

Unità e differenziazione: il problema costituzionale e le prospettive*

di Roberto Bin

1. Il presente come storia. Unità e differenziazione nel disegno dei costituenti.

Autonomia legislativa e autonomia politica delle regioni sono un binomio spesso ricorrente nei discorsi dei nostri costituenti. Perché dotare le regioni del potere di emanare leggi? La risposta era chiara: perché questa era la condizione per assicurare l'autonomia politica dei territori. Nell'incertezza di chi avrebbe vinto le fatidiche elezioni del 18 aprile 1948 e nel timore che, restando sconfitti, si chiudessero tutti gli spazi di azione politica, ecco che l'idea di dotare le regioni – quelle da sempre “rosse” e quelle da sempre “bianche”, in primo luogo – di autonomia politica significava la garanzia di sopravvivenza degli sconfitti, la possibilità di arroccarsi nei propri territori, allevare una classe dirigente indipendente e mostrare a tutti che esiste un altro modo di governare, e di governare meglio. Autonomia significa differenziazione. Ma perché ciò fosse possibile era indispensabile che l'amministrazione regionale fosse liberata dalla sottoposizione al Governo e alla sua amministrazione – quella sottoposizione gerarchica che era tipica dell'autarchia comunale: «l'unicità della sorgente del potere esige una unità di azione ed una eguaglianza di effetti»¹. Come disse G. Ambrosini², «non basterebbe l'istituto del decentramento burocratico, né basterebbe l'istituto del decentramento autarchico, il quale assegnerebbe dei compiti ad un nuovo ente autarchico ma lasciandolo esposto alle pressioni e all'ingerenza del potere centrale e dei governanti. Occorre quindi ricorrere all'adozione dell'istituto dell'autonomia politica regionale».

L'autonomia amministrativa non può non avere sopra di sé la legge, come titolo di legittimazione e guida alla sua azione: lo pretende il principio di legalità. Ma se la legge è e resta quella statale, l'autonomia politica della regione è azzerata, dipendendo la sua amministrazione dalle scelte politiche imposte dal Governo e dalla sua maggioranza. Ecco perché le regioni devono essere dotate di potestà legislativa:

* Questo scritto costituisce una prima versione *draft* dello studio dal titolo *L'unità e la differenziazione nel quadro dell'organizzazione pluralistica dell'ordinamento istituzionale*, svolto per incarico della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nell'ambito della ricerca “Un nuovo regionalismo per l'Italia di domani. Le Regioni italiane a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie”.

¹ G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova 1969, 39.

² Relatore nella seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, 27 luglio 1946.

«se la regione si deve creare, essa deve essere munita di una autonomia politica o legislativa, perché altrimenti si creerebbe una superstruttura non giovevole»³.

Ma la differenziazione sin dove può essere tollerata da uno Stato che si vuole pur sempre unitario? Per i costituenti, che avevano rifiutato qualsiasi ipotesi di federalismo in nome dell'unità nazionale così faticosamente conquistata, il problema del rapporto tra autonomia e unità era assolutamente centrale. Siccome però l'autonomia era vista essenzialmente come autonomia legislativa, le esigenze di unità erano anch'esse proiettate sul piano della legislazione: prendevano forma nella inderogabilità dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e nel regime dei controlli governativi sulle leggi regionali.

Anche le esigenze di collaborazione erano presenti nei lavori della Costituente. Non lo si ricorda più, ma il Senato era dai più visto come la Camera di rappresentanza dei territori, pienamente inserita nella formazione delle leggi. Il che era del tutto coerente con il principio di supremazia della legge statale su quella regionale, perché la legge statale sarebbe stata il frutto di collaborazione tra i diversi livelli di governo. Ma il Senato non poteva nascere come organo di rappresentanza delle regioni, perché queste non esistevano: avrebbero dovuto essere create in seguito con leggi che spetta al Parlamento approvare: ad un Parlamento senza Senato?

L'assetto regionale concepito dai costituenti peccava indubbiamente di astrattezza. Le regioni erano il frutto di una forte esigenza di pluralismo politico, ma erano un'invenzione sia sotto il profilo giuridico (mai si era ancora visto uno Stato "regionale"), sia, e soprattutto, da punto di vista geografico-politico-amministrativo. Spesso nei lavori della Costituente, davanti ai ripetuti tentativi di proporre "nuove regioni" (la Daunia, l'Emilia Lunese ecc.), si fece appello al ritorno alle "regioni storiche tradizionali": che però non erano mai esistite se non negli annuari statistici. Un disegno astratto, dunque, quello delle regioni: ma non è stato questo il principale handicap allo sviluppo dell'esperienza regionale.

L'ordinamento giuridico italiano, che era transitato senza rilevanti mutamenti dal fascismo alla Repubblica, avrebbe dovuto adeguarsi «alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle regioni» entro il 1950; le regioni avrebbero dovuto essere costituite entro il 1948 e a quel punto anche la riforma del Senato avrebbe potuto compiersi. Invece le regioni ordinarie furono istituite solo nel 1970: nel frattempo l'ordinamento giuridico italiano si consolidò e rinnovò secondo la visione di uno Stato centralistico e burocratico, del tutto ignaro

³ Così A. Bozzi, intervenendo nella seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, 29 luglio 1946.

dell'esistenza dell'autonomia. Le quattro, e poi cinque, Regioni a Statuto speciale vivacchiarono scavandosi piccoli spazi nel corpo legislativo italiano che cresceva in forza di leggi approvate da un Parlamento in cui i territori non avevano alcuna voce. Una legislazione centralizzata si è così rafforzata, sviluppando laddove necessario una rete di amministrazioni decentrate, tutte dipendenti gerarchicamente dal Governo e prevalentemente articolate a livello provinciale.

