

L'ENTE REGIONALE FRA MITOLOGIA FEDERALE E REALTÀ COSTITUZIONALE**

Prologo

Nel tratteggiare il contesto entro il quale si colloca la riforma del Senato – tema del convegno odierno – e quindi riflettere sullo stato del regionalismo italiano, vorrei seguire l'indicazione di metodo che l'economista Federico Caffè premetteva alla sua analisi delle teorie keynesiane: «contrapporre la razionalità ai miti e ai convincimenti mistici»¹. Un compito estremamente arduo, che forse travalica le mie forze, e tuttavia più che mai necessario, perché senza un sano ritorno alla ragione empirica, o meglio al principio di realtà; senza superare i miti e le illusioni alimentate dalla riforma del disegno autonomistico del 2001 non possiamo comprendere le ragioni del suo fallimento, né elaborare proposte di riforma dotate di qualche *chance* di successo.

Dopo una breve analisi dei motivi della crisi attuale del regionalismo, proverò allora a indicare i “convincimenti mistici” che contaminano ancor oggi una razionale riflessione scientifica e politica sull'autonomismo e le riforme che possono contribuire a rimuoverli, restituendo vigore al titolo V della Costituzione.

1.

Il naufragio del disegno neoregionalista del 2001 può essere ricondotto al concorso di alcune generali ragioni storico-ideologiche e di più specifiche ragioni tecniche, di difettosa redazione del testo costituzionale.

Quanto alle prime, molto sinteticamente: a) la riforma è andata in direzione contraria al moto che venivano assumendo i processi storici. Proprio nel momento in cui doveva essere attuata e tradotta in prassi di governo, la nuova stagione autonomista si è imbattuta in un ciclo economico fortemente recessivo (come non si registrava dalla grande crisi del 1929) e nell'accelerazione del *federalizing process* europeo che, sia pure per strappi laceranti e a prezzo di diffuse proteste sociali, muove verso ulteriori cessioni di sovranità in materia economico-fiscale e dunque, inevitabilmente, sposta l'asse della decisione politica verso Bruxelles, togliendo spazio all'autonomismo. Quella tendenza più che trentennale, che si era manifestata in Italia come nei principali Paesi europei, a decentrare gli assetti istituzionali si è dunque interrotta e ha mutato il suo segno. Sembra tornato in Europa il tempo del centralismo statale; in questa direzione sono andate ad esempio la riforma del federalismo tedesco del 2006 e quella britannica del 2012; e le stesse rivendicazioni secessionistiche scozzesi e catalane sembrano segno non di una ripresa, ma della tensione estrema cui è sottoposto il pluralismo istituzionale. Nella crisi del modello regionale ha giocato anche un fattore di ordine culturale, e cioè:

b) la perdurante egemonia di culture politiche – il solidarismo di matrice socialista e cattolica – che collocano l'idea di libertà, anche nella sua dimensione istituzionale e organizzativa, in posizione subordinata rispetto a quelle di eguaglianza e solidarietà. Di qui la difficoltà di metabolizzare l'innovativo principio – sotte-

* Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Teramo — gscaccia@unite.it

** Relazione al Convegno *Riforme costituzionali: il Senato delle Autonomie*, svoltosi a Firenze, presso la sede della Giunta Regionale, il 17 gennaio 2014. Lo scritto è destinato alla rivista *Il Ponte*.

¹ F. CAFFÈ, *John Maynard Keynes. Per cento libri, mille elogi interessati*, 1983, in Id., *Scritti quotidiani*, Roma, 2007, 92; ho tratto l'idea della citazione dalla lettura di D. PICCIONE, *Revisione e legislazione costituzionale ai tempi delle crisi (Riserve sul procedimento di codificazione costituzionale del principio di pareggio di bilancio. In ricordo di Federico Caffè, a venticinque anni dalla scomparsa)*, in *Giur.cost.* 2012, 3859 ss.

so alla previsione delle competenze residuali – che l'unità politica della Nazione non postula la sua unità legislativa, e più in generale la diffidenza ancora diffusa verso la diversificazione autonomistica degli interessi. Una diffidenza peraltro giustificata – occorre riconoscerlo – dalla permanenza di squilibri profondissimi nella distribuzione della ricchezza fra Nord e Sud e dal timore che massicci trasferimenti di poteri dal centro alla periferia possano ulteriormente accrescere le disuguaglianze territoriali, con esiti potenzialmente destabilizzanti per l'assieme statale.

