

Regioni dopo la pandemia: riforma o ripensamento?

Editoriale del fascicolo 2/3 del 2021 di *Le Regioni*

Roberto Bin

Si sente parlare ancora una volta di riforma costituzionale del Titolo V. È un'idea dura a morire in Italia, che i problemi riscontrati nel funzionamento dei meccanismi istituzionali debbano essere risolti ritoccando le leggi e, sopra di esse, la Costituzione.

Ovviamente non si può negare che alcuni problemi potrebbero essere affrontati adeguatamente solo mettendo mano alla revisione del testo costituzionale: tra tutti, il problema della rappresentanza degli enti territoriali nel Parlamento, o meglio, nel procedimento di formazione delle leggi. Che questo sia il problema dei problemi è opinione diffusissima, se non unanime, da moltissimo tempo. Quale debba esserne la soluzione è però una domanda difficile che frammenta le opinioni. Non perché vi siano opzioni che possono guidare la scelta tra un modello o l'altro, attingendo alla comparazione tra i sistemi esistenti: in tutti i sistemi politici complessi il problema del coinvolgimento dei territori nella definizione delle politiche nazionali è stato affrontato, ma le soluzioni differiscono da paese a paese. Com'è noto, non vi è un modello di "seconda camera" che prevalga sugli altri per efficienza: e poi non è affatto detto che la "seconda camera" sia la soluzione preferibile. Un problema va però sicuramente affrontato: è del tutto irrazionale che buona parte dell'amministrazione sia collocata in periferia, ma le leggi che l'organizzano, la dirigono e la finanziano siano assunte al centro senza sentire la voce di coloro che dovranno poi applicarle. Da questo problema, dunque, non si può scappare, ma per trovare una via d'uscita bisognerebbe capire dove cercarla, capire quale sia la soluzione preferibile per il sistema italiano. E per fare questo bisognerebbe interrogarsi, non sull'astratta preferibilità dei modelli, ma su che cosa siano oggi le regioni. Ripensarne il ruolo prima di mettere mano alle riforme sembrerebbe un passo saggio e necessario.

Molte cose sono cambiate. Si prendano le vicende del *green pass*. È un documento "dematerializzato", rilasciato dal Ministero sulla base dei dati forniti dalle Ausl, che si può stampare in farmacia. Incide fortemente sulla vita dei cittadini (e dei non cittadini) per molte funzioni, individuate di volta in volta dalle autorità governative. Dove sono le regioni? Che tipo di competenze legislative e amministrative vengono coinvolte? Il meccanismo sembra funzionare a dovere grazie soprattutto alle tecnologie, e queste costituiscono un mondo che non si intreccia con il reticolo delle attribuzioni normative o amministrative; e funziona a dovere se le

regioni non intervengono aggiungendo complicazioni procedurali o rendendo poco trasparenti le informazioni e i dati.

La sent. 37/2021 della Corte costituzionale ha inquadrato i rapporti tra Stato e regioni di fronte alla emergenza pandemica: e lo ha fatto con molta risolutezza, come è noto (si vedano i commenti pubblicati in questo fascicolo, nonché il contributo di A. Mangia qui ospitato). Ma se dovessimo trarre da quella sentenza l'immagine del ruolo della Regione nelle recenti vicende non ci ritroveremmo un granché in mano. Pensiamo a quanto sia lontano il quadro dei rapporti disegnato in Costituzione nel 1948 e sfumato (in una suggestiva dispersione di linee e di colori) nella riforma del 2001. In un contributo pubblicato nel fascicolo precedente di questa Rivista (*Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani*, pag. 41 ss.) ho cercato di mettere in luce come le figure disegnate in Costituzione siano ormai sbiadite e scolorate e difficili da ricollegare all'attuale realtà delle nostre istituzioni. Il testo originale basava la dialettica tra unità e pluralità, ineliminabile in qualsiasi sistema autonomistico, sul rapporto tra legge statale e legge regionale; e nel testo riformato è pur sempre questo l'asse attorno al quale ruota il sistema, nonostante la sostituzione del "principio del parallelismo delle funzioni", che faceva della competenza legislativa il perno preciso attorno cui ruotava l'intero complesso delle competenze regionali, con il confuso principio 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 sia sostenibile questo regime di sdoppiamento tra potestà legislativa e potestà amministrativa, in un sistema che resta pur sempre dominato dal principio di legalità dell'azione amministrativa: la 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 e di leale collaborazione, in modo che non sarebbe più possibile ricostruire quel riparto *more geometrico*, come avrebbe voluto il costituente.