2. Differenziazione e eguaglianza.

Fino alla riforma costituzionale del 2001 non fu lasciato spazio alcuno alla differenziazione delle regioni, e perciò neppure alla loro autonomia politica. Il dogma è sempre stato quello dell'eguaglianza delle regioni: le regioni dovevano essere trattate tutte allo stesso modo, titolari delle stesse competenze, sottoposte agli stessi limiti e controlli. Se l'autonomia significa differenziazione, l'eguaglianza comporta il livellamento dell'autonomia. Questa idea è profondamente sbagliata e perfettamente coerente con una visione centralistica del governo. È una vecchia idea che già prima dell'Unità di Italia aveva bloccato qualsiasi tentativo di riforma del sistema comunale, caratterizzato in Piemonte e in Lombardia (allora come ancora oggi) da un elevatissimo numero di comuni piccoli e piccolissimi. Il problema è sempre stato questo: se si potevano differenziare le competenze dei comuni in base alla loro dimensione demografica, o se ai piccoli comuni montani si dovessero riconoscere le stesse attribuzioni dei comuni maggiori. Il Consiglio di Stato prima (1852) e Santi Romano poi (1908) dissero di no, sostennero l'idea – sbagliata e alquanto disastrosa per la storia d'Italia - che, come i cittadini devono essere tutti eguali davanti alla legge, così dev'essere anche per i comuni, anch'essi tutti eguali nelle loro attribuzioni, piccolissimi o grandissimi che essi fossero.

Qui si scorge l'inganno. Sembra che l'eguaglianza di regime cui sono sottoposti gli enti territoriali sia la condizione dell'eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti "di prestazione". I due piani sono invece del tutto distinti. Attribuire le stesse risorse finanziarie e le stesse competenze amministrative alle regioni non significa affatto che tutti i cittadini siano messi nelle stesse condizioni di godimento delle prestazioni pubbliche. Che non sia affatto vero lo dimostra la realtà di oggi: la sanità corrisponde alle condizioni di eguaglianza appena descritte (stesse competenze, stessi finanziamenti), ma ci sono regioni in cui i cittadini godono di livelli di prestazione che altrove non sono affatto garantiti. La pandemia sta rivelando profonde differenze nella risposta degli apparati sanitari, tutti cresciuti nello stesso quadro di funzioni attribuite e di spesa capitaria garantita. L'eguaglianza nei diritti non è garantita dalla parità delle attribuzioni e dei livelli di autonomia. E forse, quando l'emergenza sarà

passata, avremo modo di misurare la diversa prestazione fornita dalle singole amministrazioni sanitarie regionali, che sono cresciute seguendo modelli diversi, pur tutti compatibili con un quadro unitario di poteri e regole⁴.

Sono “eguali” le autonomie in Italia? Chiunque risponderebbe di no, ma non la legge: che il Comune di Milano disponga di adeguati servizi tecnici e il comune di un fondovalle isolato e spopolato no, non sembra dover avere conseguenze; è invece le ha, e il disastro ambientale e territoriale del nostro Paese ne è la prova. Lo dimostrano le periferie costruite in Italia in epoca repubblicana, una vergogna in cui le chiese si confondono con le stazioni di rifornimento e le case si mescolano ai capannoni: sono il frutto di un’autonomia data ai comuni che non avevano le risorse organizzative, conoscitive, culturali e politiche - talvolta anche morali - per fronteggiare gli interessi privati, interessi troppo vicini all’amministrazione per essere governati nell’interesse pubblico.

Lo stesso malinteso principio di eguaglianza è stato imposto alle regioni: alle regioni a statuto ordinario, sottoposte tutte allo stesso regime giuridico, il “diritto comune”; e di riflesso anche alle regioni a statuto speciale, che spesso si sono sentite superate, nel livello di autonomia concesso di fatto (e di diritto giurisprudenziale), dalle regioni ordinarie.

Quando, nel 1970, le regioni ordinarie avviarono – con deprecabile ritardo di ventidue anni - la loro storia, la situazione si rivelò drammatica, perché un ente nuovo, tutto ancora da costruire, avrebbe dovuto entrare in funzione esercitando funzioni importanti, anche legislative, incuneandosi nella struttura piramidale dell’amministrazione pubblica cementata da più di un secolo di centralismo assoluto. Alcune regioni erano pronte, adeguate al progetto politico dell’autonomia regionale tracciato dalla costituente, fornite di una classe politica ispirata, se non preparata, e pronta a impostare una propria visione dell’autonomia. Altre assolutamente no. In Calabria scoppiò la guerra civile, “Boia chi molla” guidava l’insurrezione fascista di Reggio Calabria che vedeva sfuggire la prospettiva di diventare il capoluogo regionale. In Abruzzo non fu molto diverso. La Campania, per tutta la prima legislatura, non riuscì a dotarsi di un esecutivo che durasse in carica più del tempo impiegato a costituirlo⁵. In questa situazione, l’applicazione del principio di eguaglianza alle autonomie ordinarie ha avuto una conseguenza inevitabile: i poteri conferiti alle regioni, a tutte le regioni indistintamente, furono parametrati sulla capacità dell’ultima di esse, certo

⁴ Cfr. S. ROMANO, *Il Comune*, in V. E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, II, Milano 1908, p. 512

⁵ Indicativi i dati raccolti in R. BIN, *Le crisi di Giunta nell’esperienza della prima legislatura delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in “Le Regioni”, 1976, fasc. 3 pag. 425 ss.

non della prima. Questo principio improntò l'azione del Governo nella fase di prima attuazione del trasferimento delle funzioni. Era un atteggiamento di prudenza ovvio, sensato, persino apprezzabile: e infatti la Corte l'ha apprezzato, assumendo la difesa di quello che si è chiamato allora il "ritaglio delle materie", la tecnica per cui si dava alle regioni solo quello che era di "interesse regionale", cioè adeguato alle capacità regolative e amministrative accreditabili ad una regione astrattamente concepita, con tutte le precauzioni del caso; il resto restava prudentemente trattenuto dallo Stato.

3. Non tutto passa per l'autonomia legislativa.

Nell'impostazione seguita dai costituenti, l'equilibrio tra le esigenze unitarie e le esigenze di differenziazione ed autonomia è riassunto nella disciplina della potestà legislativa regionale. La legge regionale è considerata premessa indispensabile dell'autonomia politica e amministrativa; le esigenze di unità sono riassunte nei rapporti tra legge statale e legge regionale, nonché nei controlli a cui questa è sottoposta.

