

Autonomia, decentralizzazione e regionalismo differenziato

Di GIANLUIGI PALLOTTA

Abstract: Attualmente divampa nuovamente la polemica sul regionalismo, diversamente definito in base alle circostanze: **differenziato, rafforzato, asimmetrico, istituzionale** oppure **a geometria variabile**.

Il confronto assume a tratti i toni aspri e accesi della disputa sottile, si infiamma ciclicamente, fomentato dal vento del cambiamento. D'altra parte, l'assetto amministrativo-istituzionale risulta costantemente *in fieri*, gettandosi all'inseguimento disperato del mutamento della società e delle esigenze ad essa correlate.

L'opportunità di svolgere nel modo migliore le funzioni amministrative nell'ordinamento giuridico rappresenta una *chance* da cogliere al balzo, sull'onda della forte spinta evolutiva rivolta al cambiamento della pubblica amministrazione; certamente permanendo nel perimetro definito dal costante rispetto dei valori e dei principi contenuti nella Costituzione.

Lungo il percorso del mutamento l'idea del territorialismo diviene giocoforza preda di analisi demagogiche che sviano la realtà, travisano i fatti, simulano idealità variegata e dissimulano dati statistici certificati.

L'attuazione del federalismo (fiscale) contrasta con l'idea di centralizzazione delle funzioni, fondata sull'ideologia predominante di neo-centrismo statale. Tuttavia, la dottrina più autorevole¹ ha cercato di dare forma ed attuazione ad un regionalismo robusto, pur valutando tutte le disfunzioni effettive nella fase di realizzazione compiuta delle competenze attribuite alle Regioni, dopo oltre un ventennio dall'entrata in vigore della Carta Costituzionale.

¹ **T. MARTINES:** *Contributo per una teoria giuridica delle forze politiche*, 1957; *Formazioni sociali, sistema delle autonomie e centralità del Parlamento*, 1978; *Partiti, sistema di partiti, pluralismo*, 1981; *L'«intreccio delle politiche» tra partiti e Regioni: alla ricerca dell'autonomia regionale*, 1988; scritti raccolti in *Opere*, Giuffrè, 2000.



L'analisi dottrinarina ha posto in evidenza, a seguito di un'attenta e duratura osservazione, il tema opposto del neo-centrismo regionale a discapito degli altri Enti Locali, che potrebbe emergere come effetto collaterale condizionato.

L'intento auspicato dall'ennesima riforma degli enti territoriali dovrebbe essere quello di rendere i servizi maggiormente efficienti in relazione alla rilevanza del fattore locale inteso come elemento sostanziale del principio di prossimità, salvaguardando, però, i livelli essenziali nelle prestazioni (**LEP**) e i livelli essenziali nell'assistenza sanitaria (**LEA**).

Centralizzazione o devoluzione delle competenze alle Regioni? Ipotesi di «separatismo dei ricchi» o tutela differenziata per i più deboli?

La riforma viene presentata come fiscalmente neutrale, cioè non dovrebbe incidere sul livello dei servizi erogati, anche per le Regioni con minore capacità fiscale, mantenendo invariata la redistribuzione interregionale delle risorse.²

In buona sostanza, la suddetta tesi dovrebbe rappresentare un'argomentazione pressante come un bulldozer.

Probabilmente questa giustificazione vorrebbe significare un *passé-partout* decisivo, idoneo a scavalcare agevolmente qualsiasi ostacolo e, al contempo, a determinare una favorevole approvazione a livello istituzionale (centrale e periferico).

Il metodo adottato è costituito dalla *captatio benevolentiae*, nonché orientato al caloroso apprezzamento di un'opinione pubblica apparentemente sconcertata e spiazzata.

Si susseguono una serie di tesi più o meno valide, che vedono fronteggiarsi illustri componenti della dottrina costituzionale più autorevole, nonché esponenti di spicco della classe politica dirigente.

² Ai sensi dell'art. 119 Cost. alle Regioni è riconosciuta un'autonomia di entrata e di spesa. Questa si sostanzia nell'attribuzione di risorse autonome in base a tributi propri e alla compartecipazione ai tributi erariali aventi in relazione al gettito fiscale derivante ai rispettivi territori. La disciplina delle risorse prevede la possibilità che queste siano integrate da un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale, qualora le capacità finanziarie non fossero sufficienti a soddisfare le competenze di spesa. Le risorse che lo Stato può destinare a Regioni per favorire lo sviluppo, il riequilibrio economico sociale, si caratterizzano per una natura aggiuntiva, pertanto, non potrebbero essere utilizzate per il soddisfacimento delle normali funzioni.



L'odierno scritto si propone di discostarsi da una visione manichea fondata sul dualismo tra buio e luce; altresì, si prefigge come fine indiretto una *pax* istituzionale tra enti pubblici appartenenti al sistema delle autonomie, facenti parte di contesti geografici, economici e politici profondamente difformi.

Si potrebbe parlare espressamente di una crisi profonda del regionalismo originario, così come contestualizzato nella Carta Costituzionale, nascente dalla dicotomia tra interessi generali, afferenti allo Stato, e interessi particolari, inerenti alle Regioni.

Si prefigura un ripensare *funditus* il sistema delle autonomie, senza per questo creare un *vulnus* nell'ordinamento giuridico.

In questo quadro, le scelte relative all'assetto della *governance*³ del sistema delle autonomie implica il procedere per intese, siglate dai soggetti istituzionalmente coinvolti, secondo un principio che rimanda al diritto romano, esplicitato nel brocardo "*quod omnes tangit ab omnibus approbari debet*".

Alcuni governi regionali, soprattutto nelle Regioni del Sud, lungi dal porre in essere meccanismi imitativi delle richieste di rivendicazione di maggiori competenze, risultano preoccupati per la possibile sottrazione di risorse in funzione di redistribuzione della ricchezza, in relazione all'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

³ A. MASTROPAOLO, *Significati, utilizzi e fortune del concetto di governance*, Quaderni di Sociologia, 76 | 2018, online dal 01 febbraio 2019, consultato il 07 marzo 2019. URL: <http://journals.openedition.org/qds/1949> ; DOI: 10.4000/qds.1949



Sommario:

- 1. Premesse metodologiche.**
- 2. Analisi sul regionalismo contemporaneo.**
- 3. Il *fil rouge* tra federalismo fiscale e autonomia differenziata.**
- 4. I problemi reali di diseguaglianza. Un *welfare state* è ancora possibile?**
- 5. Un federalismo a geometria variabile in base alla dimensione delle Regioni.**

1. Premesse metodologiche

Lo studio del concetto del regionalismo istituzionale impone una lettura composita del fenomeno stesso, dipanato attraverso un'operazione di esegesi e scomposizione della fattispecie mediante proiezioni ortogonali.

L'interpretazione del tema attraversa trasversalmente il diritto costituzionale, pubblico e amministrativo, la scienza delle finanze.