La legge ha ormai perso il ruolo centrale nel sistema dei rapporti tra Stato e regioni che le aveva attribuito la Costituzione e che era stato sostenibile per molti decenni. In fondo è questa solo una parte della più generale trasformazione della funzione legislativa, che ha dissolto l'immagine della "legge" che non risponde più da tempo al ruolo ordinamentale e "di sistema", da cui sia possibile evincere "principi" e norme generali, così come la immaginavano i nostri costituenti, che ne avevano fatto perciò il perno attorno a cui costruire l'unità dell'ordinamento giuridico. La legge si è trasformata in strumento di intervento puntuale ad alto contenuto "tecnico", volta a perseguire obiettivi circoscritti comprensibili solo nell'ambito di specifiche strategie politiche, amministrative, finanziarie, di innovazione tecnologica ecc. È un fenomeno di vasto respiro che si riscontra in tutte le democrazie avanzate già da quasi un secolo, che però in Italia è esacerbato dalla pessima tecnica legislativa

dominante nella produzione normativa, quasi sempre di carattere emergenziale e molto spesso dolosamente tesa a nascondere i propri contenuti innovativi per evitare un attento ed efficace controllo parlamentare. Tutto il peso dell'azione politica si riversa dunque sul ruolo centrale dell'amministrazione, come mette in luce il saggio di Alessandro Mangia; e sul piano amministrativo si cerca di individuare anche quelle garanzie di unità del sistema di cui si diceva. L'esaltazione del ruolo delle Conferenze è conseguenza di questa ricerca, mentre il «principio di leale collaborazione» è divenuto il *leitmotiv* di ogni discorso attorno al sistema di governo del pluralismo istituzionale.

Però, più che un "principio", che dovrebbe pur sempre costituire uno standard normativo sulla cui base distinguere *in astratto* ciò che è legittimo da ciò che non lo è, la leale collaborazione esprime un'esigenza, complementare e compensativa della divisione-separazione tra le istituzioni. Nessun sistema costituzionale può reggere se la separazione dei poteri non si coniuga con la leale collaborazione tra essi: era perfettamente chiaro già a Montesquieu, cioè al teorico della separazione dei poteri (rinvio a *Il principio di leale cooperazione tra i poteri dello Stato*, in *Rivista di Diritto Costituzionale* 2001, 3 ss.). Il che significa che il sistema della Costituzione 1948, che basava sulle regole relative al rapporto tra leggi l'equilibrio tra unità e autonomia, non può essere rigenerato attraverso l'appello alla leale collaborazione, che può servire a rendere fluido un sistema basato sulla distinzione tra livelli di legislazione, ma di per sé non ordina alcunché.