Ancora una volta il modello tracciato dall'Assemblea costituente è chiaro e lineare. I diversi livelli di autonomia legislativa (esclusiva, concorrente, d'attuazione) sono segnati dalla diversità del vincolo rappresentato dalla legislazione statale: i principi generali dell'ordinamento, le norme fondamentali delle grandi riforme, i principi fondamentali della legislazione nella materia, ecc. Questi limiti sono vigilati dal Governo attraverso il meccanismo del controllo preventivo delle leggi regionali, una procedura in parte "contrattata", che è stata in vigore sino alla riforma del 2001: sono considerati limiti di legittimità, come tali verificabili da un giudice imparziale, la Corte costituzionale. Accanto ad essi, nel disegno dei costituenti erano inseriti anche dei limiti "elastici", attinenti al merito politico e ai possibili conflitti di indirizzo che potevano insorgere a causa di qualche legge regionale. L'unità politica della Nazione poteva essere allora raggiunta solo attraverso un voto della massima istanza democratica del Paese, cioè il Parlamento. È a tutti noto che il controllo di merito non è mai stato attivato, essendo stato ogni conflitto tra Governo e regioni convertito in un conflitto sulla competenza, e quindi sottoposta alla Corte costituzionale come questione di legittimità.

Con la riforma del 2001 si elimina il controllo preventivo delle leggi regionali – e quindi si è dissolto anche quel tanto di collaborazione che in esso era venuto a svilupparsi. Però il sistema dei limiti e il controllo giurisdizionale della Corte costituzionale non sono cambiati, almeno concettualmente.

Quello che però cambia nella realtà è il rapporto tra legislazione e attività amministrativa. Nel disegno costituzionale del 1948 le funzioni amministrative erano legate a doppia mandata alle funzioni legislative: il principio del «parallelismo delle funzioni» esprimeva egregiamente questa impostazione (dove le regioni hanno funzioni legislative, lì hanno anche competenze amministrative; laddove lo Stato delega alle regioni funzioni amministrative, le regioni possono anche legiferare, in modo da non lasciare la propria amministrazione “scoperta” dall’ombrello delle legalità).

La riforma del 2001 ha sganciato le funzioni amministrative regionali dal principio di parallelismo: le funzioni regionali sono attribuite non come completamento delle funzioni legislative (che restano ripartite tra Stato e regioni sulla base dell’arcaico e inefficiente criterio delle “materie”), ma sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Che cosa implicasse questo radicale mutamento non lo si è mai ben realizzato, così come non è mai stato chiarito se era sostenibile questo regime di sdoppiamento tra potestà legislativa e potestà amministrativa, in un sistema che resta pur sempre dominato dal principio di legalità: ma la risposta offerta dalla giurisprudenza costituzionale ha risolto in radice questo tipo di dubbi teorici, rimescolando le carte e, tra l’altro, applicando anche al riparto delle funzioni legislative i principi di sussidiarietà.

La legge ha così perso quella centralità nel sistema dei rapporti tra Stato e regioni che le aveva attribuito la Costituzione e che era stata sostenibile per molti decenni. Bisogna sottolineare che questo risultato non è prodotto solo dal mutamento delle relazioni tra Stato e regioni, ma è la conseguenza di un fenomeno che ha radici più lontane ed effetti assai più ampi. È il processo di trasformazione della funzione legislativa che ha allontanato di molto l’immagine della “legge”, che era impressa nella mente dei nostri costituenti, dall’uso attuale dello strumento: una legge sempre meno ordinamentale e “di sistema”, da cui è possibile evincere “principi” e norme generali attorno a cui costruire l’unità dell’ordinamento giuridico, trasformata in strumento di intervento puntuale ad alto contenuto “tecnico”; una legge, quindi, che non ha lo scopo di concorrere a costruire una disciplina omogenea e sistematica, ma che è volta a perseguire obiettivi circoscritti comprensibili solo nell’ambito di strategie politiche, amministrative, finanziarie, di innovazione tecnologica ecc. A questo, che è un fenomeno di vasto respiro che si riscontra in tutte le democrazie avanzate già da qualche decennio, si accompagna un fenomeno molto più locale, che è la pessima tecnica legislativa dominante nella produzione normativa italiana, quasi sempre di carattere emergenziale. In un panorama così caratterizzato,

è piuttosto difficile mantenere viva l'immagine della centralità della legge come principio di sistema capace di ordinare le relazioni tra i livelli di governo.

La stessa giurisprudenza costituzionale ha concorso alla trasformazione del quadro d'insieme. L'abbandono della distinzione "statica" principio-dettaglio come fondamentale strumento ordinatore delle relazioni tra Stato e regioni, ha portato ben prima della riforma del 2001 a guardare a un fattore "dinamico" costituito dall'indirizzo politico: non più alle norme è rivolta la sua attenzione, ma piuttosto agli obiettivi politici e politico-amministrativi. Tutta la giurisprudenza sul c.d. «interesse nazionale» e sulla «funzione di indirizzo e coordinamento», sviluppatasi in particolare nei due decenni precedenti alla riforma costituzionale, si è così saldata alla sua giurisprudenza successiva che, pur cambiando radicalmente il "nome" (non si è più accennato all'«interesse nazionale» o all'«indirizzo e coordinamento») ha sostanzialmente mantenuto la "cosa", espressa nel «principio di sussidiarietà» e nella sua forza di attrazione al centro, forza che fa sentire i suoi invincibili effetti sia nelle funzioni amministrative che nella legislazione.

4. Politica e amministrazione, la nuova centralità.

Negli anni della crisi finanziaria si è accentuata la tendenza, da tempo in atto, a promuovere una legislazione di tipo provvedimentale e a carattere emergenziale. L'uso massiccio della decretazione d'urgenza e il ricorso sistematico alla delegazione legislativa hanno definitivamente spostato la funzione legislativa in capo al Governo. Ciò ha in parte sdrammatizzato il problema della partecipazione delle regioni al procedimento legislativo, che in precedenza era stato l'alfa di ogni progetto di riforma del sistema costituzionale. In ciò la svalutazione del ruolo del Parlamento come legislatore, che è pur sempre un fenomeno di grave distorsione della forma di governo, ha posto su basi del tutto diverse il ruolo delle regioni nella formazione delle politiche pubbliche nazionali.

