

Proposta per un nuovo gruppo di studio

Dove va il regionalismo italiano: bilancio di un'esperienza

di Luciano Vandelli

A quarant'anni dalla istituzione delle regioni ordinarie, a tredici dall'avvio delle riforme Bassanini, ed a nove dalla revisione del titolo V della Costituzione, mentre si affermano – anche nella terminologia usata dal legislatore – prospettive “federali”, il regionalismo italiano pone ancora domande di fondo: sulle sue modalità di attuazione, certamente, ma anche sulle concezioni che ne stanno alla base, sugli scopi perseguiti, sui risultati ottenuti, sulle prospettive future.

In realtà, su tutti questi profili, le posizioni e le opinioni si presentano, nell'attuale contesto italiano, variegata, spesso incerte, talora drasticamente negative.

“Le regioni – ha affermato recentemente un noto esponente politico – sono percepite come centri di spesa e di potere mentre dovrebbero essere agenzie di sviluppo dei territori”. Il giudizio è impietoso; ma certamente non pare isolato, quanto meno se si presta qualche attenzione alla (estesa e talora debordante, in questi anni) pubblicistica sui “costi della politica”, dove alle spese regionali viene spesso attribuito un rilievo primario.

Valutazioni critiche, del resto, non mancano tra esponenti locali o rappresentanti di organizzazioni economiche e sociali, che diffusamente chiedono un'azione più incisiva. Al tempo stesso, non pare dubbio che le regioni si siano radicate nel nostro tessuto istituzionale e - se prestiamo attenzione a sondaggi e rilevazioni - nella percezione dei cittadini.

D'altronde, già nel sintetizzare gli esiti di un'ampia rilevazione svolta sulla prima legislatura regionale (1970-1975), Livio Paladin rilevava l'enorme varietà di risultati che distanziavano diverse regioni, sottolineando che “le regioni ordinarie non formano un fronte comune e non si sottopongono a valutazioni indifferenziate, ma richiedono che ciascuna di esse sia considerata per sé sola”. Differenziazione, questa, evidenziata da tutte le successive analisi, a partire da quelle sul rendimento delle regioni italiane a più riprese svolte dagli studiosi di Harvard guidati da Robert Putnam.

Aspetti di questo tipo rimangono imprescindibili in ogni considerazione del sistema regionale italiano; sistema che – particolarmente in questa incerta e problematica fase – merita una riflessione articolata che può far riferimento ad una serie di chiavi di lettura e di versanti, che toccano argomenti quali:

a) *il ruolo delle regioni nel sistema politico*. La regionalizzazione italiana è nata in connessione ad una robusta opzione politica, come elemento di bilanciamento o, se si vuole, di integrazione in ruoli di governo di forze politiche comunque destinate a rimanere relegate all'opposizione in un contesto nazionale contrassegnato da una perdurante “*conventio ad excludendum*”. Ora, in un sistema politico totalmente mutato, quale ruolo può svolgere la regionalizzazione? Con quali implicazioni per gli assetti dei partiti e per i processi politiche? E con quali effetti, d'altronde, sull'organizzazione e sulle dinamiche dei soggetti economici e sociali?

b) *la funzione legislativa e l'innovazione delle regole*. La rottura del monopolio legislativo del Parlamento nazionale ha aperto spazi di flessibilità che potevano svilupparsi (come è emerso nelle varie fasi del dibattito e dell'esperienza) con diverse potenzialità, quale fattore di una

differenziazione volta a cogliere distinte identità ed esigenze dei diversi territori, oppure quale elemento di innovazione e di sperimentazione di soluzioni che potranno poi venire generalizzate, o per essere spontaneamente imitate da parte delle altre regioni o per venire riprodotte in sede di legislazione nazionale. Nella pratica, le capacità innovative dimostrate dai legislatori regionali, e i risultati conseguiti, si presentano generalmente inferiori alle aspettative, anche dopo la riforma del titolo V, che ha inteso estendere sensibilmente l'area di svolgimento della funzione legislativa regionale. Ora, quali fattori possono aprire nuove prospettive all'esercizio della funzione legislativa regionale? Con quali utilità per lo sviluppo dei territori e per la promozione dei diritti dei cittadini?

