

La democrazia di fronte alla sfida della disintermediazione: il ruolo delle comunità intermedie e delle autonomie territoriali¹

di Franco Bassanini

I principi fondamentali contenuti nei primi articoli della Costituzione italiana non sono – almeno a parole – contestati da nessuno. Ma il modello di democrazia liberale, pluralista, personalista e comunitaria, che è delineato in quegli articoli, non gode oggi di buona salute.

In quel modello, infatti, la sovranità popolare e i poteri del Governo e della maggioranza si esercitano nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Costituzione, l’architettura del sistema istituzionale è basata sul principio di sussidiarietà, e fondamentale è il ruolo delle comunità intermedie e delle autonomie territoriali e funzionali. Ma, oggi, la cultura e la prassi della disintermediazione politica e l’affermarsi di un modello giacobino di democrazia immediata e centralizzata (favorito dal sistema dei *mass media* e dai *social network*) intaccano e rendono incerte le garanzie delle libertà e dei diritti costituzionali, minacciano il sistema costituzionale dei *checks and balances*, ridimensionano la centralità del principio di sussidiarietà e il ruolo politico e sociale dei corpi intermedi e delle autonomie territoriali e funzionali.

La scelta compiuta dal Costituente fu coraggiosa e innovativa. Non solo per la netta opzione per il modello della democrazia liberale: sovranità popolare (attribuita direttamente ai cittadini, non allo Stato come nella tradizione prebellica), ma da esercitare nelle forme e nei limiti della Costituzione, e dunque erigendo divisione dei poteri, rispetto dei diritti e delle libertà costituzionali e rispetto delle autonomie quale limite all’ “onnipotenza del popolo sovrano”. Ma anche e soprattutto: a) per il riconoscimento non soltanto dei “diritti inviolabili dell’uomo”, ma anche dei diritti inviolabili “delle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità”, e per

¹ Testo riveduto e integrato della relazione svolta al seminario su *Democrazia e pluralismo sociale. Il ruolo dei corpi intermedi*, organizzato da ASTRID, CRANEC, DISEADE e Fondazione CARIPO il 25 giugno 2018, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano.

l'affermazione che si tratta di diritti preesistenti che la Repubblica non concede ma "riconosce e garantisce" (articolo 2); b) per il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali nell'ambito dell'unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5); e c) per il solenne impegno a "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" (art. 3).

Il modello liberale

Questo modello di democrazia liberale, personalista, pluralista e comunitaria, non innovava solo rispetto al ventennio fascista, ma anche rispetto allo Stato liberale ottocentesco che lo aveva preceduto.

Alla fine dell'800 e ancora nei primi decenni del '900, la teoria dello Stato liberale, allora dominante, subiva l'impronta di una cultura fortemente individualistica e insieme fortemente statalistica. Essa, in buona sostanza, prendeva in considerazione solo gli individui e lo Stato. I diritti di libertà degli individui erano riconosciuti e saldamente presidiati, ma per lo più senza alcuna attenzione ai diritti economico-sociali e dunque all'effettiva fruibilità degli stessi diritti di libertà e dei diritti politici. Alle autonomie territoriali era riconosciuto un ruolo puramente amministrativo. Le comunità intermedie erano considerate un'anomalia, il residuo di un passato feudale da spazzar via nel rapporto diretto fra l'autorità dello Stato e la libertà degli individui, nei casi e nei limiti in cui quest'ultima era riconosciuta e garantita dalla legge. Sul versante della libertà degli individui, la famiglia fondata sul matrimonio e l'impresa capitalistica, avente come scopo il profitto di chi la costituiva immettendovi i capitali necessari, erano le sole comunità intermedie meritevoli di un riconoscimento non soggetto alle discrezionali scelte del legislatore.

A quei principi il nostro ordinamento si ispirò a lungo. Ricordo per esempio le leggi Crispi del 1888 e del 1890 sulla pubblicizzazione, rispettivamente, delle Casse di risparmio, dei Monti di pietà e delle Opere pie, entrambe espressione di quella cultura istituzionale, insieme statalistica e individualistica: supremazia dello Stato e libertà degli individui, nessun ruolo, o ruolo residuale, delle comunità intermedie.

A cavallo fra le fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento, la allora nascente cultura marxista - in linea di principio contrapposta alla dottrina liberale dello Stato sul terreno dei limiti costituzionali alla sovranità popolare e dunque delle garanzie delle libertà e dei diritti dei cittadini - trovò importanti convergenze con la cultura liberale sul terreno del ruolo dei corpi intermedi: al rapporto dominante tra Stato e individui, aggiunse il ruolo dei partiti politici e dei sindacati, loro cinghia di trasmissione, entrambi visti come strumenti di tutela collettiva degli interessi della parte più debole cioè dei lavoratori; di fatto, partiti e sindacati erano, in quell'ottica, le uniche comunità intermedie riconosciute dall'ordinamento (o, comunque, dalla Costituzione materiale) e meritevoli di tutela.

Il disegno costituzionale

Il modello cultural-istituzionale di stampo statalista nelle sue due versioni (liberale e marxista) trovò molti sostenitori durante i lavori dell'Assemblea Costituente italiana: ma fu validamente contrastato (o almeno sostanzialmente corretto) da un gruppo di costituenti molto autorevoli (per scienza e esperienza) portatori di una cultura istituzionale e di una dottrina dello Stato assai diversa, radicata soprattutto nell'area del cattolicesimo democratico (in coerenza con la dottrina sociale della Chiesa), ma non priva di qualche eco anche in altri settori del sistema politico: una cultura di impronta personalistica e comunitaria, attenta al pluralismo sociale, alle libertà civili e sociali, all'autonomia dei corpi intermedi e delle comunità locali, ispirata all'idea di una società più plurale, più ricca e più articolata di quella liberal-marxista.

Così, nel declinare in concreto l'opzione largamente maggioritaria per il modello della democrazia costituzionale o liberale, l'Assemblea Costituente non trascurò la necessità di collegare strettamente i diritti di libertà e i diritti politici ai diritti economici e sociali, né trascurò la necessità di impegnare la Repubblica a creare le condizioni che rendessero effettiva la fruizione dei diritti di libertà e effettivamente agibile la partecipazione democratica dei cittadini all'esercizio dei poteri sovrani (gli artt. 1, 3 e 4 enunciano questi principi, poi dettagliati in molti articoli successivi). E, d'altro lato, il testo costituzionale (artt. 2 e 5, e titolo V della parte II), al termine di un lungo e complesso confronto fra dottrine dello Stato assai diverse, finì col

delineare un sistema istituzionale basato sui principi di sussidiarietà verticale e orizzontale, anche se di essi il testo non faceva espressa menzione².

La menzione esplicita dei principi di sussidiarietà entrerà infatti nella nostra legislazione solo nel 1997 (con la legge delega sulla riforma della pubblica amministrazione n. 59 del 1997) ed entrerà nel testo costituzionale nel 2001, con la riforma del titolo V, e in ispecie con il nuovo testo degli articoli 118 e 114 della Costituzione. Ma nessuno può negare che già la forma di Stato delineata dalla Carta del 1948 derivi molti dei suoi tratti dal modello della Repubblica della sussidiarietà: un modello nel quale l'ispirazione personalistica e comunitaria (*civitas propter cives*, non *cives propter civitatem*) sfocia naturalmente in un assetto istituzionale policentrico, dove il pluralismo istituzionale rappresenta lo svolgimento necessario del pluralismo sociale, politico e territoriale; e del quale il principio di sussidiarietà rappresenta il principale principio organizzativo.

Già nel testo prodotto dalla Costituente, dunque, la "Repubblica" è non più solo l'ordinamento nel suo insieme, ma anche la comunità politica e civile che rappresenta l'elemento personale del sistema istituzionale; elemento personale che, peraltro, si compone non solo della somma dei cittadini italiani, ma anche della somma plurale delle diverse comunità regionali e locali e delle formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità di ciascuno, a mente dell'art. 2 della Costituzione.

Che una lettura coordinata del sistema formato, nell'ambito dei principi fondamentali della Costituzione, dalle disposizioni degli articoli 2, 3 e 5, lasciasse già allora pochi dubbi, lo sottolinearono già negli anni Cinquanta grandi maestri del diritto pubblico come Egidio Tosato, Carlo Esposito, Costantino Mortati, e Feliciano Benvenuti³.

² V. anche per alcuni essenziali riferimenti bibliografici F. BASSANINI, *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli Artt. 114 e 118 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, n.12/2007; F. BASSANINI, *Il quadro costituzionale: l'equiordinazione fra Stato e istituzioni territoriali e il principio di sussidiarietà*, in VV.AA., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, Milano, Giuffrè, 2008.

³ Così Carlo Esposito già nel 1954 aveva visto nell'unità e indivisibilità della Repubblica "non un principio direttivo positivo" ma "un limite al riconoscimento delle autonomie, che costituiscono invece il principio positivo", ricavandone una sorta di divieto di "trasformare il pluralismo giuridico istituzionale in separazione o contrapposizione politica, di tal che lo stesso decentramento vuole che lo Stato da meccanismo mosso dal centro si muti in organismo vivente, composto da parti viventi, nel quale alla molteplicità degli organi corrisponde una molteplicità di vita e di centri di azione" (*Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La*

Questa lettura trovava peraltro riscontro - prescindendo dalla interpretazione riduttiva che nei decenni successivi ne diedero il legislatore ordinario e la stessa Corte costituzionale - in numerose disposizioni del “vecchio” titolo V; a partire da quell’ articolo 118 che, soprattutto con il terzo comma, imponendo la delega dell’esercizio delle funzioni amministrative dalle Regioni agli enti locali, già prefigurava una forma di Stato modellata sul principio di sussidiarietà.

Ma anche l’articolo 1, fondativo della scelta per il modello della democrazia costituzionale o liberale, offre elementi a favore di questa ricostruzione della forma dello Stato adottata dalla nostra Costituzione. Esso infatti - innovando non solo nella terminologia rispetto alla costruzione dogmatica del costituzionalismo ottocentesco di derivazione germanica - attribuisce la sovranità non allo Stato persona o allo Stato apparato, ma al popolo. E al popolo la titolarità dei poteri sovrani è riconosciuta (“appartiene”) non solo *quoad titulum*, ma *quoad exercitium*, come per primo sottolineò Egidio Tosato⁴ (lo stesso Egidio Tosato, che, forse non a caso, pubblicò proprio in quegli anni una delle prime riflessioni italiane sul principio di sussidiarietà⁵).

