

Perché le Regioni?

Appare opportuno chiedersi le ragioni dell'esistenza delle Regioni tenendo anche conto delle innumerevoli critiche cui sono attualmente sottoposte. Addirittura alcuni commentatori ne propongono la soppressione o comunque un ridimensionamento (recentemente ad esempio Goffredo Buccini, inviato del Corriere della Sera ha pubblicato un libro: Governatori – Così le Regioni hanno devastato l'Italia)!

Ciò è conseguenza anche di atti assai deplorevoli compiuti da molti vertici delle istituzioni regionali in tema di costi della politica ; tali comportamenti sono stati oggetto di numerose inchieste giudiziarie sia della magistratura ordinaria che contabile anche in conseguenza di numerosi servizi giornalistici.

E' certamente vero che le classi dirigenti delle Regioni ,soprattutto nella cosiddetta Seconda Repubblica, non sono state all'altezza dei compiti loro affidati con la riforma del Titolo V del 2001. E' indubbio però che confondere un'istituzione con le “gravi colpe” dei singoli appare quanto meno superficiale se non arbitrario.

Il fenomeno “endemico” della corruzione in Italia non riguarda soltanto il sistema regionale ma investe lo Stato, i Comuni e molte altre amministrazioni pubbliche; nessuno si permette di invocare la soppressione di enti come l'Anas o Ministeri delle Infrastrutture o dello Sviluppo Economico, oggetto di recenti inchieste giudiziarie!

Per affrontare con serenità le osservazioni critiche cui si è fatto riferimento , è opportuno iniziare da un esame teorico e pratico dei motivi dell'esistenza delle Regioni.

Aspetti teorici

E' bene ricordare che il regionalismo o comunque l'articolazione territoriale del potere sono strettamente connessi con il principio costituzionale del pluralismo su cui si basano tutte le Costituzioni moderne. Per realizzare un effettivo pluralismo è essenziale la separazione dei poteri. E' opportuno altresì fare presente che il pluralismo, come principio costituzionale, implica l'articolazione dello Stato e della società.

Inizialmente la separazione dei poteri ebbe la funzione di limitarne l'espressione mediante il controllo reciproco . La separazione dei poteri era coerente con l'idea secondo cui lo Stato non dovesse intervenire nello sviluppo della società: era questa la tipica impostazione del liberalismo ottocentesco.

Successivamente si passò dallo Stato liberale allo Stato sociale e lo Stato legale di diritto si trasformò in Stato costituzionale di diritto e la separazione dei poteri fu intesa in modo differente. In questa fase emersero i partiti politici e si affermarono i sistemi di governo parlamentari.

E' tipico di questo momento storico l' "appannarsi" della separazione fra potere legislativo ed esecutivo; si assiste ad una identificazione tra maggioranza parlamentare e governo mentre si " approfondisce" e si sviluppa la distinzione fra maggioranza ed opposizione.

In una fase successiva le Costituzioni divennero normative e si operò la divisione giuridica del potere. Furono le Costituzioni medesime a procedere alla divisione del potere attraverso l'attribuzione delle competenze agli organi statali. Con le Costituzioni normative il controllo non si esplicò soltanto in un controllo reciproco di un potere sull'altro ma

si realizzò anche sotto forma di controllo esterno (esempio: Corte Costituzionale).

L'organismo esterno ha il compito di controllare la legittimità costituzionale, sia sul piano formale che materiale, dell'esercizio delle funzioni. Pertanto nelle democrazie costituzionali insieme al controllo interno - che si sviluppa quotidianamente nell'azione politica con la contrapposizione tra maggioranza (che governa) ed opposizione (che controlla) - esiste anche un controllo esterno, posto a tutela delle minoranze, ed esercitato da un organismo esterno (es: Corte Costituzionale).

Il pluralismo ed il controllo diventano più “effettivi”, anche se più complessi, attraverso l'articolazione territoriale del potere che si realizza fundamentalmente tramite i processi di integrazione sovranazionale e di decentramento territoriale dello Stato. Esistono una serie di realtà costituzionali (es: Unione Europea, Stato, Regioni etc.) che insistono sullo stesso territorio, “ arricchendo” la divisione del potere.

E' questo il fondamento costituzionale delle Regioni! Nel contesto globalizzato, in cui siamo immersi, le nuove forme di divisione del potere assumono sempre più un valore fondamentale.

Basti pensare, ad esempio, al processo di integrazione europea per comprendere come si stia producendo un mutamento importante nella funzione della stessa Costituzione italiana.

E' bene ricordare che l'unificazione sovranazionale in Europa è stata auspicata fin dall'inizio del processo di globalizzazione; d'altronde non sembrano esserci alternative all'integrazione sovranazionale in presenza dei processi di globalizzazione realizzatisi a livello mondiale (Ne è un esempio il nuovo ruolo dei Paesi emergenti, come Cina, India, Brasile, Russia, Indonesia, Messico, Turchia che probabilmente potrebbero raggiungere e superare nel giro di pochi anni il prodotto interno lordo di

Paesi del G 7, composto da Stati Uniti, Giappone, Germania, Francia, Regno Unito, Italia e Canada).

Per le nuove condizioni dell'economia globalizzata (ne è un esempio la Cina che nel giro di pochi anni è passata da quarta potenza mondiale a prima potenza !) i processi di integrazione sovranazionale, come quello europeo, sono assolutamente necessari . E' peraltro evidente che non possiamo prevedere quali saranno gli sviluppi dei processi di globalizzazione.

