



# Osservatorio sulle Autonomie e i Territori

<http://osservatorioautonomie.unipv.it>

## Focus Regione n. 10

### RAGIONI CONTRO LE REGIONI?

Per più motivi, il dibattito pubblico di questo 2020 appare fortemente segnato dal tema del rapporto critico e contrastato fra Stato centrale e Regioni, del “*caos istituzionale*” che, talora polemicamente, si evoca per connotare questo difficile frangente.

Occasioni di queste discussioni, dai toni sovente accesi sono stati certamente il 50° anniversario dell’istituzione delle Regioni, poi la competizione elettorale per il rinnovo di diversi governi regionali e soprattutto la dialettica prodottasi tra istanze nazionali e territoriali sulla gestione della pandemia.

Con il tema si son misurati – e continuano a misurarsi – illustri costituzionalisti, opinionisti autorevoli e giornalisti d’assalto: dentro e fuori dall’accademia.

Per una volta può essere interessante – più che prendere partito per o contrastare l’una o l’altra tesi – provare a ricostruire i tratti comuni e salienti delle diverse posizioni critiche espresse e delle proposte risolutive conseguentemente avanzate: nell’assunto che analizzare da vicino, magari anche comprendere le ragioni di tanti attacchi, può giovare alla più efficace difesa delle prerogative regionali.

A grandi linee, si possono individuare due diversi approcci:

- l’uno, più polemico e dirompente, che nell’attuale contrasto legge l’esperienza regionale in termini totalmente negativi e ne propone in qualche modo il superamento o comunque il drastico ridimensionamento;
- l’altro che, condividendo la negatività del giudizio sulla situazione attuale, individua di questa ragioni meno strutturali e più specifiche e suggerisce soluzioni tutto sommato moderate e migliorative.

### ABOLIRE LE REGIONI?

Le posizioni più radicali sostengono tipicamente che la storia d’Italia, e non solo nel Centro – Nord, è una storia di Comuni e, più di recente, di Province, mentre le Regioni sono descritte come un “*castello istituzionale sovrapposto nel 1970, che non risponde ad alcun bisogno amministrativo, senza fondamento culturale, privo di radici storiche*”.

A ciò si aggiunge che l’istituto regionale avrebbe subito una parabola regressiva, o meglio, avrebbe rotto l’equilibrio originario proprio in relazione all’accentuarsi del processo di dissoluzione dei grandi partiti intervenuto dopo la fine della cd “Prima Repubblica”: l’attuale forza dei leader regionali, il loro protagonismo esasperato sarebbe anzi direttamente proporzionale alla debolezza dei partiti di riferimento.

Di questa parabola si indicano quali tappe determinanti:

- la Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 che ha previsto l'elezione diretta dei Presidenti di Regione (che da allora spesso vengono impropriamente denominati Governatori);
- il percorso del federalismo fiscale, dell'autonomia differenziata e la campagna referendaria in Lombardia e Veneto del 2018;
- fino all'attuale protagonismo – politico ma soprattutto mediatico – sulla scena della gestione pandemica.

Quali gli esiti di questa parabola a giudizio dei critici più severi?

Si parla di *“potere assoluto dei Governatori nella formazione delle giunte”*, di *“carattere trasversale del loro potere”* che giungerebbe a rendere ininfluente una vera opposizione politica in sede locale.

Ma si stigmatizza anche la politicizzazione degli apparati amministrativi a scapito della selezione meritocratica, la *“soggezione alla politica di ogni atto pubblico”*, il venir meno di ogni istanza di controllo, ormai affidata alla sola Magistratura.

L'attuale assetto istituzionale finirebbe per configurare i governatori quali veri interlocutori diretti e prevalenti del governo che potrebbe così – opportunisticamente – emarginare i capi dell'opposizione in Parlamento, vanificando la corretta dialettica tra Governo ed opposizione in sede parlamentare.

La prospettiva che ci attende secondo questi autori – ove non vi si ponga adeguato rimedio - sarebbe quella di un *“sovrano regionalismo”*, in grado di esercitare un potere di interdizione e condizionamento dei futuri assetti italiani e di prefigurare una disarticolazione dello Stato unitario con il rischio – sotto la spinta della pura ambizione personale – del ritorno agli *“staterelli”* preunitari.

Quali i rimedi e le proposte a fronte di questo quadro a tinte così fosche?

Misure draconiane, ovviamente all'altezza della gravità delle accuse.

Viene di volta in volta invocata l'abolizione delle Regioni, la loro riduzione a enti di servizio e di decentramento e quindi auspicato il venir meno della loro connotazione di Ente politico.

