

1. Le regioni italiane sono sicuramente parte della "grande trasformazione" italiana alla quale è dedicato questo nostro incontro, ma prima ancora di valutare contenuti e risultati c'è da chiarire come parlarne. Tra le innumerevoli chiavi di lettura che se ne possono dare, la proposta è quella di seguire l'intreccio tra due coppie di elementi che precedono l'avvento delle regioni e ne attraversano l'attuazione a partire dall'inizio degli anni '70 per giungere, riproponendosi, fino ai giorni nostri.

E' la vicenda del contraddittorio rapporto tra regionalismo e regioni e del loro ruolo tra politica e amministrazione: perché i termini della prima coppia, contro ogni logica aspettativa di convergenza, non si incontrano fin dalla nascita dello Stato italiano (), malgrado le forti diversità pre-unitarie () imponessero di motivare non già l'opzione autonomistica ma la scelta per la centralizzazione e l'unità amministrativa () e perché quelli della seconda, politica e amministrazione, che pure in astratto evocano ruoli e presuppongono piani diversi, nella storia lunga dell'unità italiana e in quella più breve delle regioni degli ultimi quaranta anni risultano inscindibilmente connessi.

Vicende e storie diverse sempre segnate in modo determinante dal problema del Mezzogiorno le cui prime avvisaglie portarono 150 fa il Parlamento ad arroccarsi sulla soluzione più accentrata () e che oggi, ancora irrisolto, impedisce di superare una confusa "regionalizzazione" in favore di un effettivo "regionalismo", per dirla con chi (in larga solitudine) aveva cercato di fare chiarezza sui concetti prima ancora che sui termini ().

Scegliere questi fili, in ogni caso, non significa banalizzare gli altri fattori ma considerarli, ai nostri fini e in questa sede, meno determinanti.

Ciò vale per il rapporto tra *modelli costituzionali di regione* tracciati (nella Carta del 1948 e nelle profonde revisioni costituzionali del biennio 1999-2001) e il *grado e le modalità della loro attuazione* legislativa e amministrativa: un criterio tuttora largamente praticato dai giuristi, e in particolare dai costituzionalisti, che peraltro un acuto studioso torinese che prematuramente ci la

lasciato aveva annoverato fin dagli anni '70 come una (anzi, la prima) delle tre linee politiche che si disputavano il campo della riforma regionale: la filosofia "legalistica", quella appunto dell'ancoraggio alla Costituzione ().

Si tratta del piano su cui si è svolta fin dall'inizio l'interminabile *querelle* di controversie di legittimità prevalentemente tra Stato e Regioni che ha inondato e tuttora impegna a fondo la Corte costituzionale e che riguarda la lettura e l'aggiornamento del modello originario e la sua attuazione. Una strada che si può seguire, naturalmente, ma che ai nostri fini non porta molto lontano.

Poco utile quanto al modello, si diceva, per indeterminatezza del parametro originario, rapida obsolescenza del rigido dualismo (stato/regioni) presupposto, forte atipicità della soluzione (priva di ogni precedente in altri paesi) adottata in costituente, evidente tensione tra sovraccarico di politicità del nuovo livello istituzionale e ruolo di snodo e integrazione delle politiche nazionali e dei sistemi locali (). Contraddizioni, dunque, già esistenti in partenza, alle quali andranno ad aggiungersi quelle maturate *in itinere*: prima tra tutte, l'incapacità della legge a legare sul serio tra loro centro e periferia nelle relazioni istituzionali e nelle politiche di settore per la crisi intrinseca all'atto legislativo, per l'innaturale inversione perpetrata dai decreti di trasferimento nel definire l'ambito legislativo attraverso la perimetrazione delle funzioni amministrative, per la migrazione delle modalità di regolazione ad altre forme più aggiornate e ad altre sedi (in particolare, la UE), per il peso determinante assunto da altri elementi, primo dei quali l'assetto della finanza pubblica e le sue vicende.

Quanto all'attuazione, basti richiamare l'avvicinarsi delle stagioni in questo mezzo secolo: la prima faticosa messa in opera delle regioni nel biennio '70-'72 e il repentino passaggio dalla poesia degli statuti regionali alla prosa dei trasferimenti ministeriali di funzioni (), la seconda regionalizzazione di qualche anno dopo (legge 382/1974 e Dpr. 616/1976), il tentato superamento del dualismo nella nuova sistematica del c.d. "federalismo amministrativo" delle leggi Bassanini degli anni '90 e della successiva revisione costituzionale del biennio '99-'01, fino alla conferma (la triangolazione Stato, Regioni Enti locali) o riproposizione (rigida centralizzazione) nell'ultimo decennio delle contraddizioni più profonde dell'assetto istituzionale

sotto la sferza del controllo della spesa pubblica e dell'emergenza finanziaria.

Analoga ed anzi più forte dicotomia è rinvenibile sull'altro versante, quello delle "ragioni delle regioni" e del *ruolo tra politica e amministrazione* loro affidato. Anche in questo caso, infatti, i conti non tornano.

Per un verso, infatti, il discorso sulle regioni è *sempre* squisitamente politico: lo è stato dal 1861 alla seconda guerra mondiale, come ci ha spiegato Roberto Ruffilli che ne aveva individuato la costante dei "tre tempi" e nell'alternativa politica al governo centrale (), così come nelle dinamiche successive alla caduta del fascismo e nei lavori della costituente (), ove l'obiettivo strategico era rappresentato dall'allargamento delle basi della democrazia e dal contestuale alleggerimento della condensazione di potere al centro, tanto da portare Feliciano Benvenuti ad osservare che nella Carta "la regione non vi è vista come efficienza amministrativa, ma come efficienza democratica" ().

Le stesse ragioni, si noterà, stanno alla base delle scelte operate alla fine degli anni '60 quando l'evidente logoramento della formula di centro-sinistra e del relativo slancio riformista, la necessità di "aprire" all'opposizione comunista in sedi istituzionali rilevanti ma ancora lontane dal Governo centrale ove il discorso (nazionale e internazionale) non era ancora maturo, la profonda trasformazione della società italiana negli anni '60 portano ad individuare nella istituzione delle regioni a statuto ordinario la soluzione adeguata per dare una risposta a queste esigenze. Tanti, anzi, aggiungono a tutto questo molto di più: la riforma dello Stato e della politica, cioè il mutamento della tradizionale centralizzazione decisionale in unitarietà (indirizzo) e decentramento (operativo) delle politiche pubbliche; l'innovazione nelle forme della politica, in termini di rappresentanza, forma di governo, rapporto politica/amministrazione; la ricomposizione sulla regione dei sistemi locali e la esplicita "apertura" della amministrazione agli interessi e alle forze socio-economiche ivi insediati.

Ma proprio su questo terreno si registrano le sconfitte più brucianti: ridimensionato da presupposti inesistenti (per l'indisponibilità di tutti i partiti nazionali al decentramento) e da vincoli istituzionali incisivi, uno costituzionale (mantenimento delle province e limitazione dei poteri rispetto agli enti locali) e l'altro amministrativo (centralizzazione dell'intero sistema

impositivo e fiscale), impigliato nelle reti abilmente gettate dalle burocrazie centrali e da maggioranze governative assai tiepide quando non decisamente ostili alla riforma () l'avvento delle regioni non scalfisce in modo significativo lo Stato e il cuore della amministrazione statale, non trasforma la centralizzazione decisionale in unitarietà di indirizzi, non intercetta il sistemi locali che anzi nei confronti della nuova arrivata chiedono (e ottengono) garanzie. E infine le assemblee regionali non si differenziano dal centro né in termini di rappresentanza politica (riproponendo, come vedremo tra breve in sede regionale le stesse opzioni espresse per le elezioni politiche) né di innovazione istituzionale: l'unica riforma che matura, in ordine alla forma di governo e all'elezione diretta del presidente della regione, è loro imposta dalla legge costituzionale del 1999. Una legge i cui margini di adattamento e di modifica in sede di statuto regionale, pure presenti e tutt'altro che trascurabili, non saranno mai utilizzati.

Rimane l'amministrazione, ma anche qui in termini di innovazione i risultati sono altrettanto modesti e anche qui più di rimbalzo da dinamiche centrali che da progettualità e capacità proprie. Ma è bene fare attenzione. Benché largamente politica sia la ragione di queste difficoltà, è proprio sul terreno amministrativo che con più evidenza se ne vedono le tracce: finanza sostanzialmente derivata, fortissima asimmetria nelle funzioni (sanità e trasporti toccano quasi il 90% delle risorse regionali), penetrante incidenza delle scelte centrali in materia di modelli organizzativi (politica-amministrazione, dirigenza, disciplina del pubblico impiego) e di modalità funzionali (legge generale sul procedimento e sull'azione amministrativa) oltre che, come vedremo, in molte delle politiche di settore.

In definitiva, la ragione principale di questa ridotta autonomia amministrativa è nel ruolo complessivo riconosciuto (o negato) alle regioni, tanto è vero che proprio questo sarà il principale terreno di confronto tra le opposte visioni. Con la differenza che nella fase iniziale la definizione e l'ampliamento delle funzioni sarà proposta e legittimata in termini di generalità come naturale ricaduta della "politicalità" del nuovo livello istituzionale, coerentemente ai criteri allora prevalenti, e dunque in base alla natura del *soggetto*, mentre nelle riforme amministrative degli anni '90 e nel nuovo titolo V Cost. del 2001 tale ampliamento rispetto al vecchio catalogo dell'art.117 Cost. e relativo parallelismo tra legge e amministrazione risulterà riferito invece alla

dimensione degli interessi in gioco e alla possibilità/capacità di farvi fronte in modo adeguato, e dunque in base a *elementi oggettivi* naturalmente variabili per tempo e luogo.

2. Stando così le cose non può meravigliare che le regioni, oggetto di ampie e generalizzate valutazioni critiche, fin dai primissimi tempi siano "entrate in un cono d'ombra" () anche agli occhi degli stessi esponenti politici regionali (). Anzi in un discorso d'insieme, e dunque inevitabilmente lontano da aspetti o condizioni particolari, se si porta l'analisi su ciò che le regioni *non sono* si può concludere che per molti aspetti il cono d'ombra si è ulteriormente allargato.

Intanto, la maggiore peculiarità istituzionale delle regioni vale a dire la funzione legislativa è ridotta, salvo isolate eccezioni, al rango di una modesta normazione secondaria perché il relativo spazio o è venuto meno, via via occupato da altre forme e livelli di regolazione (UE, centro nazionale, mercato) o da non meno efficaci strumenti unificanti (quelli finanziari, *in primis*). E quando c'era, semplicemente non è stato utilizzato ().

Le regioni inoltre non sono significativa espressione di identità territoriale () non solo e non tanto perché in larga parte "artificiali", frutto come si sa della "provvisoria" suddivisione a fini statistici del territorio nazionale operata dal Maestri nel 1864, perché entità altrettanto artificiali introdotte nello stesso periodo si sono radicate in modo molto più forte nelle rispettive comunità (), ma per la fretteolosità con cui (in assemblea costituente come nel 1861, vale a dire per ragioni tattiche e per debolezza strategica) fu evitato il problema. Inevitabilmente correlato al ruolo e destinato a ripresentarsi ad ogni tornante significativo ().

Ma le cose non cambiano se passiamo ad altre angolazioni.

Le Regioni in linea di massima non esprimono una apprezzabile e differenziata rappresentanza politica, rispetto alle assemblee parlamentari, perché il loro elettorato non distingue i due livelli: con il risultato della riproposizione degli orientamenti elettorali nazionali anche in ambito regionale, fino al 1992, e della relativa frammentazione (sia pure declinata, in sede locale, in termini diversi) nel periodo successivo e fino ai giorni nostri (). Intercettano parzialmente, e con difficoltà, le dinamiche degli interessi di settore () e dei sistemi locali a

cominciare da quelli degli enti territoriali (). Hanno giocato un ruolo per lo più assai modesto sul terreno della innovazione istituzionale, generale () e nella maggior parte dei settori () compresi quelli più interni all'amministrazione, ove anzi non sono mancati insistiti cedimenti al *bricolage* (v. revisioni statutarie) () e aperte resistenze alle riforme centrali (), rimanendo così ben lontane dal concorrere alla auspicata "riforma dello Stato" () che ne accompagnò con enfasi, collocandosi tra gli obiettivi più significativi, la prima fase di attuazione.

A questo si aggiunge un pronunciato squilibrio in termini di funzioni e relative risorse. Il limitato peso riconosciuto alle regioni nell'economia nasce dall'interpretazione occhiuta delle competenze in materia di attività e sviluppo economico, che ribadì fin dall'inizio l'accezione "locale" di tale ambito (caccia, pesca, agricoltura, artigianato, ecc.) peraltro letto in modo restrittivo e dunque lasciando al di fuori non solo l'industria ma funzioni strumentali indispensabili quali quelle relative al credito.

Ma lo scarso ruolo giocato in materia, se si eccettua l'influenza indiretta esercitata per il tramite delle politiche e delle funzioni in materia di ambiente e pianificazione territoriale, è confermato dal regime e dalla strumentazione fiscale e finanziaria riconosciuti alla regione. Se ad esempio agli economisti si chiede di indicare, all'interno dei principali fattori che negli ultimi decenni hanno inciso sullo sviluppo economico del territorio regionale, quanti di questi siano da riferire direttamente o indirettamente all'ente regione la risposta, sia pure con le inevitabili distinzioni specie tra le regioni del centro/nord-est e tutte le altre rispetto all'Irap, è costantemente nel senso di una complessiva marginalità per il peso prevalente e diretto dei fattori economico-finanziari globali, per la marcata centralizzazione-statalizzazione delle politiche pubbliche in materia (), per la modestia e scarsa utilizzazione della strumentazione fiscale disponibile () in sintonia con il peso preponderante del centro rispetto all'intero complesso della finanza pubblica (), e infine per la prevalenza della sanità sia in termini quantitativi (80% delle risorse regionali) che come conseguente peso politico della regione-sanità al centro () e sui sistemi locali.

In breve, rispetto al modello e alle aspettative iniziali, una asimmetria di politiche, funzioni e risorse destinata ad incidere pesantemente sull'equilibrio e sul ruolo complessivo delle regioni.

Tutto ciò non significa, naturalmente, che le regioni non abbiano alcun peso nel nostro sistema nazionale, perché a smentire tale assunto basterebbe la stabile, pervasiva e quotidiana concertazione Governo- regioni (e più in generale, centro e governi locali) tramite il sistema delle conferenze permanenti di fatto allargata a tutti gli ambiti più rilevanti delle politiche governative.

Significa più semplicemente che *ben prima* della totale centralizzazione di politiche e determinazioni generata dall'azione di contenimento *della crisi* (2008-2012), l'originaria ipotesi esplicitamente dualistica e dialettica di relazioni con il centro su cui era stata modellata la veste istituzionale delle regioni e di cui è stata testimonianza fin dall'inizio l'architettura del titolo V Cost e la ripartizione di funzioni e di ruoli operata dagli artt. 117 e 118, si è smarrita ed è stata sostituita da un sistema ispirato al principio opposto della centralizzazione e della integrazione sia in termini politici generali che di politiche di settore, il che (ri)trasferisce appunto nelle sedi centrali - peraltro partecipate dalle regioni e dunque con importanti e originali additivi di legittimazione istituzionale () - le quote più significative dei processi decisionali riguardanti i sistemi locali.