Le crisi economiche del sistema potranno investire la stessa globalizzazione? I fenomeni di immigrazione dai Paesi più poveri continueranno verso i Paesi più ricchi?

Gli effetti della globalizzazione si sono fatti sentire in Europa a partire dagli anni cinquanta del XX secolo, pur producendo alcune conseguenze indesiderate.

Attualmente la separazione dei poteri si esprime attraverso il pluralismo istituzionale che spesso si traduce in un'articolazione territoriale degli spazi costituzionali.

E' indubbio tuttavia che l'attuale processo di integrazione europea presenta grossi deficit di democraticità sia per quanto concerne l'organizzazione interna sia per quanto riguarda i rapporti fra l'Unione ed i singoli Stati. Tutto ciò incide pesantemente anche sul pluralismo istituzionale dei singoli Stati.

Si può ben dire che l'Unione Europea presenti caratteristiche confederali nella dimensione politica soprattutto in tema di decisioni, mentre rimane federale nella sua dimensione giuridica con la prevalenza del diritto europeo nelle relazioni con gli ordinamenti degli Stati membri (Weiler-Balaguer).

A livello europeo le decisioni sono adottate mediante i negoziati fra gli Stati membri e successivamente sono imposte ai medesimi Stati compresi i Parlamenti nazionali.

La democrazia pluralista è rimasta “confinata” all’interno degli Stati membri ed “espulsa” dall’ambito comunitario; infatti le indicazioni, le posizioni e soprattutto le decisioni a livello europeo sono adottate dal binomio maggioranza - governo (Consiglio- Commissione).

L’articolazione territoriale del processo di integrazione europea. Rapporto fra previsioni e realizzazioni

La funzione normativa del diritto costituzionale nazionale è stata riconosciuta dal Trattato dell’ Unione Europea (articolo 6, comma 2), anche antecedentemente l’approvazione del Trattato di Lisbona.

Il rispetto della realtà costituzionale nazionale è sancita da altre disposizioni di diritto europeo (esempio articolo 53 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea).

Addirittura l’articolo 4, comma 2, del Trattato dell’Unione, così come modificato dal Trattato di Lisbona, espressamente prevede che: “ L’Unione rispetta l’identità nazionale degli Stati membri, insita nella loro struttura politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali”. In sostanza l’Unione europea riconosce che esiste un nucleo costituzionale, formato dalle strutture politiche e costituzionali degli Stati membri, che deve essere preservato; lo ribadisce, in modo particolare, con riferimento all’organizzazione territoriale (esempio

Regioni in Italia; Comunità autonome in Spagna), come parte integrante della loro realtà costituzionale .

Tuttavia è opportuno notare che il processo di integrazione europeo si è sviluppato “ in modo alquanto paradossale” soprattutto in tema di divisione e controllo del potere; a livello dell’Unione, non esiste un’organizzazione incentrata sulla divisione del potere.

Infatti c’è da rilevare che l’assetto istituzionale europeo non è basato sulla contrapposizione tra maggioranza ed opposizione né esiste la centralità della legge.

Il fallito progetto del Trattato costituzionale europeo prevedeva (articoli 1 – 33, paragrafi 2-3) che la legge istitutiva europea e la legge quadro europea avrebbero sostituito rispettivamente i regolamenti e le direttive. E’ bene rilevare comunque che, anche nel “fallito” Trattato costituzionale il termine “legge” non avrebbe avuto lo stesso significato degli ordinamenti nazionali.

Ai sensi delle Costituzioni vigenti, per approvare una legge deve aversi un rapporto fra maggioranza ed opposizione; mediante i processi legislativi è possibile ottenere la partecipazione delle minoranze alla produzione legislativa e/ o al controllo sull’ applicazione dell’ attività legislativa medesima.

Nell’Unione europea, invece, i processi normativi discendono da “ tensioni” fra gli Stati membri anziché da rapporti fra maggioranze e minoranze. Gli Stati membri restano “ gli autentici soggetti dei processi di decisione politica a livello europeo.”

Le procedure indicate mettono in discussione la doppia legittimazione dell’Unione su cui si basava il Trattato costituzionale: popolare e derivante dalla cessione di sovranità da parte degli Stati membri.

Nella versione definitiva del Trattato di Lisbona furono soppressi i termini “ legge” e “legge quadro” e si ritornò alle denominazioni

“regolamento” e “ direttiva”. Nel medesimo Trattato non è stata prevista un’attribuzione generale di competenza per l’adozione di atti legislativi in quanto le istituzioni europee decidono il tipo di atto da adottare “... di volta in volta , nel rispetto delle procedure applicabili e del principio di proporzionalità”.

Pertanto sono principalmente gli Stati a prendere le decisioni politiche più rilevanti in seno al Consiglio Europeo. Il Parlamento Europeo sta assumendo un ruolo più incisivo ma la sua funzione non è equiparabile a quella dei Parlamenti nazionali. Nell’Unione europea il dibattito pubblico è monopolizzato dagli interessi nazionali degli Stati, che controllano il processo politico europeo.

Gli Stati nazionali gestiscono il processo di integrazione ed in questo modo “sbarrano la strada” alla partecipazione popolare dei cittadini relativamente alle questioni europee.

