

Rivista N°: 3/2019
DATA PUBBLICAZIONE: 04/09/2019

AUTORE: Luciano Vandelli*

IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO**

1. Proseguo l'interessante percorso sviluppato in questa sede, con una serie di autorevoli interventi, trattenendomi ancora su, pur sinteticamente, qualche considerazione generale, per poi toccare qualche riferimento specifico che, nell'intenso dibattito svolto in questa fase, è forse rimasto ai margini dell'attenzione prevalente e può risultare nuovo.

Un primo tipo di osservazione riguarda, in generale, la situazione del nostro Paese in rapporto alle autonomie: l'Italia è un paese accentrato, ad un livello che forse noi giuristi sottovalutiamo, concentrati spesso in una lettura delle fonti che dà un quadro non sempre riflesso dalla realtà operativa del funzionamento del Paese. La *law in the books* è diversa dalla *law in action*, spesso sono due mondi diversi, questo vale particolarmente per l'ordinamento regionale; finalmente qualche gruppo internazionale, in particolare facente capo ad Oxford, ha inteso impostare un *rating* sul reale livello di decentramento dei vari paesi. Da questi indicatori - raccolti in un *Regional Authority Index* (RAI) - emergono dati talora inattesi e significativi: ad esempio, ci sono Stati federali che, in base a criteri sostanziali, sono molto meno decentrati di Stati regionali o pararegionali. Per quanto riguarda l'Italia, le comparazioni sono spesso tutt'altro che favorevoli per il nostro Paese. Così, la più avanzata delle Regioni speciali italiane viene classificata con un'autonomia inferiore a quella della più modesta Comunità Autonoma spagnola: dunque, senza alludere a Navarra, Catalogna, o Paesi Baschi, basta fare riferimento all'autonomia più limitata, per riscontrare spazio di poteri autonomi superiori a quelli della Valle d'Aosta o del Trentino-Alto Adige.

Una seconda considerazione di carattere generale riguarda la differenziazione. Il problema della differenziazione non è un problema esclusivamente italiano, è un problema diffuso, rispetto al quale ogni Paese adotta un proprio approccio al tema. Certo è un dato: al-

* Ordinario di Diritto Amministrativo nell'Università di Bologna.

** La lezione di Luciano Vandelli è stata tenuta nell'ambito del corso del Diritto regionale del Seminario di studi e ricerche parlamentari Silvano Tosi in data 27 marzo 2019. Luciano Vandelli ha personalmente corretto la sbobinatura inviandola per la pubblicazione nei Quaderni del Seminario, nei quali saranno inserite le lezioni tenute nell'ambito delle riflessioni sull'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Anticipiamo la pubblicazione di questo testo, nel ricordo del prezioso e autorevole insegnamento.

meno in Europa, nessuno crede più nell'uniformismo, nessuno crede più che l'uniformismo sia sufficiente a garantire l'eguaglianza sostanziale tra i cittadini. Il problema diventa allora quello di adeguare le istituzioni, le politiche, le azioni pubbliche alle diverse esigenze, alle diverse caratteristiche, alle diverse istanze espresse dai territori. Non mi dilungo in esempi, però le asimmetrie le troviamo ovunque; Belgio e Regno Unito sono casi eclatanti di questa asimmetria, in forme assolutamente diversissime l'uno dall'altro: nel primo, diversità notevoli dividono la Regione francofona dalla Regione fiamminga e, nel secondo, troviamo le formule più varie, dall'Inghilterra, governata dal centro, alle autonomie variamente differenziate della Scozia e del Galles, mentre un regime peculiare regge la metropoli di Londra, in forme ben diverse da quelle che riguardano le istituzioni che governano Manchester, Liverpool e le altre grandi aree metropolitane dell'Inghilterra. E forme di vario tipo si vanno moltiplicando anche con vere e proprie modalità di contrattazione tra centro e periferia.

