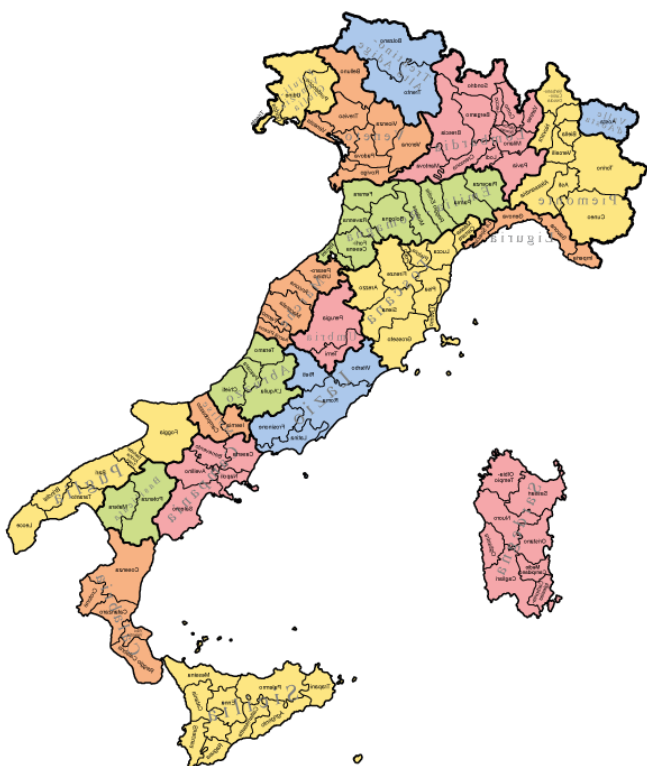


SoloRiformisti

PERIODICO DI AREA RIFORMISTA

2020

RIPENSARE LE REGIONI



A cura di Simone Fagioli

QUADERNI DI

SoloRiformisti

PERIODICO DI AREA RIFORMISTA

1
2020

RIPENSARE LE REGIONI

A 50 ANNI DALLA NASCITA

Interventi di:

Filippo Buccarelli

Luciano Pallini

Alessandro Petretto

Vannino Chiti

Ugo Finetti

Carlo Fusaro

Nicola Cariglia

Carlo Tognoli

Vincenzo Saraceni

Ugo Baldi

Mauro Grassi

A cura di Simone Fagioli

PRESENTAZIONE

FILIPPO BUCCARELLI



RIPENSARE LE REGIONI 1970-2020

Da alcune settimane, sulle pagine di SoloRiformisti, si è sviluppata un'interessante discussione sull'assetto istituzionale dello Stato italiano e, in particolare, sul ruolo in esso ricoperto dalle Regioni e, sullo sfondo, dalle Autonomie locali più decentrate: Comuni e Province. Come ormai accade in questo periodo di accelerazione di cambiamenti prima impensabili per estensione e profondità, la ragione della ripresa di un simile tema e di un tale approfondimento è stata la pandemia di CoviD-19 che ha tragicamente interessato (e sta tuttora caratterizzando) la realtà italiana, e che sta come sottoponendo a un vero e proprio stress test la tenuta del nostro sistema democratico e delle sue procedure di governo, legislative e di amministrazione degli interventi intrapresi per risolvere l'emergenza sanitaria e per predisporre gli strumenti per affrontare l'altrettanto drammatica crisi economica e sociale che si sta profilando nelle sue dimensioni, sino a qualche tempo fa, nemmeno immaginabili all'orizzonte del prossimo immediato futuro.

