

Regioni: riforma della riforma, o ritorno al passato?¹

di Franco Bassanini

Nell'opinione comune di buona parte degli italiani, la riforma regionale è fallita.

Non è un'opinione basata su un'analisi dei fatti, su una valutazione oggettiva dei benefici e degli inconvenienti prodotti dalla sostituzione del modello autonomistico alla precedente esperienza centralista. Non è neppure – salvo eccezioni – il risultato di una percezione delle esperienze personali di ciascuno in quanto utente di servizi pubblici o destinatario di politiche pubbliche; ma è, per lo più, il precipitato dei luoghi comuni che quasi quotidianamente popolano gli editoriali e i commenti dei grandi mezzi di informazione. Gli autori di questi editoriali e commenti sono raramente degli esperti del settore o dei veri *maître à penser*; più spesso sono tuttologi, usi a dispensare giudizi apodittici e moniti severi, più che analisi equilibrate e valutazioni documentate e adeguatamente motivate.

In ogni caso: come gli adolescenti rumeni rimpiangono – secondo una recente indagine di opinione – il comunismo di Ceausescu, che non hanno conosciuto, così la maggioranza degli italiani ha cominciato a rimpiangere i tempi passati, i tempi del vecchio statalismo centralista.

Non mancano, beninteso, alcune buone ragioni per farlo. La riforma regionale non gode buona salute. Il federalismo all'italiana non funziona. La minaccia di un fallimento incombe. Più in generale, l'intero assetto istituzionale del nostro Paese – del quale la riforma regionale è parte non secondaria – richiede da tempo una valutazione critica e interventi correttivi impegnativi, in alcuni casi radicali. Ma essi devono muovere da analisi e ricerche approfondite, come quelle contenute in questo volume.

¹ E', con qualche modifica e integrazione, la postfazione al libro di ASTRID, *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, a cura di L. Vandelli e F. Bassanini, Bologna, Il Mulino, 2012

Queste ricerche valgono innanzitutto a sfatare due tra i più radicati e diffusi luoghi comuni (tra loro antitetici, ma tuttavia singolarmente coesistenti nell'immaginario degli italiani).

Si tratta, da una parte, della convinzione che l'autonomia regionale – per incapacità dei legislatori regionali o per il prevalere di comportamenti mimetici (*federalism by Xerox*) – abbia fallito nel suo obiettivo fondamentale: superare gli inconvenienti dell'uniformismo 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 oppone 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 tutte le esternalità negative, compresa quella derivante da una farraginoso e non giustificata differenziazione delle regole e delle politiche regionali. Tra gli esempi più recenti di questa opinione critica, successivi alla chiusura della ricerca pubblicata in questo volume, ricordo per esempio il rapporto curato dal Centro Studi di Confindustria², 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". Un vero e proprio "ginepraio" che

² Confindustria – Centro Studi, *La lunga crisi: ultima chiamata per l'Europa. Liberare l'Italia dal piombo burocratico*, giugno 2012, Scenari economici, n.14.

ha accentuato la già notevole complessità del sistema. Un sistema in cui, secondo ben note, ancorché non sempre accurate rilevazioni internazionali³, l'Italia è collocata in posizioni arretrate in tutte le graduatorie di competitività (ad esempio, all'87° posto su 164 Paesi e al penultimo tra quelli europei nella valutazione della facilità di fare impresa nel rapporto *Doing Business*⁴ della Banca Mondiale), e in quelle della trasparenza e corruzione amministrativa (69° posto, su 182 Paesi nel rapporto di *Transparency International*⁵).

Le ricerche qui raccolte mostrano una realtà più articolata e complessa. 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 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, che in questo volume sono ampiamente illustrati. Ma la ricerca di Astrid non è, in questo caso, meno utile. Consente infatti di risalire alle radici, alle cause dei fallimenti del progetto regionale. E così offrire ai riformatori e all'opinione pubblica una alternativa alla tentazione di....buttare via il bambino con l'acqua sporca.

Quattro cause su tutte sembrano emergere, come determinanti dei fallimenti.

³ Cfr. Astrid, *Gli indicatori di competitività dell'economia italiana nel quadro del processo di Lisbona*, a cura di P. Ranci e A. Forti, Firenze 2008.

⁴ Rapporto *Doing Business 2012* della Banca Mondiale (vedilo in <http://www.astrid.eu/Qualit--de/Studi--ric/Doing-Busi/index.htm>) che segnala un ulteriore arretramento dell'Italia rispetto al 2011. Secondo P. Ranci e A. Fortis, *op. cit.*, si tratta di uno dei pochi rapporti metodologicamente ben impostati e complessivamente affidabili.

⁵ *Transparency International*, 2012 (vedilo in <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>).

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)⁶.

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 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'esperienza⁷. Lasciar marcire per anni ogni innovazione nel cimitero delle riforme inattuate, fino a dichiararne il fallimento, è la tattica gattopardesca preferita dall'inamovibile burocrazia centrale italiana. Ma una riforma varata, ancorché 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, 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

⁶ Rinvio a F. Bassanini, *La "manutenzione straordinaria del nuovo titolo V in Astrid Rassegna n.48* (n. 7 del 2007) e a F. Bassanini, *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,

⁷ Cfr. F. Bassanini, *La "manutenzione straordinaria" del nuovo titolo V*, cit.