Ma forse il caso per noi più significativo è la Francia; perché la Francia non solo è la patria dell'uniformismo in generale, diciamo, ma è la patria del nostro uniformismo, perché il nostro ordinamento è uno dei più vicini storicamente a quello francese. Oggi, anche qui, la tradizione uniformista è messa apertamente in discussione; e non solo nei territori d'Oltremare, che da tempo presentano regimi fortemente diversi, ma anche nelle varie realtà continentali, dove stanno moltiplicandosi le forme istituzionali che si applicano ai distinti territori. Così, ad esempio, esiste una rilevante differenziazione per le aree metropolitane, che le distingue non solo dal rimanente territorio, ma le une dalle altre: le *Métropoles* presentano, per esempio, a Lione soluzioni distanti da quelle previste per Città come Parigi, Marsiglia e via via le altre che vanno istituendosi. Del resto, il tema è stato sollevato con grande nettezza dal Presidente Macron, quando addirittura dichiarò, nel primo discorso davanti all'Assemblea nazionale, la volontà di "stringere coi nostri territori dei patti girondini", sperimentando accordi per governare meglio le diverse realtà del Paese; ed il tema torna nella lettera che qualche giorno fa Macron ha mandato ai francesi per aprire il "grande dibattito" volto a dare risposte ai disagi esplosi in questo periodo con le manifestazioni dei "gilet gialli".

2. Per quanto riguarda il nostro sistema, anzitutto eviterei di isolare il 116, terzo comma, come fosse una disposizione anomala nel contesto del Titolo V. Che, a mio avviso, costruisce - o intende costruire - un sistema basato su due pilastri fondamentali: da un lato, precisamente, il principio di differenziazione, che insieme a quello di adeguatezza e di sussidiarietà è sancito esplicitamente nella distribuzione delle funzioni (ma secondo me con valenze più generali, da considerare in relazione alla contestuale novità rappresentata dall'abrogazione dell'art. 128, da cui parte della dottrina aveva desunto la costituzionalizzazione del principio di uniformità derivato dalla tradizione piemontese); dall'altra, i valori unitari e gli strumenti per la loro tutela, i livelli essenziali, la perequazione e la solidarietà del sistema finanziario, i principi fondamentali nelle materie concorrenti, la leale collaborazione, eccetera.

Tra questi due poli si inserisce il terzo comma dell'art. 116; che dunque ha delineato una via peculiare, diversa da quella seguita dagli altri paesi, di modulazione delle competenze e delle politiche a seconda delle istanze provenienti dalle diverse realtà regionali.

Ma vediamo per singoli aspetti quanto stabilisce l'art. 116 Cost., richiamandoli rapidamente anche in riferimento alla prassi fin qui sviluppata, in assenza di ogni disciplina generale sullo svolgimento di questo procedimento.

A mio avviso, la prassi sin qui seguita è del tutto censurabile, quantomeno per l'enorme opacità che ha caratterizzato ogni passaggio. L'iter ha seguito diverse fasi: una prima bozza è stata portata in Consiglio dei Ministri alla fine della scorsa legislatura - come "preaccordo", siglato il 28 febbraio 2018; ma mi concentrerei oggi sulla fase più recente, quella in cui i testi sono arrivati all'esame del Consiglio dei Ministri. Per quanto se ne sa - e non è molto - vari Ministri non conoscevano interamente i testi; e sicuramente non li conoscevano, non dico le regioni non interessate, ma nemmeno le regioni interessate. C'era una distanza enorme tra il livello di trasparenza e conoscenza dei contenuti dei provvedimenti e l'importanza della vicenda, che si configura come una riforma di un respiro tale da coinvolgere un cambiamento del regionalismo: sembra un minimo che ci sia un coinvolgimento dell'intero paese, del sistema delle Regioni, ed in primo luogo del Parlamento. In sostanza, da questo punto di vista, è necessario, credo, aprire una fase nuova in cui si incominci a discutere dei temi sulla base dei testi, dei problemi reali, perché questa opacità sui contenuti ha accompagnato, se non in qualche modo favorito, lo scontro tra generiche posizioni contrapposte in termini generici e preconcezioni, ridotti a grossolani slogan a favore dell'una o dell'altra tesi.

In questo ripensamento del procedimento, naturalmente il ruolo del Parlamento è essenziale. A questo proposito, la Costituzione si concentra solo sul momento finale, stabilendo che le Camere sono chiamate ad approvare la legge a maggioranza assoluta, sulla base di un'intesa. Dunque, le Camere sarebbero chiamate ad esprimere una decisione finale su scelte che hanno già una lunga storia, hanno un loro consolidamento, passato attraverso una serie di sequenze, dapprima all'interno dell'ordinamento regionale interessato, quindi nella fase delle trattative con il Governo, infine nel conseguimento delle intese. In questi termini, è soltanto in questa fase che il Parlamento verrebbe coinvolto. Secondo me sarebbe, invece, il caso che, come avvenuto in altre occasioni, la Commissione Parlamentare per le Questioni Regionali cominciasse sin dalla fase attuale a occuparsi della vicenda in termini concreti e che sulle singole materie fossero coinvolte le Commissioni competenti per settore, aprendo un'ampia opera di approfondimento e di confronto, evitando che il Parlamento sia chiamato a ratificare semplicemente decisioni prese altrove.

