in Lombardia si proietta l'ombra poco rassicurante di un ritardo nella definizione del nuovo Statuto e

nell'applicazione di una effettiva concezione "federalista".

L'esperienza concreta, e per taluni aspetti deludente, dell'innovazione federalista di questi anni ci suggerisce di affrontare la definizione del nuovo Statuto con un forte richiamo al *principio di realtà*. Si tratta infatti di evitare l'ipotesi di un'astratta idea di *paternità costituente* o di immaginare superbe campate architettoniche, prive però delle necessarie fondamenta politiche<sup>2</sup>.

In altri termini, compito dello Statuto sarà non tanto quello di scolpire nella pietra *grandi principi* che risultino poi, alla prova dei fatti, di modesta efficacia, bensì quello di definire con rigorosità i meccanismi di organizzazione istituzionale e di limitare all'essenziale il valore delle indicazioni generali. Tra queste va sicuramente precisato – soprattutto in fase di rischiosa *devolution* - come un modello federalista possa comprendere diversità ed articolazioni territoriali, per quanto riguarda l'implementazione delle politiche, senza che ciò determini diversità sostanziali per quanto attiene alla *tavola dei diritti*, compresi quelli sociali. Così come merita uno sforzo di definizione il rapporto tra *sussidiarietà* e *solidarietà*, considerando l'importanza del tema dei diritti sociali in rapporto alle istituzioni di *welfare locale*.

Un problema che rimane irrisolto nel dibattito sul nuovo Statuto è la ridefinizione dei poteri del Consiglio, dopo che le riforme degli anni 1993-2001, hanno dato risposta al tema dominante della *crisi di governabilità* dei sistemi istituzionali complessi, principalmente attraverso il rafforzamento dell'esecutivo. Una soluzione al problema che riguardi non soltanto un equilibrio dei poteri interni alla Regione-apparato, ma il carattere dell'innesto tra *decisionalità* e *rappresentatività*, tra Giunta e Consiglio, oggi sottoposti ad una torsione tale da far ritenere sostanzialmente mortificata la partecipazione dei cittadini e del sistema delle autonomie alla formazione della volontà pubblica regionale.

Per quanto in apparenza possa sembrare un impoverimento del carattere costituente del nuovo Statuto regionale, l'attenzione va portata anche sulla *tecnicità* dei meccanismi istituzionali. Non un documento programmatico di astratte intenzioni e di scarsa incidenza, come peraltro si è verificato con gli articoli introduttivi dell'attuale Statuto, e neppure la ripetizione in sedicesimo della Costituzione italiana.

L'individuazione di alcuni fondamentali principi va ricercata, rifuggendo anche dall'idea di uno Statuto leggero e flessibile, che "si attenga all'essenziale, con un largo rinvio alle leggi regionali di attuazione dello Statuto"<sup>3</sup>, sostanzialmente decise dalla sola maggioranza di governo, attraverso un rinvio ai regolamenti.

Lo Statuto deve poter reggere alla verifica del tempo e all'efficacia delle sue parole, non certo all'astrattezza di alcune formule sbrigative che affidano lo scioglimento di nodi complessi ad un'attività regolamentare, quindi sostan-

zialmente di maggioranza.

La risposta alla profonda crisi che investe la politica, anche su scala regionale, deve poter trovare una soluzione convincente nella ricostruzione di un solido rapporto tra *rappresentatività* e *governabilità* anche attraverso il corretto funzionamento delle istituzioni, la certezza delle procedure, la validità del processo legislativo. E, non meno rilevante, la trasparenza amministrativa che assicuri un corretto rapporto tra istituzioni regionali e società civile.

Va quindi colto lo stato di grande sofferenza delle Assemblee elettive, che subiscono oggi la preminenza pressoché assoluta dell'esecutivo, al punto da registrare una *crisi di identità istituzionale* e di ruolo. Una preminenza del *verticalismo* degli esecutivi sull'*orizzontalismo* delle assemblee, come è stato affermato, che impedisce alle assemblee di essere "quel porticato tra le istituzioni e la società civile"<sup>4</sup>.

*Federare*, risulta essere un termine-chiave che non può venire ridimensionato entro il cortocircuito dei rapporti interistituzionali esclusivamente stabiliti tra livelli esecutivi.

*Federare*, non può neppure voler dire che il confronto con i soggetti sociali e territoriali diventa prerogativa esclusiva dei *Tavoli* allestiti dalla Giunta, con totale esclusione del livello legislativo, ritenuto da entrambi i soggetti – parti sociali ed esecutivo – uno spazio per certi aspetti ininfluenza.

*Federare*, significa dare rappresentanza reale alle diverse realtà sociali e territoriali, ai movimenti dei diritti ed alle rappresentanze categoriali. Significa immaginare il federalismo come un processo il cui motore politico è, in primo luogo, costituito da una capacità aggregativa delle comunità territoriali.

Attorno allo Statuto si sono andati addensando i conflitti riguardanti la *crisi del federalismo* e la sortita potenzialmente dirompente della *devolution*, intesa sempre più come l'affermazione di un neocentralismo regionale, accompagnato da una sottrazione di compiti e funzioni alle autonomie locali.

In realtà, lo sforzo da compiere è quello di pensare il riordino istituzionale in termini di "architettura distribuita", ovvero come sostiene G. De Rita, in termini di *policentrismo* e di *poliarchia*, per evitare il passaggio da un centralismo statale ad un centralismo regionale, in modo da operare una "*devolution della devolution*", ovvero una articolazione sub-regionale delle competenze.

Le Regioni possono assumere un ruolo determinante in questo processo in quanto "principale snodo di un nuovo poliarchico assetto dei poteri", se viene ricostruito un rapporto tra cittadini ed istituzioni logorato dal verticismo statale e dalla verticalizzazione della politica e ci "si collega ad una storia italiana fatta tutta di primato delle comunità e dei poteri locali (dai Comuni alle Signorie ai vari Stati preunitari)"<sup>5</sup>.

Si tratta di non cadere nella tentazione di riaffermare principi la cui elencazione rischia di risultare un'imitazione in sedicesimo della Costituzione ma, ricorrendo ancora all'espressione di De Rita, di "condensare e focalizzare le scelte di valore che la classe dirigente locale si sente di esprimere per ispirare lo sviluppo regionale e la volontà politica necessaria per orientarlo e guidarlo". E' indubbio che il versante più impegnativo risulta la trascrizione non della *globalizzazione*, bensì dei punti nevralgici della *glocalizzazione*, con particolare riferimento ai temi della modernizzazione, dell'innovazione, della socialità espressa lungo un complesso crinale di sussidiarietà verticale ed orizzontale in forme, quand'anche necessariamente pubbliche, non più prevalentemente statali.

Ma lo sforzo maggiore dovrà misurarsi in modo incisivo, sia nello Statuto che nel Regolamento, con la definizione del meccanismo, tecnicamente adeguato, di funzionamento dei rapporti tra i diversi organi regionali, e di questi con i poteri locali e la società lombarda. La distorsione interpretativa dello Statuto - per non dire di una vera e propria manomissione - cui abbiamo assistito in questi ultimi anni, ci suggerisce l'esigenza di una puntuale definizione delle attribuzioni delle competenze e dei confini. Infatti, è quanto mai necessario definire regole chiare in materia di attribuzione delle competenze, di certezza delle procedure, di *quorum* necessariamente qualificati, stante il regime elettorale maggioritario, evitando di affidare all'approssimazione del "rapporto politico" la funzionalità di un delicato meccanismo istituzionale e del circuito decisionale. Neppure assegnando esclusività all'interpretazione flessibile degli organi istituzionali, siano essi il Presidente o l'Ufficio di presidenza. *Terzietà, autonomia ed imparzialità* di questi livelli nell'applicazione dello Statuto o del Regolamento d'Aula, risultano sempre più sfocate e questo avviene, ben al di là delle intenzioni dei soggetti interessati, a seguito dell'introduzione del sistema maggioritario, del venire meno di riferimenti arbitrari imparziali e di fronte all'obiettivo esorbitanza di un potere presidenziale che ha affievolito l'autonomia consiliare.

La modifica costituzionale ha introdotto un cambiamento che riguarda una diversa forma di legittimazione e che, al tempo stesso, altera il precedente equilibrio tra i livelli istituzionali, in particolare tra Giunta e Consiglio. Se un nuovo e diverso equilibrio istituzionale non venisse rapidamente recuperato, le scelte a favore della governabilità e della stabilità - giustamente sostenute negli anni novanta - si esporrebbero "irreversibilmente" all'insidia di una progressiva *deriva presidenzialistica*. Una deriva destinata a svuotare ulteriormente i soggetti politici della partecipazione politica, nonché gli istituti consiliari della rappresentatività democratica, a riflettersi traumaticamente anche nel rapporto con il sistema autonomistico, a riaprire in modo incom-

ponibile la fenditura tra *regionalismo* e *municipalismo*.

L'insistenza con la quale una parte della cultura giuridica, anche di sinistra, ha accentuato, a partire dagli anni novanta, in modo unilaterale il ruolo presidenziale, evidenzia una chiave interpretativa dei processi ancorata ad una fase ormai datata, meritevole di un'analisi critica. Il superamento delle distorsioni dell'assemblearismo consiliare è risultato quanto mai opportuno per potere acquisire stabilità ed efficacia nell'azione di governo, per superare modelli di tipo consociativo, per approdare ad una concezione della governabilità intesa in termini dicotomici, anche in rapporto ad una rappresentatività democratica di tipo bipolare.

La stabilizzazione dell'esecutivo nel sistema locale e regionale è ormai punto acquisito, rafforzata dal sostanziale bipolarismo politico, mentre vanno invece valutate con attenzione le ripercussioni introdotte da un'elezione diretta, sovrapposta all'assemblea elettiva, che si vanno estendendo in profondità investendo, come una vibrazione sismica, complessi equilibri dell'ordinamento istituzionale.

La modifica costituzionale ha determinato una diretta legittimazione del Presidente, con il *suo* premio di maggioranza, il *suo* programma di governo, la *sua* Giunta. Una forma di investitura che configura la fattispecie d'un *organo monocratico*, che ha azzerato di fatto anche la collegialità della Giunta ed agisce senza alcun reale contrappeso istituzionale. Non solo. Con la modifica della l.r. 16/96 sulla dirigenza regionale si è determinato un cortocircuito nel rapporto con l'Amministrazione regionale, con i livelli apicali della struttura, in particolare con il Direttore Generale per l'esorbitante attribuzione di poteri sostitutivi del Presidente stesso.

In altri termini, la verticalizzazione presidenziale, sorretta dalla legittimazione diretta senza alcun altro momento di verifica e di riequilibrio, ha indotto un'interpretazione del ruolo dell'amministrazione pubblica in termini di modello aziendale, inteso come uno strumento attuativo in mano all'esecutivo, organizzato sulla base di un rapporto fiduciario, sempre più privatistico. Ma, come risulta evidente, tale impostazione si pone in rotta di collisione con l'art. 97 della Costituzione che afferma "l'imparzialità della pubblica amministrazione".

Questo lo stato di fatto nella transizione dal vecchio al nuovo Statuto.

Il Consiglio regionale vive, quindi, una profonda crisi, non solo di ruolo e di identità politica, ma di legittimazione e di rappresentatività. Una crisi che, in verità, risale lungo il corso del tempo ma che, a seguito dell'introduzione del presidenzialismo, viene fatta precipitare alle estreme conseguenze.

Il Consiglio è stato progressivamente spogliato di attribuzioni amministrati-

ve – e non solo di “bassa”, ma anche di “alta” amministrazione - dentro una cornice di esaltazione retorica di un ruolo legislativo, in realtà sempre meno praticato a seguito di una progressiva “deregulation”. Tali attribuzioni, di non facile gestione a livello dell’Aula consiliare, spesso di ambito locale e provinciale, sono state trasferite alla Giunta, ancor prima che incalzasse la legittimazione di supporto. Il Consiglio da parte sua non ha attivato un’adeguata risposta abbandonando progressivamente l’espressione dei pareri delle Commissioni, subendo anche una caduta della conoscenza necessaria per l’espletamento delle funzioni di indirizzo e di controllo da parte dei Consiglieri.

La cornice legislativa si è poi tradotta in molti casi nella definizione di principi così generali la cui applicazione delegata alla Giunta ha comportato la scrittura di regolamenti “applicativi” che costituiscono di fatto il vero atto normativo. Si pensi alla vicenda dei “buoni scuola” la cui legge era stata osservata dal Governo, in quanto prevedeva l’attribuzione del “buono scuola” alle famiglie di studenti frequentanti solo le scuole private, cui è seguita la formale correzione per comprendere studenti sia di scuole pubbliche che private. La sostanza del regolamento della Giunta non ha mutato l’intento originario reso possibile con l’introduzione dei parametri modellati *ad hoc* a vantaggio dei soli utenti di scuole private.

Il Consiglio ha perso, anche sul piano formale, le più significative prerogative (che interpretava già con difficoltà) perché non stabilisce più alcun rapporto istituzionale di fiducia con il Presidente e la Giunta, non approva il programma di governo, non ha più il monopolio della produzione normativa. Inoltre, non ha acquisito una legittimazione distinta da quella del Presidente (anche per questo risulta improprio il raffronto con il sistema USA), e non può “sfiduciare” il Presidente, se non decretando anche il proprio automatico autoscioglimento.

Ci si trova di fronte ad uno strano animale istituzionale con due teste (Presidente e Consiglio) ed un solo corpo (ovvero l’identica legittimazione popolare). Un animale che rinvia, più che alle specie catalogate dal diritto pubblico comparato, al mondo immaginario di J.L. Borges ed al suo “Manuale di zoologia fantastica”. Una separazione di livelli istituzionali, peraltro assai problematica, fatta nascere dal tronco di un unico voto, con modalità del tutto atipiche rispetto al contesto europeo.

