

Prof. Lorenza Violini

50 anni di vita delle Regioni: un percorso a fasi alterne per la crescita del Paese.

I. Unità e pluralismo nella configurazione del rapporto tra Stato e Regioni: un dibattito polarizzato.

La dialettica tra unità e pluralismo che caratterizza ogni forma di *federalizing process* nell'ambito delle democrazie costituzionali del dopoguerra può trovare alcuni preliminari spunti di risposta nella storia costituzionale del nostro come di altri Paesi europei e, volendo, anche nel dibattito sul federalismo portato avanti al di là dell'Oceano.

Le nuove costituzioni dei Paesi europei reduci dalla guerra e da esperienze dittatoriali affrontano la questione del decentramento federale e regionale come forma di reazione all'accentramento del potere realizzato, con intenti liberticidi, nelle dittature stesse, le quali avevano come è noto posto in essere forme di controllo strettissimo sulla società civile proprio tramite una organizzazione territoriale interamente controllata dal centro, un centro tutto orientato ad affermare la propria ideologia tramite propri funzionari inviati in periferia con precisi compiti di repressione di tutte le possibili forme di dissenso che emergessero nei territori.

Se l'accentramento delle forme istituzionali locali era stato concepito come elemento di unità politica e ideologica, contro il pluralismo proprio dei sistemi democratici, è stato naturale concepire il decentramento in tutte le sue forme come una difesa della democrazia e della libertà e pertanto inserirlo in Costituzione, ora per libera scelta delle rispettive assemblee costituenti ora come forma imposta dai vincitori ai vinti, giunta fino a creare stati membri le cui estensione geografiche si ponessero in palese discontinuità con realtà statuali precedenti. Basti pensare a quanto è successo in Germania, Paese in cui la Prussia è stata smembrata e "redistribuita" in nuovi stati membri. Meno radicali le decisioni adottate da Italia e Spagna in cui decentrare poteri alle istituende Regioni o, anni dopo, alle Comunità autonome, era stato concepito come affermazione del pluralismo, anche politico, necessario allo sviluppo di una sana democrazia costituzionale.

Sono questi alcuni degli elementi della storia dei nostri territori che non vanno dimenticati al presente, in cui si assiste, occasionate dalla pandemia, all'emergere di tendenze verso un nuovo centralismo, dominato dal tema dell'efficienza nella gestione del potere, certamente inevitabile data l'eccezionalità del fatto ma negativa se diviene occasione di discredito per le articolazioni territoriali, le cui inefficienze non sono state meno gravi di quelle dello Stato centrale, che aveva il compito – tra l'altro - di distribuire i finanziamenti. Sotto la pressione della pandemia, il tema del rapporto tra istanze unitarie e articolazioni territoriali differenziate ha in parte cambiato di segno rispetto a quanto si andava dicendo anni addietro, quando alle Regioni si imputava di sprecare risorse pubbliche (anche tramite forme di connesso malaffare) mentre resta sostanzialmente invariata la tendenza alla polarizzazione della discussione, senza che si identifichino momenti efficaci di coordinamento finalizzati all'identificazione e al raggiungimento di scopi comuni. Un ulteriore banco di prova della descritta tensione tra livelli di governo riguarda l'uso accorto delle risorse europee in funzione di sostegno all'economia, che pare spingere verso un nuovo protagonismo dello Stato centrale. Nel documento presentato il 1 marzo 2021 da Donatella Tesei, Presidente dell'Umbria, coordinatrice per

la definizione del PNNR della Conferenza delle Regioni si lamenta una quasi totale assenza di interlocuzione tra le Regioni stesse e il Governo, che solo in data 8 aprile pare registrare qualche apertura; limitare la partecipazione agli enti regionali e locali alla fase di progettazione non pare sia il modo migliore per coinvolgere chi poi dovrà dare applicazione ai molti progetti che verranno inseriti nel Piano stesso, con il beneplacito della Commissione Europea¹.

A 50 anni dalla creazione delle Regioni si riscontrano dunque ancora oggi forme di sottovalutazione della loro presenza nelle dinamiche della gestione politica ed amministrativa del Paese nonché una endemica incapacità degli apparati centrali a porsi come punto di raccordo e di sintesi degli interessi compositi presenti nei territori, una sorta di “immaturità istituzionale” che si traduce in incapacità a governare la diversità regionale. Quello che sembra prevalere è, in ultima analisi, da un lato una visione avversariale del rapporto tra centro e territori mentre, sul piano regionale, in modo simmetrico, si rinviene una cultura dell'autonomia essenzialmente concepita come il contraltare delle scelte poste in essere dal governo nazionale².

E, tuttavia, il trend di questi 50 ha visto notevoli passi avanti rispetto al dettato costituzionale del 1948 che, pur animato da ottime intenzioni, vedeva nelle Regioni un soggetto istituzionale da costruire in modo da non intralciare gli sforzi che il Paese si apprestava a compiere per rimediare alle tragedie della seconda guerra mondiale. Non a caso la loro attuazione, che è stata definita come una attuazione essenzialmente politica, è stata dilazionata di molti anni, fino agli anni Settanta e attuata in concreto, secondo un processo segnato dal tentativo di conferire alle Regioni funzioni di dettaglio, nell'esercizio delle quali finiva per essere assai difficile progettare politiche organiche e incidenti. Anche il tentativo compiuto negli anni Ottanta di riorganizzare la devoluzione e l'esercizio delle funzioni per settori organici non ha redento la tensione alla parcellizzazione delle funzioni stesse, esercitate sempre sotto la pressione dello Stato centrale e della sua legislazione ma anche da una burocrazia ministeriale attenta a non cedere terreno e sempre pronta a denunciare i tentativi delle Regioni di emanare normative ampie, espressioni di un vero e proprio disegno politico alternativo a quello nazionale.