D'altronde, non mi sembrano convincenti le tesi che considerano il testo non emendabile; e, in ogni caso, anche laddove si ritenesse non emendabile, esiste pur sempre un potere di non approvazione: che implica necessariamente che il Parlamento, orientandosi in senso negativo, può chiedere agli interlocutori di modificare i propri testi secondo certi indirizzi. Da questo punto di vista, c'è qualche precedente, considerato che questa fu la prassi seguita per l'approvazione degli Statuti nei primi anni '70, quando il Parlamento non si ritenne abilitato a introdurre emendamenti direttamente, ma in sostanza fece pressione sulle singole Regioni perché introducessero le modifiche auspiccate.

Per altro verso, in un tema così rilevante, dovrebbe essere coinvolto, a mio avviso, tutto il sistema delle organizzazioni economico-sociali, e soprattutto, con particolare incisivi-

tà, tutto il sistema delle Regioni - e quindi la Conferenza delle Regioni - sia nella fase iniziale, sia nelle fasi successive. Nei testi attuali, a quanto pare, si prevede un parere della Conferenza sui trasferimenti dei beni e delle risorse finanziarie strumentali e umane; un ruolo davvero limitato, rispetto a quello riservato ad organi bilaterali tra Governo e Regione interessata, in una concertazione a due che lascia ai margini il sistema regionale nel suo insieme, dove a mio avviso devono essere condivisi i necessari equilibri.

3. Quanto al complesso e controverso tema delle risorse (cui dedico soltanto un accenno, considerato che non sono un esperto di finanza pubblica e che, d'altronde, è già stato trattato in questa sede specificamente), certamente si pone come questione fondamentale. Ed è la questione che, sin dalle origini della vicenda, ha assunto toni impropri e deformanti, se si considera che particolarmente in Veneto, il tema fu posto da una iniziativa referendaria che, secondo la proposta veneta, avrebbe dovuto sottoporre agli elettori una domanda volta a trattenere una quota assai rilevante delle entrate del territorio ("vuoi tu che l'80% delle risorse raccolte nel Veneto rimangano sul territorio?"). Il quesito è stato, come è noto, censurato dalla Corte costituzionale; ma già il fatto che sia stato presentato - affiancato da una consistente attività propagandistica nel medesimo senso - ha già impresso al dibattito una impronta alterata, estremizzando le posizioni. Il tema del residuo fiscale, così insistito nella comunicazione, non risponde a nessun corretto criterio di governo della finanza pubblica, mentre invece tema di fondo rimane l'esigenza di non alterare gli equilibri del sistema. Questo comporta la necessità di ripensare anche le (scarne) disposizioni, contenute nelle bozze di intesa, dedicate al procedimento per la determinazione delle risorse, considerato che, secondo queste bozze, la quantificazione delle risorse viene fatta su proposta di Commissione paritetica, cui partecipano il Governo e la Regione interessata, competente a definire una propria quantificazione, sentito il parere della Conferenza unificata. A me sembra che sia un po' poco per la salvaguardia degli equilibri del sistema; tanto più che, ogni anno o comunque periodicamente, ci sarebbe un adeguamento di queste risorse che seguirebbe un procedimento incentrato sul dialogo a due, mentre tutto il resto del sistema rimane ai margini delle decisioni sostanziali.

4. Anche in relazione ai contenuti, credo che non siano mancate proposte tendenti non ad adeguare a specifiche esigenze, ma a stravolgere l'ordine delle competenze. Cosa che, a mio avviso, non ammette un uso del 116, terzo comma, il quale non si presta e non si deve prestare a trasferimenti con l'attribuzione di intere materie nella loro interezza, nella loro generalità e vaghezza. Tanto per capirci, secondo me sarebbe del tutto devastante ma incomprensibile il riconoscimento - che hanno chiesto sia il Veneto che la Lombardia - della competenza legislativa in materia di norme generali in materia di istruzione. Che cosa vuol dire, cosa ci sta dentro la competenza alle norme generali in materia di istruzione? Alla lettera sembrerebbe che Veneto e Lombardia aspirino ad un sistema del tutto autonomo e proprio di formazione scolastica. È possibile ciò? Ci sono altri vincoli costituzionali? Probabilmente sì, ma prima che la Corte Costituzionale ci dica puntualmente quali sono e quali sono

gli spazi di autonomia concedibile passeranno anni ed anni di incertezza, conflittualità e problemi rilevanti di gestione.