E significa conclusivamente, questo è il punto, che la veste istituzionale e il sistema delle garanzie delle regioni sono fuori asse rispetto alla realtà ormai consolidata, essendo nello stesso tempo troppo, per il ricco presidio di garanzie costituzionali accordato ad una autonomia che abbiamo visto ben poco giocata in sede locale, e troppo poco, per la centralizzazione fuori controllo e la fragilità istituzionale delle conferenze permanenti in rapporto al restante assetto centrale (anche amministrativo) e alle pratiche informali di negoziazione interna ivi dominanti.

Niente di più lontano, si vorrà ammettere, sia dalla orgogliosa rivendicazione di soggettività e di differenziazione che la politicità del nuovo soggetto avanzava all'inizio, sia dall'autonomia come premessa e strumento per l'innovazione del sistema istituzionale e amministrativo.

3. Il cono d'ombra dunque, anche facendo la debita tara alle aspettative che si manifestarono all'epoca e che furono immediatamente denunciate dagli osservatori più lucidi come Donatello Serrani (), si è effettivamente allargato. Ma è tutta colpa delle regioni e dei loro

amministratori? non poteva essere che così? e soprattutto, andrà per forza in questo modo anche in futuro?

Per provare a rispondere a queste domande e per evitare, nel farlo, di ricadere nei consueti solchi (ahimé troppo battuti) del dibattito tra pessimisti vs. ottimisti, paese troppo lungo vs. legittimazioni troppo corte, giacobini/centralisti vs. cultori del pluralismo sussidiario e comunitario, cioè in definitiva nella ideologia, dobbiamo spostare l'attenzione su alcuni dati fondamentali dei rapporti centro-periferia nel sistema istituzionale italiano destinati a condizionare pesantemente la questione.

Le premesse più significative dal nostro punto di vista, e qui non si può fare a meno di entrare brevemente nell'ambito destinato ad un'altro intervento, quello di Guido Melis (, erano più d'una:

- una serie di equivalenze (tra interesse generale e interesse pubblico, tra interesse pubblico e regime pubblicistico, tra rilevanza pubblica e gestione diretta per mano pubblica) per lungo tempo considerate del tutto pacifiche e destinate di conseguenza a definire il perimetro complessivo del "pubblico" al cui interno è destinato ad iscriversi il rapporto centro-periferia, l'assetto e le modalità del quale sono naturalmente in funzione *anche* di tale perimetro e della relativa evoluzione: assai contenuto nell'800, a forte espansione fino alla seconda metà del secolo scorso, in riduzione negli ultimi decenni;

- l'opzione di massima per un *unicum* amministrativo, accompagnato da un regime di uniformità e da forte condensazione al centro dei poteri decisionali (centralizzazione) in chiave di garanzia di unità politica del Paese più che di unitarietà amministrativa e delle politiche di settore, come dimostrato oltre che dalla consapevole ed accettata divaricazione delle prassi rispetto alle norme, dalla frammentazione al centro (ministeri, presidenza del consiglio) e in periferia (lo sfilamento dal prefetto dell'amministrazione periferica) nonché dalla crescente differenziazione di regimi e modelli per specialità e straordinarietà funzionale e organizzativa che M.S. Giannini proprio in quegli anni aveva colto con chiarezza ();

- la contrapposizione dualistica tra centro e sistemi locali e il grande spazio vuoto intermedio, con una insufficiente ma parziale ripartizione tra stato e amministrazioni locali delle

responsabilità fiscali, eccettuato l'intervento infrastrutturale, quasi completamente statale;

- la peculiarità delle cerniere tra centro e varietà delle situazioni locali, caratterizzate dalla doppia funzione di collegamento e nello stesso tempo di ammortizzatore rispetto ai conflitti tra politiche centrali e dinamiche dei sottosistemi territoriali. A parte la già richiamata frammentarietà del centro, che ne rappresenta una prima e rilevante risposta, a differenza di altre esperienze come quella francese il *relais* è per lungo tempo affidato al circuito politico non a quello amministrativo (), il che ha fatto del nostro prefetto una sorta di valvola "salva vita": quando il differenziale tra i due sistemi si fa eccessivo, "salta" interrompendo il contatto e disinnescando il pericolo di cortocircuito.

E' chiaro che è sulla adeguatezza a queste invarianti, e sulla capacità di darne conto, che vanno rapportati insieme il modello di regione adottato e l'esperienza che ne è seguita. Con una complicazione in più: che a dispetto delle loro qualificazione queste c.d. "invarianti" nel corso degli anni sono invece variate, e non poco, con profonde implicazioni anche di carattere concettuale.

Vediamole.

Quanto alla prima, cioè le "necessarie" correlazioni del pubblico che si sono ricordate, negli ultimi due decenni si allarga il perimetro degli interessi generali e si restringe l'equivalenza con la dimensione strettamente pubblica. Basti ricordare, accanto ai vistosi cedimenti vecchi e nuovi delle politiche territoriali a ben individuati interessi privati (rendita immobiliare), il costante ridimensionamento quantitativo e qualitativo della Pa () spesso utilizzato come alternativa alla sua difficoltosa modernizzazione, la politica delle privatizzazioni, il ruolo crescente riconosciuto - non senza incertezze e ambivalenze - alla sussidiarietà (). Lo spostamento dell'asse complessivo del sistema verso il perimetro privato ha effetti rilevanti, non sempre adeguatamente considerati: mette fuori uso la vecchia strumentazione pubblicistico-amministrativa, legata a presupposti ormai superati, e avvia forti dinamiche di (ri)centralizzazione in ragione del fatto che le garanzie dettate a favore del privato nelle sue varie forme, cioè impresa e *non profit* in senso lato, in quanto tali sono di stretta pertinenza centrale *sub specie* di disciplina civilistica, di tutela della concorrenza, di libertà di associazione, ecc.

Inoltre, l'*unicum* amministrativo non è più praticabile sia per ragioni fattuali, data la complessità ormai raggiunta dal sistema a causa della vasta erogazione - e relativa localizzazione decentrata - di beni e servizi correlati all'espansione dei diritti sociali, sia per i principi del nostro ordinamento istituzionale. L'unità politica infatti è affidata ad altre vie, già indicate in linea di principio dall'art.5 cost. nel 1948 e declinate in termini più aggiornati dalla riforma del titolo V Cost. nel 2001: non uniformità di processo ma di prodotto attraverso la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali (art.117.2.lettera m); non centralizzazione di apparati ma unitarietà di politiche (art.118) cui si aggiunge la clausola di salvaguardia rispetto a situazioni di crisi (art.120.2 Cost.); non insuperabile uniformità ordinamentali e di modelli ma esplicita possibilità di differenziazione del sistema regionale (art. 116.3 Cost) e locale (città metropolitane).

Quanto alla separazione e agli originari ampi spazi vuoti tra centro e sistemi locali un complesso di fattori, tra cui la stessa istituzione delle regioni, ha trasformato la distanza in stretta interdipendenza, peraltro accompagnata da una forte centralizzazione fiscale e regolativa. Ciò è avvenuto con più modalità: per linee di integrazione *verticale*; lungo la *filière* dei poteri pubblici, specie per il peso assunto dalle istituzioni comunitarie; per il trasferimento di un numero crescente di regolazioni alle leggi della domanda e dell'offerta, cioè al mercato e alla sua globalizzazione.

Si tratta, ovviamente, di fenomeni diversi e solo in parte tra loro correlati, ma è indubbio che la loro azione congiunta ha generato due effetti:

- la stretta integrazione funzionale tra livelli di governo locale, nazionale e comunitario, nel senso cioè che non c'è processo di qualche rilevanza che non veda la partecipazione *congiunta*, a vario titolo (attivo, consultivo, di finanziamento e di controllo) e in tempi diversi (iniziativa, istruttoria, decisione, attuazione), di *tutte* le sedi istituzionali ricordate ();

- l'enorme aumento delle forme di regolazione, cui sono state sottoposte non solo materie un tempo prive di apposita e organica regolazione (e per questo, dal punto di vista pubblicistico, neppure da considerare "materie" in senso proprio: v. tutela della salute e dell'ambiente) ma anche ambiti più riposti e strumentali, come le forme contrattuali delle pubbliche

amministrazioni (dall'appalto di lavori pubblici alle forniture e ai servizi).

Tutto questo non può non avere influenza diretta sul terreno dei *relais* tra i diversi livelli istituzionali, con il risultato che saltano le vecchie "cerniere" che avevano nelle invariante prima ricordate il loro presupposto mentre le nuove, comprese quelle già previste dalla Carta del 1948 come i piani e programmi ex art.41.3, stentano ad attivarsi e soprattutto presuppongono un nuovo "centro" che non c'è. Proprio su questo, che è il punto di fondo, torneremo tra breve.

Le difficoltà che ne sono derivate per le regioni sono state significative, e vanno tenute in debito conto, anche se questo non significa assolverne a priori l'operato. Sul cruciale terreno delle dinamiche pubblico/privato, ad esempio, le regioni nella maggioranza dei casi hanno tenuto una linea ostile alle privatizzazioni e non sempre è stato chiaro se, rivendicando anche dinnanzi alla Corte costituzionale il rispetto della propria competenza legislativa, si intendeva garantire il regime pubblicistico della materia o se al contrario quest'ultimo era semplicemente utilizzato a conservazione della propria (pubblicistica) competenza. Sta di fatto che il vasto terreno compreso tra aspetti specifici e limitati, come ad es. quello della classificazione degli esercizi alberghieri, e temi rilevanti e strategici come quello dei servizi pubblici locali, è diventato motivo di forti e irrisolte tensioni ripropostesi nel periodo più recente della crisi finanziaria ed economica e delle relative manovre straordinarie da parte del centro.

Venendo ai profili strutturali, è chiaro che se si abbandona il tradizionale modello unitario e centralizzato, si deve interamente ripensare il centro che da vertice di un complesso amministrativo e istituzionale unitario è destinato a porsi come centro di un sistema complesso, con la pluralità di nodi e di interdipendenze con i quali deve fare i conti costituendone un significativo (ma non unico) punto di riferimento. Insomma: centro non è più (solo) uguale a stato e a ministeri. Se tutto ciò non succede, e anzi non viene neppure percepito, continua la semplice riproposizione dell'assetto tradizionale (), con il risultato che quello che è uscito dalla porta rientra dalla finestra. L'*unicum* para-amministrativo, fatto di uniformità e di potere della borsa, ha nella crisi e nella necessità della riduzione della spesa pubblica il suo motivo occasionale, ma affonda le sue più intime radici proprio su questo terreno, culturale e istituzionale.

Quanto alla trasformazione del separatismo dualistico tra centro e periferia in una realtà

di forte interdipendenza, è sufficiente pensare al dato appena ricordato che non c'è ormai nessuna decisione di medio e alto livello del sistema locale che non transiti per altre sedi istituzionali nel corso del proprio iter procedimentale (sempre che addirittura non si avvii e/o non termini altrove). Con implicazioni importanti, e su più fronti: certo sulle modalità di azione, ove la formalizzazione delle relazioni tra enti e livelli istituzionali è affidata a moduli contrattualistici sempre più praticati, ma anche sulla organizzazione e sullo stesso assetto di governo perché non è difficile cogliere le relazioni che intercorrono tra l'uso di queste modalità pattizie e la corrispondente enfaticizzazione degli esecutivi e del presidente o la marginalizzazione delle assemblee e dello strumento legislativo.

Inoltre, un sistema funzionalmente così imbricato pone in qualche modo in discussione alcuni degli stessi concetti che stavano a fondamento del vecchio assetto, come il rapporto territorio/confini, le competenze esclusive o responsabilità separate e puntiformi. E' una delle ragioni della oggettiva difficoltà di riferire con chiarezza condotte (e a maggior ragione, risultati) a soggetti ben individuati, il che getta più di un dubbio sulla recente disciplina di premi e sanzioni adottata nell'ambito del c.d. federalismo fiscale (d. lgs. 6 settembre 2011 n.149). Inoltre, la confusione tra centro e stato è alla base del motivo per cui ancor oggi le principali scelte ordinamentali e organizzative adottate dai ministeri sono curiosamente impostate più come decisioni interne, al più verificate con gli altri ministeri e i corpi centrali, che sul riscontro con gli esponenti di quelle articolazioni decentrate e autonomistiche che ne costituiscono (dalla sanità all'università, alla stessa amministrazione periferica dello stato) gli ulteriori e non secondari interlocutori. Al punto che solo prospettare la possibilità appare cosa esotica non solo alle burocrazie statali, ma alle stesse autonomie locali.

In breve, la distanza e il vero e proprio spiazzamento delle regioni rispetto all'assetto originario, a quello che ci si aspettava da loro e a ciò che è avvenuto successivamente, è profondo e le implicazioni che ne derivano attraversano un ambito molto più esteso fino a comprendere l'intero sistema istituzionale e alcune delle categorie concettuali che vi sono sottese. Se a tutto ciò si aggiungono i problemi generati da difficoltà tradizionali, come il versante dei rapporti con gli enti locali, e sopravvenute, come la dissolvenza nelle forme sin qui note dei

partiti politici, si può avere una idea adeguata della profonda crisi che attraversano.

4. Se le cose stanno in questi termini è naturale chiedersi, prima di avventurarsi sulle possibili prospettive, quali di questi elementi siano da riferire al modello di regione adottato e soprattutto quali siano le conseguenze specifiche che ne sono derivate. In breve: che cosa in concreto si è verificato con e nella esperienza regionale ().

Il modello, come ormai da tempo si è concordemente riconosciuto, certamente presentava lati critici e qualche contraddizione vera e propria, ma sarebbe sbagliato darvi eccessivo peso come dimostra il fatto che alcune esperienze di successo maturate nella seconda metà del secolo scorso hanno preso a riferimento, come nel caso della Spagna, proprio l'esempio delle regioni italiane.

Detto questo, è innegabile che il contesto istituzionale nel quale è inserita la regione disegnata nella Costituzione è tratteggiato per più aspetti con gli occhi al passato e comunque legato a condizioni profondamente mutate, basti considerare il presupposto di dinamiche *top-down* per le politiche nazionali, il secco dualismo a fini garantistici nelle relazioni stato/regione, il ruolo centrale affidato alla legge sia come elemento di cerniera tra centro e periferia (leggi quadro/leggi di dettaglio) che come forma della relazione politica-amministrazione (legalità) e terreno delle garanzie specifiche e sistemiche (controlli amministrativi e giurisdizionali, Tar, Corte costituzionale) ().

Particolarmente significativo il caso del "catalogo" delle materie ex art.117 Cost., dove i dati presi a riferimento erano già stati superati dalla grande trasformazione italiana degli anni '60. Al di là degli elementi di contenuto (v. caccia o pesca) o della concezione sottesa (beneficienza pubblica) le materie erano assunte come "territori", cioè definibili se non definite in modo statico, con confini chiari e comunque da riferire a titolarità soggettive esclusive e riconoscibili. Elementi, come si è detto, ancor più accentuati all'inizio degli anni '70 a causa dalla vetusta concezione praticata dalle burocrazie centrali nella definizione dei trasferimenti amministrativi.

Basta poco tempo perché risulti chiaro invece che si tratta di politiche (non necessariamente solo) pubbliche, distinguibili tra loro in modo instabile anche perché correlate

alla (inevitabilmente variabile) dimensione degli interessi, tanto che pochi anni dopo (1990) la legge n.142 sull'ordinamento locale nel definire la competenza dei comuni cancella definitivamente gli elenchi di materie limitandosi a richiamare la funzionalizzazione alla cura degli interessi socio-economici della comunità locale e addirittura la riforma del titolo V Cost. fa della dimensione degli interessi e della adeguatezza della loro soddisfazione il perno della ripartizione, mobile naturalmente, di funzioni dell'intero sistema amministrativo (stato compreso).

