

Il regionalismo tra titolo V e prospettiva federalista *

di Gian Candido De Martin

Il mio compito è cercare di sintetizzare in poche riflessioni una sorta di bilancio sull'esperienza del regionalismo e sulle prospettive che si aprono per le Regioni ordinarie del nostro Paese dopo 40 anni di vita. In effetti, le celebrazioni che si vanno programmando in questo periodo in varie Regioni ordinarie sono un'occasione preziosa per stimolare qualche approfondimento su una vicenda non priva certo di interesse, ma anche di aspetti problematici e di luci e ombre. Va anche menzionata, in proposito, una ricerca organica in itinere ad Astrid, che coinvolge vari studiosi di diritto regionale ed è coordinata da Luciano Vandelli, con l'obiettivo di mettere a fuoco evoluzione, bilancio e prospettive del regionalismo nel nostro Paese, prima e dopo la riforma del titolo V della Costituzione. Comunque, può essere certo utile anche in questa sede raffrontare le ragioni del regionalismo dei pionieri con la realtà attuale, nonché considerare la prospettiva cosiddetta federalista, delineata dalla riforma del Titolo V, in rapporto alle scelte pendenti in materia di federalismo fiscale, che sono molto evanescenti, anzi per alcuni versi sembrano contraddire lo scenario di valorizzazione di autonomie responsabili, perché si accompagnano a talune evidenti involuzioni e contraddizioni, frutto di obiettivi di contenimento dei costi e di istanze fuorvianti di un federalismo malinteso.

Ciò premesso, farei qualche rapida riflessione sull'esperienza umbra per poi passare a qualche considerazione di carattere generale sul regionalismo del nostro sistema Paese. Delle vicende legate all'esperienza regionale in Umbria vorrei innanzitutto sottolineare qualche elemento che mette chiaramente in evidenza le forti radici del regionalismo in questa realtà, sia alle origini, ma anche poi nel suo sviluppo, caratterizzato tra l'altro da tre statuti, frutto di distinte prese di coscienza del valore di sistema di questo tipo di fonte, che ha via via prodotto risultati non trascurabili anche sul piano della definizione dell'identità regionale. Tutti e tre sono statuti lunghi, caratterizzati dalla presenza sia di norme di principio, sia di norme programmatiche, le quali - anche se non precettive in senso proprio, ossia non vincolanti, come ha ricordato la Corte costituzionale in una recente

*Intervento tenuto in occasione del 40° anniversario della prima seduta del Consiglio Regionale dell'Umbria, Perugia, Sala dei Notari, 20 luglio 2010.

sentenza che ha riguardato proprio il terzo statuto umbro (n.378/04)- in realtà sono anche il segno di significative opzioni di valore, frutto di una cultura politica avvertita e quindi, al di là delle valutazioni di merito, segno esplicito di obiettivi che dovrebbero rendere coese la vita e la politica regionale. Lo statuto del '92, subentrato al primo statuto del '70, è stato tra l'altro l'occasione di alcune innovazioni piuttosto rilevanti, anche rispetto ad altre Regioni, ad esempio in un certo superamento della centralità del Consiglio regionale, nonché nella ricerca di una maggiore flessibilità dell'organizzazione amministrativa della Regione e nelle aperture all'Europa e ad una visione internazionale.

D'altra parte, lo statuto del 2005, quello vigente, è stato uno dei primi di nuova generazione ad essere approvato, dopo la riforma costituzionale del 1999, che aveva potenziato di molto l'ambito dell'autonomia statutaria regionale, e costituisce oggi un punto di riferimento non trascurabile, anche al di là dell'Umbria, pur essendo contrassegnato – a mio avviso – da qualche ombra accanto a varie luci, come nel caso di previsione di una disciplina di forme di convivenza diverse dal matrimonio, che esula dalla competenza regionale (come ha poi sancito la Corte costituzionale, proprio in riferimento a questa scelta dello statuto umbro). Tra gli elementi positivi si possono citare la prefigurazione di una serie di organi di garanzia, che in altri statuti regionali italiani non si trovano; inoltre la prospettiva diretta a garantire sia i diritti dei consumatori sia quelli degli immigrati, ciò che denota una sensibilità specifica su temi problematici di attualità; appare poi particolarmente apprezzabile la modifica apportata quest'anno (con la legge r.n. 1/2010), che riduce i consiglieri regionali da 36 a 30 e il numero dei membri di giunta da 9 a 8, in vista di una riduzione dei costi della politica che solo poche altre Regioni hanno ritenuto di perseguire.