Qui emerge con evidenza il ruolo che hanno assunto la Conferenza Stato-Regioni e le altre conferenze. Ad altri spetta il compito di esaminare la loro attività. In questa sede, però, non si può mancare di rilevare che il momento di unità del Paese è stato riconosciuto sempre di più nel «sistema delle Conferenze». In qualche modo questa è la conseguenza della trasformazione a cui si è accennato in precedenza: man mano si è dissolta la legislazione ordinamentale, che almeno in linea di massima poteva alimentare l'idea che fosse la legge il vertice del sistema e in essa fossero contenuti i principia della legislazione conseguente, statale o regionale che fosse, e questa è stata sostituita da una attività di normazione – d'urgenza, delegata,

provvedimentale, d'indirizzo, pianificatrice ecc. – che nasceva nel Governo: nella stessa misura il Governo ha colto il vantaggio di poter concertare i suoi provvedimenti con le regioni e con le rappresentanze delle autonomie. Accordi e intese hanno preceduto la emanazione degli atti: e quando questi hanno dovuto assumere forme legislative e affrontare quindi un procedimento di approvazione in Parlamento, le regioni si sono trovate spiazzate, perché – come la Corte costituzionale ha sentenziato in innumerevoli occasioni – la sovranità parlamentare non poteva piegarsi ai preventivi accordi intrecciati dal Governo con le autonomie.

La «legislazione motorizzata» - come l'aveva chiamata Carl Schmitt già nel primo Dopoguerra – si è talmente diffusa che ormai il fine politico che l'ispira – cioè l'obiettivo che si intende perseguire – è perfettamente saldato allo strumento normativo adottato. Il consenso che la Conferenza raggiunge nel merito del provvedimento è anche un consenso nel merito dell'indirizzo politico perseguito dal Governo. Rispetto ad esso il Parlamento è inevitabilmente posto ai margini, come lo è anche lo strumento che esprime la sua “sovranità”, la legge.

È appena il caso di notare che la perdita di centralità della legge non è un fenomeno che si avverta solo a livello statale. Anche nelle regioni la legge è uno strumento che non ha più la rilevanza che le veniva riconosciuta nelle prime legislature. A quei tempi era molto lo spazio che le riviste giuridiche specializzate – perché dedicate alle autonomie regionali o perché rivolte agli specifici settori di competenza regionale – assegnavano alle rassegne di legislazione regionale, per porre a confronto i diversi modelli di intervento. Ora ciò non accade più. Anche la legislazione regionale si è ritratta su una funzione organizzativa e servente le azioni amministrative decise dai vertici politici. È una legislazione ampiamente provvedimentale, che talvolta cozza contro i limiti di competenza senza quasi mai sollevare grandi conflitti di indirizzo politico. Se si scorrono i repertori legislativi si resta impressionati dalla scarsità, anche numerica, della legislazione regionale. Quella legislazione, che nell'immaginazione del nostro costituente avrebbe dovuto esprimere e fondare l'autonomia politica della regione, è ormai, al pari della legislazione statale, uno strumento piuttosto informe di esecuzione di indirizzi politici che non necessariamente – anzi, molto raramente – si esprimono in forma di legge.

5. Unità e autonomia: dalla separazione alla collaborazione.

La dialettica tra unità e autonomia, che è la chiave suggerita dalla Corte costituzionale per leggere correttamente l'art. 5 Cost., eretto a perno immobile (cioè: non sfiorato dalla riforma del 2001) dell'intero sistema, non si svolge più nell'ambito

della legislazione e delle complicate relazioni tra legge statale e legge regionale. La dialettica si è trasferita in una dimensione politico-amministrativa. La parola chiave è leale collaborazione ed è la via suggerita con forza dalla stessa Corte costituzionale. Sotto questo profilo le parole più dotate di un «tono costituzionale» sono quelle contenute nella sentenza 303/2003, che riguardava la programmazione delle grandi opere. È una sentenza giustamente celebre, perché riscrive le regole costituzionali in un sistema non più caratterizzato dal riparto a priori delle funzioni legislative, ma dal concorso “cooperativo” dei diversi livelli di governo nella specificazione degli obiettivi programmatici e degli strumenti attuativi. Ogni questione di rilevanza nazionale, prima ancora di essere presentata al Parlamento, laddove necessario, viene discussa dal Governo con le regioni; ed anche con le singole regioni, se si tratta di questioni localizzabili. Di tutto ciò non c’è parola nella Costituzione, neppure dopo la riforma del 2001, ma è disciplinato nella giurisprudenza costituzionale. Il “sistema delle Conferenze” è la sede istituzionale in cui la cooperazione interistituzionale deve svolgersi.

Chi studia le attività delle Conferenze può facilmente indicare gli episodi più significativi di questa collaborazione. Quel che qui interessa è notare come essa abbia trasformato il modo stesso di intendere il rapporto tra unità e differenziazione. Non solo questo rapporto non passa più per le relazioni tra i diversi livelli di legislazione, ma si è anche liberato di tutti quegli aspetti problematici che si ricollegano all’apparato di procedure e di competenze, scritte nella Costituzione e nei regolamenti parlamentari, che da sempre caratterizza l’approvazione degli atti legislativi e da cui la voce delle regioni e delle autonomie è stata sistematicamente esclusa. La leale collaborazione si svolge in un contesto caratterizzato da bassa o bassissima formalizzazione, con tutti i vantaggi e gli svantaggi che ne conseguono: è un rapporto essenzialmente politico che si fonda integralmente sulla volontà delle parti di collaborare per raggiungere un determinato risultato. Un rapporto che si svolge fuori delle forme costituzionali anche se, come ripete la Corte costituzionale in ogni occasione, interpreta perfettamente lo “spirito” della Costituzione, cioè la “dialettica” contenuta nel suo articolo 5.

Quello che più colpisce - e che dovrebbe stimolare una attenta riflessione sul ruolo che ricopre, in un sistema istituzionale dinamico, la formalizzazione delle relazioni che vi si sviluppano “spontaneamente” in nuove regole costituzionali - è che il lavoro delle Conferenze si svolge in un ambiente di bassissima formalizzazione, cioè in un quadro di regole e procedure estremamente rarefatto. Il modo in cui opera la dialettica tra unità e autonomia è ampiamente de-costituzionalizzato. Il che però significa anche che è piuttosto incerto, dato che, come si è appena sottolineato, si

basa per intero sulla volontà delle parti di collaborare e sulla convenienza che esse ne traggono. Questi sono i vantaggi e i limiti della costruzione di sistemi di relazioni intra-istituzionali basati su strumenti di tipo convenzionale “a bassa formalizzazione”. Così si è evoluto il sistema di governo della Comunità e poi dell’Unione europea, in cui la sperimentazione di relazioni innovative tra le istituzioni ha sempre anticipato il loro consolidamento nei Trattati⁶; così si è assestato il sistema della devolution nel Regno Unito, ampiamente basato sul sistema di accordi e convenzioni intergovernative⁷.