Anche in tal caso viene in primo piano l’elemento personale, lo Stato-comunità di Mortati: il “popolo” è una comunità politica naturalmente articolata nelle comunità regionali e locali e nelle formazioni sociali riconosciute dagli articoli 2 e 5 della Costituzione. Se l’esercizio dei poteri sovrani spetta al popolo, sia pure nelle forme e nei limiti della Costituzione, e dunque tramite gli strumenti della democrazia diretta (referendum ex articoli 138 e 75 Cost.) e della democrazia rappresentativa (elezioni), non si può non riconoscere che il popolo li attiva nei confronti di diverse istituzioni esponenziali delle diverse comunità, nelle quali si articola la Repubblica. Il popolo elegge il Parlamento, ma elegge allo stesso titolo i consigli comunali e regionali. Si

Costituzione italiana, Padova 1954, p. 69 e 83). Dal canto suo, Feliciano Benvenuti era giunto a identificare la Repubblica con lo Stato comunità, quale “*insieme dato da tutti i soggetti dotati di personalità giuridica e da tutte le società o associazioni o organismi dotati di personalità giuridica che agiscono nell’ambito dello stesso ordinamento*” (*L’ordinamento repubblicano*, Padova 1996, p. 49). Cfr. anche la illuminante relazione di Giuseppe Dossetti su “*Persona, Stato e comunità intermedie*” pubblicata su “*Iustitia*” nel 1953.

⁴ E. TOSATO, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, in *Studi in onore di G. M. De Francesco*, Milano, 1957. pag 26.

⁵ E. TOSATO *Sul principio di sussidiarietà dell’intervento statale*, in *Nuova Antologia*, 1959.

pronuncia nei referendum locali come in quelli nazionali, esercitando poteri di democrazia diretta tutti a vario titolo incidenti sulla formazione dell'ordinamento.

Al policentrismo istituzionale corrisponde dunque una disarticolazione e pluralizzazione della sovranità (*quoad titulum* e *quoad exercitium*), non più espressione dell'onnipotente supremazia di un solo soggetto; e al policentrismo istituzionale si affianca il pluralismo sociale, che contribuisce a scardinare il vecchio paradigma individual-statalista.

Questa interpretazione è ulteriormente confortata dal disposto dell'articolo 11 della Costituzione, che espressamente prevede "limitazioni di sovranità, necessarie per assicurare la pace e la giustizia fra le nazioni", e autorizza cessioni di sovranità in favore di organizzazioni internazionali a tal fine istituite (è su questa base costituzionale che – come è ben noto – importanti poteri sovrani, come per es. quello di battere moneta, sono stati trasferiti ad istituzioni europee). Come è evidente, tali limitazioni e cessioni presuppongono – o comunque implicano – la rottura e la disarticolazione del concetto di sovranità inteso come potere supremo e illimitato di imperio, concentrato in un unico soggetto statale.

Dunque il popolo sovrano è certo il popolo italiano, elemento personale dello Stato; ma è anche il popolo europeo nei confronti delle istituzioni europee; ed è il popolo lombardo o sardo o milanese o napoletano, che esercita, nelle forme e nei limiti della Costituzione e dei relativi statuti regionali o comunali, quel pezzo di sovranità, quei poteri sovrani in forza dei quali elegge i relativi consigli regionali o comunali (nonché i presidenti di Regioni e i sindaci delle città), vota nei relativi referendum, presenta petizioni, disegni di legge o proposte di iniziativa popolare al rispettivo interlocutore istituzionale esponenziale della comunità di riferimento.

Dopo la riforma costituzionale del titolo V del 2001, la Corte Costituzionale ha colto questa connessione: dopo aver fatto risalire al pensiero dei costituenti la visione di autonomie territoriali "partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati all'affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare", la Corte ne ha rinvenuto "una positiva eco" nel nuovo articolo 114, "nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica, quasi a svelarne in una formulazione sintetica la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare"⁶.

⁶ Corte costituzionale, Sentenza n. 106 del 2002

Ma vi è di più: la partecipazione democratica non avviene soltanto *uti singuli* nelle elezioni e nei referendum, ma attraverso una vasta articolazione di formazioni politiche (i partiti) ma anche sociali “ove si svolge la personalità dei cittadini” (art. 2 Cost.). La sussidiarietà orizzontale non è meno rilevante della sussidiarietà verticale. Concorre con essa a rendere più ricco e più articolato il tessuto della democrazia.

Aggiungo, da ultimo, che è a questo modello di Repubblica democratica, pluralista e personalista, che fa riferimento l'ultimo articolo della Costituzione (Art. 139), per dichiararlo legalmente imm modificabile. La “forma repubblicana” sottratta a revisione costituzionale non è infatti, con tutta evidenza, il principio della elettività del Capo dello Stato (elemento costitutivo della forma di governo, ma di limitata importanza, come dimostra il diritto comparato); ma il modello di Repubblica democratica, liberale, pluralista e personalista, delineato nei principi fondamentali della Costituzione, esso sì pilastro fondante del patto costituzionale fra gli italiani.

Corpi intermedi e principio di sussidiarietà nel processo di attuazione della Costituzione: un percorso accidentato.

La nuova forma dello Stato delineata nella Costituzione italiana, e i principi liberali, personalisti e comunitari che la ispiravano, restarono tuttavia a lungo lettera morta; stentaronò a passare per anni nella nostra legislazione e nella realtà del nostro assetto istituzionale; anche perché restava dominante, nella mentalità dei legislatori e dei corpi tecnici deputati a interpretare e applicare le leggi, una impostazione culturale derivante, nei fatti, dalla già menzionata convergenza tra un'ideologia di sinistra a forte impronta statalistica e un'ideologia di origine liberale individualista anch'essa, a ben vedere, sostanzialmente statalista. In altri termini, il pluralismo istituzionale e sociale che ispira la nostra Costituzione formale, stentò molto a passare nella Costituzione materiale, ancora ispirata alla cultura istituzionale dell'Ottocento e della prima metà del Novecento.

Nell'ultimo decennio del Novecento, tuttavia, il panorama comincia a cambiare. Il modello pan-publicistico, statalista e centralista, che aveva prodotto uno Stato invadente, dirigista, burocratico e, per la verità assai poco efficiente, comincia a dare segni di cedimento; anche perché globalizzazione e rivoluzione tecnologica da un lato e crisi fiscale dello Stato dall'altro, riportano al centro dell'attenzione l'esigenza di

avere un sistema istituzionale e amministrativo efficiente, capace di garantire a cittadini e imprese servizi di buona qualità e di ridurre al minimo i costi regolatori e burocratici, pena, altrimenti, una irreparabile perdita di competitività nei confronti con altri sistemi economici e politici.

Avanza un'idea più moderna e più articolata del ruolo delle amministrazioni pubbliche, del rapporto tra Stato e società civile, tra politica ed economia, tra amministrazione pubblica e cittadini. I processi di liberalizzazione e le privatizzazioni aprono i servizi pubblici alla concorrenza e cominciano a liberare dal comando oppressivo della politica e della burocrazia settori strategici del nostro sistema economico, costringendo finalmente gli ex-monopolisti e gli operatori dei mercati protetti a misurarsi sul terreno dell'efficienza e dell'innovazione, e consentendo alle amministrazioni di concentrarsi sul loro *core business* (attività di regolazione e controllo e *fonctions régaliennes*).

La cultura istituzionale riscopre la sussidiarietà. Riforme impegnative, sebbene in parte ancora incompiute, vengono avviate. Esse progettano uno Stato più leggero, più flessibile, più decentrato. La riforma dell'amministrazione varata nel 1997 assume espressamente come principio ordinatore della riorganizzazione degli apparati pubblici i principi di sussidiarietà orizzontale e sussidiarietà verticale. La loro applicazione generalizzata mirava ad avvicinare l'amministrazione ai cittadini, alle imprese, ai sistemi produttivi territoriali; e ad aprire la strada ad esperienze di effettivo autogoverno dei sistemi territoriali, delle istituzioni culturali e formative (autonomia universitaria, autonomia scolastica) e anche delle categorie produttive (Camere di Commercio, Casse di previdenza delle categorie professionali, Fondi pensione bilaterali).⁷

⁷ Questa legge, come è noto, nel definire i principi e criteri direttivi di una vasta riorganizzazione del sistema amministrativo e di una imponente redistribuzione di compiti e funzioni sulla base del principio di sussidiarietà verticale, aveva imposto al Governo delegato di far precedere questa operazione da una ridefinizione del perimetro delle attività delle amministrazioni pubbliche e della loro missione, secondo il principio di sussidiarietà orizzontale, a tal fine utilizzando non soltanto gli strumenti della privatizzazione e della esternalizzazione di attività pubbliche, ma anche lo strumento dell'attribuzione di compiti e funzioni alle autonomie funzionali. L'attribuzione di funzioni e compiti all'autogestione di istituzioni fondate sull'autogoverno e sull'autonomia delle comunità interessate contribuisce ad alleggerire il sistema delle istituzioni territoriali di funzioni e compiti non strettamente attinenti alla loro *core mission*.

La semplificazione dei procedimenti, l'autocertificazione, l'introduzione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione, le varie forme di silenzio-assenso, la soppressione di alcune centinaia di autorizzazioni, licenze o controlli tendevano a ridurre l'ingerenza dell'autorità amministrativa, a ridurre i costi burocratici e da regolazione, e a rilanciare la responsabilità e l'iniziativa imprenditoriali.

La revisione del "perimetro" delle attività pubbliche, con l'affidamento ai privati e al terzo settore della produzione di beni e servizi pubblici per i quali è sufficiente che le istituzioni assicurino una intelligente regolazione e un efficace azione di monitoraggio della qualità dei beni e dei servizi prodotti, mirava a rispondere, attraverso una razionale "divisione del lavoro" tra pubblico, privato e terzo settore, alla crescita esponenziale della domanda di beni e servizi di utilità generale e alla sua accentuata diversificazione.

L'importazione di principi e istituti propri dell'esperienza anglosassone e il riconoscimento pieno della possibilità per le pubbliche amministrazioni di utilizzare gli strumenti del diritto privato, anzi la preferenza per il ricorso a questi strumenti, quando la legge espressamente non lo vieti, miravano a introdurre un modello paritario, non autoritario e non gerarchico, di rapporto fra le pubbliche amministrazioni e i cittadini (e le imprese), a superare la rigida separazione fra diritto amministrativo e diritto comune; e dunque ad abbandonare, anche sotto questo profilo, la tradizione statalista e centralista propria della cultura istituzionale e amministrativa dell'Europa continentale⁸.