Il monopolio delle decisioni politiche europee ” rimane in mano” agli Stati membri e conseguentemente è finalizzato alla difesa degli interessi nazionali. Gli Stati, per “ alleggerire la conflittualità interna”, spostano le decisioni a livello europeo, trasformandole in questioni di interesse nazionale. I Governi , a prescindere dai loro orientamenti politici, rappresentano le società nazionali nel loro complesso e quest’ultime finiscono con l’appoggiarli quasi incondizionatamente. Esempi in tal senso li stiamo registrando nei continui vertici in tema di immigrazione ; i Governi in Europa sembrano essere mossi fundamentalmente dalle aspettative delle rispettive opinioni pubbliche nazionali.

Tutto ciò è molto grave perché viene a mancare la mediazione statale fra gli interessi sociali contrapposti ; quest’ultima si esprimerebbe in primo luogo all’ interno dei Parlamenti nazionali nei rapporti fra forze di maggioranza e di minoranza.

Il conflitto è essenziale per qualsiasi società democratica. Attualmente, invece, i conflitti sociali dei singoli Stati si rivolgono contro l’Europa,

trasformandosi in conflitto fra gli interessi nazionali e l'Europa ed in ogni Stato si crea un'unità fittizia “che ostacola la contrapposizione degli interessi”. “ In presenza dell' Europa, in definitiva, ciascun Governo, indipendentemente dal proprio orientamento politico, inalbera la bandiera degli interessi nazionali, tanto da non lasciare spazio alle opzioni alternative, così come avviene invece nel processo politico democratico interno”(Balaguer).

Ribaltando i concetti essenziali dei processi democratici, i Governi nazionali esercitano il potere senza alcuna responsabilità; quest'ultimi chiedono alle opinioni pubbliche interne un consenso “incondizionato” alle loro politiche europee, ribadendo che trattasi di interessi nazionali su cui non è possibile sviluppare alcun dibattito.

Tutto ciò produce fra l'altro un indebolimento della funzione dei Parlamenti nazionali come organismi di confronto e di dibattito tra opzioni politiche diverse e contrapposte. I conflitti “evaporano” a livello nazionale e si trasferiscono in sede europea.

In tal modo il controllo del potere è “ eluso” sia a livello nazionale che a livello europeo. Tali modalità “distorte” di costruire il processo di integrazione europea, provoca delle conseguenze “ pesanti” all'interno degli Stati membri.

Rafforzandosi continuamente le identità nazionali, si può sostenere che l'integrazione europea si sta sviluppando “alle spalle” del diritto costituzionale “interno”, rappresentando un'eccezione ai processi democratici degli Stati membri e un' elusione del conflitto sociale interno.

Come conseguenza di tutto ciò, tutti gli aspetti negativi delle politiche pubbliche sono attribuite all'Europa. Quando i Governi nazionali hanno da adottare misure impopolari si “scaricano” di responsabilità e le attribuiscono alle decisioni delle istituzioni europee. E' chiaro che questo tipo di processi rafforza le identità nazionali ed indebolisce sempre di più l'unione europea.

Per quanto concerne il pluralismo se ne riscontra un indebolimento nell'ambito delle Costituzioni nazionali e delle relative articolazioni territoriali. Il pluralismo si sostanzia in : controllo dei poteri e superamento dei conflitti sociali in modo democratico. Come si è rilevato in precedenza, entrambi gli aspetti sono in crisi anche per le modalità di sviluppo dell' integrazione europea.

Peraltro non si è realizzato un serio processo di costituzionalizzazione nell'ambito comunitario.

A livello europeo, non è possibile individuare una democrazia pluralista simile a quella dei sistemi costituzionali degli Stati membri. Esiste soltanto una forma di controllo esterno, assicurato dalla Corte di Giustizia, in qualche modo rapportabile a quello delle Corti Costituzionali degli Stati membri.

Pur essendo insufficiente la “ qualità democratica” del processo di integrazione europea, lo sviluppo dell' Unione ha limitato il potere politico degli Stati membri, aumentandone il controllo. L' integrazione europea sopranazionale ha prodotto un'articolazione che dovrebbe favorire la stabilità democratica degli Stati membri ed allontanare il rischio di involuzioni autoritarie.

E' da notare però che la crisi economica dell'Eurozona, congiuntamente agli squilibri strutturali del pluralismo costituzionale europeo, sta realizzando gravi processi involutivi nelle articolazioni democratiche degli Stati membri. Le politiche europee, soprattutto di carattere economico, stanno incidendo sul pluralismo politico interno e stanno investendo, negli Stati politicamente decentrati, anche il pluralismo territoriale.

A livello europeo, talvolta le decisioni non sono adottate ai sensi delle competenze dell'Unione Europea e non si rispettano i procedimenti stabiliti dai Trattati, incrementando il “deficit democratico” della stessa Comunità economica europea.

A livello nazionale le decisioni europee stanno danneggiando la democrazia pluralista. L'impostazione economica adottata in Europa (basata sul rigore, sul pareggio di bilancio, sulla riduzione della spesa pubblica etc.) è considerata dagli organismi comunitari come l'unica possibile e gli Stati membri dell'Eurozona sono sottoposti (esempio Grecia, Spagna, Italia) a pressioni ed a condizionamenti inaccettabili dal punto di vista democratico, snaturando i rispettivi sistemi costituzionali ed arrestando le potenzialità del pluralismo costituzionale.