c) *funzioni di programmazione-coordinamento e funzioni di amministrazione.* Del resto, secondo una concezione fortemente sostenuta sin dagli anni '70, la regione doveva essere concepita e realizzata come "ente di governo", non di gestione: con una spiccata vocazione - oltre che a legiferare - a programmare, pianificare, coordinare, elaborando strategie e azioni in grado di attivare politiche di sviluppo e di coesione di area vasta, nei settori del governo del territorio, delle attività produttive, dei servizi alla persona, superando la frammentazione degli enti locali. Anche su questo versante, non sono mancate esperienze positive; ma anche su questo versante, ancora permangono discusse funzioni amministrative, mentre le potenzialità aperte dal titolo V attendono ancora sviluppi adeguati. Così, il principio di sussidiarietà rischia di rimanere più un riferimento retorico - o, tutt'al più, ideale - che non un reale criterio di distribuzione delle funzioni amministrative. Ma se è tuttora condivisa l'intuizione che ha indotto, nel 2001, alla nuova formulazione dell'art. 118 Cost., come è possibile promuoverne la concreta attuazione? Con quali metodi, modelli e obiettivi sostanziali?

d) *differenziazione e disuguaglianze.* L'aprirsi di differenziazioni legislative ha posto seriamente il tema del mantenimento di un nucleo di regole e di prestazioni garantite su un piano unitario, ponendo questioni di fondo sulla modulazione dei diritti, nella delimitazione tra quanto deve rimanere regolato in maniera uniforme dal legislatore statale, e quanto può essere variato dai legislatori regionali. Ma il tema dell'eguaglianza si pone anche sotto aspetti diversi, che investono l'effettività nelle prestazioni e nella soddisfazione dei diritti. Sotto questo profilo sostanziale, anzi, possono riscontrarsi le maggiori difformità da regione a regione: con peculiarità proprie del sistema italiano, dove sono disomogeneità di qualità dei servizi - e non diversità di regole - a determinare rilevanti spostamenti di popolazione (si pensi al fenomeno delle migrazioni sanitarie). Anche sotto questo profilo, la regionalizzazione italiana merita una verifica e una riflessione, alla ricerca di metodi e strumenti che consentano di elevare gli standard di servizi e prestazioni, in una competizione positiva tra territori e un ruolo effettivo di garanzia a livello nazionale. Il tema diviene, del resto, essenziale nella prospettiva di realizzazione del federalismo fiscale. In questo contesto, possono ancora meritare attenzione le prospettive di differenziazione sul tipo di quelle previste dall'art. 116 Cost.? E in che termini può corrispondere ad esigenze attuali la stessa diversità riconosciuta nel dopoguerra alle regioni speciali?

e) *forma di governo.* Livello intermedio tra sistema nazionale e sistema locale, le regioni hanno riprodotto, a partire dalla revisione costituzionale del '99 un sistema basato sulla elezione diretta del vertice dell'esecutivo, assai prossimo - nonostante il riconoscimento di una ben più ampia autonomia statutaria - a quello invalso dal '93 per comuni e province. Particolarmente a livello regionale, peraltro, questo sistema ha sollevato dubbi e ostilità: e se, sino a pochi anni fa, sembravano decisamente dominanti le posizioni favorevoli ad un'innovazione in grado di assicurare stabilità e governabilità, oggi emergono - da varie prospettive politiche - voci vivacemente critiche: sino a denunciare il fallimento di una "personalizzazione estrema" che non ha prodotto buona politica né buon governo (Massimo Villone), o i mali di un "presidenzialismo blindato senza contrappesi", in cui "governatori padri-padroni" predominano su consigli dall'utilità "pari a zero", che finiscono per arruolare "sfaccendati o personale politico di terz'ordine". Del resto, l'emergere

di queste dinamiche determinerebbe, in particolare a sinistra, una “disarticolazione del sistema politico nazionale in tanti sottosistemi periferici” (Ernesto Galli della Loggia). Ma davvero la nuova forma di governo ha tanti difetti e responsabilità da auspicarne un superamento, o i difetti stanno (anche) altrove? E quali modulazioni o correttivi può meritare, per funzionare meglio?

f) *sistema elettorale*. Confermata, da parte della generalità delle regioni, l’elezione diretta del presidente, per l’elezione del consiglio il modello generale di sistema delineato dal legislatore (liste provinciali con possibilità di esprimere una preferenza, “listino” regionale collegato al candidato presidente, facoltà di voto disgiunto, sbarramento con esclusione delle liste provinciali che hanno ottenuto meno del 3% o collegate ad una lista regionale che ha riportato meno del 5%) è stato variamente adeguato, modificato, corretto – utilizzando l’autonomia consentita dalla legge cost. n.1 del ’99 - da diverse regioni: inserendo di diritto i candidati-presidente della coalizione sconfitta (Emilia-Romagna, Piemonte, Veneto) o di tutte le liste che abbiano superato una soglia minima (Umbria); sopprimendo la preferenza (Toscana) o introducendone una seconda (Campania); abolendo il listino (Basilicata, Calabria, Campania, Marche, Puglia); modificando la soglia di sbarramento (Puglia, Toscana); introducendo il doppio turno (Toscana). Diffusamente, del resto, gli interventi sui consigli si sono tradotti, anzitutto, in un aumento del numero dei consiglieri. Alla stregua di queste esperienze, che valenze e utilità ha realizzato l’autonomia consentita nel ’99? Era ed è opportuna una differenziazione su questi aspetti?