Più pragmaticamente, si richiama talora la necessità di prevedere una clausola di supremazia dell'interesse nazionale a tutela dell'unità della repubblica o quantomeno un *“potenziamento dell'art. 5 della Costituzione, mettendo al centro la potestà legislativa statale nelle materie che investono tutto il territorio per garantire omogeneità, efficacia ed efficienza”*.

Sul piano degli equilibri istituzionali, si indica la necessità di rafforzare i Comuni e di rivitalizzare le Province, quali soli soggetti in grado di interpretare più correttamente le istanze territoriali.

Dalle voci più critiche contro le Regioni si levano precise obiezioni anche nei confronti della prospettiva dell'autonomia differenziata, come delineata dall'art. 116, terzo comma: snodo giuridico che ha dato luogo a diversi, quanto vani tentativi e approcci fino alle prove referendarie in Lombardia e Veneto nel 2018 e alla cui attuazione si sta tuttora, ancora faticosamente lavorando.

L'autonomia differenziata viene addirittura bollata, su un piano più antropologico-culturale che giuridico, come *“frutto di una cultura separatista, o meglio tribale”*, che promanerebbe da un modello competitivo e non solidaristico.

L'ostilità a questo istituto si volge, nell'attualità, anche contro il percorso che il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, Francesco Boccia sta negoziando in questi mesi con le Regioni e che propone sia collegato alla prossima Legge di Bilancio, mediante due specifici Disegni di legge volti a salvaguardare livelli omogenei dei servizi essenziali e a individuare le materie oggetto di speciale attribuzione: negativo risulta in particolare il giudizio sul consolidamento ivi previsto del ruolo della Conferenza delle Regioni.

Le prese di posizione più nette richiedono esplicitamente l'abrogazione dell'art. 116, comma della Costituzione, così come della L. 1/1999 sull'elezione diretta dei Presidenti di Regione.

## **MIGLIORARE IL RAPPORTO STATO – REGIONI?**

Nel dibattito si levano poi voci altrettanto critiche nel descrivere le criticità e le tensioni attuali, ma più pacate e attente in sede analitica e di proposte.

In questo campo si sostiene in particolare che *“l'attuale schizofrenia tra centro e periferia mette in discussione non l'autonomia regionale ma la sua attuazione”*: si tratterebbe pertanto non di un problema strutturale, ossia dell'esistenza stessa dell'autonomia regionale di cui chiedere la soppressione, bensì dell'inadeguata e fuorviante declinazione di tale autonomia.

Le critiche si appuntano anzitutto sull'impostazione della riforma del Titolo V della Costituzione che, espandendo le materie a legislazione concorrente avrebbe dilatato a dismisura il potere delle Regioni e la conflittualità tra esse e lo Stato.

L'errore in particolare sarebbe stato quello di privilegiare la sussidiarietà verticale (tra Enti) rispetto a quella orizzontale, come era invece nell'ispirazione più autentica della riforma e che avrebbe maggiormente abilitato il protagonismo ed il controllo da parte della società civile.

L'interpretazione prevalente avrebbe privilegiato la logica della *“devoluzione”* dei poteri con la connessa contestazione della sovranità dello Stato, determinando quindi una sorta di *“competizione tra comunità etnico-regionali”*.

Le attuali tensioni sarebbero inoltre accentuate dal diverso livello di legittimazione dei vertici statali, di origine parlamentare, e di quelli regionali che godono invece della diretta investitura popolare, e dalla *“asimmetria conseguente tra centro e periferia”*.

Se più misurate appaiono qui le critiche, anche le soluzioni proposte risultano più ragionevoli e invocano sostanzialmente interventi correttivi e migliorativi.

Si parla di *“fissare un equilibrio bilanciato tra responsabilità delle Regioni e ruolo dello Stato”*, di correggere le sovrapposizioni di poteri e competenze, *“fermando l'esplosione della legislazione concorrente”*

Si propone anche di rivedere il funzionamento della Conferenza delle Regioni, distinguendo, negli oggetti sottoposti al loro vaglio, tra questioni amministrative e questioni politiche e auspicando un maggiore coinvolgimento dei Consigli regionali a fianco degli esecutivi regionali.

## **NÈ CON LO STATO NÈ CON LE REGIONI**

Una posizione interessante è quella di chi propone di uscire dalla logica delle reciproche colpevolizzazioni, della individuazione di responsabilità nella tradizione e nelle tentazioni centralistiche dello Stato italiano piuttosto che nel ruolo debordante delle Regioni.

L'attenzione qui si sposta piuttosto sui limiti culturali ed organizzativi delle strutture amministrative tanto statali che territoriali: *“La realtà è una troppo modesta efficienza degli apparati amministrativi sia statali che regionali”* mentre la politica viene chiamata in causa -

trasversalmente - per il basso livello della sua gestione e per le degenerazioni personalistiche che la caratterizzerebbero in questa fase storica sia al centro che in periferia.