Da più parti si è ritenuto possibile scandagliare in profondità, anche in base ad una futura nuova legge elettorale (“nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge”, come recita il nuovo art. 122 Cost.) se fosse davvero fondato l’automatismo che considera, a tutti gli effetti, *elezione diretta* la nomina a Presidente del capolista della lista che ha conseguito il maggior numero

di voti, senza che vi sia stato voto disgiunto nella legittimazione tra organo legislativo ed esecutivo. In altri termini un lavoro interpretativo volto a delimitare gli effetti di un discutibile automatismo.

Ma tale spazio è stato azzerato dall'interpretazione data dalla Corte Costituzionale che ha ritenuto la modalità di elezione prevista per il Presidente "assimilabile, quanto a legittimazione popolare acquisita dall'eletto, ad una vera e propria elezione a suffragio diretto"<sup>6</sup>.

Solo in parte lo Statuto potrà intervenire per ovviare ad alcune incoerenza o lacune presenti nella l. cost. 1/99. Ciò rende necessario operare anche una qualche forzatura interpretativa, nella convinzione che spazi reali siano aperti nelle "disposizioni transitorie" previste dalla legge stessa.

D'altronde è risaputo che la modifica costituzionale, introdotta pochi mesi prima delle elezioni (novembre '99), ha risentito di un eccesso d'urgenza e di approssimazione. Un'approssimazione confermata anche dalla discutibile decisione di mantenere per l'approvazione dello Statuto il voto della sola maggioranza assoluta dei componenti, senza ulteriore qualificazione, al punto che il nuovo statuto potrebbe essere approvato con il consenso di neppure tutta la maggioranza politica ed a prescindere dal contributo delle minoranze.

E' bene ricordare, a questo proposito, che il Consiglio Regionale della Lombardia nel '99 aveva approvato la proposta di modificare l'art. 12 dello Statuto, in modo da elevare a due terzi la maggioranza di voto necessaria per l'approvazione del proprio Regolamento. Una norma che meriterebbe d'essere riproposta nel nuovo Statuto, considerata l'importanza che il Regolamento riveste per l'attività di Consiglio.

La revisione dello Statuto dovrà necessariamente avere un carattere sistematico. Da parte del Polo era stata avanzata a suo tempo l'ipotesi di comporre con i nuovi Statuti le tessere di un mosaico che anticipasse la futura Costituzione. Ma alla prova dei fatti, l'iniziativa del Veneto, al di là dell'ostentazione di un contrattualismo esasperato nei rapporti tra Regione e Stato, si è rivelata di una sconcertante inconsistenza. Infatti, l'iniziativa assunta dal Presidente del Veneto ha prodotto un testo deludente per la tessitura giuridica, inadatto a reggere l'ambizione di una forte iniziativa.

Del mosaico statutario che doveva prefigurare per il Polo la nuova Costituzione rimangono in campo l'enfasi propagandistica e la forzatura leghista di una *devolution*, sempre più esposte al vento di una restaurazione centralista, pilotata dal Centro Destra.

In presenza di un quadro politico sottoposto a tensioni risulta difficile promuovere un effettivo *spirito costituente*. Ma, quanto meno su alcuni punti, la Regione potrebbe prefigurare alcuni elementi del modello di federalismo da

realizzare, aiutata anche dalla modifica del Titolo V.

Come è noto, il federalismo rappresenta non solo un trasferimento di competenze dal centro alla periferia, ma una profonda riorganizzazione dei poteri locali che modifica gli *assetti istituzionali*, il *modello sociale*, il *sistema di potere*.

Tra i rischi già richiamati nell'eventuale formulazione di uno *Statuto leggero*, va sottolineato anche quello di uno Statuto che si limiti a fissare alcune semplici regole, non impegnative sotto il profilo degli indirizzi sociali, corrispondente ad un modello vetero-liberale. Un rischio insidioso perché tale Statuto risulterebbe sostanzialmente esposto alla volontà arbitraria della maggioranza di governo che, senza un adeguato contrappeso consiliare, sarebbe indotta ad estendere la ramificazione di un sistema di potere pervasivo e prevaricante sul territorio, anche nella gestione diretta della spesa pubblica e dell'amministrazione, oltre che nel rapporto con le autonomie locali.

Una prima questione che va precisata riguarda il rapporto con le *autonomie locali* e, per altri aspetti, con le *autonomie funzionali*, ovvero con enti quali: Camere di Commercio ed Università.

Come è noto, un nuovo comma dell'art. 123 Cost. stabilisce che lo Statuto "disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali".

Una tale definizione richiama il percorso di una riflessione svolta in occasione dell'applicazione della legge Bassanini 59/97. Infatti, in fase di formulazione della l.r. 1/2000, attuativa in particolare del d.lgs. n. 112/98, si è concretizzata una soluzione dal profilo non convincente per quanto riguarda la partecipazione degli enti, infatti la "Conferenza regionale delle Autonomie" prevede in Lombardia anche la partecipazione delle autonomie funzionali.

La proposta inizialmente formulata con la equiparazione di ruolo tra autonomie locali ed autonomie funzionali dava luogo a rilevanti contraddizioni ed incongruenze. A che titolo Rettori, Presidi o Presidenti di Camere di Commercio dovessero esprimere parere obbligatorio su rapporti e ripartizione di risorse tra Regione ed Enti locali non era dato sapere. Alla fine la soluzione individuata ha previsto su determinate materie una diversificazione di pronunciamenti tra i rappresentanti delle Autonomie territoriali e quelli delle Autonomie funzionali.

Il punto più rilevante da definire riguarda il futuro di questa Conferenza nell'ambito dello Statuto, per l'idea che abbiamo della Regione, che va intesa – come efficacemente sottolinea l'assessore emiliano, L. Vandelli - come *Federazione delle città e dei territori*.

La sede dove poter ritrovare la presenza del sistema autonomistico non può che essere rappresentata da un livello assimilabile ad una seconda Camera re-

gionale, cioè da un *Consiglio delle autonomie locali*. E' questa una scelta importante che comporta però anche una necessaria distinzione di ruolo tra il Consiglio delle autonomie locali ed una possibile *Conferenza (o Forum) delle autonomie funzionali*.

Nella relazione svolta in sede di Commissione Statuto, E. Balboni ha delineato, riprendendo un'immagine di De Rita, la necessità di uno *spazio tenda* capace di mettere a frutto la poliarchia regionale e di raccogliere le diverse autonomie territoriali, sociali e funzionali. In altri termini, il Consiglio delle autonomie dovrebbe corrispondere all'esigenza di "far respirare la società regionale" per mettersi "in connessione con gli istituti della forma di governo regionale"<sup>7</sup>.

Un progetto ambizioso che si spinge ben al di là del testo costituzionale per offrire il terreno della rappresentazione, e non tanto della rappresentanza che spetta al Consiglio regionale, ai diversi soggetti. In questo "spazio tenda" secondo Balboni dovrebbero trovare accoglienza i portatori di nuove esigenze (lavoratori atipici, popolo delle partite IVA, immigrati...), esponenti del volontariato sociale, comunità intermedie e formazioni sociali, sindacati di lavoratori e di imprenditori, rappresentanze artigiane. E poi ancora le autonomie funzionali, quali Camere di Commercio, Università e Fondazioni bancarie, cui ovviamente si aggiungerebbero Comuni, Province e Comunità Montane.

Non risulta chiaro come possa concretizzarsi un meccanismo così complesso e diversificato di rappresentazione sociale e come un tale *forum* possa effettivamente incidere nella vita istituzionale regionale. Le obiezioni di fondo mosse da più parti, in particolare dall'on. Mino Martinazzoli in sede di Commissione, fanno emergere le rilevanti difficoltà a realizzare un tale disegno, anche alla luce della stessa negativa esperienza della Conferenza regionale delle autonomie, istituita con l.r. 1/2000.

Pare quindi più realistico delineare un processo partecipativo che tenga distinto il ruolo delle autonomie territoriali, con la costituzione di un Consiglio cui attribuire compiti determinati, con particolare riferimento ai pareri *obbligatori*, e per taluni aspetti anche *vincolanti*, su materie riguardanti i bilanci, gli atti fondamentali di programmazione (Piano Regionale di Sviluppo, Documento economico-finanziario), attribuzione delle competenze agli Enti locali, Piano Socio-sanitario. Nel contempo, aprire lo spazio istitutivo di *Conferenze (Forum) delle autonomie funzionali*, anche in questo caso distinguendo ambiti di competenza che non possono certo veder sovrapposta l'attività del Volontariato o di una Università, con quella d'un Sindacato di impresa o di una Fondazione Bancaria<sup>8</sup>.

Ma al fondo della necessaria distinzione sta la diversa natura delle auton-

mie funzionali che, con particolare riferimento alle Camere di Commercio, hanno rappresentatività – in base alla l. 580/93 – degli interessi del sistema delle imprese, quanto meno in funzione prevalente. Dunque enti rappresentativi, più che amministrativi. Se il legislatore, in particolare con la l. 59/97, ha teso a distinguere la *rappresentanza* della volontà politica e della collettività generale (Enti locali) dalla *rappresentatività* degli interessi settoriali (Autonomie funzionali) risulta difficile superare tale distinzione per la costituzione di organismi istituzionali onnicomprensivi, che non si riducano ad avere compiti meramente consultivi. Dopotutto, il fatto che “lo svolgimento delle funzioni devolute all’ente ad autonomia funzionale avviene sotto il controllo delle categorie sociali cui ciascun ente fa riferimento”, e la diversa natura delle varie Autonomie funzionali, comprensive in maniera approssimativa anche delle Fondazioni, rischiano di essere poco utilmente componibili in uno spazio genericamente assembleare.

Ciò non significa escludere punti di comune impegno tra i due livelli, locali e funzionali, con riferimento a determinate materie, ma diventa difficile immaginare il funzionamento di un Consiglio, costretto (come avviene oggi per la Conferenza) a dover distinguere le attribuzioni spettanti ai componenti stessi, rappresentanti delle diverse autonomie, locali o funzionali.

Anche altre soluzioni paiono difficilmente sostenibili (si pensi al trasferimento su scala regionale di un modello Cnel, per intenderci), né si ritiene possibile pensare ad una seconda camera di tipo “corporativo”, sostitutiva cioè degli strumenti di *contrattazione* e di *concertazione* tra le parti sociali (sindacali ed imprenditoriali) necessari per assicurare la partecipazione di quella articolata *poliarchia* che caratterizza la società lombarda.

Anzi, se va tratta una lezione dalle esperienze che in questi anni hanno caratterizzato vari “Tavoli regionali di concertazione”, nonché gli accordi sottoscritti, è proprio quella di diffidare dalla consociazione indistinta delle varie forze, al punto da risultare più significativo e legittimante l’atto formale della sottoscrizione dell’accordo che il merito, per non parlare poi della verifica puntualmente mai eseguita dai sottoscrittori stessi.

Il problema del Consiglio delle Autonomie assume poi rilievo sotto il profilo dell’effettiva autonomia dall’esecutivo. Un problema delicato perché l’esperienza ha evidenziato un uso strumentale degli accordi sottoscritti per condizionare lo stesso Consiglio regionale, come è avvenuto su questioni importanti come la sanità lombarda. In altri termini se il *dominus* dell’iniziativa riguardante la convocazione dei Tavoli di concertazione o del *forum* di partecipazione delle autonomie locali e funzionali rimane la sola Presidenza della Giunta si approda ad una situazione paradossale: istituti pensati per allargare la partecipazione e la sfera decisionale in ambito regionale finiscono per tradursi in

strumenti di condizionamento dell'attività legislativa del Consiglio - per non dire poi del ruolo delle opposizioni - attivati soltanto in ragione degli obiettivi che l'esecutivo in un determinato momento si prefigge di conseguire.

Lo Statuto deve poter corrispondere pienamente alle esigenze di *autonomia del Consiglio*, con il potenziamento degli strumenti di legislazione, di controllo e di garanzia per le minoranze e per gli istituti di democrazia partecipativa.

Si tratta non tanto di opporsi, come sostengono alcuni studiosi, alla tentazione di riportare sul Consiglio i precedenti poteri decisionali, ma di definire un nuovo ruolo per riequilibrare la personalizzazione presidenziale della leadership, per coniugare al meglio *rappresentatività, partecipazione, governabilità*.

Il *contratto*, come taluni lo definiscono, tra presidenza ed elettorato non viene stipulato per essere verificato solo a scadenza quinquennale, facendo venire meno in questo modo l'esigenza democratica di un rapporto di verifica continuativa. Infatti, il tema della legittimazione del potere non corrisponde ai canoni riduttivi di una interpretazione civilistica di un rapporto tra contraenti.

Gli interventi del Presidente Fontana e dell'on. Formigoni<sup>10</sup> hanno aperto alcuni spiragli verso il ruolo del Consiglio che vanno verificati alla luce di una valorizzazione del ruolo *legislativo*, di *programmazione*, di *indirizzo*, di *garanzia* e di *controllo* del Consiglio stesso.