Per quanto riguarda la legislazione regionale umbra di questi primi 40 anni, vi sarebbero molti spunti utili da segnalare: qui mi limito a mettere in evidenza soprattutto alcuni punti. L'Umbria è stata la prima Regione che ha valorizzato – almeno a livello legislativo - la sussidiarietà orizzontale, un modello potenziale di amministrazione che potremmo definire “capovolta”, in cui si favorisce l'iniziativa diretta dei cittadini: è stata un po' battistrada a livello regionale su questo versante, che è stato poi espressamente costituzionalizzato nel 2001, con il quarto comma dell'art. 118. Vorrei aggiungere, inoltre, un riferimento alla legge che ha ridotto l'indennità dei consiglieri regionali, anticipando le scelte statali sul contenimento dei costi della politica. Infine una battuta su una scelta che probabilmente contiene alcune criticità, ma che comunque rappresenta il tentativo di una innovazione interessante e per certi aspetti originale, quella che riguarda gli ATI, gli ambiti

territoriali integrati, previsti da una legge del 2007, che ha prefigurato nuove forme organizzative per la gestione di taluni compiti di spettanza degli enti locali e di altri organismi a vario titolo operanti in ambito locale. In proposito effettivamente per certi versi potremmo dire che si tratta di una soluzione di organizzazione endoregionale che prefigura interessanti ipotesi di semplificazione istituzionale, basate sulla creazione di una sorta di ente strumentale che potrebbe in certo modo apparire una possibile anticipazione delle "unioni di comuni", previste ora in via obbligatoria dal ddl sulla Carta delle autonomie per dare effettività all'autonomia dei piccoli comuni. Non vanno però sottaciuti i rischi: in particolare il fatto che si tratta un organismo privo di legittimazione democratica, il quale finisce oltretutto per entrare in conflitto con la Provincia per la gestione delle funzioni di area vasta.

Reso così omaggio al regionalismo umbro, vengo a qualche considerazione di carattere generale su tendenze e prospettive del regionalismo nel sistema Paese, distinguendo metodologicamente fra il prima e il dopo la riforma del Titolo V, uno spartiacque obbligato per una riflessione che intenda mettere in evidenza quella che è stata e per molti versi è ancora la realtà prevalente del nostro Paese e quello che dovrebbe essere in prospettiva l'assetto istituzionale, alla luce delle innovazioni introdotte nella Carta fondamentale, una volta concretamente e coerentemente attuata. A partire dalle origini dell'esperienza regionale – il regionalismo dei pionieri si diceva – si può senza dubbio affermare che c'è stato un avvio contrassegnato dall'azione di regionalisti convinti e pieni di speranze sulle innovazioni che le Regioni avrebbero potuto apportare al sistema politico e istituzionale del nostro Paese. La riforma regionale è stata negli anni '70 un passaggio forte per cercare di riequilibrare il sistema e quindi per superare il centralismo, il modello gerarchico, l'assetto piramidale dei pubblici poteri tradizionale del nostro sistema, restato tale anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana.

La riforma regionale nella fase iniziale è stata, d'altra parte, anche contrassegnata da una serie di limiti e da resistenze dello Stato, e delle burocrazie statali nel decentramento delle funzioni. Ricordiamo tutti le due fasi della regionalizzazione 1972-1977, la prima contrassegnata da molte cautele e ritagli nel trasferimento o delega di compiti amministrativi statali alle Regioni, la seconda in cui si è cercato di andare oltre la tecnica del ritaglio e di fissare un obiettivo molto impegnativo, quello di dar vita ad una Regione "ente di governo", in grado di gestire insieme tre settori organici (il governo del territorio, i servizi sociali e lo sviluppo economico): tre settori che dovevano consentire di ricostruire una serie di competenze regionali non legate strettamente a singole materie,

ma in ragione di una capacità da riconoscere alla Regione di poter operare scelte autonome significative per il proprio territorio e la comunità rappresentata. Si diceva Regione ente di governo, e non ente di gestione, anche se l'esperienza concreta ha portato ben presto ad appannare questo obiettivo con una progressiva involuzione delle scelte che potevano mettere la Regione in condizione di svolgere un ruolo (alto) di soggetto di legislazione, programmazione e coordinamento. Per vari motivi: è mancata, in parallelo alla riforma regionale, la riforma dell'amministrazione statale, i ministeri sono restati quelli che erano, cercando il più possibile di mantenere al centro il controllo del sistema amministrativo; la giurisprudenza costituzionale, dal canto suo, non ha particolarmente aiutato le Regioni ad acquisire un ruolo a misura di quello che era scritto in Costituzione. Solo con la riforma Bassanini, avviata nel 1997 quasi trent'anni dopo, si è riusciti ad affrontare la questione della riforma del centro.