Ciò che, sin dai primi momenti della gestione eccezionale del problema, è saltato immediatamente agli occhi della pubblica opinione è la sostanziale mancanza di coordinamento - nella decisione e nell'adozione delle misure urgenti da adottare - fra istanza nazionale, livelli regionali e piano locale degli Enti territoriali più decentrati. Da un lato, la situazione drammatica di un contagio che - a cavallo fra Febbraio e Marzo 2020 - ha accelerato in maniera esponenziale il suo ritmo, con un aumento del numero di deceduti dell'ordine di centinaia ogni giorno e con terapie intensive ospedaliere sull'orlo del collasso (in alcune zone, peraltro, bel al di là di tale confine di implosione), ha spinto il Governo nazionale a provvedimenti di lockdown "lineari", che hanno indiscriminatamente serrato l'intero Paese nonostante la diversificazione territoriale dei ritmi dell'infezione e la giustapposizione di situazioni estremamente gravi (le regioni settentrionali) e di altre a rischio ma di fatto meno minacciate dalla diffusione del virus; dall'altro, questa al momento diversa manifestazione del fenomeno ha indotto i così detti "Governatori" regionali a emanare ordinanze differenziate (spesso l'una a pochi giorni dalle precedenti, e dai contenuti a volte contraddittori fra di loro) in parte nel solco delle direttive statuali, in parte in palese loro contrapposizione, in nome di competenze concorrenti e di una presunta

migliore conoscenza delle situazioni locali di quanto fosse quale delle livelli “centralistici” nazionali. “Sotto traccia”, poi, molti sindaci “eletti dal popolo” – ai quali la Costituzione demanda la responsabilità della salvaguardia sanitaria del territorio - hanno a propria volta emanato ordinanze di loro competenza altrettanto frastagliate, sia frequentemente per l’“opacità” delle direttive “sovraordinate”, sia per una disorganica interpretazione del principio altrettanto costituzionalmente sancito di “sussidiarietà”, sia infine per una tendenza al protagonismo politico(-elettorale) che - in un Paese in costante campagna elettorale ormai da molti anni - ha non di meno animato anche l’azione dello Stato centrale e delle Amministrazioni regionali.

Questa “disarticolazione” politica e istituzionale - accentuatasi negli ultimi giorni, con l’inizio della così detta Fase 2 di riapertura graduale delle attività economiche prima ritenute “non essenziali” ma quanto mai “vitali” per la tenuta dell’intero Paese e delle sue specifiche realtà locali - ha di nuovo mostrato l’incompletezza non solo dell’ordinamento formale e legislativo del “federalismo” italiano ma anche i limiti di una cultura democratica altrettanto “federalista” che hanno trovato esplicita manifestazione nella farraginosità delle linee di riforma del Titolo Quinto della Costituzione approvate all’inizio degli anni Duemila ma che affondano le loro radici nel controverso processo di realizzazione dell’ordinamento regionale, iniziato nell’immediato secondo Dopoguerra, conclusosi nei primi anni Settanta e sin da subito rimesso in discussione per le grandi trasformazioni sociali, economiche e politiche che hanno profondamente modificato, dagli anni Ottanta del secolo scorso ad oggi, il tessuto produttivo e sociale della società italiana.

Gli aspetti fondamentali di questo processo - e i problemi da risolvere che esso ha posto con un’urgenza via via crescente ai fini di un aumento dell’efficienza dell’intero sistema, del miglioramento della qualità dei servizi da esso forniti, nella sostanza: ai fini della garanzia di un pari accesso ai diritti di cittadinanza per l’intera popolazione del nostro Paese - sono delineati nei contributi degli studiosi, delle personalità politiche e amministrative che hanno consentito la stesura di questo Quaderno di SoloRiformisti. Due sono le chiavi interpretative che mi sembrano importanti per inquadrare il tema e per fornire spunti ad una discussione che proseguirà su queste pagine anche nel prossimo immediato futuro.

