

## Se abolissimo le Regioni?

di Ettore Jorio

Un Parlamento super impegnato come non mai nel cambiare le regole che non vanno, quantomeno sul piano teorico. Si parla tanto della necessità di revisionare la Costituzione, nel senso di ivi prevedere il cosiddetto semipresidenzialismo, che appare quantomeno non invisibile ad alcuno degli attori della politica, nonostante ci siano tanti tra i più bravi costituzionalisti (*extra* i 35 saggi chiamati a proporre formalmente) a nutrire molto di più di qualche dubbio in relazione all'assetto democratico-istituzionale che da esso potrebbe conseguire (e non solo). Vi è pure l'esigenza di rendere operativa una legge elettorale che non sia, comunque, il *porcellum*, unanimemente maledetto. Non affatto ultima, la necessità di istituire il "Senato delle autonomie", fondamentale per rendere più spedito ed efficace il processo di crescita, compatibilmente con le potenzialità espresse dal sistema *infra*-statale, ricco di risorse per molti versi inesprese.

Occorre, beninteso, andare oltre per rendere più realistica la crescita, impedita com'è da una politica - che ha assunto l'abitudine di mettere un paracadute a freno di ogni coraggiosa ipotesi di riforma strutturale, che dice di volere fare ma che la intimorisce in quanto pericolo potenziale per la sua sopravvivenza nelle attuali condizioni, funzionali alla sua perpetua auto-generazione - e un sistema burocratico ricco di pastoie e ostacoli procedurali, che ritardano la formazione degli atti amministrativi indispensabili per la ripresa produttiva, ma che pure rendono difficile l'esigibilità dei diritti di cittadinanza.

Nella più generale individuazione delle riforme strutturali necessita ridisegnare la Carta in relazione alle componenti istituzionali della Repubblica, ritenute tali a mente dell'art. 114 della Costituzione. In proposito, bisogna pervenire ad una riforma dell'attuale quadro istituzionale a mezzo ovviamente di un disegno di legge di revisione della Costituzione. Un percorso preteso dalla Consulta che, con la sentenza pronunciata nella Camera di Consiglio del 3 luglio 2013 (cfr. comunicato ufficiale del 4 luglio successivo), ne ha sancito l'includibilità ritenendo non affatto compatibile con la Carta l'art. 23 del D.L. n. 201/2011 (cosiddetto decreto salva-Italia), convertito nella legge n. 214/2011, e gli artt. 17 e 18 del D.L. n. 95/2012, convertito nella legge n. 135/2012, meglio noto come *spending review*.

Nell'occasione il Giudice delle Leggi ha dichiarato che la materia non può che essere oggetto di una revisione costituzionale e non già come è, invece, stata oggetto di decretazione d'urgenza, riservata esclusivamente "a fronteggiare (per l'appunto) casi straordinari di necessità e urgenza". In quanto tale "strumento non utilizzabile per realizzare una riforma ordinamentale e di

sistema” così come, di contro, preteso dal legislatore dell’epoca. Di conseguenza, ha censurato quanto deciso dal precedente Esecutivo e, quindi, condiviso dal Parlamento, sia in relazione alla trasformazione delle Province in enti intermedi di secondo livello, con gli organismi eletti dai Comuni cosiddetti d’area, che alla soppressione di quelle con una popolazione inferiore ai 350mila abitanti (art. 23 D.L. n. 201/2011) e un’estensione al di sotto dei 2.500 kmq (art. 17 D.L. n. 95/2012). Una conclusione del Magistrato del più alto rango che ha fatto sì che con la medesima sentenza, allorché - come detto - lo stesso ha censurato, altresì, l’art. 18 della cosiddetta *spending review*, ha inciso negativamente sulla istituzione delle Città metropolitane, quantomeno sotto il profilo del metodo legislativo cui è soventemente ricorso (forse troppo) il governo Monti.

Quanto al merito, l’ipotesi che sembra essere più condivisa, fatta ovvia eccezione dell’UPI, è quella di abrogare le Province, ripetutamente nominate nella lettera costituzionale, in quanto tali da espungere per il tramite di una profonda e incisiva revisione della Costituzione.