Si può, altresì, evidenziare un'altra ragione che ha condizionato l'evoluzione iniziale delle Regioni nel nostro sistema, ossia la mancata riforma dei Comuni e delle Province, che sono rimasti istituzioni territoriali in larga misura in balia dello Stato e delle Regioni, in una visione più di dipendenza che di autonomia, fino a quando è intervenuta la legge 142, dopo vent'anni dalla nascita delle Regioni, a cominciare ad incidere sul vecchio ordinamento comunale e provinciale del 1934 per valorizzare le autonomie locali in sintonia con quanto stabilito dall'art. 128 della Costituzione. Nel frattempo le Regioni sono state spesso tentate ad intervenire sul tessuto locale, specie prefigurando comprensori o circondari o altre strutture alternative alla Provincia: tutti tentativi di superare la dimensione territoriale di area vasta, che invece rappresenta ancora oggi un punto di riferimento costituzionale imprescindibile del sistema istituzionale del nostro Paese, a parte le ipotesi (superficiali) di chi ciclicamente ne auspica la soppressione. La legge 142 ha fissato – almeno sulla carta – alcuni obiettivi di forte decentramento del sistema amministrativo, anche se si è rivelato assai problematico il trasferimento (o la delega) di funzioni regionali agli enti locali.

In effetti, quel che è accaduto e si è consolidato a livello regionale ha finito per determinare un esito fuorviante della stessa riforma regionale, cioè una sorta di progressiva amministrativizzazione delle Regioni, una sorta di resistenza delle Regioni al decentramento amministrativo agli enti locali, in sostanza un vero e proprio centralismo regionale, accompagnato dalla proliferazione di una serie di enti dipendenti della Regione, di fatto alternativi alla delega o alla attribuzione agli enti locali di compiti ad essi costituzionalmente spettanti. E quindi, da questo punto di vista, si è avuto paradossalmente una sorta di appiattimento dell'istituto regionale nella gestione amministrativa, con

la tendenziale rinuncia ad usare in modo qualificato il ruolo legislativo e programmatico che dovrebbe caratterizzare l'azione delle Regioni. In conseguenza, rispetto alla fase iniziale (dei pionieri) probabilmente c'è stata anche una non trascurabile trasformazione della classe politica regionale, con un ruolo forte e crescente delle burocrazie regionali: trasformazione che poi per altri versi è stata accentuata dall'elezione diretta del Presidente della Regione, con un evidente strisciante leaderismo, che ha determinato una progressiva emarginazione e dequalificazione dei Consigli, un "presidenzialismo senza contrappesi", come lo ha chiamato Luciano Vandelli. Comunque, per concludere su questo punto, si può ribadire che prima della riforma del Titolo V, si è avuto un consolidamento di un volto prevalentemente amministrativo delle Regioni che ha ostacolato per una parte considerevole, anche se forse meno in Umbria, l'attuazione della stessa riforma Bassanini, orientata a configurare la Regione come sede essenziale di legislazione, programmazione, coordinamento e supporto agli enti locali, secondo quel modello che la riforma del Titolo V ha sostanzialmente ribadito in modo inequivocabile, cercando di sviluppare appieno il principio autonomistico fissato nella norma fondamentale dell'articolo 5.

In questa sede non c'è ovviamente necessità di ricordare il nuovo scenario istituzionale introdotto nel 2001, la nuova architettura del sistema istituzionale e la nuova statualità che l'articolo 114 sintetizza plasticamente, con una visione policentrica del sistema, di cui sono elementi costitutivi Comuni, Province, Regioni e Stato, tutti collocati in una visione parivalente sul piano della loro rispettiva dignità istituzionale, in quanto tutti rappresentativi di comunità territoriali e dotati quindi di autonomia normativa, amministrativa e finanziaria, in modo da responsabilizzare ciascun soggetto territoriale rispetto alla comunità rappresentata, a cominciare da quella comunale di base, la più vicina ai cittadini. Per le Regioni questo nuovo scenario della riforma costituzionale del 1999-2001 doveva essere il passaggio forte per una loro riqualificazione più sul piano della legislazione che dell'amministrazione, in una visione del tutto nuova anche del rapporto della Regione col centro, dovendo la Regione diventare sempre più elemento significativo anche per le scelte del sistema Paese. Di qui le innovazioni potenziali dei nuovi statuti, a parte la possibilità per le Regioni di chiedere (ex art. 116, terzo comma) eventuali autonomie legislative ulteriori rispetto a quel che è fissato nell'articolo 117 della Costituzione, opportunità quest'ultima peraltro non praticata fino ad oggi, a parte qualche iniziativa sporadica (e per ora senza sviluppi) di alcune Regioni del Nord. L'obiettivo doveva essere comunque quello di costituire effettivamente una Regione leggera sul piano operativo e, invece, una Regione forte sul piano della regolazione e di un