In questo quadro storico-ideale oggettivamente sfavorevole all'imporsi di un regionalismo avanzato, si sono inseriti errori di progettazione costituzionale e gravi omissioni nell'attuazione della riforma del titolo V.

Mi limito a ricordarne cinque, anche se l'enumerazione potrebbe essere notevolmente più lunga:

- le macroscopiche lacune negli elenchi delle materie di legislazione esclusiva statale hanno favorito interpretazioni espansive delle competenze statali da parte della Corte costituzionale; e così le competenze in tema di ordinamento civile, tutela della concorrenza, coordinamento della finanza pubblica – specie dopo l'assunzione di più stringenti vincoli europei e costituzionali di bilancio – sono diventate materie onnivore. Materie *passerpartout*, attraverso le quali lo Stato ha esercitato pesantissime incursioni negli ambiti dell'autonomia e persino dell'organizzazione interna delle Regioni;

- l'incertezza del quadro delle competenze e la mancanza di un Senato delle autonomie capace di concorrere alla progettazione legislativa in modo che le leggi statali siano informate – come richiede il troppo spesso dimenticato art. 5 Cost. – «alle esigenze dell'autonomia e del decentramento» ha determinato uno stato di altissima e permanente conflittualità e un'esplosione quantitativa del contenzioso costituzionale, con conseguente paralisi dell'azione amministrativa e politica². La legislazione statale, che, in un'ottica di autentico autonomismo, avrebbe dovuto segnare il limite della disuguaglianza compatibile con l'interesse nazionale, ha continuato a confondere l'unità con una soffocante e livellante uniformazione³;

- la previsione, nei numerosi casi in cui vi sono intreccio o concorrenza di materie statali e regionali (dalle materie "trasversali" a quelle in cui opera la cosiddetta "chiamata in sussidiarietà"), di meccanismi di codeterminazione pattizia Stato-Regioni degli atti applicativi delle leggi statali (tramite regolamenti, accordi, intese), ha accresciuto i reciproci poteri di "veto" e ciò ha fatto lievitare i costi di transazione delle decisioni politiche;

- la timida e contraddittoria attuazione dell'art. 119 Cost. ha lasciato sostanzialmente invariato il livello di autonomia fiscale periferica, con l'effetto che la Regione continua ad essere un significativo centro di spesa (soprattutto sanitaria) ma non è mai divenuta un adeguato collettore di entrate e pertanto dipende largamente dallo Stato per il finanziamento delle sue funzioni; e proprio a causa di questa dipendenza finanziaria delle Regioni, il regionalismo asimmetrico delineato nell'art. 116 Cost. non è mai decollato. Persino le Regioni che meglio hanno risposto alla sfida della responsabilità e dell'autonomismo non hanno rivendicato dal centro competenze ulteriori perché non saprebbero come finanziarle.

Nessuna sorpresa allora (e vengo al quinto punto) se il principio di sussidiarietà non ha funzionato come meccanismo di decentramento amministrativo. Gli sono venuti a mancare, infatti, due imprescindibili presupposti: da un lato, il trasferimento agli enti territoriali delle risorse finanziarie necessarie all'esercizio delle funzioni conferite; dall'altro, la previsione di forme di aggregazione fra enti o di esercizio associato di funzioni amministrative in modo da dare al livello comunale (ma il discorso vale anche per gli altri enti territoriali) una dimensione demografica, organizzativa, finanziaria adeguata per l'efficiente espletamento delle funzioni e per rivendicarne di nuove dallo Stato⁴. Ci si è innamorati, insomma, dell'antica e venerabile teoria della sussidiarietà verticale, ma non si è compreso che essa funziona solo se le realtà istituzionali a cui si applica sono omogenee per dimensioni e soprattutto per capacità economica, tant'è che la Germania, quando – negli anni '90 – ha dovuto integrare i poverissimi *Länder* dell'Est, ha cambiato i presupposti degli interventi federali sussidiari e le regole della perequazione fiscale⁵.