Al contempo, richiede un'analisi delle politiche di settore nelle materie acquisite in competenza dalle Regioni (*policy analysis*).

In buona sostanza, un approccio di interpretazione giuridica classica non sarebbe "*ex se*" idoneo alla disamina del regionalismo, oltretutto, rappresenterebbe una visione comunque limitata e relativa.

L'analisi della «questione regionale»⁴, allo stesso modo complessa, affonda le proprie radici nel dibattito svoltosi durante i lavori dell'Assemblea Costituente e, precedentemente, nella dinamica idealista della Resistenza, formata da diverse ideologie contrapposte, ma accomunate dall'intento unitario della formazione dello Stato, inteso quale forma di attuazione, ripristino e sviluppo delle autonomie locali.

⁴ V. CRISAFULLI, *Vicende della «questione regionale»*, in *Le Regioni*, 1982 (nonché in *Studi in memoria di Egidio Tosato*, I, Milano 1984).

Il termine **regionalismo** si contrappone alla definizione di **Stato Federale (Sistema Federativo)**,⁵ difatti, indica una delega delle funzioni dallo Stato centrale alle Regioni.

In buona sostanza si tratta di un decentramento meno intenso rispetto a quello affermato nel lemma federalismo, in completa sintonia, invece, con l'espressione federalismo fiscale, del quale può essere considerato una legittima declinazione, che non implichi necessariamente un processo di trasformazione dallo Stato accentrato in uno composto.

Insomma, un cambiamento che avvenga nel quadro dell'«unità e indivisibilità della Repubblica».

La disposizione di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione⁶ stabilisce che possano essere attribuite (mediante legge) alle Regioni “*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*”, previa intesa tra lo Stato e le Regioni interessate.

La norma in oggetto non ha avuto un *appeal* immediato sulla dottrina più autorevole, né sulla classe politica dirigente, né tantomeno sull'opinione pubblica.

Il regionalismo differenziato non ha ottenuto un grande risalto, pertanto, ha vissuto un periodo di lunga latitanza, a far data sin dalla Riforma del Titolo V della Costituzionale con legge Cost. n. 3 del 2001, fino ai primi effettivi accordi preliminari raggiunti dallo Stato con le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto del 28 febbraio 2018.

Oltretutto, neanche il Referendum costituzionale⁷ recante “*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la*

⁵ L. VENTURA, P. NICOSIA, A. MORELLI-R. CARIDÀ, *Il federalismo*, in *Stato e sovranità. Profili essenziali*, Giappichelli, Torino, 2010.

⁶ Art. 116 Cost., comma 3, ultima alinea: “*La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata*”. Tale legge atipica o rafforzata può ricondursi ad un atto normativo facente parte della categoria delle fonti rinforzate.

Sul punto si veda: N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2001.

⁷ U. DE SIERVO, *Il difficile regionalismo dalla Costituente ad oggi*, in G. C. Feroni, G. Tarli Barbieri (a cura di), *Le Regioni dalla Costituente al nuovo Senato della Repubblica*, ESI, Napoli, 2016.

soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione” del 4 dicembre 2016 può dirsi, a ragion veduta, foriero di una diatriba effervescente sulla materia, come quella che l’attualità ci propone, forse anche come conseguenza della bocciatura scaturita all’esito dello stesso referendum confermativo.

Il tema delle autonomie territoriali dopo la Riforma del titolo V della Costituzione, avvenuta con la suddetta legge, rimane ampiamente al centro di un’accesa disputa teorica,⁸ testimoniata dall’ampissima produzione scientifica⁹ in merito, animata ulteriormente dal crescente divario tra il Nord e il Sud dell’Italia.

In un siffatto contesto, la crescita delle differenze invaderebbe la materia dei servizi pubblici in termini di LEA e LEP.

Tale divario potrebbe comportare eclatanti ripercussioni sulle condizioni sociali della popolazione e sui diritti costituzionali, ugualmente garantiti nell’ambito dell’unità della Repubblica.

La differenziazione tra zone geografiche del Nord e del Sud dell’Italia risulta una delle più rilevanti nell’ambito dell’intera Europa, mentre lo schiacciante dibattito di attualità politico-amministrativa converge verso l’incontrastata direzione del regionalismo differenziato.

In relazione alle possibilità di differenziazione della Regioni più «piccole», in termini economici e demografici,¹⁰ dalle altre realtà regionali, appare opportuno sottolineare come il problema risulti dibattuto da lungo tempo in dottrina¹¹, già precedentemente alla proclamazione dell’autonomia della Regione Molise, avvenuta il 23 dicembre 1963 con il distacco dall’Abruzzo. In buona sostanza, *mutatis mutandis* si ritorna a spron battuto a tessere la tela di Penelope, solo quando si riscopre, a scoppio ritardato, l’acqua calda della mai superata «questione meridionale»: i problemi atavici della ruralità del

⁸ **B. CARAVITA DI TORITTO**, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2002.

⁹ **T. MARTINES**, *Le autonomie degli enti pubblici territoriali La Regione, la Provincia, il Comune. Mortati e la questione delle Regioni nella storia dell’Italia repubblicana*, in *Opere, Ordinamento della Repubblica*, Tomo III, Giuffrè, Milano, 2000.

¹⁰ La «secondarietà» demografica è una caratteristica emblematica dei territori soggetti allo spopolamento che evidenziano necrosi antiche ed endemiche.

¹¹ **L. ANTONINI**, *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?*, www.federalismi.it, 22 febbraio 2017.



territorio montano¹² e della condizione economica della popolazione ivi residente, che determina una caduta demografica notevole.

Entrambe queste problematiche incidono in modo rilevantissimo sulle scelte politico-istituzionali e sulla funzione amministrativa esercitata nell'attività di governo di quei territori caratterizzato dalle suddette peculiarità.

Oggi giorno si sprigionano nell'ambito istituzionale nuove attenzioni sulla materia *et pour cause* dirette a rivitalizzare la discussione sulle autonomie, con un'accezione rivolta alla crescita economica e sociale.

Una disamina piena di contraddizioni, per esempio, nel caso della Regione Molise: forte della propria identità storica, al contempo, debole nella dimensione economica contraddistinta dalla naturale vocazione territoriale, racchiusa nel contesto agricolo-pastorale.¹³

Lo studio relativo alla nuova ondata di regionalismo (differenziato o asimmetrico) richiederebbe una metodologia libera da ideologismi (politici e teoretici) o da schemi e canoni pregiudiziali della più svariata natura.

Dovrebbe adottarsi un modello intellettualmente onesto che tenga conto, soprattutto, delle dinamiche di globalizzazione economica, sociale e giuridica, in special modo in relazione al fenomeno di un diritto amministrativo globalizzato (GAL - *global administrative law*) sulla base delle esigenze generate dalla complessità attuale.