Certamente più organico e razionale è stato il tentativo compiuto nella seconda metà degli anni Novanta dalle *riforme Bassanini*. In quel processo riformatore il cd. “federalismo a costituzione invariata” era stato accompagnato da una riforma degli apparati centrali. La riforma costituzionale che ne è quasi immediatamente seguita ha spostato l'attenzione dalla riorganizzazione amministrativa di entrambi i livelli di governo (ma anche degli enti locali) all'esercizio della funzione legislativa, date le promesse di rinnovamento in essa contenute. A sua volta, l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni ha dato una svolta importante allo scenario politico, inserendo in esso nuovi e relativamente

¹ Secondo le dichiarazioni del Presidente del Consiglio, rese alla stampa il 9 aprile 2021, “la supervisione politica del Recovery Plan sarà affidata a un comitato istituito presso la Presidenza del Consiglio a cui partecipano i ministri competenti mentre saranno attivate “task force locali” che aiutino le amministrazioni territoriali a gestire i fondi”. Quanto alla governance, essa sarà organizzata su due livelli, uno nazionale e una locale. Gli enti territoriali avranno essenzialmente funzioni di attuazione delle misure loro assegnate, con le Regioni incaricate di supervisionare i progetti gestiti dagli enti locali facendo in modo che siano coerenti con le politiche regionali di sviluppo.

² Una esposizione sintetica delle “culture” dell'autonomia presenti nelle diverse parti politiche del Paese è elaborata da C. C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, nr. 1/2021, secondo cui, mentre le sinistre sarebbero state “storicamente fautrici di un approccio funzionalista alle autonomie regionali, volto a sottolineare i benefici – in termini di efficacia delle politiche pubbliche – che la loro azione avrebbe potuto portare al sistema Paese, la concezione dell'ente regionale propria dei partiti autonomisti, almeno negli anni più recenti, ha viceversa una matrice indentitaria e conflittuale”; la duplicità della cultura autonomista così descritta si riscontra, a parere di chi scrive, nelle diverse richieste di attuazione dell'art. 116, III comma, avanzate dal Lombardia e Veneto da un lato ed Emilia Romagna dall'altro.

forti soggetti politici, molti dei quali, tuttavia, fortemente orientati a mettersi in contrasto con il governo nazionale.

Si può dire, oggi, che proprio la presenza di questi soggetti forti a livello regionale ha segnato un deciso passo avanti nel rapporto tra cittadini e istituzioni, ponendo tra centro e periferia figure in grado di costituire, insieme ai sindaci, una alternativa al protagonismo della politica nazionale. Se la presenza di tali figure è percepita in modo diverso a seconda della visione della politica propria dei diversi partiti, non vi è dubbio che il pluralismo istituzionale se ne sia giovato tramite una rottura delle tendenze monopolistiche della politica nazionale.

Sullo sfondo, il tema della comunicazione politica: il termine “governatori” è stato coniato allo scopo di occupare la scena, cui ha fatto da contraltare la forte sottolineatura da parte dei mass-media del malcostume regionale. Esso non può essere l’unico punto di vista da cui guardare all’ente regionale e non dovrebbe far dimenticare che l’esistenza di soggetti politici eletti direttamente sono stati punti di riferimento perché si consolidi una arena politica plurale e, di conseguenza, autenticamente democratica, nel rispetto dell’ispirazione originaria che ha spinto il movimento costituzionale del dopoguerra ad optare, in contrapposizione alle tendenze dittatoriali sofferte nei decenni precedenti, per una distribuzione del potere non solo a livello verticale ma anche a livello orizzontale.

II. Continuità e discontinuità dopo la riforma costituzionale del 1999/2001: una riforma “famigerata”?

Il passaggio tra il “primo” regionalismo e il “secondo” non può essere considerato così incidente come un semplice sguardo al riparto di competenze costituzionalmente sancito potrebbe far pensare, soprattutto se letto in correlazione con gli altri elementi evidenziati nella domanda posticci, tra cui ovviamente spicca la legittimazione diretta dei Presidenti delle Regioni, cui si è fatto cenno nella domanda precedente. Il filtro dei controlli preventivi, benché abolito, è stato in parte sostituito con una trattativa che avviene dopo il ricorso statale o regionale nelle sedi del Ministero per gli Affari Regionali finalizzato ad evitare il prosieguo del contenzioso. Il che non è interamente positivo; forse può essere persino considerato un regresso nella direzione del centralismo perché questa trattativa non è né pubblica né formalizzata, come succedeva quando il Governo doveva rendere pubbliche le sue obiezioni e giustificarle di fronte al Consiglio Regionale, chiamato a deliberare. Inoltre, in quella sede, potrebbe realizzarsi una sorta di pressione del livello centrale rispetto al livello locale e ai suoi funzionari, svolta al coperto, con argomenti *a latere*, che poco rilevano sul piano dell’argomentazione giuridica relativa all’interpretazione delle clausole costituzionali.

C’è da dire che parlare di progresso e regresso correlato in modo direttamente proporzionale ai concetti di centralismo e decentramento può essere uno schema ambiguo se lo si usa per valutare i reali andamenti del regionalismo nostrano, che dovrebbe essere invece valutato avendo riguardo a criteri di efficienza e di efficacia nell’esercizio delle loro specifiche funzioni. Questa può anche essere una chiave di lettura diversa per valutare continuità/discontinuità nell’assetto delle competenze, lettura che nasconde meno i problemi reali del Paese di quanto non lo faccia il mero paragone formale tra diverse formule costituzionali.