Vi è inoltre un problema che merita attenzione e riguarda una possibile soluzione di *terzietà*, in caso di conflitti interistituzionali. E' evidente che un voto d'Aula, soprattutto in regime maggioritario, non rappresenta la modalità più "obiettiva" per dirimere contrasti di legittimità. E' interessante che il presidente Fontana abbia affrontato il problema degli *organi di garanzia*, chiamati a risolvere "i problemi di alto contenzioso istituzionale in seno alle Regioni, tra Giunta e Consiglio, tra altre istituzioni e Regione". Così come risulta interessante l'ipotesi di introdurre forme di codecisione o l'espressione consiliare di pareri per nomine in enti di particolare importanza (Enzo Balboni ricorda a questo proposito l'esperienza USA del parere/controllo del Senato sulle nomine presidenziali). Così come l'espressione di pareri da parte del Consiglio o degli Enti locali, con valutazione sulle candidature per i vertici amministrativi, compresi quelli delle Aziende sanitarie.

Ma il problema che forse più di tutti investe il ruolo del Consiglio è rappresentato dalla nuova situazione che si registra sul piano delle *fonti normative* ed è questa una questione non solo di tecnica legislativa, ma più propriamente di decisione politica.

Un problema "drammatico", è stato sostenuto, perché "nel particolare contesto delle Regioni, fornire l'esecutivo dello strumento regolamentare ha poi la con-

seguenza di far perdere di significato la stessa funzione legislativa del consiglio”<sup>11</sup>. Come ricorda Bin, il nuovo sistema “abrogando il modello di governo regionale parlamentare-assembleare, ha abrogato anche la sua prima e più evidente proiezione sul sistema delle fonti: l’esclusività del potere normativo in capo al consiglio regionale”. La legge regionale viene vista come un impedimento ad un rapido ed agile intervento dell’esecutivo, come un limite imposto ad “un presidente della giunta regionale che non riesce a esercitare in pieno poteri e responsabilità adeguati alla sua forte legittimazione elettorale”.

Anche sul piano teorico si è fatta strada la convinzione che se la legge è espressione dell’organo rappresentativo della Regione, il presidente con l’elezione diretta concentra su di sé, in qualità di organo monocratico, la responsabilità politica, quindi anche legislativa, degli elettori.

Da anni ormai è invalso l’uso in Lombardia di procedere in modo spregiudicato ad una definizione dell’attività legislativa per via amministrativa e regolamentare.

La ridondanza delle procedure assembleari ha fornito argomenti a favore di sbrigative semplificazioni. Si pensi al ruolo improprio del *collegato al bilancio*, che ha assunto anche su materie non finanziarie il ruolo di *legge-omnibus*, sostanzialmente *blindata* e che nell’esperienza di Consiglio, per esempio, ha comportato in una occasione la modifica in blocco di una cinquantina di leggi. Si pensi al recepimento del d.lgs. 76/2000 sulla legge di bilancio, che per superare la frammentazione dei “capitoli di spesa” ha introdotto le “unità previsionali di base”, con modalità che inducono a compiere un errore di segno opposto, ovvero quello di assicurare discrezionalità pressoché assoluta alla Giunta e la messa in mora del Consiglio.

L’esigenza di semplificazione dell’attività regionale è fondata, ma ci sembra sbagliato procedere con lo svuotamento delle funzioni consiliari. Vi sono infatti strumenti statutari e regolamentari, in parte già introdotti in Consiglio nel ’99 con una apposita modifica regolamentare, che consentono di evitare la frammentazione delle rappresentanze e un’eccessiva estensione dei poteri di veto o dell’ostruzionismo, ma soprattutto di investire maggiormente dell’attività legislativa e degli atti di programmazione le commissioni e di realizzare un’organizzazione programmata dei lavori d’Aula e di Commissione. La stessa introduzione di procedure semplificate, fatte proprie dal Consiglio, per la redazione di Testi Unici e l’approvazione delle leggi di semplificazione è un’ulteriore riprova delle possibilità di snellimento, peraltro condiviso dalle opposizioni.

Sono queste alcune problematiche non di natura tecnica, ma politico-istituzionale. Come in effetti si è dimostrato sulle questioni del buono-scuola o de-

gli accreditamenti per le strutture ospedaliere, per le quali l'attività "regolamentare" è risultata non meramente "applicativa" della legge, bensì un *atto di programmazione* che ha definito il contenuto effettivo delle leggi stesse.

Il fatto che con la l. cost.1/99 sia stata tolta la potestà regolamentare come materia esclusiva del Consiglio non significa automaticamente che tale potestà sia stata posta in capo alla sola Giunta. Tale potestà va disciplinata a livello di Statuto, introducendo una distinzione tra i diversi atti regolamentari e stabilendo modalità di rapporto tra Consiglio e Giunta, anche per quanto concerne l'attività regolamentare di tipo *concorrenziale* o *concorsuale*. Lo stesso presidente Fontana ha sostenuto che "si dovranno prevedere ambiti di riserva a favore del Consiglio Regionale anche in materia regolamentare", dove la natura del provvedimento preveda una possibile incidenza sulla prerogativa di indirizzo, di programmazione o di garanzia.

Anche l'espressione dei *pareri* da parte delle Commissioni merita attenzione; su materie precise essi costituiscono uno strumento di partecipazione e di controllo quanto mai opportuno, che non può essere contrapposto alle forme di controllo successivo, anch'esse necessarie, ma non esaustive. Anche perché il controllo *ex post* in alcune materie di competenza regionale risulterebbe applicato su decisioni - si pensi alle infrastrutture, alla programmazione di impianti, alle attività di tipo urbanistico ed ambientali - i cui effetti risultano irreversibili.

Pare quindi fondata l'opinione di Bin che sostiene come lo Statuto possa prevedere l'espressione del "parere anche sui principali atti dell'esecutivo, regolamenti compresi, purché garantisca la certezza dei tempi". Certezza sui tempi che nessuno mette in discussione.

Il riequilibrio con l'esecutivo posto in condizione di vantaggio si presenta come un problema particolarmente delicato. Il vantaggio, in primo luogo, viene assicurato dal fatto che senza l'interposizione di Consiglio e di leggi regionali la Giunta è già in condizione di emanare i regolamenti persino in applicazione delle norme statali e comunitarie<sup>12</sup>. Si tratta di affrontare il problema sotto diversi aspetti, in primo luogo regolando il concorso tra le fonti anche attraverso il meccanismo della *riserva di legge e di regolamento* e il controllo del *principio di legalità*.

E' del tutto evidente che lo Statuto debba intervenire con rigorosità in merito alla definizione delle riserve di legge, in modo da garantire la competenza normativa del Consiglio. Non meno importante la riserva di regolamento al fine di evitare sconfinamenti di competenze sia della Giunta verso il Consiglio, che del Consiglio - in forza di una legge - verso la Giunta. Anche se il problema più rilevante è quello di tutelare il Consiglio per impedire che la Giunta disciplini con normativa secondaria ambiti di competenza consiliare.

Non sarà facile, ma va ricercato un punto di equilibrio per evitare che, da una parte, una legge si debba far carico della tortuosità dei procedimenti amministrativi o che, dall'altra, si confonda una legge regionale con l'espressione di un generico indirizzo che affida poi ad un atto amministrativo di Giunta l'effettiva definizione del contenuto normativo.

Anche in questo caso si ripropone il problema di un organismo arbitrale che, in modo preventivo, possa dirimere gli eventuali conflitti di competenza, in modo analogo – come suggeriscono alcuni studiosi - a quanto fa il *Conseil constitutionnel* nell'esperienza francese.

Come si può garantire una riserva di regolamento?<sup>13</sup> E' questo un problema complesso perché il presidente del Consiglio non ha poteri di fermare una legge che lede lo statuto, né si può ritenere ragionevole che sia il Governo nazionale ad interferire per assicurare il rispetto dell'applicazione dello Statuto e del Regolamento, in particolare sulle questioni riguardanti i procedimenti, un'interferenza del tutto politica in ogni caso.

Se si vuole evitare una definizione destinata a rimanere lettera morta, se si intende presidiare il confine in modo da evitare le violazioni del riparto di competenze, senza più neppure la possibilità di esercitare la remota possibilità di un ricorso di legittimità presso il Commissario di governo, “è necessario – come rileva R. Bin – che lo Statuto introduca un meccanismo *infra-procedimentale* di difesa del riparto di attribuzione, un meccanismo che operi prima della deliberazione finale della legge”<sup>14</sup>. Un controllo esercitato da un organo arbitrale incaricato di dirimere in via preventiva gli eventuali conflitti di competenza, quindi interno al procedimento legislativo, simile a quello introdotto dalla Costituzione francese. Soluzioni anche diverse sono possibili, ma in qualche modo dovranno preservare un *referente di terzietà*, che non faccia soggiacere il funzionamento dello Statuto alla logica di maggioranza, con conseguente manomissione degli equilibri statutari.

## SISTEMA REGIONALE A DOPPIA CENTRALITÀ

Il rapporto tra Consiglio e Giunta, tra attività legislativa e amministrativa, risulta particolarmente complesso e, come abbiamo rilevato, soggetto ad interpretazioni divergenti. Il Consiglio vive oggi una “forma di sudditanza” verso il Presidente. Tale problema può essere affrontato non con un semplice stacchiamento di competenze tra i due organi, bensì con una riscrittura dell'intero meccanismo decisionale regionale che stabilisca con certezza “che non vi può essere preminenza del governo sull'assemblea, né dell'assemblea sul governo”<sup>15</sup>.

Un equilibrio che possa reggere su un sistema a *doppia centralità* non si presenta per nulla facile, anche perché la tendenza in atto a livello regionale si muove nella direzione di assicurare agli esecutivi la preminenza sulle assemblee e sul sistema autonomistico. La ricerca di una tale preminenza si evidenzia frequentemente anche nello svolgimento dell'attività ordinaria, con ripetuti tentativi di servirsi dei *Collegati* alla legge finanziaria regionale, piuttosto che della limitazione del "potere di indirizzo" del Consiglio per ridimensionare il ruolo degli Enti Locali e svuotare la funzione legislativa consiliare.

In un suo intervento R. Bin parla esplicitamente "di un drammatico problema di ruolo" del Consiglio di fronte alla Giunta e fa derivare da questo la necessità di "reinventare il ruolo del Consiglio", in un sistema a "doppia centralità"<sup>16</sup>.

Il ruolo del Consiglio va però considerato non solo in rapporto alla definizione dei confini che lo separano dalla Giunta o dello spazio vitale da assicurare alle minoranze, che pure è problema reale, ma come *questione di rappresentatività* democratica rispetto al sistema autonomistico ed alla società lombarda. In altri termini, il processo delineato va esaminato non solo per gli aspetti funzionali di una ingegneria istituzionale, quanto piuttosto perché esso tende a saldare la *riforma presidenzialista* al valore di un *progetto politico*.

L'idea di un *doppio baricentro*, o di una *doppia centralità*, tra Presidenza e Consiglio, risponde anche all'esigenza di ricomporre la divaricazione che rischiosamente si è aperta tra *sedi istituzionali* e *sedi decisionali*, tra organi statutari e struttura di potere.

E non si tratta solo di un rafforzamento del Consiglio, come lascia intuire Formigoni, a scapito dei poteri centrali dello Stato, se poi l'ambito effettivo delle competenze, una volta approdate in Regione, slittano inesorabilmente verso la Giunta, con modalità già ampiamente sperimentate in questi anni.

Risulta evidente che la scelta si è collocata all'interno di un processo di definizione della governabilità, con l'intento di alleggerire il potere esecutivo dal gravame di un'attività assembleare, dalla ingovernabilità dell'Aula, per non dire poi dei fenomeni di consociazione o di trasformismo politico. Ma il richiamo all'efficienza delle istituzioni, spesso ha mascherato l'obiettivo reale di voler sottrarre trasparenza e controllo dei meccanismi decisionali.

Non è mancata, a questo riguardo, una riflessione particolarmente critica sul piano della dottrina che nel richiamo ad uno dei fondamenti dello stato di diritto ha evidenziato il venire meno del principio di separazione e di limitazione dei poteri, con una conseguente alterazione dell'equilibrio costituzionale<sup>17</sup>. In altri termini, la l. cost. 1/99 avrebbe introdotto un meccanismo atipico che non adotta il bilanciamento dei poteri che i sistemi, sia presidenziale che parlamentare, prevedono al fine di limitare un eccesso di concentra-

zione del potere. Uno squilibrio che in particolare si registra nella subordinazione dell'Assemblea consiliare, del tutto priva – fatte le ovvie proporzioni - dei contrappesi del modello presidenziale statunitense, perché “il Consiglio regionale è del tutto privo dei poteri (e del peso politico) del Congresso americano” o di un ruolo quale ad esempio viene attribuito al Senato con il voto sui membri dell'esecutivo proposti dal Presidente.

In rapporto poi alla forma di governo parlamentare è mantenuta la possibilità per il Consiglio di sfiduciare il Presidente, ma con la conseguenza di un automatico scioglimento del Consiglio, che ne travolge il normale significato. Infatti, se per sfiduciare il presidente l'Assemblea deve azzerare se stessa “lo strumento di cui essa dispone per attivare la responsabilità politica del governo regionale è reso praticamente inoperante”<sup>18</sup>. Detto altrimenti, la rappresentanza politica è subordinata all'esecutivo, presidenziale e neppure collegiale, l'organo rappresentativo ad un organo monocratico di governo che una volta eletto risulta blindato da un'esasperata personalizzazione del potere. Tale processo verticalizza il meccanismo decisionale al punto da condizionare direttamente l'intera struttura dirigenziale e la dinamica stessa dei soggetti politici che operano nelle istituzioni.

Nella vicenda di un regionalismo, inteso come una nuova forma di concentrazione territoriale del potere, si riflette non solo una crisi più generale degli istituti del parlamentarismo, ma anche il tentativo di definire un nuovo *spazio politico* - omogeneo più che rappresentativo, selettivo più che inclusivo - caratterizzato dall'ambizione di stabilire un forte profilo identitario da esibire come fattore coesivo, anche in contrapposizione ad altre realtà regionali.