La spinta alla globalizzazione economica sembra procedere in contrapposizione al vento di cambiamento che spira nella direzione opposta della regionalizzazione, tuttavia si tratta solamente di un'apparenza, perché le dinamiche in chiave *global* evidenziano maggiormente le difficoltà di quei territori che storicamente si trovano costretti ad affrontare problematiche e carenze strutturali.

¹² Le aree rurali dispongono di elevate potenzialità di sviluppo. Tali qualità andrebbero meglio gestite affinché diventino l'occasione d'innescio per un modello di sviluppo sostenibile di elevata qualità economica e sociale. La corretta gestione di tali aree potrebbe essere incentivata dall'applicazione delle politiche di sviluppo territoriale previste dall'Unione Europea. Queste hanno il compito precipuo di promuovere, sviluppare e proteggere le peculiarità dei territori marginali.

¹³ Devo ammettere candidamente che avrei voluto parlare di altri temi riguardanti il Molise, territorio in cui sono nato e in cui ho vissuto, per decantarne la magnificenza della natura, la bellezza dell'arte, il fascino della storia, la meraviglia della cultura e la bontà della gastronomia.



In alcuni casi le spinte evolutive, a prima vista, potrebbero sembrare contrapposte, invece, rischiano di essere frutto di un disagio comune che colpisce ampia parte della popolazione di alcuni contesti locali, questi richiedono un'attenzione maggiore poiché subiscono con una modalità amplificata gli effetti della globalizzazione.

Il mercato capitalistico può essere considerato il fattore più potente nel processo di disgregazione di rapporti particolaristici: le azioni che si ingenerano nel mercato sono anonime e tendono a spersonalizzare tutti i rapporti sociali.

Purtroppo, il mercato inteso come concetto valoriale, tende a penalizzare le classi sociali più deboli.

Il disagio potrebbe spingere forte verso la cultura dell'ostracismo istituzionale, del porre il veto, determinando in questo modo una sorta di policentrismo anarchico, volto ad ottenere il meglio per il proprio orticello senza tener conto del quadro complessivo.

Non si dovrebbe declinare verso questo livello di difesa spicciola dell'interesse particolare, recuperando il concetto generale dell'interesse pubblico che non potrebbe prescindere dalla costruzione del bene comune per la collettività, intesa come complesso della società e non come localizzazione territoriale dell'interesse.

Il dibattito teorico, politico e istituzionale richiederebbe una forma di coordinamento dell'interesse generale, valutato sulla base della giurisprudenza costituzionale attinente alla salvaguardia dell'interesse nazionale.

Si parla di quest'ultimo, in maniera precipua, quando riceve una tutela specifica nell'ambito del controllo esercitato dalla Corte Costituzionale sulla potestà legislativa delle Regioni, in forza dell'istituto della cd. chiamata in sussidiarietà.¹⁴

Quest'ultima garantisce la possibilità di un intervento del legislatore statale a tutela dell'unità giuridica o economica dell'ordinamento.

¹⁴ C. BERTOLINO, *Stato e Regioni tra potere sostitutivo, chiamata in sussidiarietà e clausola di supremazia nella prospettiva del progetto di riforma costituzionale "Renzi - Boschi"*, 26 ottobre 2016, www.federalismi.it



Anche quando non venga tirato in ballo l'interesse nazionale, il principio generale del coordinamento della finanza pubblica permea l'attività delle Regioni in quanto autonomie territoriali dello Stato-Comunità, inteso come pluralità di soggetti pubblici ai quali vengono riconosciuti diversi gradi di autonomia.

Un caso emblematico di limitazione dell'autonomia è stato stigmatizzato tramite la sentenza n. 279 del 16 dicembre 2016, con cui la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 6 (Bilancio regionale di previsione per l'esercizio finanziario 2016 - Bilancio pluriennale 2016-2018). La pronuncia ha evidenziato la violazione da parte della l.r. *de quo* dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in riferimento al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*), nonché all'art. 81, terzo e quarto comma della Costituzione.

Nel caso di specie, il Governo centrale per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, ha esercitato la funzione di controllo, impugnando davanti alla Corte Costituzionale la legge regionale ex art. 127 Cost, in relazione alle materie indicate nel suddetto art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., riguardanti il sistema tributario e contabile dello Stato e l'armonizzazione dei bilanci pubblici.

La pronuncia dimostra come il controllo sia stringente e l'impossibilità per il legislatore regionale di discostarsi dall'impianto costituzionale, forte del principio di coordinamento della finanza pubblica emergente dai numerosi giudizi di legittimità costituzionale in via principale.

In buona sostanza, la Regione Molise aveva iscritto l'avanzo di amministrazione nella parte attiva del bilancio, attraverso l'utilizzo di questo *escamotage* d'ingegneria finanziaria, facendo ricorso a tale stratagemma aveva incrementato le proprie risorse, aumentando in maniera considerevole la capacità di spesa, chiaramente pregiudicando inesorabilmente l'equilibrio di bilancio, introdotto con la legge 24 dicembre 2012, n. 243, che ha modificato l'articolo 81 della Costituzione.

Il vento del cambiamento soffia nella direzione opposta alla disamina del Giudice delle leggi.

A questo punto appare opportuno sottolineare come la maggiore richiesta di autonomia non metta assolutamente in pericolo l'unità della Repubblica, tuttavia potrebbe incidere non tanto sui principi costituzionali riconosciuti ai cittadini nel territorio statale, piuttosto sugli effettivi diritti che formano le basi del *welfare state*.

Il grado di decentramento delle funzioni amministrative, analizzato da un punto di vista comparativo che tenga conto della realtà europea, varia fortemente in relazione ai singoli Stati,¹⁵ pertanto, alla luce di queste diversità così profonde, non risulta opportuno utilizzare come metro di paragone i casi relativi a territori di Stati diversi dall'Italia.

In questo quadro, l'utilizzo del lessema «secessione» appare totalmente inconferente e destituito di ogni fondamento logico e giuridico, infatti, non si intende addivenire alla benché minima formazione di uno Stato Federale.

Il regionalismo secessionista riguarda piuttosto le spinte centrifughe assestate in Catalogna, mettendo in crisi il regionalismo originario.

Si vorrebbe agire pienamente nel solco tracciato dalla Costituzione sulla scia propositiva della Riforma del titolo V, nell'ottica di attuazione concreta e sviluppo del federalismo fiscale.

Al contempo, occorre sottolineare come la richiesta di maggiore autonomia e di un federalismo asimmetrico provenga principalmente proprio dalle Regioni più «ricche» (non tanto e non solo in termini di PIL, ma forti di una struttura socio-economico consistente e di un apparato burocratico-amministrativo caratterizzato da un'efficienza ottimale).