E, certamente, la riforma del 1999-2001 non ha vissuto di vita propria ma è stata passata al vaglio della Corte Costituzionale. La sua giurisprudenza ha non solo *formattato* ma ha profondamente inciso sulla struttura del nuovo Titolo V trasformando un modello che sulla carta riproponeva gli schemi di un federalismo duale (pur adattato alla cultura del Paese) nella direzione (che pure era già molto

presente in passato) del federalismo cooperativo. La cd. riscrittura del Titolo V ad opera della giurisprudenza costituzionale, numericamente imponente, ha costruito percorsi di continuità tra i due regionalismi, riaccentrando le competenze in capo allo Stato con il solo precario tentativo di riequilibrio tramite il principio di leale collaborazione, fatto di accordi e intese, principio spesso usato al solo fine (anch'esso formale) di contemperare il trend centralizzante con la competenza regionale espropriata o limitata. Molte delle scelte della Corte sono condivisibili, altre palesemente mosse da un intento punitivo verso fughe in avanti in direzione di una maggiore autonomia da parte delle regioni le quali, a loro volta, non di rado hanno toccato il tasto della legislazione a fini che nulla hanno a che vedere con le logiche del buon governo.

Giustamente evocata come elemento utile a dare una valutazione della nostra regionalizzazione secondo i parametri continuità/discontinuità, la riforma Bassanini già ricordata in questa sede costituisce forse l'ultimo tentativo di trasferire secondo razionalità funzioni dal centro alla periferia. Certamente, il percorso non è esente da critiche ma, per mole, non credo abbia eguali nella storia del nostro regionalismo; non a caso, Rosanna Tosi, nell'editoriale del nr. 6 del 1998³, lo aveva qualificato come "il ciclonico processo di rinnovamento che ha investito la pubblica amministrazione".

E, tuttavia, senza rinnegare tutte le criticità evidenziate dalla dottrina fin dal 1996, per gli effetti distorsivi sul sistema delle fonti e per molto altro ancora, visto a qualche decennio di distanza e soprattutto messo a confronto con la successiva riforma costituzionale, non si può negare che il terzo trasferimento di funzioni, dopo le prime due ondate, abbia almeno costruito un processo completo, fatto di una legge di delega – con i relativi principi – (tra cui il sempre oscuro principio di sussidiarietà, principio dalla stessa enunciato insieme a quello di differenziazione), dei decreti legislativi di attuazione della delega con la specificazione delle funzioni attribuite agli enti substatali e dei decreti di trasferimento delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative. L'intera riforma prevedeva anche tempi certi: entro il 31 dicembre 2000 la fase nazionale per dare spazio alle leggi regionali che, anch'esse, avevano il compito di regolamentare nei riguardi degli enti locali e ancora secondo i principi di sussidiarietà e di differenziazione, tutto il riparto di funzioni negli spazi lasciati liberi dalla legislazione nazionale.

Si tratta, come si vede, di una catena normativa almeno formalmente completa che, se paragonata ad una riforma costituzionale priva di norme transitorie, appare brillare di luce propria. Vale forse la pena, pertanto, ricordare il corposo volume di *questa Rivista* dedicato al commento al d.lgs. nr. 112 del 1998 in cui si rivengono tracce del lavoro svolto dai diversi gruppi di studiosi che avevano predisposto i materiali per la "scrittura" di detto atto normativo, uno sforzo collettivo fatto da esperti, a cui la politica nazionale aveva dato spazio e di cui si era nutrita

Molta acqua è passata sotto i ponti del *ciclonico processo* che ora, dopo la pandemia, si ritrova nella condizione di riprendere le fila per un percorso di riforma (della pubblica amministrazione, in tutti i suoi livelli), senza della quale anche i promessi fondi europei potrebbero sfumare lasciando il Paese in una situazione altamente drammatica. Anche quello della riforma generale della p.a. è un elemento di "continuità" che contribuisce a chiarire il contesto di cui ci siamo mossi e ci ancora muoviamo.

E, pertanto, un giudizio sul riparto di competenze realizzato a cavallo del millennio dalla riforma costituzionale non può andare disgiunto dall'elemento di continuità realizzato tramite il cd. federalismo a costituzione invariata o federalismo amministrativo, connotazione quest'ultima che contribuisce a definire la natura del regionalismo italiano il quale, oltre ad essere essenzialmente cooperativo sul piano ordinamentale e pesantemente (e inutilmente) oppositivo sul piano politico –

³ V. R. Tosi, *Semplificazione amministrativa e complicazione normativa?*, in *questa Rivista*, nr. 6, 1998, 1397.

con Stato e Regioni che tentano in vari modi di delegittimarsi a vicenda - è inevitabilmente tarato sull'esercizio di funzioni amministrative, cui la legislazione è ultimamente servente. Ed è forse per questo che, a parere di chi scrive, la migliore fotografia dello stato delle cose era quella che emergeva dalla riforma Boschi-Renzi che aboliva le mai sufficientemente stigmatizzate competenze concorrenti per ricentralizzare molte funzioni inutilmente conferite alle Regioni in capo al governo nazionale e lasciare, come competenza esclusiva regionale, funzioni legislative orientate a definire le forme di organizzazione degli apparati regionali e locali deputati ad erogare i principali servizi di welfare (sanità, scuola, assistenza sociale ecc...). Disegno forse non interamente condivisibile ma di sicuro interesse, soprattutto in quanto completato dalla previsione di un Senato delle Regioni.

III. Note sulla forma di governo regionale. Un esempio da riprodurre sul piano nazionale?

Come detto sopra, l'esperienza dell'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni è stata – tutto sommato - positiva, avendo assicurato ad una istituzione “quel plusvalore politico che deriva dalla legittimazione popolare e dall'essere il luogo di affermazione di una nuova classe politica collegata ai partiti ma non ingabbiata entro i processi di selezione della burocrazia di partito”⁴ Essa ha infatti dato stabilità ai governi regionali, anche in quanto collegati alle sorti del Consiglio dalla regola del *simul stabunt simul cadent*. Come mostrano i dati sugli scioglimenti anticipati dei Consigli, a partire dalla riforma del Titolo V non si sono sostanzialmente registrati casi di maggioranze politiche consiliari che abbiano volontariamente aperto la strada a nuove elezioni.