Molte di queste innovazioni non sono sopravvissute alle resistenze burocratiche, all'alternarsi delle maggioranze politiche e alle oscillazioni programmatiche che hanno caratterizzato le disomogenee coalizioni politiche della c.d. Seconda Repubblica⁹. Ma quel che resta basta a segnare una svolta, rafforzata da altre riforme convergenti nella stessa direzione. La riforma delle Camere di Commercio (1997), trasformate in enti dotati di autonomia funzionale, organizzati sulla base del principio di autogoverno democratico delle imprese del territorio è una di queste. Perfino le due riforme crispine sopra ricordate, emblema dello statalismo liberale, vengono smantellate, l'una per via giurisprudenziale, con la sentenza della Corte costituzionale

⁸ Cfr. F. BASSANINI, *Twenty years of Administrative Reform in Italy*, in «Review of Economic Conditions in Italy», 2009, n. 3, e già *L'ammodernamento del sistema amministrativo italiano*, luglio 2005, in <http://www.astrid.eu/Riforma-dei/Studi-e-ri/Archivio-21/doc6.pdf>

⁹ Per maggiori elementi rinvio a F. BASSANINI, *L'amministrazione pubblica in Italia: riforma fallita, riforma fallita, riforma incompiuta?* in *Astrid Rassegna*, n. 17/2018

che restituisce alle Opere Pie la loro originaria natura privatistica¹⁰, l'altra per via legislativa, con la trasformazione delle Casse di Risparmio e dei Monti di Pietà in Fondazioni di origine bancaria, anch'esse di natura privatistica, in quanto "soggetti dell'organizzazione delle libertà sociali"¹¹. Ponendo le une e le altre (così come le Casse di previdenza dei professionisti¹²) sotto l'usbergo delle garanzie costituzionali che tutelano l'autonomia dei privati, si restituisce così autonomia a soggetti "intermedi" della società civile capaci di alimentare iniziative "sussidiarie" di interesse generale con risorse non governate direttamente dal circuito partitico-istituzionale¹³.

La Repubblica della sussidiarietà nel nuovo titolo V

La riforma del titolo V della Costituzione, all'inizio del successivo decennio ha, almeno sulla carta, perfezionato e consolidato la stessa tendenza. Con essa, il principio di sussidiarietà, nella sua duplice dimensione, viene testualmente menzionato nel testo della Costituzione, nel nuovo articolo 118. Quest'ultimo non ridefinisce infatti soltanto l'architettura del sistema amministrativo sulla base del principio di sussidiarietà verticale, ma, nell'ultimo comma, impone di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati per lo svolgimento di attività d'interesse generale.

Nel contempo, la rivoluzionaria disposizione del nuovo primo comma dell'articolo 114 rende esplicita questa trasformazione della forma dello Stato. La quale, da una parte, è ormai quella di un ordinamento strutturalmente policentrico, basato su un forte pluralismo istituzionale tra soggetti dotati di eguale dignità costituzionale, tutti componenti essenziali della Repubblica; la cui unità e indivisibilità postula dunque meccanismi di coordinamento non gerarchico, ma basati sulla leale cooperazione, sulle intese *peer to peer*; e anche sulla costruzione di istituzioni di garanzia e di controllo *della Repubblica*, atte a garantire gli ambiti della autonomia di tutti soggetti

¹⁰ Corte Costituzionale, sentenza n. 396 del 1988, rel. Caianiello

¹¹ Corte Costituzionale, sentenza n. 300 del 2003, rel. Zagrebelsky

¹² Per maggiori elementi rinvio a F. BASSANINI, *Le casse di previdenza nel contesto della evoluzione della forma dello Stato*, in *Astrid Rassegna*, n. 15/2017.

¹³ Per maggiori approfondimenti sul punto, rinvio a F. BASSANINI, *Le Fondazioni di origine bancaria, il sistema creditizio e la Repubblica della sussidiarietà*, in *Astrid Rassegna*, n. 15/2006.

dell'ordinamento, senza interferire con l'esercizio legittimo della autonomia di ciascuno di essi, finché essa si svolge nell'ambito proprio e perciò senza esorbitare dai suoi limiti costituzionali. Ma che, dall'altra parte, vede le formazioni sociali come componenti della "Repubblica", a pari titolo con le istituzioni rappresentative, strumento fondamentale per lo svolgimento della personalità dei cittadini e per la garanzia dei loro diritti: di tal che l'obbligo di collaborazione e di sostegno imposto alle pubbliche amministrazioni nei confronti delle iniziative dei cittadini singoli o associati enunciato dall'articolo 118 appare più un ovvio corollario della forma dello Stato personalista e comunitaria che non una vera innovazione normativa.

Con il nuovo titolo V, l'interpretazione della forma dello Stato nei termini di una Repubblica della sussidiarietà, già prospettabile sulla base dei principi iscritti negli artt. 2, 3 e 5 della Costituzione, diventa dunque incontestabile.

Il riferimento alla Repubblica nel contesto del nuovo articolo 114 non può più intendersi come limitato, riduttivamente, all'elemento territoriale dello Stato, come suggeriva la formulazione del vecchio articolo 114. La pari dignità riconosciuta dal nuovo testo non è solo parità tra l'ente territoriale sovrano e una pluralità di enti autonomi, elencati opportunamente a partire dal cittadino, quasi per ribadire e rafforzare il disegno architettonico di un sistema incardinato sul principio di sussidiarietà o di prossimità e per confermarne l'ispirazione personalista e comunitaria. Va oltre, perché - in stretta sinergia con la fondamentale disposizione dell'articolo 1 finalmente liberata dalle catene di interpretazioni restrittive - mette in crisi il dogma della sovranità come attribuzione necessaria dello Stato-persona, intestandola invece alla Repubblica e al "popolo della Repubblica" nel suo insieme e poi pluralizzandola tra le diverse comunità nelle quali il popolo si articola e tra le istituzioni che esse esprimono, secondo la ripartizione di poteri, funzioni e compiti, delineata dalla Costituzione. Tra queste comunità e queste istituzioni non può non esservi dunque pari dignità, in quanto tutta espressione del popolo sovrano, in coerenza con la ritrovata piena legittimazione democratica del concetto di sovranità. L'articolo 114 segna dunque il definitivo superamento della interpretazione del principio di sovranità inteso come supremazia ed onnipotenza dello Stato-persona o dello Stato-apparato ¹⁴.

¹⁴ Ancorché una attenta lettura del combinato disposto degli articoli 2, 3 e 5 della Costituzione del 1948 la rendesse assai opinabile, nel nuovo assetto istituzionale dell'Italia repubblicana, questa interpretazione era - com'è noto - ancora diffusa nella cultura istituzionale dominante e ispirava

Sul versante della sussidiarietà verticale, esso scardina definitivamente l'assetto gerarchico piramidale, caratteristico delle forme di Stato dell'Europa continentale ottocentesca; e fonda, e consolida, il nuovo modello di *governance* pluricentrica multilivello, già presente *in nuce*, pur non senza incoerenze e contraddizioni, nella Costituzione del 1948, ma rimasto sostanzialmente inattuato nei decenni successivi¹⁵.

Quanto al principio di sussidiarietà orizzontale, esso impone – come già si è accennato - di ridefinire il “perimetro”, o la “missione” del sistema istituzionale e amministrativo, riducendo le attività pubbliche di gestione o di produzione diretta di beni e servizi di interesse generale, quando esse possono essere svolte da altri (privato, terzo settore, volontariato, comunità professionali o funzionali) in modo da garantire migliori risultati in termini di costi per i bilanci pubblici, per gli utenti e/o

molti aspetti della nostra Costituzione materiale. A ben vedere, tuttavia, come già si è accennato, questa interpretazione era smentita dal tenore letterale dell'articolo 1: se l'articolo 1 si fosse limitato ad intestare al popolo la sola titolarità della sovranità, tacendo sulla titolarità del suo esercizio, la questione sarebbe rimasta impregiudicata: l'attribuzione al popolo della titolarità dei poteri sovrani non è infatti incompatibile con una ricostruzione del sistema costituzionale che attribuisca l'esercizio dei medesimi poteri allo Stato-persona o allo Stato-apparato, attribuendogli la responsabilità delle decisioni ultime; e cioè delle decisioni di ultima istanza con le quali si riconoscono e si delimitano diritti e libertà, e si ripartiscono poteri, competenze, ambiti di autonomia, riconoscendoli o negandoli discrezionalmente, cioè sovranamente. Ma proprio l'attribuzione al popolo, oltre ché della titolarità, anche dell'esercizio dei poteri sovrani smentisce questa interpretazione – come già Egidio Tosato aveva sottolineato (*Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, cit.).

¹⁵ Le conseguenze sono rilevanti. Alcune sono espressamente enunciate nel nuovo Titolo V. Penso, per esempio, alla parificazione fra fonti legislative statali e regionali quanto alla loro collocazione nel sistema delle fonti, e quanto ai limiti generali imposti alla loro rispettiva competenza, identificati per entrambe le fonti nel rispetto della Costituzione, nei vincoli comunitari e negli obblighi internazionali (con conseguente divieto per la legge dello Stato di introdurre limiti ulteriori alla legislazione regionale rispetto a quelli espressamente indicati in Costituzione). Penso all'attribuzione alle Regioni – almeno sulla carta – della competenza legislativa generale o residuale, restando riservata al legislatore statale una competenza tassativamente delimitata dall'elenco di materie contenuto nel secondo comma dell'articolo 117, ancorché in fatto ampliato dalla presenza in tale elenco di alcune materie trasversali. Penso alla soppressione dei controlli preventivi sugli atti delle amministrazioni locali e alla conseguente soppressione dei comitati regionali di controllo. E penso al riconoscimento al Comune del ruolo di autorità amministrativa a competenza generale e residuale, quale istituzione più prossima ai cittadini, sulla base di un'applicazione rigorosa del principio di sussidiarietà verticale.

per i contribuenti, e di qualità delle prestazioni e dei servizi (anche in termini di maggiore aderenza alle aspettative e alle scelte delle comunità territoriali o delle comunità settoriali interessate). In tutti questi settori, così, il ruolo delle istituzioni pubbliche può focalizzarsi sulle attività di regolazione, controllo, monitoraggio delle attività private e garanzia dell'uguaglianza nell'accesso ai servizi e della universalità dei diritti.

Ma il principio di sussidiarietà orizzontale impone inoltre di sostenere le autonome iniziative non profit della società civile, che possono integrare l'azione delle amministrazioni pubbliche nel perseguimento di interessi generali. Come l'intervento dei privati, nella produzione di beni e servizi di pubblica utilità, vale a porre rimedio ai c.d. fallimenti dello Stato, e come, viceversa, l'intervento pubblico vale a porre rimedio ai fallimenti del mercato, così le autonome iniziative dei cittadini singoli o associati, opportunamente sostenute dalle istituzioni pubbliche, possono concorrere a porre rimedio ai non rari casi nei quali il fallimento riguarda sia lo Stato che il mercato, o nei quali, comunque, le iniziative del terzo settore possono potenziare l'intervento pubblico e le attività dei privati, o diversificare l'offerta di beni e servizi di utilità generale, in relazione alle preferenze degli utenti¹⁶.

