

Fede e regione

Alcune recenti vicende della politica italiana hanno aperto una nuova prospettiva sul ruolo delle Regioni e sui rapporti che esse intrattengono tanto con lo Stato quanto tra loro stesse. Che le Regioni si comportino come soggetti "politici" è ovvio, anzi auspicabile; né potrebbe essere vista come una novità che le Regioni agiscano come soggetti della politica nazionale. Ma oggi accade qualcosa di inedito.

Da quando il confuso e concitato schema bipolare ha iniziato a forgiare (a deformare, secondo qualcuno) la vita politica nazionale, le Regioni sono state sempre più spesso coinvolte in questioni di schieramento. Basti ricordare la rottura del "fronte regionale" nell'imminenza dell'approvazione della riforma del Titolo V del 2001 e l'opzione di alcune Regioni del nord per la promozione di *referendum* consultivi sulla c.d. "*devolution*"; oppure, poco dopo, di fronte alla prima legge finanziaria approvata dalla maggioranza di centro-destra all'indomani dell'entrata in vigore della riforma da essa osteggiata, la gragnola di eccezioni di incostituzionalità promosse dalle Regioni di centro-sinistra; e poi ancora le reazioni di queste contro la riforma costituzionale approvata dal Parlamento nel 2006 e respinta dal *referendum* popolare. Del resto, che i governi territoriali risentano del clima politico nazionale e restino coinvolti nei contrasti che sorgono al centro è un dato certo non solo italiano: uno dei motivi che ha indotto di recente a mettere mano alla riforma della costituzione tedesca, per esempio, è stata appunto l'esigenza di evitare che nel *Bundesrat* si formasse uno stabile blocco di maggioranza politica avversa alla maggioranza che governa a livello federale e capace di bloccare l'iniziativa legislativa. La mancata "federalizzazione" degli organi costituzionali italiani impedisce che ciò accada da noi; inoltre, gli episodi macroscopici in cui il conflitto politico è esploso con clamore sono un'eccezione, perché la regola italiana è fatta di prassi meno vistose, di trattative e mediazioni quotidiane tessute soprattutto nelle sedi istituzionali della "leale collaborazione". Dentro e fuori delle Conferenze le Regioni sono riuscite per lo più a muoversi individuando una posizione comune e un punto di mediazione con il Governo su un ampio spettro di questioni di vitale importanza per l'amministrazione regionale. Ma ciò non ha impedito né che la contrapposizione politica riprendesse ogni tanto vigore imponendo laceranti prese di posizione, né che le singole Regioni sviluppassero un loro proprio indirizzo politico, destinato a ripercuotersi a livello nazionale nello scontro tra le coalizioni politiche o, ancora più spesso, nella dialettica interna ad esse.

Negli ultimi tempi, però, il terreno dello scontro e della divisione ha assunto una connotazione ideologica che in passato non c'era. Anche in

questo caso le Regioni hanno subito il riflesso delle polemiche sorte in campo nazionale, ma con una significativa novità. In passato, l'oggetto del contendere era essenzialmente legato al livello di tutela dei territori, al modo e alla misura con cui essi erano rappresentati, finanziati, riconosciuti nella loro autonomia. Ora invece il problema che divide sono i *contenuti* delle scelte della Regioni, il *modo* con cui esse esercitano le proprie attribuzioni, gli *obiettivi ideologici* che esse perseguono. Alcuni dei temi politici che si sono imposti nel dibattito nazionale – la c.d. sicurezza, la lotta contro l'immigrazione clandestina, le decisioni di *finis vitae* – acquistano concretezza nell'esercizio delle competenze regionali, si riflettono in opzioni opposte circa le politiche pubbliche promosse dalle Regioni, si traducono in leggi regionali e in atti di gestione dei servizi. E accade un altro fenomeno inconsueto: che le Regioni più attive, quelle più fortemente sospinte da obiettivi ideologici, si trovino il Governo non di fronte, nel tradizionale ruolo dell'arcigno censore, ma a loro fianco, benevolo *supporter* od anche attivo fiancheggiatore.