Tutto ciò ha prodotto, peraltro, il sovradimensionamento politico dello spazio pubblico nazionale rispetto a quello europeo. Il dibattito pubblico continua ad essere monopolizzato a livello nazionale e gli interessi degli Stati nazionali sono prevalenti su quelli europei e territoriali (es: Regioni – Comunità autonome), anche se le competenze statali si sono progressivamente ridotte. A livello comunitario sono prevalsi gli interessi degli Stati economicamente più forti.

“.. Di fronte alla debolezza di uno spazio pubblico europeo carente di condizioni democratiche di decisione paragonabili a quelle esistenti negli Stati membri, il ruolo centrale resta affidato agli Stati stessi, non secondo criteri di consenso, ma di potere politico, profondamente condizionato dal peso economico di ciascuno Stato” (Balaguer).

Come conseguenza di tutto ciò i cittadini europei non si sentono coinvolti dalle scelte economiche adottate a livello comunitario; le percepiscono come imposte dall'alto e su di esse esprimono la loro contrarietà.

Gli stessi Parlamenti nazionali - che avevano difficoltà a sviluppare politiche economiche alternative rispetto a quelle dei Governi in tema di politica europea – si indeboliscono ulteriormente anche perché i Governi nazionali adottano misure di contrasto alla crisi economica ricorrendo spesso alla legislazione d'emergenza (es: in Italia i Decreti Legge).

Le Regioni in Italia sono servite?

A questo punto la domanda che ci si può porre è la seguente: le Regioni in Italia hanno prodotto differenze rilevanti fra le diverse società regionali che amministrano? C'è qualcosa di significativo che distingue una Regione dall'altra attribuibile alle politiche realizzate dalle diverse istituzioni territoriali?

Probabilmente mancano dei dati oggettivi ma esistono diversità evidenti fra modelli legislativi ed amministrativi adottati nelle diverse Regioni italiane.

Ad esempio vi sono profonde differenziazioni sia normative che gestionali fra la sanità di Regioni come l'Emilia Romagna, il Veneto, la Lombardia, la Toscana, il Lazio, la Puglia e la Sicilia: sono frequenti, con notevoli esborsi per l'erario pubblico, i “viaggi della speranza” fra le strutture sanitarie delle diverse Regioni anche in considerazione dei diversi livelli di efficienza e di professionalità.

Secondo i dati recenti riportati dall'Osservatorio nazionale sulla salute, nelle Regioni vi è una contrazione, seppur minima, nelle aspettative di vita degli italiani; sono più alte nelle Regioni del Nord con una sanità più efficiente e più basse nelle Regioni del Sud. Gli studiosi dell'Osservatorio

nazionale rilevano che dal 2001 al 2015 le differenze nei servizi sono aumentate, favorendo le Regioni settentrionali dotate di un sistema sanitario più efficiente.

Le Regioni più in difficoltà sono quelle meridionali sottoposte per lo più a piani di rientro durissimi(con notevole incremento della pressione fiscale per i cittadini residenti in quelle aree!) nel tentativo di colmare i deficit sanitari regionali ; tali aree sono fra l'altro quelle maggiormente colpite dalla crisi economica.

I ricercatori dell'Osservatorio attribuiscono tale incremento delle differenze tra "chi ha" e "chi non ha" al mancato ruolo di perequazione che avrebbe dovuto svolgere lo Stato unitario ai sensi del riformato articolo 119 della Costituzione e della legge sul federalismo fiscale (l. 42/2009) ; tale previsione normativa è "saltata" e si è proceduto ad un federalismo sanitario (unico tipo di federalismo attuatosi!) che ha portato alla regionalizzazione del sistema sanitario nazionale, incrementando le differenze e le sperequazioni fra i cittadini delle diverse Regioni.

Analoghe differenze si riscontrano , ad esempio, nei sistemi di trasporto esistenti in Regioni come il Piemonte, il Friuli Venezia - Giulia, le Marche, la Campania, la Calabria e la Sardegna. In altri settori come l'assistenza sociale, le politiche attive del lavoro, gli incentivi alle attività produttive, la tutela dell'ambiente, il turismo sono evidenti i ruoli delle Regioni nell'organizzazione delle diverse realtà territoriali.

Le Regioni italiane presentano peraltro condizioni orografiche, sociali, demografiche così differenti da renderne difficile la comparazione. Le diversità che percepiamo non dipendono soltanto da leggi o da politiche pubbliche ma dalle condizioni delle diverse realtà territoriali.

In tal senso sono illuminanti le differenze esistenti nei processi distributivi delle produzioni continentali e delle produzioni mediterranee. E' evidente che un prodotto agricolo meridionale deve "scontare" dei costi di trasporto non sopportati da una produzione della Pianura Padana. E' conseguenziale che i ricavi dei produttori meridionali e settentrionali saranno ben differenti!

Tali difformità fra le diverse realtà regionali hanno prodotto delle conseguenze significative nella vita dei cittadini.

Dalla recente pubblicazione dell'Istat sulle migrazioni fra le Regioni dell'ultimo decennio emergono nuove tendenze. Negli anni Cinquanta e Sessanta si partiva dal Sud per trasferirsi nelle aree del triangolo industriale del Nord-Ovest: Milano, Torino, Genova; dall'ultimo rapporto dell'Istat emerge che esistono dei flussi di ritorno dal Centro- Nord in direzione del Mezzogiorno mentre il baricentro delle migrazioni si è spostato dal Nord- Ovest verso il Centro ed il Nord-Est.