Per decenni si è ritenuto che il nodo irrisolto del sistema italiano delle autonomie stesse nella mancanza della “regionalizzazione” di uno dei rami del Parlamento, e diverse proposte di riforma costituzionale dirette ad attuare questo obiettivo sono state avanzate, alcune anche approvate dal Parlamento, nessuna però consacrata dal voto popolare. L’obiettivo è rimasto senz’altro strategico sin tanto che è stata la legge statale a rappresentare ad un tempo il momento dell’unità e la misura della differenziazione. Ci si può seriamente chiedere se oggi, mutato il quadro dei rapporti, tale obiettivo sia ancora centrale. Su ciò si ritornerà in conclusione di questo scritto.

6. L’autonomia differenziata.

Forse il risultato più apprezzabile della riforma costituzionale del 2001 è stata l’introduzione, nel “nuovo” articolo 116.3 Cost., dell’ipotesi di una differenziazione dell’autonomia concessa a singole regioni. Al tema è stata dedicata molta attenzione, ma in questa sede merita sottolineare l’incidenza che l’«autonomia differenziata» esercita sul tema dell’unità e della differenziazione.

Il principio di differenziazione si basa sull’ovvia evidenza della profonda diversità di fatto delle regioni, diversità che emerge sotto ogni profilo rilevante: differenziare la disciplina cui le regioni sono soggette non è perciò una scelta, ma una conseguenza necessaria della loro diversità, della molteplice varietà del reale, che non si ferma alle differenze “esteriori”, geografiche o socio-economiche, ma guarda anche alla capacità di governarsi e amministrarsi. Non si tratta di premiare “i migliori”, le regioni che si mostrano più “virtuose” nella gestione della propria autonomia⁸: la

⁶ Cfr. R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell’Unione europea*, Bologna, il Mulino, 2015, 51 ss.

⁷ Sul funzionamento della *Sewel Convention* si veda il rapporto del Governo scozzese sulle *Legislative Consent Motions* (<https://www.webarchive.org.uk/wayback/archive/20170609001806/http://www.gov.scot/About/Government/Sewel>). Cfr. da ultimo B. GUASTAFERRO, *Parlamenti, Corti e struttura territoriale dello Stato: il Regno Unito tra Brexit e devolution*, in *DPCE online*, 2019/4.

⁸ Così, ma in senso giustamente critico, O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, relazione al Convegno Astrid - Cranec *Autonomie regionali: specialità e differenziazioni*, Roma, 27 giugno 2017, 15 ss.

differenziazione è la conseguenza necessaria dal dato fattuale della diversità. Verrebbe da sostenere che è lo stesso principio costituzionale di eguaglianza a esigerlo: situazioni eguali vanno trattate in modo eguale, ma situazioni diverse devono essere trattate diversamente.

Ovviamente la differenziazione non può ignorare le esigenze derivanti dal principio di unità. In primo luogo, si avverte l'esigenza di moderare gli effetti dell'autonomia laddove sia necessario assicurare uniformi garanzie dei diritti a tutti i cittadini. Poco si potrebbe controbattere a questa obiezione mossa assai di frequente alle istanze di differenziazione: ma la fondamentale esigenza di eguaglianza dei cittadini nei diritti non comporta affatto la compressione dell'autonomia o la negazione della differenziazione. La riforma costituzionale del 2001 ha già provveduto ad introdurre congegni normativi progettati appositamente per regolare il bilanciamento tra differenziazione e uniformità nella tutela dei diritti: la potestà assoluta dello Stato nella "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117.2, lett. m) è poi confermata, per ciò che riguarda l'azione amministrativa delle regioni, dal potere sostitutivo riconosciuto al Governo "quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi" (art. 120.2). Pur nella scrittura non sempre controllata della riforma costituzionale del 2001, almeno questo tema appare sviluppato adeguatamente. Ma nei fatti non sembra funzionare.

Non è solo l'applicazione della norma sulla "determinazione dei livelli essenziali" delle prestazioni pubbliche a deludere. Pur faticosamente, la Conferenza Stato-Regioni è riuscita a definire i contenuti dei nuovi LEA in materia sanitaria, poi trasposti nel d.P.C.M. 12 gennaio 2017; ma del resto – e in particolare dei LIVEAS, cioè dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (previsti già dalla legge 328/2000) – non c'è ancora traccia. Si noti che la giurisprudenza ha esteso sin dall'inizio la competenza dello Stato ben al di là delle tradizionali prestazioni pubbliche (sanità, assistenza, previdenza, istruzione, edilizia residenziale ecc.), includendovi, per esempio, anche le "prestazioni" della pubblica amministrazione la sicurezza dei trasporti pubblici⁹, l'accesso pubblico ai documenti amministrativi¹⁰, la SCIA¹¹, le certificazioni ambientali e di qualità¹². Tutti questi sono però soltanto dei titoli di competenza che consentono alle leggi dello Stato di disciplinare segmenti della materia, a cui non corrispondono

⁹ Cons. Stato, sez. Cons., parere 704/2003.

¹⁰ Corte cost., sent. 399/2006.

¹¹ Corte cost., sent. 203/2012 e 121/2014.

¹² Corte cost., sent. 322/2009.

affatto strumentazioni utili a verificare che tali norme si traducano in garanzie effettive dei livelli di godimento dei diritti da parte dei cittadini. Per di più non c'è alcun sistema che assicuri la rilevazione delle situazioni locali di crisi del sistema delle prestazioni. Il che significa che la eguale tutela dei diritti, promessa dalla Costituzione su tutto il territorio nazionale, non gode di alcuna tutela sistematica, di indici applicabili e di controlli costanti. E questo – si badi bene – pur in presenza di un modello di regionalismo uniforme, quale si è avuto sino ad oggi. La preoccupante forbice che si sta allargando tra l'aspettativa di vita nelle regioni del Nord e quella nelle regioni del Sud Italia è un dato che dovrebbe allarmare e far scattare i meccanismi di controllo e reazione.