² Mentre fino al 2001 il livello di conflittualità legislativa fra Stato e Regioni era bassissimo, e copriva circa il 4% dei complessivi ruoli della Corte costituzionale, nel 2012 esso ha raggiunto il 47,4% del totale delle questioni decise.

³ Dice bene A. RUGGERI, "Forme" e "tecniche" dell'unità, tra vecchio e nuovo regionalismo, in G. ROLLA (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Torino, 2003, 91 ss., 97, che vi è un vero e proprio «crampo mentale (...) che porta a considerare l'unità tanto più protetta quanto più dettagliata e penetrante è la disciplina statale sulle materie regionali».

⁴ Nel senso che l'equilibrio fra efficacia dell'azione pubblica e decentramento autonomistico – verso il quale tende la sussidiarietà – si realizza in modo tanto più perfetto quanto più elevata è l'omogeneità dimensionale, economica, demografica fra enti di pari livello e sulla conseguente necessità di riproporre il tema delle dimensioni territoriali minime degli enti territoriali, v. G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, 2009, 67-68, 110-111.

⁵ La revisione costituzionale del 1994 ha sostituito, nell'art. 72 GG, il riferimento alla «uniformità delle condizioni di vita», con quello alla «creazione di condizioni di vita omogenee» fra i *Länder*. La *ratio* politica della modifica è evidente: i costi esorbitanti della

Tutte le lacune e i difetti che ho enumerato sono ben chiari nel dibattito scientifico e lo sono stati anche alla Commissione di esperti insediata nel giugno del 2013 dal Governo. Eppure il disegno riformatore che i cosiddetti “saggi” hanno elaborato non si sottrae a un’impressione di artificialità. Il documento è stato redatto da colleghi valenti ed è quindi tecnicamente ben fatto, ma appare, ad una visione d’insieme, privo di orizzonte perché non chiarisce a quali specifiche esigenze del sistema istituzionale ed economico risponda l’ente regionale. Non indica il modello di Regione al quale si ispira.

Due opposte immagini di Regione, dal 2001 ad oggi, hanno dominato la scena politica: quella che la assimila allo Stato di una Federazione; e quella, oggi diffusa in larghi strati dell’opinione pubblica, che vede in essa una struttura sostanzialmente autoreferenziale, priva di reale influenza sui processi di integrazione politica e di rappresentanza territoriale degli interessi economici, incapace di fungere da volano dello sviluppo e dell’innovazione e anzi fonte di sprechi e di cattiva amministrazione.

Negli anni del trionfo politico del mito federale⁶, nella Regione si è voluto vedere una sorta di piccolo Stato, con ampi poteri di legislazione e di programmazione economica, poteri esteri⁷, statuti con enunciazioni reboanti, scritti sul modello di piccole Costituzioni se non addirittura di Carte internazionali dei diritti⁸. Da questa autoproclamata assunzione di uno *status* similstatale derivano alcuni slittamenti semantici niente affatto innocenti: la comune qualificazione dei Presidenti della Giunta regionale come “Governatori”, la denominazione di “Parlamenti” per i Consigli regionali e di “deputati” per i consiglieri⁹. La dolce poesia della retorica federalista, tuttavia, ha presto ceduto il passo a una realtà prosaica contrassegnata dal fallimento del decentramento fiscale, dalla sostanziale irrilevanza politica della legislazione regionale, che tante illusorie speranze aveva alimentato, e dalla necessità di rafforzare i controlli statali sulla spesa decentrata fino a renderli asfissianti per rispettare il vincolo costituzionale dell’equilibrio di bilancio.

Com’è tipico di uno spirito nazionale incline alla drammatizzazione, dall’esaltazione della Regione in chiave federale si è passati così senza mediazioni alla sua completa mortificazione. E sull’onda degli scandali che hanno coinvolto alcune amministrazioni locali, portando l’indice di popolarità dell’istituzione regionale ai minimi storici, se ne è messa in dubbio la stessa sopravvivenza, auspicando l’assorbimento delle competenze regionali da parte dei Comuni e dello Stato. Per questo la Regione, che, con entusiasmo certamente eccessivo, aveva cullato sogni statuali, rischia oggi di essere percepita da porzioni consistenti dell’elettorato – *absit iniuria verbis* – come una sorta di “gigantesca ASL” (visto che circa l’80% del bilancio è impegnato dalla spesa sanitaria), se non addirittura un ente inutile, che duplica senza semplificarla la burocrazia statale.