Per rappresentare visivamente la “fedeltà” del Consiglio al Presidente, si può osservare la tabella *infra*: in rosso sono indicati gli scioglimenti (e successive elezioni) per fattori esterni (vicende giudiziarie e non) che hanno portato alle dimissioni del Presidente, in verde quelli dovuti a dichiarazione di invalidità delle elezioni, in blu quelli dovuti a fattori effettivamente politici (mozione di sfiducia o dimissioni per evitarla o dimissioni contestuali della maggioranza del Consiglio). Infine, gli scioglimenti per cause diverse sono indicati in arancione. Si vede come solo in due casi, ovvero la Sardegna nel 2009 e la Lombardia nel 2013, le elezioni anticipate sono direttamente riconducibili ad una divergenza *politica* tra il Presidente eletto e la sua maggioranza consiliare⁵ che quindi tendono strutturalmente a confluire. Le altre cause di dimissioni hanno invece a che fare con le vicende personali degli eletti che, negli anni esaminati, non sono stati certamente esemplari. Ma questo, come è noto, non è in alcun modo riconducibile a dati istituzionali.

| REGIONE | ELEZIONI |
|----------------|-----------------|
|----------------|-----------------|

⁴ Così G. PITRUZZELLA, *Sull'elezione diretta del Presidente regionale*, in *questa Rivista*, 1999, 419.

⁵ Per l'analisi qui riproposta, si veda S. Trancossi, “Gli standard costituzionali per la tutela del diritto di voto nelle leggi elettorali dei diversi livelli di governo: applicazione uniforme o differenziata?”, Tesi di dottorato, Università degli Studi di Milano, discussa il 19/3/21.

| | | | | |
|------------------------------|------|--------------------|--------------------|--------------------|
| ABRUZZO | 2005 | 2008 ⁶ | 2014 | 2019 ⁷ |
| BASILICATA | 2005 | 2010 | 2013 ⁸ | 2019 |
| BOLZANO | 2003 | 2008 | 2013 | 2018 |
| CALABRIA | 2005 | 2010 | 2014 ⁹ | 2019 ¹⁰ |
| CAMPANIA | 2005 | 2010 | 2015 | 2020 |
| EMILIA-ROMAGNA | 2005 | 2010 | 2014 ¹¹ | 2019 |
| FRIULI-VENEZIA GIULIA | 2003 | 2008 | 2013 | 2018 |
| LAZIO | 2005 | 2010 ¹² | 2013 ¹³ | 2018 |
| LIGURIA | 2005 | 2010 | 2015 | 2020 |
| LOMBARDIA | 2005 | 2010 | 2013 ¹⁴ | 2018 |
| MARCHE | 2005 | 2010 | 2015 | 2020 |
| MOLISE¹⁵ | 2006 | 2011 | 2013 ¹⁶ | 2018 |
| PIEMONTE | 2005 | 2010 | 2014 ¹⁷ | 2019 |
| PUGLIA | 2005 | 2010 | 2015 | 2020 |
| SARDEGNA | 2004 | 2009 ¹⁸ | 2014 | 2019 |
| SICILIA | 2006 | 2008 ¹⁹ | 2012 ²⁰ | 2017 |
| TOSCANA | 2005 | 2010 | 2015 | 2020 |
| TRENTO | 2003 | 2008 | 2013 | 2018 |
| UMBRIA | 2005 | 2010 | 2015 | 2019 ²¹ |
| VALLE D'AOSTA | 2008 | 2013 | 2018 | 2020 ²² |
| VENETO | 2005 | 2010 | 2015 | 2020 |

⁶ Il Presidente Del Turco si dimise in seguito all'arresto per un'inchiesta giudiziaria in materia di tangenti sanitarie.

⁷ Il Presidente D'Alfonso si dimise poco prima della scadenza del mandato naturale per incompatibilità con la carica di senatore.

⁸ Scioglimento anticipato causa dimissioni del Presidente De Filippo, per l'inchiesta relativa a rimoborsi presunti illegali

⁹ A causa delle dimissioni del Presidente Scopelliti, condannato in primo grado per abuso d'ufficio e falsificazione dei bilanci del Comune di Reggio Calabria.

¹⁰ La Presidente Santelli è improvvisamente deceduta, determinando così lo scioglimento automatico del Consiglio.

¹¹ Scioglimento per dimissioni del Presidente Errani a seguito della condanna, poi annullata, per l'inchiesta "Terremere".

¹² In realtà, nonostante le dimissioni del Presidente Marrazzo per un noto scandalo, la vicinanza con la tornata elettorale ordinaria permise di evitare lo scioglimento anticipato.

¹³ Scioglimento anticipato causa dimissioni della Presidente Polverini

¹⁴ Scioglimento anticipato causa dimissioni di più della metà del Consiglio causate dall'arresto dell'assessore Zambetti e dalla minaccia, in realtà rientrata, della Lega, di dimissioni in gruppo dalla Giunta.

¹⁵ Le elezioni precedenti, nel 2000, erano state annullate dal TAR e ripetute nel 2001. Pertanto, il Molise risulta disallineato temporalmente rispetto alle altre Regioni ordinarie.

¹⁶ A causa dell'irregolarità nella presentazione delle firme per alcune liste che sostenevano il Presidente eletto Iorio, il TAR aveva annullato le elezioni.

¹⁷ A causa dell'irregolarità nella presentazione delle firme per la lista "Pensionati per Cota", il TAR aveva annullato le elezioni del 2010.

¹⁸ Il Presidente Soru si dimise in protesta con la sua maggioranza consiliare per il mancato passaggio di una parte della legge urbanistica.

¹⁹ Scioglimento anticipato dovuto alla condanna del Presidente Cuffaro.

²⁰ Il Presidente Lombardo si dimise per l'inchiesta che lo vedeva imputato di voto di scambio e concorso esterno in associazione mafiosa, ma anche a causa dell'incapacità dimostrata dall'Ars di operare la *spending review* richiesta dal Governo Monti.