La prima, che emerge da questo iniziale dibattito, è l'esigenza di una visione di insieme della questione. Analizzare oggi il ruolo delle Regioni, chiedersi se la loro attuale architettura - con il complesso (spesso complicato) (dis-) equilibrio fra le loro funzioni legislative, i loro poteri gestionali e amministrativi, i loro margini di manovra fiscali ecc. – sia o meno utile all'efficace funzionamento della vita sociale nazionale significa innanzitutto ripensare il possibile federalismo “verso il basso” (diritti e prerogative delle Autonomie Locali) alla luce di un altrettanto indispensabile federalismo “verso l'alto”, che guardi sia alla dimensione europea - anch'essa oggi in radicale trasformazione, sotto i colpi del CoviD-19 - come la cornice più ampia di un assetto istituzionale democratico all'altezza delle sfide poste dal XXI secolo, sia a quella statale come architrave di giunzione tra “macro-“ e “micro-“ livello della politica, dell'economia e della socialità. Il federalismo produttore di libertà e di responsabilità sociale, di innovazione e di opportunità di crescita economica (e di qualità della vita in senso lato delle comunità locali) non ha mai avuto la forma di una disaggregazione e frammentazione dei poteri, di una loro balcanizzazione, ma è sempre fiorito, nelle sue esperienze più significative, su un coordinamento centrale e sovranazionale che, dalla diversità delle realtà territoriali, ha tratto linfa vitale e legittimazione, nel mentre ha al contempo consentito a queste di non rinchiudersi in atteggiamenti difensivi, corporativi e alla fine ghetizzanti e perdenti sullo scenario di una competizione geopolitica ed economica ormai irrimediabilmente a scala planetaria. Su questo crinale, la discussione circa le dimensioni dell'articolazione regionale (attualità o meno della distinzione fra Regioni a Statuto Ordinario e Speciale; eventuale ridisegno territoriale per macroregioni e quali; predilezione per confini meramente amministrativi o per geometrie funzionali e transfrontaliere ecc.) non può quindi prescindere per un verso da quella riguardante il tipo di Unione Europea (economica ma, soprattutto, politica e sociale) che occorre costruire, per l'altro a quella concernente la sostenibilità di circa, ad oggi, 8.000 comuni (la gran parte di piccolissime dimensioni), di 80 province (esistono ancora, nella sostanza?) e di 14 città metropolitane (quando esisteranno davvero?). La seconda chiave interpretativa che mi sentirei di proporre è l'esigenza di una nuova cultura politica nel nostro Paese. Una delle ragioni della deleteria ipertrofia di un localismo esasperato, piuttosto che di un federalismo rispettoso delle libertà individuali e territoriali, è la deriva populista che la

democrazia italiana – direi, più in generale, le democrazie occidentali nel loro complesso - hanno assunto negli ultimi decenni, in concomitanza con una smaterializzazione delle sfere pubbliche e con la pervasività di quelle digitali, si tratti di social o di quant'altro. I nuovi media costituiscono uno strumento di partecipazione di importanza cruciale, come dimostrato proprio dalla sfida costituita dal coronavirus alla comunicazione, alla ricerca di modalità sperimentali e innovative di confronto, di coordinazione, di “contatto”. Accrescono al contempo – con il loro accento sulla visibilità, sull'apparenza, sull'immagine veicolabile in tempo reale a detrimento del tempo di comporta necessario alla riflessione, alla valutazione e alla gestione del rischio tipiche della Politica con la “P” maiuscola - il protagonismo di organi (e di personalità) di governo che - loro malgrado e spesso in buona fede - indulgono più del dovuto al calcolo, più o meno consapevole, del proprio ritorno politico ed elettorale, ostacolando così quell'etica del rispetto, del dialogo e della collaborazione (per quanto conflittuale) che, sola, può garantire la fiducia reciproca e il corretto funzionamento della macchina istituzionale, per quanto complessa essa possa essere.

INTERVENTI

LUCIANO PALLINI

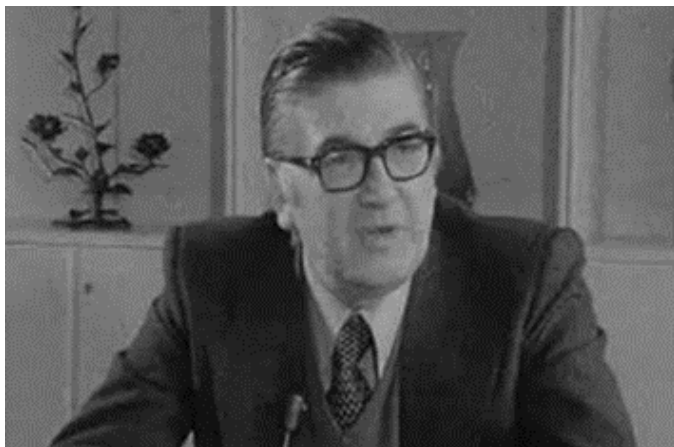
I PADRI DELLE REGIONI



LELIO LAGORIO



PIERO BASSETTI



GUIDO FANTI

REGIONI, CAMBIARLE O ABOLIRLE?