Dunque, secondo me, così come è stato fatto per ogni passaggio di conferimento di funzioni alle Regioni, non dobbiamo parlare di intere materie, di blocchi di materie, ma dobbiamo parlare di funzioni precisamente individuate, individuando anche i margini, i vincoli e le relazioni con le discipline stabilite dallo Stato. Infine, a cosa possono aspirare le forme e condizioni ulteriori di autonomia? Quali possono essere gli scopi, gli obiettivi che ogni Regione si prefigge? Secondo me, direi, astrattamente l'obiettivo più immediato cui si pensava era modulare le normative rispetto alle caratteristiche, alle esigenze e alle peculiarità di singole Regioni, quindi riflettere delle caratteristiche singolari. Una seconda chiave di lettura, evidente nelle proposte, direbbe invece che "noi non parliamo solo di problemi nostri, che ha solo la nostra Regione, però, se voi ci date questi poteri, noi possiamo dimostrare che gestiamo queste azioni, queste attività meglio di quanto non faccia lo Stato secondo modelli che, qualora fossero efficaci, potrebbero essere imitati e ripresi da tutte le Regioni o addirittura recepiti dallo Stato stesso".

Devo dire però che, leggendo concretamente i testi, particolarmente faccio riferimento alla Sanità, ho la netta sensazione che la preoccupazione sia, invece, quella accennata nella premessa con cui ho aperto il discorso, e cioè che le Regioni si sentano danneggiate da eccessivi vincoli e da una gestione complessivamente accentrata. In definitiva, le Regioni collegano il 116.3 Cost. come occasione per richiedere l'eliminazione di vincoli che ritengono fortemente pregiudizievoli. Così, vari punti toccati dalle proposte delle tre Regioni riguardano il tema del personale sanitario (la carenza di specializzandi, l'impossibilità di arruolarli, la difficoltà nell'utilizzarli, la carenza di medici di base, ecc.); e in un contesto fortemente lacunoso e problematico, dunque, avanzano una serie di proposte volte a superare gli ostacoli, ad esempio delineando, oltre alle specializzazioni statali, delle specializzazioni regionali, para-specializzazioni che però consentirebbero di utilizzare dei medici specializzandi negli ospedali, oppure puntando a deroghe sui numeri degli accessi alle scuole di specialità mediche, e così via. Sono una serie di proposte che sostanzialmente puntano a risolvere il medesimo problema; problema che peraltro riguarda l'intero Paese, se si considera, ad esempio, che i medici italiani hanno mediamente più di 55 anni (record europeo, forse mondiale), e che, dunque, tra pochi anni alle importanti carenze attuali negli organici si aggiungeranno ondate di pensionamenti. Del resto, proprio in questi giorni i giornali hanno lanciato "l'allarme per la carenza di medici; in 6 anni mancheranno 16.700 specialisti". In concreto, nella situazione attuale mancano 2.000 specialisti in Lombardia, circa altrettanti Piemonte, in Toscana 1.800; la mappa è impressionante, si rischia di bloccare i reparti.

A questo si aggiunge qualche ulteriore tema che emerge ugualmente dalle bozze di intesa, e cioè la questione dei medici dei territori montani; perché i nostri territori montani, Alpi o Appennini che siano, rimangono sguarniti di personale medico e medici di base di libera scelta. Così, si richiede di poter erogare un'integrazione, anche con risorse proprie, per incentivare i medici che vanno in montagna.

Non ho fatto altro che qualche accenno; che però mi sembra significativo: perché mi pare evidente che tutta la montagna italiana ha lo stesso tipo di problemi, tutti gli ospedali

italiani hanno lo stesso tipo di problemi. Certamente con diverse intensità da Regione a Regione, ma fondamentalmente si tratta di questioni che si estendono da Nord a Sud, senza trascurare il Centro.