La società civile ritrova così un ruolo rilevante, non subalterno e non sussidiario, anche nel perseguimento di finalità di interesse generale e nello svolgimento di fondamentali attività di utilità sociale.

Nel contempo, con la istituzione delle autorità indipendenti, nasce e si afferma anche in Italia, sia pure con cospicuo ritardo rispetto alla esperienza delle liberaldemocrazie anglosassoni, una rete di istituzioni relativamente indipendenti dal potere politico-partitico, eppure dotate di importanti poteri di regolazione, vigilanza e controllo,

¹⁶ Il disposto del quarto comma dell'articolo 118 non esaurisce le dimensioni della sussidiarietà orizzontale. Vi rientrano le attività di produzione di beni o servizi di utilità generale svolte da privati e dal terzo settore o da organizzazioni non profit sulla base di concessioni o affidamenti dell'amministrazione pubblica. E vi rientrano le autonomie funzionali (Camere di Commercio, Università, istituti scolastici in regime di autonomia) che, ancorché non sempre espressamente menzionate nel testo della Costituzione, sono state riconosciute dalla legge 59 del 1997 (vedi A.M. POGGI, *Principio di sussidiarietà e autonomie funzionali*, in http://www.astrid-online.it/Sussidiari/Contributi/Poggi-sussidiariet--e-aut-funzionali.doc_cvt.htm). Il riconoscimento e la valorizzazione del ruolo delle autonomie funzionali è uno degli elementi della forma di Stato di una democrazia pluralistica, espressione di una concezione più articolata della organizzazione sociale di quella propria della vecchia ideologia liberalstatalistica.

chiamate a sottrarre all'ingerenza della politica la definizione e la applicazione delle regole della competizione nel mercato, e dunque a liberare gli operatori economici da una condizione di sudditanza nei confronti dei detentori del potere politico¹⁷. È un altro istituto tipico dei sistemi pluralisti liberaldemocratici. Nei quali non si nega, beninteso, che la politica debba avere un ruolo fondamentale, che chi vince le elezioni politiche debba poter disporre degli strumenti per governare e attuare il programma approvato dagli elettori. Ma si riconosce anche la necessità di istituzioni autonome che non siano soggette alla regola della maggioranza e non ubbidiscano alla volontà dei partiti. Perché non tutto può dipendere dall'arbitrio della maggioranza politica pro tempore, perché il pluralismo culturale e sociale va tutelato, perché l'autonomia delle comunità intermedie è una ricchezza e una risorsa per la democrazia.

Le sfide del XXI secolo e l'attualità del modello costituzionale

Sono, del resto, proprio le grandi trasformazioni di questi ultimi decenni, le inedite sfide che l'Europa deve affrontare per reggere alla competizione globale, che rendono sempre più anacronistiche e indifendibili le resistenze della vecchia cultura statalista, pur ancora formidabili. Come è noto a tutti, le democrazie europee devono fronteggiare sfide terribili: le sfide della competizione globale, della rivoluzione digitale, dell'innovazione tecnologica e produttiva, del terrorismo globale, dell'emergenza climatica e ambientale; e, ancora, l'emergere sui mercati mondiali di nuove formidabili potenze economiche, i grandi flussi migratori, i problemi della convivenza multietnica e multiculturale, la domanda di nuovi diritti e di nuove libertà, la crescente richiesta di sicurezza, la segmentazione della società e la diversificazione dei bisogni e delle domande sociali.

Globalizzazione e rivoluzione tecnologica offrono grandi opportunità di crescita e progresso, ma producono anche, in ispecie nelle economie mature, nuove povertà e nuove emarginazioni, crescenti disuguaglianze, impoverimento delle classi medie. Le logiche della competizione globale sottopongono i bilanci pubblici a stress drammaticamente crescenti. L'appartenenza all'Unione Monetaria Europea, i vincoli del Patto di stabilità, le regole dei mercati internazionali impediscono il ricorso a svalutazioni competitive.

¹⁷ Vedi ASTRID, *Arbitri dei mercati. Le autorità indipendenti e l'economia*, a cura di M. D'ALBERTI e A. PAJNO, Il Mulino, 2009.

È così sempre più difficile conciliare l'alto livello di protezione sociale, di tutela dei diritti, di qualità della vita, che è proprio dei Paesi dell'Europa centrale e occidentale con le esigenze della competizione globale, la domanda di nuovi diritti e di nuove sicurezze, i vincoli del patto di stabilità. Lo Stato non ce la fa, non ce la può fare senza un ampio ricorso alla mobilitazione delle risorse della società civile, del territorio, delle comunità intermedie, della partnership con il privato e con il no profit, senza la sussidiarietà verticale e orizzontale.

Le comunità intermedie, le autonomie funzionali, il terzo settore possono dunque arrivare dove lo Stato non arriva, integrare e diversificare i beni e i servizi prodotti dalla mano pubblica, o anche produrli per suo conto in diversi ambiti, assicurando non di rado un miglior rapporto tra benefici e costi ed un migliore adattamento alla varietà e complessità delle domande sociali¹⁸.

Oggi più che mai, dunque, il modello di democrazia liberale, pluralista, personalista e comunitaria disegnato dal Costituente sembrerebbe corrispondere allo spirito del tempo e alle esigenze della nostra epoca.

Aggiungo che le nuove tecnologie dell'informazione, mentre rendono interdipendente l'intero pianeta dagli eventi che si verificano in qualunque parte del globo, consentono anche ai sistemi produttivi locali di avere accesso diretto ai mercati globali in tempi e con strumenti che una volta erano a disposizione solo delle grandi imprese: sempre più dunque appare decisivo il ruolo delle realtà territoriali e delle

¹⁸ Beninteso, il terzo settore deve essere visto come una decisiva marcia in più, non deve diventare un alibi o una protesi dell'inefficienza degli altri due. Se Stato e mercato da soli non ce la fanno, senza l'apporto del terzo settore, va detto che anche il Terzo settore ha bisogno di uno Stato moderno e efficiente e di un settore privato dinamico e competitivo. Il riconoscimento e la valorizzazione del ruolo del Terzo settore non esimono dunque dall'affrontare i problemi dell'efficienza e della competitività del settore privato, dunque della apertura dei mercati alla concorrenza, di una loro efficace regolazione, della creazione di condizioni favorevoli alla crescita economica e agli investimenti, del miglioramento del sistema formativo e della ricerca scientifica, della dotazione di infrastrutture materiali e immateriali. Per altro verso, riconoscere il ruolo determinante del terzo settore, non significa rinunciare ad organizzare in modo efficace lo Stato; non esime dunque dall'affrontare i problemi della efficienza e della produttività delle pubbliche amministrazioni e i problemi dell'ammodernamento del sistema istituzionale. Ma altro è affrontarli partendo dal modello della Repubblica della sussidiarietà, altro è farlo secondo una logica statalista e burocratica. Nel solco della sussidiarietà, lo Stato e le istituzioni debbono innanzitutto stabilire le regole, garantire la loro imparziale e corretta applicazione; e poi offrire servizi e liberare energie; promuovere le iniziative dei singoli e delle comunità intermedie; e dunque riconoscere al terzo settore e all'economia sociale una dignità e un ruolo non inferiori a quelli degli altri due settori.

comunità intermedie nel determinare condizioni ambientali favorevoli alla crescita economica e sociale. Si può dire così che mobilitazione delle risorse della società civile e delle comunità intermedie e radicamento nel territorio sono sempre più le chiavi dello sviluppo e della competitività, quanto meno nei Paesi che, come l'Italia, dispongono di una fitta trama di PMI vocate all'export, ma di pochi campioni globali.

La rivincita dei gattopardi e il ritorno del centralismo

Veniamo ora ai nostri giorni. Possiamo dire che il progetto del Costituente, all'inizio rimasto sulla carta, ha poi trovato compiuta realizzazione, sia pure attraverso un processo evolutivo lungo e tortuoso, fin qui sommariamente descritto? Si può dire che il modello della democrazia liberale, pluralista, personalista e comunitaria è stato, alla fine, acquisito e invero nella Costituzione materiale e prima ancora nella cultura istituzionale italiana? Certamente no. Non solo perché nulla, nella storia delle democrazie, è mai definitivamente acquisito e concluso. Ma anche perché permangono forti ambiguità e forti contraddizioni. Aggravate negli ultimi anni dall'affermarsi della cultura e della pratica della disintermediazione politica e di un modello giacobino di democrazia immediata e plebiscitaria che poco ha in comune con il modello delineato dalla Costituzione.

Quanto alle ambiguità e alle contraddizioni, ricordo, solo per citare qualche esempio:

- la vittoriosa battaglia di retroguardia della burocrazia di viale Trastevere contro l'autonomia scolastica;
- i reiterati tentativi di mettere le mani dei partiti e della politica sulle Autorità indipendenti, o sulle Fondazioni bancarie;
- il ricorso diffuso (a destra come a sinistra) a pratiche di *spoils system* in violazione dei principi di imparzialità e buon andamento delle amministrazioni pubbliche e di distinzione fra politica e amministrazione; 1
- e incerte applicazioni della nuova disposizione costituzionale (art. 118 u.c.) sul *favor* per il terzo settore in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale;
- il tentativo di sopprimere le Camere di Commercio, poi opportunamente sostituito da una riforma che ne ha ridotto il numero, ridefinito le funzioni e ridotto le entrate;

- i reiterati tentativi di sottoporre le Casse di previdenza dei professionisti a stringenti interventi di direzione e di controllo pubblico e la pretesa di sottoporle alla disciplina dei contratti pubblici o ai vincoli e obiettivi della cosiddetta *spending review* rifiutando di prendere atto del fatto che la loro privatizzazione non può non comportare il pieno riconoscimento della loro autonomia finanziaria e gestionale¹⁹.

Ancora più emblematica appare però la vicenda delle autonomie territoriali, dunque dell'attuazione del principio di sussidiarietà verticale.

Tutti gli anni Novanta erano stati segnati dalla diffusa convinzione (o illusione) che una riforma basata sul potenziamento dell'autogoverno e delle autonomie regionali e locali potesse rappresentare la chiave per liberarsi della palla al piede di un sistema amministrativo inefficiente, burocratico e obsoleto; e così tutto quel decennio aveva visto – come già ho notato – Governo e Parlamento impegnati a ridefinire l'organizzazione del nostro sistema istituzionale e amministrativo sulla base di una coerente applicazione del principio di sussidiarietà (tappe fondamentali la legge 142 del 1990 e il decreto legislativo 267 del 2000 sugli enti locali, la legge 81/1993 sull'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di provincia, le leggi 59 e 127 del 1997 sul federalismo amministrativo, la semplificazione e la riforma dell'amministrazione, la legge costituzionale 3 del 2001 sulla riforma del titolo V), fino a prospettare – forse andando oltre il segno – l'ipotesi di un cambiamento in senso propriamente federale della forma dello Stato italiana²⁰.