g) *processi decisionali di livello nazionale e ruolo della Conferenza*. In un contesto contrassegnato da una progressiva emarginazione dei partiti e del Parlamento stesso nella concreta definizione delle scelte legislative, l’influenza concretamente esercitata dalla Conferenza dei Presidenti – e, più in generale, del sistema delle Conferenze – è stata, particolarmente in alcune materie e circostanze – ben più rilevante di quanto non lasci supporre il disinteresse dei mezzi di comunicazione. A questa influenza sostanziale e ignorata, si è contrapposta la inconcludenza del ricorrente (e ormai vetusto) dibattito sul “Senato delle regioni” o sulla “Camera delle autonomie”. E lo stesso tentativo di introdurre una partecipazione regionale (e locale) nel processo legislativo tramite un ripensamento del ruolo e della composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali non è andata al di là di una previsione costituzionale rimasta inapplicata, nella sospettosa diffidenza di maggioranze di diverso colore. In questa situazione, non manca qualche opzione (sostenuta, in particolare, da Roberto Bin) che in sostanza considera più funzionale e realistico rinunciare alla prospettiva di riformare gli assetti del Parlamento e puntare, invece, precisamente su un rafforzamento del ruolo della Conferenza. Ma in che misura una linea di questo tipo può dare risposte adeguate alle esigenze di coesione e di collaborazione tra centro e periferia? E in che termini può risultare compatibile con le preoccupazioni di non determinare ulteriori fattori di indebolimento delle assemblee legislative?

h) *la conflittualità Stato-regioni*. D’altronde, i rapporti tra Stato e autonomie in Italia si presentano contrassegnati – quanto meno nella prospettiva di numerosi commentatori – da una abnorme conflittualità, che impegna anzitutto la Corte costituzionale in un arduo compito di delimitare ruoli in un intricato groviglio di materie e competenze. Ma in che misura questa conflittualità trascende le fisiologiche tensioni tra centro e periferia nei sistemi multilivello? Quanto è legata a difetti nel riparto costituzionale delle attribuzioni o, invece, a motivi di natura diversa, magari di matrice squisitamente politica? O, ancora, davvero – come spesso si denuncia – sono le competenze concorrenti a determinare incertezze e contenziosi? E, in definitiva, come si può prevenire e ridimensionare la conflittualità, riportandola entro limiti più accettabili?

i) *la regione come “centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali”*. Un ruolo di questo tipo venne riconosciuto alla regione dalla Corte costituzionale ancora nel contesto originario della Costituzione (sent. 343 del 1991). In realtà, tuttavia neppure ora - trascorsi vari anni

da quando la riforma del titolo V ha rafforzato i poteri legislativi regionali e ridefinito i caratteri e gli strumenti dell'autonomia locale – la relazione tra regione e governo locale stenta a trovare equilibri e sinergie ben funzionanti; con il rischio che il livello regionale sia percepito come debordante e centralizzatore o, dal lato opposto, (ma in termini non necessariamente incompatibili) troppo debole per contrastare frammentazioni e localismi. Così, in relazione ai temi coinvolti dalla “Carta delle autonomie”, intersecati a quelli della semplificazione del governo locale, che ruolo può essere svolto dalle regioni in una prospettiva volta a chiarire e distinguere i compiti e le responsabilità di ciascun livello, a dare adeguate istituzioni alle aree metropolitane, a ripensare ruolo e assetti delle province, a riorganizzare i comuni minori e ridisegnare le forme di governo dei territori montani, a sfrondare la selva di soggetti settoriali (temi cui Astrid ha dedicato un quaderno nel 2008), a coordinare e perequare le risorse secondo un disegno di “federalismo fiscale” sostenibile e solidale (anch'esso oggetto di analisi e proposte di una ricerca Astrid)?

1) *valori e obiettivi*. In definitiva: in che misura l'incerto federalismo che va segnando il dibattito attuale si differenzia dalle concezioni sostanziali e dalle ragioni ideali che avevano ispirato il regionalismo voluto nel '48, realizzato nel '70, incrementato nel '77 e nel '98, quindi ridefinito nel 2001? E in base a quali valori e fini questo federalismo merita sostegno? Con quali condizioni, presupposti e limiti, e con quali garanzie per l'unità della Nazione?

6 aprile 2010