In particolare, l'attenzione critica va riportata, come ci suggerisce R. Dahrendorf, sulla ricerca esasperata di localismo e di “regioni omogenee”, su una visione dell'autogoverno sempre più delimitato da confini. Radicalizzando le valutazioni, e con attenzione alle vicende europee, Dahrendorf si spinge ad affermare che un certo regionalismo “presenta una sfida più insidiosa ai valori dell'ordine liberale” e che “a metà strada tra lo Stato-nazione e la comunità locale, ci sono le regioni, che forniscono tentazioni per demagoghi e leader senza scrupoli”<sup>19</sup>.

L'affermarsi di tendenze populiste, alimentate anche dall'uso politico e dal monopolio dei sistemi comunicativi di massa, ridimensiona l'idea di democrazia al valore di un periodico “sondaggio” del consenso popolare, con conseguente svuotamento dei principi di garanzia. La democrazia nasce come divisione e separazione dei poteri, prima ancora che come partecipazione e consenso diffuso. E' questa la componente liberale di una democrazia che rischia di essere sovvertita dalla “tirannide della maggioranza”, resa possibile dai sistemi di controllo che la democrazia di massa ha conosciuto nei sistemi totalitari.

Sul piano concreto, questa riflessione rinvia alla necessità di porre l'attenzione non solo sui sistemi di governo, ma anche sui sistemi di garanzia e di rappresentatività, sullo statuto dell'opposizione, sull'autonomia dell'ordine giudiziario, nonché sul ruolo sempre più decisivo dei c.d. "poteri neutrali"<sup>20</sup>. La questione dei poteri neutrali – sottolinea S. Cassese – assume crescente importanza a fronte della concentrazione di funzioni nell'esecutivo e coinvolge il ruolo del Presidente della Repubblica, dei Presidenti delle Assemblee parlamentari, in modo da evitare che diventino "poteri partigiani", anche ricorrendo a meccanismi di elezione che rendano necessario un consenso più ampio della sola maggioranza d'Aula.

In Regione tale problematica assume connotazioni nuove in assenza sia di "poteri neutrali", che di norme di garanzia per le minoranze, anche nelle forme minime previste a livello di Enti Locali, con l'affidamento alle minoranze delle presidenze delle Commissioni di controllo economico-finanziario o delle Commissioni di inchiesta.

Il trasferimento dell'elezione diretta degli esecutivi, maturata nelle amministrazioni locali, alle assemblee legislative apre alcuni rilevanti problemi. Nell'ambito degli enti amministrativi il rilevante ruolo del Sindaco e della Giunta viene esercitato prevalentemente in compiti gestionali ed avviene comunque all'interno di una cornice definita da livelli legislativamente sovraordinati di carattere regionale o parlamentare. In altri termini il ruolo di un Sindaco eletto direttamente, quindi con una forte concentrazione di potere amministrativo, trova comunque un limite stabilito da regole fissate con legge, approvate da altri livelli istituzionali ed alle quali deve attenersi.

Situazione ben diversa risulta essere quella di un esecutivo regionale, a tal punto potenziato dall'elezione diretta da essere esso stesso il *motore legislativo* che fissa i propri comportamenti in base a regole stabilite con proprie decisioni od assunte da un'Assemblea legislativa entro cui esercita il ruolo del *dominus politico*. Questa valutazione critica evidenzia la logica di un *meccanismo autoreferenziale*, solo apparentemente paradossale, che corrisponde esattamente alla nuova realtà di un sistema presidenziale privo di bilanciamenti.

A questo proposito si considerino due aspetti.

Prima della modifica del Titolo V, le Regioni si vedevano assegnato dalla Costituzione, in base al precedente art. 117, un potere legislativo in materie di competenza tassativamente elencate e legiferavano "nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale". A questo, poi, si era aggiunto l'art. 3 della l. 382/75 che attribuiva allo Stato "la funzione di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative delle regioni" in quanto attinen-

ti ad esigenze di carattere unitario. Non è qui il caso di soffermarsi sull'uso eccessivamente penetrante che i Governi hanno fatto di quest'ultima norma, al punto da favorire l'accentramento delle decisioni ed un uso improntato alla discrezionalità politica, in presenza di schieramenti politici contrapposti tra governo nazionale e livelli regionali.

Non a caso la cancellazione di tale norma è stata una delle battaglie più qualificanti a metà degli anni novanta promossa da diverse Regioni, ed in particolare dalla Lombardia, anche attraverso la proposta di un referendum abrogativo. Una battaglia che ha ottenuto un positivo risultato nella legge Bassanini con l'abrogazione sia di tale norma, che del relativo recepimento all'art. 4 del DPR 616/77. Ma per quanto discutibile – soprattutto nell'uso disinvolto e centralistico che ne è stato fatto – tale principio sul piano del sistema disponeva di una propria *ratio*: lo Stato cedeva sovranità legislativa alle Regioni in determinati ambiti, queste legiferavano in Consiglio regionale stabilendo norme per la Giunta, e nel contempo il Governo (e per taluni aspetti il Parlamento) attivava “la funzione di indirizzo e di controllo” ed entrava in campo con funzione di controllo il Commissario di Governo.

Con la modifica del Titolo V, tale sistema muta radicalmente. Il “rovesciamento” dell'art. 117 attribuisce alle Regioni potere legislativo pieno in tutte le materie che non siano tassativamente escluse ed assegnate allo Stato, la potestà legislativa ha come unico limite sul piano interno il “rispetto della Costituzione”, ed il Commissario di Governo con la l. cost. 1/99 è stato abrogato. Ciò significa determinare una dilatazione rilevante della potestà legislativa a livello regionale e, nel contempo, un abbassamento delle forme di limitazione e di reciproca regolazione nei rapporti tra i vari organi e livelli istituzionali. L'estrema *ratio* di un possibile ricorso alla Corte Costituzionale per ristabilire un equilibrio istituzionale non risolve certo il problema del funzionamento *fisiologico* del sistema.

A questo punto sorge un problema di “sistema” che porta necessariamente ad esaminare come questo duplice processo – *dilatazione legislativa e riduzione della regolazione* – possa innestarsi in una Regione riformata dalla l. cost. 1/99. Un interrogativo complesso a cui può essere data una risposta sufficientemente chiara nel registrare come l'*effettiva* potestà legislativa - divenuta non soltanto molto rilevante, ma *originaria* e non più derivata dallo Stato – si sia progressivamente trasferita al livello esecutivo della Regione o, per meglio dire, al Presidente della Giunta eletto direttamente.

Una conclusione critica cui si può agevolmente approdare seguendo il ragionamento degli stessi studiosi che una tale impostazione hanno sostanzialmente condiviso.

In una comunicazione svolta per la Regione Emilia Romagna, C. Fusaro<sup>21</sup> ha sostenuto, e con fondamento, che “i consiglieri regionali, come organo nel suo complesso, sono vassalli dell’elezione del Presidente” e che per quanto riguarda il Consiglio il cittadino contribuisce solo a stabilire le quote di ripartizione interne alle forze di maggioranza o di opposizione.

In secondo luogo, vengono fissate le disposizioni *inderogabili*, ovvero disposizioni che non muterebbero anche nell’ipotesi che si tornasse ad una forma di governo consiliare-parlamentare. Tra queste “l’attribuzione al Presidente, comunque espresso, di una funzione di direzione politica, unitamente alla relativa responsabilità”. Al Consiglio, secondo Fusaro, rimangono in capo esclusivamente *funzioni di indirizzo integrativo* “nell’ambito delle linee d’indirizzo che nascono già nel rapporto Presidente-Corpo elettorale” ed aggiunge al di là di queste funzioni “non riesco a capire come il Consiglio... possa avere un vero ruolo incisivo di controllo, quando è organo formato in maniera subordinata all’elezione del Presidente, a sua immagine e somiglianza”.

Una tale visione presenta però un limite di astrattezza del tutto evidente in quanto immagina realistico un “*government with the mandate*”, rappresentato da un programma *elettorale* (elettorale, perché neppure più sottoposto al voto di Consiglio), inteso come una specie di contratto di tipo privatistico “istituzionalmente molto rilevante”.

Possiamo davvero pensare, nell’epoca delle grandi semplificazioni mediatiche e degli *spot*, che un programma elettorale condizionato principalmente dall’esigenza della raccolta di consenso possa adeguatamente fissare un indirizzo programmatico di un’intera legislatura? E’ realistico pensare che un programma possa prevedere fatti ed avvenimenti economico-sociali destinati a cambiare radicalmente le condizioni? Ed un cambio di programma, meramente inteso come un contratto di diritto privato, non dovrebbe anch’esso comportare lo scioglimento del Consiglio? Ed una tale evenienza da chi verrebbe stabilita? Eppure è proprio di questi mesi la realtà di programmi costruiti sull’onda di una economia in crescita che non hanno più alcun riscontro nella realizzazione dei propri stessi obiettivi. E’ sufficiente guardare ai cambiamenti in atto per rendersi conto del valore effettivo dei programmi elettorali. Scenari di guerra, terrorismo, tracolli di borsa, collasso di bilanci pubblici, per dire di alcuni fattori internazionali che hanno semplicemente fatto cestinare programmi ed obiettivi di Governi nazionali e regionali, quand’anche fossero stati stesi seriamente anche solo lo scorso anno. E con le conseguenti ricadute su scala territoriale per il *welfare* locale, le politiche delle infrastrutture o per quant’altro.

Se in tale situazione ci si limita ad affermare che il ruolo del Consiglio, quindi anche dei Consiglieri della stessa maggioranza politica, è semplicemente

di *indirizzo integrativo*, tanto vale sostenere che al Presidente viene dato un mandato *legislativo* pieno, per realizzare un programma che verrà o meno rispettato, su cui un giudizio verrà espresso dagli elettori, ma soltanto allo scadere del quinto anno di governo. Fatta salva l'espressione di un voto di sfiducia che però, nel prevedere l'automatico scioglimento del Consiglio, diventa semplicemente un'arma spuntata.

Il pericolo che si evince da tali valutazioni è quello di trovarsi tendenzialmente di fronte non tanto ad una *democrazia di mandato*, bensì ad un *mandato* che per l'arco della legislatura rischia di essere a *democrazia dimezzata*. Convergono in una tale impostazione due visioni non convincenti della politica, l'una di impronta aziendale, quasi che il programma elettorale possa essere considerato un piano aziendale che un amministratore delegato è tenuto a realizzare a prescindere dall'assemblea degli azionisti, l'altra quella che ritiene necessario svincolare il decisore politico da "lacci e laccioli" della democrazia rappresentativa. Visioni, queste, che snaturano lo spazio democratico della politica, che progressivamente si trasforma da *agorà* della rappresentanza, della mediazione e del confronto in una desertificazione della dialettica politico-istituzionale. Un deserto da cui si erge la verticalizzazione piramidale del potere ed a cui specularmente non può che contrapporsi un antagonismo di tipo extra-istituzionale o, più semplicemente, mediatico-propagandistico.

## FORMA DI GOVERNO REGIONALE

Dalle considerazioni fin qui svolte risulta evidente la necessità di riproporre una riflessione critica sulla l. cost.1/99, che possa comportare anche una sua modifica. È comunque opportuno rilevare che i processi di concentrazione di potere - la c.d. "deriva presidenzialista" - che in Lombardia si sono registrati nei diversi settori non possono essere fatti esclusivamente risalire all'elezione diretta introdotta con legge del '99. Il confronto che in sede di Commissione Statuto si è sviluppato tra i consiglieri P.A. Ferrari e M. Martinazzoli evidenzia, al riguardo, la diversità di valutazione presente anche all'interno del Centro Sinistra, che porta Ferrari a respingere l'automatismo di "un corto circuito diretto tra la degenerazione presidenzialista in Lombardia e l. 1/99" e ad evidenziare come in altre Regioni ben diversi risultino i rapporti tra Consiglio e Giunta, tra Regione ed Enti territoriali<sup>22</sup>.

In particolare, se la scelta conclusiva fosse quella di mantenere un sistema di tipo presidenziale, risulterebbe indispensabile adottare un modello coerentemente *duale* ed affrontare il problema della separazione netta dei poteri tra Giunta e Consiglio, prevedendo una distinzione che renda possibile - come avviene nel modello presidenziale USA - anche la formazione di maggio-

ranze diverse tra Congresso e Presidente, intesa come forma di controllo consapevolmente voluta dagli elettori per limitare il potere del Presidente.

A tale riguardo, però, si tratta di valutare l'effettiva percorribilità di questa ipotesi in primo luogo considerando le reali possibilità di modifica aperte in sede parlamentare, che allo stato dell'arte non risultano particolarmente ampie. Ma va altresì posta l'attenzione sulla sostanziale diversità storica ed istituzionale rispetto agli USA, anche per quanto riguarda la disciplina di voto dei partiti in Aula, che caratterizza l'esperienza italiana (ed europea), e che potrebbe portare ad un blocco del sistema di rapporti tra Presidente e Parlamento.

In tutti questi anni si è assistito in Italia ad una spiccata ed ondivaga vocazione all'improvvisazione di modelli istituzionali ed anche questo fatto deve suggerire oggi una maggiore cautela ed un serio ripensamento.

Al tempo stesso, di fronte alla scadenza della formazione di un nuovo Statuto, risulta non meno importante comprendere lo spazio effettivo di decisione affidato all'applicazione della normativa costituzionale.