Detto questo per i lati problematici, è tuttavia innegabile riconoscere che lo stesso modello costituzionale proponeva importanti strumenti di interconnessione atti a bilanciare l'esasperato garantismo affidato al dualismo (a parte l'unità e indivisibilità dell'art. 5, lo statuto della finanza regionale ex art.119, la rappresentanza politica del senato a base regionale e gli atti di iniziativa legislativa al centro, i piani e programmi dell'art.41) che avrebbero permesso di ammorbidire gli spigoli più acuti e di recuperare logiche di sistema anche per altre vie. Il che vale soprattutto per la questione delle autonomie locali, sui cui la Costituzione aveva previsto elementi di garanzia facilmente armonizzabili e integrabili in un quadro di governo regionale.

Non dimentichiamo infine il ruolo cruciale affidato e svolto dalla Corte Costituzionale che, pur non mancando di incertezze soprattutto nella fase di avvio, ha accompagnato e talvolta sostenuto di peso (basti pensare al decennio 1995-2005) le innovazioni intervenute in materia, naturalmente nei limiti (particolarmente pesanti per il rischio di vuoti normativi e la naturale vischiosità delle disposizioni finanziarie e organizzative) della strumentazione propria del sindacato di legittimità affidatole.

Stando così le cose, è agevole riconoscere che *il vero problema dell'attuazione delle regioni a statuto ordinario è che la loro introduzione apriva frontalmente*, ciò che non era avvenuto per le speciali proprio loro particolarità e il carattere apertamente derogatorio del loro innesto nel sistema complessivo, *il problema politico, istituzionale e strutturale del centro*.

Problema in primo luogo politico: per la necessità di trasferire le precedenti relazioni centro-periferia su un nuovo terreno basato su regole chiare e processi decisionali trasparenti, ben diversi anche in termini dei costi derivanti dalla visibilità delle maggiori storture (queste alcune delle ragioni inoppugnabili del c.d. federalismo fiscale) dalle soluzioni *ad hoc*, dai procedimenti

carsici e dalle transazioni tra aree protette poi tradizionalmente praticate. Praticate, si noti bene, da tutti gli attori (enti locali e opposizioni comprese naturalmente), a partire dal rito dei provvedimenti annuali per la finanza locale per giungere alla recente, sintomatica rivalutazione delle norme di attuazione degli statuti delle regioni ad autonomia speciale e dei relativi decreti (). E, conseguentemente, problema anche istituzionale e giuridico perché la messa in chiaro della differenziazione implica e presuppone la questione dei principi regolatori del quanto, come ed entro che limiti la differenziazione è accettabile: dalla sorte delle storiche regioni a statuto speciale alle nuove specialità possibili con l'art. 116.3 Cost. fino alla esplicita pattuizione degli "statuti" delle città metropolitane. Infine problema strutturale, perché una cosa sono le forme organizzative di un centro amministrativo come quello ereditato dalla tradizione e tuttora in vita sovraccarico di mediazioni e (conseguentemente) povero di indirizzi unitari proprio per la propensione alla gestione diretta e alla quotidiana mediazione resa possibile dalla consumata parcellizzazione di problemi e conflitti, e altra cosa è invece la garanzia del sistema e della sua unitarietà.

Il risultato di tutto ciò non è lo "stato composto" ma semmai un "stato disarticolato", il che ha ovviamente aggravato lo spiazzamento delle regioni perché al vecchio centro mantenuto e non modificato () si sono aggiunte dinamiche nuove, ma fortemente verticalizzanti, come quelle dettate dall'emergenza della finanza pubblica e delle correlate esigenze di controllo della spesa, dalla neo-centralizzazione delle politiche di settore sempre più condizionate non solo per l'innovazione ma anche per l'attività ordinaria dalla disponibilità (solo) centrale di risorse (). Senza dimenticare, infine, che alla lista vanno aggiunti fattori eterogenei ma tradizionali quali la difficoltà di interventi nel mezzogiorno (c.d. programmazione negoziata) (), l'approccio dei programmi comunitari largamente ancorati alle amministrazioni centrali dei singoli stati (), le crescenti e talvolta esplicite insofferenze delle imprese per le diversità di regolazione senza altra motivazione che il variare dei confini amministrativi e delle istituzioni pubbliche di riferimento ().

Dunque, attenzione! Non si torna semplicemente al "come eravamo", ma ad una ricentralizzazione () con forti componenti nuove perché accanto ai procedimenti e alle sedi

amministrative tradizionali che rimangono si aggiungono nuove *filières* basate prevalentemente sul controllo delle (scarse) risorse finanziarie per l'innovazione e su estese pratiche di co-finanziamento. Il recente e per molti aspetti apprezzabile ruolo della Cassa depositi e prestiti esteso alla partecipazione al capitale di rischio delle imprese e al sostegno più ampio di politiche pubbliche locali (v. il c.d. *social-housing*) la dice lunga sulla evoluzione in atto. Un marcato ritorno al centro, che tuttavia non si risolve (solo) nel ritorno allo stato amministrativo tradizionale proprio per il crescente ricorso a strumenti di intervento *soft* (controllo finanziario, facilitazione, coordinamento inter-istituzionale, negoziazione di pacchetti) rispetto a quelli *hard* (interventi diretti). Il che porterebbe a dire che rispetto alla stagione delle "amministrazioni parallele" del secolo scorso oggi c'è il parallelismo ma non ci sono più (solo) le vecchie amministrazioni in forma di ente pubblico. Insomma: una sorta di neo-parallelismo che in più di un settore tende a ridimensionare (e in qualche caso, a tagliare fuori) le regioni e la classica sequenza centro-amministrazioni territoriali. Cioè, proprio quanto si intendeva sottolineare nell'introdurre il tema delle vecchie, e nuove ragioni di spiazzamento delle regioni.

Tutto ciò naturalmente non significa che l'apporto istituzionale delle regioni sul piano sistematico, pur diverso da quello atteso, non abbia generato anche effetti positivi, basti considerare l'additivo non marginale di legittimazione fornito al centro in ragione della loro diretta partecipazione alle sedi nazionali e al sistema delle conferenze permanenti o il ruolo di snodo di politiche pubbliche di settore rivolte ai sistemi sub-regionali talvolta nei fatti, più che nelle norme, assai significativo.

Resta però il problema della distanza dal modello istituzionale dettato, dalle esigenze emerse e il profilo, non certo trascurabile di questi tempi, del rapporto tra i costi delle regioni e i risultati raggiunti. Domande più che legittime, anche perché lo scarto tra veste istituzionale e realtà fattuale non si limita ad ostacolare l'avvio di nuovi sistemi ma rischia ormai di impedire anche il semplice e ordinario funzionamento dei vecchi.

Considerando l'insieme degli elementi che siamo venuti illustrando, sorge a questo punto il dubbio che rispetto ad un fluido rapporto centro/periferia giochino in senso contrario - e mettano il tutto fuorigioco in termini di discontinuità, di impedimenti, di vischiosità, di resistenze

- sia le soluzioni originariamente adottate che i nuovi strumenti. Proprio perché pensati per altro.

Quanto alle prime è evidente che il dato della politicità del livello regionale, se rapportato alla prevalente funzione di "snodo" (sia pure rilevante) delle politiche centrali e alle perduranti difficoltà di rapporto con gli enti locali, rischia di essere più un elemento di debolezza che di forza, aggravato dalla crisi dei partiti politici e dalla forza delle dinamiche amministrative di settore e relativa ricentralizzazione. Allo stesso genere di problemi va riferita l'autonomia costituzionalizzata e il corollario di garanzie che l'accompagna, che impediscono ad un sistema fortemente centralizzato tutto ciò che ne sarebbe il naturale presupposto o l'altrettanto naturale conseguenza: dati conoscitivi, esplicite relazioni con gli interessi in gioco, piena regolazione, verifica della attuazione, controlli, rimedi alle inerzie e, naturalmente, corrispondente responsabilità. Con l'effetto paradossale di mettere fuori gioco, anche là dove ve ne sarebbe utilità e ruolo, l'amministrazione periferica dello stato e di precludere il vecchio, e non sempre inefficace, regime di specialità o di straordinarietà amministrativa da oltre un secolo utilizzato nei casi più urgenti o problematici, a cominciare dal mezzogiorno.

Quanto ai nuovi processi, il doppio effetto di privatizzazioni e di tutela della concorrenza, cioè ambiti forse troppo generosamente riservati dalla Costituzione e soprattutto dalla sua interpretazione alla disciplina e alle determinazioni centrali, ha trasformato ogni dinamica orizzontale in atto nei territori (il passaggio dal pubblico alle varie forme del privato) in altrettanti processi di verticalizzazione, con regolazioni che passano dai territori verso il centro.

Se poi si aggiunge il tema già ricordato delle politiche di controllo della spesa pubblica, per le modalità utilizzate (tagli lineari, imprevedibilità, ecc.) () e ancor più per le concezioni che vengono (ri)proposte basate su comuni e province ridotti al ruolo di "esattori delle imposte immobiliari per conto dello Stato" () e nello stesso tempo sul rimettere in gioco vecchi attori e progetti, prima tra tutte la pretesa di governare l'intero sistema attraverso la ragioneria generale dello stato (), non si può negare che i dati che emergono oggi dal quadro generale sono, nel loro insieme, molto molto problematici.

In fondo, la vicenda delle Regioni purtroppo non si differenzia dalle (tante) altre che l'hanno preceduta e seguita: l'inserimento di nuovi soggetti nel precedente, e sostanzialmente

invariato, tessuto istituzionale e amministrativo, e l'inevitabile conseguenza della sovrapposizione di strutture, funzioni e sistemi diversi (). La mancata e contestuale rimozione degli elementi superati genera infatti non solo caos da sovrapposizione incrementale e contaminazione di istituti e di logiche diverse che si ostacolano a vicenda, ma patologie e effetti indiretti non meno trascurabili, spesso dovuti proprio al tentativo di garantire la convivenza tra elementi del tutto diversi e spesso incompatibili con soluzioni inevitabilmente arrangiate, sia al centro che alla periferia

Fare di necessità virtù, non basta. Ad esempio il sistema delle Conferenze permanenti, che pure svolge una funzione suppletiva irrinunciabile, poggia su basi sistemiche fragili - la riproposizione della triangolazione e della reciproca separazione stato-regioni-enti locali - e conosce come si è detto difficoltà interne () ed esterne () rilevanti. Quanto alla periferia, accanto ad una amministrazione statale periferica per lo più smarrita nella terra di nessuno che si estende tra l'area statale-centrale (in particolare, le direzioni generali) e l'area del governo locale (regione e enti territoriali) e dunque nello stesso tempo indebolita nelle risorse e smarrita nel proprio ruolo, ancor più dopo il fallimento delle riforme legate alla istituzione dell'UTG (ufficio territoriale del governo destinato a rimpiazzare le prefetture con funzioni amministrative di coordinamento sulle articolazioni statali), assistiamo ad improbabili ed estemporanee contaminazioni presentate sotto l'insegna della "collaborazione" nel controllo tra Corte dei conti e regioni (legge c.d. La Loggia) mentre sul lato della giurisdizione amministrativa, ove non mancano già oggi in alcune regioni a statuto speciale (TAA, Sicilia) indesiderabili casi di nomina o di impropria influenza regionale sulle sedi giurisdizionali di pari livello, si avanzano ipotesi tese a replicare in sede decentrata la funzione consultiva esercitata dal Consiglio di Stato.

Insomma, proprio nel momento in cui più forte è l'esigenza di temperare la forte quota di poteri decisionali e gestionali che (sia pure disordinatamente) si è condensata in capo al governo locale e che proprio per la mancanza di una intelaiatura istituzionale adeguata hanno perso i vecchi bilanciamenti (controlli amministrativi, prefetti, ecc.) senza conoscere i nuovi (salvo il brutale, ma ben diverso, potere centrale della borsa), si sono imprudentemente imboccate strade di incerta operatività ma di sicura attenuazione della terzietà, mai tanto necessaria, propria delle

funzioni di controllo e di quelle giurisdizionali.

La verità è che nel disordine della sovrapposizione incrementale complessiva, ogni parziale mediazione pur condotta con le migliori intenzioni finisce per generare contaminazione di istituti e di logiche che si confondono tra loro aumentando le tensioni complessive del sistema.

Il risultato di tutto questo, è evidente. Poco aggiungono, ma è bene farne cenno, le differenziazioni maturate in questi decenni proprio negli ambiti dove non doveva esservi alcuna diversità (v. i criteri di impostazione dei bilanci pubblici), la centralizzazione del prelievo fiscale dalla cui costola nasce quella strutturale dissociazione tra poteri di spesa (locali) e responsabilità finanziaria (statale) che costituisce una delle cause del debito pubblico italiano e una delle fondate ragioni di partenza del c.d. "federalismo fiscale", la frammentazione e la conseguente difficoltà di garantire il funzionamento del sistema pubblico anche dal lato della spesa e della utilizzazione delle risorse disponibili (Fondi europei compresi) ().

Altrettanti fattori di un costo diretto, come la moltiplicazione dei livelli politico-amministrativi, e indiretto, per le inevitabili disfunzioni operative che ne conseguono, insopportabile per l'economia ma più in generale per la società e le sue istituzioni. Se infatti il prezzo addossato alla prima è quotidianamente misurabile in termini di quote percentuali di mercato, di *spread*, di andamento dei mercati finanziari e delle borse, quello pagato dalla seconda è rappresentato da *diversità occulte* su cui solo raramente analisi come quelle sui divari tra ragione e regione della spesa sanitaria e delle relative prestazioni (), sulla inoccupazione e disoccupazione giovanile o sull'evasione fiscale, gettano una luce. Fino all'inevitabile esplosione delle contraddizioni che, proprio per manifestarsi in forma particolarmente acuta, allontanano e non facilitano soluzioni durature.

In breve e in sintesi: le Regioni sono state ridotte ad una dimensione prevalentemente amministrativa, come qualche autorevole osservatore aveva previsto fin dall'inizio (), ma arrivandoci nel modo peggiore: sbilanciate nelle funzioni, "metà decentramento burocratico è metà decentramento autarchico" come fu osservato già alla fine della prima legislatura regionale, e in un sistema amministrativo che alla fine del primo decennio del nuovo secolo sembra tornare sui suoi passi: poca autonomia rispetto alla politica, processi decisionali top/down, perdurante ed

esiziale scollamento nei confronti degli enti territoriali. Vecchi vincoli incompatibili per un sistema economico-sociale già provato dalla competizione globale, ma sorprendente nuova primavera di "corpi dello Stato" da tutti ritenuti bisognosi di profonde modifiche, come la ragioneria generale dello stato e la Corte dei conti ()

5. Il discorso potrebbe arrestarsi qui, perché le conclusioni sono chiare e perché il contesto nazionale e internazionale in cui ci muoviamo è talmente critico e fluido da sconsigliare, dopo la ricostruzione dello stato delle cose, qualunque forma di previsione.

Ma in un'analisi per grandi linee, come quella che si è condotta, è giusto compensare i mancati distinguo (tanti) e le innumerevoli macro-sintesi con lo sforzo di guardare più avanti, non per divinare l'evoluzione e ciò che ci aspetta ma per meglio comprendere ciò che è avvenuto e che abbiamo alle spalle.