Se le cose stanno in questi termini, occorrerebbe, a mio avviso, chiudere questa fase del percorso e ragionare su impostazioni diverse: magari assumendo il percorso sin qui compiuto come un utile censimento, un approfondimento dei problemi attuali del regionalismo italiano; procedendo quindi ad una verifica punto per punto dei problemi di funzionamento del sistema regionale nel suo complesso. Per esempio, esaminando la miriade di leggi che hanno posto vincoli alle Regioni: alcune sono figlie della legislazione di crisi, altre figlie di leggi principio risalenti. Non vale la pena di domandarsi se conservino una perdurante attualità? Non meritano un ammodernamento? O magari possono ormai essere superate?

Con una analisi di questo tipo, sarebbe possibile scindere, da un lato, ciò che è utile per liberare le Regioni ed il regionalismo da lacci e laccioli che gravano in via generale su tutto il sistema, e che cosa, invece, può essere utile per dare risposte a dinamiche proprie di ogni singola Regione.

Seguono le risposte alle domande dei partecipanti al seminario.

Rispetto alla distribuzione delle competenze e soprattutto rispetto alla flessibilità. Secondo me occorre valutare attentamente la necessità di considerare concretamente un forte monitoraggio e la flessibilità, in ogni caso in cui si adottassero forme di differenziazione che cercassero di riflettere singole realtà sulla base di specifiche istanze.

Sulle forme di monitoraggio, nelle bozze, siamo ancora in fase embrionale. Bisogna vedere poi anche altri profili; ad esempio, il ruolo che può spettare, nel quadro del regionalismo differenziato, alle sezioni regionali della Corte dei Conti. D'altronde, ci sarà un monitoraggio esercitato dal Governo stesso? Oppure dal Governo in collaborazione con la Regione interessata? Ci sarà un modo che ci consenta di capire se quello che avviene asimmetricamente in una Regione è più vantaggioso o meno vantaggioso della gestione che, sulla stessa materia, viene fatto diversamente in altra (o nelle altre) Regioni? In sostanza, a me pare che un efficace sistema di monitoraggio sia essenziale è che vada armato, strutturato in maniera molto adeguata coinvolgendo sotto i vari profili tutti gli organi che possono essere interessati con varie competenze.

Il tema del monitoraggio si collega poi strettamente a quello della flessibilità. Qui noi ci troviamo di fronte ad una aporia; da un lato, un'esigenza di flessibilità, dall'altro, la rigidità di una fonte rinforzata. Noi abbiamo, da un lato, tutto un sistema legato a fonti mobilissime - per esempio, il Fondo Sanitario Nazionale cambia secondo un meccanismo che si fonda sulla popolazione ponderata, ma anche sul riflesso dell'andamento macroeconomico del Paese -, secondo metodologie che consentono un continuo adeguamento, mentre, dall'altro lato, le rigidità del 116.3 possono produrre blocchi nel sistema: la Regione interessata, nell'intesa, concorda certe risorse, certe modalità, nel contesto complessivo può cambiare tutto, ma la singola Regione rimane per 10 anni legata a una quantità di risorse garantita. Mi pare che la discrasia sia evidente.

Da qui, una questione di fondo: è compatibile un assetto che nasce da una fonte rinforzata con una modificabilità *in itinere* a seconda dell'andamento di certi parametri? Cioè si può correggere quanto concordato con una Regione e sancito da una legge rinforzata, tenendo conto, ad esempio, degli andamenti del Fondo Sanitario Nazionale?

C'è poi un altro problema di Diritto costituzionale. Le competenze conferite ex art. 116.3, per quanto riguarda il piano legislativo, non sembrano subire alcun limite di carattere generale. Le stesse Regioni speciali hanno il limite delle grandi riforme economiche e sociali; limite di cui la Corte Costituzionale ha fatto un uso - anche recentemente - molto severo. Sotto questi profili, esiste un qualche limite desumibile dall'ordinamento? Se sì, qual è? Prendiamo i principi fondamentali dopodiché cosa facciamo, facciamo riferimento ad ogni singola disposizione costituzionale e quindi ci attacchiamo per singole materie ai diritti toccati? Questo è un tema non banale.