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 insostenibile⁸.

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. Ancor meno hanno compreso, salvo lodevoli eccezioni, l'idea che una delle loro missioni fondamentali avrebbe dovuto consistere nella organizzazione di servizi e supporti per le attività degli enti locali, così da contribuire, in modo indiretto ma determinante, a un miglioramento delle performance dei governi locali e della qualità dei servizi pubblici sul territorio.

Il quarto fattore, sul quale Astrid ha da molto tempo attirato l'attenzione e avanzato proposte⁹, sta nella 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 amministrazione. Qui, tuttavia, si registrano le novità più interessanti, in parte

⁸ Secondo recenti dati dell'ISSIRFA-Cnr, il contenzioso tra Stato e Regioni ha riguardato, negli ultimi dieci anni, circa il 30% delle decisioni della Corte costituzionale. In particolare, si tratta, nel periodo 2006-2010, di 477 pronunce rese dalla Corte su ricorsi dello Stato (48.32%) e delle Regioni (51.68%) nei confronti di leggi, cui se ne aggiungono 85 per conflitti di attribuzioni. Gli esiti si presentano decisamente più favorevoli per lo Stato (50% di accoglimenti, dal 2009 al 2011) che per le Regioni (20%). Notevole è anche il numero dei casi (circa il 20%, nell'ultimo quinquennio) in cui lo Stato riesce ad indurre le Regioni a modificare la normativa approvata, risolvendo in questo modo la controversia. Cfr. ISSIRFA, *Analisi della giurisprudenza costituzionale 2006-2010, con riferimento all'andamento del contenzioso Stato-Regioni e alla tipologia delle pronunce della Corte costituzionale, 2012* (<http://www.issirfa.cnr.it/download/GIURISPRUDENZA%20COSTITUZIONALE%202006-2010.pdf>).

⁹ Cfr. Astrid, *Semplificare l'Italia: Stato, regioni, enti locali*, a cura di F. Bassanini e L. Castelli, Firenze, 2008.

anticipate dal decreto legge “Salva Italia”¹⁰, ma soprattutto maturate, dopo la conclusione delle ricerche illustrate in questo volume, nell’ambito della cosiddetta *spending review*: gli articoli da 17 a 20 di questo decreto-legge¹¹ definiscono infatti un organico disegno di semplificazione, con l’accorpamento delle Province, il parallelo accorpamento delle Prefetture e la loro trasformazione in Uffici territoriali dello Stato, l’istituzione delle Città metropolitane, la soppressione di molti enti e apparati intermedi, il potenziamento delle Unioni dei Comuni e l’obbligo dell’esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali, e un primo tentativo di riassetto e semplificazione della ripartizione delle competenze fra i livelli di governo e di amministrazione che sopravvivranno alla riforma. Un disegno non privo di qualche incertezza e di qualche criticità: ma che va, finalmente, nella giusta direzione.

Oltre ai quattro or ora ricordati, hanno molto contribuito ai fallimenti 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 esasperate¹², 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 loro missione nel contesto di una complessiva razionalizzazione

¹⁰ Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante *Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici*, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

¹¹ Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

¹² 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 alla degenerazione 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 necessario ancorché parziale rinnovamento del personale di governo e del *top management* delle amministrazioni centrali.

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 globali¹³. Nella gabbie del patto di stabilità interno, costretti a far fronte a ripetuti e imprevisi "tagli" delle risorse finanziarie, i propositi (o le velleità) di un utilizzo virtuoso dell'autonomia hanno dovuto necessariamente ripiegare, o venir rinviati a tempi migliori. E la compressione degli spazi di autonomia politica e legislativa ha incentivato, o rischia di incentivare l'ulteriore "provincializzazione" delle Regioni¹⁴.

Ma la crisi economico-finanziaria, così come la necessità di far fronte alle sfide competitive delle grandi economie emergenti nel mondo globalizzato, possono rappresentare anche una straordinaria opportunità. E' pacifico che non potranno essere vinte senza 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. La riforma del sistema istituzionale-amministrativo ne è un tassello 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 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 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 quadro della riforma regionale? C'è chi pensa che l'occasione dovrebbe essere presa per smantellarla e per tornare al passato¹⁵. Si

¹³ Vedi più ampiamente sul punto il commento di Vincenzo Cerulli Irelli, in questo volume.

¹⁴ Giustamente temuta da Stelio Mangiameli: v. il suo commento in questo volume.

¹⁵ V. da ultimo (e per limitarmi solo ad editoriali pubblicati nei giorni in cui scrivo queste pagine): 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 federalismo*

diffonde l'opinione che le incongruenze e i malfunzionamenti del sistema si possano superare solo con una complessiva operazione di nuova centralizzazione delle funzioni in capo allo Stato, contrapponendo ad un "federalismo casereccio"¹⁶ il ritorno ad un accentramento rigido ed uniformante: "oggi la crisi fa da levatrice a quella che molti leggono come una inarrestabile centralizzazione e verticalizzazione dei poteri"¹⁷.