Dunque, abbiamo davanti a noi una regione poco legislativa e molto amministrativa che si è pesantemente sovrapposta come un nuovo ente territoriale ai due livelli precedenti e che di conseguenza nello sforzo di meglio definire il proprio ruolo si intreccia a doppio filo con la questione amministrativa in generale e in particolare con il tema (che passa per l'amministrazione ma che certo non è solo amministrazione) delle relazioni centro periferia.

Ebbene, l'analisi che si è condotta indica con precisione alcuni elementi che appaiono determinanti nella questione, e che probabilmente ne costituiscono il vero e proprio bandolo della matassa.

Ma prima di imboccare questa direzione, si pongono questioni che meritano una risposta in via preliminare perché fuoriescono dal terreno fin qui praticato e potrebbero, al limite, mettere fuori gioco per il futuro molti dei problemi che ci siamo posti per il passato.

E cioè: al di là e prima ancora della previsione costituzionale, c'è un reale bisogno di regione? Se sì, la regione, non quella che abbiamo ma che potremmo avere, rappresenta l'effettiva risposta?

Cominciamo da quell' *al di là e prima* della disciplina costituzionale. Malgrado le perplessità, e qualche volta le rimostranze, di molti giuristi e in particolare di molti degli amici

"regionalisti", è giusto affrontare il tema da questo angolo di visuale, non solo perché i 150 anni dell'Unificazione Italiana invitano a collocare le riflessioni su un orizzonte ben più ampio della disciplina positiva, ma per il fatto che la trasformazioni dell'ultimo ventennio e in particolare la globalizzazione e l'avvitamento su se stessa di una crisi economico-finanziaria senza precedenti pone l'intero pianeta, e certo il nostro Paese che si è fatto trovare gravemente impreparato, dinnanzi a dinamiche il cui esito sarà tanto determinante quanto inedito.

In particolare, non solo la (evidente) riduzione di risorse ma l'inaccettabilità dei costi diretti e indiretti che si scaricano sulle imprese e sui cittadini per il sovraccarico di livelli istituzionali e di amministrazioni che oltretutto, per il loro sovrapporsi, determinano tempi amministrativi incomparabilmente più lunghi rispetto a quelli di altri paesi nostri vicini (e nostri competitori) (), impongono al sistema italiano di esaminare e riconsiderare senza preclusioni molto di ciò che abbiamo alle spalle. E che evidentemente, piaccia o meno, andrà profondamente rivisto.

Stando così le cose, immaginare di affrontare i problemi istituzionali, compreso quello delle regioni, continuando a pensarli iscritti nel terreno consueto rischia di risolversi in appassionati ma sterili appelli al "rilancio" delle regioni - cosa, come e perché? - o nel *bricolage* di modeste innovazioni e scarsi risultati.

Torniamo ai due quesiti che ci eravamo posti.

Quanto al primo, il reale "bisogno" di regione, non sembra esserci alcun dubbio: oltre al persistere di differenziali importanti tra le diverse aree territoriali del paese (), la globalizzazione e la competizione economica delle imprese e dei sistemi locali all'interno del mercato unico, il rapporto tra sviluppo e sostenibilità ambientale, l'innervamento dei diritti sociali (in una cornice di garanzie finanziarie e di cittadinanza nazionale) nelle reti locali e nella integrazione tra pubblico tradizionale, privato non profit e impresa, la necessità di declinare in modo specifico (senza perderne la necessaria universalità) cultura e ricerca, la responsabilizzazione fiscale e nella spesa pubblica delle autonomie territoriali richiedono forme di regolazione e di coordinamento e una scala di intervento potenzialmente nelle corde, oggi ancor più di ieri, della regione che non c'è. Il che rende ancora più grave la mancata riuscita di quest'ultima.

Ma c'è ancora un decisivo punto concettuale da chiarire, senza il quale correremmo lo stesso rischio di eccessiva ingenuità prima denunciato. L'intera costruzione della regione, e più in generale del sistema istituzionale, nella nostra Costituzione regge su presupposto, solo ora parzialmente attenuato dal richiamo alla sussidiarietà operato dalla riforma del 2001, della centralità del pubblico e della necessaria equivalenza tra pubblico e tutela degli interessi generali. E' chiaro che una evoluzione decisamente orientata verso il ridimensionamento di tale equivalenza e il conseguente trasferimento di importanti elementi di decisione e regolazione a soggetti nuovi e diversi avrebbe conseguenze non solo in generale sul sistema pubblico, e sull'interpretazione da dare al carattere di democraticità, ma in particolare sul ruolo e le funzioni della regione e sull'intero sistema delle relazioni centro/periferia. Del resto, una prova in questo senso è offerta dall'impatto che in materia hanno avuto le privatizzazioni, formali e sostanziali, e in particolare della ricentralizzazione verificatasi negli esempi che si sono richiamati.

Fino a qualche anno fa, una riflessione sulle prospettive della regione avrebbe riconosciuto in questo uno dei punti determinanti per immaginare l'evoluzione possibile. Oggi il discorso va probabilmente rivisto.

Per quanto naturalmente la capacità di dialogare con le variegatae soggettività del "privato" sia per il sistema pubblico una necessità tanto cruciale quanto ancora da apprendere nella sua effettività, dopo la violenta crisi apertasi nel 2008 e tuttora in fase di particolare acutezza è difficile immaginare che i ripetuti e massicci interventi degli stati nazionali e delle loro organizzazioni sovranazionali lascino spazio a soluzioni di stato se non "minimo" anche solo "leggero".

Nel nostro tempo, e per un periodo ancora non breve, potrà essere incerta la "forma" del pubblico ma non la significativa entità della sua presenza (). Il che ci consente di tornare alla regione e alle relative prospettive concludendo che tra tutte le variabili che restano da considerare non c'è quella dello strategico ridimensionamento del sistema pubblico.

Veniamo così all'altro quesito che avevamo lasciato in sospeso: accertata la consistente distanza tra regione-snodò delle politiche di settore e regione soggetto istituzionale-rappresentativo, e dunque tra bisogno astratto e realtà fattuale di regione quali, se vi sono, le

soluzioni possibili? L'esperienza ci dice che è possibile rispondere solo facendo i conti con profili di metodo e di merito, egualmente decisivi e strettamente connessi.

Quanto ai primi, è essenziale che si (ri)comincino a studiare *nella loro completezza* gli snodi critici, le contraddizioni, gli aspetti più significativi del governo locale italiano e dei rapporti centro-periferia *così come oggi sono*, in modo da approfondirne le ragioni e le dinamiche e da rendere possibile una adeguata valutazione, certo superiore a quella che qui si è tentata, delle possibili soluzioni.

Non ci si riferisce all'analisi specifica per lo più strettamente giuridica di singoli aspetti istituzionali, che mantiene una sua innegabile utilità anche per la continua crescita del contenzioso costituzionale e amministrativo in materia e che comunque è già adeguatamente assolta da riviste di esperienza consolidata (come le Regioni, Il Mulino). Il riferimento è all'analisi istituzionale più ampia (), basata sul rapporto tra bisogni emersi ed esigenze soddisfatte, sul rendimento, sul consenso, sull'equilibrio tra responsabilità e poteri, tra funzioni esercitate e risorse consumate. Il piano che più e meglio di altri permette di rendersi conto quanto le regioni attuali siano "sfasate" rispetto alle esigenze cui si deve fare fronte e quanto il momento attuale attraversato dal Paese esiga invece, proprio su questi punti, risposte credibili e senza pregiudiziali.

Se tutto ciò non è sufficientemente chiaro, e se di conseguenza mancano proposte per venirne a capo (), la responsabilità almeno in questo caso non è della "politica" ma dell'assenza di sedi adeguate di elaborazione tecnica, scientifica e culturale: in una parola, per *l'assenza di un regionalismo* capace di accompagnare le regioni nel loro cammino.

Perché regionalismo e regioni siano nella storia italiana parabole rimaste in larga parte separate, e per certi aspetti addirittura in relazione di alternatività, è cosa davvero singolare su cui sarebbe giusto riflettere anche con qualche disponibilità autocritica. Qui ci limitiamo a constatare il dato () e a sottolineare che è proprio alla mancanza di questa dimensione di analisi e di approfondimento che va riferito l'imbozzolamento delle regioni attuali nel campo picchettato della (peraltro non risolutiva) collaborazione al centro e della scarsa incidenza sulla vita e lo sviluppo dei sistemi locali, con la conseguente difficoltà di intercettare le *ragioni attuali delle regioni*, cominciando dalle energie che su questo terreno i nuovi soggetti (città, imprese, privati) e

i nuovi terreni (la competizione tra sistemi locali nelle reti globali, il *welfare* di seconda generazione, la sussidiarietà) possono offrire.

Quanto al merito, l'analisi che abbiamo condotto mostra a sufficienza che non è pensabile proseguire sulla strada attuale e che è non solo indispensabile ma pregiudiziale:

- affrontare e risolvere *comunque* il problema del centro nazionale, rimasto inalterato nelle sue forme, nei suoi costi e nel suo ruolo, e dunque incompatibile sia per un sistema basato sull'autonomia e il pluralismo istituzionale ed amministrativo quanto per una soluzione alla francese di un modello unitario aggiornato, con seria razionalizzazione e forte decentramento operativo. Un centro, lo si è detto infinite volte, fatto da regole del gioco chiare, antenne sulle dimensioni sovranazionali e sui sistemi locali, modalità di informazione e comunicazione credibili, processi di confronto e selezione espliciti, vigilanza e controlli puntuali: cioè, come tutti sanno, quanto di più estraneo al centro attuale si possa chiedere;

- praticare la virtù della differenziazione e del gradualismo, fino a concepire l'avvio della piena autonomia regionale e locale e *l'esistenza stessa della regione*, come del resto già oggi è lo statuto costituzionale delle comunità autonome in Spagna () non come una premessa obbligata o un esito necessario in virtù di disposizioni uniformi ed astratte ma come *eventuale* punto di arrivo di un processo di maturazione e consolidamento di classi dirigenti locali e di raggiungimento di requisiti e *standard* in attesa dei quali si procederà in modo diverso, anche con il sostegno di agenzie e dell'amministrazione periferica dello stato, prefetto compreso se necessario;

- affrontare il tema del sovraffollamento istituzionale praticando, e in questo caso il termine è appropriato, la via della drastica semplificazione.

Ebbene, malgrado una ingenua e diffusa convinzione della possibilità di terze o quarte vie rese possibili dalla creatività di cui l'Italia è maestra, e malgrado non sia mancato anche di recente chi si ostina a banalizzare il problema riducendolo a polverose dispute accademiche (), l'alternativa era e ancor più oggi resta molto chiara:

- o regioni destinate a costituire il punto di sintesi politico-amministrativa dei sistemi locali in sé e nei rapporti con il centro, e allora va drasticamente semplificato il sistema del governo locale superando le province e razionalizzando le amministrazioni comunali mentre lo

Stato e le sue agenzie (salvo specifiche eccezioni e salvo il gradualismo di cui si è detto) in linea di massima finiscono là dove comincia il governo regionale e locale. Notando a margine che non è diversa la logica della riforma che il nuovo titolo V Cost., con qualche errore di ortografia () ma con sostanziale coerenza rispetto a queste finalità, ha tentato. Il che sta a significare, malgrado una larga e non troppo approfondita opinione contraria, che il titolo V è rimasto isolato non perché era una fuga in avanti, ma perché il sistema ha innestato la marcia indietro ();

oppure si opta per il parallelismo proprio del c.d. "sistema binario", basato sulla coabitazione (e cooperazione) in sede locale tra amministrazione e agenzie statali e enti territoriali, e allora la regione va ridisegnata *a' la française*, molto leggera e senza rappresentanza diretta, in chiave di articolazione di politiche nazionali e sostegno tecnico-amministrativo al sistema locale, ritrovando dopo mezzo secolo quel ruolo e quelle logiche che negli anni '60 la stagione dei Crpe (comitati regionali per la programmazione economica) aveva cercato di innescare.

Non sfugge a nessuno che le implicazioni conseguenti alla scelta tra queste due strade vanno ben al di là dell'assetto organizzativo complessivo e delle relazioni centro-periferia, riguardando il punto cruciale dei limiti e delle modalità della "differenziazione" tra aree territoriali del paese ().

Optare per una forma di stato a base regionale è infatti la premessa per ogni scelta propriamente "federale" e, insieme, per un sistema che recidendo il cordone ombelicale del *continuum* amministrativo e fondandosi sulla esplicita corresponsabilità finanziaria e di governo dei sistemi locali, deve poggiare su fondamenti diversi. Su principi e regole esplicite, predeterminate e reciprocamente compatibili alle quali riferire indirizzi, responsabilità, garanzie, cioè esattamente ciò che è alla base del ruolo e del significato di quella "differenziazione possibile" tra aree territoriali del nostro paese che è la prima ragione della funzione legislativa regionale.

Nel secondo caso invece, le relazioni centro-periferia restano affidate in prevalenza alla dimensione amministrativa scaricando su quest'ultima e sulla flessibilità, spesso patologica, delle diverse prassi amministrative e dei distinti risultati operativi quelle esigenze di differenziazione

che l'uniformità legislativa e normativa programmaticamente ignora: almeno fino a quando le disparità sostanziali non superino a tal punto ogni limite da richiedere una sorta di ratifica o di vera e propria autorizzazione normativa *sub specie* di regime speciale o derogatorio, del fatto. Il che mette in luce il ruolo ben diverso affidato nelle due ipotesi alla fonte legislativa sottolineando in pari tempo quanto responsabilità e garanzie in questo caso vadano ripensate, rapportandole più propriamente al quel terreno (amministrativo appunto, centrale e periferico) nel quale si generano le maggiori differenze di rendimento operativo degli apparati e di concreta tutela dei diritti sociali e di cittadinanza.

Si tratta dunque di soluzioni molto diverse ma sia l'una che l'altra appaiono astrattamente in grado di soddisfare, naturalmente con logiche e modalità molto differenziate e in qualche caso opposte, le esigenze che abbiamo richiamate con il termine "bisogno" di regione.

Inutile ripetere che le due ipotesi non possono essere praticate contemporaneamente e aggiungere che la grave situazione in cui ci troviamo richiede drastiche opzioni non solo per il contenimento dei c.d. "costi della politica", termine gravemente mistificante e rischioso per un obiettivo che è e resta meritorio, ma per il fatto che le disfunzioni riferibili a questo confuso sovraccarico istituzionale e amministrativo incidono negativamente sui processi decisionali e sulla funzionalità delle istituzioni generando forti costi sociali ed economici: sempre dannosi, oggi intollerabili.

Siamo così giunti passo dopo passo all'ineffabile, cioè etimologicamente a ciò che non può (meglio, non poteva) essere detto. Se quanto si è visto ha qualche fondamento, non bastano gli auspici e gli appelli al rilancio del progetto regionale (): o le regioni saranno in grado, anche perché poste nelle condizioni di farlo, di soddisfare queste esigenze e di assicurare rendimenti istituzionali decisamente maggiori degli attuali o l'avvio del processo di semplificazione dei livelli di governo locale () e la correlata drastica semplificazione di funzioni, strutture e costi dovrà riguardare le regioni stesse.

Ma poiché tutto questo richiede *comunque* la ridefinizione dei caratteri funzionali e strutturali del centro, al termine dell'esame che si è condotto il cerchio si chiude e torniamo all'inizio. Ciò che si impone non è (solo) una nuova regione: è un progetto aggiornato e organico

che cent'anni di regionalismo senza le regioni e 40 di regioni senza il regionalismo ancora, salvo qualche breve stagione, non ci hanno dato. E' dunque ora che i due processi, nella seconda decade del XXI secolo, finalmente si incontrino ().