A partire dalla XIV legislatura (2001-2006), la tendenza si è tuttavia improvvisamente invertita. Non solo per quanto attiene agli indirizzi politici rispecchiati dalla legislazione e dalle scelte politico-amministrative. Ma anche, se non addirittura prima, per quanto attiene agli orientamenti dell'opinione pubblica e innanzitutto degli opinion leaders. Orientamenti e valutazioni dominati da due luoghi

¹⁹ V. al riguardo VV.AA., *Le casse di previdenza tra autonomia e responsabilità. I professionisti, il risparmio, l'economia reale*, a cura di F. MEROLA, M. CAROLI, C. IAIONE E P. FERSINI, Luiss 2017.

²⁰ Rinvio ai miei *La forma dello Stato della Repubblica italiana dopo la riforma costituzionale del 2001*, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2010, e *Federalizing a Regionalised State. Constitutional Change in Italy*, in Arthur Benz and Felix Knüpling (ed.), *Changing Federal Constitutions - Lessons from International Comparison*, Opladen, Farmington Hills, MI, B. Budrich Publ.

comuni tra loro antitetici, ma, ciononostante, coesistenti nell'immaginario degli italiani. Si tratta, da una parte, della convinzione che l'autonomia regionale – per la incapacità o la mediocrità del ceto politico regionale o per il prevalere di comportamenti mimetici (*federalism by Xerox*) – abbia fallito nel suo obiettivo fondamentale: superare gli inconvenienti dell'uniformismo centralista adattando regole e politiche pubbliche alle diverse tradizioni, identità, caratteristiche ed esigenze delle varie comunità territoriali; aprire spazi alla sperimentazione di politiche pubbliche innovative (replicabili poi in altre Regioni con gli adattamenti opportuni); superare le resistenze che una burocrazia centrale sclerotica e autoreferenziale ha sempre opposto alla introduzione di regole e pratiche di gestione moderne. Si tratta, dall'altra parte, della convinzione che l'autonomia regionale abbia dato luogo a una giungla inestricabile, a un confuso vestito di Arlecchino, a una babele di politiche pubbliche e normative differenziate, che da un lato complicano e appesantiscono l'attività delle imprese e la vita delle famiglie, dall'altra minacciano l'uguaglianza tra i cittadini nell'esercizio dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione.

La crisi economico-finanziaria, che ha costretto imprese e famiglie a scelte gestionali e di bilancio severe e rigorose, ha ovviamente esasperato l'attenzione critica verso queste esternalità negative, compresa quella derivante da una farraginosa e non giustificata differenziazione delle regole e delle politiche regionali.²¹

Ricerche più accurate mostrano una realtà più articolata e complessa²². Non solo perché le Regioni non sono tutte uguali fra loro. Ma anche perché non mancano settori e ambiti nei quali le Regioni, o almeno alcune Regioni, hanno approfittato dell'autonomia ad esse attribuita dalla Costituzione per percorrere strade nuove, sperimentare innovazioni sconosciute in Italia, importare *best practices* dai Paesi più

²¹ Ricordo per esempio il rapporto curato dal Centro Studi di Confindustria (*La lunga crisi: ultima chiamata per l'Europa. Liberare l'Italia dal piombo burocratico*, giugno 2012, Scenari economici, n.14) dedicato a “liberare l'Italia dal piombo burocratico”: nell'analizzare gli effetti negativi che le inadeguatezze, i malfunzionamenti e le lungaggini delle pubbliche amministrazioni comportano per le attività produttive, il rapporto indica specificamente nel “policentrismo normativo” – ricollegato alla riforma del titolo V – una delle cause principali dell'inefficienza dei pubblici apparati, della disarticolazione dell'ordinamento amministrativo e, particolarmente, dello scoordinamento degli “interventi di ogni livello di governo (dallo Stato alle Regioni, dalle Province ai Comuni) sulla disciplina delle norme che riguardano l'attività di impresa”

²² V. ASTRID, *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, a cura di L. VANDELLI e F. BASSANINI, Il Mulino 2012

virtuosi, interpretare al meglio le specifiche peculiarità e esigenze dei loro territori. In questi casi, le ragioni del policentrismo normativo e i benefici di una differenziazione virtuosa hanno prevalso sulla fatica di comprendere regole e modelli amministrativi nuovi e di attrezzarsi a farne uso. Si tratta, in altri termini, di regole e di politiche pubbliche differenziate, ma più adatte agli specifici bisogni del territorio, più favorevoli alle esigenze di chi fa impresa o di chi vive e lavora in ciascuna Regione: la fatica dell'adattamento alla complessità è in questo caso più che compensata dai benefici di una regolazione migliore, di amministrazioni pubbliche più rapide e più *business friendly*, di servizi pubblici più efficienti.

C'è tuttavia l'altra faccia della medaglia, che in molte Regioni è prevalente: i casi di differenziazione viziosa e i casi di amministrazioni regionali altrettanto se non più inefficienti delle amministrazioni statali in precedenza competenti. Quattro cause hanno infatti pesato in senso negativo – a mio giudizio - sul rendimento della riforma autonomistica. Innanzitutto, una ripartizione di competenze confusa, farraginoso, contraddittoria, nella quale non è chiaro a chi spettino responsabilità e competenze. E' la conseguenza delle scelte compiute dal legislatore costituzionale nella parte più infelice della riforma del titolo V, l'articolo 117, e dell'incomprensibile inerzia delle forze politiche che da tempo hanno riconosciuto quasi unanimemente la necessità di correggerla in alcuni punti più significativi (la riduzione delle competenze concorrenti fra Stato e regioni, il ripristino di una *supremacy clause* federale)²³, ma che poi non hanno trovato l'accordo nel sostenere la riforma costituzionale che tali correzioni recepiva²⁴.

Hanno pesato, in secondo luogo, i ritardi decennali accumulati nella attuazione della riforma costituzionale, nel trasferimento di poteri, strutture e risorse finanziarie, e nell'attuazione del federalismo fiscale. E' in parte il prodotto di un radicato

²³ Rinvio a F. BASSANINI, *La "manutenzione straordinaria del nuovo titolo V in Astrid Rassegna* n.48 (n. 7 del 2007) e a , *Federalizing a Regionalized State. Constitutional Change in Italy*, in *Changing Federal Constitutions - Lessons from International Comparison*", ed. by Arthur Benz and Felix Knüpling, Opladen, Farmington Hills 2010,

²⁴ Il riferimento è ovviamente alla riforma Renzi-Boschi, respinta nel referendum del 4 dicembre 2016, anche per la decisione del Governo dell'epoca di insistere sulla presentazione di un disegno di riforma costituzionale *omnibus*, in sostanziale contrasto con il disposto dell'art.138 (cfr. F. BASSANINI, *Prime riflessioni sulla bozza di riforma del bicameralismo e del titolo V del Governo Renzi*, in *Astrid Rassegna*, n. 6/2014, e F. BASSANINI e A. MANZELLA, *Introduzione*, in *ASTRID, Due Camere, un Parlamento*, Firenze 2017. Numerosi sondaggi di opinione dimostrarono allora infatti che le parti della riforma dedicate alla revisione dell'art. 117 della Costituzione avevano il consenso di una larga maggioranza del corpo elettorale.

atteggiamento culturale del ceto politico italiano: l'incapacità di capire che il lavoro di implementazione delle riforme è non meno importante della loro progettazione e approvazione, anzi è nei fatti più decisivo e più difficile; così come non meno importante e cruciale è l'opera di manutenzione ordinaria e straordinaria che deve accompagnare l'attuazione delle riforme, attraverso correzioni, integrazioni, ritocchi sulla base delle lezioni dell'esperienza²⁵. Lasciar marcire per anni ogni innovazione nel cimitero delle riforme inattuata, fino a dichiararne il fallimento, è la tattica gattopardesca preferita dall'inamovibile burocrazia centrale italiana. Ma una riforma varata e poi inattuata genera comunque effetti di destabilizzazione degli assetti in essere e produce aspettative e attese. E quasi sempre aumenta complessità, apparati e costi, peggiorando, non migliorando le performance del sistema.

In terzo luogo, ha giocato la incapacità di comprendere che il modello federale non comporta un affievolimento e un deperimento, ma un profondo cambiamento del ruolo (e della cultura) delle istituzioni centrali, chiamate a svolgere ruoli nuovi di garanti attivi dell'unità e del coordinamento del sistema. La incapacità (o il rifiuto) del ceto politico e burocratico centrale a progettare e governare questo cambiamento (simbolizzato dai ritardi nel definire i livelli essenziali delle prestazioni, dalla reticenza ad esercitare i poteri sostitutivi previsti dall'articolo 120 Cost. o dall'affidamento del loro esercizio ai presidenti delle regioni, dalla stessa rinuncia ad introdurre una efficace clausola di supremazia federale) ha alterato l'equilibrio dinamico tra unità e differenziazione che caratterizza il policentrismo normativo, ha accentuato la confusione e sovrapposizione delle competenze, ha incentivato la resistenza ostruzionistica delle amministrazioni statali al trasferimento di poteri e competenze, ha prodotto una conflittualità ormai insostenibile. Anziché fare sistema, assolvendo ciascuno i diversi ruoli che la riforma a ciascuno di essi assegnava, ceti dirigenti e burocrazie nazionali e regionali hanno finito così per contendersi (o spartirsi confusamente) gli stessi poteri e le stesse competenze. Lo stesso è avvenuto nei rapporti tra istituzioni e amministrazioni regionali e istituzioni e amministrazioni locali. Contendendo a Comuni e Province la gestione dei servizi e degli interventi sul territorio, non di rado le Regioni hanno rinunciato a svolgere, o hanno svolto in tono minore, quell'attività di legislazione e regolazione e di coordinamento dinamico che ne caratterizzava il modello funzionale secondo il disegno costituzionale.

²⁵ Cfr. F. BASSANINI, *La "manutenzione straordinaria" del nuovo titolo V*, cit.