Si tratta - almeno in questa fase - di non sfuggire alla necessità di misurarsi con la normativa vigente, in modo da concentrare l'attenzione sulle possibilità realmente offerte dal legislatore costituzionale, ragionando per analogia sulle forme di governo tradizionalmente previste e studiate con riferimento al Parlamento ed al Governo nazionali, ed introducendo gli opportuni adattamenti per le istituzioni regionali. In questo facilitati dal fatto che si riflette comunque su livelli legislativi e di governo, seppure a diversa scala territoriale, con Regioni potenziate nella loro attività legislativa dalla modifica costituzionale del Titolo V ed a tutti gli effetti ritenute soggetti legislatori.

Con riferimento ai modelli generali risulta evidente la difficoltà di introdurre su scala regionale un *presidenzialismo*, analogo a quello Usa, od un *semipresidenzialismo* di tipo francese, che come è noto sono modelli che prevedono entrambi la doppia e separata manifestazione di volontà del corpo elettorale.

Al di là di altre e non secondarie riflessioni che, sotto il profilo politico, suggerirebbero l'opportunità di non condividere un modello *tout court* presidenziale, è comunque presente anche un limite non valicabile rappresentato dalla l. cost. 1/99.

Tale limite può essere desunto dal fatto che il nuovo art. 126 Cost., comma 2, prevede la possibilità di una mozione di sfiducia da parte del Consiglio regionale e conseguentemente le dimissioni del Presidente (cui si aggiungono, in base al comma 3, le dimissioni della Giunta e lo scioglimento di Consiglio).

La procedura prevista dal comma 2 non è esposta ad una possibile modificazione, anche in caso di applicazione delle disposizioni transitorie. Infatti, questa procedura riguardante la mozione di sfiducia risulta una *invariante* per quanto

riguarda il Presidente, comunque venga eletto (direttamente od indirettamente). Nel caso dell'elezione diretta, come previsto dalla l. 1/99, la fiducia è *presunta* all'atto della elezione, ma il Consiglio è posto nella condizione di poterla revocare. Quindi, seppure nella forma sopra riferita, esisterebbe comunque un rapporto fiduciario tra Presidente e Consiglio, stabilito dall'elettore - e non dal Consiglio stesso - con l'espressione di un unico voto che li accomuna.

Se questa valutazione è fondata non risulta possibile introdurre un presidenzialismo puro (modello nel quale il presidente non può sciogliere le camere e le camere non possono sfiduciare il presidente) che separi nettamente le fonti di legittimazione del Presidente e del Consiglio. Ed ancor meno, un modello analogo al semipresidenzialismo, non essendo disgiungibile su scala regionale la figura del Presidente della Regione dal Presidente della Giunta.

Ciò significa trovarsi di fronte ad un modello atipico che non può essere evocato per sostenere una totale autonomia dell'esecutivo dal Consiglio, che potrebbe essere legittimata solo a seguito della separazione delle votazioni, che come abbiamo rilevato, non è praticabile.

Il meccanismo peraltro previsto dalla Costituzione e dalla legge elettorale regionale è un'elezione diretta, anch'essa atipica perché ricorre all'indicazione direttamente collegata allo schieramento.

Quindi non risulterebbe possibile risolvere per questa via il problema, più volte evocato, dei rapporti tra Presidente e Consiglio, basati sul principio *simul stabunt, simul cadent*, e su cui la Corte Costituzionale è recentemente intervenuta con particolare puntigliosità.

Le modalità di elezione diretta del Presidente della Giunta, previste dalla l. 1/99, sono state immaginate con singolare e sorprendente originalità, in particolare rispetto al contesto europeo, spesso evocato con intenti emulativi e come modello di stabilità.

A questo riguardo è opportuno richiamare l'attenzione su due aspetti fondamentali, che derivano da un'analisi comparata, e che dimostrano la singolarità - per non dire di un'anomalia - del sistema regionale di governo che si è inteso congegnare in Italia.

In primo luogo, va rilevato che i governi regionali hanno frequentemente caratteristiche simili ai governi nazionali più che a quelli locali. Compresa la forma di governo, con l'eccezione della Francia per il suo semipresidenzialismo. Infatti, gli USA hanno un governo presidenziale simile a quello degli *States*, mentre i *Länder* tedeschi e le *Comunidades autonomas* della Spagna si basano su un modello parlamentare analogo a quello dei relativi stati nazionali. Tale "mimetismo", non opera invece a livello locale, in quanto "le istituzioni di rango municipale dei paesi occidentali hanno sistemi di gover-

no che non corrispondono quasi mai ai modelli nazionali”<sup>23</sup>.

Il sistema che potremmo definire genericamente “presidenziale” è frequentemente adottato nel governo locale in diverse situazioni. Oltre che nella realtà italiana, tale sistema si è diffuso in Germania, in particolare negli anni '90, con l'elezione diretta del *Bürgermeister* che non può essere sfiduciato dal Consiglio e la cui revoca comporta nuove elezioni. In contrasto quindi con il sistema parlamentare della Federazione e dei Länder si è affermato un sistema presidenziale a livello comunale. In Francia il *maire* di fatto viene scelto direttamente dai cittadini in quanto capolista del partito vincente. Così in Spagna dove il sindaco, l'*alcalde*, pur votato dal Consiglio, è il leader della coalizione vincente e la forma di governo è definita “presidenzialismo municipale”<sup>24</sup>.

In secondo luogo è opportuno rilevare che non vi sono esperienze regionali europee che prevedano, come avviene in Italia, l'elezione diretta del Presidente. Infatti, nel considerare le diverse esperienze di Paesi autonomisti o federali, quali: Austria, Svizzera, Germania e Spagna, emerge la conferma di elezioni indirette su scala regionale. Così per il governo del *Land*, eletto dalla Assemblea in Austria o per il *Ministerpräsident* (che da solo nomina e revoca i ministri regionali) eletto dal *Landtag* in Germania, con possibilità di revoca a seguito della sfiducia costruttiva. Così per la Spagna, stato con *Comunidades autónomas* e con presidente della *Generalidad*, eletti su modello parlamentare e sistema proporzionale, e per la Confederazione elvetica, che in alcuni Cantoni – tra cui Ginevra - prevede persino l'elezione di secondo grado del Gran Consiglio (organo legislativo) e del Consiglio di Stato (organo esecutivo)<sup>25</sup>.

In altri termini, non esistono in Europa altri sistemi “regionali” in cui si realizzi una rilevante concentrazione di potere, al punto da determinare una così accentuata preminenza dell'Esecutivo sulle Assemblee legislative, con un conseguente svuotamento di ruolo. Gli stessi sistemi presidenziali nel prevedere una reale separazione tra potere legislativo e potere esecutivo, negata in sostanza dalla l. cost. 1/99, attribuiscono rilevanti poteri all'organo legislativo, come peraltro avviene al Congresso USA.

Una valutazione che non rapporti tra loro in modo meccanico forme di governo locali e nazionali risulta solo in parte acquisita. “Trovo profondamente deformante – rileva infatti L. Vandelli - una lettura simmetrica tra governo locale, regionale e statale, come se si trattasse di sistemi differenziati semplicemente dalla scala dimensionale”<sup>26</sup>.

Questa opinione, peraltro pienamente condivisibile, non trova riscontro in studiosi che si basano su un modello “semiparlamentare” (o “neoparlamentare”, o a “parlamentarismo presidenziale”), che stabiliscono un rapporto di-

retto tra i diversi sistemi sostenendo che “tale governo semiparlamentare è coerente con l’organizzazione dei governi regionali e comunali che si sono istituzionalizzati nell’ultimo decennio, rappresentando anzi di questi ultimi un vero e proprio sviluppo su scala nazionale”<sup>27</sup>.

In realtà, tra i diversi livelli amministrativi e legislativi va introdotta una distinzione e le differenze di fondo riguardano il problema della ripartizione dei poteri. Infatti, una cosa è organizzare la forma di governo di un ente autonomo, che è però parte di un ordinamento sovrano, “altro è compiere una analoga operazione toccando i gangli essenziali di quest’ultimo”. In altri termini, osserva giustamente L. Vandelli, per gli enti territoriali esistono meccanismi di garanzia, di emergenza o di chiusura del sistema che operano all’esterno degli stessi, mentre a livello nazionale tali meccanismi di garanzia si risolvono necessariamente all’interno del medesimo ordinamento, sede di sovranità. In base a queste motivazioni risulterebbe necessario tracciare una linea di confine tra i sistemi ad elezione diretta che hanno riguardato Comuni, Province, Regioni, e che hanno contribuito a risolvere i problemi della stabilità e, sul fronte opposto, la forma di governo nazionale che, a giudizio di Vandelli, può meglio essere indirizzata verso il cancellierato e non verso il presidenzialismo.

Le considerazioni esposte da Vandelli risultano ampiamente condivisibili, ma con un interrogativo di sostanza riguardante il tracciato di quel confine. E’ possibile porre, in particolare dopo la approvazione della riforma del Titolo V, una demarcazione che vede lo stato-sovrano da una parte, e dall’altra comuni, province e regioni? E’ possibile sostenere che al di qua di quel tracciato il sistema “presidenziale” va bene per gli enti territoriali, in quanto tale sistema garantisce stabilità e si muove comunque entro i limiti di una cornice legislativa sovraordinata?

Difficile dare una risposta affermativa e condividere su questo punto l’opinione, pur autorevole, di Vandelli, perché al fondo riemerge un’impostazione che poteva avere un qualche fondamento *prima* della modifica del Titolo V e dell’art. 117, ma che oggi non risulta convincente. Il “presidenzialismo” regionale, ovviamente nelle materie di esclusiva competenza regionale, trova un limite non più in una cornice legislativa sovraordinata ma, come peraltro avviene per il legislatore statale ordinario, nella sola Costituzione e nella regolazione “arbitrale” del contenzioso in sede di Corte Costituzionale.

Infatti, come abbiamo già osservato, il nuovo Titolo V non si è limitato ad ampliare le competenze legislative regionali, ma introduce una modificazione profonda della gerarchia dei soggetti di sovranità, e la Regione in materie di propria esclusiva competenza è soggetto a *sovranità piena*, al punto da re-

gistrare la propria “costituzionalizzazione” anche per l’attuazione degli atti normativi comunitari. Con il nuovo art. 117 Cost., che attribuisce la potestà legislativa sia allo Stato che alle Regioni “nel rispetto della Costituzione”, e con lo Statuto regionale, non più sottoposto al voto del Parlamento, risulta infondata l’affermazione che “allo stato spetta l’esercizio della sovranità” e che “la sua organizzazione di vertice si immedesima in quella della Repubblica”<sup>28</sup>. Anche la stessa figura apicale del vertice istituzionale è sempre più “Presidente della Repubblica” – una Repubblica costituita da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato - e sempre meno identificabile con la figura “storica” di un “Capo dello Stato”.

In altri termini la *nuova* linea di confine si sposta nettamente rispetto a quella immaginata da Vandelli in quanto distingue da una parte la collocazione di Stato e Regioni, intesi come soggetti di sovranità legislativa, e dall’altra il sistema amministrativo delle autonomie locali. E se in Europa forme di governo regionali e modelli di governo nazionali tendono tra loro a coincidere, a maggior ragione in Italia va rilevato che tale convergenza risulta ancor più motivata dall’assunzione piena del ruolo di soggetto legislatore da parte della Regione.

La riflessione sulla legge 1/99 va quindi posta in sequenza con la successiva approvazione della modifica del Titolo V. La possibilità di introdurre un sistema presidenziale risulterebbe rafforzata non tanto a seguito dell’estensione su scala nazionale dell’elezione diretta dei comuni - quindi come “sindaco d’Italia”- ma per il prolungamento di un modello presidenziale regionale a livello statale. Sono quindi i due *livelli legislativi*, statale e regionale, a produrre potenziali parallelismi nella definizione delle forme di governo.

Credo non si possa sfuggire al problema posto. L’eventuale obiezione sul sistema presidenziale nazionale non potrebbe non considerare criticamente anche il *modello iperpresidenzialista* previsto a livello regionale, che emerge dal combinato disposto di entrambe le modifiche costituzionali. Così come l’effetto di trascinarsi di un eventuale modello presidenziale - dalle Regioni allo Stato - risulta *istituzionalmente e politicamente* del tutto evidente ed è difficile sottrarsi ad esso semplicemente derubricando le Regioni al ruolo di enti *amministrativi* locali.

Più opportuna, viceversa, risulta una riflessione critica che pur partendo dagli spazi effettivamente assicurati dalla l. 1/99, immagini di definire la nuova forma di governo regionale in rapporto con la futura forma di governo nazionale e su cui in questa fase opportunamente si è riaperto il confronto.

La proposta conclusiva della Commissione Bicamerale prevedeva l’introduzione del semipresidenzialismo, ma in base alle riflessioni sviluppate essa risulta una prospettiva difficilmente auspicabile.

Di maggiore efficacia può risultare una rilettura critica che riprenda l'indirizzo proposto a suo tempo dall'Ulivo<sup>29</sup> e che prevedeva "il Governo del Primo Ministro", con il Presidente investito "a seguito di un voto di fiducia parlamentare in coerenza con gli orientamenti dell'elettorato". Tale coerenza veniva stabilita con l'indicazione sulla scheda della coalizione (o partito) e del candidato premier. In sostanza un meccanismo analogo a quello previsto nelle elezioni regionali del 1995 che prevedeva, oltretutto, lo scioglimento del Consiglio, qualora nel corso dei primi due anni si fosse interrotto il rapporto fiduciario tra Consiglio e Giunta.