Il volgere lo sguardo verso il federalismo asimmetrico non dovrebbe distogliere l'attenzione dai temi che hanno da sempre accompagnato lo sviluppo del nostro Paese e che, tutto sommato, non sono mai stati

¹⁵ *“Another problem is that, with subnational governments investing less than in the past, the capacity to maintain good infrastructure and public services is likely to be increasingly challenging in numerous regions”.*

“Given that a large part of inequality arises locally and with the bulk of their spending responsibilities typically in education, health and other social services, subnational governments have an important role in promoting inclusive growth”.

https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regions-and-cities-at-a-glance-2018_reg_cit_glance-2018-en

completamente superati: mi riferisco, in via principale, alle questioni della criminalità organizzata,¹⁶ della corruzione e della *maladministration*, di un malcostume dilagante, senza dimenticare il tema centrale – in relazione al federalismo – della differenza strutturale tra Regioni del Nord e Regioni del Sud.

Un ampio decentramento delle funzioni potrebbe favorire disuguaglianze in termini di *welfare*, a causa della forte divergenza economica tra Regioni.

Purtuttavia, oltre agli argomenti contrari al regionalismo differenziato fondati su motivazioni economiche, ve ne sono altri, basati sul concetto di unità della Repubblica: pensiamo per esempio alla necessità di avere un modello di istruzione primaria e secondaria uniforme per tutti i cittadini dello Stato.

Appare necessario precisare come la *devolution* di funzioni nell'ambito del federalismo fiscale non riguardi le Regioni a Statuto speciale, caratterizzate per un'autonomia adeguata alla tutela dell'identità specifica, storica e culturale delle Regioni periferiche e insulari.

Considerata l'attenzione spasmodica degli studiosi del diritto rivolta alle Regioni a Statuto ordinario, l'interesse per l'esperienza regionale speciale induce alcune doverose considerazioni, difatti, le maggiori risorse ad esse destinate non hanno garantito, in tutte e cinque le Regioni beneficiarie, un alto livello dei servizi offerti alla popolazione residente in misura omogenea.

L'efficientamento delle risorse è avvenuto maggiormente nelle Regioni del Nord (Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia), in misura molto ridotta nelle Regioni del Sud (Sardegna e Sicilia), dove la spesa pro capite è molto alta, ma i servizi sono di grado inferiore.

¹⁶ La criminalità è organizzata molto bene. La nuova tendenza è, addirittura, quella di fornire un *global service* efficace per la risoluzione dei problemi d'impresa, riscossione dei crediti, controllo dei lavoratori, accesso al credito, protezione dei beni d'impresa.

“Le mafie oggi si presentano sulla scena imprenditoriale soprattutto come un service: offrono servizi, efficienti, rapidi e poco costosi. Mettono a disposizione capitali cash con tassi spesso inferiori a quelli delle banche: pacchi di banconote pronta cassa”.

R. CANTONE, G. DI FEO, *I gattopardi. Uomini d'onore e colletti bianchi: la metamorfosi delle mafie nell'Italia di oggi*, Mondadori, 2011.

Le Regioni a Statuto speciale sono quelle che beneficiano di un maggior potere di spesa, difatti, la spesa pro-capite è decisamente più alta rispetto alle Regioni a Statuto ordinario.¹⁷

Questi scompensi dimostrano in modo inequivocabile una *deminutio* dei trasferimenti strutturali di risorse per la spesa pubblica ordinaria delle Regioni non a Statuto speciale, che finisce per penalizzare irrimediabilmente il Mezzogiorno, con particolare riferimento al sistema di *welfare*, sanità, assistenza, istruzione.¹⁸

Per rispondere alle istanze volte all'efficientamento dei servizi ed allo svolgimento delle funzioni di amministrazione, in base ai principi di efficienza, efficacia ed economicità, si studiano altre forme di aggregazione istituzionale che possano soddisfare questi obiettivi strategici.

Viene rilanciata da più fonti il tema della cooperazione territoriale nel quadro di una visione globale fondata sullo sviluppo sostenibile. Sullo sfondo si palesa l'idea della Macro-Regione modulata in prospettive, dimensioni e intensità diverse.¹⁹

2. Analisi sul regionalismo contemporaneo

Il regionalismo ha attraversato una serie di stagioni che ne hanno contraddistinto l'evoluzione.

Le linee essenziali dell'originario modello prescelto sono state tracciate nella Carta Costituzionale senza trovare nell'immediatezza un riscontro facente seguito alla stesura nero su bianco della programmazione.

¹⁷ Per dovere di correttezza pare opportuno segnalare che anche il dato attinente alla spesa pro capite diviene "inquinato" dalla spesa relativa alle maggiori funzioni che le Regione a Statuto speciale esercitano rispetto a quelle a Statuto ordinario.

¹⁸ MEF, Studi e pubblicazioni, Spesa statale regionalizzata, stima provvisoria anno 2017. <http://www.astrid-online.it/static/upload/ssr-/ssr-2017-stima.pdf>

¹⁹ **M. MEZZANOTTE**, *La macroregione adriatico-ionica. La cooperazione territoriale come strumento di integrazione*, Padova, Cedam, 2018.

O. SPATARO, *Crisi del regionalismo e macroregioni. Spunti di riflessione*, 14 marzo 2018, www.federalismi.it

R. D'AMICO, A. PIRAINO, *Per la Macroregione del Mediterraneo occidentale*, FrancoAngeli, 2018.

Coesione del Sud, macroregione «debole», con le aree «forti» dell'Italia e dell'Europa, una proposta SVIMEZ illustrata in Parlamento da Nino Novacco, Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno, SVIMEZ, Roma, aprile 2005, Quaderno SVIMEZ n. 5.



Difatti, per circa vent'anni il regionalismo è rimasto integralmente inattuato, meglio «congelato» e in attesa di una definizione. Dopo la fase attuativa, la giurisprudenza costituzionale è intervenuta sulla materia riducendo drasticamente gli ambiti di autonomia regionale in favore dell'attività del legislatore nazionale.

A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, con la suddetta legge costituzionale, si sono aperti nuovi spazi in grado di stimolare il discorso sulle autonomie e sul federalismo fiscale, rimasto in gran parte inattuato.

In questo contesto la giurisprudenza del Giudice delle leggi ha costituito un baluardo insuperabile nella definizione del rafforzamento del complessivo quadro istituzionale di riferimento, della definizione delle funzioni, delle competenze e dei limiti a ciascuno spettanti.

Si oscilla verso direzioni opposte sulla spinta di una forza di stampo centralistica, che garantisca una maggiore supremazia allo Stato centrale, e una forza contrapposta, che navighi a vele spiegate in direzione federalista.

In tal modo si è ingenerato un percorso non proprio lineare che finisce per essere guidato da spinte momentanee, sulla base scontro tra diverse tesi della dottrina costituzionale; vari orizzonti guidano i disegni di forze politiche appartenenti a culture letteralmente antitetiche: da un lato un'idea centralista che appare difficile da intaccare, dall'altro un impulso alla modernizzazione dai contorni non ben delineati.