La leale collaborazione è una prassi, più che un principio. Può essere auspicata, ma è difficile da regolare con precisione in modo da garantire i reciproci ruoli. E le vicende della pandemia lo hanno mostrato con tutta evidenza (come sottolinea il saggio di Bartolini qui pubblicato), poiché, di fronte all'urgenza del provvedere, la individuazione consensuale delle soluzioni è stata spesso sostituita dal ricorso al giudice – al giudice amministrativo, per lo più, il che già di per sé è significativo. Anche dove la ricerca del consenso è prevalsa, essa ha aggirato il "sistema delle Conferenze" in funzione prima della pandemia. «Il Governo preferisce il rapporto diretto con la Conferenza delle regioni e delle province autonome, e privilegia l'interlocuzione con la figura del Presidente di tale organismo di coordinamento politico» (Di Cosimo). Il momento politico si confonde con quello amministrativo, e «la Conferenza Stato-regioni sparisce letteralmente di scena» (Cosulich). E non sembra affatto che il fenomeno sia destinato a rientrare quando cesserà l'emergenza, perché alla «progressiva amministrativizzazione della Regione corrisponde perfettamente il rafforzamento istituzionale del vertice del suo esecutivo»: perciò, anche sotto questo profilo «la disciplina emergenziale enfatizza fenomeni di lungo periodo» (Cosulich).

È questo il dato più significativo. La pandemia ha fatto emergere ed esposto all'evidenza ciò che già era in atto. La autonomia politica è ormai ristretta nell'ambito

che le è lasciato dalle coordinate tecnico-scientifiche e dall'attività di amministrazione, anch'essa relegata ad un ruolo di attuazione di scelte condizionate dalle indicazioni della scienza e comunque attratte dall'amministrazione centrale. Si aggiunga che, nella misura in cui l'amministrazione è dematerializzata, anche gli snodi locali della complessa organizzazione amministrativa perdono di rilevanza: per essa tutto si risolve nell'organizzazione dei servizi erogati alle persone. È su questo parametro che vanno "misurate" le autonomie, e perciò si deve pretendere da esse dati veritieri e "uniformatizzati" (cosa che la pandemia ha mostrato difficile da assicurare). Dati e controlli: i LEP dovrebbero occuparsi soprattutto di organizzare i primi, oltre a fissare i parametri minimi da rispettare; il controllo sostitutivo, non limitato all'equilibrio finanziario, ma calibrato sui dati relativi alle prestazioni, dovrebbero assicurare che i diritti siano garantiti ovunque. Se questo modello è ciò che riassume il futuro delle autonomie regionali (e locali) e dei loro rapporti con lo Stato, né l'assetto euclideo trascritto nel Titolo V del 1948, né l'acquarello impressionista riprodotto nel 2001 hanno molto da dirci. E l'impressione è che indietro non si ritornerà.

È in corso una grande trasformazione che genera conseguenze importanti sotto molti aspetti. La discussione sulle "materie" e sulla divisione delle competenze (soprattutto di quelle legislative) sembra aver perso quasi per intero il suo "storico" significato, che però era già stato minato dalla giurisprudenza sull'interesse nazionale degli anni '80 e definitivamente messo in disparte dalle interpretazioni giurisprudenziali del Titolo V riformato. L'esame analitico della giurisprudenza costituzionale, che delle "materie" tanto si è dovuta occupare, sembra non offrire spunti ricostruttivi capaci di illuminare la scena di cui, anzi, tende a confondere le linee. Per altro verso, il dato registrato da tempo della qualità sempre più scadente della produzione legislativa regionale è di per sé significativo, ma non bisogna cedere alla tentazione di imputarlo all'incertezza delle competenze o alla frustrazione causata dalla *Staatsfreundlichkeit* della Corte costituzionale. La disciplina legislativa, sia dello Stato che della Regione, ha perso la sua rilevanza e centralità per motivi ben più profondi. Con ciò ha perso significato anche il continuo ripensare a possibili riforme del Titolo V al fine di rimodellare le materie. Altrettanto si potrebbe dire, forse, anche delle proposte di riforma della parte finanziaria delle relazioni Stato-regioni: forse anch'esse vanno liberate dagli antichi miti. Che ne è stato del c.d. «federalismo fiscale», che tanto ha attratto l'attenzione degli studiosi? e degli altri orpelli tematici che si sono introdotti nel dibattito, come la «capacità fiscale dei territori», i «fabbisogni standard», il «finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni», per non dire del «residuo fiscale», tanto amato da alcuni ambienti politici? Il «cantiere del federalismo fiscale», aperto nel 2009, sembra aver fatto la fine di molti cantieri italiani, aperti con tripudio di fanfare e mai conclusi, lasciati deperire in silenzio. È però significativo che già quel dibattito si sviluppasse per conto suo, senza troppo badare al nodo del riparto delle competenze: risolvendosi – come