Su questa condizione di grave diseguaglianza di fatto si è abbattuta la pandemia, con le conseguenze a tutti note. È bene però sottolineare che ciò non avviene di certo a causa della differenziazione tra le regioni, che nelle competenze legislative e amministrative attualmente non c'è: la diseguaglianza è nei fatti, i diritti dei cittadini subiscono pesanti compressioni nei territori dove minore è la capacità organizzativa e amministrativa. Il problema è che le autorità centrali non sembrano capaci di esercitare le funzioni di controllo che la Costituzione assegna loro, non svolgono il necessario monitoraggio delle prestazioni effettivamente erogate, non raccolgono e forniscono dati di comparazione che – tra l'altro – servirebbero ai cittadini per rendere effettivo il controllo democratico sulle proprie amministrazioni. L'unico controllo è quello sulla spesa, che però non ci dice nulla sulla qualità delle prestazioni effettivamente erogate: anzi, il controllo sostitutivo che è provocato dai deficit dei bilanci sanitari, con il commissariamento delle regioni colpevoli, ha mirato esclusivamente al ripiano finanziario, lasciando dietro di sé un taglio della spesa sanitaria con relativa contrazione dei servizi erogati.

Quello che manca è dunque un'amministrazione centrale capace ed adeguata ai compiti che dovrebbe svolgere in base al disegno costituzionale. Le nostre amministrazioni centrali sono addestrate ad un controllo formale sugli atti, svolto in termini di rispetto delle competenze e della legalità formale: poco sanno e possono fare per monitorare la qualità dei servizi resi ai cittadini. Sono i cittadini a svolgere il controllo sulle prestazioni ricevute e – se possono farlo – “votare con i piedi”, ossia cercando nelle regioni più efficienti la qualità dei servizi che nel loro territorio non è assicurata. La burocrazia si limita a controllare che tutto ciò si svolga nella perfetta legalità delle forme, non ponendosi il problema del perché alla stessa spesa erogata in questa o in quella regione corrisponda una qualità così diversa delle prestazioni. Il principio di unità è proclamato, ma non è concretizzato.

Tutto il sistema delle autonomie si è registrato su questo ruolo passivo delle amministrazioni centrali e sul ruolo pervasivo delle burocrazie. Il regionalismo – e quello “differenziato” in particolare - avrebbe bisogno invece di essere sottratto alle dinamiche della burocrazia, e richiederebbe una forte iniziativa politica. Invece, anche le richieste di maggiore autonomia avanzate dalle regioni del Nord sono state dominate dal lavoro preparatorio delle burocrazie regionali, piuttosto che da una visione ampia e politica della “missione” della regione. È una prospettiva sbagliata, perché, come aveva intuito il d.d.l. Lanzillota (2008), l’«autonomia ampliata» non trova ostacolo in questa o quella funzione amministrativa trattenuta dallo Stato, e forse neppure nell’insufficienza della provvista finanziaria, sempre lamentata, ma nei vincoli legislativi che la regione subisce e che sono sparsi nella legislazione dello Stato e nel modo arcigno con cui vengono vigilati dalle burocrazie ministeriali, con il distratto e disinteressato beneplacito dell’organo politico, il Consiglio dei ministri. Ma per sapere quali siano questi limiti non serve la consueta rilevazione da parte degli uffici regionali delle funzioni ancora trattenute dallo Stato: non bisogna muoversi in un’ottica burocratico-amministrativa. Serve invece un’idea politica, l’elaborazione di un progetto di regione, accuratamente ideato e discusso con le parti sociali; solo avendo chiari gli obiettivi progettuali si possono individuare gli ostacoli che ne impediscono il raggiungimento, che forse possono essere finanziari, ma certamente sono prevalentemente normativi; solo a posteriori si può capire quali siano gli impedimenti normativi che rendono impossibile la realizzazione del progetto, impedimenti che immancabilmente hanno radici nella legislazione dello Stato. Sono ostacoli che possono essere appianati, non con l’ennesimo trasferimento di funzioni amministrative, ma agendo in sede politica, perché è necessario che ciò che una certa legge statale impedisce di fare sia rimosso con un’altra legge statale. L’intesa tra Stato e regione, che è richiesta dall’art. 116.3 Cost., serve appunto a individuare con precisione le deroghe alla legislazione vigente che si appaiono necessarie per rendere possibile la realizzazione del progetto; dovrebbe sottolineare il carattere sperimentale e “progettuale”¹³ a cui la deroga si sposa, aprendo la strada a una legislazione di riforma che non può che avere natura eccezionale, derogatoria e sperimentale¹⁴. Per cui la legge “per l’attribuzione dell’autonomia ampliata” dovrebbe prevedere non solo le deroghe, ma anche le successive verifiche della

¹³ Su ciò cfr. in particolare F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni 2017*, 696 ss.

¹⁴ Come osserva opportunamente P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell’autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell’art. 116, comma 3, Cost. tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni 2018*, 168 e 170, è indicativo che gli *Accordi preliminari* prevedano che le intese di cui all’art. 116.3 abbiano una durata decennale, con l’impegno delle parti di avviare la verifica dei risultati raggiunti due anni prima della scadenza «al fine di procedere al rinnovo, all’eventuale rinegoziazione o alla cessazione definitiva dell’intesa».

sperimentazione avviata. E se le verifiche daranno risultato positivo potrà capitare che la riforma venga accolta dalle leggi dello Stato e diventi applicabile a tutte le altre regioni. Tutto deve prendere le mosse da un accordo politico: è così che la differenziazione delle autonomie si coniuga con l'unità politica.