Il *leitmotiv* sembra essere costituito sul terreno fertile della narrazione progressista, magari con una *vision* lungimirante in favore degli aspetti etici e dei diritti sociali.

Si ragiona in una dinamica *de iure condendo*, comunque lontana dalla prospettazione di qualche forma di autarchia locale²⁰ (secondo la definizione della dottrina amministrativistica).

²⁰ “*Dei residui di tali esperienze è – ma dovremmo forse dire era – intimamente penetrata la personalità modale dell’italiano. Regredite a volte a municipalismo e regionalismo – ossia a rifiuto di aprirsi su cerchie nazionali e statuali più ampie – ma non di rado erroneamente e aggressivamente etichettate come tali dalle ideologie liberale e di sinistra nella loro guerra alla tradizione in nome della costruzione dello stato unitario, queste esperienze divenute identificazioni, tratti irriflessi di personalità, sarebbero potuti essere il seme mentale d’un processo di individuazione sovrapersonale, connaturato con l’estensione delle cerchie di riferimento alla neo-nazionale comunità politica.*”



Lo scontro al quale si assiste riguarda l'appassionante avanzare del regionalismo differenziato, combattuto dalla difesa oltranzista della centralizzazione delle competenze, insomma, una discussione sui vantaggi e sugli svantaggi dell'una o dell'altra serie di correttivi e proposte.²¹

Una diatriba ben lontana dalle turbolenze separatiste sullo Stato Federale incardinato sulla distinzione tra Stato centrale e Stati membri, resta in realtà molto distante anche dalle esperienze proto-regionali di Sicilia e Valle d'Aosta.

Prevarrà lo sviluppo dell'autonomia *ex professo* oppure l'*imprinting* di un neocentralismo uscirà rinforzato dalla collisione?

Il dibattito sul regionalismo risulta animato dallo scontro tra posizioni distinte.

In molti casi le Regioni appaiono arroccate su coordinate disomogenee, alcune trincerate dietro il fronte di una clamorosa chiusura al confronto produttivo.

Invece, potrebbero procedere diversamente attuando delle intese tra Regioni²² dimostrando una maggiore flessibilità, senza rinunciare a definire criteri insuperabili in relazioni a specifiche questioni finanziarie relativamente al gettito fiscale.

A volte ci si lascia trasportare da un orgoglio corporativo, rivendicando funzioni (competenze) che neanche si sarebbe in grado di svolgere, magari attraverso una mentalità dominante che rigetta il senso di fiducia per lo Stato centrale.

Per altro verso si assiste ad una deriva etica che vede il regionalismo quale modello secessionista, come se infrangesse esplicitamente la legge e non fosse sviluppato nel solco della Costituzione.

Il sistema di riforma dovrebbe essere conforme al modello di *ethos* costituzionale, fondato sui principi assiologici di fondo che promanano dal

L. GALLINO, *La modernizzazione mancata*, Quaderni di Sociologia [Online], 70-71 | 2016, online dal 01 novembre 2016, consultato il 07 marzo 2019. URL: <http://journals.openedition.org/qds/777> ; DOI: 10.4000/qds.777

²¹ A. C. JEMOLO, *Il decentramento regionale*, Partito d'Azione, 1945. A. AMORTH, *Il problema della struttura dello Stato in Italia: federalismo, regionalismo, autonomismo*, Volume 1, *Il Problema del decentramento politico*, Marzorati, 1945.

²² A. STERPA, *La dimensione interregionale del diritto: le intese tra Regioni*, www.federalismi.it, n. 11 del 2009.



comune progetto di società, fornito dal mito della fondazione della Repubblica.

La rappresentazione anticostituzionale della riforma potrebbe essere basata sulla paura delle Regioni del Sud di sprofondare verso un terreno paludoso fondato sui consueti mali che attanagliano la società, rischiando di affondare, senza poter agganciarsi a nessuna specie di appiglio.

D'altro canto, lo sperpero di fondi regionali, nazionali ed europei è all'ordine del giorno, coinvolge soprattutto quella voragine costituita dalla spesa sanitaria e dagli appalti di opere pubbliche (molte incompiute), spesso assurde e utilizzate per costruire il consenso politico basato sul voto di scambio.²³

Lavori pubblici valutati come ghiotte opportunità in barba all'analisi costi-benefici.

L'ipotesi, non tanto astratta, di un regionalismo differenziato appare coinvolgere una diversa lettura dell'apparato statale, fino ad implicare una rivisitazione complessiva del regionalismo, così come attualmente esistente e considerato dalla dottrina amministrativistica.

In tal guisa il dibattito consiste nel considerare complessivamente il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni – salendo verso un livello di considerazione generale –, causando implicitamente l'ammodernamento del sistema amministrativo italiano e la qualità della regolazione indipendentemente dalla fonte di provenienza, nel rispetto del principio unitario.

Sarebbe d'uopo uno spirito di riconciliazione nazionale che sia in grado di determinare un cambiamento giuridico di alcuni aspetti di governo, ma non di forma di governo, una moderna *governance* a livello regionale che tenga in particolare considerazione le antiche fratture che solcano il territorio italico, nonché le peculiarità locali.

Queste caratteristiche specifiche dovrebbero essere analizzate *tout court*, per fornire gli elementi imprescindibili per la scelta di un modello diverso e disomogeneo in relazione al singolo territorio di riferimento, senza

²³ Dal punto di vista sociologico si distingue il *voto di scambio*, il *voto di opinione* e il *voto d'identità*. Quello di scambio rappresenta un esempio lampante del clientelismo: comporta un vantaggio che può essere individuale (privatistico, familistico) o collettivo (implica l'appartenenza ad una specifica categoria).



necessariamente ricorrere alla comparazione con modelli esteri come quello spagnolo o mitteleuropeo.

Alcune considerazioni sull'arretratezza dell'amministrazione e sulla marginalizzazione di certi contesti locali, forniscono la chiave di volta per la visione, seppur limitata ad alcune realtà, del fallimento dell'istituto della piena autonomia regionale.

3. Inseguendo il *fil rouge* tra federalismo fiscale e autonomia differenziata.

Naturalmente, il dibattito politico-economico per una vera e propria riforma federale del Paese che consenta alle Regioni la più ampia autonomia possibile è sempre molto utilizzato da movimenti e partiti politici per captare l'interesse dell'opinione pubblica.

L'attività di pressione per decentrare *tout court* il potere, nel solco della progressiva attribuzione di prerogative legislative dallo Stato centrale alle realtà territoriali esercita un indubbio fascino.