L’attuale Governo, presieduto dal *premier* Enrico Letta, sembra d’altronde essere così orientato a portare avanti una profonda revisione costituzionale che intervenga sull’intero Titolo V, tant’è che ha approvato un disegno di legge costituzionale, nella seduta del Consiglio dei Ministri tenutasi il 5 luglio scorso, inteso ad abolire le Province. Un DDL costituzionale che sottrae alle Province la qualità di ente locale, offrendo così la consequenziale facoltà al legislatore ordinario di poterle sopprimere, ma anche alle Regioni (riprendendo il vecchio testo del 2011) di potere scegliere di istituire o meno, in loro vece, con apposite leggi enti locali cosiddetti di area vasta, attribuendo ad essi le nuove competenze.

Se così dovrà essere, nel senso di procedere alla soppressione delle Province attraverso un ordinario percorso di revisione costituzionale *ex art.* 138 Cost., sarà quindi necessario ridistribuire le funzioni già di loro titolarità e, di guisa, rivedere in tal senso anche l’attuazione del cosiddetto federalismo fiscale, che ha destinato ad esse apposite risorse fiscali eventualmente integrate - ricorrendone i presupposti - da una specifica perequazione verticale assistita da un altrettanto specifico fondo perequativo da iscrivere nei bilanci di ciascuna Regione. Siffatto fondo, così com’è oggi, verrebbe alimentato da un fondo perequativo dello Stato rimpinguato dalla fiscalità generale con indicazione separata degli stanziamenti per le due diverse tipologie di enti (Comuni e Province), a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte (cfr. combinata lettura art. 13 della legge n. 42/2009 e dell’art. 21 del d.lgs. n. 68/2011).

Una scelta, quella assunta dal Governo in carica, che sembra essere oramai tale, nel senso di essere condivisa nella quasi totalità parlamentare, e che non lascia, apparentemente, spazio alcuno ad altre ipotesi di lavoro che fossero ad essa alternative.

Su queste ultime potrebbe, tuttavia, farsi una doverosa riflessione, principalmente su quella di lasciare in piedi le medesime e, ove mai, incrementarne le competenze e le funzioni, da sottrarre eventualmente altrove, tenuto conto degli irrinunciabili principi recati dall'art. 5 della Costituzione. Il tutto, beninteso, a fronte di un cambio di rotta epocale, sia in termini di revisione del quadro istituzionale esistente che di previsione generale della metodologia di finanziamento prevista dall'art. 119 della Costituzione e, dunque, del cosiddetto federalismo fiscale, che – giova ripeterlo - fonda prevalentemente le sue radici sul binomio Regioni/Comuni.

*Quale una possibile previsione normativa?* Riconoscendo come impossibile riordinare ciò che c'è, cercando di rivedere territori, funzioni da esercitare, strutture e risorse finanziarie in un progetto organico privo di ogni improvvisazione, che cerchi di eliminare il conclamato attuale disfunzionamento, non ci rimane che armarci del coraggio che ci vuole e valutare una opzione legislativa percorribile - ovviamente del più alto rango, perché imporrebbe una profonda revisione della Costituzione – che potrebbe essere quella di sopprimere le Regioni.

Sono in molti a pensarlo da tempo, vista la disparità eccessiva tra ciò che assorbono in termini di risorse pubbliche rispetto a ciò che, di fatto, producono, ma quasi nessuno a dirlo. Esse costituiscono la vera fonte dei dispendi economici del Paese nonché il terminale dell'erogazione reale delle prestazioni essenziali dell'assistenza più cara ai cittadini: quella sanità, che fa acqua da tutte le parti specie nel centro-sud, piena zeppa di debiti e incapace a chiudere generalmente i bilanci in equilibrio, che fa cifra sul bilancio pubblico, tanto da assorbire circa 110 miliardi all'anno, ai quali vanno ovviamente aggiunti 30/40 miliardi di compartecipazione alle prestazioni rese (*ticket*) e di fiscalità aggiuntiva e/o di impegno di risorse ordinarie, ove presenti, utili a realizzare altro. Senza contare tutto il resto che viene gestito tanto male da essere, nei diversi ambiti delle sue attuali più importanti competenze, esercitato in via commissariale, stante l'incapacità storica a farvi fronte quantomeno in una parte tanto consistente del Paese, da contare oltre un terzo della popolazione nazionale.