Due esempi possono chiarire la situazione. Il primo riguarda alcune leggi regionali che male celano d'essere ispirate da un certo pregiudizio xenofobo. Si pensi alla legge lombarda che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima "nella parte in cui non include gli stranieri residenti nella Regione Lombardia fra gli aventi il diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea riconosciuto alle persone totalmente invalide per cause civili" (sent. 432/2005); oppure alle discipline regionali dei *phone center*, anch'esse indirettamente rivolte a contrastare l'insediamento di punti di ritrovo degli stranieri (la Corte costituzionale ha già dichiarato illegittima la legge lombarda con la sent. 350/2008, ed è stata di recente investita del giudizio sulla legge veneta). È significativo che (salvo il caso veneto, in cui il Governo è stato però sollecitato ad agire dall'Autorità *antitrust*) l'eccezione di incostituzionalità sia stata sollevata dai giudici in via incidentale, perché queste leggi erano passate indenni al vaglio del Governo "amico". Anzi, la consonanza politica dello Stato con queste Regioni si può riscontrare nella stessa legislazione statale, anch'essa spesso colpita dalle censure della Corte esattamente per gli stessi motivi (si vedano per es. la sent. 306/2008, che censura la richiesta di requisiti reddituali, ivi compresa la disponibilità di un alloggio, per l'attribuzione dell'indennità di accompagnamento agli extracomunitari; oppure la sent. 11/2009, che dichiara illegittima la previsione di particolari e irragionevoli requisiti di reddito per la concessione della pensione di inabilità: su queste decisioni cfr. F. Biondi Dal Monte, *Immigrazione e welfare: condizioni di accesso e principio di non discriminazione*, in questo fascicolo).

Il secondo esempio, assai più clamoroso, è offerto dal c.d. "caso Englaro". Esso ha coinvolto in tempi e fasi diverse pressoché tutte le istituzioni italiane, attraverso un percorso lungo e tormentato che è troppo noto e troppo complicato per essere qui riassunto. È però interessante lo sviluppo che la vicenda ha avuto sul piano regionale.

Dopo che la sentenza della Corte di cassazione prima e, in applicazione di essa, la Corte di appello di Milano poi hanno accordato l'autorizzazione dell'interruzione del trattamento sanitario in corso, la Direzione della sanità della Regione Lombardia ha adottato un atto (3 settembre 2008) in cui, rispondendo alla richiesta di indicare la struttura del servizio sanitario regionale presso cui procedere, si nega che il personale del Servizio sanitario regionale possa procedere alla sospensione del sostegno vitale (idratazione ed alimentazione artificiale), di cui "gode" l'ammalato in stato vegetativo permanente, poiché altrimenti "verrebbe meno ai propri obblighi professionali e di servizio": e fonda questa affermazione sul presupposto che il provvedimento giurisdizionale di cui si chiede l'esecuzione non contenga un obbligo formale a carico di soggetti o enti individuati. Reagisce il Governo ad un atto amministrativo regionale che incide sui diritti fondamentali riconosciuti da decisioni dei giudici ordinari? No, anzi, il ministro interviene con un atto (del 16 dicembre), privo di autoqualificazione formale, ma che si dichiara "rivolto a richiamare principi di carattere generale, al fine di garantire uniformità di trattamenti di base su tutto il territorio nazionale e di rendere omogenee le pratiche in campo sanitario con riferimento a profili essenziali come la nutrizione e l'alimentazione nei confronti delle persone in Stato Vegetativo Persistente (SVP)". La stampa lo qualifica come un atto di indirizzo, ma nessuna Regione reagisce impugnandolo come sarebbe stato ovvio, mancando di qualsiasi base legale o costituzionale: non certo la Lombardia, che anzi in esso trova la conferma delle proprie posizioni.

Interviene però il TAR Milano, che annulla il provvedimento regionale (con sentenza del 26 gennaio 2009), notando *per incidens* che la nota ministeriale "rappresenta il convincimento, senza dubbio autorevole perché proveniente dal vertice dell'Amministrazione Ministeriale, ma comunque inidoneo, secondo i principi generali sulle fonti, ad intaccare il quadro del diritto oggettivo come ricostruito con la forza e l'efficacia propri del provvedimento giurisdizionale", e per altro contestandolo nel merito. I motivi di annullamento dell'atto regionale sono due, entrambi piuttosto "pesanti": da un lato, è fatto valere il vincolo che l'amministrazione pubblica ha nei confronti delle decisioni dei giudici relative all'accertamento di un diritto soggettivo, giacché "l'amministrazione che disconosca siffatto effetto si pone in contrasto con l'ordinamento giuridico"; dall'altro si sottolinea che "il diritto costituzionale di rifiutare le cure... è un diritto di libertà assoluto, il cui dovere di rispetto si impone *erga omnes*, nei confronti di chiunque intrattenga con