Senza trascurare l'ulteriore leva della prospettata risoluzione di alcune patologie del sistema Paese che restano esogene rispetto al tema della *devolution*, valutata in chiave ideologica come soluzione di tutti i problemi che affliggono l'apparato amministrativo dello Stato.²⁴

Il famosissimo e diffusissimo "*Rapporto sulla riforma della pubblica amministrazione*" del prof. Massimo Severo Giannini, il maestro per antonomasia del diritto amministrativo in Italia, proposto all'attenzione della politica, degli studiosi di varie discipline (non solo giuridiche) e degli operatori nell'ormai lontano 1978, ci ricorda in maniera cristallina e lapalissiana quali siano gli atavici problemi che affliggono gli enti pubblici. Ebbene, basta leggere tra le righe di questo preziosissimo volume per capire come i problemi siano sempre gli stessi, fossilizzati da lungo tempo e, per

²⁴ **Max Weber:** "*Se il pensatore di professione ha un dovere assoluto, è quello di conservare la mente lucida di fronte agli idoli che imperano nel nostro tempo, e se necessario nuotare controcorrente*".



questo motivo, già specificamente individuati dalla dottrina e dalla giurisprudenza.

Purtroppo non sono stati affatto risolti, anzi, in molti casi sono peggiorati.

Risalendo il filo del discorso *ab ovo*, appare opportuno sottolineare il modo in cui lo Stato-comunità eserciti il potere autoritativo relativamente alla percezione delle imposte ai sensi dell'art. 53 Cost.: *“Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva”*.

Il principio costituzionale di partecipazione coattiva tributaria (ancorata alla manifestazione della capacità contributiva) e il principio di progressività fiscale informano il sistema tributario.

Il potere di attribuzione delle entrate per le autonomie territoriali, risulta bilanciato dal principio di coordinamento della finanza pubblica.

Il sistema tributario regionale è basato sui principi di contenenza, territorialità e divieto di doppia imposizione.

In questo quadro si delineano le argomentazioni favorevoli ad un regionalismo differenziato che si propone, quantomeno sulla carta, come canone guida per rispondere in maniera dettagliata alle esigenze specifiche di una situazione territoriale, determinando una scelta politica maggiormente corrispondente alle preferenze dei cittadini, anche in relazione alle risorse finanziarie specificatamente individuate.

Le scelte effettuate nell'ottica del regionalismo dovrebbero portare ad un'azione amministrativa più efficace, sviluppando una competizione virtuosa tra le Regioni, almeno restando su un livello teorico.

Se analizziamo il bilancio di una Regione ci rendiamo conto del fatto che circa i tre quarti della spesa totale sia costituita dalla spesa sanitaria.

Eppure assistiamo inesorabilmente ad un costante flusso in relazione alla mobilità²⁵ per cure sanitarie. Queste dinamiche si potrebbero spiegare esclusivamente con l'individuazione di esternalità negative che, a livello locale, siano in grado di determinare uno spostamento verso servizi pubblici

²⁵https://www.gimbe.org/osservatorio/Report_Osservatorio_GIMBE_2018.03_Mobilita_sanitaria_2017.pdf

collocati altrove (extra-regionali), capaci di garantire un elevato livello delle prestazioni.²⁶

Seguire i flussi migratori in ambito sanitario può essere un'occasione molto importante per comprendere la preferenza degli utenti per una certa prestazione; potrebbe anche mettere in luce i centri di eccellenza.

Difatti, la mobilità interregionale può essere attiva nel caso di prestazioni offerte ai non residenti.

Può essere misurata attraverso l'indice di attrazione; altresì, può essere passiva, nel caso opposto, e misurata tramite l'indice di fuga.

L'art. 9, comma 1, lettera g, numero 3) della legge n. 42 del 2009, legge di delega sul Federalismo Fiscale, cerca di fronteggiare il tema del correttivo alle diseconomie di scala ingenerate dalle ridotte dimensioni territoriali o demografiche di Regioni di modeste dimensioni geografiche quali Molise e Valle d'Aosta, nonché quelle poco popolate come la Basilicata.

Nel caso precipuo delle prestazioni sanitarie, il residente di un territorio ricco potrebbe richiedere una visita specialistica pagando un ticket,²⁷ facendo così ricadere una parte dei costi sanitari sulla fiscalità locale generale.²⁸

Diversamente, il cittadino abitante nelle zone meno abbienti potrebbe trovarsi nella condizione di non ricevere il servizio pubblico qualora non sia un LEP, ma addirittura potrebbe essere costretto a rivolgersi presso strutture private, pagando un prezzo al privato e non una tariffa pubblica.

Le Regioni che potrebbero ricevere una sofferenza maggiore dovrebbero essere proprio quelle meridionali, in forza dell'esame su base econometrica dei livelli dei spesa pro-capite.²⁹

²⁶ Sul tema si veda: **C. CISLAGHI, C. ZOCCHETTI C., E. DI VIRGILIO**, "Per valutare l'intensità della mobilità ospedaliera non basta contare quanti escono da una Regione per farsi ricoverare", in *Epidemiologia e Prevenzione*, n. 34-2010.

F. FERRÈ, F. LECCI, F. LONGO, "Analisi comparativa delle traiettorie evolutive dei sistemi sanitari regionali", in **E. CANTÙ** (a cura di), *Rapporto OASI 2011*, Milano, EGEA, 2011.

²⁷ **G. FRANCE**, *Federalismo e sanità*, Milano, Giuffrè, 2006, secondo cui l'Italia dovrebbe essere nel momento inizia le del percorso del "processo devolutivo (federazione nascente)", per cui "sarà necessario aumentare in misura considerevole l'autonomia fiscale delle regioni", a p. 160 e 162.

²⁸ **S. DE GOTZEN**, *La disciplina in materia di ticket incidente sui livelli essenziali di assistenza sanitaria. Divieto di differenziazioni in melius?*, Le Regioni, 2012.

²⁹ Vedi nota 15 contenente i dati aggiornati della spesa pro-capite suddivisa per Regioni.

Inoltre, l'analisi tecnica dei costi del regionalismo asimmetrico mette in evidenza una sottrazione delle risorse dal fondo di perequazione che potrebbero essere coperte attraverso la creazione di nuove imposte.³⁰

4. I problemi reali di diseguaglianza. Un *welfare state* è ancora possibile?

Gli Stati Uniti non hanno mai adottato un sistema di *welfare* tipicamente europeo, optando per un modello completamente diverso, ultimamente calmierato con la manovra denominata “*Obamacare*”.

Non è detto che la scelta di un modello sia migliore in termini assoluti rispetto ad uno diverso. La scelta varia con il mutare delle condizioni, degli obiettivi e delle possibilità economiche, tuttavia appare chiaramente la scelta di fondo di tutelare quella parte maggiormente bisognosa della popolazione, in una logica sociale contrapposta ai concetti di «*american dream*» e «*self made man*».

In relazione alle condizioni del nostro Paese, si potrebbe evidenziare la mancata risoluzione della «questione meridionale», che continua a pesare come un macigno sull'azione di Governo a tutti i livelli.