Le Regioni all'Assemblea Costituente

All'Assemblea Costituente il dibattito si articolò fundamentalmente tra due posizioni: la prima favorevole alla introduzione delle regioni come enti politici dotati di poteri legislativi, la seconda che, per il timore di mettere a repentaglio l'unità nazionale – optava per regioni concepite come enti di decentramento amministrativo, chiamate cioè ad esercitare solo compiti amministrativi attribuiti e controllati dallo stato.

Tema rilevante anche in quella sede il ruolo delle province, basti pensare che il Testo definitivo del Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione: diceva (Art. 107) *“La Repubblica si riparte in Regioni e Comuni. Le Province sono circoscrizioni amministrative di decentramento statale e regionale”* salvo concludersi con il testo approvato in via definitiva che recitava *“La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni”*. L'VIII disposizione transitoria della Costituzione stabiliva poi i) che “le elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali” dovessero essere indette “entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione”, ii) che “Leggi della Repubblica” avrebbero regolato «per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni». Altre leggi avrebbero, inoltre, disciplinato “il passaggio alle Regioni di funzionari e dipendenti dello Stato”. la IX disposizione transitoria stabiliva che la Repubblica, “entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione”, avrebbe adeguato “le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni”.

Il percorso di attuazione

Nonostante diverse proposte di legge cercassero di attuare queste disposizioni, prevalse la scelta di rinviare la loro entrata in funzione: nel dibattito politico sul percorso regionalista pesava una opinione pubblica indifferente e di una incertezza generale sul tipo di regionalismo da attuare rispetto allo schema aperto della carta costituzionale.

La Democrazia Cristiana, pur restando favorevole alle Regioni, temeva che dopo il ribaltamento della posizione delle sinistre, ormai dichiaratesi anch'esse favorevoli, si producesse una rottura nel paese con la possibile

vittoria avversaria nelle regioni rosse del centro Italia. Di qui la posizione più attendista e la predilezione per una visione più accentratrice. Era la “politica dei tempi lunghi”, indispensabile per consentire “di approvare prima e meditatamente il complesso delle leggi-quadro in grado di conferire alle regioni quel carattere amministrativo che le avrebbe inserite a pieno titolo nel sistema degli enti locali”.

Il disegno di legge presentato dal Governo il 19 dicembre 1948, che divenne nel 1953 la c.d. Legge Scelba, si limitava, principalmente, a fissare le modalità per le riunioni del Consiglio regionale, compresa la prima, per l’elezione del Presidente e della Giunta, per l’adozione e la pubblicazione delle deliberazioni; regolamentava la nomina e l’attività del Commissario di governo e della Commissione di controllo sugli atti amministrativi delle regioni; rinviava, infine, la più puntuale organizzazione agli statuti regionali e regolamenti assembleari.

All’interno della stessa Democrazia Cristiana ci fu opposizione che spingeva per una più precisa regolamentazione legislativa per definire, specialmente, i limiti dell’attività delle Regioni e i “controlli” cui doveva essere sottoposta, con l’aggiunta di un elenco dettagliato delle materie “che avrebbero dovuto essere disciplinate dalla legge nazionale prima di dar vita alle regioni.”

Dopo altre modifiche il testo finale disciplinava principalmente la potestà statutaria, la composizione e il funzionamento degli organi regionali, i controlli sulle Regioni e di queste sugli atti degli enti locali.

Si affermò il “prudente criterio di gradualità” secondo il quale si sarebbe potuto compiere il percorso di nascita delle Regioni.

La Legge Scelba rispondeva sicuramente ad una filosofia ampiamente riduttiva delle funzioni regionali, interpretate nei loro connotati amministrativi. Dati questi limiti, la normativa venne largamente abrogata in coincidenza con l’approvazione degli Statuti delle regioni ordinarie. Negli anni successivi diverse proposte attuative non arrivano a conclusione: miravano a ridurre spazi per l’autonomia regionale sia sul piano finanziario che su quello delle competenze con il riproporsi dello scontro tra autonomisti e contrari, tra attendisti e chi voleva accelerare il processo.