²¹ La Presidente Marini si è dimessa perché indagata.

²² Il Presidente Antonio Fosson, coinvolto nell'indagine Egomnia sul voto di scambio politico-mafioso insieme ad altri politici che siedono e sedevano in Consiglio regionale, si è dimesso nel dicembre del 2019, ma nessun esponente politico è riuscito a coagulare intorno a sé una maggioranza alternativa.

Al di là degli importanti influssi sulla forma di governo regionale, l'elezione diretta ha ovviamente prodotto un accentuarsi della cd. personalizzazione della politica, ancora una volta a scapito della rappresentanza partitica, cui storicamente si è affiancata una crescita della polarizzazione delle forze politiche stesse mentre più difficile è misurare l'influsso sulla "qualità" degli eletti e delle classi politiche regionali nel loro insieme. Da un lato infatti i Presidenti eletti hanno mostrato indubbia capacità di raccolta dei consensi, convogliando sulla propria persona, per qualità personali, i voti dell'elettore medio, attento di norma ai problemi locali e all'attualità; dall'altro, invece, il resto della classe politica regionale è rimasto fermo nell'ambito delle logiche di partito, che tendono a premiare la fedeltà ai partiti stessi, non sempre segno di qualità nella capacità di fare politica.

In generale, dunque, l'elezione diretta risponde allo spirito personalista/decisionista dei nostri tempi, motivo per cui non è probabilmente auspicabile una sua riproposizione in sede di Governo nazionale, quantomeno senza il passaggio cautelativo del ballottaggio, che assicura, almeno numericamente, che la maggioranza dei votanti appoggi effettivamente il candidato vincitore e, politicamente, che entrambi i candidati cerchino di estendere il più possibile la propria base di voto ad elettorati vari e, tendenzialmente, su posizioni non estremiste.

Tuttavia, sempre Pitruzzella ammoniva che questa modalità di elezione, connessa alla forma di governo elaborata dagli Statuti sulla scorta dei vincoli costituzionali, "avrebbe avuto effetti anche sul tipo di democrazia verso la quale ci stiamo indirizzando nel nostro Paese" e sulla forma di governo nazionale (1999, 421). Il pronostico può considerarsi realizzato quantomeno per quanto riguarda la progressiva personalizzazione anche della figura del Presidente del Consiglio; diversa invece è la modalità di elezione dello stesso tramite il sistema elettorale nazionale, con non pare essere in alcun modo influenzato dalle modalità di elezioni in sede regionale. Vi è però da aggiungere che sono ormai diversi i Presidenti del Consiglio che assumono la carica senza una legittimazione popolare, anche indiretta e solo "ratificati" dal Parlamento tramite il voto di fiducia, il che rende le due figure – il Presidente della Regione e il Presidente del Consiglio – ampiamente differenziate, con ciò rendendo difficili immaginare che possa esservi un "travaso" anche parziale dell'esperienza regionale rispetto a quella nazionale.

I.V. La fisionomia istituzionale delle Regioni e il potere legislativo.

Stanti le premesse enunciate nella risposta alla seconda domanda, secondo cui la natura del regionalismo italiano si esplica soprattutto nell'esercizio di poteri di buon governo (di amministrazione, di programmazione territoriale e finanziaria, di definizione delle strategie – anche innovative - per l'esercizio delle proprie funzioni cui dare forma con leggi di organizzazione), sul piano istituzionale l'esercizio del potere legislativo contribuisce a definire il senso e la dimensione della Regione in quanto ente territoriale diverso rispetto agli enti locali, dotato come è di quella autonomia "politica" inestricabilmente connessa all'esercizio del potere legislativo in quanto tale. Sostenere che l'ambito di azione della Regione si connota per una dimensione essenzialmente amministrativa non significa infatti ridurre gli strumenti a sua disposizione per svolgere la propria funzione a strumenti di natura amministrativa ma ben possono essere inseriti in cornici legislative in cui la Regione manifesta il proprio indirizzo politico. La caratteristica dell'ente regionale quale ente politico è stata anche espressamente riconosciuta dalla Corte Costituzionale la quale ha in più occasioni ricordato essere la Regione un *quid pluris* rispetto agli enti locali in quanto ente

esponenziale della comunità regionale e con ciò titolato ad emanare leggi che entrano nella sfera dei propri “interessi” anche se travalicano la dimensione territoriale della propria competenza²³.

L’esistenza di interessi generali da tutelarsi in sede nazionale fa sì, tuttavia, che l’autonomia politico-legislativa regionale sia diversa dall’indirizzo politico stabilito dal livello centrale, il quale si posiziona come definizione degli scopi unitari – contingenti ma ampi - propri di un governo che ha la responsabilità di creare il quadro relativo alla propria azione politica, entro cui trovino posto anche le diversità regionali, un quadro di cui il governo nazionale è chiamato di rispondere in sede sovranazionale e internazionale.

La linea di demarcazione tra gli indirizzi “politici” nazionale e regionale può non essere facile da tracciare ma, intuitivamente, si può comprendere come scelte strategiche di “alta amministrazione” possono a buon diritto essere di competenza regionale e possono essere declinate in atti normativi di primo grado, condivisi in un ambito assembleare a cui partecipano maggioranza e opposizione. E’ questo il luogo in cui si evidenziano e si esprimono anche i poteri regionali in materia finanziaria, tutt’altro che irrilevanti per definire i confini del potere politico e le sue forme di inveroamento.

Si obietterà che anche agli enti locali spettano questo genere di poteri; e tuttavia la titolarità e l’esercizio di poteri legislativi – a differenza di quelli di natura strettamente amministrativa – non possono che entrare a definire la fisionomia istituzionale di un ente che, fin dalle sue origini, si era posto in soluzione di continuità con la situazione precedente. Del resto, non a caso in Europa sussiste una importante distinzione tra Regioni titolari di potere legislativo e altre forme di articolazione territoriale, titolarità che abilita le regioni italiane a partecipare sia alla fase ascendente che a quella discendente nella produzione del diritto dell’Unione ma anche a quegli organismi di coordinamento quale la *Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali europee con poteri legislativi (CALRE)* in grado di farsi promotore di interessi comuni a questo tipo di enti nelle relazioni con le istituzioni europee.