Il quarto fattore che spiega la cattiva salute della riforma regionale è la farraginosità della nostra architettura istituzionale, che ha bisogno di radicali interventi di semplificazione e snellimento, attraverso la riduzione e la razionalizzazione dei livelli di governo e di amministrazione²⁶. Hanno poi contribuito al fallimento del progetto riformatore altri due fattori ben noti, il primo strutturale, il secondo, si spera, congiunturale. Da una parte, la debolezza del ceto politico e burocratico regionale, certamente collegabile alla più generale crisi del ceto politico e della classe dirigente italiana (che tuttavia sembra registrare a livello regionale le sue manifestazioni più esasperate²⁷, con diffusi episodi di corruzione, malaffare, mala amministrazione, clientelismo, conflitti di interesse); dall'altra, la crisi economico-finanziaria e la conseguente necessità di rapide e drastiche operazioni di consolidamento fiscale. La prima ha privato la maggior parte delle Regioni di una forte leadership politico-amministrativa, capace di proporre una visione della missione delle Regioni nel contesto di una complessiva razionalizzazione dell'assetto istituzionale e amministrativo del Paese. La seconda ha esasperato la tendenza a comprimere l'autonomia e l'autogoverno locale, in nome della esigenza di realizzare una rapida e drastica operazione di consolidamento fiscale, di cui il Governo nazionale porta la responsabilità di fronte alle istituzioni europee e internazionali e ai mercati finanziari globali²⁸. Nella gabbia del patto di stabilità interno, costretti a far fronte a ripetuti e impreveduti "tagli" delle risorse finanziarie, i propositi (o le velleità) di un utilizzo virtuoso dell'autonomia hanno dovuto necessariamente ripiegare, o venir rinviati a

²⁶ Cfr. ASTRID, *Semplificare l'Italia: Stato, regioni, enti locali*, a cura di F. BASSANINI e L. CASTELLI, Firenze, 2008.

²⁷ Nella generale crisi di leadership politica e di classe dirigente che contraddistingue il rapido declino (quasi la decomposizione) della Seconda Repubblica, le dirigenze regionali sembrano infatti quelle più esposte alle degenerazioni affaristiche e clientelari. La maggiore vicinanza degli amministratori locali ai problemi dei cittadini e del territorio e la loro esposizione a un più diretto controllo democratico da parte delle popolazioni amministrate potrebbero essere tra le cause della (relativamente) minore esposizione dei ceti politico-amministrativi comunali e locali ai fenomeni degenerativi ricordati nel testo. Quanto al livello nazionale, dove i fenomeni degenerativi sono – come è noto – assai diffusi, qualche cambiamento in meglio sembra di recente esser stato determinato dalla necessità di far fronte alla crisi economico-finanziaria e di allinearsi ai vincoli e agli obblighi imposti dai trattati europei, anche mediante un rinnovamento del personale di governo e del *top management* delle amministrazioni centrali.

²⁸ Vedi più ampiamente sul punto il commento di Vincenzo CERULLI IRELLI, *Verso un nuovo assetto del sistema regionale?*, in ASTRID, *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, cit., pagg. 483 e segg.

tempi migliori. E la compressione degli spazi di autonomia politica e legislativa ha incentivato l'ulteriore "provincializzazione" delle Regioni²⁹.

La minaccia della disintermediazione politica

Il maggiore ostacolo che l'attuazione del modello costituzionale di una democrazia liberale, pluralista, personalista e comunitaria ha incontrato negli ultimi decenni è tuttavia un ostacolo cultural-politico-istituzionale, che è in qualche modo il principale responsabile anche delle vicende ricordate nelle pagine precedenti.

E' l'affermarsi, dietro il paravento di una rivendicazione della sovranità del popolo e del primato della politica, della cultura e della pratica della disintermediazione politica: di un modello giacobino di democrazia immediata, centralizzata e plebiscitaria³⁰ vagamente ispirato al pensiero di Rousseau, e basato sul rapporto diretto tra il leader e i suoi seguaci, dunque sulla concezione del popolo sovrano come un insieme atomistico di individui, sulla delegittimazione dei corpi intermedi e sul ridimensionamento del loro ruolo, sulla compressione delle autonomie territoriali, sul rifiuto dei limiti costituzionali, e sulla rivendicazione della prevalenza della politica sulla libertà del mercato e sull'autonomia delle autorità preposte alla sua regolazione indipendente (e perciò, ovviamente "non elette" dal popolo). È il vero nemico, se non l'antitesi, del principio di sussidiarietà. È la nuova incarnazione del "mostro effimero" (una "costituzione repubblicana nella testa e ultramonarchica in tutte le altre parti") esorcizzato da Alexis de Tocqueville³¹ e analizzato nei capitoli precedenti di questo volume da Paolo Costa, Francesco Bilancia e Filippo Pizzolato. Nasce, in Occidente e con aspetti peculiari in Italia, come risposta alla crisi di legittimazione e di consenso delle istituzioni rappresentative e dei partiti ideologici tradizionali, dopo il crollo del muro di Berlino e la fine della guerra fredda, e il conseguente declino della affiliazione politica a vita a partiti-chiesa o partiti-caserma. Sfrutta in molti Paesi, *in primis* l'Italia, la protesta nei confronti di un ceto politico permeato da pratiche corruttive e scarsamente attento alla qualità dei servizi e delle prestazioni pubbliche. Trova un ideale terreno di cultura nelle nuove forme di comunicazione politica, prima veicolate dai *media* radiotelevisivi, poi dai *social*

²⁹ Giustamente temuta da Stelio MANGIAMELI: v. il suo commento in questo volume.

³⁰ Vedi C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Laterza 2003; M. CALISE, *La democrazia dei leader*, Laterza 2016; e in questo volume il saggio di Paolo COSTA.

³¹ A. de TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, Rizzoli 1999, pag. 735.

networks. Si alimenta, infine, delle disuguaglianze, dei timori, del disagio sociale e, conseguentemente, della protesta, generata dalla crisi finanziaria e dalla recessione economica, e poi esasperata dalla globalizzazione, dalla rivoluzione tecnologica, dal cambiamento climatico, dal terrorismo di massa, dalle migrazioni continentali³². Si diffonde tra i *losers* della globalizzazione e della rivoluzione tecnologica, tra i più esposti all'impoverimento delle classi medie e alla reazione identitaria di fronte alle migrazioni di massa.

Nell'ottica della disintermediazione politica, la sovranità popolare si esprime e di fatto si esaurisce nella scelta del leader, al quale l'elettorato trasferisce una delega incondizionata a esercitare i poteri pubblici al di fuori di qualsivoglia vincolo o limite. In nome della volontà popolare espressa nell'investitura del leader tutti i contrappesi previsti dalle Costituzioni liberali sono travolti fino ad affrancare gli eletti dal limite della stessa legalità costituzionale. Divisione dei poteri, *checks and*

³² Come è ben noto, le grandi trasformazioni degli ultimi decenni hanno indubbiamente drasticamente ridotto le situazioni di povertà, sottosviluppo e emarginazione nel mondo e ridimensionato le disuguaglianze a livello globale. Ma hanno anche generato nuove situazioni di disuguaglianza e nuove povertà, in ispecie nei Paesi economicamente e socialmente più avanzati (più del 15% dei residenti negli USA e oltre 5 milioni dei residenti in Italia, secondo le ultime rilevazioni, sono oggi al di sotto della soglia di povertà c.d. assoluta). Mi riferisco, innanzitutto, come è ovvio, agli impatti della grande *disruption* tecnologica (tecnologie digitali, nanotecnologie, internet, biotecnologie, Intelligenza Artificiale, *Smart Cities*, Industria 4.0, ecc.) e della globalizzazione dell'economia e dei mercati, a cui si potrebbero aggiungere gli effetti del cambiamento climatico e della conseguente necessità di rivedere i modelli tradizionali di produzione e di consumo (decarbonizzazione, sviluppo delle energie rinnovabili, risparmio energetico, *green economy*, economia circolare, ecc.). Da una parte, è incontestabile che queste rivoluzioni abbiano aperto la strada a nuove straordinarie opportunità di conoscenza, innovazione, crescita, sviluppo, occupazione, miglioramento della qualità della vita. Ma, dall'altra, distruggono attività e lavori esistenti, generano nuove emarginazioni e nuove povertà. Non sempre infatti le nuove opportunità si offrono nelle stesse aree nelle quali gli effetti distruttivi si producono; e non sempre possono essere agevolmente colte e sfruttate da chi quegli effetti distruttivi ha subito. Nei Paesi a economia matura, in particolare “la frammentazione delle forme di lavoro, con la stagnazione dei salari, ha minacciato la stabilità dei redditi degli stessi lavoratori occupati, estendendo a strati crescenti di questi il dramma o il rischio della povertà” (T.TREU, Introduzione a ASTRID, *Nuove (e vecchie) povertà: quale risposta?*, Il Mulino 2018); in più “ha preso consistenza l'ipotesi che la distruzione del lavoro ad opera di queste tecnologie non sia compensabile, come in passato, dalla creazione di occupazione in settori nuovi, esenti dall'impatto digitale o stimolati dalle stesse tecnologie” (TREU, *ibidem*). Vi saranno dunque molti *winner*, ma anche inevitabilmente molti *losers* (della globalizzazione, della rivoluzione tecnologica, della green economy).

balances costituzionali, istituzioni di garanzia, autorità indipendenti di regolazione o di vigilanza sono viste come un intralcio all'attuazione delle scelte politiche volute dal popolo sovrano (e sono non di rado contestate e delegittimate in quanto "non elette"). Le autonomie territoriali, le autonomie funzionali, le organizzazioni sindacali e di categoria, le organizzazioni di volontariato, le associazioni culturali, i comitati di quartiere, i gruppi di interesse sono riconosciuti e accettati solo in quanto rinuncino a partecipare da protagonisti al processo di formazione delle scelte democratiche e si chiudano nell'autogestione di interessi settoriali.

La complessità delle forme e degli strumenti di partecipazione propria delle democrazie moderne si riduce alla adesione atomistica alle scelte del leader, a loro volta attentamente calibrate e sapientemente comunicate in modo da favorire l'"effetto gregge".

Il ruolo (e di conseguenza, la stessa legittimazione) dei partiti politici, quali necessari strumenti di partecipazione alla formazione delle scelte democratiche" (art. 49 della Costituzione), viene ridimensionato e ridotto a strumento di diffusione del consenso intorno al leader, peraltro collegato direttamente coi suoi seguaci tramite i *social network* e i *mass media* (sui quali ultimi, non a caso, è sempre più difficile organizzare dibattiti tra i leader dei diversi partiti).

Finiscono così per allentarsi anche i rapporti di interlocuzione e dialogo tra i partiti e gli altri corpi intermedi, rapporti che contribuivano alla formazione delle scelte politiche dei partiti e indirettamente alla loro legittimazione democratica.

Il dialogo sociale, il confronto e la concertazione fra i governanti e le organizzazioni sindacali, imprenditoriali o di categoria, viene declassato a strumento di vecchie logiche corporative.