2.

Quale modello di Regione, allora, è possibile e politicamente realistico costruire oggi? Quali miti occorre sfatare per non esporre anche la nuova modifica del titolo V al rischio dell’ineffettività o del velleitarismo?

riunificazione avevano condotto alla crisi del sistema di perequazione finanziaria e pertanto la formula dell’uniformità delle condizioni di vita (fra Est e Ovest) da realizzare attraverso la legislazione federale rischiava di far gravare sul *Bund* oneri insostenibili. Si aggiunga che il concetto di omogeneità (“*Gleichwertigkeit*”), come si osservò nel dibattito in seno alla commissione costituzionale, meglio rispondeva al modello federale rispetto all’idea di una livellante uniformità (così VOGEL, *Resoconto stenografico della undicesima seduta della commissione costituzionale*, 15 ottobre 1992, 18; nonché HEUER, *ivi*, 13-14).

⁶ Al quale non è stato immune lo stesso legislatore, che ha impiegato il termine “federale” senza che esso avesse alcuna corrispondenza con i dati istituzionali reali già prima della riforma del 2001: così nella legge delega 13.5.1999, n. 133, recante “Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale”, e in numerosi atti normativi successivi al 2001.

⁷ E inutili delegazioni regionali sparse per il mondo...

⁸ Ed è stata la Corte costituzionale a ricordare che le formulazioni estranee ai ristretti ambiti della competenza statutaria, quali delineati nell’art. 123 Cost., sono sprovviste di forza prescrittiva e vincolante e sono addirittura prive di ogni valore normativo, collocandosi «precipualemente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell’approvazione dello statuto» (sentt. nn. 372, 378 e 379 del 2004).

⁹ Si fa riferimento ai casi decisi dalla Corte costituzionale con le sentenze nn. 106 e 306 del 2002. Nel primo la Regione Liguria, con una deliberazione non legislativa, aveva previsto che in tutti i propri atti alla denominazione Consiglio regionale fosse affiancata la dizione ulteriore di «Parlamento della Liguria». Nel secondo caso, la Regione Marche, stavolta con apposita modifica statutaria, aveva introdotto questa medesima denominazione aggiuntiva per il Consiglio, oltre a quella di deputato per i consiglieri. La Corte ha accolto i ricorsi statali, affermando che gli organi regionali hanno la denominazione costituzionale tipica di cui all’art. 121 Cost. e che il *nomen* Parlamento «non ha un valore puramente lessicale, ma possiede anche una valenza qualificativa, connotando, con l’organo, la posizione esclusiva che esso occupa nell’organizzazione costituzionale».

Il primo mito è quello secondo cui la Regione qualificherebbe la sua attività politica attraverso la funzione legislativa; che il suo peso negli equilibri della forma di Stato sia direttamente proporzionale alla disponibilità di poteri legislativi. Questo convincimento ha fatto sì che l'attenzione preminente degli studiosi e dello stesso progetto di riforma dei saggi si convogliasse sul riassetto della funzione legislativa, sugli elenchi di materie. Non si può disconoscere l'utilità e l'urgenza di quest'opera di riassetto, specie per rimuovere le cause di una conflittualità insostenibile (per il Paese e per la stessa Corte costituzionale). È però dubbio che il riassetto costituzionale delle funzioni legislative serva a far recuperare alla Regione un nuovo protagonismo istituzionale.

Le più importanti politiche pubbliche, infatti, sono ormai determinate in larga misura in ambito sovranazionale e nazionale, sicché per la legislazione regionale resta solo uno spazio residuale, interstiziale, di attuazione e integrazione, raramente di autentica progettazione e innovazione. Le statistiche sulla quantità e qualità della legislazione regionale sono, sul punto, inequivoche. Le Regioni non legiferano poco¹⁰, ma lo fanno per circa il 25% del totale su profili meramente interni di organizzazione, personale e amministrazione degli uffici e per più del 5% con leggi-provvedimento¹¹, mentre l'impatto della normativa locale sulla vita concreta dei cittadini e delle imprese è alquanto debole. E ciò senza contare che più delle metà delle norme regionali impugnate viene annullato dalla Corte costituzionale (nel solo 2013 le dichiarazioni di illegittimità costituzionale sono state 111; 116 del 2012)¹².