VI. Partecipazione delle Regioni alle decisioni e alla funzione legislativa nazionale

Il tema evocato dalla domanda è senz’altro tra i più spinosi tra quelli che si agitano nei dibattiti sull’assetto istituzionale del nostro²⁴ Stato. Infinitamente discusso ma senza effetti concreti, ancora una volta e inesorabilmente esso si ripropone: possiamo dirci soddisfatti di come si sono evolute le relazioni tra i diversi livelli di governo e dell’assenza ad oggi di una Camera di rappresentanza regionale, sostituita solo in parte dalle varie Conferenze tra esecutivi, una Camera in grado di incardinare istanze territoriali particolari nella forma di governo centrale? Difficile dare una risposta affermativa visto che il sistema mostra vari segnali di sbandamento, accentuati dalla pandemia, e che i vari richiami alla leale cooperazione sono caduti nel vuoto. Forse oggi più che mai è evidente che non c’è un “sistema” capace di creare esso stesso un clima di collaborazione tra livelli di governo

²³ Si vedano gli esempi riportati da R. BIN, *La Corte si oppone all’uso politico del conflitto di attribuzioni*, in *questa Rivista*, 1998, 1508 ss.

²⁴ Può essere ancora attuale la seguente affermazione di Mortati, resa in Assemblea Costituente: ““La riforma regionale non sarebbe completa, essa anzi sarebbe frustrata nei motivi e negli intendimenti che ne hanno informato la istituzione, sarebbe deviata dalle finalità politiche che l’hanno promossa, se non trovasse il suo svolgimento e la sua propria applicazione nell’ordinamento del Parlamento, nel dar vita ad una forma specifica di rappresentanza politica ... Donde l’esigenza di dare alle regioni una voce specifica in Parlamento, di fare, cioè, delle regioni non già delle pure e semplici circoscrizioni elettorali, bensì un centro unitario di interessi organizzati da far valere unitariamente ed in modo istituzionale”. C. Mortati, *Atti dell’Assemblea Costituente*, 18 settembre 1947, p. 2921

mentre pare più consona alla politica alimentare la conflittualità in vista di un aumento del consenso. E' possibile riavvolgere il film e tornare alle origini, provando ad immaginare come si possa creare un clima utile a costruire percorsi in cui le funzioni tra il livello centrale e quelli regionali possano essere esercitate (e prima ancora regolamentale) secondo modelli paritetici, senza creare vuoti normativi o funzionali, secondo logiche di programmazione coordinata e di verifica degli effetti degli interventi utili a progettare eventuali cambiamenti negli assetti vigenti, al netto delle strumentalizzazioni che la politica cerca sempre di mettere in atto?

Due idee. La prima nasce dalla lezione che in passato si traeva dal sistema tedesco, oggi messo peraltro anch'esso in crisi dalla pandemia (e forse anche dal tentativo risalente di immettere elementi di competitività in un sistema fortemente cooperativo, che ha creato forme di destabilizzazione in un sistema che, pur criticato, appariva sostanzialmente stabile²⁵). Molto schematicamente: in un sistema in cui la legislazione è essenzialmente federale e l'amministrazione è fortemente regionalizzata, se la seconda Camera è in pratica una sorta di "secondo governo", con componenti degli esecutivi regionali che siedono nell'assemblea legislativa nazionale, si può ragionevolmente supporre che nel fare le leggi (nazionali) vi sia un interesse "regionale" a fare buoni provvedimenti, visto che poi a questi va data attuazione dal livello regionale stesso. Lo schema è volutamente semplicistico²⁶ – perché le prassi possono sconfessare la logica la più razionale – ma aiuta, forse, a comprendere come sia difficile riprodurre tale modello in una situazione in cui non vi è chiarezza di ruoli tra le istituzioni centrali e quelle regionali (a cui si aggiungono – come veniva ricordato – anche gli enti locali, fortemente interessati a partecipare alla produzione normativa, cosicché si può agevolmente parlare di un federalismo trilaterale, oltre che "incerto"). Di qui la conseguenza che, prima di tutto, occorrerebbe capire dove si vuole andare per una riforma del sistema del riparto delle funzioni (nonché delle finanze) prima di chiedersi come riformare la seconda Camera, pena i cortocircuiti che si prospettano quando si altera il modello di partenza, quello tedesco, sostituendo nella Camera di rappresentanza regionale i rappresentanti dei governi regionali con i rappresentanti dei consigli regionali.

La seconda. In una situazione confusa quale è la nostra, però, piuttosto che il perdurare della stasi, andrebbero bene come nuovi senatori in un futuro Senato riformato anche i rappresentanti dei Consigli, eletti in secondo grado, perché questo comincerebbe a creare una consuetudine delle classi politiche regionali a entrare nei nodi delle istituzioni centrali alimentando il dialogo nell'ottica di quel *political regionalism*²⁷ che alcuni prefigurano come l'uscita dallo stallo.

Sinteticamente, si ribadisce che il modello della riforma Boschi-Renzi – pur con tutte le sue problematiche - aveva dalla sua quella di essere orientato a riformulare il riparto delle funzioni tra stato e regioni e, coerentemente, a riorganizzare a livello centrale la rappresentanza. L'averlo

²⁵ Le attuali difficoltà del sistema tedesco nell'affrontare la crisi, sistema che si ritiene da sempre molto efficiente, rispecchiano stati di crisi che si sono ripetuti nel tempo. Come scriveva Jens Woelk nel 1999, alla base delle riforme dell'epoca vi era "l'impressione che il sistema non sia più adatto a reagire ai cambiamenti sempre più rapidi dei nostri tempi" mentre nel dibattito si sosteneva che "questa "crisi" sia dovuta a cause strutturali nella governabilità, nella capacità decisionale e di indirizzo del sistema tedesco" la cui struttura federale era ritenuta "eccessivamente rigida, lenta e costosa, con troppe e poco chiare responsabilità che costringono spesso alla conclusione di compromessi al posto di decisioni nette e veloci". J. WOELK, *Segnali di crisi nel federalismo tedesco: verso un modello più competitivo?* In *questa Rivista* 1999, 217 ss.