Possiamo concludere così ? A chi scrive resta qualche dubbio, perché il cerchio in realtà non si chiude mai, e quando sembra che ciò avvenga si tratta di una illusione ottica: l'elemento considerato è sì tornato nella stessa posizione ma, come nelle spirali, ad una quota e su di un piano diverso.

Mentre infatti in sede domestica si magnificavano le radiose sorti di un "federalismo" tanto necessario quanto confuso, di cui si sono perse le tracce e del quale le regioni hanno continuato ad essere più un preoccupato interlocutore sulle difensive che attori e protagonisti del processo, in sede comunitaria e sovranazionale le riforme (*quelle vere*) si sono avviate ad una profondità e con una rapidità mai vista sotto l'urgenza della crisi economico-finanziaria, portando a radicali innovazioni costituzionali formali (v. art.art.81 Cost. sul bilancio e l'obbligo di pareggio) e soprattutto sostanziali (*six pack*, Europlus, meccanismo e fondo europeo di stabilizzazione finanziaria, *fiscal compact*, ecc.) che incidono profondamente non solo sulla sovranità ma anche sulla "forma di stato" dei singoli stati membri ().

Non è chiaro quale sarà l'esito finale (), ma è innegabile che tutto ciò sta cambiando gli stati nazionali collocandoli in una cornice che, se il processo non si interromperà con esiti traumatici e scenari imprevedibili, ha come verosimile (e da molti auspicato) esito una forma di federalismo europeo () rispetto al quale ci sarà allora da chiedersi, insieme a Giovanni Pitruzzella, se temi come le relazioni regioni-centro o la stessa formula dell'Europa delle regioni, almeno come ne abbiamo parlato finora, avranno ancora spazio e cittadinanza. E in pari tempo se regioni e regionalismo, in una cornice così diversa e imprevedibile, non realizzino al fine un incontro per così lungo tempo mancato.

in allegato, dopo le note, segue la scheda *Elezioni politiche ed elezioni regionali in Italia, del settembre*

PAGE

PAGE 1

Per le diverse ragioni che portarono al prevalere delle esigenze di "continuità" con il regno di Sardegna, v. in particolare R. Martucci, *L'invenzione dell'Italia unita (1855-1864)*, Milano, Giuffrè, 1999. In ogni caso, il progetto di regionalizzazione Marco Minghetti-Luigi Farini (richiamato nel discorso della Corona del 2 aprile 1861) non dura più di qualche settimana: a metà aprile la Commissione speciale istituita dal Parlamento sulla materia bocchia la proposta di una regione dotata di assemblea, cioè come ente politico, che alla chiusura dei lavori (17 maggio) non riceve alcun voto, mentre anche la subordinata del mero decentramento governativo incassa 6 voti a favore e 18 contrari. Lo ricorda, da ultimo, Luciano Vandelli, *L'unificazione italiana e il rapporto centro-periferia*, in *Il Mulino*, 3/2011, p.415 ss..

Di ogni ordine e natura, su cui di recente G. Ruffolo, *Un paese troppo lungo. L'unità nazionale in pericolo*, Torino, 2009 e D. Marucco, *Alla ricerca delle nuove identità*, in *RTDP*, 1/2011 p.23 ss. In particolare:

diversità fattuali: dimensioni e distribuzione territoriale della popolazione, prevalentemente rurale mentre il risorgimento è prevalentemente urbano; quote diverse di analfabetismo - distanza di 20-25 punti percentuali tra regno di Sardegna e Stato della Chiesa o Regno delle due Sicilie - e, prima ancora, diversità di linguaggio visto che la lingua italiana nel 1835 è parlata da non più del 12-15% dell'intera popolazione, v. R. Martucci, *Cavour e la "scommessa italiana"*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2012, p. 339; occupazione industriale, Piemonte (9.1%) molto distante dalla Lombardia (15%) e dalle due Sicilie, specie per il peso dell'area napoletana: a Napoli il primo tratto di ferrovia (Napoli-Portici), istituzioni e accademie scientifiche importanti; prima città italiana ad avere l'illuminazione pubblica a gas: cfr. A. Cammelli, *University and professions*, Cambridge University Press, 1995.

diversità ideologico-politiche e relative implicazioni istituzionali sul futuro ordinamento: confederazione di stati sotto la presidenza del Papa, Gioberti, per evitare l'assimilazione da parte del Piemonte e l'unitarismo rivoluzionario dei democratici; soluzione federale e democratica (Cattaneo, v. Svizzera e Usa), federale e liberale (Minghetti), unitaria e repubblicana (Mazzini), democratico-rivoluzionaria (Garibaldi). Da notare la netta prevalenza delle posizioni federali e confederali: l'unità amministrativa si associa prevalentemente alla repubblica o alla democrazia, cioè alle soluzioni nettamente minoritarie e di fatto perdenti. Sul punto, di recente, le relazioni di F.Traniello (cattolici), C.Galli (liberali), M. Degl'Innocenti (socialisti) A.Varni (azionismo risorgimentale) e P.Pombeni (culture politiche europee) e conclusioni di G.Amato in *Le culture politiche in Italia dal Risorgimento alla Costituzione repubblicana*,

Prefettura di Bologna, convegni per il 150° dell'Unità d'Italia, Bologna 9 giugno 2011, BUP, 2011.

Anche se certo non è da sottovalutare la forza intrinseca del modello ministerial-napoleonico, peraltro diffuso e comune a tutti gli stati preunitari, sulle scelte operate: sul punto, v. G. Tosatti, *L'amministrazione centrale dello Stato italiano nei primi vent'anni*, in *Le carte e la storia*, 2/2011, p. 9 ss. Da ultimo, sulla continuità rispetto alle istituzioni sabaude, cfr. A.Sandulli e G.Vesperini, *L'organizzazione dello stato unitario*, in RTDP, 1/2011, p. 47 ss e S.Cassese, *"Fare l'Italia per costruirla poi "Le continuità dello Stato*, in RTDP 2/2011, p.305 ss

E.Ragionieri, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Bari, Laterza, 1967, pp-82-102 e 149-15.

Il riferimento è alle fondamentali, e non sempre ricordate, indicazioni di Lucio Gambi, *Le "regioni" italiane come problema storico*, in *Quaderni storici*, 34, 1977, p.275 ss, ove si distingue l'articolazione del territorio nazionale in macro aree sulle quali lo stato decentra funzioni e poteri (regionalizzazione) dal riconoscimento di aree contrassegnate da omogeneità e coesione nella struttura economica e nel patrimonio culturale che rivendicano una autonoma soggettività politico-istituzionale (regione).

F. Levi, *Tre filosofie per le regioni. Presupposti e criteri per il completamento dell'ordinamento regionale*, in *Studi sull'amministrazione regionale e locale*, Torino, 1978, p. 25 ss

G.Amato, *La via italiana alle regioni*, in *La via italiana alle regioni*, a cura di D.Serrani, Centro studi della Fondazione A. Olivetti, *Quaderni di studi regionali*, 1, Milano, Comunità, 1972, p. 19 ss

Su cui v. in particolare G.Amato, S.Cassese, E.Cheli, S.Rodotà, D.Serrani, *Materiali per una discussione dell'attuazione delle regioni*, in *Dalla parte delle regioni*, Fondazione A. Olivetti, *Quaderni regionali* 7, Milano, 1975, p. 25 ss.

Per R. Ruffilli, infatti, tre erano le "stagioni" dell'atteggiamento della politica rispetto al tema regionale: disponibilità alle richieste di autonomia nella fase di ascesa al potere (centrale), risposta decisamente negativa una volta che quest'ultimo era stato acquisito; riapertura e sensibilità alla soluzione regionalistica in fase discendente, per contenere l'insoddisfazione della popolazione rispetto all'inadeguatezza degli apparati statali. Così in *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura* (1862-1942), Milano, Giuffrè, 1971, pp.426-436.

E.Rotelli, *L'avvento della regione in Italia: dalla caduta del fascismo alla Costituzione repubblicana (1943-7)*, Milano, Giuffrè, 1967.

in *L'ordinamento repubblicano*, Venezia, Libreria universitaria editrice, 1975.

Non si scordi che le due fasi iniziali più delicate, l'esame parlamentare degli statuti regionali e la confezione dei decreti delegati di trasferimento, si svolgono (1971-2) con governi e maggioranze moderate di cui fa parte anche il partito liberale, che si era duramente battuto fino a praticare l'ostruzionismo contro la legge elettorale regionale del 1968.

L'espressione, poi ampiamente ripresa, nasce dal titolo di un saggio di E.Cheli, *Le regioni in un cono d'ombra*, in *Dalla parte delle regioni*, Fondazione A. Olivetti, *Quaderni regionali* 7, Milano, 1975, p.123 ss dedicato al bilancio della prima legislatura.

In piena attuazione della legge 382/1974, nell'intervento conclusivo della IV conferenza delle regioni meridionali (Catanzaro, 18-20 febbraio 1977) il presidente della regione Emilia Romagna Sergio Cavina afferma: "Non nascondiamo che nelle polemiche sulle responsabilità di una cattiva e diseconomica amministrazione pubblica si è detto che le regioni hanno deluso le aspettative, hanno ricalcato il vecchio stato, non hanno combattuto a fondo la battaglia per il riordino e il rinnovamento del vecchio apparato pubblico. Non vogliamo certo negare né sottovalutare errori e limiti dell'azione condotta". in F.Levi, *Tre filosofie*, cit., p. nota 7 p.19

Questo dato, di unanime percezione, è confermato da una recente e approfondita indagine promossa da Astrid: cfr. L. Vandelli, *Introduzione. Il federalismo alla prova: le regioni tra uniformità e differenziazione*, in *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle regioni*, a cura di L. Vandelli e F. Bassanini, Bologna, Mulino, in corso di stampa. Per gli spazi non utilizzati, cfr. anche successiva nota xxii.

In termini di appartenenza nel 2009 l'identità regionale non solo è minore rispetto alle tutte altre (nazionale, cittadina, cosmopolita), come in parte ci si può aspettare, ma calante anche rispetto al 2000: v. dati riferiti al Nord-Est in R. Segatori, *Le debolezze identitarie del regionalismo italiano*, in *Istituzioni del federalismo*, 2010, 5/6, p.462. Cfr anche R. Cartocci, *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2007. Valutazioni più ottimistiche, sulla base di un sondaggio ISPO della primavera 2011 commentato da R. Mammheimer, in L. Vandelli, *Introduzione. Il federalismo alla prova*, cit.

V. le riflessioni svolte in materia di Lander da R. Mayntz, *Sociologia della amministrazione pubblica*, Bologna, il Mulino, 1982.

E' il tema più volte e fortemente sottolineato da E.Rotelli, già nell' *Avvento della regione in Italia*, cit e che,

pur rimosso, a dimostrazione del suo rilievo non ha cessato di riaffiorare: cfr. la proposta all'inizio anni '90 delle macro-regioni (Fondazioni Agnelli, 3 dicembre 1992, in M. Pacini, *Scelta federale e unità nazionale*, Torino, Edizioni Fondaz. Agnelli, 1994), i lavori di Miglio, la retorica della Lega sulla "padania".

Malgrado le aspettative, e malgrado ciò che avviene in Spagna e Germania, in Italia si registra una forte continuità e un assai scarso scostamento tra elezioni politiche e elezioni regionali, come dimostra l'apposito studio redatto per questa occasione da G. Passarelli, *Elezioni politiche ed elezioni regionali in Italia*, nel settembre 2011 e qui allegato. Opinione largamente condivisa dagli studiosi: da ultimo, R. Segatori, *Le debolezze identitarie*, cit. pp. 453-8, che conferma qualche novità recente, soprattutto dovuta alla esplosione delle liste locali. A tutto ciò, come l'A. sottolinea, si aggiunge l'effetto dovuto alla prossimità delle elezioni politiche che con lo scioglimento del '94 finiscono ormai a ridosso di quelle regionali, e l'inevitabile "traino" delle elezioni nazionali sulle regionali: v. A. Di Virgilio, *La costruzione dell'offerta politica: progettazione nazionale, realizzazione regionale*, in A. Chiaromonte, G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, il Mulino, 2007, p. 117. Ma il sostanziale allineamento politico, operato (e/o subito) dalle regioni rispetto al centro è egualmente rilevabile su altri versanti, come il vuoto di iniziativa politica in materia di referendum o di progetti di legge (statale) avanzati (e realmente sostenuti) dalle regioni.

Associazioni economiche, professionali e di categoria nonché le c.d. autonomie funzionali (camere di commercio, atenei, ecc.) mantengono il proprio principale radicamento in sede locale (per lo più provinciale), con proiezioni nazionali: il livello regionale, che pure non manca, è o di semplice rappresentanza e nei fatti frutto di forme organizzative consortil/associative delle sottostanti sedi provinciali o, più spesso, assolve la (diversa) funzione del coordinamento e della offerta di servizi interni alle categorie che la scala regionale permette di rendere in forma più economica. Tra i rari lavori in materia cfr. P. Perulli-M. Catino, *Le organizzazioni di rappresentanza imprenditoriale: verso uno sperimentalismo istituzionale*, in *Stato e Mercato*, 1997, 50, p. 217 ss e part. p. 227 ss e p. 240 ss. Significative indicazioni, tratte con riferimento al più generale quadro europeo, anche in G. Falkner, *Rappresentanza degli interessi e politiche pubbliche nell'Unione europea*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2000, 1, p. 3 ss. Per una recente e utile introduzione generale al tema si veda L. Mattina, *I gruppi di interesse*, Bologna, il Mulino, 2010. Per il profilo generale del rapporto, a questo livello, tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi v. A. Poggi, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, Giuffrè, 2001, e più di recente, per le ricadute dirette sul ruolo dei consigli regionali, A. Mangia, *Regioni, rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, in *Le Regioni*, 4/2012, p. 753 ss.

v. il sistema triangolare, peraltro mantenuto dalla legge 42/2009 (A. Morrone, *Per un "progetto di Regione"*, in *Istituzioni del federalismo*, 1-2/2010, p. 57; S. Civitarese Matteucci, *Sistema regionale-locale e finanziamento delle autonomie*, ivi, p. 81 ss; R. Perez, *L'incerto percorso dell'autonomia finanziaria locale*, in *Giorn. dr. amm.* 6/2011, p. 585; v. le garanzie degli El, anche se con qualche apertura della Corte Cost alla regione (sentenza 343/1991) "centro di propulsione e coordinamento delle autonomie locali" Vandelli, *Le problematiche prospettive del regionalismo italiano*, in *Ist. del Fed.*, 1/2 2010, p. 202.