La competenza legislativa che potrebbe elevare significativamente la caratura politica della legislazione regionale è quella in materia tributaria; ma la montagna himalayana di debito pubblico che getta ombra sul nostro presente e sul nostro futuro ha impedito finora di realizzare un disegno credibile di decentramento fiscale. In presenza del divieto di tassare beni già tassati dallo Stato (il cosiddetto divieto di "doppia imposizione"), le Regioni non hanno potuto far altro che manovrare le aliquote delle compartecipazioni alle imposte erariali o avventurarsi nella ricerca di beni non ancora tassati. Il che, in un Paese con un Fisco dal "multiforme ingegno", non poteva che condurre a esiti farseschi. Si pensi alla tassa sull'attraversamento di tubi prevista dalla Regione siciliana o alla tassa sulla raccolta dei tartufi, introdotta e poi revocata in Piemonte per l'esiguità del gettito prodotto. Una tragicomica riprova della sostanziale impossibilità per le Regioni di svolgere un'autonomia politica fiscale.

Eppure proprio su questo terreno le Regioni potrebbero declinare il rapporto fra mercato e sfera pubblica in modo originale e innovativo, facendosi promotrici di politiche sociali, redistributive, di sviluppo economico, di promozione della ricerca e dell'innovazione attraverso la fiscalità di vantaggio. Pensiamo ad esempio se ad esse, sul modello della Spagna, fosse attribuita una quota manovrabile delle grandi imposte sul reddito e sulle imprese (alle *Comunidades autonomas* è assegnato il potere di manovrare il 33% dell'aliquota Irpef e il 35% dell'IVA). Sarebbe possibile in questo modo usare la leva fiscale per attrarre investimenti o svolgere azioni anticicliche di sostegno al mercato. In breve, per fare "politica" alta e non limitarsi alla pura gestione. Oltre tutto la fiscalità di vantaggio regionale non cadrebbe nella "tagliola" del divieto comunitario di aiuti di Stato, perché i regimi di agevolazione fiscale disposti dai governi locali nell'ambito della loro autonomia istituzionale, finanziaria e procedurale – a partire dalla sentenza della Corte di Giustizia nel caso "Azzorre" – non sono giudicati dal diritto dell'Unione con la stessa severità di quelli disposti dalle autorità politiche nazionali¹³. È evidente, però, che la realizzazione di questo ambizioso disegno richiederebbe la dismissione di basi imponibili da parte dello Stato, e quindi la riduzione corrispondente della spesa pubblica.

¹⁰ Nel 2013 sono state approvate 613 leggi (502 da Regioni ordinarie e 111 dalle Regioni ad autonomia differenziata).

¹¹ A quanto emerge dall'osservatorio sulla legislazione regionale 2011 curato dall'Issirfa/Cnr, gli ambiti nei quali le Regioni hanno legiferato di più sono, in ordine quantitativo e con esclusione delle norme relative a profili istituzionali (personale e amministrazione): tutela della salute, protezione dell'ambiente e risorse idriche, territorio e urbanistica, servizi sociali, agricoltura, beni e attività culturali, commercio, turismo, caccia e pesca, opere pubbliche, trasporti.

¹² Se oltre alle dichiarazioni di illegittimità costituzionale, si considerano le cessazioni della materia del contendere e le estinzioni, che dipendono generalmente dalla modifica della legislazione regionale intervenuta nelle more del giudizio in senso satisfattivo per lo Stato ricorrente, la percentuale delle leggi regionali che non superano indenni il giudizio di costituzionalità sale al 77,5%. Più di due terzi del totale. Per fare un raffronto, le norme legislative statali annullate nel 2012 a seguito di impugnazione regionale per vizi di competenza corrispondono a circa il 20% del totale.