Sui livelli essenziali. Dobbiamo distinguere nettamente le diverse situazioni che caratterizzano i livelli essenziali. In qualche materia, i livelli essenziali sono vigenti; in altre, mancano completamente. Sui livelli essenziali esistenti, come è noto, il caso più evidente è proprio quello della sanità; mentre sui livelli essenziali mancanti - per fare un problematico esempio, in qualche modo adiacente alla sanità - ci riferiamo anzitutto ai servizi sociali. Materia che, del resto, riguarda enti diversi - Comuni, in primo luogo -, che viene trattata unitariamente, nelle bozze, con il riferimento ai servizi socio-sanitari; ed è materia che pone molte, rilevanti questioni, dalla relazione tra le diverse competenze alle risorse.

Ora, negli ambiti in cui i livelli essenziali esistono, dalla lettura dei testi delle pretese sembra emergere una prospettiva che tende, in vario modo, a istituire livelli essenziali regionali. D'altronde, qualche margine di flessibilità non manca nella situazione attuale; nella quale esiste già qualche (pur limitata) differenziazione di prestazioni garantite da qualche Regione rispetto a quella garantita da altre; ma nel contesto dell'art. 116.3 Cost. il tema presenta particolari profili problematici. Anche perché, se ora ulteriori prestazioni possono essere erogate da Regioni utilizzando risorse proprie, nel regionalismo differenziato si ricollegerebbe a risorse erogate alla singola Regione per le forme e condizioni particolari di autonomia.

D'altronde, il 116.3 delinea una differenziazione che si traduce, in termini istituzionali, in norme giuridiche; ma l'esperienza del nostro Paese evidenzia che, al di là delle norme, esistono differenze assai rilevanti, evidenziate dai dati fattuali. Se pensiamo ai servizi sociali, pensiamo, ad esempio, alla distanza che esiste nella situazione di fatto degli asili nido: contrassegnata da una offerta che, ad esempio, a Reggio Calabria è in grado di soddisfare una minima parte della domanda delle famiglie. Problema di grandi dimensioni, che peraltro in larga misura sfugge alla prospettiva delle nuove competenze differenziate; il cui conferimento, anzi, dovrà prestare la più viva attenzione a non creare ulteriori presupposti per incrementare divari fattuali.

Sul ruolo della Commissione bicamerale sul federalismo fiscale. Per quanto riguarda il ruolo della Commissione bicamerale sul federalismo fiscale, il federalismo fiscale ha avuto

una vita travagliata per vari anni, e forse ora sta invecchiando prematuramente con molti dubbi rispetto alle esigenze di equilibrio del sistema. Del resto, i modi di considerare il federalismo fiscale in relazione al 116.3 possono essere diversi, tra chi ritiene l'attuazione (quanto meno di alcuni elementi fondamentali) del federalismo fiscale stesso un presupposto per la differenziazione o, all'opposto, chi ritiene possibile utilizzare la differenziazione per sperimentare quantomeno pezzi di federalismo fiscale (quali fabbisogni e costi standard), in modo che su certe Regioni valutiamo se funziona oppure dobbiamo introdurre dei correttivi. Questa seconda ipotesi peraltro non è esente da rischi di produrre squilibri nel sistema complessivo, rischia di sbilanciare il resto del sistema. Peraltro, credo presenti motivi di perplessità anche ogni atteggiamento che tenda a impostazioni rinunciarie, rassegnandosi ad appiattirsi sulla spesa storica.

Sui rischi di diseguaglianza tra le regioni. Come ho accennato, l'esperienza attuale sta dimostrando anche in Italia come la diseguaglianza segua dei percorsi in larga misura diversi da quelli normativi, che tendono a garantire l'uniformità o, per meglio dire, l'eguaglianza delle condizioni di vita, teoricamente sostanziali. Di fronte ai vistosi divari che caratterizzano il nostro Paese, credo che occorrerebbe adottare un approccio diverso, non solo partendo dai principi e dalle competenze, ma dal basso, dalla concretezza delle situazioni esistenti: individuando, anzitutto, ciò che può aspettarsi un cittadino dalle istituzioni pubbliche; poi decidiamo chi lo fa. Ma con garanzia effettiva di realizzazione in ogni parte del territorio nazionale.

