

Le Regioni, tra elezioni e anniversari

Editoriale del fascicolo 5-6/2019 de *Le Regioni*

di Roberto Bin

(31 gennaio 2020)

Le elezioni regionali hanno avuto sempre risonanza nazionale. Spesso una maggioranza di Governo, risultata sconfitta nel voto regionale, ha reagito aprendo la crisi politica. «Un atto di sensibilità politica», definì le proprie dimissioni Massimo D'Alema di fronte alla sconfitta della sua maggioranza nelle elezioni regionali del 2000. Della stessa sensibilità dette prova, cinque anni dopo, Silvio Berlusconi quando vide la sua maggioranza perdere vistosamente le elezioni del 2005 (il che non gli impedì di formare un nuovo Governo con la stessa maggioranza pochi giorni dopo). Poi le cose si sfaldano. Nelle elezioni del 2010 le coalizioni locali che si presentano al voto non corrispondono più a quelle nazionali. Incomincia a fare effetto la riforma costituzionale del 1999, che aveva attribuito alle Regioni autonomia statutaria per quanto riguarda la c.d. «forma di governo» e autonomia legislativa per la scelta del sistema elettorale. Avendo quasi tutte optato per il sistema dell'elezione diretta del Presidente, la sorte della legislatura regionale è strettamente legata alla carica del Presidente, le cui dimissioni comportano scioglimento dell'assemblea regionale e conseguenti nuove elezioni.

E così le elezioni nelle regioni non sono più un evento unico, ma ognuna può andare al voto in epoca diversa: il 10 febbraio 2019 aveva votato l'Abruzzo, il 24 marzo la Basilicata, il 26 maggio il Piemonte, il 27 ottobre l'Umbria; il 26 gennaio 2020 hanno votato Calabria e Emilia-Romagna, il 31 maggio sarà il turno di Campania, Liguria, Marche, Puglia, Toscana e Veneto; Lazio, Lombardia e Molise avevano rinnovato i loro organi già nel 2018. Ovviamente le Regioni ad autonomia differenziata procedono per loro conto (il Friuli-Venezia Giulia è andato alle urne il 29 aprile 2018; la Valle d'Aosta ha votato il 20 maggio 2018, le Province autonome il 21 ottobre 2018, la Sardegna il 24 febbraio 2019, la Sicilia già nel 2017).

Per un certo verso, aver diluito gli appuntamenti elettorali delle regioni dovrebbe attenuare la stretta connessione tra elezioni regionali e politica nazionale. Se fosse così, potrebbe essere un risultato che premia l'autonomia regionale, rafforzando il rapporto tra la competizione elettorale e le tematiche proprie della Regione: e questo effetto non potrebbe non essere salutato con favore da chi ha cuore l'autonomia regionale, che o è politica o non è. Le Regioni sono state concepite e istituite dal costituente come enti dotati di autonomia politica; sono state dotate di potestà

legislativa perché è la condizione e lo strumento dell'autonomia politica, poiché consente ai territori di perseguire autonomi indirizzi politici e amministrativi, "staccandosi" dall'indirizzo politico che è fissato dal Parlamento e dal Governo, e quindi dalla legge statale. La misura dell'autonomia politica corrisponde alla misura dell'autonomia legislativa, e viceversa.

Ma le vicende delle regioni ordinarie non si sono mosse in questa direzione. Dopo la loro istituzione, avvenuta con riprovevole ritardo rispetto a quanto disposto dal costituente, le regioni ordinarie non sono riuscite a conquistare uno spazio politico proprio; sono state schiacciate dalla stessa organizzazione dei partiti che si era affermata a livello nazionale, sostanzialmente (e talvolta anche formalmente) "commissariate politicamente", inserite come un *gradus* del complesso *cursus honorum* a zigzag, che culminava al centro, possibilmente in un incarico ministeriale, ma talvolta ritornava indietro (Zaia e Maroni erano stati ministri; De Luca e Musumeci sottosegretari). La crisi delle organizzazioni partitiche ha corrisposto – senza che ciò possa suggerire una relazione causa-effetto – al disallineamento delle date delle elezioni regionali. E ogni elezione sembra costituire una storia a sé.