In ogni caso, è un tema delicato ovunque: v. la questione della "interiorización" strutturale e funzionale degli enti locali nelle comunità autonome e relativi statuti; v. Alfredo Galàn Galàn, *El renacer de una vieja polémica in Espana*, ecc. *Ist. del Fed.* cit, p. 141 ss;

Le innovazioni più rilevanti sul piano istituzionale nascono dal (o, meglio, vengono sperimentate a partire dal) sistema locale, come nel caso della riforma dell'ordinamento di comuni e province (legge 142/1990) o dell'elezione diretta del sindaco (legge 81/1993), comunque fuori dalla regione che *dopo* le recepisce: G. Vesperini, *La legge sulle autonomie locali vent'anni dopo*, RTDP, 4/2010, p. 953 ss. Particolarmente emblematica la vicenda della riforma costituzionale (legge 1/1999) della forma di governo delle regioni in senso presidenziale, su cui in particolare L. Mariucci, *L'elezione diretta del Presidente della Regione e la nuova forma di governo regionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1999/6, p. 1149 ss e più di recente, sulla utilizzazione effettiva della autonomia statutaria A. Morrone, *Per un progetto di regione*, in *Istit. del fed.*, 1/2, 2010, p. 47, F. Bilancia, *L'instabile quadro delle competenze legislative*, ivi, p. 63 ss e da ultimo M. Olivetti, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale a dieci anni dalle riforme del titolo V*, in *Il governo delle regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, a cura di L. Vandelli, Bologna, il Mulino, 2012, *in corso di stampa*. Per non parlare del mantenimento o della pedissequa imitazione dei modelli organizzativi e amministrativi statali, facilitata dall'attiva collaborazione delle burocrazie centrali.

Salvo sanità, governo del territorio e profili specifici dei servizi alla persona. Ma anche il caso della sanità, dove innovazioni e diversificazioni effettivamente ci sono state, da ultimo S. Mangiameli, *Il significato della riforma a dieci anni dalla revisione del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 6/2010, p. 1235 ss, non va enfatizzato sia perché "nella sostanza fondamentale, le regioni - fatta eccezione forse per la sola Lombardia - presentano sistemi normativi non troppo dissimili" sia perché in questi casi la

diversificazione si realizza "ben più sul piano fattuale...che non su quello delle regole" e dunque più sulla applicazione che sulla definizione di queste ultime: così L. Vandelli, *Introduzione. Il federalismo alla prova*. cit.

Ne è emblematica espressione la limitatezza di orizzonti e di innovazioni della c.d. "seconda stagione" degli statuti regionale (post. riforma costituzionale del 1999) la cui consistenza, quando non dissolta in generiche affermazioni di principio giustamente confinate dalla Corte Costituzionale nella semplice "irrelevanza giuridica", si è limitata all'aumento del numero dei consiglieri, alla banalizzazione del consiglio delle autonomie e della timida previsione dell'art.123 ultimo comma Cost.: sul punto, M. Olivetti, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale.*, cit. Quanto alla introduzione di organi di garanzia, v. G. Piperata, *Gli organi di garanzia statutaria nel "nuovo" sistema regionale italiano*, in RTDP, 2/2011, p. 381 ss.

Si veda il caso emblematico della ristrutturazione della rete di impianti di distribuzione dei carburanti (1989 e D.lgs. 32/1998), della liberalizzazione del commercio al dettaglio (D.lgs. 114/1998) della riforma dei servizi pubblici locali. Cfr. M. Cammelli, *Gli Stati composti in Europa: problemi attuali L'esperienza Italiana*. Generalitat de Catalunya - Istituto di studi autonomici Barcellona, 9 maggio 2002

Riforma che, nei limiti in cui vi si è posto mano, dalle privatizzazioni (dal pubblico impiego a quelle degli enti pubblici) alle riforme amministrative degli anni '90 e dalle innovazioni ordinamentali nel governo locale alla legge generale sull'attività e il procedimento amministrativo, è sempre stata condotta al centro, dal centro e nell'assenza o con il concorso trascurabile, delle regioni.

Per un esempio di centralizzazione distinta dalla statalizzazione e ministerializzazione della corrispondente struttura, v. l'esperienza UK e le agenzie/autorità indipendenti al lato di ministeri e di un centro efficienti

Ancora nel 2009 i tributi propri rispetto al complessivo fabbisogno regionale si arrestano al 28.2%, mentre i trasferimenti superano il 56%: v. B. Baldi, *Differenziazione regionale e federalismo fiscale*, in *Il federalismo alla prova*, cit. cap. XX (in corso di stampa)

Le entrate regionali e locali italiane non superano complessivamente il 22.5% delle entrate complessive (44.4% Spagna e 50.5% Germania), mentre solo il 31.2% della spesa pubblica è decentrata in Italia, contro il 54.1% della Spagna e il 44.2% della Germania): v. : così L. Vandelli, *Introduzione. Il federalismo alla prova*. cit. nota 26.

Non a caso, nelle lunghe e laboriose trattative centrali sul federalismo fiscale le regioni non hanno rappresentato i sistemi locali, che hanno agito in modo autonomo e per canali propri, ma per lo più se stesse e in particolare il finanziamento della spesa sanitaria.

Tramite il sistema delle Conferenze permanenti, su cui v. *infra*. Sedi che hanno acquisito una importanza molto rilevante in ragione del carattere sempre più accentrato del nostro sistema nazionale e della contemporanea irrilevanza della partecipazione regionale al procedimento legislativo statale: v. G. Pastori, *Prima e dopo la riforma: bilancio e prospettive*, in *le Regioni*, 2-3/2011, p.585.

"La regione ha funzionato da catalizzatore di temi come quello della riforma dello stato, della rifondazione dei partiti come strutture di partecipazione e di aggregazione delle domande della società civile, del riassetto delle autonomie locali e più in generale di tutta la rete di poteri locali, venendosi il nuovo istituto a caricare di significazioni e implicazioni che, probabilmente, l'operazione - forse nulla più che moderata - che aveva portato dopo vent'anni di elusione all'attuazione della Costituzione, non aveva preventivamente scontato": *Presentazione*, in *La via italiana alle regioni, Quaderni regionali della Fondazione A. Olivetti*, Milano, 1972, p.7

In questo volume. Peraltro, una lucida e convincente rassegna dei processi e dei problemi del nostro sistema amministrativo centrale e periferico è stata di recente effettuata dal medesimo A. in *Unità formale e frammentazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 1-2/2001, p. 109 ss, il cui contenuto è assai più ampio di quanto indicato dal titolo.

Tanto che non è da escludere che la Pa statale di un tempo avesse paradossalmente più possibilità di differenziazione di quanta ne abbiano le regioni tra loro, sia in termini di regime speciale (fin dallo storico precedente ottocentesco della legge Napoli), che di organizzazione speciale (specie dell'amministrazione periferica, poi replicata e resa ordinaria in tutto il paese) e di interventi straordinari (Cassa) Per tutti, sul punto, M.S. Giannini, *Problemi dell'amministrazione delle Regioni insufficientemente sviluppate*, in RTDP, 3/1962, .552 ss. e S. Cassese, *Premessa* al volume Svimez *Amministrazione speciale e amministrazione straordinaria per lo sviluppo del Mezzogiorno. Rassegna della legislazione*, a cura di S. Cassese, Roma, 1965 p. 5 ss.

Sidney Tarrow, *Tra centro e periferia. Il ruolo degli amministratori locali in Italia e in Francia*, Bologna, Il Mulino, 1979.

Veniamo da anni, quasi un ventennio, di quotidiano e programmatico ridimensionamento del versante

pubblico ben al di là dei (doverosi) tagli del superfluo imposti dal buon senso e della esigenze della finanza pubblica, che ha investito il piano delle funzioni (liberalizzazioni, esternalizzazioni, spostamento sul privato di quote attività amministrativa - *dia, scia*, ecc.), delle strutture e delle risorse (blocco assunzioni, organici, stipendi, risorse strumentali, ecc.), della discrezionalità (automatismi e atti dovuti) e dello stesso tempo materiale disponibile per provvedere (semplificazione attraverso riduzione termini v. decreto 70/2011).

La sussidiarietà presa sul serio appare oggi un "a priori" da chiarire fino in fondo con riguardo ai versanti principali di applicazione: territorio, potere pubblico, la nuova ed ampia area intermedia tra i poteri pubblici e il privato come individuo che impone ormai di considerare tra l'art.5 e il titolo V Cost. l'art.2 (e la sussidiarietà ex 118) e l'art.41 cost., così come ridefinito dall'ordinamento comunitario. V. M. Abrescia, *L'amministrazione locale e il principio di sussidiarietà*, in *Quale ordinamento per gli enti locali?*, cit., p. 59 ss.).

Sulla sussidiarietà invece come *éscamotoge* per una recente ed ampia ricentralizzazione di funzioni non solo amministrative ma anche legislative, tanto da giustificarne la (proposta di) eliminazione dal testo costituzionale, v. M. Carrer e S. Rossi, *La sussidiarietà: metamorfosi e trasfigurazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2012, p. 259 ss

Non è inutile ricordare che proprio la stretta interdipendenza con l'ordinamento comunitario è stata considerata, nel progressivo emergere della gravità della crisi dell'intero sistema italiano degli ultimi anni, un punto di possibile ancoraggio per gli stessi valori fondanti della Costituzione italiana: sul punto cfr. F. Lancaster, *150 anni dell'Unità d'Italia: la dinamica istituzionale tra società civile e classe dirigente*, in *Quaderni cost.*, 3/2011, p. 547 ss

il centro immutato nelle quantità (v. dati sul personale pubblico in A. Petretto, *La riforma della PA in Italia secondo un approccio industrial organisation*, in *Mercato, concorrenza e regole*, 1/2008, p.87 ss., e di recente L. Fiorentino, M. Gnes e L. Saltari, *Il falso decentramento italiano a dieci anni dalla riforma della Costituzione*, in *Rapporto IRPA 2/2012*) e più ancora nelle concezioni. Basti pensare al fatto che la piena contrattualizzazione del pubblico impiego, completata nel 1993, non prevede nessun decentramento della contrattazione su scala regionale, o al rinverdito "mito del controllo dell'amministrazione attraverso la finanza - Ragioneria generale", su cui da ultimo M. Carabba, *Introduzione*, in *Federalismo e Mezzogiorno, a 150 anni dall'Unità d'Italia*, in *Riv.giur. del Mezzogiorno*, 1-2/2011, p.7 ss. *Adde* G. Melis, *Uniformità formale e frammentazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, *ivi*, p. 111, ricordando gli infruttuosi tentativi di Carlo Petrocchi di autonomizzare le amministrazioni che operavano a più diretto contatto con le nuove realtà economico-sociali, e più di recente l'avversità ad ogni disegno di riforma amministrativa da parte della burocrazia, che tra l'altro vide le regioni come incremento di quella influenza della politica sulla amministrazione che pochi anni dopo, con la legge sulla dirigenza e la parziale introduzione di istituti propri dello *spoil system*, per più di un aspetto si estese anche alle amministrazioni statali e al centro (G. Melis, *ultima cit.*, p.123);

Di particolare utilità per la ricostruzione di questi profili è la raccolta di saggi, riguardanti lo stato repubblicano e le autonomie (M.S. Giannini, A. Barbera, G. Amato, A. Maccanico), il dibattito sulla riforma regionale (M. Cammelli, M.P. Chiti, U. De Siervo e R. Zaccaria, L. Mariucci), quello sulla riforma delle autonomie (U. Pototschnig, V. Onida, G. Pasquino e L. Vandelli), le trasformazioni della amministrazione (G. Corso, S. Cassese, T. Treu), l'evoluzione del sistema regionale (L. Mariucci, R. Bin, S. Mangiameli e A. Ruggeri) e profilo della collaborazione e degli accordi (M. Cammelli, F. Pizzetti, R. Bin), con introduzione di L. Gardini in *Istituzioni del Federalismo*, 2/2010, in occasione del trentennale della rivista.

L'erosione del ruolo della legge, per l'aspetto specifico qui richiamato, è dovuto non soltanto al peso sempre maggiore che "il potere della borsa" e dunque l'intera finanza pubblica (e privata, a questo punto) ha assunto nei rapporti centro-periferia, ma anche a fattori generali concomitanti quali la crescente difficoltà in sistemi complessi e tra loro interconnessi del "prevedere", con la legge ma anche con la programmazione, rispetto al "provvedere". A tutto ciò si aggiunge la forte riduzione degli ambiti di possibile intervento della legislazione regionale per l'espansione della regolazione comunitaria, per i processi di privatizzazione e l'estensione della clausola di tutela della concorrenza che direttamente o indirettamente riportano le decisioni al centro. Si aggiunga inoltre il ruolo assunto dalle modalità pattizie e dalla amministrazione negoziata, che spostano quote crescenti dalla regolazione unilaterale a forme sostanzialmente e formalmente negoziali.

P. Giangaspero, *Le Regioni speciali dieci anni dopo la riforma del titolo V*, in *Le Regioni*, 5/2011, p. 765 ss

Sulla tematica del "nuovo centro" cfr. *La riforma del governo*, a cura di A. Pajno e L. Torchia, Bologna, Il Mulino, 2000 e *Il sistema amministrativo italiano*, a cura di L. Torchia, Bologna, Il Mulino, 2009.

Per una attenta e recente valutazione del tema, v. C. Tubertini, *Risorse economiche come elemento di uniformazione*, in *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle regioni*, a cura di L. Vandelli e F. Bassanini, Bologna, Mulino, *in corso di stampa*

Per l'esperienza della programmazione negoziata e dei patti territoriali del dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione presso il Tesoro negli anni '90 v. F.Barca, *Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Roma, Donzelli, 2006.

Un dato significativo: nelle politiche regionali di coesione 2007-2013 della Ue solo il 30% è gestito dalle regioni: il 70% è affidato agli stati nazionali. Si tratta di una sensibile differenza rispetto al passato, soprattutto all'inizio degli anni '90, nella stagione di Jacques Delors, dove la combinazione tra attivazione dei fondi strutturali e programmi di medio-lungo periodo per il riequilibrio economico e la coesione tra le varie aree dell'Unione (Delors 1 e 2, Agenda 2000, programmazione 2007-2013) poggia sulle regioni più che sugli stati: cfr. R. Segatori, *Le debolezze identitarie*, cit. p.447.

V. Ikea Italia, per l'insofferenza per i confini amministrativi e le politiche locali che frenano la mobilità del lavoro e dei fattori produttivi impedendo flessibilità e efficienza, e Farindustria che lamenta, oltre alla diversità dei sistemi contabili, vistose differenze tra regione e regione nei termini di pagamento che vanno da 250 a 700 giorni con inevitabili conseguenze e ricadute sul prezzo: *audizioni Commissione bicamerale per il federalismo*, seduta 30 marzo 2011

Per recenti riflessioni sui processi decisionali *bottom-up* nei sistemi locali, cfr. P. Perulli, *Politiche locali tra decentralizzazione e ricentralizzazione*, in *Stato e mercato*, 3/2010, p. 366) per il quale richiedono un centro diverso rispetto a quello verso cui le regioni si sono attrezzate, e in particolare un centro costituito a "nodo dei flussi informativi provenienti dalle varie unità operative, autonomo da pressioni particolaristiche e collusive, capace di estrarre dai flussi gli standards che permettono alle unità operative di posizionarsi e riformarsi" (P. Perulli, *ivi*, nota 3)

Dati al settembre 2011: dai c.d. "tagli lineari" al dettaglio della nuova armonizzazione dei bilanci; dagli automatismi sulla riduzione della spesa nel pubblico impiego (riduzione 10% organici, blocco biennale stipendi, turn over, dirigenza, ecc.), a quelli della soppressione di comuni (sotto i 1000 abitanti) e province (inferiori a 300.000 abitanti o 3.000 km quadrati (artt.16.1 e 15.1 D.L. 13 agosto 2011 n.138), degli enti pubblici non economici con dotazione organica inferiore alle 70 unità con consueto Dpcm di esclusione (art.1.31) fino alla gemma della concentrazione nella Presidenza del Consiglio (un tempo definita nei manuali dei riformatori come sede di indirizzo e coordinamento generale) di compiti minuti come la definizione annuale (al 30 novembre dell'anno precedente) del calendario con l'indicazione (oltre che delle festività nazionali) di quelle dei santi patroni, si presume comune per comune: art.1.24 D.L. 13 agosto 2011 n.138. n.b. a scanso equivoci, il Presidente del Consiglio Mario Monti ha ovviamente fatto sapere che non intende intervenire in materia. Per non parlare di tutte le sanzioni (agli organi o dirigenti) e revoche o nullità (sugli atti) previste per le amministrazioni pubbliche allargate (comprese società a partecipazione pubblica) previste per la violazione del patto di stabilità interno (v. DL 112/2008 convertito in legge 133/2008 cui *adde* il decreto legge 78/2010 convertito in legge 122/2010).

l'addizionalità è solo apparente, in ragione del forte calo delle risorse ordinarie dedicate agli investimenti, specie nel Mezzogiorno. Infatti, l'applicazione del patto di stabilità agli EL ha dequalificato la spesa, spostando il contenimento sull'unica parte flessibile, cioè le spese per investimento, sicché il rarefarsi della differenza (ormai svanita) tra spesa ordinaria e spesa aggiuntiva di investimento si traduce in un calo secco delle risorse per investimento e mette in crisi il sistema stesso del 119 cost. Vedi interventi G. Viesti e Corte dei conti, *audizioni Commissione bicamerale per il federalismo*, seduta 30 marzo 2011.