Il cammino verso l’attuazione del dettato costituzionale riprese con la nascita dei governi di Centro-Sinistra diventando un punto importante del programma del IV Governo Fanfani del febbraio 1962, formato da DC, PRI e PSDI, con l’appoggio esterno del PSI: c’erano tuttavia ancora remore della

Democrazia Cristiana per il timore che le alleanze PCI-PSI in molti Comuni potessero essere riproposte nei governi regionali.

Aldo Moro nel 1960 aveva presieduto la “Commissione di studi per l’attuazione delle Regioni di diritto comune”, istituita con lo scopo di studiare le modifiche alla normativa del 1953 e di elaborare un progetto sul finanziamento delle Regioni. Col suo primo governo, del dicembre 1963, il tema regionale ritornò al centro del programma politico anche in vista di una estensione del metodo della programmazione per superare i divari ancora esistenti nel Paese, in particolare quello tra Nord e Sud.

Il 21 giugno 1967 il Ministro dell’Interno, Paolo Emilio Taviani, presentò alla Camera un disegno di legge poi approvato come legge elettorale regionale (Legge 17 febbraio 1968 n. 108): aveva termine il lungo dibattito politico tra i sostenitori delle elezioni a suffragio universale e diretto e coloro che sostenevano elezioni indirette di secondo grado affidate ai consiglieri provinciali, con la scelta delle elezioni dirette: a promulgare la legge fu il Presidente della repubblica fu Giuseppe Saragat. La Legge n. 108 (“Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale”) concluse il suo iter parlamentare con il voto favorevole dei partiti di governo (DC, PSI, PRI e PSDI), oltre che delle opposizioni di sinistra (PCI e PSIUP), e il voto contrario di PLI, MSI e monarchici. Il 22 maggio 1970 fu pubblicata la Legge 16 maggio 1970 n. 281 (“Provvedimento finanziari per l’attuazione delle Regioni a statuto ordinario”), c.d. legge finanziaria per le regioni a statuto ordinario.

La normativa esprimeva una impostazione “restrittiva” dell’autonomia finanziaria regionale in contrasto con il dettato dell’art. 119 della Costituzione, non consentendo alle regioni di istituire tributi propri pur nei limiti dei principi statali: senza successo fu l’opposizione delle sinistre, in particolare del PCI, che presentarono una propria proposta di legge.

Le elezioni regionali

Il 6 e 7 giugno 1970 si tennero le prime elezioni regionali, con una altissima partecipazione 28,6 milioni di votanti (92,5%) su 30,9 milioni di elettori. I risultati ci restituiscono il panorama politico del tempo: DC 37,8; PCI 27,9; PSI 10,4%; PSDI 7,0%, MSI 5,2%; PLI 4,7%; PSIUP 3,2%; PRI 2,9%; PDIUM 0,7%: la DC era primo partito in tutte le regioni a statuto ordinario con l’eccezione di Emilia-Romagna, Toscana e Umbria.

Emersero carismatici presidenti regionali, tra essi in particolare si ricordano Piero Bassetti (DC) in Lombardia, Guido Fanti (PCI) in Emilia-Romagna e Lelio Lagorio (PSI) in Toscana.

Con l'elezione dei Consigli Regionali del 1970, le Regioni entrarono nella storia istituzionale italiana, provvedendo subito alla propria fase costituente con l'approvazione degli Statuti. Gli Statuti vennero promulgati il 22 maggio 1971, ad eccezione di quelli dell'Abruzzo e della Calabria dove i ritardi erano stati provocati dalla scelta del capoluogo di regione, promulgati nel luglio: L'Aquila e Reggio Calabria furono percorse da violenti tumulti. A completare il quadro normativo per l'avvio del regionalismo italiano intervenne la delega per la definizione delle funzioni, degli uffici e del personale da trasferire ai nuovi Enti, con delega al Governo ad emanare, entro due anni dalla sua entrata in vigore, dei decreti aventi valore di legge ordinaria per regolare il passaggio alle Regioni delle funzioni previste dall'art. 117 della Costituzione oltre che del relativo personale statale, con effetto, per quanto riguardava "il trasferimento delle funzioni amministrative", dall'1 aprile 1972, data dalla quale sarebbe iniziato l'esercizio da parte delle Regioni delle funzioni trasferite. Iniziava la lunga storia delle regioni, segnata da un permanente conflitto con l'amministrazione centrale che spesso portava al giudizio della Corte Costituzionale, con successivi ampliamenti di competenze e poteri, in tema di sanità, con la frettolosa riforma costituzionale del titolo V nel 2001 circa l'ampliamento dissennato delle competenze concorrenti, col tentativo di riordino nella riforma costituzionale del 2016 bocciata nel referendum, con le tensioni tra regioni che rivendicano maggiori poteri con il progetto di autonomia rafforzata, fino alla caotica gestione dell'emergenza Coronavirus.