La proposta dell'Ulivo, però, prevedeva una variante di rilevante significato. Mentre proponeva lo scioglimento della Camera ed il ricorso alle urne a seguito di un cambio di coalizione, rendeva possibile il cambio del Premier all'interno della medesima maggioranza con il metodo della *sfiducia costruttiva*. Per quanto riguarda il sistema elettorale nella proposta dell'Ulivo veniva previsto il doppio turno, con l'adozione del collegio uninominale (modello francese).

Nel successivo dibattito in sede di Commissione Bicamerale si è registrata un'evoluzione delle posizioni, con relative tensioni, verso un sistema semi-presidenziale, così come prevedeva il testo della Commissione (novembre 1997) con l'introduzione dell'elezione diretta del Capo dello Stato. Per quanto poi riguardava la riflessione più generale dei D.S., "Il Progetto per la sinistra del Duemila" prevedeva la necessità di "un raccordo diretto tra suffragio universale e scelta dei governi a tutti gli livelli"<sup>30</sup>.

In sostanza i riferimenti di carattere generale che rimangono in campo e che a nostro giudizio meritano un'attenta valutazione sono rappresentati da una forma corretta di governo "semiparlamentare", come è stato definito, o di "premierato" e di "cancellierato".

In queste diverse scelte si riflette comunque l'esigenza di un rafforzamento del vertice dell'esecutivo, che comporta l'esclusione di un modello parlamentare puro che prevede l'elezione da parte del Parlamento sia del Capo del Governo che dei ministri ed a livello regionale del Presidente della giunta e degli assessori.

Risulta altresì evidente come non si possa prescindere dal fatto che nel corso di questi anni il sistema politico ha registrato l'implementazione di un sistema locale basato sull'elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia e, con le elezioni del 2000, anche del Presidente della Regione, con un elettorato che elegge direttamente il capo dell'esecutivo, e la coalizione, sulla base di un sistema maggioritario. E indubbio che tale sistema ha introdotto fattori di stabilità nei sistemi locali di governo ed ha creato nei cittadini un'aspettativa di "democrazia immediata" non facilmente reversibile.

Sulla base delle riflessioni sviluppate, con riferimento alla situazione della Regione si pongono, in particolare, due problemi.

E' possibile od auspicabile modificare radicalmente un sistema di elezione diretta che affida ai cittadini la scelta e che si è ormai radicata con le elezioni dei Sindaci? In secondo luogo, a fronte delle distorsioni ravvisabili nei sistemi tendenzialmente "presidenzialistici" (accentramento di poteri, svuotamento delle assemblee elettive) è possibile introdurre validi meccanismi di riequilibrio, di temperamento, di contrappeso, che sappiano coniugare governabilità e rappresentatività, e nel contempo contrastare efficacemente lo squilibrio dei poteri e "derive presidenzialiste"?

La risposta, per nulla facile, a questi due interrogativi può aiutare la soluzione del problema che in ogni caso (elezione diretta *versus* elezione indiretta) dovrà misurarsi con il tema della governabilità e della rappresentatività, del rapporto tra amministrazione e legislazione, delle attività di controllo, del rapporto tra Esecutivo e Consiglio, tra Regione e sistema delle Autonomie territoriali.

Per questo vanno considerate entrambe queste forme di governo come utilmente praticabili, con spirito aperto al confronto, senza sottrarsi allo sforzo di individuare soluzioni miste, equilibrate, rifiutando modelli di *iperpresidenzialismo*, ma anche di *parlamentarismo puro* la cui stabilità non potrebbe che venire affidata (come è avvenuto nei primi decenni della vita repubblicana) al sistema dei partiti, ricorrendo a forme di legittimazione esterne all'ambito prettamente istituzionale. Oggi, tali forme di legittimazione non sono più possibili, né auspicabili, per questo non si può prescindere dall'esperienza di una *democrazia immediata*, che è stata introdotta assegnando un potere reale di scelta ai cittadini, e non solo la delega ai partiti.

La forma di governo "*neoparlamentare*", che è stata oggetto di proposta e di studi, in particolare di Maurice Duverger e del Club Jean Moulin, è stata immaginata come un'*alternativa al presidenzialismo* e prevede che il corpo elettorale elegga direttamente il capo del governo e che si applichi la logica dell'*aut simul stabunt aut simul cadent*<sup>31</sup>. E' questo un tema che ritorna in questi giorni di viva attualità anche sul piano politico più generale e corrisponde ad uno schema che assicuri stabilità senza penalizzare la rappresentatività. Ma, nel contempo, è questo un sistema che in un regime pluripartitico in presenza di fenomeni degenerativi è stato proposto per favorire il compattarsi delle coalizioni, immaginato proprio per sistemi multipartitici e finalizzato ad assicurare continuità dell'azione di governo.

I problemi che si aprono, con diretto riferimento all'esperienza regionale, riguardano però – come già richiamato - il rapporto con l'attività legislativa di Consiglio, il rischio di una prevalenza dell'esecutivo in assenza di contrappesi, di autonome forme di controllo che rischiano di riproporre una verticalizzazione di potere, tipica di un regime presidenziale.

In altri termini si viene configurando la possibilità di un accentramento di potere, per certi aspetti più rilevante dei sistemi presidenziali e semipresidenziali, in quanto tali sistemi devono quanto meno registrare un limite nell'esercizio del potere da parte di Parlamenti che hanno una propria autonomia ed una distinta base di legittimazione.

Per la nostra riflessione risulta utile valutare nello specifico il sistema elettorale di Israele, da più parti considerato un modello "neoparlamentare", approvato nel 1992 ed applicato per la prima volta nel 1996, ma successivamente cambiato nel 2001, con la reintroduzione dell'elezione parlamentare del *Premier*<sup>32</sup>. Il sistema prevedeva l'espressione di due distinti voti, l'uno per l'elezione del Primo Ministro (con possibilità di ballottaggio), l'altro per la *Knesset*. Ma un primo elemento di incongruenza va rilevato nel constatare che il venire meno di un rapporto "funzionale" tra l'elezione diretta del Premier e la permanenza di un sistema elettorale proporzionale, così come preteso dalle minoranze religiose più intransigenti, è una delle cause fondamentali della crisi di tale modello.

Il mancato funzionamento del sistema israeliano ha determinato nel 2001 la cancellazione della elezione diretta del Primo Ministro e il ritorno al precedente sistema elettorale a scheda unica in tutto analogo a quello in vigore in Italia, con nomina del *Premier* da parte del Presidente della Repubblica, con voto di fiducia del Parlamento.

Il caso israeliano nel registrare il proprio fallimento porta con sé due conclusioni: in primo luogo per funzionare tale sistema presuppone una omogeneità politica tra la maggioranza assembleare ed il Premier eletto direttamente, in secondo luogo "questa esperienza ci consente di sfatare il mito per il quale una elezione diretta prefiguri di per sé, *tout court*, un sistema presidenziale".

Infine – osserva F. Clementi - questa esperienza può essere considerata emblematica per comprendere gli effetti negativi prodotti da operazioni di ingegneria istituzionale "senza avere il coraggio di affrontare, caso per caso, le peculiarità politico-istituzionali proprie di ogni democrazia"<sup>33</sup>.

Nel riflettere su questa esperienza il *Rapporto sulle Questioni istituzionali*, promosso dal Ministro A. Maccanico (dicembre 2000)<sup>34</sup>, ha sottolineato in modo critico l'esperienza di Israele in quanto elezione diretta del Premier in combinazione con il sistema proporzionale potrebbe dar luogo ad una maggioranza parlamentare di segno diverso rispetto all'orientamento del Premier. Se si dovesse adottare il premio di maggioranza non verrebbero meno altri problemi, tra questi "la scarsa compatibilità dei congegni di soluzione dei contrasti eventualmente sopravvenuti fra Governo e Parlamento con l'attuale assetto dei partiti e delle coalizioni" al punto da far concludere al *Rapporto*

che “il modello manifesta rigidità tali da sconsigliarne l’adozione”.

Il *Rapporto* privilegia “l’elezione parlamentare del leader della coalizione maggioritaria designato sulla scheda elettorale” e con congegni elettorali coerenti. La certezza di voto per l’elettore è data “dall’obbligo in capo alle liste che intendano coalizzarsi tra loro, di indicare il nominativo del candidato alla *premiership*, e l’elezione da parte delle Camere del *leader* della maggioranza parlamentare scaturita dalle urne alla carica di Primo Ministro”<sup>735</sup>.

L’elezione parlamentare del Primo Ministro non è misura risolutiva, ma - sottolinea il *Rapporto* - funziona in Germania, in Spagna, in Svezia ed in altri Paesi, specie se accompagnato da opportuni congegni di razionalizzazione e “l’elezione parlamentare verrebbe a saldarsi con la prevista designazione del candidato alla *premiership*, specie se si tiene conto che il significato della nomina a Primo Ministro del leader della coalizione risultata vincente all’indomani delle consultazioni elettorali è ormai acquisito alla consapevolezza collettiva”.

Anche in questo caso emerge evidente la difformità del meccanismo previsto per le Regioni che stabilisce un diretto automatismo tra dimissioni del Presidente e scioglimento del Consiglio che non si ritrova in altre significative esperienze costituzionali.

La motivazione di una “norma antiribaltone” non si presenta molto forte perché la legge non preclude la possibilità di modificare la maggioranza, com’era nella legge precedente quanto meno per i primi due anni, pena lo scioglimento del Consiglio, in quanto il Presidente può cambiare od indicare assessori anche senza alcun riferimento a maggioranze consiliari.

Nell’ipotesi del “cancellierato” si tratta di una elezione effettuata dalla Camera (*Bundestag*), ma in condizioni che suscitano un qualche interrogativo, sull’effettiva autonomia decisionale della Camera stessa. Manca una discussione parlamentare sull’indirizzo politico, sulla formazione del Governo (che come è noto è nominato dal solo cancelliere) e risulta un’investitura vera e propria fortemente personalizzata che sancisce la scelta fatta dall’elettorato, che si esprime con un sistema elettorale pressoché proporzionale. Nella sostanza l’investitura personale che rende il cancelliere unico interprete dell’indirizzo politico, non lo rende molto dissimile da una logica fortemente *decisionista*. La differenza fondamentale, rispetto alla precedente ipotesi, è la possibilità della sostituzione del Premier attraverso la *sfiducia costruttiva*.

Il tentativo di risolvere il problema della possibilità di sostituire il capo dell’esecutivo nel sistema previsto dalla legge 1/99, senza dover ricorrere allo scioglimento del Consiglio, tentato da alcune Regioni, si è infranto di fronte all’interpretazione data dalla Corte Costituzionale (sentenza 304/2002) che non consente altra soluzione che non sia lo scioglimento anche del Consiglio

(e l'impossibilità, per esempio, che possa subentrare il vicepresidente).

In ogni caso, pur dentro uno spazio interpretativo alquanto ristretto, può essere dunque esaminata anche un'ipotesi – di tipo sostanzialmente misto e basato sulla logica di una “doppia centralità” - che si ispira alla proposta fatta dall'Ulivo nel '95 e riguardante il Governo nazionale. Come già richiamato la Piattaforma programmatica dell'Ulivo fissava alcuni punti fermi, in particolare lo scioglimento dell'Assemblea in presenza di un cambiamento di maggioranza politica, rispetto al voto espresso dagli elettori. Ma riteneva altresì possibile la sostituzione del Premier all'interno della medesima maggioranza, con il metodo della “sfiducia costruttiva”.

Già sappiamo che, anche in base all'esito del referendum promosso in Friuli, la semplice riproposizione di un sistema proporzionale con elezione del Presidente da parte del Consiglio rappresenta una scelta di “restaurazione”, destinata oltretutto a non trovare spazio politico reale tra i cittadini. Si tratta però di vedere se i diversi problemi connessi all'elezione diretta non possano trovare soluzione lungo un percorso che confermi, con il sistema maggioritario di coalizione, la stabilità di governo e nel contempo possa dare esplicitazione a quella “doppia designazione” sul presidente che veda l'espressione da una parte della scelta effettuata dal Corpo elettorale e dall'altra, per quanto riguarda il Consiglio, del voto di fiducia.

L'enfasi che in questi anni ha riguardato il tema della governabilità non può far venire meno il richiamo ad un altro principio, di non minore evidenza, rappresentato dalla *continuità legislativa ed amministrativa*, una volta riconosciuta la conferma del programma e della maggioranza votati dai cittadini, che possa assicurare, dopo un periodo di attività della legislatura, la conclusione fisiologica e non traumatica dell'iter istituzionale.

Tale impostazione, se assunta a livello nazionale, potrebbe trovare soluzione nel porre come riferimento non più la figura esclusiva del leader, bensì il *programma* approvato, inteso come effettivo “metro della fedeltà al risultato elettorale”. E' infatti il programma che diventa, a giudizio di alcuni studiosi, il punto di riferimento per la legittimazione di governo e maggioranze parlamentari, “una legittimazione distinta” che non può essere *requisita* dal solo governo. Il rischio del trasformismo, sottolinea a questo proposito A. Manzella, riguarda non solo le assemblee, ma anche i governi, ed in tal caso le maggioranze parlamentari devono essere messe nelle condizioni di impedire al premier di tradire il programma, di compiere o di subire atti che ne impediscano la realizzazione. Ed è il Presidente della Repubblica, inteso quale organo neutro di garanzia, non già unilateralmente il Premier, che “con il potere di scioglimento può colpire la eventuale incapacità di convivere e di coa-

bitare di governo e parlamento”<sup>36</sup>.

Ciò che merita d’essere ancora una volta evidenziato è che nei vari sistemi in vigore non opera l’automatismo della formula *simul stabunt simul cadent* che fa coincidere la continuità della legislatura solo con la permanenza di un determinato presidente.