In testa c'è l'Emilia – Romagna che ha guadagnato il 2,7% della popolazione in dieci anni ed è immediatamente seguita dalla Provincia Autonoma di Trento che ha avuto un incremento nel decennio del 2,26% di neo-abitanti.

Gli spostamenti sono dettati dalle politiche di welfare, dalle opportunità e dai servizi. Come dimostrano anche i dati del 2015, si cambia residenza in rapporto alla qualità della vita urbana ; ci si trasferisce dove vi sono migliori condizioni di vita e non solo di lavoro.

Comunque la gran parte delle Regioni meridionali, con in testa la Campania e la Calabria , hanno un saldo migratorio negativo (il numero di abitanti che hanno lasciato una Regione è più alto di quello che vi è andato a risiedervi e ciò è dettato dalle scarse opportunità economiche, lavorative o per la cattiva qualità della vita). Le Regioni che hanno i saldi migratori positivi migliori(è maggiore il numero dei cittadini che sono arrivati rispetto a quelli che se ne sono andati) sono invece l' Emilia Romagna, l'Umbria, il Trentino Alto- Adige e la Toscana.

L'autonomia regionale è pertanto la conseguenza della diversità delle Regioni. Appare quindi erronea la convinzione(affermatasi soprattutto recentemente!) che il potere centrale possa disporre meglio degli assetti locali rispetto a quanto possano realizzare i Governi regionali.

In conseguenza dello sviluppo dell'integrazione europea e soprattutto della crisi economica, gli ultimi Governi nazionali hanno ridisegnato la struttura delle amministrazioni territoriali(esempio Riforma delle Province, Istituzione delle aree metropolitane, Interventi per il trasporto pubblico locale etc) presupponendo che le realtà metropolitane di Milano o di Reggio Calabria presentino gli stessi problemi gestionali! Sembra che in

Italia esista un unico modello di sviluppo valido per tutte le realtà territoriali.

L' Italia, d'altronde, non è un Paese con ingenti risorse naturali concentrate in pochi luoghi (basti dire che la nostra industria è fondamentalmente di trasformazione) né esistono poche grandi industrie: la nostra economia è caratterizzata da una rete di piccole e medie industrie che coprono quasi l'intero territorio nazionale e corrispondono a segmenti produttivi con diverse vocazioni (esempio nel settore agricolo); analoghe differenze sostanziali si riscontrano per le risorse artistiche e naturali.

Per queste considerazioni la riforma del Titolo V del 2001 si era molto incentrata sul principio di sussidiarietà. Il legislatore costituzionale del 2001 intenzionalmente aveva cercato di sviluppare la sussidiarietà perché i territori delle diverse Regioni sono molto differenti fra di loro e pertanto hanno bisogno di un livello differenziato ed adeguato di governo (basti ad esempio riflettere sulle profonde differenze orografiche esistenti fra la pianeggiante Lombardia e l'accidentata Sicilia; analoghe diversità si riscontrano nell'organizzazione amministrativa del Veneto di formazione austro-ungarica e della Campania con profonde tradizioni borboniche!). Allo Stato sarebbe dovuto rimanere l'importante compito di procedere al coordinamento delle diverse realtà territoriali.

Uno dei limiti della riforma del Titolo V è stato certamente quello che purtroppo il principio di sussidiarietà è stato enunziato ma non è stato effettivamente regolamentato. Se la differenziazione dei territori è un

punto di partenza indiscutibile, le Regioni dovrebbero disporre di un'organizzazione differenziata anche in tema di rapporti con gli enti locali; solo allora l'amministrazione regionale potrà essere adeguata ai differenti territori.

Nonostante le previsioni costituzionali il Governo nazionale non si è attrezzato a funzionare da coordinatore e da osservatorio delle amministrazioni territoriali. E' indicativo che a livello centrale non si dispongano di dati complessivi sull'attività delle Regioni settore per settore. Gli apparati politici ma soprattutto amministrativi (dirigenze ministeriali, consulenti giuridici etc) nazionali hanno operato secondo una logica burocratica: attenta alla legalità ma non alla responsabilità politica e soprattutto all'efficienza delle diverse realtà regionali.

Lo Stato- spesso in contrasto con le previsioni del Titolo V rinnovato nel 2001- ha proceduto frequentemente al ritaglio delle competenze legislative e delle funzioni regionali, ha posto divieti e limiti agli enti territoriali in base a parametri quantitativi validi uniformemente per tutti, ha sviluppato un uso dirigistico dei meccanismi finanziari, ha sistematicamente impugnato le leggi regionali, facendo prevalere l'interesse nazionale (peraltro formalmente espulso dal Titolo V del 2001) mediante i vincoli che la legislazione nazionale ha posto al legislatore regionale.

Tutto ciò probabilmente è stato conseguenza del prevalere degli apparati amministrativi dello Stato sfuggiti anche al controllo dello stesso potere politico. E' frutto proprio di un' interpretazione "burocratica" della

Costituzione(coerente con la tradizione centralistica del Regno d'Italia)
l'impostazione , seguita anche in questo periodo 2001-2015, secondo cui
le Regioni e gli enti locali devono essere dotati degli stessi poteri e degli
stessi limiti: ogni differenza costituisce un ostacolo all'operatività del
sistema.