¹³ Nelle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione 6 settembre 2006, C-88/03, *Azzorre*, in tema di riduzione delle aliquote delle imposte personali sulle imprese (spec. punto 67), nonché 11 settembre 2008, *Procedimenti riuniti da C-428/06 a C-434/06*, in tema di agevolazioni fiscali adottate dalla comunità autonoma dei Paesi baschi attraverso riduzioni di aliquote, si è stabilito che quando un regime fiscale vantaggioso viene disposto da un ente infrastatuale, quale espressione della sua autonomia istituzionale, finanziaria e procedurale, esso non può essere considerato una misura selettiva contraria al regime di libera concorrenza e quindi non incorre nel divieto comunitario di aiuti di Stato. Sul tema, fra i molti contributi, v. per un'efficace quadro d'insieme, D. IMMORDINO, *La fiscalità di sviluppo nell'evoluzione dell'autonomia tributaria delle Regioni secondo la giurisprudenza comunitaria*, in *Federalismo fiscale* 2/2009.

Un'opera titanica di razionalizzazione, semplificazione, trasferimento di funzioni e di uffici, riallocazione di personale, che dovrebbe impegnare non tanto giuristi, quanto economisti, alta burocrazia ministeriale, tecnici della Banca d'Italia anche e soprattutto per stabilire i criteri di ripartizione e di copertura del debito pubblico fra Stato e Regioni. Interventi, questi, che non sono stati finora neppure abbozzati. Siamo insomma all'anno zero.

Bisogna allora prendere atto dei dati empirici e concluderne che la Regione, non è – né è ragionevole che sia – un ente di legislazione, se non molto marginalmente, ma piuttosto un ente di amministrazione e di spesa (oggi per lo più di spesa sanitaria, a sua volta parte rilevante del bilancio statale). Muovendo da queste premesse, e mettendo da parte antistoriche velleità federali, la Regione potrebbe essere ripensata come ente di prossimità che dispone di una competenza legislativa non attuativa di quella statale solo in alcune ben delimitate materie; e che per il resto si pone come snodo fondamentale per l'attuazione in via amministrativa delle principali politiche pubbliche, statali ma anche europee, senza sovrapporsi alle strutture burocratiche decentrate dello Stato, ma piuttosto sostituendole.

Le politiche del lavoro, della salute e dell'assistenza sociale, le politiche turistiche e dell'ambiente, le politiche agricole, di sviluppo economico e di formazione professionale, le politiche culturali e persino dell'integrazione degli stranieri (per i profili non attinenti all'ordine pubblico), potrebbero essere decentralizzate e affidate alla cura della Regione quale ente di coordinamento degli enti sub-regionali. La Regione potrebbe porsi, in altri termini, come organo di raccordo fra Stato e municipalità, da un lato rappresentando "al centro" gli interessi territoriali attraverso il Senato delle autonomie e il sistema delle Conferenze; dall'altro gestendo l'implementazione (sia consentito l'inelegante anglicismo) delle decisioni statali, e cioè calandole sulle realtà territoriali.

Un ente regionale così inteso potrebbe divenire anche il principale soggetto propulsore dell'attuazione del principio di sussidiarietà nei rapporti tra sfera pubblica e sfera privata. Potrebbe difatti raccogliere attorno a sé, coordinandole, le diverse forme di espressione della cittadinanza attiva: il volontariato, l'associazionismo, il vasto settore no-profit, per affidare ai privati l'erogazione di servizi pubblici (a partire dalle prestazioni sanitarie e assistenziali) quando ciò possa essere fatto in condizioni di maggiore efficienza rispetto a soggetti pubblici. Non mi sfugge che oggi può apparire irrealistico o *naïve* che la politica rinunci ai vantaggi della "intermediazione burocratica" richiesta ai cittadini e alle imprese per accedere ai servizi (e non faccio riferimento solo alla corruzione). Credo tuttavia che l'aggravarsi della crisi fiscale dello Stato, non foss'altro che per il nostro insufficiente livello di crescita demografica, finirà per rendere economicamente, e quindi politicamente obbligata la strada della sussidiarietà sociale. Di questo processo, la Regione potrebbe essere la principale protagonista.

3.

Se quello finora descritto è l'orizzonte nel quale inscrivere l'ente regionale, il problema del riparto delle funzioni legislative si sdrammatizza notevolmente e può essere risolto in modo deciso e radicale, restituendo certezza alle linee di competenza.