Nessuno, beninteso, può difendere la pratica di concertazioni defatiganti e l'incapacità dei governanti di assumersi la responsabilità delle decisioni che ad esse in ultima analisi competono, pratica che in passato ha spesso paralizzato governi e amministrazioni locali. Ma la giusta rivendicazione del primato e delle responsabilità della politica non può tradursi nella autoreferenzialità, nel rifiuto del confronto, nella chiusura al dialogo con le comunità intermedie, che costituiscono la trama di una democrazia pluralista. Anche perché l'autoreferenzialità del leader, decisore solitario, e del suo "cerchio magico" conduce, sovente, all'adozione di scelte errate o comunque incapaci di raccogliere il consenso dei cittadini, quel consenso diffuso che è, in concreto, fattore non secondario del successo delle politiche pubbliche.

Alla lunga, l'esercizio solitario e autoreferenziale del potere delegittima il leader: l'esperienza di questi ultimi anni fa anzi pensare che questo ciclo "lungo" tenda sempre più ad accorciarsi. Aumenta così l'instabilità politica e l'incertezza sulle politiche pubbliche di medio e lungo periodo: forse il principale fra i fattori di rischio che scoraggiano gli investimenti privati e dunque lo sviluppo economico e l'occupazione.

Una partita aperta (e qualche segnale incoraggiante)

La crescita della cultura e della pratica della disintermediazione politica e l'affermarsi del modello della democrazia immediata e plebiscitaria deve ritenersi inarrestabile?

Io non lo credo. Penso che la partita sia aperta. E penso che il terreno sul quale la partita sarà vinta o perduta è proprio quello della riattivazione della cultura della mediazione e del dialogo sociale e istituzionale e della valorizzazione e del rilancio del ruolo, anche politico, delle comunità intermedie e delle autonomie territoriali, dunque della attuazione in concreto del principio di sussidiarietà.

Non solo perché il pluralismo sociale e istituzionale – come è evidente – l'antitesi del centralismo plebiscitario. Ma anche perché la rivitalizzazione e il rafforzamento del ruolo politico delle autonomie (istituzionali, sociali, culturali) sembra essere l'unico strumento subito disponibile per contrastare la principale motivazione profonda della deriva plebiscitaria e populista: che è la sensazione largamente diffusa, non solo nel nostro Paese, che la globalizzazione, la rivoluzione tecnologica, le migrazioni di massa, da un lato, e l'affermarsi di poteri sovranazionali (i mercati, la finanza globale, l'Unione europea, le agenzie di rating) dall'altra, abbiano sottratto ai cittadini (al popolo sovrano) il controllo sulle scelte dalle quali dipende il loro futuro; e che dunque l'unica possibilità *to take back control* sia quella di delegare i poteri a un capo che possa in qualche modo decidere per noi.

Come è stato di recente notato³³, riattivare l'autogoverno regionale e locale e l'autonomia delle comunità intermedie può aiutare a comprendere che è viceversa possibile riprendere il controllo di quelle scelte. È possibile mediante la partecipazione democratica ai livelli decisionali locali e di comunità (di valori e/o di interessi), attraverso i quali alcune di quelle scelte possono essere direttamente compiute (secondo il principio di sussidiarietà); e attraverso i quali sulle altre scelte si

³³ V. Raghuram J. RAJAN, *Truly Taking Back Control*, in *Project Syndicate*, 25 marzo 2019.

può comunque influire, se si riattiva la cultura della mediazione e del dialogo sociale e istituzionale.

Che questa partita non sia perduta, lo dimostra qualche flebile ma incoraggiante segnale che è emerso negli ultimi mesi.

Mi riferisco, solo per fare qualche esempio:

- all’annuncio, da parte del presidente del Consiglio Giuseppe Conte, della riapertura della “sala verde” di Palazzo Chigi; la “sala verde” ha rappresentato per decenni la sede degli incontri tra il Governo e le parti sociali (organizzazioni sindacali dei lavoratori e/o degli imprenditori, associazioni ambientaliste, associazioni dei consumatori, organizzazioni della società civile; nella “sala verde”, chiusa qualche anno fa dal presidente Renzi in nome della disintermediazione politica, è per ora iniziata una serie di incontri fra il Governo Conte e Cgil, Cisl e Uil; i prossimi mesi diranno se seguiranno incontri tra il Governo e le altre parti sociali;
- al successo, nelle cosiddette “primarie” del Partito democratico, di due candidati alla segreteria di quel partito (Nicola Zingaretti e Maurizio Martina) che hanno espressamente indicato di volere invertire la deriva verso la disintermediazione politica, di volere un partito inclusivo e capace di dialogare con i corpi intermedi, di volere discutere modifiche allo statuto del Partito tali da rimettere in discussione il modello di *governance* basato sull’onnipotenza dell’”uomo solo al comando” (eliminando dunque, innanzitutto, la disposizione statutaria che prevede la coincidenza fra segretario del partito e candidato alla direzione del Governo);
- all’emergere e al consolidarsi, nei più recenti sondaggi di opinione, di indicazioni contrastanti con l’ipotesi di una inarrestabile deriva dell’opinione pubblica verso modelli di democrazia immediata e plebiscitaria, basati su una delega di pieni poteri all’”uomo forte” del momento; se è vero infatti che livelli elevati di consenso si registrano pur sempre in capo a leaders monocratici, assertivi, carismatici, aggressivi e divisivi, è vero tuttavia anche che livelli di consenso altrettanto elevati premiano leaders dialoganti, inclusivi e portati al compromesso (come, nel nostro Paese, Sergio Mattarella, Giuseppe Conte o Paolo Gentiloni); ed è vero che la parabola dei primi tende a concludersi in un arco temporale relativamente breve;
- alla decisione opportunamente adottata dal Governo Conte e dal ministro Fraccaro di rinunciare a riproporre una riforma costituzionale *omnibus*, privilegiando

il metodo – più rispettoso del dettato dell’art. 138 della Costituzione³⁴ – di disegni di revisione costituzionale delimitati e puntuali, sui quali più agevole è il confronto nel merito fra maggioranza e opposizione; e sui quali sarà eventualmente più semplice tenere referendum confermativi delimitati e dunque meno esposti a torsioni plebiscitarie o a strumentalizzazioni politiche.

Un altro segnale importante, alla luce di quanto ricordavamo nelle pagine precedenti, lo si può registrare sul versante del pluralismo istituzionale (sussidiarietà verticale): mi riferisco alla riapertura del processo di attuazione della riforma costituzionale del titolo V, innescato dalla richiesta di alcune Regioni di concludere le intese per il riconoscimento alle medesime di “forme e condizioni particolari” di autonomia, intese previste e regolate dall’art. 116, terzo comma, della Costituzione (c.d. regionalismo differenziato o a geometria variabile).

Si tratta – come è noto – di una importante innovazione introdotta dalla riforma del titolo V del 2001, mirante ad adattare la ripartizione delle funzioni e dei compiti tra Stato e Regioni alle marcate diversità di collocazione geografica, condizioni socioeconomiche, vocazioni territoriali, capacità amministrative, tradizioni culturali, storia amministrativa che caratterizzano la realtà del nostro Paese (la cui storia politica unitaria è peraltro molto meno risalente nel tempo di quella degli altri grandi Stati nazionali europei). Come altre parti della riforma del 2001, anche questa era stata sommersa dall’ondata centralista prevalsa nell’ultimo quindicennio, in evidente correlazione con l’affermarsi della cultura e della pratica della disintermediazione politica.

Il dato significativo, ai fini dell’evoluzione della nostra forma dello Stato, non sta tanto nella iniziativa di tre Regioni (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, le prime due sostenute dal netto risultato di due referendum popolari), naturalmente propense a (e attrezzate per) avvalersi di “forme e condizioni particolari di autonomia”; la valenza sistematica di questa iniziativa poteva anche essere ridimensionata nei termini di un’isolata reazione nei confronti della deriva centralista da parte di una parte del Paese che, obiettivamente, aveva dimostrato anche in passato di poter fare un uso complessivamente efficiente dell’autonomia ad essa riconosciuta.

Più rilevante è quel che ne è seguito: l’accodarsi all’iniziativa di diverse altre Regioni; l’apertura di un dibattito progressivamente esteso ad una riconsiderazione dell’assetto complessivo del nostro Stato regionale; ma soprattutto la risposta del

³⁴ V. sopra, nota 23.

Governo nazionale (Gentiloni prima, Conte poi). Dopo una fase iniziale segnata dalla sotterranea contrapposizione fra resistenze ostruzionistiche delle burocrazie centrali e ragioni politiche che suggerivano condiscendenza verso le richieste regionali, nell'ambito del Governo si è cominciato a capire che il regionalismo differenziato può rappresentare una riforma utile, anzi strategica, se non disgiunta, tuttavia, da un ripensamento, un riassetto e un rilancio dell'intera riforma regionale rimasta per quasi vent'anni in *stand by*.

Giova anche qui richiamare lo scenario geopolitico ed economico nel quale siamo inseriti. E' pacifico che la crisi economico-finanziaria, che non ci siamo definitivamente lasciata alle spalle, così come le grandi trasformazioni in corso (globalizzazione, rivoluzione tecnologica, *climate change*, migrazioni di massa, terrorismo endemico) non potranno essere fronteggiate con successo senza por mano a coraggiose riforme strutturali, senza una straordinaria mobilitazione di tutte le energie e le risorse del Paese, senza una rigorosa razionalizzazione degli apparati pubblici, senza la creazione di condizioni favorevole per la ripresa della crescita, degli investimenti, della creazione di occupazione e ricchezza. L'apporto delle autonomie territoriali, così come quello del Terzo settore e dei corpi intermedi è essenziale. Gli obiettivi non sono controversi: occorre un sistema che produca regole più semplici, più certe e stabili, più *business* e *citizens friendly*, dunque con una consistente riduzione dei costi regolatori e burocratici per imprese e famiglie; occorre un sistema che produca decisioni più rapide, e più stabili e affidabili nel tempo; occorre un sistema che assicuri a famiglie e imprese prestazioni e servizi pubblici (o regolati) di migliore qualità a costi più contenuti, in modo da ridurre la pressione fiscale sul lavoro e sulle imprese senza minacciare la coesione sociale; occorre un sistema che liberi le energie delle comunità intermedie; occorre un sistema che sappia attrarre capitali dall'estero, per sostituire la declinante possibilità di finanziare con risorse pubbliche infrastrutture, investimenti produttivi, ricerca e innovazione.