Le leggi regionali non debbono superare i limiti predefiniti validi per tutti
gli enti territoriali né la gestione finanziaria (ovviamente tutto ciò favorito
dalla crisi economica degli ultimi anni!) deve sfondare il bilancio. A
livello nazionale ben pochi si sono occupati di verificare se le Regioni e gli
enti territoriali in generale forniscano alle collettività amministrate un
adeguato livello di assistenza a costi accettabili. Bisognerebbe, invece,
fissare degli obiettivi e controllare i risultati dell'azione di Regioni,
Comuni, Città Metropolitane e più in generale degli enti territoriali.

A livello centrale, anziché avere paura delle differenziazione fra gli enti,
sarebbe opportuno favorirne le diversità , controllandone però
sistematicamente l'attività ed apportandone le dovute correzioni in
rapporto ai risultati ed alle necessità delle diverse aree.

Il Governo nazionale e le Regioni dovrebbero sviluppare seriamente il
principio di leale collaborazione (articolo 120 Costituzione). Il Governo
nazionale vara continuamente provvedimenti legislativi con cui limita i
poteri delle Regioni(spesso ricorre a Decreti-Legge i cui effetti
rimangono sospesi in attesa della conclusione del processo di conversione

e successivamente del giudizio presso la Corte Costituzionale a seguito del ricorso delle Regioni).

Un segno importante di un nuovo spirito di leale collaborazione potrebbe essere rappresentato da una riduzione del ricorso sistematico fra Stato e Regioni al contenzioso costituzionale. Il Governo nazionale dovrebbe smettere di sfidare continuamente le Regioni impugnando le leggi regionali e le Regioni sarebbe opportuno che interrompessero la prassi di contestare sistematicamente le leggi statali innanzi alla Corte Costituzionale, realizzando spesso un fronte comune fra gli enti regionali.

Un esempio in tal senso è quello della Regione Siciliana: in Sicilia, ai sensi dell'ex- articolo 27 dello Statuto Siciliano, resisteva la “ figura del Commissario dello Stato” , nonostante la riforma del Titolo V del 2001 avesse trasformato in tutte le altre Regioni il controllo sulle leggi regionali da preventivo a successivo. Il Commissario dello Stato , soprattutto negli ultimi anni, si “ caratterizzava” per un’opera di “frequente” impugnativa nei confronti delle leggi regionali. L’Assemblea regionale siciliana sembrava essere “ sotto tutela”. La Corte Costituzionale talvolta accoglieva le obiezioni del Commissario dello Stato mentre in altre occasioni era favorevole alle tesi della Regione Siciliana.

In un recente giudizio di legittimità costituzionale in via principale avviato dalla Regione Siciliana contro un’impugnativa del Commissario dello

Stato, la Corte Costituzionale, con l'ordinanza n.114 del 2014, ha abolito il Commissario dello Stato presso la Regione Siciliana.

Come conseguenza di tutto ciò il controllo sulle leggi regionali siciliane, come per le altre Regioni italiane, da preventivo si è trasformato in successivo. Tuttavia ancor oggi lo Stato frequentemente impugna le leggi regionali, nonostante ampi confronti di natura politica ; il ricorso presso la Corte Costituzionale è usato dal Governo nazionale come “ arma di ricatto” nei confronti della Regione Siciliana per “costringerla” ad adeguarsi alla richieste dello Stato.

E' vero che in alcune occasioni la Regione Siciliana difende “ in modo distorto” le proprie prerogative (esempio la legge regionale sulla riforma delle Province in cui la Sicilia basterebbe che si adeguasse alla riforma Del Rio senza cercare” inutili scorciatoie” che stanno provocando danni alle istituzioni ed al personale!) ma è indubbio che spesso lo Stato viola il principio della leale collaborazione soprattutto in tema di scelte economiche.

Peraltro il sistema regionale e locale è tra quelli che soffrono maggiormente la crisi dei partiti politici. La scomparsa dei maggiori partiti politici ,come conseguenza di tangentopoli, o in qualche modo la loro trasformazione, costituisce a mio giudizio la principale causa della crisi del sistema istituzionale italiano.

“ Senza una riedita organizzazione dei partiti politici, le istituzioni politiche non possono funzionare a dovere, mancando di quella spinta

ideale, di quella ricerca di unità, di quel controllo reciproco che soli possono garantire che la macchina istituzionale possa funzionare senza ingrapparsi di continuo ... Solo radicando i partiti nel territorio, si possono realizzare quelle condizioni di autonomia politica senza le quali le altre autonomie – legislativa, amministrativa e finanziaria- hanno davvero poco senso” (Bin).

Sempre più anche quel che resta dei partiti tradizionali è strutturato secondo logiche centralistiche; quasi tutti gli esponenti politici eletti a livello locale o regionale ambiscono per carriera a proiettarsi a livello nazionale.

Le Regioni sono state create come enti politici, la cui massima espressione dovrebbe essere rappresentata dall'autonomia legislativa; qualora le forze politiche locali, come oggi avviene, non dispongano di adeguata autonomia dalle strutture centrali delle formazioni politiche, è ovvio che l'intero sistema delle autonomie ne soffre!

La situazione attuale e le possibilità future delle Regioni in Italia

Come è a tutti noto è in corso una fase di profonda revisione costituzionale delle norme del Titolo V. In questa sede mi limiterò soltanto a considerazioni di ordine generale.