Tale automatismo non operava nel sistema neoparlamentare israeliano, in vigore dal 1996 al 2001, dove le Leggi Fondamentali prevedevano dettagliatamente i casi in cui era fatto obbligo di nuove elezioni sia del primo Ministro che della *Knesset* (es. in caso di sfiducia della *Knesset* al Primo Ministro), ed altri casi che prevedevano nuove elezioni solo per il Primo Ministro e non lo scioglimento della *Knesset* (dimissioni, morte, inabilità, rimozione del Primo Ministro, ma con maggioranza speciale).

L’automatismo della formula non opera neppure nei sistemi presidenziali. Risulta infatti singolare il richiamo del tutto improprio alle esperienze presidenziali, quasi a voler intendere che il venire meno del Presidente (per dimissioni od impedimento) comporti di per sé lo scioglimento dell’Assemblea legislativa. Infatti, la Costituzione americana, che rappresenta un modello classico di presidenzialismo, prevede che in tale situazione subentri il Vicepresidente. Il XII emendamento della Costituzione stabilisce che oltre all’elezione del Presidente da parte dei grandi Elettori, vi sia l’elezione del Vicepresidente, che può subentrare al Presidente. A questo Emendamento si è poi aggiunto nel 1967 il XXV che conferma il principio che in caso di dimissioni, destituzione o decesso del Presidente subentra il Vicepresidente e stabilisce, inoltre, che ogniqualvolta la carica di Vicepresidente si renda vacante, il Presidente nomina un Vicepresidente “che assumerà la carica non appena la sua nomina sarà stata convalidata da un voto di maggioranza da parte delle due Camere del Congresso”.

In altri termini il Presidenzialismo USA non rinuncia ad una soluzione di riserva istituzionale, pur di assicurare la continuità e la stabilità, facendo ricorso ad una risorsa aggiuntiva, ovvero ad un Vicepresidente eletto dai cittadini (tramite i grandi Elettori) o nominato dal Presidente con convalida del Congresso<sup>37</sup>. Non meno attente a questo problema altre democrazie, come quella inglese, che prevede la possibilità della sostituzione del *premier* nell’ambito della maggioranza parlamentare che lo ha eletto<sup>38</sup>.

Se il raffronto con le esperienze europee, e non solo, ci può offrire un suggerimento, esso va nella direzione di una *designazione* o di una *indicazione* elettorale del capo del governo, che non estromette però il Parlamento da una formale legittimazione istituzionale di conferma e dalla possibilità di intervenire, a fronte di una situazione di crisi, con soluzioni che, pur tra loro diverse, non si limitino a constatare l’automatismo dello scioglimento. Tale impostazione

risponde alla logica di stabilire limiti alla maggioranza ed al rafforzamento dell'esecutivo, certezza di diritti per le opposizioni, il bilanciamento delle garanzie istituzionali. La governabilità rappresenta un valore positivo per la democrazia se non si trasforma in una prevaricazione, quale si costruirebbe attraverso una concentrazione ed una personalizzazione eccessiva di potere.

Sia il modello inglese che quello tedesco introducono la personalizzazione della scelta elettorale, ma in modo bilanciato e non esclusivo, e non viene precluso al Parlamento il potere di sostituire il capo del governo nel corso della legislatura. Questo è il punto discriminante che F. Bassanini richiama, per evitare che "l'elettore venga indotto a ragionare nei termini del modello presidenziale, determinando nei meccanismi della legittimazione una torsione personalistica difficilmente armonizzabile col modello parlamentare"<sup>39</sup>.

Se questo punto rappresenta un passaggio significativo non risulta facilmente sostenibile che il semiparlamentarismo è la forma di governo predominante nelle democrazie europee, "anche se grazie alla struttura del loro sistema di partito, non hanno avuto bisogno di introdurre l'elezione diretta del capo dell'esecutivo per affermare il principio che i governi li scelgono gli elettori e non già i partiti in parlamento"<sup>40</sup>.

In realtà dall'analisi comparativa con le democrazie europee emerge un quadro sufficientemente chiaro che ci consente di affermare come una versione "forte" del premierato potrebbe rivelarsi problematica in quanto un premier eletto direttamente, insostituibile se non con nuove elezioni, assumerebbe poteri che nessun capo di governo ha in Europa<sup>41</sup>.

Risulta quindi di rilevante importanza che un tale indirizzo sia stato assunto e proposto in un Disegno di Legge costituzionale che cambia in modo decisivo l'impostazione precedentemente avanzata da alcune realtà di Centro Sinistra – si pensi, in particolare, al DDL a firma del sen. Giorgio Tonini – ponendo ed affrontando l'interrogativo di fondo su *quale* premierato possa essere introdotto, salvaguardando il sistema di *checks and balances*.

La differenza tra l'*indicazione* o la *designazione*, da una parte, e l'*elezione* diretta del premier, dall'altra, è di sostanza, perché di mezzo c'è o meno il riconoscimento di un ruolo del Parlamento in quanto il Premier è tenuto a godere della fiducia anche delle Camere. A meno di pensare che, pure in presenza di una elezione diretta, di fronte alle dimissioni o allo sfiduciamento del *premier* possa non essere assunta in modo vincolante la formula *simul stabunt, simul cadent*, così come a suo tempo aveva sostenuto anche Costantino Mortati, temperando in questo modo la rigidità della formula.

Soluzione, questa, che comunque è preclusa su scala regionale dalla l. cost. 1/99, che a fronte dell'elezione diretta fa scattare l'automatismo dello scio-

glimento. Mentre con l'*indicazione* elettorale, e relativo voto di fiducia in Consiglio, diventerebbero praticabili, anche su scala regionale, ipotesi avanzate su scala nazionale e desunte dal modello svedese o spagnolo. Ipotesi che presuppongono sia il Premier (Spagna) o il Governo (Svezia) che, eventualmente sfiduciati, possano stabilire se passare ad altri la responsabilità di governo o sciogliere il Parlamento. Oppure, sempre con l'*indicazione* diventa possibile un'altra opzione, definita "sfiducia costruttiva con clausola dissolvente", che stabilisce a fronte di un cambiamento l'obbligo delle elezioni entro un tempo predefinito, di un anno o più<sup>42</sup>.

Queste diverse ipotesi, non tutte convincenti, si basano comunque sul fondamentale presupposto di voler superare l'automatismo della formula che fa rigidamente concidere il venir meno di un presidente con lo scioglimento immediato dell'Assemblea legislativa.

Nell'esaminare le varianti ipotizzate, da poter valutare anche su scala regionale, è opportuno tenere presente il criterio proposto da G. Sartori, che suggerisce di evitare un "premierato un po' fasullo"<sup>74</sup>. In modo polemico, lo studioso ricorda alcuni "falsi" in circolazione quali: un *premier* inglese eletto direttamente dal popolo, in condizione di sciogliere il Parlamento e di indire le elezioni quando vuole, o l'esistenza di un *prototipo* israeliano, quando invece dopo tre elezioni esso è già fallito in modo disastroso.

L'invenzione di un premierato "con una elezione senza scelta" rappresenta per Sartori "un'amputazione della democrazia", "un travestimento in panni inglesi del già defunto sistema israeliano". Sartori, in un contraddittorio con M. D'Alema, rileva inoltre che l'elezione diretta corrisponde ad una "negazione del sistema parlamentare", che è di per sé "flessibile e si autoripara", a differenza di un sistema con elezione diretta di per sé molto rigido<sup>43</sup>.

Se – come sembra - la via di una parziale correzione della legge 1/99 dovesse essere non facilmente praticabile, si tratta di vedere se la modifica non possa essere opportunamente introdotta per via statutaria, utilizzando lo spazio delle disposizioni transitorie della legge 1/99. Un tentativo da valutare non per retrocedere - come è avvenuto con l'improvvida proposta della Regione Friuli - su una sponda di restaurazione proporzionalista, bensì per procedere lungo una linea di riforma capace di dare una migliore e più convincente risposta ai temi della governabilità, rappresentatività, continuità e stabilità amministrativa.

A tal fine è opportuno tenere fermi alcuni punti.

Il corpo elettorale deve rimanere protagonista diretto della scelta dell'indirizzo di programma, della maggioranza di governo e del Capo dell'esecutivo. Va quindi reso esplicito l'impedimento per ogni forma di trasformismo riguardante il cambio delle maggioranze ("norma antiribaltone"). Si tratta inoltre di con-

fermare un sistema elettorale *maggioritario di coalizione*, con una modalità realizzativa che preveda però la scomparsa di un obbrobrio rappresentato dal c.d. *listino* e della variabilità della composizione numerica del Consiglio.

Ciò che va verificato nella sua effettiva praticabilità è la possibilità di salvaguardare, eventualmente dopo un periodo definito – indicativamente di due-tre anni - la continuità della legislatura nei termini di un suo completamento.

In questa prospettiva potrebbe essere previsto - come già è avvenuto nelle precedenti elezioni del '95 con risultati di stabilità nel periodo 1995-2000 - il voto dei cittadini sull'indicazione esplicita del Presidente, eletto poi con voto palese di fiducia da parte del Consiglio regionale, *in piena coerenza con l'indicazione dell'elettorato*. Un'indicazione che a quel punto – ma non è questa una questione essenziale, in quanto esposta a molteplici controindicazioni in una logica di coalizione - potrebbe allargarsi anche alla figura di un Vicepresidente, destinato eventualmente a subentrare in caso di impedimento o di dimissioni del Presidente.

In altri termini, muovendoci nello spazio assicurato dalla disposizione transitoria, si potrebbe immaginare un percorso statutario disancorato dall'automatismo previsto dalla legge 1/99, che introduca l'*indicazione* o la *designazione* del presidente e, mantenendo un quadro di tipo maggioritario e bipolare, si ponga nella condizione di non retrocedere al sistema parlamentare classico.

Si tratta quindi di decidere se assecondare un *iperpresidenzialismo* con una personalizzazione esasperata del potere del Presidente, o introdurre un criterio di designazione o di indicazione del Presidente, ma dentro una logica più equilibrata dei rapporti istituzionali, che non preveda prevaricazioni del Governo regionale sul Consiglio. E viceversa.

Tale soluzione assume valore non solo per quanto riguarda il venire meno dell'automatismo dello scioglimento del Consiglio, ma perché mette il Consiglio in condizioni di maggiore autonomia nei confronti del "presidenzialismo", temperandone efficacemente gli eccessi che hanno portato ad una grave limitazione di autonomia il Consiglio stesso.

Già si diceva che la legge 1/99 nel prevedere la mozione di sfiducia, stabilisce, seppure in modo indiretto, la sussistenza di un rapporto fiduciario tra Consiglio e Presidente sancito con un unico voto dall'elettore. Nell'ipotesi sopra considerata si renderebbe esplicito il fatto che il sistema regionale prevede effettivamente una "doppia centralità" costituita dalla Presidenza di Giunta e dal Consiglio. Se tale "doppia centralità", a legge costituzionale vigente, non può essere assicurata, come parrebbe più logico, con la separazione del voto e la netta distinzione dei due livelli istituzionali, non di meno è possibile risolvere su un diverso terreno il problema, con la doppia espressione di voto – suffragio universale e consiliare - che non esponga oltre tutto il Consiglio al possibile ricatto dello scioglimento da parte del Presidente.

Nel segno di una *indicazione* espressa dal Corpo elettorale si è pronunciata di recente con un documento la Direzione lombarda dei Democratici di Sinistra. Così come una proposta di elezione del Presidente, indicato direttamente dai cittadini e votato dal Consiglio regionale, è stata suggerita da E. Balboni, consulente della Commissione Statuto della Lombardia<sup>44</sup>.

L'ipotesi avanzata, con riferimento ad un'analoga proposta della Regione Calabria, ha suscitato contrarietà che non risultano motivate. A. Barbera ha fatto esplicito riferimento al tentativo di voler sottrarre per questa via ai cittadini la decisione sulla sorte dei governi regionali, reintroducendo fattori di instabilità. Nel definire "bizzarra la facoltà concessa alle Regioni di darsi una propria forma di governo", Barbera lamenta "il malcelato tentativo di riprendere le antiche pratiche assembleariste, consociative e proporzionaliste"<sup>45</sup>.

Per quanto possa avere fondamento la critica rivolta ad una qualche effettiva tentazione di ritorno al passato, in realtà l'ipotesi prospettata può e deve essere accompagnata da validi meccanismi che ne impediscano un uso trasformistico ed antibipolare. Ciò che però non può essere accolta è una polemica contro il tentativo, ritenuto nostalgico, di ripristinare la "centralità" delle Assemblee elettive, quando la realtà di un iperpresidenzialismo che si va affermando è quella di contribuire ad un totale svuotamento di ruolo e di funzione dei Consigli. Singolare poi risulta la rigida determinazione nello stabilire la superiorità di un modello che non trova riscontri nella realtà europea.

In direzione di un meccanismo di *designazione* elettorale, si muove anche la prima delle ipotesi considerate dalla Commissione speciale della Regione Toscana<sup>46</sup> che sostiene che "l'elezione diretta del Presidente della Giunta, unita alla possibilità di un voto di sfiducia da parte del Consiglio che implichi anche lo scioglimento dell'organo sfiduciante, pregiudica irrimediabilmente l'autonomia del Consiglio e lo condanna a un ruolo subordinato al Presidente della Giunta". È quindi possibile affrontare il problema di sfiduciare il Presidente "senza incorrere nella paralizzante conseguenza del proprio scioglimento" e neppure in problemi di legittimità, stante la l. cost. 1/99, è possibile con la designazione del Corpo elettorale e relativa elezione da parte del Consiglio. In base alla prima ipotesi formulata nelle schede istruttorie della Regione Toscana "la nomina del Presidente da parte del Consiglio, con l'approvazione del programma di governo, fa venire meno i problemi di carattere giuridico relativi alla possibilità, nelle fasi successive della legislatura, di un'eventuale sfiducia costruttiva votata dal Consiglio cui non consegua anche lo scioglimento di quest'ultimo".