causticamente osserva Sergio Bartole (*Una politica per l'ordinamento regionale*, nel precedente fascicolo di questa Rivista, pag. 19) - «in una bolla di chiacchiere». Solo l'esplosione del tema dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, ha rispolverato l'attenzione per la questione delle materie: ma quasi mai trattandole dal punto di vista delle *competenze legislative*, la gran parte dell'attenzione essendo (un po' confusamente) rivolta alle attribuzioni amministrative (e ai loro supposti costi).

La pandemia, dunque, ha definitivamente tolto il velo a un fenomeno che ha radici molto più profonde ed è emerso da tempo. Decenni sono trascorsi da quando Michel Foucault ci ha svelato il processo in atto di sostituzione del diritto come principio di legittimazione del potere a tutto favore della scienza e della tecnica. Di conseguenza a ben poco serve cercare nella legislazione i grandi principi di unificazione del sistema giuridico: è l'amministrazione l'interlocutore pubblico della scienza e l'attuatore delle sue "prescrizioni" attraverso l'"organizzare" e il "provvedere". Come le vicende della pandemia ancora una volta ci mostrano, alla legislazione spetta il compito di regolare i modi in cui la scienza e gli esperti selezionati vengono interrogati, perché questo è il campo ristretto in cui si muove la politica: come è stato egregiamente detto, «anziché scegliere le regole, la politica sceglie il sapere (o l'opinione o l'esperto) sulla base della quale fondare e legittimare la regola» (A. Mangia, *Tutela della salute e valutazioni tecniche: un limite al regionalismo? Discrezionalità legislativa e valutazioni tecniche*, in *Verso il decentramento delle politiche di welfare*, a cura di L. Violini, Milano, Giuffrè 2011, 69).

Ma è poi così irrilevante il campo a cui la politica è confinata? Ancora una volta la pandemia ci ha mostrato quanto sia difficile il compito che residua alla politica. Schermarsi dietro alla scienza e agli esperti non basta: non solo perché resta la responsabilità di averli scelti, ma anche perché è all'opinione pubblica che bisogna rendere conto delle prestazioni che il "sistema" è capace di produrre nel suo complesso. Tutto ciò non richiede un'impegnativa attività legislativa (anche se gli obblighi di vaccinazione o il valore dei "certificati verdi" richiedono delicate misure legislative), perché è sul piano delle decisioni amministrative (di cui i famosi d.P.C.M. costituiscono la fenomenologia più nota) che si gioca la partita. Far sedere al tavolo del gioco anche i Presidenti delle Regioni (e della Conferenza che li riunisce) è stata perciò la risposta necessaria per consolidare l'azione politica in un momento in cui il Governo aveva il sostegno di una debole maggioranza esigua e poco coesa. Per alcuni mesi è sembrata questa la principale novità di un assetto costituzionale in cui la legislazione e le assemblee elettive – parlamentari e regionali - che ad essa provvedono sembravano definitivamente relegate sul fondo della scena. I Presidenti delle Regioni, invece, hanno un "potenziale di legittimazione politica" da investire (come ricorda l'*Editoriale* di G. Falcon nel fascicolo precedente di questa Rivista) e hanno cercato di spenderlo nella fase in cui il Governo aveva bisogno di allargare la

base del suo consenso. Fenomeni interessanti che sollecitano di ripensare le forme di collaborazione tra Stato e regioni al livello di esecutivi, piuttosto che nelle procedure di legislazione.