Insomma, nel tempo, si è venuto a concretizzare un sistema regionale inaccettabile, dal momento che il costo che realizza nell'ordinario non è affatto giustificativo rispetto al livello qualitativo dell'erogazione di servizi pubblici e delle prestazioni che garantisce. Ciò in quanto risulta appesantito da un sovraccarico di personale (fino a raggiungere, in alcune Regioni a Statuto speciale, e non solo, numeri addirittura incomprensibili e inimmaginabili per un Paese *partner* comunitario), molto spesso prodotto da esasperate clientele e inadeguato a svolgere il proprio compito, fatta eccezione per il ruolo dirigenziale e impiegatizio che, in alcune Regioni, ha raggiunto qualità ineccepibili. Tutto questo senza contare la necessità di dovere intervenire su una architettura

istituzionale che si sta dimostrando, quanto alle Regioni, spesso produttiva di una corruttela diffusa, oramai a sistema, che vede spesso coinvolta una parte consistente della burocrazia ivi impegnata, e di una conclamata malversazione di danaro pubblico da parte dei gruppi politici ivi insediati nonché degli eccessivi *benefit* goduti, spesso indebitamente, dalle nutrite schiere assessorili e dalle loro affollate strutture segretariali, senza contare i numerosi portaborse presenti nei diversi Consigli regionali utili a non si comprende cosa.

Un processo di alleggerimento della presenza delle istituzioni di tal fatta consentirebbe di intervenire, anche e decisamente, su una problematica della quale la politica in generale ha finanche paura a parlare, seppure di generale condivisione: la espunzione dall'ordinamento della specialità di cui godono - oramai in netta fuori moda con le convivenze comunitarie - le ben note cinque Regioni italiane, per l'appunto a Statuto speciale. Una diversità istituzionale, questa, divenuta inconcepibile e, in quanto tale, da dovere assolutamente revisionare, solo che si voglia assicurare al Paese intero un sistema *infra*-statale più egualitario, soprattutto in termine di regolazione dei finanziamenti pubblici delle funzioni da esso sistema esercitate.

Il più delicato tra i problemi da risolvere, nel caso di espunzione dall'ordinamento delle Regioni, sarà quello che afferisce alla sanità. Al riguardo, si può, tuttavia, pensare a una ben altra metodologia erogativa, forse produttiva di un consistente risparmio economico-finanziario, prevedendo, ove mai, una sua gestione accentrata rimessa per esempio - attraverso una coraggiosa riforma legislativa statale, assistita dalla revisione della attuale lettera dell'art. 117, comma 3, della Costituzione - ad una apposita agenzia nazionale, garante dell'uniformità delle prestazioni su tutto il territorio nazionale, assistita da una serie di agenzie territoriali (nel caso provinciali, sì da sostituire le attuali aziende della salute) incaricate della corretta esecuzione dell'intervento salutare.

Con tutto questo non vorrei dare l'impressione di avere maturato una sorta di pentitismo, in relazione all'attuale impalcatura costituzionale del finanziamento del sistema autonomistico territoriale, insita nell'art. 119 della Costituzione, e, di conseguenza, nei confronti dell'architettura attuativa del cosiddetto federalismo fiscale. Tutt'altro.

Ritengo ciò perché sono sempre più convinto - considerato quanto intervenuto, per volontà comunitaria, con la revisione di cui alla legge costituzionale n. 1/2012 e tenuto conto del contenuto prescrittivo del *Six Pack*, *Fiscal Compact* e *Two Pack* - della necessità di dovere aggiornare il sistema istituzionale *infra*-statale e, con questo, individuare metodologie di finanziamento che consentano di conseguire due risultati apparentemente contrastanti se non addirittura contrapposti. Più esattamente - da una parte - assicurare il corretto funzionamento delle istituzioni ivi interessate,

relativamente alle funzioni da svolgere e alle prestazioni da erogare, e - dall'altra – di pervenire ad una sensibile diminuzione del prelievo fiscale, oramai oltre le stelle, che è causa strutturale di un impedimento funzionale del sistema produttivo pubblico e privato, trainante per il Paese. Un traguardo che sarebbe ottimale e di facile consenso sociale, ma anche strumentale ad accelerare quel processo di crescita, da tempo in cerca d'autore.