In ogni caso, al di là delle ipotesi qui richiamate, si pongono i problemi della definizione di un sistema di rapporti tra Esecutivo e Consiglio che di per sé l'adozione del modello neoparlamentare o del cancellierato non risolvono. Tali pro-

blemi riguardano il coinvolgimento del Consiglio nella definizione del programma e dell'indirizzo di Governo (da non confondere con il programma elettorale), previsto anche per i Comuni (art. 46 del TUEL: il Sindaco, sentita la Giunta, presenta al Consiglio le linee programmatiche da realizzare), l'introduzione dell'espressione del voto di sfiducia o di censura per i componenti della Giunta.

Il rischio di una prevaricazione dell'Esecutivo sul Consiglio, che può manifestarsi in entrambe le forme di governo ipotizzate, va affrontato con un'attribuzione certa dei poteri di Consiglio (attività legislativa e parte di quella regolamentare), correggendo gli attuali meccanismi di garanzia e di tutela interni al Consiglio che sono basati su un sistema proporzionale e non più adeguati in regime maggioritario, con un'ulteriore qualificazione di voto per l'elezione degli organi (Presidente, Ufficio di presidenza), con un'attribuzione statutaria alle minoranze della presidenza delle Commissioni con funzioni di controllo e di garanzia (come previsto anche all'art. 44 del TUEL), con norme più garantiste sulla regolarità dell'applicazione del regolamento d'Aula, con strumenti di controllo indipendenti, sul modello della *Audit commission* inglese. Anche altre questioni meritano attenzione in sede statutaria, quali: le nomine degli enti più importanti da sottrarre alla discrezione esclusiva del Presidente e, come avviene negli USA per gli stessi ministri, da sottoporre al parere e consenso del Consiglio, obbligatorietà – seppure in tempi certi - di pareri, esame delle candidature alle cariche che spettano all'esecutivo, i poteri ispettivi, di vigilanza, di verifica, di indagine, la possibilità di un controllo preventivo del Consiglio per la composizione della giunta.

Si pone inoltre il problema di chi decide con riferimento ad un possibile contrasto di competenze tra Giunta e Consiglio in modo da salvaguardare un principio di terzietà, che non sia affidato al voto della maggioranza. Ma un tema su cui lo Statuto non potrà esimersi dal definire il nuovo quadro di riferimento è rappresentato anche dalla funzione della Dirigenza regionale, soprattutto in rapporto all'esecutivo e con riferimento alla sua autonomia ed indipendenza.

Per quanto riguarda il sistema elettorale nulla risulta più opinabile delle battaglie condotte per l'attribuzione di particolari significati di rappresentatività. Considerando la storia di vari paesi si assiste ad un andamento spesso pendolare, segno anch'esso dell'impossibilità di ricercare un meccanismo pienamente soddisfacente.

Tra i sistemi per i quali non c'è corrispondenza alcuna tra le motivazioni e la realtà va considerato il sistema uninominale. Tale sistema teoricamente corrisponde alla ricerca del migliore candidato per il territorio interessato. La prova dei fatti si è incaricata di smentire tale astratta impostazione. Il sistema uninominale non si è sottratto alla designazione partitica, le indicazioni per la maggior parte non hanno corrispondenza di collegio, se non forse per i collegi per-

denti, e si è così spesso assistito alle candidature “paracadutate” nelle forme più bizzarre per comporre articolazioni di coalizione, possibilmente con un riaggiornato “Manuale Cencelli”. D'altronde risulta ovvio come una classe dirigente non possa formarsi per somma delle singole e polverizzate realtà territoriali. Quindi più che attribuire particolari valenze rappresentative, i sistemi elettorali vanno considerati come una tecnica, più o meno valida, di selezione di classi dirigenti. Su scala regionale la necessità di formare una classe dirigente sconsiglia l'introduzione di meccanismi eccessivamente localistici di collegio, con evidenti e non positive ricadute, di una polverizzazione infraprovinciale della stessa iniziativa dei consiglieri regionali.

Storia ed identità territoriali suggeriscono di mantenere il riferimento provinciale come la base identitaria più convincente. E se si dovesse ritenere necessario il superamento dell'espressione della preferenza il meccanismo di assegnazione più valido risulta essere quello previsto per le elezioni provinciali. Per quanto poi riguarda le elezioni primarie, il gran discorrere di questi anni non poteva che portare, come peraltro è avvenuto, da nessuna parte. L'utilizzazione delle primarie, che non siano una generica forma di consultazione o di immagine propagandistica, presenta problemi non indifferenti. Intanto chi vota. Gli iscritti? I cittadini, magari con il paradosso di un voto espresso dagli avversari a sostegno del peggior candidato? E poi ancora, fuori dal meccanismo previsto dalle primarie USA, in un sistema di tipo bipolare, ma non bipartitico, il candidato più forte dello schieramento non è necessariamente più forte nelle elezioni, ma semplicemente espresso dal partito più forte ed organizzato. Anzi le primarie, applicate per ogni singolo collegio, rappresentano un fattore dissolutivo di una coalizione, destinate a schiacciare il pluralismo, le forze intermedie e minori. Infatti, la dialettica libera tra candidature tende a premiare l'esponente della forza politica più organizzata, non quello che maggiormente amplia la coalizione stessa. A meno di orientare le primarie stesse con un accordo di indicazione che risulterebbe, com'è ovvio, la conferma della loro inutilità.

Tanto vale porre fine a questa inconcludente dissertazione dicendo semplicemente che le primarie già esistono con il doppio turno. Che altro è il primo turno se non una forma chiara di verifica elettorale, con relativa selezione, di varie e possibili opzioni? Posto così il problema, quindi, potrebbe essere immaginata l'introduzione del secondo turno anche nelle elezioni regionali. Un'elezione che riguarda tutti i consiglieri a parità di status e non come avviene oggi con la presenza di una lista “bloccata” che si limita ad accompagnare la sorte del Presidente e su cui si esercita la logica di una riserva “partitocratica” sottratta al voto dei cittadini.

In conclusione, va richiamata la necessità di uno Statuto che ridefinisca l'in-

dirizzo dell'assetto istituzionale della Regione, che affronti - senza sottovalutare il valore dell'indicazione diretta del Presidente, anche ai fini della stabilità dell'esecutivo - l'esigenza di ridefinire i rapporti interni tra gli organi regionali, e sappia costruire l'autorevolezza legislativa di un Consiglio che aspira ad assumere il ruolo di un *Parlamento regionale*.

In questo percorso vi è un qualcosa - la potestà statutaria - che appartiene al Consiglio, un valore democratico che solo il Consiglio può trasfondere nello Statuto, ponendosi come autentico interprete dei cittadini, del sistema delle autonomie e della società lombarda.

Giustamente Martinazzoli nel riflettere sul "talento prezioso dell'istituzione regionale", così come già era emerso nella Costituente, ricorda "che la Regione ha senso non se è un organo di amministrazione e di gestione, ma se è un organo politico, se cioè nella Regione si riassume e si sintetizza politicamente la valenza, l'energia sociale, culturale, civile del territorio regionale". Il nuovo Statuto può essere un'occasione importante per trasfondere nell'istituzione regionale l'energia civile della società lombarda, per mettere la Regione nella condizione di essere sintesi legislativa e di governo e di poter meglio corrispondere al bisogno di modernità e di progresso sociale.

---

## NOTE

<sup>1</sup> Cfr.: Sentenze della Corte Costituzionale n° 106/2002 e n° 306/2002.

<sup>2</sup> C. Bragaglio, *Nuovo Statuto regionale e fase costituente*, "Orientamenti Amministrativi", n°1, gennaio 2000.

<sup>3</sup> C. Fusaro, *La forma di Governo negli Statuti regionali*, Documentazione Regione Lombardia, n° 31/bis, 2001.

<sup>4</sup> A. Manzella, *Quel doppio filo che lega il premier al Parlamento*, "La Repubblica", 17/01/03.

<sup>5</sup> G. De Rita, *Un 'filo rosso' per il processo di elaborazione*, in: "Parlamenti Regionali", Franco Angeli, n°1/2001, pp. 17-31.

<sup>6</sup> Sentenza della Corte Costituzionale n° 304/2002.

<sup>7</sup> E. Balboni, *Intervento*, Documentazione Regione Lombardia, 13/03/2001.

<sup>8</sup> G. De Rita, *Autonomie funzionali* in "Parlamenti Regionali", 2002.

<sup>9</sup> A. Maccanico, *Questioni aperte sul federalismo*, Dipartimento per le riforme istituzionali, febbraio 2001.

<sup>10</sup> R. Formigoni, *Intervento*, Documentazione Regione Lombardia, 5/01/2001.

<sup>11</sup> R. Bin, *Reinventare i Consigli*, "il Mulino", 3/2000, p. 461.

<sup>12</sup> R. Bin, *Riforma degli statuti*, "le Regioni", Il Mulino, 3-4/2000, p. 521.

<sup>13</sup> Ibid, p. 523.

<sup>14</sup> Ibid, p. 523-524.

<sup>15</sup> A. Manzella, *Quel doppio filo*, cit.

<sup>16</sup> R. Bin, *Reinventare i Consigli*, cit., p. 461.

- <sup>17</sup> L. Carlassare, *La forma di Governo negli statuti regionali*, Documentazione Regione Lombardia, n° 31, 2001.
- <sup>18</sup> Ibid., p. 4.
- <sup>19</sup> R. Dahrendorf, *Dopo la democrazia*, Laterza, Bari-Roma, 2002, p. 31.
- <sup>20</sup> S. Cassese, *Tre fronti di garanzia*, "Il Sole 24 Ore", 17/08/2002.
- <sup>21</sup> C. Fusaro, *La forma di Governo negli Statuti regionali*, Documentazione Regione Lombardia, n° 31/bis, 2001.
- <sup>22</sup> P. A. Ferrari e M. Martinazzoli, *Interventi*, in "Dibattito sul tema: Forma di Governo", Documentazione, Commissione Statuto, Seduta del 17/07/02.
- <sup>23</sup> L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, cit., p. 169. anche Cfr.: S. Gambino (a cura), *Sistemi elettorali e governo locale. Modelli europei a confronto*, Edizioni delle autonomie, Roma, 1991.
- <sup>24</sup> Ibid., p. 173.
- <sup>25</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Statuti e Costituzioni delle regioni in Austria, Confederazione elvetica, Germania, Spagna*, Regione Lombardia, n° 26, ottobre 2001.
- <sup>26</sup> L. Vandelli, *Devolution e altre storie*, cit., p. 109.
- <sup>27</sup> S. Fabbrini, *Il semiparlamentarismo per chiudere la transizione*, cit.
- <sup>28</sup> Ibid., p. 109.
- <sup>29</sup> *Tesi per la Piattaforma programmatica de l'Ulivo*, Inserto de "l'Unità", 06/12/95.
- <sup>30</sup> Aa.Vv., *Il Progetto per la Sinistra del Duemila*, Donzelli, Roma, 2000.
- <sup>31</sup> Cfr. A. Barbera e F. Clementi, *L'elezione diretta del Primo Ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in "Quaderni Costituzionali", 3/2000, p. 579 e ss.
- <sup>32</sup> E. Ottolenghi e F. Clementi, *Le elezioni israeliane e la riforma della riforma*, in "Quaderni Costituzionali", 2001, p. 370 e ss.
- <sup>33</sup> Ibid., p. 374.
- <sup>34</sup> A. Maccanico, *Rapporto sulle Questioni istituzionali*, Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento per le Riforme istituzionali, Cap. III, Roma, dicembre 2000.
- <sup>35</sup> Ibid.
- <sup>36</sup> A. Manzella, *Quel doppio filo*, cit.
- <sup>37</sup> Cfr.: G. Sacerdoti Mariani, A. Reposo, M. Patrono, *Guida alla Costituzione degli Stati Uniti d'America*, Sansoni Ed., Milano, 1995.
- <sup>38</sup> Sui vari sistemi elettorali e di governo, cfr.: G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, il Mulino, Bologna, 1995.
- <sup>39</sup> F. Bassanini, *Riforme, non tutto è negoziabile*, cit.
- <sup>40</sup> S. Fabbrini, *Il semiparlamentarismo per chiudere la transizione*, cit.
- <sup>41</sup> S. Passigli, *Non ci serve un premier pigliatutto*, "l'Unità", 11/01/03.
- <sup>42</sup> S. Ceccanti, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in "Quaderni Costituzionali", a. XXII, marzo 2002.
- <sup>43</sup> G. Sartori, *Il premierato un po' fasullo*, "Corriere della Sera", 17/01/03. Id., *No all'elezione diretta*, "Corriere della Sera", 11/02/03, cfr. anche M. Salvati, *L'urgenza delle riforme e i dubbi del centro sinistra*, "la Repubblica", 11/02/03.
- <sup>44</sup> Documento della Direzione regionale D.S., Milano, 06/12/02. E. Balboni, *Un'ipotesi di rafforzamento parallelo*, Nota del 13/11/02.
- <sup>45</sup> A. Barbera, *Se l'autonomia fa danni*, "Il Sole 24 Ore", 29/05/2002.
- <sup>46</sup> Commissione Speciale, Gruppo Tecnico di supporto, Coordinatore P. Ritzu, *Schede istruttorie di approfondimento*, Regione Toscana, Maggio 2002.