Chi propugna il ritorno al passato sembra ignorare che 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. Chi propugna il ritorno al passato sembra ignorare che la crisi ha spinto non 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"¹⁸, capace anche di esprimere una domanda di "politica meno volatile e meno lontana". Sembra ignorare, in altre parole, che 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.

Ma soprattutto chi propugna il ritorno al passato sottovaluta 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.

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.

¹⁶ ...per riprendere una provocatoria espressione di S. Rizzo, *Le mani bucate delle Regioni*, in *Corriere della Sera*, 23 agosto 2012.

¹⁷ 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*.

¹⁸ ...per riprendere, ancora, espressioni di A. Bonomi, ora cit.

Abbiamo bisogno di una riforma della riforma federale. Abbiamo bisogno, come in passato mi è capitato di scrivere¹⁹, di un federalismo (o di un regionalismo) “ben temperato”. La crisi in atto e le sfide competitive che l’Italia deve fronteggiare consentono di vincere molte delle resistenze e ostruzionismi che hanno finora impedito correzioni coraggiose delle scelte operate finora, e perfino una rapida e coerente opera di attuazione delle riforme virtuose.

Il recente varo di un impegnativo disegno di razionalizzazione e semplificazione dell’architettura istituzionale e amministrativa territoriale è – come ho già ricordato – un primo segnale della possibilità che la crisi apra la strada a riforme finora improponibili per la difficoltà di superare resistenze corporative e veti incrociati.

Una vigorosa e rigorosa ripresa del processo di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale²⁰, oggi sostanzialmente insabbiato, potrebbe rappresentare un secondo banco di prova di questa possibile nuova stagione di rilancio (e correzione) della riforma regionale. Quella legge delega, a ben vedere, attraverso una rigorosa ripartizione delle risorse in proporzione delle funzioni attribuite, l’introduzione di fabbisogni e costi standard, e una corretta analisi della capacità fiscale dei territori, apriva la strada a un riassetto radicale della finanza pubblica basato su principi di responsabilità, rigore e contenimento dei costi degli apparati e dei servizi pubblici²¹. 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 il *fiscal compact* ci impone.

Mancava, 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 standard²². Con la

¹⁹ F. Bassanini, *Le riforme istituzionali nella XVI legislatura*, in *Astrid Rassegna*, n. 13/2010, e già in *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).

²⁰ Legge 5 maggio 2009, n. 42, *Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’art. 119 della Costituzione*.

²¹ 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).

²² L’art. 1 della legge 5 maggio 2009, n. 42, *Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’art. 119 della Costituzione*, indica tra i principi e criteri direttivi la lett. f) («determinazione del costo e del fabbisogno standard quale costo e fabbisogno che, valorizzando l’efficienza e l’efficacia, costituisce l’indicatore rispetto al quale comparare e valutare l’azione pubblica;

spending review (giustamente concepita come permanente e non *one shot*) questa lacuna sta per essere colmata. Mancano invece, per ora, segnali di ripresa del processo di attuazione del federalismo fiscale (sembra quasi che i maggiori responsabili dell'operazione di consolidamento della finanza pubblica nell'ambito del governo Monti non abbiano – ancora – colto la strutturale coerenza/interrelazione fra *spending review* e delega sul federalismo fiscale; e non abbiano colto che solo dando attuazione alla delega si riduce il rischio che la *spending review* produca una insostenibile riduzione della qualità e della quantità dei servizi locali).

Nella finestra di opportunità aperta dalla crisi non sembra impossibile intervenire in modo strutturale sui quattro fattori critici sopra descritti, e aprire la strada a quel regionalismo ben temperato che può comporre in un equilibrio dinamico le ragioni della autonomia e della differenziazione e quella della unità del paese e della uguaglianza dei cittadini.

Più arduo, ma non meno essenziale, sarà procedere ad una revisione dei confini e del numero delle Regioni, che consenta di dotare ciascuna di una sufficiente massa critica (una decina di Regioni rappresenterebbe un obiettivo accettabile, insieme a una cinquantina di province, dieci città metropolitane, e non più di mille Unioni di comuni che dovrebbero rappresentare l'ente di base sul territorio eliminando il fenomeno dei "Comuni-polvere").

Quanto alle degenerazioni affaristico-clientelari, appare necessario il varo di serie misure di contrasto alla corruzione, in discussione in Parlamento²³, l'introduzione di limiti rigorosi e invalicabili ai costi della politica e ai costi di gestione delle amministrazioni, il ripristino di controlli su tutti gli atti che comportano impiego o gestione di risorse pubbliche ad opera di organismi indipendenti dotati di effettivi poteri ispettivi e sanzionatori e delle necessarie competenze (non solo giuridiche).

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

definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere *m*) e *p*), della Costituzione», in attuazione della quale è stato adottato il decreto-legislativo 26 novembre 2010, n. 216, *Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province*.

²³ A.S. 2156-B, *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e della illegalità nella pubblica amministrazione*.

mani dei cittadini elettori, come in tutte le democrazie. Sono loro che, al prossimo 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. Se non ora, quando?