Le elezioni regionali svolte da poco (gennaio 2020), specie quelle che hanno interessato l'Emilia-Romagna, hanno però indicato anche i rischi prodotti dal disallineamento degli appuntamenti elettorali regionali. Capita che qualche elezione cada in un periodo caldo per la politica nazionale, e di conseguenza la campagna elettorale diventi incandescente, l'occasione per uno scontro frontale tra forze che non necessariamente fanno riferimento al territorio regionale. Era già capitato con le elezioni di ottobre in Umbria, dove era stato addirittura il capo del Governo con i rappresentanti delle diverse anime della sua maggioranza a scendere in campo contro l'opposizione (perdendo la battaglia); ed è ricapitato in Emilia-Romagna. Con una differenza di rilevante importanza. Una particolarità ha colpito l'attenzione di tutti: mentre il Presidente regionale uscente ha sostenuto la ricandidatura esaltando la buona *performance* della sua amministrazione, la sua avversaria è stata totalmente messa in ombra da una campagna durissima svolta in prima persona dal segretario nazionale del suo partito, ovviamente guardando a temi di politica generale in nulla connessi con l'azione o con i programmi della Regione. I ferri dei contendenti non si sono mai incrociati. Ma il dato più interessante è che gli elettori sembrano essersi accorti di questo fenomeno. I risultati elettorali sono piuttosto evidenti, grazie anche al fatto che in Emilia-Romagna la legge elettorale prevede lo *splitting*, che ha premiato il Presidente uscente ben al di là dei risultati del suo schieramento politico. Sembra che gli elettori abbiano voluto premiarlo per non aver trasferito la campagna elettorale sul piano dello scontro politico *tout court*.

Concretezza e pacatezza sembrano essere le qualità apprezzate dagli elettori e di cui la Regione Emilia-Romagna si è sempre fatta vanto. Anche nelle note vicende dell'attuazione dell'art. 116.3 Cost. la Regione, pur essendo stata a fianco del Veneto e della Lombardia nella rivendicazione delle «maggiori autonomie», ha preferito assumere una posizione più “dialogante” e contenere le funzioni (e i finanziamenti) da richiedere. Queste qualità sembrano appartenere allo “stile” dell'Emilia-Romagna. Il maggior vanto della Regione è forse il *Patto per il lavoro* stipulato nel 2015 con tutte le istituzioni, le parti sociali e le componenti della società regionale per il rilancio dell'economia: ad esso si fanno risalire le ottime *performance* dell'economia regionale, per cui è comprensibile che sia stato fatto pesare nel corso della campagna elettorale.

Siamo nell'anno dell'anniversario dell'istituzione delle regioni ordinarie, avviata con la prima elezione dei consigli regionali nel 1970. Anno di bilanci, dunque, ma anche – si spera – di riflessione sulle prospettive. È anche il momento di verificare quali dei presupposti su cui le regioni sono state ideate è ancora attuale e quali invece sono cambiati.

Nei bilanci non mancherà la constatazione – che si legge continuamente nelle analisi e nei commenti – dello scarso peso che ormai esercita la produzione legislativa delle regioni: poche leggi, poco innovative, con poco spazio di autonomia gravate come sono dal peso della legislazione statale, dall'occhiuto controllo esercitato dalle burocrazie ministeriali e da un atteggiamento accentuatamente (e talvolta giustificatamente) filocentralista della Corte costituzionale. Ma, se è vero, come anche qui si è sostenuto, che l'attribuzione di autonomia *legislativa* trovò la sua causa nel bisogno di preservare l'autonomia *politica* dei territori, in vista della condizione storica in cui versava l'Italia negli anni della Costituente (forte spaccatura tra i blocchi politici, condizionamenti internazionali fortissimi, diffidenza alimentata dalla mancanza di esperienza di coabitazione politica, rischio di cancellazione della parte politica sconfitta nelle elezioni nazionali, ecc.), c'è da chiedersi quante di queste premesse possano ancora essere mantenute oggi. La realtà politica è totalmente mutata, le antiche diffidenze e le preoccupazioni di allora oggi non hanno più senso; gli antichi muri sono stati abbattuti e nessuno minaccia di “eradicare” l'avversario politico dal panorama nazionale; il tessuto delle amministrazioni locali è esteso e fortissimo, costituisce il luogo in cui per lo più si forma la classe politica di tutti gli schieramenti; l'amministrazione regionale non è cresciuta in opposizione alle burocrazie statali, ma in rapporto di stretta (forse persino troppo stretta) e quotidiana collaborazione: e allora a che serve che la Regione intervenga con legge? La scarsa qualità della legislazione regionale, che raramente presenta leggi importanti e