Il Titolo V della Costituzione subì una profonda revisione nel 2001. A distanza di appena un quindicennio è probabile che le norme sulle Regioni subiscano radicali modificazioni; addirittura da più parti si ipotizza un “cambiamento epocale”. Nel 2001 la tendenza assolutamente prevalente fu quella “ del federalismo a tutti i costi” mentre nel 2016 l’impostazione che sembra seguire il legislatore costituente è quella “ del ritorno al centro a tutti i costi”.

E’ da premettere che in Italia le Regioni non sono mai state viste con favore dall’opinione pubblica, essendo stato sempre assai insufficiente il dibattito sull’opportunità e le motivazioni del regionalismo.

D’altronde l’introduzione delle Regioni nel sistema istituzionale italiano operato dalla Costituzione del 1947 non fu espressione di un sentimento politico presente nel popolo italiano! E’ da collegare anche a questa mancanza di slancio vitale il ritardo (circa 30 anni !) con cui furono realizzate le Regioni.

In Germania ad esempio le diverse riforme della Costituzione tedesca in materia di federalismo hanno probabilmente ridotto gli spazi di autonomia dei Lander. Per alcuni aspetti le Regioni italiane hanno visto riconosciute anche condizioni migliori rispetto ai Lander tedeschi!

Tuttavia in Germania non sarebbe possibile mettere in discussione il carattere federale dello Stato e l'articolazione della Repubblica in Bund ed in Lander (in tal senso esiste un limite alla revisione costituzionale previsto dal terzo comma dell'articolo 79 della Costituzione tedesca!).

“..L'idea stessa di un'organizzazione federale dello Stato rappresenta una parte del patrimonio culturale e della tradizione politica tedesca. Si tratta di un sentimento profondo del popolo tedesco” (Mangiameli).

In Italia, invece, la realizzazione delle Regioni fu “ piegata ai bisogni della classe politica” senza alcun rispetto per il disegno autonomistico della Costituzione e della funzione democratica che il nuovo ente avrebbe dovuto realizzare nei confronti della Repubblica.

La legislazione dello Stato italiano si sarebbe dovuta adeguare alle esigenze dell'autonomia e del decentramento mentre quest'estraneità delle Regioni vissuta a livello centrale ha comportato una riduzione complessiva delle competenze legislative ed amministrative dell' istituto autonomistico regionale ed ad una considerazione negativa nei confronti della spesa regionale considerata sostanzialmente clientelare.

D'altronde l'istituzione delle Regioni non ha prodotto un'inversione di tendenza nell'opinione pubblica. Sembra che i cittadini continuino a privilegiare una visione centralistica dello Stato rispetto ad un'impostazione autonomistica incentrata sulle Regioni.

Nonostante tutto ciò, la forma di Stato individuata dalla Costituzione del 1948 appare la più rispondente alle esigenze della società italiana anche per gli sviluppi dei processi di integrazione economica ed istituzionale realizzatisi o in corso di realizzazione in questi ultimi anni.

L'Assemblea Costituente, come forma di Stato, individuò alcuni principi che caratterizzano l'azione dell'amministrazione pubblica quali ad esempio : la democrazia politica, l'autonomia istituzionale, il decentramento amministrativo e la responsabilità economica, politica, istituzionale.

Tali principi appaiono particolarmente attuali rispetto ai processi di internazionalizzazione dell'economia in corso anche in riferimento al processo di integrazione europea. Soprattutto per quanto concerne lo sviluppo dell'Unione europea, all'interno dello Stato appare necessario distribuire i compiti fra diverse entità. E' preferibile un'organizzazione interna basata sul federalismo o sul regionalismo rispetto ad una visione centralizzata dello Stato!

L'idea che ci sia un Governo centrale che possa svolgere da solo tutti i compiti statali (di interesse generale o nazionale), perciò, rappresenta un errore! .

Il neo-centralismo che sembra sottendere alla riforma costituzionale del Titolo V appare la conseguenza di sentimenti sbagliati. Tale visione è stata molto influenzata dai mass-media costantemente impegnati in un'opera

denigratoria nei confronti delle Regioni con notevoli refluenze nell'opinione pubblica.

La classe politica regionale, spesso non all'altezza dei compiti affidateli, (anche se c'è da dubitare che tale considerazione valga soltanto per quella regionale!) sta facendo mettere in discussione l'istituto autonomistico regionale. Trattasi di due piani completamente diversi!

“ Gli stessi interessi nazionali hanno assunto una duplice direzione: per un verso, essi sono espressi dai bisogni politici della comunità interna e richiedono un'autorità di riferimento a cui il cittadino può rivolgersi per ricevere una risposta concreta alla sua domanda di servizi, prestazioni e beni pubblici; per l'altro la tutela degli interessi nazionali, in un sistema ormai aperto verso le istituzioni sovranazionali, richiede che vi sia una loro rappresentazione autorevole in quelle sedi in cui si svolge la mediazione con gli interessi degli altri Stati”. (Mangiameli)

La polarità fra Stato e Regioni appare quella che meglio risponde alle due esigenze testè rappresentate.

La riforma costituzionale risolve i problemi del regionalismo italiano?

E' chiaro che un confronto sui problemi del regionalismo italiano non può prescindere da un esame della riforma costituzionale in discussione.

In questa sede si procederà a brevi accenni e soprattutto si cercheranno di fornire osservazioni di carattere generale.