indirizzo capace di marcare l'identità regionale. Certo, l'articolo 117 ha qualche ambiguità al suo interno, nelle formule che indicano le competenze legislative statali o regionali, ma va comunque sottolineato che il riparto legislativo del 2001 avrebbe dovuto mettere la Regione in condizione di svolgere un ruolo assai più significativo sul piano dell'innovazione e della capacità di governare il proprio sviluppo e il proprio territorio.

Al di là di queste ambiguità, rispetto alle quali è diventato sempre più decisivo il ruolo della giurisprudenza costituzionale (talora opinabile per la sua tendenza statocentrica, ma costretta a svolgere una "supplenza" diffusa anche per la carenza di leggi cornice), ha certo pesato la mancanza di un organo al centro capace di rappresentare anche le Regioni nelle scelte di sistema. Il riferimento è alla Camera delle autonomie, ossia ad un ramo del Parlamento che dovrebbe essere la sede della rappresentanza al centro delle Regioni e delle autonomie locali, specie (ma non solo) con riguardo alle scelte di loro interesse. D'altra parte, sono ben noti resistenze e ostacoli che si sono frapposti agli obiettivi che la riforma del Titolo V aveva indicato: resistenze politiche e resistenze di un centralismo di ritorno che è duro a morire, complice anche un bipolarismo disattento alle condizioni che dovrebbero unire più che dividere il sistema Paese. Poi sfasature metodologiche: clamorosa è quella che riguarda il cosiddetto federalismo fiscale, che è stata avviata con la legge 42 del 2009 prima che fosse operato il riassetto delle funzioni, anzitutto locali, con la conseguenza di incertezze e difficoltà di notevole complessità nell'attuazione di un disegno già di per sé tecnicamente complicato. Inoltre, si sono aggiunte contraddizioni molto forti negli interventi legislativi statali, soprattutto in quelli di carattere finanziario: v. le varie leggi finanziarie, oppure i molti decreti (da ultimo il decreto 78/2010) che hanno variamente (e spesso profondamente) messo in discussione le risorse di spettanza e quella che dovrebbe essere la responsabilità di governo (anche) sul piano finanziario delle Regioni e delle autonomie locali. D'altra parte, tutto ciò ha determinato anche una stagione statutaria regionale piuttosto deludente, salvo qualche eccezione, e un decennio contrassegnato da una legislazione regionale molto modesta. In sostanza, quella del Titolo V rimane una riforma costituzionale in larga misura inattuata e il rischio è sempre più quello di comprometterla: il rischio è anche che aumentino i "pentiti", oppure che prendano piede visioni federalistiche rovesciate o gerarchiche, come mostrano una serie di interventi legislativi statali, non ultimo anche quello riguardante la cosiddetta Carta delle autonomie.

Quali sono, per concludere, i principali nodi pendenti per affrontare con un percorso organico e armonico la sfida che abbiamo davanti in modo da realizzare, se possibile, quel disegno