Ma è questa una prospettiva destinata a consolidarsi? Sembra che il momento d'auge dei Presidenti regionali sia già trascorso, sia tramontato con il Governo Draghi, che di "integratori del consenso" non sembra avere bisogno. Forse c'è però anche un'altra causa: che i "Governatori" hanno perso un po' del loro credito, perché sono apparsi certe volte come personaggi più attenti alla propria immagine, mossi dal bisogno di staccarsi dal fondo della scena attraverso dichiarazioni o gesti dimostrativi, antepoendo «la difesa di microdomande dei ristoratori, dei gestori degli impianti sciistici ecc.» (come osserva Bartole nel già citato articolo, pag. 20), piuttosto che comportarsi come *leader* consapevoli del peso delle loro responsabilità quali interpreti delle esigenze reali delle loro comunità (il contributo di Bartolini ricostruisce alcuni episodi significativi).

Sarebbe un buon segno se, alla fine di queste vicende, ci fosse un momento in cui si possa trarre un bilancio di ciò che si è fatto. Parte di questo bilancio deve riguardare le regioni e i loro *leader*. Il dato senz'altro interessante è che nell'affrontare la pandemia le regioni si sono dimostrate diverse. Le differenze tra i sistemi regionali nel reagire ad un fenomeno che tutti ha investiti sono emerse con chiarezza. Non è affatto vero, dunque, che le regioni non contano: contano eccome, non sempre però brillando per le loro scelte e per le loro capacità. Vi sono regioni che si sono pretese migliori, e perciò degne di "maggiori competenze", e che invece hanno dimostrato di aver optato per modelli organizzativi assai poco performativi e di essere guidate da apparati politici e amministrativi decisamente inadeguati. Il Governo ha raccolto una mole gigantesca di dati (nonostante l'inefficienza di alcune amministrazioni nel fornirli), e sarebbe augurabile che essi fossero resi pubblici e posti a confronto. In una democrazia le responsabilità politiche vanno chiarite e fatte valere, e questo può accadere solo se si passa dalle chiacchiere al confronto dei dati. Lo si potrà fare soltanto con riferimento alla risposta sanitaria delle regioni alla pandemia: la sanità non è tutto, anche se assorbe la maggior parte della spesa regionale. Poi vengono i trasporti pubblici, su cui la raccolta dei dati comparativi deve essere ancora effettuata e resa pubblica. E poi potremmo estendere ad altri settori cruciali questo metodo di governo, in cui gli apparati centrali si occupano di monitorare e rendere leggibili i dati relativi alle prestazioni pubbliche che incidono sui diritti fondamentali dei cittadini, presupposto indispensabile per l'esercizio di quelle competenze che l'art. 117.2, lett. m (determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni) e l'art. 120.2 Cost. (controllo sostitutivo per la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni) affidano allo Stato. Ne guadagnerebbero di significato sia l'assetto delle competenze statali tracciato in Costituzione, sia la democraticità delle istituzioni regionali.

Dunque, benché l'appariscente accentramento delle decisioni politiche, legislative e amministrative conseguente alla pandemia potrebbe far pensare il contrario, le regioni non si sono affatto dimostrate inutili: anzi, la loro capacità amministrativa ha fortemente condizionato l'efficacia dell'azione delle autorità centrali, che all'efficienza e affidabilità delle regioni hanno dovuto affidarsi e di esse non possono più disinteressarsi. Qualcosa di buono la riforma costituzionale del 2001 l'ha prodotto, anche se il suo significato appare solo adesso evidente: ha messo in luce la forte connessione tra la funzione dello Stato nell'assicurare l'eguaglianza dei cittadini italiani nel godimento dei diritti laddove esso dipenda dalle prestazioni erogate dalle amministrazioni territoriali e l'efficienza di queste. È su questo asse che andrebbe ricostruito il quadro dei rapporti tra Stato e regioni. Ci vorrebbe una nuova attenzione per i modi attraverso i quali possa essere "misurata" e fatta valere la responsabilità dei diversi livelli di governo. Nuove prospettive di studio, dunque.