Così, con qualche elemento che può suonare utopistico, credo che in tutta Italia ci deve essere un numero di asili nido non inferiore a una soglia, da definire secondo una serie di parametri (ad esempio, le condizioni del territorio, i dati demografici, le condizioni economiche). Naturalmente, un'operazione di questo genere dovrebbe essere accompagnata dalle risorse, ma soprattutto va accompagnata da un'adeguata azione amministrativa organizzativa e gestionale. In definitiva, una volta fissata la soglia, laddove questa non venga conseguita, ci deve essere un livello istituzionale che deve intervenire; e se non lo fa quel soggetto cui, primariamente, si attribuisce la competenza, è necessario ci siano altri soggetti in grado di operare a garanzia della soddisfazione dei diritti dei cittadini. Possiamo pensare a un ruolo per la Conferenza Stato-Regioni, ad una *task force* o comunque ad un qualche soggetto che abbia l'obiettivo di rendere effettive quelle funzioni. Secondo me, tra i mille significati che si possono attribuire al termine sussidiarietà c'è anche questo: lo Stato aiuta il soggetto chiamato in via primaria ad effettuare le prestazioni, lo sostiene con norme adeguate, gli garantisce i mezzi per organizzare le funzioni, ma se l'obiettivo primario non viene raggiunto ed il cittadino non viene soddisfatto, deve anche garantire che ci sia un soggetto che opera efficacemente, a questo scopo, in quel territorio.

Per quanto riguarda le regole. La differenziazione è già applicata in molti casi. Quando si parlò di differenziazione in alcuni trasferimenti ed in alcune occasioni di grande decentramento dei poteri dello Stato, si evocò, per esempio, il caso del Bellunese - provincia veneta schiacciata tra due Regioni a statuto speciale - i cui abitanti, a parte Cortina che ha una

sua realtà economica, si sentivano puniti rispetto agli altri. L'esito concreto di tutto questo, nella legislazione, è marcato perché noi abbiamo due elementi importanti di differenziazione di queste situazioni: a) Da anni la legge annuale di bilancio, la finanziaria poi la legge di stabilità prevedevano contributi speciali per i territori confinanti con Regioni a statuto speciale, adesso questi contributi sono teoricamente messi a regime, teoricamente ogni anno dovrebbero essere erogati a favore di quei territori; b) nella legge Del Rio si è prevista esplicitamente questa fattispecie facendo riferimento a province che siano confinanti con Stati esteri e con Regioni a statuto speciale, cosa che capita soltanto a Belluno e Sondrio, con un mandato agli Statuti delle rispettive Regioni di adeguare le proprie previsioni per dare uno *status* speciale, a tali peculiari realtà, in alcune materie che vengono elencate - cosa che in effetti Lombardia e Veneto hanno fatto. Sono fenomeni che la dottrina francese, ma ormai la terminologia è abbastanza acquisita, chiama di *territorializzazione del diritto*, cioè di un diritto che si plasma e tende a riflettere le esigenze delle singole realtà territoriali.

Sull'inammissibilità dell'ipotesi di attuare il 116, III co. mediante una legge delega. Sono d'accordo con voi, ma c'è di più perché voi sapete che in parallelo all'ipotesi della legge delega, il senatore Calderoli aveva presentato una legge sull'autonomia della Regione Veneto prevedendo quattro principi e tutto il resto affidato a Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. Ora io credo che bisogna essere netti, cioè se parliamo di quantificazione di unità di personale in un certo servizio, credo sia legittimo non pretendere che il Parlamento faccia questo, però deve essere un'attività assolutamente vincolata da un quadro normativo che la Costituzione vuole approvato con legge rinforzata, questo punto della legge rinforzata deve essere intoccabile.

Rispetto alla procedura. Secondo me il problema di questa procedura è che si comincia a ragionare solo adesso quando la procedura è partita da tempo, quindi vediamo se si andrà avanti su questo percorso o si riaprirà un percorso; qui non so proprio fare previsioni, ma credo che possa essere l'occasione per ragionare sul sistema complessivo. Certamente il tornare a ragionare su che cosa è opportuno che le Regioni facciano è un parametro essenziale, però bisogna che il sistema centrale segni davvero una svolta rispetto a un centralismo ormai dilagante, e al tempo stesso bisogna che il sistema delle Regioni accetti delle flessibilità importanti anche con meccanismi sostitutivi perché bisogna avere un po' di coraggio e un po' di voglia di cambiamento proprio sul versante di quello che ad oggi è diventato un carico troppo pesante in capo allo Stato; vediamo come garantire i diritti del cittadino in una maniera concreta.