l'ammalato il rapporto di cura, non importa se operante all'interno di una struttura sanitaria pubblica o privata", sicché "rifiutare il ricovero ospedaliero, dovuto in linea di principio da parte del SSN a chiunque sia affetto da patologie mediche, solo per il fatto che il malato abbia preannunciato la propria intenzione di avvalersi del suo diritto alla interruzione del trattamento, significa di fatto limitare indebitamente tale diritto. L'accettazione presso la struttura sanitaria pubblica non può infatti essere condizionata alla rinuncia del malato ad esercitare un suo diritto fondamentale".

Questa sentenza ha sbloccato le procedure sanitarie, che la struttura sanitaria friulana prescelta per il trattamento aveva interrotto di fronte all'atto del ministro, e che un'altra struttura ha accettato di riavviare (con il *placet*, si noti, delle istituzioni locali e regionali, pur esse governate da maggioranze di centro-destra, nelle quali immediatamente è scoppiata la polemica); ma non ha bloccato invece le "esternazioni" politiche del Presidente della Lombardia, il quale ha subito dichiarato che non avrebbe ottemperato alla sentenza del TAR. Il motivo? "È chiaro che non c'è una legge sulla quale il TAR abbia potuto fondarsi – così la stampa riporta la dichiarazione testuale di Formigoni (*Corriere della sera* del 28 gennaio, p. 18) – e quindi lo stesso TAR, così prima le altre magistrature, ha completamente innovato, ma in Italia il compito di fare le leggi non è della magistratura ma del Parlamento". Il Presidente ignora evidentemente che la Corte costituzionale aveva già respinto, con l'ord. 334/2008 (su cui mi permetto di rinviare alla nota "*Se non sale in cielo, non sarà forse un raglio d'asino?*", pubblicata su *Forumcostituzionale.it*) l'analoga argomentazione sostenuta dalle Camere in un temerario conflitto di attribuzioni mosso contro la Cassazione. Spetterebbe al Governo ricordarglielo, ma il Governo è "amico" e simpatetico, per cui invece di reagire a difesa delle istituzioni giurisdizionali sollecita Formigoni ad impugnare la sentenza del TAR.

Ma intanto la Presidente della Regione Piemonte assume una posizione opposta (ovviamente suscitando un'aspra polemica all'interno della sua stessa maggioranza): dichiara la disponibilità ad accogliere Eluana Englaro in qualsiasi delle strutture pubbliche, perché "quelle private sono tenute in scacco dal ministro Sacconi" (*La stampa*, 21 gennaio, p. 14) , e ciò perché "non può essere un ministro né un presidente di regione a interpretare la legge, ma tocca alla magistratura" (*Il sole - 24 ore*, 22 gennaio, p. 17).

Tutti sappiamo come la vicenda si sia conclusa. Ma tra le gravi piaghe che essa ha lasciato nelle istituzioni (oltre che nella coscienza delle persone), una segna anche l'autonomia regionale. Il furore ideologico ha spazzato ogni traccia di divisione di ruoli, di separazione delle istituzioni, di rispetto delle attribuzioni e delle regole relative ai modi con cui un livello di governo può interferire sull'altro. E temo che non sia che l'inizio. La stretta attinenza che le competenze regionali in materia di sanità e assistenza sociale hanno con i

temi della bioetica rischia di provocare un'inarginabile esondazione di temi "etici" (uso tale termine consapevole del suo valore eufemistico, quasi di placebo), sotto il cui strato limaccioso rischiano di sparire le strutture giuridiche indispensabili allo Stato di diritto. Sarebbe certo opportuno che, togliendosi dalla rissa verbale, le Regioni si preoccupassero di mantenere vigili ed efficienti gli strumenti di difesa giurisdizionale delle proprie attribuzioni. Ma ci vorrebbero maggioranze politiche dotate di una coesione sufficiente a far prevalere le ragioni dell'autonomia sulla spinta delle ideologie o della fede (religiosa e non).