innovative (perché l'innovazione rischia assai spesso di tradursi in motivo di impugnazione), forse sta a indicare che l'indice dell'autonomia politica dei territori non va ricercato nella produzione normativa, ma altrove. È un altrove che ci porta direttamente nella dimensione politica dell'attività regionale, interpretata non in opposizione all'indirizzo politico statale (come è concepito il rapporto conflittuale della concorrenza tra fonti legislative, secondo lo schema costituzionale), ma in collaborazione. Talvolta sono accordi generali, raggiunti di solito in sede di Conferenza Stato-Regioni o in Unificata, com'è stato di recente (dicembre 2019) il *Patto per la salute* o pochi mesi prima (aprile 2019) l'intesa tra ministero del Lavoro e regioni sui centri per l'impiego, od ancora, in prospettiva, il riassetto della protezione civile; più spesso sono accordi stretti dal Governo con singole Regioni, intese che aprono percorsi per l'attività regionale in settori "trasversali" dove le competenze si intrecciano e la collaborazione s'impone (si pensi, ad esempio, alla promozione della sicurezza integrata), oppure dove si tratta di pianificazione delle opere pubbliche o dei trasporti, od ancora per regolare l'uscita dall'emergenza sanitaria. A valle poi si apre il panorama degli accordi, intese, patti tra la Regione e le amministrazioni periferiche dello Stato (per la sicurezza, ad esempio), gli organismi scolastici e le parti sociali (per la formazione professionale, per esempio), le università e le strutture sanitarie, e così via.

È ozioso chiedersi che valore giuridico abbiano questi strumenti di collaborazione, quali siano le garanzie che ne assicurino il rispetto, il rapporto che li lega agli atti formali. Rispetto a un diritto regionale tutto impostato, sin dalla disciplina costituzionale, sulla separazione delle competenze, la formalità degli atti e la loro giustiziabilità, qui siamo affacciati su un emisfero diverso. La categoria giuridica di riferimento potrebbe essere quella dell'*indirizzo politico*: "attività" o "funzione" dello Stato (e non solo) che dagli anni '30 - quando la dottrina ha iniziato ad occuparsene - sfugge ancora a un preciso inquadramento teorico. Però, mentre l'emisfero formato dalle competenze, dagli atti formali e dalla soluzione giudiziale dei conflitti appare piuttosto bloccato, irrigidito in categorie difficilmente maneggiabili, incapace di offrirci quello per il quale è stato concepito e istituito, cioè la *prevedibilità* (delle competenze e della legittimità degli atti, anzitutto), questo secondo emisfero, che parla il linguaggio allusivo della politica e sfugge a inquadramenti precisi nelle categorie del diritto pubblico, mostra di essere sempre più produttivo, capace di offrire soluzioni ai problemi.

Lo stesso problema dell'attuazione dell'art. 116.3 Cost., il nodo delle "maggiori autonomie" rivendicate da qualche Regione, dovrebbe forse essere rivisto in questa chiave. L'approccio imposto dal Veneto, recepito dalla Lombardia e solo in parte

seguito dall'Emilia-Romagna può sembrare, se si accetta la prospettiva qui delineate, male impostato. L'idea che si possa approdare a un regionalismo differenziato attraverso il trasferimento di un certo numero di funzioni amministrative, e che ciò possa spostare qualcosa nel sistema di finanziamento della Regione che le ottiene, è allo stesso tempo un'idea vecchia – sarebbe l'ennesimo atto di trasferimento delle funzioni secondo lo schema dei decreti del 1971, del 1977 e del 1998 – e poco rispettosa della lettera della disposizione costituzionale: che non di «nuove funzioni amministrative» parla, 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, partecipazione 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. Ecco che allora anche la legge di attuazione dell'art. 116.3, che, sebbene non necessaria, è sicuramente opportuna, 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 e fissando in essa gli strumenti di tutela degli interessi unitari e dei diritti di prestazione che la Costituzione affida allo Stato.