²⁶ Più sofisticata e completa delle presenti note l'analisi fatta da Francesco Palermo e Jens Woelk sulle problematiche emerse nel corso dei decenni quanto alle funzioni del *Bundesrat*, a cui si rimanda. V. F. PARLERMO, J. WOELK, *Il Bundesrat tedesco tra continuità e ipotesi di riforma. Riflessioni a margine di un dibattito attuale*, in *questa Rivista*, 1999, 1097

²⁷ C. CARUSO, *Cooperare per unire... cit.*, secondo cui "in assenza di raccordi adeguati e, più in generale, di un assetto istituzionale in grado di innestare le pretese territoriali nelle scelte di governo, la leale collaborazione diviene un concetto vuoto o al più, la metafora di un conflitto irrisolto di competenze".

abbandonato ha fatto ripiegare le regioni più vive sull'attuazione dell'art. 116, III comma come forma di resistenza all'immobilismo, via che si è rivelata ardua per le resistenze del governo centrale (soprattutto ad opera di quei partiti che più di altri rappresentano le istanze di una certa area del Paese) e in alcune regioni e che la pandemia ha ulteriormente messo in difficoltà fino a far riemergere le tendenze centraliste mai sopite nel Paese. Ora, a fronte di un mutato quadro, è da lì che occorre ripartire per ricostruire percorsi di resilienza.

VII. Regioni e Stato nella tutela della salute: verso la ricentralizzazione? Contro la ricentralizzazione.

La struttura istituzionale del servizio sanitario è basata su uno schema duale: da un lato vi è una regolazione centralizzata (che comprende la definizione dei Livelli essenziali di assistenza, pur definiti in accordo con le Regioni) e, dall'altro, vi sono i poteri di programmazione e di gestione demandati al livello regionale²⁸. Questo dualismo è il frutto di una evoluzione che data da decenni e che ha creato una rete territoriale differenziata ma anche profondamente radicata nei territori stessi, i cui responsabili politici e amministrativi hanno svolto un ruolo determinante, spesso gestito in piena autonomia e con scarso coordinamento rispetto al potere centrale.

Si sono così creati “modelli” di servizi sanitari regionali che si distinguono per un diverso disegno organizzativo (si pensi ad esempio al rapporto tra sanità pubblica e sanità privata, di cui tanto si è discusso durante la crisi pandemica) e che ha dato risultati ampiamente differenziati. Ora, se è vero che i “modelli” sono differenti, è pur vero che la differenziazione più che nei modelli sta nei fatti, e nei fatti si riscontrano regioni in grado di organizzare una sanità efficiente e non deficitaria e regioni in grande difficoltà, sia organizzativa sia finanziaria, questo a prescindere dalla pandemia che ha prodotto tensioni e disfunzioni non interamente imputabili al modello in sé quanto alla natura eccezionale del fenomeno.

L'esempio più significativo del dualismo da un lato e degli effetti della pandemia dall'altro è l'esempio lombardo che ha totalmente cambiato di segno, trasformandosi agli occhi dell'opinione pubblica da esempio di efficienza a esempio di radicale inefficienza.

Ora, è evidente che questa lettura sconta il noto semplicismo in cui si rifugiano classi politiche inefficienti per mantenere il consenso. E, tuttavia, è anche evidente che una analisi delle cause dei fenomeni che si riscontrano in una determinata fase storica va fatta, considerando errori e mancanze come fattore di crescita di un sistema e non di distruzione dello stesso. Nel modello considerato, che ha puntato tutto sulla ospedalizzazione a scapito della medicina territoriale e che ha ritenuto di creare efficienza mettendo in concorrenza il sistema pubblico con quello privato, gli elementi da correggere devono essere identificati e corretti, a partire dalla *efficienza* del regolatore, cioè dalla sua capacità di regolare in modo continuativo il sistema senza limitarsi, ad esempio, ad accreditare le strutture private indebolendo le attività di controllo, e senza lasciarsi “catturare” dagli interessi dei privati, secondo un fenomeno ben noto nei casi in cui situazioni di monopolio o quasi monopolio sono spinte da scelte

²⁸ Tale sistema è stato recentemente definito come un sistema “dualista e paritario” da A. MORRONE, *La “visione trascendentale” dei Lea e la realtà del Ssn. Critica su processo e merito nelle sentt. nn.197/2019 e 62/2020 della Corte Costituzionale*, in *Corti supreme e salute*, 2020, 24 ss.

politiche nazionali (e regionali) ad aprirsi alla concorrenza in nome dell'efficienza. Questo comporta che il regolatore, in questo caso la Regione, si ponga come ente capace davvero di regolare le relazioni tra i due segmenti e di non soccombere agli interessi più forti, che – nel caso citato – sono evidenti: la libertà di azione di cui godono gli enti privati accreditati in termini, ad esempio, di assunzioni e di gestione del personale, non ha pari nel sistema gemello, il sistema pubblico, dove i condizionamenti normativi e sindacali sono assai più forti.

In sintesi: ritengo che mettere mano alla *struttura* istituzionale della sanità italiana non comporti tanto una ridefinizione dei *ruoli* istituzionali tra stato e regioni quanto una analisi di come questi due pilastri hanno agito nel regolare normativamente l'uno e organizzativamente le altre. Rispetto a queste ultime andrebbe attivata una analisi comparata dei diversi modelli e delle diverse realizzazioni da cui trarre indicazioni per il miglioramento del sistema nel suo complesso. Ricentralizzare le funzioni di programmazione e di organizzazione, oggi regionali, oltre che di complessa realizzazione, crea il non improbabile rischio di riportare al centro le inefficienze territoriali invece che aiutare a superarle.