Sinora, le regioni che hanno avanzato una proposta di attuazione dell'"autonomia differenziata" hanno basato le loro richieste su una ricognizione delle funzioni amministrative di cui chiedevano il trasferimento. Però concepire così la "differenziazione" promessa dall'art. 116.3 Cost. ne tradisce il significato: la disposizione costituzionale non parla di «nuove funzioni amministrative», ma di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». All'autonomia regionale "standard", quella definita dall'art. 117 Cost. (nel cui ambito si è svolta l'opera di trasferimento delle funzioni amministrative in passato, e si potrà forse svolgere nuovamente in futuro), può affiancarsi un'autonomia modellata in forme «nuove» e «particolari» proprio perché orientate ad incentivare e rendere stabili forme di collaborazione politica tra la regione e lo Stato, particolarmente intense in determinate materie che caratterizzano gli interessi, il territorio, l'economia regionale: rispetto alle quali le regioni possono chiedere aperture di autonomia (anche legislativa) derogatorie rispetto all'assetto "standard" delle competenze, compartecipazione alle decisioni delle amministrazioni statali, contrattazione dei modi in cui il Governo svolge la sua funzione di controllo sulle leggi e sull'attività amministrativa della regione. La legge formale che chiude la trattativa tra il Governo e la regione è molto opportunamente concepita dall'art. 116.3 come una legge rinforzata: essa consolida l'accordo raggiunto e "irrigidisce" tutte le deroghe introdotte alla disciplina ordinaria: perché, per la sua particolare natura "rinforzata", questa legge impedisce che la legislazione successiva eroda il regime particolare riconosciuto alla singola regione e ne indebolisca progressivamente la "specialità".

Si è parlato di una legge di attuazione dell'art. 116.3 Cost. che fissi i limiti, le condizioni, le procedure che guiderebbero le trattative per giungere ad un regime differenziato delle singole regioni. Sebbene non strettamente necessaria, una legge siffatta sarebbe sicuramente opportuna, perché potrebbe predisporre un quadro di strumenti di collaborazione "azionabili" dalle intese con la singola regione: magari disciplinando quei tratti della collaborazione interistituzionale che ancora non sono chiari.

Considerata in questa prospettiva, l'attuazione dell'"autonomia differenziata" non minaccerebbe affatto l'unità politica, giuridica ed economica dello Stato, come da molti è temuto. Implicherebbe però che cambi il registro delle relazioni Stato-regioni, oggi impostato su una scissione troppo marcata tra la gestione burocratica

dei rapporti, abbandonata al “dialogo” tra le strutture amministrative ministeriali e regionali, e si apra il campo per una visione autenticamente politica della funzione dell’autonomia regionale che muova da un progetto preciso dello sviluppo dell’“autonomia differenziata” della regione.

7. Unità senza luoghi? La lezione della pandemia e le prospettive.

Le vicende legate alla pandemia indicano molti sviluppi interessanti nel quadro delle relazioni politiche tra Governo e regioni. Di fronte all’urgenza di assumere le decisioni rese necessarie da una situazione del tutto inedita, che coinvolge competenze tipicamente regionali, a partire dalla salute per estendersi alla scuola, ai trasporti, al turismo, al commercio e così via, queste decisioni sono state assunte dal Governo ricorrendo principalmente alla decretazione d’urgenza e ai d.P.C.M.¹⁵. Ogni puntata di questo processo è stata accompagnata da un intenso coinvolgimento delle regioni: la Conferenza delle Regioni e le Conferenza Stato-Regioni e Unificata sono diventate l’interlocutore fisso delle autorità governative; ma non sono mancate intense relazioni tra queste e i vertici politici delle singole regioni.

Tutto ciò dovrà essere oggetto di attenta analisi, che però esce dall’oggetto di questa indagine. La quale deve limitarsi a poche considerazioni d’insieme che guardino al mutato equilibrio tra unità e autonomia che sembra emergere dalla prassi in atto e dalla «dialettica costante»¹⁶ che negli ultimi mesi ha riconnesso il Governo centrale con i Governi regionali.

Non si può certo dire che le relazioni tra Governo, Conferenze e Presidenti delle regioni, singoli o riuniti nella loro Conferenza, siano state ordinate, costanti e prive di frizioni. Tutt’altro: il diverso “colore politico” delle presidenze delle regioni ha talvolta prevalso sull’intenso spirito cooperativo che in molte altre circostanze è emerso con chiarezza. Convergenze e divergenze, collaborazione e contrapposizione si sono alternate, ma nel complesso hanno disegnato un quadro inedito: se in origine la Conferenza Stato-regioni aveva come obiettivo fondamentale il “coordinamento tecnico”, le vicende della pandemia hanno fatto prevalere il momento politico¹⁷. I presidenti delle regioni sono stati in questo, ormai lungo periodo i veri interlocutori

¹⁵ Sulla combinazione tra atti statali e ordinanze regionali, cfr., tra le molte analisi già disponibili, G. DELLEDONNE, C. PADULA, *Accentramento e differenziazione nella gestione dell’emergenza pandemica*, in *Le Regioni 2020*, 753 ss.

¹⁶ L’espressione è di F. CORTESE, *Stato e Regioni alla prova del coronavirus*, in *Le Regioni 2020*, 4.

¹⁷ Cfr. in questo senso Q. CAMERLENGO, *Il governo della pandemia tra Stato e Regioni: ritorno al coordinamento tecnico*, in *Le Regioni 2020*, 750 ss.

politici del Governo, sia che abbiano cooperato come sostegno delle sue politiche, sia che abbiano fatto risuonare forti voci di opposizione e più puntuali dissensi. Nell'uno e nell'altro caso sembra che la "forma di governo" italiana abbia affiancato, e talvolta persino sostituito, il tradizionale modello parlamentare con un inedito "governo di esecutivi". Un segno di questo mutamento è dato dal ruolo e dalla "visibilità" assunti dal Ministro per i rapporti con le regioni, che sembra aver offuscato il ruolo esercitato in anni ancora recenti dal Ministro dei rapporti con il Parlamento.

Nella storia dei governi costituzionali vi è ogni sorta di esperienza e di modello, e anche il "governo di esecutivi" non è un inedito, ma appartiene alla storia evolutiva dei sistemi federali¹⁸. Ma non è il caso di indulgere qui con ricostruzioni storiche, sempre un po' azzardate. Quello che sembra emergere nella recentissima esperienza italiana chiede, non giustificazioni storiche, ma una comprensione delle linee di sviluppo e dei mutamenti che possono essere necessari per riequilibrare il sistema.

In un recente scritto, commentando una decisione della Corte costituzionale in tema di conflitto di attribuzioni sollevato da alcuni parlamentari¹⁹, Michela Manetti osserva come le vicende dell'approvazione delle leggi di bilancio abbiano fatto segnare una modificazione di fatto della nostra forma di governo, provocata dall'affermarsi in via di prassi - con l'avallo però della stessa Corte costituzionale - di un «monocameralismo di fatto» del tutto inedito, ma funzionale alle esigenze emerse di procedure legislative che, «finalizzate originariamente alla valorizzazione del contraddittorio... hanno dovuto altresì farsi carico dell'efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari, primieramente in materia economica e di bilancio»²⁰. Sono fenomeni da registrare non senza una certa apprensione, ma che possono apparire accettabili sinché rientrano nello spazio consentito dall'interpretazione del testo costituzionale, anche se dissonante rispetto all'interpretazione consolidata e lungamente seguita in passato²¹.