I. Diamanti, *il declino dei poteri locali*, in *la Repubblica*, 9 luglio 2012.

Nello schema di decreto legislativo (luglio 2011) dedicato ai meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, il centro si sovraccarica di compiti minuti o delicati che non solo riecheggiano mentalità da legge Scelba ma che finiranno con ogni probabilità tra i tanti compiti non esercitati, anche perché spesso non esercitabili (almeno da un ministero): cfr. le verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile attivate dal Ministero dell'economia e finanze (art.5) o il Dpcm cui annualmente è affidata la determinazione del livello di evasione fiscale relativo ad ogni singola regione (considerando dati Istat e dati fiscali) nonché le modalità di accesso al fondo perequativo regionale ex art.15 d.lgs. 68/2011.

In proposito, v. S. Cassese, *"Fare l'Italia per costituirla poi"*. *Le continuità dello Stato*, in RTDP, 2/2011, p.305 ss.

Sul punto C. Tubertini, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2010, 1/2, p. 93 ss e da ultimo I. Ruggiu, *Il sistema delle conferenze e il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *le Regioni*, 2-3/2011, p. 529 ss.

La natura prevalentemente "istituzionale" delle conferenze permanenti stato/regioni e stato/autonomie, lascia scoperto l'ampio e decisivo versante del coordinamento tra queste sedi e il sistema amministrativo,

specie con i ministeri e gli apparati centrali. Tra i più recenti ed emblematici esempi di scollamento, si veda quello emerso in occasione della attuazione del d.lgs. su c.d. "federalismo demaniale nella seduta del 22 giugno 2011 presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale dedicata alla audizione del direttore dell'Agenzia del demanio che proprio a questi problemi ha riferito le ragioni delle difficoltà incontrate.

Per il fatto che "il riparto delle competenze e delle prerogative dei diversi livelli di governo forma una rete inestricabile che rallenta ogni decisione" (Ministro per gli affari regionali, in *Corriere della Sera*, 20 agosto 2011), con gravi effetti sugli strumenti delle politiche europee di coesione e cioè Fondo sociale europeo (Fse), Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e Fondo aree sottoutilizzate (FAS), con il D.lgs. 88/2011 e successive delibere Cipe (l'ultima, del 3 agosto 2011) le procedure in materia sono state riviste e una parte delle competenze di gestione prima riservate alla competenza esclusiva regionale sono state attribuite (anche) al Governo;

In una intervista rilasciata al *Corriere economia* del 18 luglio 2011, il presidente di Farindustria lamenta il fatto che il rimborso a carico delle imprese del settore è destinato alle regioni previsto a titolo di condivisione del rischio per i casi in cui il paziente non risponde alla terapia, che pure viene obbligatoriamente accantonato dalle imprese farmaceutiche, viene richiesto dalla Lombardia, solo parzialmente da Lazio e Calabria e per niente da molte altre, perché "probabilmente non hanno un sistema contabile che li registri".

G.Miele, *La regione nella Costituzione*, Firenze, 1949 e successivamente in *Introduzione*, in *Le regioni: politica o amministrazione*, Fondazione A.Olivetti, *Quaderni regionali*, 3, Milano, p.17

Gli esempi sono innumerevoli. Per la Corte dei conti, a parte le modifiche ordinali introdotte nel 2008-9, il recupero del controllo preventivo di legittimità anche per gli atti più minuti di gestione come i contratti di insegnamento degli atenei universitari, ulteriore versante di difficoltoso rapporto tra centro e autonomie. Particolarmente evidente tale recupero nel ruolo ritagliato alla Ragioneria generale dello Stato tramite la ridefinizione assai ampia della funzione di controllo sulle amministrazioni statali, estesa dal D.Lgs. 123/2011 ben oltre la tradizionale sovrapposizione con i controlli preventivi di legittimità affidati alla Corte dei conti (peraltro ribadita, art.5.2 lettera a) fino a comprendere "l'analisi dei programmi e...la revisione delle procedure di spesa e dell'allocazione delle risorse in bilancio" nell'ambito dei nuclei di analisi e valutazione delle singole amministrazioni statali e locali (v. dubbi sollevati nel parere Senato, atto n.368 1° giugno 2011), cui si aggiunge il ruolo ispettivo e di verifica su regioni ed enti locali (art.5) ai fini dell'attivazione dei meccanismi sanzionatori relativi ad amministratori regionali, provinciali e comunali responsabili di situazioni di dissesto finanziario 6 settembre 2011 n.149. Un provvedimento di assai dubbia efficacia operativa e di più che probabile illegittimità costituzionale, in ragione della equiparazione *ex lege* tra "grave violazione di legge" (ex art.126.1 Cost.) e "grave dissesto finanziario" ma comunque rivelatore, al di là del merito e della innegabile rilevanza del problema affrontato (ma non risolto in questo modo), non solo della concezione del centro e della sua innovazione richiesta dal c.d. "federalismo" fiscale ma del sistema pubblico nel suo insieme. Al che, naturalmente, la Corte dei conti risponde richiamando le proprie prerogative: cfr. il presidente della Corte Luigi Giampaolino, *introduzione a Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati*, 57° convegno di studi amministrativi, Varenna 22 settembre 2011, in <http://www.astrid-online.it>

cfr. i dati della Banca d'Italia 2011 sui divari territoriali nei punteggi internazionali, e le tabelle di M.Bordignon, *La perequazione*, in *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati*, Varenna 2011, dattiloscritto.

Sul punto, tra i più recenti, cfr. *audizione Confindustria il 5 luglio 2011 presso Commissione bicamerale per il federalismo*: Pil Lombardia 2 volte Campania nel 2009 e 3 volte Calabria come depositi bancari per famiglia; Calabria esporta 1% e ER il 27%, ma in ER occupazione 68.5 % e in Campania 40.8% Calabria 27.4 % famiglie sotto la soglia di povertà, in ER 4.1% (dati riferiti al 2009), cui *adde* M.Bordignon, *La perequazione*, in *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati*, Varenna, settembre 2011, riferiti a dati Istat 2007.

Tra le molte opinioni in questo senso, di recente v. G.Napolitano, *I modelli di pubblicizzazione e le prospettive dello Stato amministrativo*, RTDP, 3/2010, p. 655 ss.

Per l'attenzione a questi profili si segnalano le indagini di G. Vesperini, e da ultimo *Poteri locali e regioni: le dinamiche del cambiamento*, in *Le carte e la storia*, 1/2012, p.23 ss

Tra le non molte, v. in particolare *Il federalismo preso sul serio*, a cura di L.Mariucci, Bologna, Il Mulino, 1996.

L'assenza del regionalismo come elaborazione teorica e politica e interesse culturale rispetto all'intera vicenda delle regioni a statuto ordinario, se si eccettuano i primissimi anni della fase di avvio ('70-'76), è resa evidente da numerosi e significativi elementi: dal plateale disinteresse dei partiti nazionali alla

disattenzione *media*, dalla percezione di cittadini e imprese alla marginalità degli studi in materia non solo nell'ambiente accademico, ma agli occhi delle stesse classi politiche regionali. Basti ricordare che la serie di incontri nazionali dedicati agli studi giuridici regionali, promossi dalle regioni a statuto speciale fin dagli anni '50 che costituivano significative occasioni di dibattito istituzionale tra politici e studiosi fu drasticamente interrotta nel 1971, cioè proprio all'indomani dell'avvio delle regioni a statuto ordinario in tutto il Paese.

Da ultimo, A. Galàn Galàn, *La tensione tra uniformità e differenziazione nell'organizzazione territoriale del potere pubblico*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2011, p. 5 ss di particolare interesse sul tema dei costi e dei benefici che derivano dal trattamento differenziato di alcune regioni.

F. Pizzetti, *A dieci anni della riforma del titolo V: perché il Federalismo per l'Italia*, le Regioni, 5/2010, p. 1013 ss.

Problemi sia nella ripartizione delle competenze, reali ma enfatizzati considerando la risolutiva incisività dei rimedi o delle integrazioni apportate dalla Corte costituzionale sia, e più pesante, nella cristallizzazione del sovrabbondante ed insostenibile elenco di livelli di governo di natura politico-rappresentativa (stato, regioni, province e comuni), come osserva V. Cerulli Irelli, *Verso un nuovo assetto del sistema regionale?*, in *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle regioni*, a cura di L. Vandelli e F. Bassanini, Bologna, Mulino, *in corso di stampa*.

Riconoscimento, sia permesso di sottolineare, tanto più significativo quando si consideri che chi scrive fu da subito molto critico sull'intera operazione di revisione del titolo V Cost.: M. Cammelli, *Riforme istituzionali e regole*, in *Il Mulino*, 2/2001, p.226 ss. In ogni caso, che per questi aspetti si sia trattato non già di difetti della riforma del titolo V ma di una secca svolta verso il passato delle maggioranze e dei governi successivi, cominciando naturalmente da quelli della legislatura 2001-6, è riconoscimento unanime degli studiosi più accreditati: tra i tanti, V. Onida, G. Pastori, D. Falcon, in *Diedi anni dopo. Un bilancio della riforma regionale 2001-2011*, in *Le Regioni*, 2-3/2011, numero monografico dedicato al tema.

Proprio a questo profilo e alla verifica dello stato delle cose in materia è dedicata una recente e approfondita indagine promossa da Astrid: cfr. *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle regioni*, a cura di L. Vandelli e F. Bassanini, Bologna, Mulino, 2012, *in corso di pubblicazione*.

L. Vandelli, *Le problematiche prospettive*, cit. non vede che se le cose stanno nei termini nei quali qui le si sono rappresentate, e sui quali in larga parte egli stesso concorda, v. p. 203, la "valorizzazione della potestà legislativa" non ha basi riconoscibili e finisce per essere una formula morta. Dunque, senza vedere queste ragioni specifiche di crisi della legislazione, non si comprendono le difficoltà regionali, lo scarso margine per auspicarne il rilancio (v. L. Gardini, *Dalla "questione meridionale" alla "questione settentrionale": l'amministrazione regionale in cerca di identità*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2 2010, p.44), la crisi delle assemblee in sé e nei rapporti istituzionali - parlamento e senato federale, la oggettiva spinta verso la dilatazione dell'amministrazione regionale.

E il ddl costituzionale approvato dal Governo l'8 settembre 2011 per la soppressione delle province, che nei termini attuali, sempre che approdi davvero a qualcosa di concreto, molto probabilmente condurrà alla sopravvivenza sotto altro nome (forme associative di comuni per l'esercizio di funzioni di governo di area vasta) degli attuali apparati provinciali senza che se ne possa escludere....qualche aumento di numero!

Proprio un eccesso di ideologia, *sub specie* di sovraccarico assegnato dai regionalisti alle regioni, "ha probabilmente privato il nostro regionalismo della capacità di far fronte ad un accerchiamento grazie al quale le regioni stanno già divenendo, e nelle peggiori condizioni, un'ibrida mistura di decentramento burocratico e di decentramento autarchico": così Amato e altri, *Materiali*, cit. in *Dalla parte delle regioni*, Fondazione A. Olivetti, Quaderni regionali 7, Milano, 1975, p.27

G. Pitruzzella, *La crisi e l'Europa delle regioni*, in *Le Regioni*, 6/2011, p.1125 ss.

Ad esempio, rischi di frammentazione e involuzione, specie per l'affermarsi del metodo intergovernativo rispetto a quanto previsto dal Trattato, su cui v. E. Chiti, *Le istituzioni europee, la crisi e la trasformazione costituzionale dell'Unione*, in *Giorn dr. amm.*, 7/2012, p.783 ss

G. Amato, *Europa*, in *La grande crisi. I temi dell'economia raccontati dalle firme del Sole*, Milano, *Il Sole 24 ore*, 2012, p.65.

Elezioni politiche ed elezioni regionali in Italia: continuità e (poco) mutamento? 0

Voto difforme tra elezioni regionali ed elezioni politiche

L'introduzione del sistema amministrativo regionale nel 1970 e la relativa elezione delle assemblee regionali hanno suscitato un interesse scientifico anche dal punto di vista elettorale. L'ipotesi di ricerca alla base di questo studio intende verificare se ci sia stata una progressiva omogeneizzazione tra le elezioni regionali e le omologhe politiche. Le elezioni di «secondo ordine», le regionali, si sarebbero cioè gradualmente avvicinate allo «standard» nazionale, assecondandone e replicandone il trend, soprattutto in termini di comportamento elettorale.

Al fine di misurare l'entità nel grado di similitudine/differenza del comportamento elettorale tra elezioni regionali ed elezioni politiche abbiamo adottato un indice di «dissimilarità», calcolato quale semisomma in valore assoluto delle differenze percentuali di voto fra i partiti, registrate tra due elezioni «consecutive», regionali e politiche. La lettura dell'indice può essere fatta attribuendo un significato politico ed elettorale ai risultati considerati secondo il seguente criterio: *maggiore il valore dell'indice, minore il livello di similarità tra le consultazioni elettorali regionali e politiche.*

I dati analizzati ricoprono il periodo tra il 1968 e il 2010 assumendo come parametro di comparazione le due consultazioni – elezioni politiche ed elezioni regionali – più prossime temporalmente. A parità di distanza il confronto prende in esame le elezioni politiche, stante il loro carattere di «first order elections», di elezioni «fondanti». I casi inclusi nella ricerca comprendono le quindici regioni italiane a statuto ordinario, al fine di rendere più omogenea la comparazione evitando la contaminazione dei dati derivante dalla peculiarità dell'offerta elettorale nelle regioni a statuto speciale. Per effettuare una comparazione coerente, il confronto tra le variazioni percentuali di voto è stata basata sempre su un set di sette partiti, ovviamente modificando la selezione allorché cambiasse l'offerta, ma comunque mantenendo lo stesso formato per ciascuna coppia di elezioni analizzate insieme.