Che fare in questo contesto della riforma regionale, e più in generale della riforma del sistema delle autonomie? Nell'acme della crisi economico-finanziaria molti hanno pensato che l'occasione potesse essere colta per smantellarla e per tornare al passato³⁵, contrapponendo ad un "federalismo casereccio"³⁶ il ritorno ad un

³⁵ V. : M. AINIS, *I pachidermi delle Regioni*, in *Corriere della Sera*, 22 settembre 2012, pag. 1; F. BRUNI, *Federalismo è l'ora di ripensarlo*, in *La Stampa*, 23 settembre 2012, pag. 1; L. RICOLFI, *Il*

accentramento rigido ed uniformante: “oggi la crisi fa da levatrice a quella che molti leggono come una inarrestabile centralizzazione e verticalizzazione dei poteri”³⁷. Ma in tutti i paesi di democrazia matura, compresi quelli di antica tradizione centralista come la Francia, la tendenza prevalente negli ultimi decenni è stata verso l’adozione di modelli istituzionali federali o regionali, anche perché nello scenario della competizione globale rilevante è il ruolo che i territori possono svolgere nella creazione di condizioni di vantaggio (o di svantaggio) per le economie e le imprese in essi localizzate. La crisi – in altri termini – non ha spinto a smantellare i sistemi federali o regionali, ma a rivederli e rimodularli, in modo da renderli più performanti, più efficienti, e meno costosi; a riscoprire una prospettiva di nuova centralità dei territori, come spazio “di un nuovo patto tra società civile e Stato”³⁸, capace anche di esprimere una domanda di “politica meno volatile e meno lontana”. La capacità di adeguare regole e politiche alle concrete realtà dei vari territori, nel quadro di un impianto di principi coerente e armonico, resta uno strumento importante per promuovere la crescita e garantire la coesione sociale, anche e soprattutto in periodi di crisi e di recessione.

Chi propugna il ritorno al passato sottovaluta peraltro i costi e le difficoltà di una operazione di controriforma di questa dimensione: come l’euro, la riforma regionale non gode buona salute; ma come l’euro, è sostanzialmente irreversibile. Passata la metà del guado, tornare indietro è più rischioso e costoso che andare avanti.

La risposta non è dunque il ritorno al centralismo, ma, come in passato mi è capitato di scrivere³⁹, un federalismo (o un regionalismo) “ben temperato”, capace di comporre in un equilibrio dinamico le ragioni della autonomia e della

federalismo funziona se è responsabile, in *La Stampa*, 24 settembre 2012, pag. 1; e la replica di V. ONIDA, *Colpevoli gli eletti non le istituzioni*, in *Corriere della Sera*, 24 settembre 2012, pag. 39.

³⁶ ...per riprendere una provocatoria espressione di S. RIZZO, *Le mani bucate delle Regioni*, in *Corriere della Sera*, 23 agosto 2012.

³⁷ In questi termini si esprime A. BONOMI, *Se il “territorio” è in ebollizione*, in *Sole 24 ore*, 19 agosto 2012, anche in riferimento a tendenze rilevate da G. De Rita in *Corriere della Sera*.

³⁸ ...per riprendere, ancora, espressioni di A. BONOMI, ora cit.

³⁹ F. BASSANINI, *Le riforme istituzionali nella XVI legislatura*, in *Astrid Rassegna*, n. 13/2010, e già *Gli investimenti in infrastrutture in un sistema federale “ben temperato”*, in INTESA SAN PAOLO, *Strategie per la crescita, federalismo fiscale e infrastrutture*, Roma 2008 (anche in *Astrid Rassegna*, n. 21/2008).

differenziazione e quelle della unità del paese e della uguaglianza dei cittadini. Bisogna dunque affrontare uno per uno i nodi che hanno bloccato l'attuazione della riforma regionale o ne hanno pregiudicato il rendimento. Dove necessario anche con puntuali e mirati ritocchi al dettato costituzionale del titolo V, favoriti dall'abbandono del metodo delle riforme costituzionali *omnibus*.

La crisi economico-finanziaria non definitivamente superata e le sfide competitive che l'Italia deve fronteggiare rappresentano, sotto questo profilo, una opportunità: esigono risposte rapide e dunque consentono di vincere molte delle resistenze e ostruzionismi che hanno finora impedito una rapida e coerente opera di attuazione delle riforme virtuose adottate negli anni passati e l'adozione delle correzioni necessarie a colmarne le lacune, a partire – nel caso della riforma del titolo V - dai quattro fattori di criticità evidenziati nel paragrafo precedente.

Nel progetto di revisione e rilancio della riforma, il regionalismo differenziato ha un ruolo essenziale, ma deve essere accompagnato da altri interventi riformatori, non meno necessari, anzi consustanziali.

Mi limito a qualche esempio. Come anche il Presidente della Regione Veneto Luca Zaia ha recentemente ricordato, l'attribuzione di più ampie competenze legislative ad alcune Regioni rievoca la necessità di colmare una evidente lacuna della riforma del Titolo V, e cioè la soppressione di quella “clausola di supremazia” che consente al Parlamento – anche negli Stati federali – di legiferare anche nelle materie di competenza regionale quando lo richieda la tutela dell’“unità giuridica ed economica”, dunque degli interessi strategici del Paese. E richiede, più in generale, una riorganizzazione delle istituzioni centrali, chiamate ad una più impegnativa e complessa attività di coordinamento e di promozione della solidarietà e della convergenza fra le diverse regioni del Paese.

Non meno urgente, e consustanziale, è la rigorosa ripresa del processo di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale⁴⁰, oggi sostanzialmente insabbiata. Quella legge delega, attraverso una rigorosa ripartizione delle risorse in proporzione delle funzioni attribuite, la definizione di fabbisogni e costi standard, e una corretta analisi della capacità fiscale dei territori, aveva aperto la strada a un riassetto radicale della finanza pubblica basato su principi di responsabilità, rigore e contenimento dei costi

⁴⁰ Legge 5 maggio 2009, n. 42, *Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione*.

degli apparati e dei servizi pubblici⁴¹. Rappresentava perciò nel contempo un presupposto essenziale per un sistema federale (o regionale) ben temperato, e uno strumento cruciale per l'operazione di consolidamento fiscale che i mercati finanziari e le regole europee ci impongono. E rappresenta uno strumento essenziale per una costruzione virtuosa e non conflittuale del regionalismo differenziato, consentendo di assegnare le risorse aggiuntive correlate alle nuove funzioni e ai nuovi compiti trasferiti alle Regioni destinatarie di forme particolari di autonomia ex art. 116, sulla base non di arbitrarie stime, ma di una analisi rigorosa dei fabbisogni standard e dei costi standard relativi ai medesimi compiti e funzioni.

Mancava, è vero, nel disegno della delega, un tassello essenziale: la estensione alle amministrazioni dello Stato della analisi delle funzioni e dei servizi ad esse affidati e la definizione anche per esse di fabbisogni e costi standard. Ma questa lacuna potrebbe (dovrebbe) ora essere colmata se - come ormai tutti i Governi annunciano di voler fare - si ponesse finalmente mano a una *spending review* ben strutturata (e opportunamente concepita come permanente e non *one shot*), che ovviamente presuppone un'analisi delle funzioni e dei compiti delle amministrazioni centrali e una definizione dei loro fabbisogni finanziari basata su definiti livelli attesi di prestazione e costi standard.

Resterebbe il problema della carenza di forti leadership riformatrici e della qualità della classe politico-amministrativa (della maggior parte) delle Regioni. La soluzione di questo problema è semplice e difficile insieme: è infatti nelle mani dei cittadini elettori, come in tutte le democrazie. Sono loro che, al momento del rinnovo dei Consigli regionali, possono confermare i leaders politici e gli amministratori che avranno saputo compiere scelte all'altezza dei problemi e delle sfide che la crisi economico-finanziaria e la globalizzazione dei mercati pone al Paese (e dunque anche alle Regioni e alle altre istituzioni territoriali); e sono loro che possono (e devono) punire tutti gli altri, restituendoli alle loro private occupazioni.

Anche su questo terreno, peraltro, si gioca la partita fra democrazia liberale, pluralista, personalista e comunitaria e democrazia immediata e plebiscitaria. Elettori abituati a confrontarsi e valutare insieme, nell'ambito delle rispettive comunità

⁴¹ Rinvio a F. BASSANINI, *Una riforma difficile (ma necessaria): il federalismo fiscale alla prova della sua attuazione*, in *Astrid Rassegna*, n. 14/2010 (www.astrid.eu).

intermedie, le scelte politiche e i comportamenti degli eletti, alla luce di valori o di interessi comuni, sono assai meglio in grado di premiare o punire i governanti o gli amministratori uscenti, rispetto a chi è stato abituato a riecheggiare, nel gregge, le parole d'ordine del leader. E parimenti: la pratica dell'autonomia e dell'autogoverno in comunità locali dotate di poteri, compiti e risorse adeguati, abitua a attivare i meccanismi democratici della responsabilità politica degli amministratori eletti molto meglio di quanto non possa avvenire – come è ovvio - in un sistema centralistico, nel quale gli amministratori locali possono a buon diritto scaricare sui poteri centrali la responsabilità ultima di scelte per le quali le istituzioni territoriali non dispongono di poteri e risorse adeguati.

Analoghe considerazioni si potrebbero peraltro fare su un altro terreno sul quale parimenti si gioca la partita del confronto fra democrazia liberale pluralista e democrazia disintermediata e plebiscitaria. Quello del rafforzamento e della estensione degli strumenti di partecipazione democratica e di democrazia diretta. Possono essere costruiti come naturale integrazione e complemento della democrazia rappresentativa; o possono essere costruiti come strumento per accelerare la deriva verso un modello leaderistico plebiscitario, utilizzando i referendum come conferma e ratifica delle decisioni del Capo, alle quali gli elettori aderiscono acriticamente con effetto “gregge”.

Ma se la trama delle comunità intermedie è forte e radicata, se esse sono consapevoli che il loro ruolo non è soltanto quello di gestire interessi settoriali ma anche di contribuire alla definizione delle scelte politiche vagliandole alla luce dei valori o degli interessi comuni intorno ai quali la comunità si è costituita, allora l'effetto gregge può essere contrastato o ridimensionato e la deriva plebiscitaria contenuta. E l'impiego ragionevole di strumenti di democrazia diretta ben congegnati può nel tempo contribuire a sviluppare e rafforzare l'abitudine e la capacità dei cittadini di operare scelte razionali e autonome, comprendendo che il confronto con le persone che condividono valori o interessi comuni rafforza la libertà di scelta, mentre l'atomistica adesione agli slogan del leader la indebolisce e col tempo la vanifica.

Partita aperta, dunque. Sarà certamente lunga e difficile. Ma sarà decisiva per difendere quel modello di democrazia liberale, pluralista, personalista e comunitaria, che la Costituzione italiana ha delineato; un modello che va, certamente, ammodernato, rivitalizzato, adattato a una realtà in rapido cambiamento; ma un

modello che, altrettanto certamente, non merita di essere archiviato tra i reperti storici del passato.