I tempi di un bilancio

Nell'opinione pubblica si è diffuso un giudizio liquidatorio: per tutti si cita un articolo apparso su il Fatto Quotidiano [Antonello Caporale "Le Regioni sono da chiudere, da buttare nel cestino dei panni sporchi", 27 settembre 2019]

Le Regioni sono da chiudere. Da abolire. Da buttare nel cestino dei panni sporchi. Le Regioni sono la causa della nostra condizione economica, sono

il luogo dove per ogni euro che si spende cinquanta centesimi se ne vanno in porcherie (o quasi). Le Regioni non hanno dignità istituzionale, e neanche identità. Con la nascita delle Regioni il debito pubblico è salito vertiginosamente. Non una delle materie affidate alle Regioni sono adempiute con efficienza ed efficacia. Il regionalismo è divenuto il luogo di compensazione delle sotto-correnti, di potentati locali più o meno irrispettabili, la casa di ambiziosi e volgari crumiri della politica.

Serve un giudizio franco, libero da pregiudizi, da condanne senza appello come da inutili difese d'ufficio. Per questo *Solo Riformisti* intende offrirsi come spazio libero per raccogliere valutazioni ed opinioni meditate e nel contempo per sollecitare interventi di esponenti politici.

ALESSANDRO PETRETTO



UN SISTEMA NON EQUO E MOLTO COSTOSO

A 50 anni dall'istituzione delle Regioni è naturale riflettere su tale istituto e trarne alcune valutazioni. Nelle pagine seguenti tenterò questa non facile operazione con due avvertenze. Primo, si tratta di indicazioni di un economista e quindi carenti sotto il profilo giuridico-istituzionale, secondo eviteremo di subire l'influenza degli accadimenti che si sono succeduti durante la gestione della crisi Covid-19, anche se da questi c'è molto da imparare in senso negativo e positivo.

Per esprimere una valutazione dell'ente regione si deve fare riferimento a parametri legati a tre giudizi di valore fondamentali: (i) il grado di equità e uniformità nella fornitura e prestazioni di servizi di natura essenziale; (ii) l'autonomia e discrezionalità esercitate per lo svolgimento di funzioni non essenziali, per le quali il criterio della sussidiarietà individua nelle Regioni l'ambito più consono; (iii) l'efficienza, nel senso dell'uso razionale delle risorse scarse, e quindi della minimizzazione dei costi unitari in relazione ai benefici delle prestazioni individuali. Il settore della sanità pubblica è al riguardo cruciale e emblematico, sia per importanza di ordine quantitativo (in media il 7,5% del PIL, oltre il 15% della spesa corrente primaria della P.A., quasi l'80% della spesa delle Regioni), sia per importanza in relazione all'essenzialità delle prestazioni. A fronte di un'uguaglianza "formale" deducibile dai livelli di spesa pro-capite raggiunti nelle diverse Regioni, sul grado di uguaglianza sostanziale del soddisfacimento dei diritti sociali, conseguiti con la spesa regionale, i risultati in linea generale sono stati insoddisfacenti. Alcune Regioni riescono a soddisfare i livelli essenziali ma con difficoltà rappresentate dalle lunghe liste di attesa; altre, non riuscendo neppure in tal modo, ricorrono ad un diffuso e costoso processo di trasferimento dei propri assistiti in Regioni più operative. Il patologico fenomeno dell'import-export dei pazienti è un segnale evidente di una carenza fondamentale dell'istituto regionale. Non è solo un problema di organizzazione, ma anche di carente garanzia di diritti fondamentali, traducendosi in un più generale problema di disuguaglianza dei territori e dei cittadini che li abitano.