In primo luogo andrebbe eliminata la clausola di residualità delle competenze dell'art. 117, quarto comma Cost., che è servita solo a moltiplicare le impugnazioni regionali – talora velleitarie – di leggi statali. Alle Regioni dovrebbe poi assegnarsi la competenza legislativa "primaria" su quelle materie che corrispondono davvero alle attività che esse sono in grado di programmare e di svolgere in modo più efficiente e incisivo dello Stato: il governo del territorio, e dunque principalmente l'urbanistica e l'edilizia, i lavori pubblici di interesse regionale, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, i servizi sociali, l'istruzione e formazione professionale, il commercio, il turismo, l'agricoltura, la caccia e la pesca in acque interne (salvi i profili di tutela dell'ambiente). Anche in questi casi si tratterebbe di una competenza primaria, ma non esclusiva in senso tecnico, nel senso che sarebbe sempre possibile per lo Stato intervenire sulla base di una clausola generale di supremazia, sia pure subordinata a condizioni di esercizio molto stringenti, ad esempio il necessario consenso del Senato delle autonomie, che porrebbe così un freno all'impiego di questa clausola, limitandola alle ipotesi in cui vi sia davvero un interesse statale "irresistibile" da tutelare.

All'interno di questo quadro molto semplificato, dovrebbe essere del tutto superato il meccanismo di riparto attualmente previsto per la competenza concorrente¹⁴. Il criterio basato sulla distinzione fra norme di principio e norme di dettaglio è infatti troppo teorico e sfuggente per fungere da efficace criterio di divisione fra competenza statale e competenza regionale. Non è un caso, dunque, se esso non ha mai funzionato ed è restato un *unicum* nell'esperienza comparata; abbandonato nel 2006 anche dalla Germania, che pure lo aveva declinato – nelle forme della *Rahmengesetzgebung* di cui all'art. 74 GG – in modo più razionale di noi, prevedendo che la legislazione locale fosse vincolata solo dai principi espressamente posti dal legislatore federale e non anche – come in Italia – da quelli desumibili dalla legislazione vigente in materia; e quindi costituendo il limite dei principi come *eventuale* e non *necessario*, com'è invece nel nostro ordinamento.

Per recuperare spazi di autonomia regionale senza complicare il riparto delle competenze si potrebbe a questo punto prevedere una competenza statale derogabile modellata sulla *Abweichungskompetenz* di cui all'art. 72, comma 3, della Legge fondamentale tedesca, nelle materie in cui vi è un forte intreccio fra interessi statali e regionali e l'integrazione fra i due livelli di fonti (nazionali e locali) può avvenire senza sovrapposizioni o duplicazioni. In ambiti come la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria e di assistenza sociale, la tutela dell'ambiente, l'alimentazione, la tutela della salute, la ricerca scientifica e tecnologica e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi, la legge statale potrebbe disciplinare la materia indicando espressamente i profili inderogabili della stessa e lasciando alle Regioni gli spazi per l'integrazione dei livelli di tutela statale. Si tratta di un modello sperimentato con successo in materia di prestazioni sanitarie e assistenziali (LEA e LEAS), dove ormai la disciplina risulta da una combinazione di discipline statali e regionali e da meccanismi di codeterminazione pattizia della normativa tecnica¹⁵, e che potrebbe essere esteso anche ad altre materie.

3.1.

Ogni elenco di materie, pure così ridotto come quello qui prospettato, non elimina però i dubbi interpretativi e quindi il contenzioso costituzionale se non si rimuove un altro falso convincimento, e cioè l'idea che i contenuti delle materie debbano essere ricostruiti prevalentemente in base a processi di interpretazione dei testi costituzionali e non invece attraverso la mediazione e la negoziazione politica sui contenuti amministrativi delle materie stesse¹⁶.

Le materie non esistono *in rerum natura*, non sono empiricamente afferrabili. Ciò che si afferra e si vede sono le funzioni amministrative. Attorno a queste è possibile raccogliere interessi, oggetti, beni, personale, uffici, rapporti in un ambito inclusivo che tutti li racchiude. È a partire dalle funzioni, più che dall'analisi e dall'interpretazione letterale o storico sistematica delle formule costituzionali di descrizione delle materie, che vanno dunque definiti i contenuti concreti delle competenze legislative da affidare alla cura di un ente. Per questo, mi sia permessa una battuta, bisogna togliere alla Corte costituzionale il "gioco delle materie" per restituirlo alla politica, e in particolare a leggi statali di trasferimento di funzioni approvate con il consenso del Senato delle autonomie. Perché il gioco della continua ridefinizione giurisprudenziale (*ex post*) delle materie, che può apparire in astratto più garantista per le Regioni, in realtà non giova a nessuno. Non alle Regioni o allo Stato, che non hanno alcuna certezza sui confini entro i quali inscrivere i loro interventi legislativi e quindi le loro politiche; ma neppure alla Corte costituzionale, che viene distolta dalla funzione del controllo di costituzionalità sulla quale si gioca la quota più rilevante della sua legittimazione politica: la funzione di tutela dei diritti fondamentali; e che pertanto rischia di essere percepita dai cittadini più come una Corte dei poteri che come una "giurisdizione delle libertà".