Sulla base di queste premesse non si intende avallare una politica tesa a non occuparsi della risoluzione della problematica, oppure a considerare queste differenze come inevitabili.

Si richiederebbe, invece, un rinnovato impegno istituzionale nei confronti del Mezzogiorno d'Italia, che non dovrebbe essere esclusivamente valutato come un territorio dissipatore di denaro pubblico.

Alla luce della carenza di risorse finanziarie delle Regioni meno sviluppate, non si vede come queste potrebbero originare le potenzialità autonomistiche consentite dall'art. 116, comma 3, della Costituzione.

Sulla scorta dei dati correnti e delle numerose attività di indagine poste in essere recentemente dalla polizia giudiziaria, non può non evidenziarsi come

³⁰ A. FILIPPETTI E F. TUZI, *I costi dell'asimmetria regionale nell'ambito del divario territoriale*, *Federalismo in Toscana*, n. 3/2018.

criminalità, corruzione e clientelismo non facciano molta attenzione alla diversità di latitudine.³¹

Dal punto di vista prettamente sociologico questi fatti sembrano attingere ad una diversa e comune radice, caratterizzata da meccanismi di inclusione ed esclusione degli attori rilevanti che partecipano a tali contesti di aggregazione criminale.

Il grado di sostenibilità della democrazia³² si misura anche dalla portata destabilizzante dei suesposti fenomeni, che possono comportare un cortocircuito nell'assetto istituzionale dello Stato.

Ulteriori elementi di specificazione della problematica clientelare sono costituiti dalla sfiducia in un mercato libero ed efficiente, che si ricollega a quello del ruolo della famiglia di provenienza nei canali sociali.

Le relazioni interpersonali diventano strumentali alla realizzazione rapida degli obiettivi programmati.

In questo contesto il termine fiducia (in inglese *trust* assume un'accezione che si connota per una maggiore profondità) diviene di fondamentale importanza, poiché sottende un connotato morale, una costruzione se vogliamo ideologica che cela una sensibilità.

La parola fiducia si collega al futuro, all'aspettativa di un domani migliore.

Diversamente, la funzione del clientelismo viene connaturata dalla sfiducia in sé stessi, all'impossibilità certificata da meccanismi corrosivi e distorti di farcela con le proprie forze.

Criminalità, corruzione e clientelismo rimangono i problemi principali che attanagliano la società italiana, accanto al momento repressivo dovrebbe essere potenziata la strategia della prevenzione.

³¹ Il panorama inquietante del contesto di collusione tra funzione amministrativa e malavita organizzata risulta da numerose opere letterarie del dott. Nicola Gratteri, Procuratore della Repubblica di Catanzaro, attraverso la descrizione narrativa emerge in maniera inequivocabile una **zona grigia**, fatti di connivenze, collusioni e convenienze che delineano un quadro sconcertante. Certamente nell'ambito della vita pubblica meridionale, senza tralasciare numerose aderenze, entrate e relazioni commerciali nel florido Nord del Paese. **N. GRATTERI, A. NICASO**, *Storia segreta della 'ndrangheta. Una lunga e oscura vicenda di sangue e potere (1860-2018)*, Mondadori, 2018.

N. GRATTERI, A. NICASO, *Fiumi d'oro. Come la 'ndrangheta investe i soldi della cocaina nell'economia legale*, Mondadori, 2017.

³² **Stendhal** nel romanzo *Lucien Leuwen*: "Quella dolce miscela di ipocrisia e di menzogna che viene chiamata governo rappresentativo".



La sottovalutazione del fenomeno corruttivo rappresenta un pericolo per qualsiasi sistema democratico e per tutti i livelli di governo.

Spostare l'attenzione verso forme di *devolution* di funzioni e regionalismi (più o meno differenziati) rappresenta una fase di sviamento verso il miglioramento effettivo del Paese (anche in riferimento ai servizi pubblici erogati).

5. Un federalismo a geometria variabile in base alla dimensione delle Regioni

Negli ordinamenti giuridici complessi come quello italiano, identificabile come sistema multilivello, sorge quasi automaticamente la necessità di dar luogo ad una pluralità di sottosistemi differenziati e disomogenei.

L'attuazione imminente del regionalismo differenziato³³ dovrebbe sorgere con il vincolo del divieto di alterare la **perequazione interregionale**.

Proprio per questo motivo risulta difficile comprendere tramite quali risorse dovrebbe avvenire l'organizzazione del decentramento delle funzioni.

Sarebbe opportuno individuare preventivamente un modello di quantificazione delle disponibilità necessarie per l'esercizio delle funzioni richieste.

Un ulteriore nodo gordiano risulta costituito dalla mancanza di collegamento tra l'esercizio delle nuove funzioni concesse e la programmazione poliennale della spesa per investimenti e infrastrutture.

Difatti, il tema della crescita economica non è secondario nel discorso riguardante lo sviluppo delle autonomie, anzi, appare imprescindibile in un momento di crisi economica perdurante nel tempo, caratterizzata dalla riduzione della produzione industriale.³⁴

Le Regioni più piccole temono di essere schiacciate da un regionalismo rafforzato che vada a rinforzare le Regioni economicamente più floride

³³ Servizio Studi del Senato, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, Roma, febbraio 2019, n. 104. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01103442.pdf>

³⁴ Nota Istat. Dati di dicembre 2018. https://www.istat.it/it/files/2019/01/notamensile_dic.pdf

(Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna sono in grado di sviluppare insieme circa il 40% sul totale del PIL).

Il federalismo fiscale si fonda sul principio di sussidiarietà, declinato in chiave verticale esprime il *favor* per l'esercizio delle funzioni amministrative nella scelta di prossimità, presupponendo un vantaggio competitivo per le decisioni prese dagli enti locali più vicini ai cittadini nell'erogazione dei servizi pubblici (**principio di prossimità**).³⁵

Pluralismo, autonomia e sussidiarietà (orizzontale e verticale) sono i limpidi principi ispiratori della Costituzione italiana.

Proprio il concetto di pluralismo risulta foriero di un'attenzione per il cittadino, per lo sviluppo della persona all'interno dell'assetto istituzionale inteso come organizzazione della collettività, che dovrebbe tendere al pieno sviluppo della persona umana.

La Corte Costituzionale è intervenuta a depurare il federalismo da quel concetto specifico (tutto ideologico) che rischia di «possedere le persone» più che rappresentare un'idea discutibile: il «residuo fiscale».

Tale definizione indica quella parte del gettito che dovrebbe essere destinata al soddisfacimento del resto della popolazione non residente all'interno di un territorio, mentre per 9/10 dovrebbe beneficiare i soggetti contribuenti residenti nel territorio.

Con le sentenze n. 69 e n. 83 del 2016 la Corte Cost.³⁶ ha giudicato la suddetta definizione inconferente, cioè totalmente inadeguata a realizzare i parametri costituzionali.