L'attuale impalcatura costituzionale fonda le sue radici su un sistema autonomistico territoriale essenzialmente basato su due enti: le Regioni e i Comuni, atteso che le Province hanno via via assunto, al riguardo, una posizione molto subalterna ed emarginata. In un tale sistema, le Regioni rivestono, anche per il ruolo dalle stesse svolto in materia legislativa, una posizione dominante e per molti versi esasperata tanto da apparire spesso eccessiva e arbitraria nel senso di non assicurare ciò che, invece, costituisce obbligo di garantire su tutto il territorio nazionale, a mente del dettato costituzionale, in relazione ai livelli di prestazioni essenziali, riferiti ai diritti sociali. Un esercizio delle competenze legislative che è anche causa di quell'esagerato contenzioso costituzionale (giusto o sbagliato che sia, non è questo il punto oggetto dell'odierna disamina) spesso dovuto alla difficile individuazione del confine tra la *potestas* statale e quella regionale.

Ciononostante, è dato registrare un eccessivo dispendio di risorse pubbliche e un accumulo di debito che non ha eguali. Dunque, le Regioni come vera fonte dei problemi per il Paese, sia in termini di ingente concentrazione di risorse pubbliche e fiscali che di disservizio, cui bisogna riparare senza ricorrere a difese ad oltranza fini a se stesse.

Tutto questo rende il sistema pubblico pieno zeppo di diversità gestionali, assunte dai numerosi (e spesso inadeguati) decisori pubblici, che moltiplicano i centri di potere politico e di distorta conduzione della spesa. Occorre, pertanto, prendere coscienza di ciò e mettere mano, altrettanto coscientemente, al debito pubblico, dilagato e dilagante, dare un colpo alla burocrazia, anch'essa zeppa di anomalie e afflitta da comportamenti spesso illeciti, ma soprattutto prender atto che le condizioni favorevoli di vita sociale, sino ad oggi godute, non sono più sostenibili.

*Quali le proposte.* Certo è che l'universo delle autonomie territoriali va sfoltito, perché troppo affollato e carico di sovrapposizioni inutili.

Le Province, da un primo esame, appaiono quelle più istituzionalmente stravaganti per le funzioni assegnate loro. A chiunque verrebbe da ridire, criticamente, sulla loro esistenza e sul loro costo di esercizio, relazionato a ciò che fanno e che offrono alla collettività. Tuttavia, ciò non vuol dire che bisogna abrogarle *tout court*. In un momento com'è quello attuale, ove è davvero difficile prevedere gli strumenti e i modi per uscire dalla crisi, ma soprattutto garantire la ripresa del lavoro e della

produttività, si renderebbe necessario valutare, bene e preventivamente, tutte le possibili alternative, ferma restando l'intangibilità dei Comuni, ai quali la Costituzione assegna un ruolo istituzionale fondamentale, proprio per la sua presenza radicata sul territorio e per il suo consolidato rapporto con la cittadinanza e i suoi bisogni (art. 118.1).

Dunque, il campo si restringe, anche se bisogna tenere nel giusto conto la sopravvenienza delle Città metropolitane che andranno, in dieci realtà italiane (oltre alle quattro previste nelle Regioni a Statuto speciale), a “confondere” le competenze ivi esercitate dai Comuni “capoluogo” e da quelle della già Provincia, avviata a scomparire a prescindere dal disegno di legge costituzionale già licenziato dall'Esecutivo. Un DDL, quest'ultimo, che stimolerebbe la reazione di una rete istituzionale, rappresentativa di un terzo della popolazione nazionale, destinata a svolgere funzioni intese a creare sviluppo economico e attrazione per gli investimenti.

*Le due alternative possibili.* Fatta questa premessa non rimane che esaminare le alternative sulle quali approfondire l'analisi.

La prima è quella, arcinota e sembra condivisa da chicchessia, dell'abolizione delle attuali Province, con conseguenziale distribuzione del personale presso gli enti territoriali residuati e assegnazione dei cespiti in favore dei medesimi. Stessa sorte, ovviamente, per le attribuzioni (meglio, delle funzioni) che dovranno essere comunque assolte, soprattutto quelle riferite al campo dei trasporti (maggiormente riferibili alla manutenzione della rete viaria di stretta competenza provinciale), all'edilizia scolastica e alla tutela dell'ambiente, giusto per assumere le loro competenze tracciate nell'art. 3 del d.lgs. n. 216/2010, non inciso – com'è invece avvenuto per i Comuni – dal D.L. n. 95, convertito nella legge n. 135/2012. Una soluzione che, in assenza di un preciso intervento programmato, andrebbe comunque ad appesantire le istituzioni destinatarie delle nuove funzioni, che si sentiranno invase e inizialmente inadeguate allo scopo, e delle relative risorse umane, che certamente si sentiranno “spaesate” e imbarazzate ad essere impiegate “fuori casa” per fare non si comprenderà chissà per quanto tempo cosa.