Un mutamento costituzionale potrebbe essere in atto anche nei rapporti tra Governo e Presidenti delle regioni: un mutamento che non ha ancora indotto

¹⁸ Georg Jellinek aveva elaborato un progetto di legge per regolare la responsabilità del Cancelliere nei confronti del *Bundesrath*, cioè della camera di rappresentanza federale (si può leggere l'attenta critica di I. BRUNELLI, *Sulla responsabilità del Cancelliere tedesco*, Torino, Utet, 1910). Quanto al Senato degli Stati Uniti, non a caso definito dal Madison come «*the great anchor of the Government*» (lettera a Jefferson del 24 ottobre 1787), specie quando era formato dai pochi rappresentanti dei 13 Stati federati, sembrava – come è stato detto – un consesso di ambasciatori degli Stati, più che un organo di rappresentanza popolare (cfr. B. ACKERMAN, *We the People I: Foundations*, Cambridge, Mass. - London 1991, 69).

¹⁹ Corte cost., ord. 60/2020.

²⁰ M. MANETTI, *Il conflitto promosso dai parlamentari si rileva una trappola. Dalla tutela degli interna corporis alla modifica tacita della Costituzione*, in *Giur.cost.* 2020, 722 ss. (la citazione è tratta dall'ord. 60/2020).

²¹ Sul mutamento costituzionale, senza revisione formale della Costituzione, si può segnalare in dibattito in *Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale*, fasc. 1/2020.

modifiche chiare nelle prassi e tantomeno “concretizzazioni” sul piano normativo. Ma proprio su quest’ultimo piano potrebbe essere introdotta qualche novità.

Il problema da risolvere è come riportare le relazioni politiche tra Governo e Presidenti delle regioni nell’alveo delle procedure decisionali che rafforzino il ruolo del Parlamento. Sinora esse hanno concorso a indebolirlo, rafforzando le tendenze già in atto di emarginazione delle Camere dalle decisioni di politica legislativa. La conseguenza è che la ormai tradizionale richiesta di “regionalizzare” un ramo del Parlamento per coinvolgere le autonomie nel procedimento legislativo, oltre a rivelarsi un progetto irto di ostacoli, mostra oggi di aver perso molto del suo significato, dato che non è più la legge il momento centrale, lo strumento fondamentale per assicurare l’unità politica e legislativa del Paese. Se è vero quanto descritto nelle pagine precedenti, la “crisi della legge” – fenomeno epocale su cui per altro si è discettato per moltissimo per decenni – ha rivelato che l’unità è sostenuta da una prassi di collaborazione dei vertici politici; la decisione “partecipata”, in cui si esprime la raggiunta “unità”, non è un classico disegno di legge con aspirazione ordanimentale, ma un provvedimento: un provvedimento amministrativo generale (l’ormai classico d.P.C.M.) o un provvedimento legislativo d’urgenza. Nei confronti di atti di questo tipo gli spazi lasciati alla discussione parlamentare si sono estremamente ridotti, e questo è un fenomeno dagli effetti sistemici inaccettabili e molto preoccupanti.

Il rimedio potrebbe essere coinvolgere il Parlamento, e in particolare il Senato, nel “dialogo” tra Governo e regioni, introducendo una “sessione regionale” in cui siano i Presidenti delle regioni gli interlocutori diretti del Parlamento. Ma le soluzioni organizzative e procedurali potrebbero essere le più diverse: da una norma di legge che obblighi il Ministro per gli affari regionali ad invitare il presidente della Commissione bicamerale per le questioni regionali (organo che attualmente sembra privo di un ruolo effettivo) alle riunioni con i presidenti regionali (non alle sedute della Commissione Stato – Regioni, che appare operare su un piano più attinente all’amministrazione), ad una rivitalizzazione della stessa Commissione bicamerale che vada più in là di quanto previsto dal mai attuato articolo 11 della legge cost. 3/2001. Di per sé, questa disposizione non traccia una strada promettente: che vi siano dei “rappresentanti” del mondo delle autonomie che si esprimono sulle leggi in formazione, a parte ogni altra considerazione, mira fuori dall’obiettivo, non essendo la legge ma la decisione politica il bersaglio interessante; e lo fa con un’arma inadatta, poiché quel che contano sono i leader politici delle regioni, non dei generici “rappresentanti” di esse.

L'obiettivo, insomma, sarebbe quello di riportare il confronto politico tra Stato e regioni in Parlamento: lo strumento andrebbe calibrato di conseguenza, vincendo anche l'ovvia ritrosia degli esecutivi - quello dello Stato e quelli delle regioni - a "parlamentarizzare" il proprio "dialogo". È comprensibile che ad essi non convenga affatto far uscire allo scoperto trattative che si svolgono più agilmente in sede riservata, lasciando alle dichiarazioni-stampa la comunicazione all'esterno delle prese di posizione che il singolo organo ritiene conveniente rendere pubbliche. Oltretutto c'è anche il rischio che la "parlamentarizzazione" del "dialogo" susciti l'attenzione dei Consigli regionali, attualmente emarginati dalle trattative e ridotti in stato letargico. È, pur ridotta in sedicesimo, una sequenza che abbiamo già vista nel gioco tra le istituzioni della Comunità europea. Su quella esperienza converrebbe riflettere: proprio come in quella sede si è reso palese, la sottrazione dei processi decisionali dalla vista dell'opinione pubblica, e quindi delle sedi della rappresentanza elettiva, se rende più agili i processi di mediazione toglie ai loro risultati la necessaria legittimazione. Il controllo parlamentare e quello delle assemblee regionali non possono essere visti come un'inutile complicazione. La gestione della pandemia "in riservata sede" è proprio sul piano della legittimazione che sta segnando crescenti difficoltà: le esigenze dell'unità e i motivi della differenziazione non possono essere trattati come "fatti tecnici" che prescindono da ogni motivazione politica. E delle opzioni politiche bisogna che sia avvertita l'opinione pubblica.