VIII. Pandemia, strumenti di gestione della crisi, le Regioni e i loro presidenti

Mi pare che prendere a parametro una situazione di eccezionale gravità per valutare le caratteristiche intrinseche di un sistema possa ingenerare equivoci. Al momento, la pandemia e le sue conseguenze sono ancora pienamente operanti anche se in modalità diverse, visto che la fase attuale è molto differente da quella in cui la pandemia si è manifestata (nonostante le immodificate modalità di comunicazione del fenomeno sui mass media e nell'arena politica); oggi il panorama è dominato dalla questione dei vaccini, sia sul piano scientifico – con tutte le incertezze che si sono prodotte – sia su quello organizzativo, ora apparentemente in via di soluzione, mentre si affaccia il tema delle cure precoci alla malattia, palesemente ignorato ma già chiaro da tempo ai più accorti tra gli operatori.

In una situazione eccezionale l'assetto degli interessi e delle conseguenti priorità cambia velocemente di segno: ad esempio, gli interessi economici, che parevano prevalenti nella prima fase e che tanti drammi hanno causato, hanno ceduto (forse un po' tardi) il passo all'interesse a conservare vita e salute nel Paese. Sono gli stessi interessi che ora ritornano a farsi sentire, anche tramite manifestazioni di piazza, e che devono trovare ascolto pur nel rispetto della salute pubblica.

La dialettica tra governo centrale e regioni e tra regioni, per tramite dei loro Presidenti, rispecchia questa diversità di interessi, che sarebbe miope ignorare per dare prevalenza ad una omogeneità piatta e determinata dal centro. Pare semplicistico infatti immaginare che il sistema sia strutturato avendo da una parte i paladini del bene salute e dall'altro i difensori del male assoluto, gli interessi economici. Azzerare la rappresentanza regionale, sulla piazza pubblica o nelle sedi deputate a creare le regole e a prendere i provvedimenti, non mi pare possa condurre ad una migliore rappresentanza delle istanze della comunità nazionale, per loro natura complesse e articolate.

Occorre piuttosto che ciascuno si assuma una parte della responsabilità complessiva, come la nuova impostazione della campagna vaccinale sta dimostrando: decisioni (anche operative) prese al centro e corresponsabilità dei territori nella loro implementazione, con interventi anche centrali di supporto in caso di carenze riscontrate a livello locale. Questa del resto è l'impostazione della recente sentenza nr. 37 del 2021 della Corte Costituzionale che ha ribadito la spettanza allo Stato della materia vaccinale in forza della materia "profilassi internazionale", da intendersi come una gestione delle

epidemie - dichiarate tali da organismi internazionali – che consenta di contrastarle. Tale competenza legislativa deve poi fare riferimento all’organizzazione sanitaria, di spettanza regionale, per dare attuazione alle leggi adottate (o ai Piani nazionali, come in questo caso), secondo il principio di leale collaborazione, che – sempre secondo la Corte – oltre ad essere un principio giuridico, in casi come questi diventa un principio imposto dalla logica delle cose. E se lo Stato deve “avvalersi” delle strutture amministrative regionali, come ha detto la stessa Corte, allora pare difficile agire d’imperio: occorre una collaborazione di tipo strategico e sostanziale, in cui la confluenza degli sforzi diviene cruciale per la buona riuscita dell’operazione.

Come si vede, dunque, non pare necessario progettare cambi costituzionali sostanziali orientati ad una nuova centralizzazione delle funzioni. Serve, invece, usare al meglio gli strumenti che sono già a disposizione. Se questo è vero per le pandemie, allora forse può essere utile anche in tempi più normali, posto che essi possano effettivamente tornare tali.

IX. Altre questioni essenziali per lo sviluppo del regionalismo italiano.

Credo sia ragionevole, finita la pandemia, tornare alla interrotta discussione intorno al regionalismo differenziato. Si tratta di un percorso che, se correttamente condotto da entrambe le parti, potrebbe generare una riflessione ampia sulle funzioni regionali, a partire da quelle rivendicate dalle regioni richiedenti, che non erano così distruttive dell’unità nazionale come invece sono state spesso rappresentate. Tale discussione aveva portato anche ad un disegno di legge nazionale in cui si tentava un contemperamento delle ragioni della diversità con quelle dell’unità tramite la definizione dei livelli essenziali delle prestazione, dei costi standard e del riparto delle risorse finanziarie nella logica del percorso – anch’esso interrotto – di attuazione del federalismo fiscale. Una realtà nazionale formata da territori così ampiamente differenziati sul piano fattuale non può esimersi dal porre a tema la propria struttura istituzionale generale, entro cui inserire anche poteri attribuiti in modo differenziato, rispondenti alla domanda di incremento dell’autonomia, anche identitaria ma non solo, emergente dai territori stessa. Bruciare un patrimonio di discussioni e di proposte a favore di un cambio di passo verso una centralizzazione *ancien régime* potrebbe essere uno spreco a cui sarà difficile porre rimedio. Che, poi, manchi una sede politica di raccordo tra centro e periferia, malamente surrogato dal confuso sistema delle Conferenze (e soprattutto dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni), non è neppure il caso di ribadirlo. Ma per questo occorrerebbe ritornare da principio ad un punto della nostra storia cinquantennale che, al momento, è assai difficile da indentificare. Per ora, ci si può limitare ad esprimersi a favore della costituzionalizzazione (e conseguente ridefinizione normativa) del sistema delle Conferenze, forse unica via per riattivare una seria discussione sulle necessità di riforma che le istituzioni del nostro Paese presentano.