La seconda, meno declinata ufficialmente sebbene condivisa nell'animo di tutti coloro i quali abbiano avuto occasione di frequentarle negativamente, riguarda l'abolizione delle Regioni. Un percorso difficile ad accettare, sia sul piano politico che tecnico-costituzionale, ma – suppongo – necessario, solo che si voglia garantire l'esigenza reale dei livelli essenziali delle prestazioni, afferenti ai diritti civili e sociali, in modo uniforme sul territorio nazionale. Un compito difficile ma doveroso, specie in rapporto alla consolidata inesigibilità dei medesimi in una gran parte del Paese, facilmente individuabile nel centro-nord, fatta eccezione per la Emilia-Romagna, la Toscana, le Marche e l'Umbria.

In un siffatto genere di programma di revisione costituzionale dovrà, ovviamente, prevedersi una riforma a sistema di due importanti ambiti istituzionali, peraltro direttamente interconnessi tra loro. Essi sono la sanità e l'ambiente in senso lato (nel senso di ivi comprendere la gestione dei rifiuti), nei cui confronti potrebbe per esempio ricorrersi alla loro agenzificazione, del tipo quella (vincente) teorizzata e, quindi, realizzata per le agenzie delle entrate, beninteso adeguata allo scopo.

Per il resto, va da sé che il tutto potrebbe essere svolto dalle Province (ridisegnate quanto a circoscrizioni territoriali, sino a farle diventare un insieme omogeneo per interessi e finalità) e dalle Città Metropolitane, da rivedere nel numero fino ad oggi programmato (di 10 nelle Regioni ordinarie e di 4 in quelle a Statuto speciale) quali istituzioni decisorie *infra-statali* di coordinamento delle funzioni ridistribuite a valle estrema, intendendo per tale l'esercizio delle funzioni attribuite ai Comuni. Il tutto nell'ovvio rispetto dell'art. 5 della Costituzione, nel senso di attuare i servizi e le prestazioni essenziali relativi al più ampio decentramento amministrativo, che verrebbe, nel caso di specie, comunque assolto, dal momento che le Province, quale ente intermedio, sarebbero quelle più adeguate al compito sostitutivo delle Regioni, in ragione della loro maggiore adeguatezza (anche territoriale) ad esercitare le neofunzioni da svolgere, fatta ovviamente eccezione di quella legislativa che andrebbe (ri)accentrata in capo allo Stato.

*I cittadini cosa diranno?* Gli stessi saranno i principali fruitori di una tale revisione costituzionale, atteso che essa comporta necessariamente tre positivi eventi/occasioni:

- a) la razionalizzazione dell'esercito burocratico regionale, sì da renderlo massimamente funzionale, mediante una intelligente riassegnazione dello stesso alle Province di nuovo genere. Un modo, questo, per favorire una più organica erogazione dei servizi in favore della collettività sociale, della quale l'ente provinciale è a maggiore conoscenza in relazione ai bisogni espressi, e di quella più direttamente produttiva, formata dalle imprese in senso lato e dai professionisti, del quale lo stesso conosce i limiti e le potenzialità reali per realizzare una maggiore ricchezza collettiva;
- b) il miglioramento dei servizi fondamentali e delle prestazioni essenziali di competenza municipale, da perseguire con la conseguente applicazione delle soluzioni di tipo aggregativo realizzabili attraverso le Unioni dei Comuni al di sotto del 15mila abitanti e/o le fusioni di Comuni da incentivarsi anche oltre le previsioni individuate, in tal senso, dalla *spending review*;
- c) la consistente diminuzione del cosiddetto cuneo fiscale, conseguita attraverso l'eliminazione e/o diversa destinazione delle imposte che caratterizzano l'esistenza delle Regioni (rispettivamente, l'Irap, prima di tutto, e l'addizionale regionale Irpef nonché l'elevata

compartecipazione all'Iva da destinare alla salute eventualmente agenzificata). Quest'ultima soluzione potrà essere - se gestita correttamente nel senso di farne godere l'esito miliardario nelle tasche delle imprese e dei cittadini, al netto delle risorse necessarie a finanziare soprattutto la salute - assistito da un tifo sociale di nuova specie e di grande portata.