impegnativo che la riforma del Titolo V nel 2001 aveva indicato, sulla scia del principio fondamentale dell'articolo 5 della Costituzione? Sono tre i livelli necessari di intervento che – a mio avviso - devono sommarsi e integrarsi: un livello costituzionale, un livello che riguarda il legislatore ordinario statale e un livello che riguarda il legislatore regionale. Quali le priorità a livello costituzionale? C'è per un verso un'esigenza di qualche perfezionamento del Titolo V, a cominciare da una (circoscritta) revisione dell' art.117, che elimini certe imperfezioni nella formalizzazione delle materie di competenza legislativa statale o regionale evitando che debba essere la Corte costituzionale a dover risolvere i problemi di interpretazione delle competenze di Stato e Regioni; c'è anche la questione delle Conferenze, ossia degli strumenti di dialogo e di concertazione sia tra le Regioni, sia tra tutti i livelli istituzionali del sistema, in una prospettiva che dovrebbe portare a dar vita ad una (sola) Conferenza della Repubblica (tenuto anche conto dell'inefficienza e complessità delle conferenze attualmente esistenti). Altrettanto (se non più) importanti dovrebbero essere gli interventi di completamento della riforma costituzionale del titolo V con una revisione di altre norme della parte II della Costituzione: in questo senso la Camera delle autonomie dovrebbe rappresentare, come già accennato, un obiettivo imprescindibile, così come la previsione di accesso diretto delle autonomie locali alla Corte costituzionale. Personalmente sottolineo anche l'importanza di un altro obiettivo, che spesso viene emarginato nel dibattito, quello del riequilibrio rispetto ai privilegi finanziari che hanno nel nostro Paese le Regioni speciali: questa è una questione che forse (oggi) in Umbria non è particolarmente sentita, ma non c'è dubbio che c'è un elemento di disparità nel nostro sistema, legato al doppio binario nel trattamento differenziato dei trasferimenti finanziari per alcune Regioni. E' significativo, in tal senso, che in Spagna da ultimo una sentenza del tribunale costituzionale abbia stabilito un alt anche nei confronti dello statuto della (forte) Catalogna, che avrebbe voluto avere un trattamento finanziario ulteriormente differenziato rispetto alle altre Comunità autonome.

Al di là di questo versante costituzionale, a livello di legislazione statale c'è l'esigenza urgente di arrivare ad una chiarificazione delle funzioni amministrative dei vari livelli del sistema, a partire da quelle cosiddette fondamentali dei Comuni e delle Province; così come va sottolineata, per altro verso, l'esigenza di definizione e chiarificazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che devono dare unità al sistema Paese, garantendo i diritti sociali e civili di tutti gli appartenenti alla Repubblica e creando anche le premesse per un'attuazione dell'articolo 119 che consenta agli enti territoriali di gestire risorse a misura delle proprie competenze sulla base di costi standard. A livello

regionale, quali priorità evidenziare? Sul piano dell'organizzazione interna alla Regione vi è l'esigenza di un riequilibrio, anzitutto a livello statutario, fra Presidente e Consiglio, che debbono essere i due poteri principali del governo regionale, ambedue da mettere in condizione di svolgere in autonomia un ruolo significativo. E poi vi è la necessità di scelte di politica legislativa coraggiosa in campi nuovi aperti all'autonomia regionale dalla riforma del 2001, che diano la misura di una effettiva capacità di governo dello sviluppo (penso tra l'altro al campo dell'istruzione, che è rimasto finora ai margini degli interventi delle Regioni, le quali invece potrebbero non tanto creare tanti sistemi di istruzione regionali – il sistema di istruzione è nazionale – quanto orientare ciascuna realtà regionale in una programmazione della rete scolastica che sia in grado di rispondere alle esigenze proprie del territorio). Infine è indispensabile una effettiva valorizzazione dei Consigli delle autonomie locali, che sono organi che possono creare una sinergia positiva tra Regione e autonomie locali, senza la quale il rischio è quello del neocentralismo regionale.

Ci sono le condizioni oggi nel nostro Paese per un impegno corale di questo tipo, che richiede una forte coesione nazionale, recuperando le ragioni sostanziali che hanno ispirato il regionalismo delle origini? E' un interrogativo che mette in evidenza due rischi, da non sottacere: da un lato quello di un federalismo proclamato e non praticato, che è più una rivendicazione che una capacità di esplicitare un'autonomia responsabile, e non assistita; dall'altro, quello di dar vita ad un federalismo distorto, malinteso, in contrasto con una visione delle autonomie, che è certamente da potenziare, ma in armonia con i valori di solidarietà che devono sorreggere la cornice unitaria del Paese. C'è sempre più, a mio avviso, un problema di corretta cultura costituzionale nel nostro Paese, che deve tradursi in comportamenti coerenti, il che significa anche investire il più possibile sulla cittadinanza attiva e consapevole, in funzione appunto di autonomie responsabili. Di qui anche - e chiudo davvero - l'importanza della formazione, a partire dalla formazione scolastica dei giovani, ai quali bisogna insegnare anche cosa sono le istituzioni territoriali, le istituzioni di autonomia e cosa significa dedicarsi a queste istituzioni. C'è un'occasione di impegno da valorizzare: "Costituzione e cittadinanza" è un insegnamento che è stato indicato di recente come area di impegno aggiuntiva per la formazione scolastica a tutti i livelli. Ritengo sia importante che i giovani crescano con il senso delle istituzioni democratiche, quindi anche con il senso delle istituzioni autonome, locali e regionali.