³⁵ Purtroppo le decisioni prese dalle amministrazioni più vicine alla collettività si prestano ancora troppo spesso ad atteggiamenti di connivenza e di collusione caratterizzati da fattispecie penalmente rilevanti (corruzione, concussione, traffico di influenze etc. ...) o non penalmente rilevanti (segnalazioni, preferenze, personalismi etc. ...) che potrebbero essere evitate.

³⁶ Corte Costituzionale, sentenza n. 83 del 2016: *“Come questa Corte ha già chiarito, il parametro del ‘residuo fiscale’ non può essere considerato un criterio specifico dei precetti contenuti nell’art. 119 Cost. sia perché sono controverse le modalità appropriate di calcolo del differenziale tra risorse fiscalmente acquisite e loro reimpiego negli ambiti territoriali di provenienza, sia perché ‘l’assoluto equilibrio tra prelievo fiscale ed impiego di quest’ultimo sul territorio di provenienza non è un principio espresso dalla disposizione costituzionale invocata’. Da quanto considerato deriva, dunque, l’inammissibilità della questione per l’assoluta inconferenza del parametro richiamato dalla ricorrente.”*



Quindi, ha dichiarato tale termine foriero di iniquità e differenziazioni ingiustificate, idoneo esclusivamente a garantire un drenaggio delle risorse a discapito della cittadinanza nazionale.

Si possono pesare tutti i pro e i contro delle scelte in chiave regionalista così come per molte fattispecie dell'esistenza, ma l'intenzione, scevra da contaminazioni ideologiche che garantiscano l'onestà intellettuale, dovrebbe essere quella di favorire gli individui e la collettività *in toto*.

Troppo spesso la rivendicazione politica di funzioni e competenze assume un valore simbolico, che svuota di contenuti tecnici le questioni in discussione e le riempie di costruzioni dogmatiche volte a rafforzare le richieste in senso autonomistico.

Bisognerebbe, forse, avere la sfera di cristallo per anticipare i mutamenti sociali, trasformando le competenze istituzionali per rispondere ai bisogni della collettività.

L'elefantiaca macchina amministrativa potrebbe essere maggiormente agile per riflettere con prontezza alle capacità di adattamento.

In conclusione, il discorso non vorrebbe essere permeato da un cupo pessimismo, né tantomeno vorrebbe eccedere nella direzione opposta dell'esaltazione di scelte azzardate.

L'analisi del nuovo modello di regionalismo non potrebbe prescindere da una considerazione delle dinamiche degli spostamenti demografici all'interno delle Regioni italiane.

Tale aspetto riveste implicazioni, importanti dal punto di vista economico e relativamente all'andamento del mercato del lavoro; si lega a doppia maglia a quello dell'incremento delle aree urbane ed allo spopolamento di quelle rurali.

Il flusso migratorio verso le Regioni in grado di offrire prospettive future più allettanti, servizi maggiormente efficienti ed una migliore qualità della vita, potrebbe subire un ulteriore aumento facendo seguito ad un'accentuazione della differenziazione delle condizioni socio-economiche.

Allora, tutto il discorso relativo al cambiamento della forma del modello delle funzioni (competenze) amministrative potrebbe essere nullo, qualora fosse svolto senza un minimo mutamento della *forma mentis*.



Si appresterebbe ad essere varata l'ennesima gattopardesca riforma italiana che si riprometta di cambiare tutto affinché tutto rimanga immutato: la classica operazione di *maquillage* che vada a rivestire la facciata esposta.

Oppure, potrebbe essere sicuramente idonea a mantenere inalterato il potere di alcune *élite*.

Si ricerca un cambiamento solamente paventato per permanere all'interno del solito malcostume basato sul concetto del «tengo famiglia»? Con questa frase magica tutto diviene miracolosamente giustificato!

L'aspra discussione sul federalismo, oltretutto, distoglie l'attenzione dal problema centrale, soprattutto in un momento di grave crisi economica, della scelta delle politiche per gli investimenti e le infrastrutture.³⁷

Il progresso economico potrebbe contribuire alla formazione di una società migliore basata su un *idem sentire*, una comunità che sia in grado di recuperare il concetto di solidarietà sociale.

La scelta tra accentramento o decentramento implica l'analisi dei principi e dei valori costituzionali, comporta l'identificazione di vantaggi e svantaggi: senza dimenticare che al centro del mondo rimane l'uomo.³⁸

Il federalismo fiscale non potrebbe rappresentare un modello alternativo al disordine istituzionale e sociale; spesso si connota per il carattere fondamentalista, ingenerato da una cultura partigiana, dominata da una visione ristretta e particolare.

Sembra muoversi in contrasto con un'ideologia non pericolosa,³⁹ anzi necessaria alla convivenza solidaristica, permeata da profonde basi morali ed umane: la teoria democratica fondata su una convivenza reciprocamente rispettosa dei bisogni e delle esigenze, degli obblighi e dei doveri richiesti dal

³⁷ F. BASSANINI, E. REVIGLIO, *Le politiche per gli investimenti e le infrastrutture*, in *Europa – Un'utopia in costruzione*, Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, 2018.

³⁸ “Nelle costituzioni della democrazia pluralista, la “costituzione delle autonomie” non può essere intesa come un sistema di regole di competenze che resti separato dal quadro dei valori fondamentali della Costituzione”.

P. RIDOLA, *Il regionalismo italiano fra integrazione socioeconomica e tutela delle minoranze: veicolo per un'accelerazione e un rafforzamento dell'Unione Europea?*, in P. RIDOLA (a cura di) *La Costituzione europea tra cultura e mercato*, Carocci, 1997, pag. 132.

³⁹ Paolo Borsellino, “Palermo non mi piaceva, per questo ho imparato ad amarla. Perché il vero amore consiste nell'amare ciò che non ci piace per poterlo cambiare”.



sistema, improntata a ideali supremi di cooperazione e mutuo soccorso nel percorso di vita sociale comune.⁴⁰

*Ignoranti quem portum petat nullus suus ventus est.*⁴¹

Non ci resta che attendere ulteriori sviluppi. *Dulcis in fundo ... oppure... in cauda venenum ...*

⁴⁰ **A. MORO**, Intervento all'Assemblea Costituente - Seduta di giovedì 13 marzo 1947 - Presidenza del Presidente Terracini - Seguito della discussione del progetto di Costituzione della Repubblica italiana: "*Questi tre pilastri, sui quali mi pare che posi il nuovo Stato italiano sono: la democrazia, in senso politico, in senso sociale ed in senso che potremmo chiamare largamente umano*".

A. MORO, *La democrazia incompiuta. Attori e questioni della politica italiana (1943-1978)*, a cura di **A. AMBROGETTI**, Editori Riuniti, 1999.

⁴¹ **Seneca**, *Lettere a Lucilio*, lettera n. 71.