Altrettanto interessanti risultano le terapie indicate.

Il problema, vien detto, non sarebbe tanto di ordine ed ingegneria istituzionale, ossia della ricerca della migliore suddivisione dei poteri tra Stato, Regioni ed EELL, ma *“della qualità delle classi politiche e della loro effettiva rappresentatività”*.

Di più: le migliori esperienze federalistiche insegnano che il problema non è tanto la separazione delle funzioni, nello specifico tra Stato e Regioni: la separazione delle funzioni non impedisce che Stato e Regioni cooperino e si mettano d'accordo, come si vede nell'esperienza tedesca del rapporto tra il Bund ed i Lander.

Il punto è piuttosto quella della consapevolezza che tale distinzione esige **collaborazione**, esige cioè che *“nessuno si senta proprietario esclusivo”* di compiti e funzioni, lasciandosi vincere dalla tentazione più di confliggere che di collaborare.

In tal senso, si indica il limite del tentativo di riforma costituzionale del 2016, poi rigettato dall'esito referendario, proprio nell'aver immaginato che la soluzione fosse il rafforzamento del potere esecutivo centrale.

## **IMPARARE DALLA PANDEMIA**

Significativi appaiono infine taluni riferimenti al confronto tra Stato e Regioni sul terreno specifico dell'emergenza sanitaria in corso: molte polemiche si sono appuntate in effetti sulle disfunzioni originate dal rimpallo di responsabilità nell'affronto dell'emergenza pandemica, sulle difficoltà di coordinamento tra direttive centrali e autonomia dei sistemi sanitari regionali, sulla diversità di organizzazione e di *performance* di questi sistemi nella gestione sia della prima che della seconda “ondata” del Covid – 19.

Si è fatto notare ad esempio che la Costituzione, all'art. 120, prevede già ora la prevalenza dell'interesse nazionale nel caso di profilassi internazionale: e che forse l'errore sarebbe stato *“di non valorizzare la competenza esclusiva statale sulla profilassi internazionale, preferendo la strada della competenza concorrente”*.

D'altra parte, nell'attuale contesto il problema non sarebbe tanto quello del cattivo funzionamento del sistema sanitario, quanto dell'impossibilità di accesso allo stesso: di qui la plausibilità – secondo taluni – di attivazione del potere sostitutivo dello Stato in caso di grave pericolo per l'incolumità pubblica.

Considerazioni più equilibrate e attente al concreto quadro normativo che si è delineato in questi mesi, fanno notare che in realtà questo - costruito sull'asse dei Decreti - legge, oggetto di successiva conversione da parte del Parlamento, e di Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (i famigerati DPCM...), ha già un'impronta prevalentemente statale, mentre le Regioni intervengono in funzione solo consultiva.

Anzi: si fa notare come sia il Governo che sta cercando di aumentare il loro coinvolgimento e che sono le Regioni ad essere restie ad accettare la corresponsabilità di scelte impopolari.

Su questo aspetto, si conclude che, se si è inizialmente commesso l'errore di non fare appello alla competenza esclusiva statale sulla profilassi internazionale, errore ancor più grave sarebbe ora quello di cedere alla tentazione di *“centralizzare nuovamente la sanità o introducendo una clausola di supremazia statale in caso di emergenza”*, definite entrambe delle prospettive irrealistiche.

### *Note dell'autore*

Le tesi sopra richiamate sono rinvenibili in numerosi articoli ed interventi, dei quali si citano qui, tra gli altri:

- C. Pinto, Il rischio dei sovranismi regionali, in IL MATTINO, 24.09.2020
- U. De Siervo, Stato – regioni. il fallimento di un sistema, in LA STAMPA, 17.11.2020
- M. Villone, Autonomia. le scelte di boccia, in LA REPUBBLICA, 21.11.29/020
- P. Bevilacqua, La deriva progressiva delle regioni parallela a quella dei partiti, in IL MANIFESTO, 25.11.2020
- F. D'Agostino, Le Regioni vanno subito abolite, in IL FATTO QUOTIDIANO, 26.11.2020
- S. Regasto, Il “Titolo V”, una follia in mano alle Regioni, in IL FATTO QUOTIDIANO, 27.11.2020
- N. Urbinati, L'altra grande emergenza e' la “questione regionale”, in DOMANI, 27.11.2020
- G. Azzariti, Questo regionalismo ha fallito. Via l'autonomia differenziata, Intervista a cura di S. Truzzi, in IL FATTO QUOTIDIANO, 28.11.2020
- S. Cassese, La nostra anarchia di stato, in CORRIERE DELLA SERA, 2.12.2020

*Il Responsabile del Focus Regione*

*Dott. Giampaolo Ioriatti*