Rispetto alla critica della competenza concorrente. Sulla competenza concorrente io considero, anche rileggendo le cose che si scrivevano all'epoca Costituente e subito dopo, che ci sia un equivoco di fondo. A me va benissimo prendersela con qualunque capro espiatorio, però prima che un istituto faccia da capro espiatorio, bisogna che ci sia, ed il Costituente aveva immaginato un sistema che si incentrava sulle leggi cornice, e queste leggi cornice non sappiamo ancora cosa sono e probabilmente ne abbiamo una o due, quindi la buttiamo

via ma non diciamo che l'abbiamo sperimentata. La buttiamo via supponendo che non funzionerebbe neanche se l'attuassimo. Allora secondo me lasciare che, tra le competenze esclusive dello Stato e le competenze proprie delle Regioni, ci sia un'area in cui lo Stato detta una cornice in cui poi ciascuno possa adeguare alle proprie esigenze ha un senso, almeno in qualche materia poi non guardiamo l'elenco che è uscito dall'attuale 117, terzo comma perché ci sono dentro tante cose che probabilmente non era opportuno inserire, però come concezione sta in piedi tant'è che forme analoghe esistono in vari Stati e dunque in vari ordinamenti seppur con le proprie caratteristiche. È verissimo che togliendo le leggi cornice, non avendo le leggi di grande riforma, non sappiamo quali vincoli avrebbero le competenze ex art. 116, terzo comma, ma probabilmente sono quelli che la stessa legge bicamerale stabilisce, cosa che, nelle intese, emerge a più riprese e di volta in volta si richiama qualche valore costituzionale - talvolta in maniera del tutto superflua, perché dovremmo dare per scontato che quei valori dovrebbero essere inattaccabili - talora in maniera più specifica e pregnante.

Rispetto agli enti locali. Se dovessi fare il giurista formalista direi che “sentiti gli enti locali” per l'interprete significa che, se il Legislatore non dice che un parere è vincolante, per regola generale, non lo è, e quindi il decisore rimane pienamente libero di adottare - salva la motivazione che per altro, in un caso, di questo genere sarebbe inevitabilmente blanda e molto politica -; da un punto di vista sostanziale, invece, penso che quel “sentiti gli enti locali” sia molto poco, perché ammesso che si voglia andare avanti seriamente, qui parliamo di riforme che possono cambiare tutti gli assetti del territorio e in cui, quindi, il ruolo degli enti locali dovrebbe essere molto più pregnante fino al limite: come un'intesa tra Governo e Regione regola i servizi socio-sanitari, il Comune, su quei servizi ha qualcosa da dire anche perché concretamente li gestisce e quindi la risposta, la reazione dei cittadini è diretta al Comune e non alla Regione né al Governo centrale. Quindi secondo me va fatto, all'interno di ogni Regione, un percorso molto elaborato di concerto con gli enti locali; poi qui qualcuno privilegerà i CAL, altri le ANCI regionali o altre forme di rappresentanza, ma mi sembra che sia davvero importante, e a mio avviso, mi sembra molto importante dire che, in questo percorso, debbano essere coinvolte anche le organizzazioni economiche-sociali: basti pensare ai temi del lavoro, come si fa a non parlare con i sindacati?

Rispetto ai sistemi comparati. Anche qui le risposte sono le più varie, noi siamo un sistema atipico e quindi, francamente, noi possiamo usare una certa comunanza con alcune tradizioni storiche, giuridiche ed istituzionali ma a mio avviso qualche peculiarità ci rimarrà. Se lo Stato italiano non ha neanche due secoli e i Comuni ne hanno quasi nove, forse qualche elemento di riflessione, questo aspetto ce lo offre. Credo che ci sia un radicamento profondo che non esiste, in questi termini, in altri paesi, e quindi credo che il problema vada affrontato tenendo conto del peso sostanziale delle istituzioni.

Sulla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Se devo essere sincero, ho l'impressione che in un Parlamento in letargo, il letargo si estenda ad ogni sua articolazione e quindi sembra difficile che in un Parlamento così silente ci sia un improvviso attivi-

simo di una sola Commissione, sia pure dell'unica Commissione bicamerale prevista dalla Costituzione; dopodiché, se si decidesse davvero di proseguire con un ruolo sostanziale del Parlamento, io credo che la Commissione bicamerale potrebbe - e dovrebbe - svolgere un ruolo importante ma, secondo i modelli Bassanini, bisognerebbe tener conto anche dell'esigenza, molto concreta e puntuale, di coinvolgere le Commissioni di settore, perché qui stiamo parlando dell'equilibrio di settori determinanti nella nostra Costituzione.