¹⁴ Che peraltro oggi si estende ad ambiti di sicuro interesse nazionale come porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, ordinamento della comunicazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, professioni, previdenza complementare e integrativa, commercio con l'estero, che andrebbero perciò riassegnati alla legislazione esclusiva statale.

¹⁵ Si veda, da ultimo Corte cost., sent. n. 51 del 2013 sulla necessità di un modulo procedimentale "pattizio" per la condivisione, da parte delle Regioni con disavanzi nel settore sanitario, dei percorsi di risanamento e di specificazione dei LEA finanziati e sull'autonoma facoltà di prorogare i tempi di attuazione.

¹⁶ Doveroso il richiamo a L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, 1971, 36, secondo cui le materie regionali indicate in Costituzione sarebbero altrettante "pagine bianche" destinate ad essere riempite dal legislatore ordinario.

4.

Quali le conclusioni da trarre? Le maggiori preoccupazioni dei riformatori si appuntano sul riassetto della legislazione, ma l'elemento realmente decisivo per restituire forza a un regionalismo che è invecchiato senza aver mai vissuto il rigoglio della giovinezza è il riassetto delle funzioni amministrative.

Il pennello del costituzionalista è meno utile, in questa fase, della pialla umile ed operosa dei tecnici dell'amministrazione. Occorre, infatti, procedere a una grande opera di ricognizione delle funzioni pubbliche decentrabili in sede locale senza pregiudizio per l'efficienza e l'economicità dei servizi erogati, e su questa base porre le premesse di una redistribuzione della potestà tributaria, per fare in modo che le Regioni possano finanziare autonomamente (e salvo sempre l'intervento perequativo statale), le funzioni loro conferite, e considerate secondo i loro costi *standard*.

È venuto insomma il momento di modificare, semplificandolo al massimo, l'art. 117, ma soprattutto di attuare finalmente gli artt. 118 e 119, finora traditi nella loro ispirazione più profonda. In questo quadro, l'introduzione di un Senato delle autonomie diventa fondamentale per riprendere e portare a compimento leggi di decentramento amministrativo e fiscale finora costruite in ottica centralista nonostante si declamassero "federali"¹⁷.

Anche i modelli correttivi costituzionali che sono stati qui prospettati, e quelli più ambiziosi che si stanno proponendo nel dibattito politico, sono però destinati a risultare inefficaci se non matura nella coscienza sociale un clima culturale diverso da quello che finora ha impedito di collocare in un rapporto equilibrato ragioni unitarie e aspettative autonomistiche. Come va superata l'idea che l'unità politica e amministrativa richiedano un assoluto uniformismo regolativo, così è necessario prender coscienza del fatto che l'autonomia non si esaurisce in un insieme astratto di relazioni funzionali e organiche, ma esige da tutti gli attori istituzionali la piena assunzione delle loro responsabilità, senza fare affidamento sulla copertura paternalistica dello Stato. Per recuperare credibilità alle istanze autonomistiche occorre, perciò, promuovere ad ogni livello di azione pubblica, con fermezza intransigente, l'etica della responsabilità. Una sfida culturale, perdendo la quale le stesse innovazioni costituzionali che si stanno progettando resterebbero lettera morta, ospiti sgradite di un organismo sociale impreparato ad accoglierle¹⁸.

¹⁷ Si fa riferimento, specificamente, alla legge 5.5.2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione); al D.lgs. 14.3.2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale); al D.P.C.m. 24.11.2003 (Organizzazione dell'Ufficio per il federalismo amministrativo).

¹⁸ Riprendiamo qui le riflessioni svolte già nel 2009 nel nostro *Sussidiarietà*, cit., 190 ss.