La tabella 1 illustra i dati relativi alle elezioni svoltesi tra il 1968 e il 1992. Per ogni coppia di elezioni – politiche/regionali – è riportato il valore dell'indice di «dissimilarità». Come si evince dai risultati è possibile sostenere che nella cosiddetta «prima repubblica», e in particolare tra il 1968 e il 1985, si è assistito a una graduale, ma costante e significativa tendenza verso una sostanziale similarità nel comportamento elettorale tra le elezioni politiche e le elezioni regionali. L'indice è diminuito di oltre tre punti, passando da 7,5 nel confronto tra regionali del 1970 e politiche del 1968, a 4,3 relativo al confronto tra politiche del 1983 e regionali del 1985. Considerando la natura «locale» delle consultazioni regionali, il livello dell'indice, e il trend costantemente decrescente, è plausibile sostenere che si sia registrata una progressiva omologazione/allineamento delle elezioni regionali rispetto alle nazionali. Il comportamento elettorale è

stato cioè (sempre più) coerente tra l'arena nazionale e quella regionale, segnalando una debole differenziazione dell'offerta elettorale a livello locale e un'efficace capacità di controllo dei partiti nazionali anche rispetto alle omologhe arene e organizzazioni periferiche dei partiti. Tuttavia la tendenza verso la "stabilità" e la continuità tra elezioni regionali ed elezioni politiche si è bruscamente interrotta all'inizio degli anni novanta. Il valore dell'indice di "dissimilarità" ha raggiunto l'apice del periodo considerato nel 1992, allorché la variazione nel comportamento elettorale tra le regionali del 1990 e le politiche del 1992 è stato pari al 13,2, quasi doppio rispetto al valore del 1970. Le plausibili ragioni alla base di questa impennata dell'indice sono da ascrivere alla congiuntura politica ed elettorale degli anni Novanta e in particolare alla deflagrazione del sistema partitico il cui assetto è stato significativamente modificato, da fattori esogeni ed endogeni. Le formazioni politiche dell'«arco costituzionale», e in particolare quelle facenti parte del cosiddetto «pentapartito» furono significativamente penalizzate dal voto; parimenti la scomparsa del Pci e la conseguente nascita del Pds e di Rifondazione comunista hanno amplificato il livello di difformità nel comportamento elettorale tra le due consultazioni in esame. Il risaltato eclatante, sia in termini assoluti sia quanto a variazione e incremento rispetto al passato, è da attribuire alla prestazione eccezionale della Lega nord (che nel 1992 ottenne l'8,7% e cinquantacinque seggi alla Camera) nonché alla proliferazione, nelle regioni settentrionali, ma anche nelle aree del sud Italia, di una miriade di Leghe «autonomiste» e comunque legate a specificità e rivendicazioni territoriali. Ne è pertanto conseguito un incremento esponenziale del voto agli "altri" partiti, solitamente (più) contenuto.

Tabella 1 - Indice di dissimilarità (elezioni regionali vs elezioni politiche) (1968÷1992)

Fonte: elaborazione da Ministero dell'Interno; Istituto Cattaneo.

Durante la cosiddetta seconda repubblica la dinamica osservata è stata meno lineare e per certi aspetti anche di meno evidente lettura. Tra il 1994, ossia le elezioni che hanno inaugurato il periodo (quasi) "maggioritario" del sistema politico ed elettorale italiano, e il 2010 l'indice di "dissimilarità" è passato da 8,1 a 21, quasi triplicando. Tuttavia, a differenza del periodo "proporzionale", il trend è stato positivo, ossia in crescita, ma non ha seguito un andamento costante nel tempo. Dopo una crescita significativa nel 2000-2001 (17,6) il valore dell'indice è tornato ai livelli del 1994 (8,2) per poi raggiungere il picco nel 2010. La fase politica ed elettorale iniziata nel 1994 ha alcune peculiarità, quali l'adozione di un sistema elettorale per la Camera dei deputati quasi antitetico rispetto a quello precedente e, parimenti, l'introduzione di una nuova modalità di elezione del consiglio, e della giunta, regionale. L'incremento significativo registrato nel 2000-2001 rimanda principalmente a due fattori: l'aggregazione di Ds e Margherita ne l'Ulivo e la relativa migliore prestazione del 2001 rispetto al 2000; l'esplosione dell'offerta elettorale "altra" alle regionali del 2000, in particolare di liste "locali", di liste "del presidente" e perciò di una frammentazione che ha sottratto (molti) consensi ai partiti maggiori. Viceversa, nel 2005-2006 l'indice di "dissimilarità" è tornato a

decreocere fino al livello del 1994 (e sostanzialmente in linea con il periodo proporzionale). L'entità della contrazione dell'indice è ragionevolmente da addebitare all'introduzione della legge elettorale per la Camera dei deputati (e il parlamento in generale) che ha incentivato la formazione di coalizioni "catch-all", lasciando poco spazio a partiti minori, "altri", ed ha altresì ridimensionato anche la frammentazione extra coalizione. In generale anche le regionali sono state più "nazionali" e quindi il comportamento elettorale complessivo è stato meno dissimile tra le consultazioni. Infine, nel 2008-2010 l'indice è cresciuto raggiungendo il massimo storico. Una delle ragioni alla base di questa significativa variazione è da ricercare nel cambiamento dell'offerta elettorale registrato alle politiche del 2008, ossia alla nascita del Partito democratico e del Popolo della libertà, i quali hanno catalizzato molti consensi. Tuttavia, alle regionali del 2010 i due partiti principali hanno subito un forte declino dei rispettivi consensi, altresì accompagnato e amplificato da un incremento significativo dei voti per partiti "altri" nonché, in parte minore, della Lega nord. In particolare, la frammentazione dell'offerta politica è cresciuta a scapito del Pd e del Pdl, con le "liste del presidente" ovvero con vere e proprie liste alternative (in dissenso con il partito centrale) e comunque in competizione ai due partiti nazionali. In linea generale il livello di maggiore volatilità sembra essere principalmente dipeso dalla competizione regionale la cui frammentazione dell'offerta ha generato comportamenti elettorali a volte significativamente differenziati. L'andamento ondivago dell'indice dipenderebbe plausibilmente da cause congiunturali, benché in prima approssimazione sembrerebbe che le elezioni regionali abbiano assunto, ovvero in alcune fasi abbiano consolidato, una loro dinamica autonoma rispetto al livello nazionale. Tuttavia, appare molto più coerente con i dati leggere la varianza dell'indice di "dissimilarità" quale ricorrente, e per certi aspetti crescente, incapacità dei partiti nazionali a controllare la periferia, e le relative organizzazioni territoriali del partito "centrale".

Tabella 2 - Indice di dissimilarità (elezioni regionali vs elezioni politiche) (1994÷2010)

Fonte: elaborazione da Ministero dell'Interno; Istituto Cattaneo.

La concentrazione del consenso per i due principali partiti (elezioni regionali ed elezioni politiche)

Un secondo indicatore in grado di segnalare elementi di similitudine e/o differenza(zione) tra le elezioni politiche e le elezioni regionali è dato dall'indice di "bipolarismo", pari alla somma delle percentuali di voto per i due partiti maggiori.

La tabella 3 riporta i valori dell'indice per le elezioni regionali relative al periodo 1970-2010 e segnala che la bi-polarizzazione del consenso attorno ai due principali partiti è diminuita in forma significativa, passando da circa i due terzi dell'elettorato ad appena la metà. La tendenza è chiara e si è acuita in coincidenza delle prime elezioni svoltesi con il nuovo sistema elettorale (legge Tatarella). Nel 2000 e nel 2005 la percentuale di

consensi per i due partiti più grandi è diminuita fino a raggiungere il valore minore, 33%, registrato nel 2000. Nel 2010, in linea con quanto avvenuto per le elezioni politiche (vedi infra), il valore dell'indice è tornato superare (di poco) la metà dei consensi. Una possibile interpretazione della riduzione nella concentrazione del voto tra il 2000 e il 2005 può derivare dal fatto che si trattasse di elezioni immediatamente precedenti le politiche, del 2001 e del 2006, e che quindi i partiti nazionali non siano riusciti a giocare un ruolo rilevante nel catalizzare i consensi, evitando "dispersione", al fine di preparare la consultazione per la conquista del governo. Viceversa, i partiti "minori" e le liste "locali-regionali" sono stati abili nel conquistare molti consensi, anche in virtù di una crescita dell'offerta elettorale, probabilmente al fine di "accreditarsi" presso la leadership nazionale quali potenziali alleati, con un significativo potere negoziale, nei confronti delle nascenti coalizioni "sovradimensionate". Le elezioni regionali sono state in generale meno polarizzate (tranne che nel 1990-1995) delle elezioni politiche, e ragionevolmente a causa della portata "locale" della consultazione e del proliferare di un'offerta molto più articolata, e a volte in aperta competizione, rispetto ai partiti "nazionali". Tuttavia, la dinamica di lungo periodo è stata tendenzialmente simile.

Alle elezioni politiche, tra il 1968 e il 2008, la concentrazione del consenso per i due partiti maggiori ha segnato una dinamica chiaramente distinguibile in due fasi. La prima, tra gli anni Settanta e la fine della cosiddetta prima repubblica. Dopo le elezioni del (mancato) "sorpasso" del 1976, in cui il PCI raggiunse il suo massimo storico, generando anche un effetto traino a favore della DC, e a scapito dei partiti laici alleati dei democristiani (il *montanelliano* "turarsi il naso" e votare DC), i comunisti hanno gradualmente esaurito la propria "spinta propulsiva". In contemporanea la crescita della competizione a "sinistra" con il PSI ha eroso il bacino elettorale comunista a fronte di una sostanziale tenuta, o meglio di calo meno accentuato della DC. Conseguentemente l'indice di "bipolarismo" è passato da circa i tre-quarti (74,1%) del 1976 a molto meno della metà nel 1992 (45,9%) allorché c'è stata la nascita del Pds e la contrazione della Dc. Il trend negativo è continuato nel 1994, oltre che per la frammentazione dell'offerta elettorale e della minore capacità polarizzante di Ds e Forza Italia, anche e soprattutto in ragione della presenza del "terzo polo", ossia della scelta "autonoma" dei Popolari di concorrere al di fuori delle due principali coalizioni. Il dato è rimasto stabile, e basso, anche alle politiche del 1996 stante le "esigie" percentuali di Fi e Ds, rispettivamente sfidati da Alleanza nazionale e da Rifondazione comunista. E dalla presenza, contro "Roma Polo e Roma Ulivo" della lega Nord che superò il 10% (10,2%). Nel 2001 c'è stata un'inversione di tendenza, sebbene lieve, generata dal progresso elettorale di Fi, mentre nel 2006 la nascita del cartello elettorale "Ulivo" alla Camera ha confermato una maggiore bi-polarizzazione. Infine, nel 2008 la nascita del PD e del PDL ha contribuito ad una rilevante crescita del tasso di "bipolarismo" con livelli di concentrazione percentuale del consenso in linea con i valori degli anni Settanta e superiori al 70%.

Tabella 3 - Indice di "bipolarismo" (elezioni regionali) (1970÷2010)

Fonte: elaborazione da Ministero dell'Interno; Istituto Cattaneo.

Tabella 4 - Indice di "bipolarismo" (elezioni politiche) (1968÷2008)

Fonte: elaborazione da Ministero dell'Interno; Istituto Cattaneo.

Differenze territoriali nell'indice di "dissimilarità" (elezioni regionali ed elezioni politiche)

Al fine di verificare la stabilità delle tendenze nella similarità del voto registrata a livello nazionale tra le elezioni politiche e le elezioni regionali, è opportuno misurare l'entità dell'indice di "dissimilarità" a livello sub-nazionale. Abbiamo individuato tre macro aree geopolitiche: il Nord (Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto), la cosiddetta Zona Rossa (Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche) e il Centro-sud (Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria).

Rispetto al quadro complessivo dell'Italia (15 regioni), le dinamiche rilevate a livello di macro aree presentano un grado maggiore di differenziazione. La tabella 5 riporta i dati relativi allo scarto tra il dato "nazionale" dell'indice di dissimilarità e quello registrato in ciascuna area geopolitica per il periodo 1968-1992. Le regioni del centro-sud hanno un valore dell'indice superiore alla media nazionale in tre casi, e con differenze sempre superiori a un punto. Nel primo biennio degli anni Novanta, a fronte di un dato sostanzialmente in linea con i valori nazionali tra 1983 e 1985, il comportamento elettorale del centro-sud è stato significativamente "più" difforme rispetto a quanto successo su scala generale. Una delle plausibili interpretazioni di questo dato rimanda alla diversa strutturazione dell'offerta elettorale modulata su scala regionale stante la presenza e l'emergere del fenomeno "leghe" e della Lega nord in particolare nel 1992. Proprio nelle regioni del Nord, che fino agli anni Ottanta avevano avuto un andamento in linea con quello nazionale, si è registrata una repentina e significativa inversione di tendenza culminata con le elezioni del biennio 1990-1992, allorché lo scarto con "l'Italia" ha (quasi) raggiunto i tre punti. Del resto, gli studi elettorali effettuati su quel frangente storico hanno posto in evidenza quanto, oltre all'irruzione sulla scena della LN nel nord, i partiti "di governo" – specialmente la Dc e il PSI – abbiano subito una maggiore crisi e relativa decrescita elettorale nelle aree settentrionali, rispetto ad una "sostanziale" tenuta, in particolare della DC, nel Centro-sud. In linea con questo trend di differenziazione, e di crescente difformità del consenso tra consultazioni regionali e politiche, le elezioni del 1990-1992 hanno segnato altresì il dato in controtendenza della «zona rossa» nella quale per la prima volta dal 1968 si è avuto un tasso di voto dissimile superiore (+1) al valore registrato complessivamente nelle quindici regioni analizzate. A conferma che nel Centro-nord la ristrutturazione del sistema partitico e (anche a causa) della difformità di voto è stata maggiore rispetto al Centro-sud.

Tabella 5 – Differenza dell'indice di dissimilarità (Italia vs aree geopolitiche) (1968÷1992)

Nel periodo “maggioritario” (tabella 6) le differenze territoriali presentano alcune continuità rispetto il periodo 1968-1992 e significative differenze. In generale non è possibile, a differenza di quanto visto per la “prima repubblica”, individuare una dinamica coerente, mentre ciascuna elezione sembra che faccia storia a sé. Nel 1994-1995 si è registrata una sostanziale stabilità, o meglio livello di dissimilarità di entità comune per tutte le aree del Paese, tranne che nel nord in ragione della non brillante prestazione, ossia altalenante, del Pds e dei Popolari e della crescita della LN. Tra il 2000-2001 stante la tenuta complessiva del centro-sinistra e viceversa della contrazione di partiti “altri” alle politiche del 2001 nelle regioni settentrionali e meridionali, hanno generato un differenziale rispetto all’indice di dissimilarità totale, speculare tra la zona rossa, il Nord e il Centro-sud. L’avanzamento del Pdl e la riduzione delle liste “locali” /altre alle politiche del 2006 sono alla base del maggiore differenziale registrato nel Centro-sud tra il 2005-2006, mentre la comune forte riduzione di consensi del duo Pd – Pdl tra le politiche del 2008 e le regionali del 2010, con la conseguente crescita imponente di formazioni “altre”, ha generato un differenziale molto più ampio nel Centro-sud rispetto alle altre aree del Paese. Infine, osservando le dinamiche complessive nelle singole zone geopolitiche, anche nel periodo 1994-2010 si conferma la minore “dissimilarità” nelle regioni della «zona rossa», a fronte di una «volatilità» elettorale più concentrata nel Centro-sud, mentre il nord, con un andamento ondivago, appare legato a congiunture politiche elettorali non generalizzabili.

Tabella 6 - Differenza dell’indice di dissimilarità (Italia vs aree geopolitiche) (1994÷2010)