E' da premettere che l'attenzione alla riforma costituzionale deve essere scevra da pregiudizi e da impostazioni precostituite.

Non si può non notare che il progetto di revisione costituzionale non appare né chiaro né coerente e soprattutto non sembra ipotizzare soluzioni ai problemi istituzionali più urgenti emersi a seguito della crisi economica.

Per quanto concerne la politica interna non emergono chiaramente i rapporti fra i diversi livelli di governo (Stato, Regioni, Comuni, Città metropolitane) né si definiscono con precisione i diversi organismi che avranno il compito di rappresentare gli interessi nazionali nelle sedi sopranazionali ed internazionali.

Il testo in esame peraltro non sembra prestare adeguata attenzione alla tematica della riorganizzazione dell'amministrazione pubblica né tantomeno individua le diverse responsabilità fra gli enti che operano nell'ambito della finanza pubblica.

Sembra che i rapporti fra Stato e Regioni siano affidati soltanto ad una redistribuzione delle competenze legislative in favore della legislazione statale. Si sopprime la competenza concorrente, si ripristinano i principi generali per alcune materie, si stabilisce la clausola di supremazia etc. In

sostanza sembra che le relazioni fra Stato e Regioni nell'ambito delle politiche pubbliche saranno basate soltanto sul principio di gerarchia.

In tal senso il legislatore costituente non sembra rendersi conto che il riparto delle competenze , come elemento discriminante nei rapporti fra Stato e Regioni, negli altri Stati è stato superato essendo stato considerato di difficile applicazione . La stessa Unione Europea sembra essere dell'avviso che i poteri pubblici, intesi nel loro insieme, debbano promuovere politiche.

Nell'ambito degli interventi pubblici esisteranno competenze della struttura centrale (Stato) che dovrà assicurare il carattere unitario dell'intervento e competenze delle strutture periferiche (Regioni, Comunità Autonome, Lander) che avranno il compito di adeguare le politiche pubbliche alle esigenze del territorio.

Lo Stato avrebbe il compito di occuparsi di tutto ciò che riguarda l'unificazione e l'omogeneità degli interventi mentre le Regioni dovrebbero curare gli elementi di differenziazione, di programmazione e di realizzazione degli interventi medesimi.

Pertanto le relazioni fra Stato e Regioni dovrebbero muoversi secondo schemi collaborativi e paritari. Il regionalismo può avere un senso soltanto se esiste un dialogo politico fra organi centrali e periferici anche se non sembra questa la filosofia privilegiata dalla riforma costituzionale in discussione.

Non si tratta di affermare la superiorità dello Stato nei confronti delle Regioni, riportando quante più competenze legislative possibili nell'ambito statale e fissando una clausola di superiorità dello Stato nei confronti delle Regioni ma di instaurare un clima collaborativo fra organismi centrali e periferici

L'ipotesi di riforma costituzionale d'altronde non sembra ridimensionare il ruolo della Corte Costituzionale ed anzi è probabile che venga potenziato, date le incertezze del testo legislativo in esame .

.

Probabilmente il contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni non diminuirà ed anzi c'è il serio rischio che si incrementerà. Sembra che il riparto delle competenze e la relativa flessibilità in ultima istanza saranno affidati alla Corte Costituzionale. Pertanto non ci discosteremo molto da quanto è avvenuto dopo il 1970, anno di costituzione delle Regioni ordinarie, e dopo la revisione del Titolo V, realizzatasi nel 2001.

L'attuazione del principio di “leale collaborazione” non può essere compito, come è stato fin ad oggi, della giurisprudenza della Corte Costituzionale ma deve costituire la premessa dei rapporti fra Stato ed autonomie territoriali, ed in primo luogo le Regioni.

Come avevano auspicato molti costituzionalisti, la realizzazione del principio di “leale collaborazione” potrebbe essere affidato all'istituendo Senato delle Autonomie. Il nuovo organismo dovrebbe rappresentare una

seconda Camera legislativa per determinate materie mentre svolgerebbe una funzione di controllo e di garanzia per altre competenze.

Il testo costituzionale in discussione, invece, privilegia in molti ambiti di competenze fra Stato e Regioni(in cui sarebbe stato opportuno ricorrere al procedimento legislativo “ bicamerale” delineato dalla nuova Costituzione), il procedimento “ monocamerale ”.

Mentre il procedimento “bicamerale” metterebbe in uno stato di parità i membri della Camera e del Senato delle Autonomie, espressione delle autonomie territoriali, il procedimento “ monocamerale “ prevede che qualsiasi proposta del Senato sia superabile con il voto a maggioranza assoluta dei componenti della Camera.

Anche in tema di autonomia finanziaria probabilmente la situazione rimarrà inalterata con la riforma costituzionale .

A differenza di quanto prevedeva, almeno teoricamente, la riforma del 2001(basti pensare che dalle modifiche all’articolo 119 della Costituzione ne derivò la legge nazionale 42/2009 in materia di federalismo fiscale con i successivi Decreti attuativi), il testo costituzionale in esame ribadisce che l’autonomia finanziaria delle Regioni dipende dallo Stato.

Allo Stato infatti spetterà la determinazione del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, oltre che la fissazione degli

“ indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza nell’esercizio delle funzioni pubbliche”.

Si può concludere che come impressione iniziale anche con la riforma costituzionale il futuro del regionalismo italiano rimarrà piuttosto incerto.