Sui risultati deludenti delle Regioni molto ha anche influito il meccanismo di finanziamento statale che, ai sensi L.D. 42/2009 di attuazione del Titolo V riformato, doveva essere indirizzato a coprire la differenza tra i fabbisogni

standardizzati di spesa e i gettiti standardizzati dei tributi regionali “assegnati” al finanziamento dei diritti sociali. A oltre dieci anni siamo ancora lontani dell’aver messo a punto il sistema. Il Titolo V della Costituzione prevede, all’art. 117, che, per le funzioni destinate al soddisfacimento di diritti sociali (la lettera m) del Comma 2), sia lo stato centrale a determinare i *livelli essenziali delle prestazioni* (LEP), come vincolo di responsabilità politica dello stesso nei confronti dei cittadini, utenti e contribuenti, da cui il criterio di perequazione basato sul *fabbisogno standard*. Questo meccanismo di finanziamento ha ovviamente finalità equitative, ma è rilevante anche in termini di incentivi all’efficienza, dal momento che il riferimento a valori standardizzati esalta il significato di trasferimento stabilito indipendentemente dalla spesa effettivamente sostenuta, la così detta spesa storica. Il fabbisogno standard è dunque una grandezza indipendente dai comportamenti degli operatori, per cui tendenzialmente un finanziamento su questa base spinge al contenimento dei costi di fornitura. Tuttavia, è solo con i *livelli essenziali di assistenza* (LEA) nella sanità che si ha un’applicazione parziale, con il D.lgs. 68/2011, di questa normativa. Pertanto, occorre che il meccanismo di definizione dei fabbisogni riferiti ai LEP sia esteso anche ad altri diritti sociali ex art. 117 del Titolo V.

In merito ai tributi regionali, un sistema di tipo semi-federale, come quello prefigurato nel Titolo V, dovrebbe riconoscere un ampio margine di autonomia per consentire di valorizzare le differenziazioni che sono alla base di un razionale decentramento delle competenze e delle attività. Gli attuali tributi assegnati sono di fatto tributi interamente erariali e limitatamente modificabili; non solo, anche le compartecipazioni ai tributi erariali non sono quelle “riferite al territorio”, come previsto originariamente in Costituzione (art. 119), ma di fatto trasferimenti verticali, tanto che sarebbe opportuno ripristinarli esplicitamente insieme a vere compartecipazioni. Occorre poi individuare un tributo proprio delle Regioni ad ampia base imponibile e ad aliquote manovrabili. Se sarà ancora l’IRAP, malgrado tutte le controindicazioni che hanno portato ad un suo svuotamento nel tempo, che diventi autenticamente regionale, come l’addizionale IRPEF. Sull’autonomia e discrezionalità nel condurre attività e politiche economiche a livello regionale, le Regioni sono perlopiù schiacciate dal peso vincolante della spesa sanitaria che “spiazza”, talvolta

in modo esclusivo, le altre attività nel campo dei trasporti, ambiente e agricoltura, commercio e turismo, istruzione professionale, assistenza ecc. Quanto al finanziamento della sanità, nel ribadire l'obiettivo dell'uniformità territoriale di livelli essenziali – ma rinunciando alla ricorso alla onnicomprensività di questi, che debbono essere in ogni caso finanziariamente sostenibili – la copertura potrebbe essere assicurata, come in altri paesi europei, da un'assicurazione sociale integrativa estesa a tutti per sviluppare, insieme al welfare aziendale, un secondo pilastro sanitario. In merito all'efficienza delle strutture regionali, i risultati sono differenziati sul territorio ma complessivamente non positivi. Ad esempio, la distribuzione del numero dei dipendenti regionali per mille abitanti varia quasi sistematicamente in funzione inversa rispetto alla qualità-quantità delle attività svolte e delle prestazioni effettuate. La conclusione è che alcune Regioni esibiscono un eccesso di personale, per lo più concentrato in attività amministrative *back-office*. Ciò ha portato ad una distribuzione territoriale dei costi unitari molto differenziata, per cui le prime ancora abbozzate, e per lo più avversate, procedure di *benchmarking*, con riferimento a costi standard, hanno denunciato evidenti, talvolta clamorose, storture.

I carenti risultati sono anche dovuti all'assenza di una adeguata rete relazionale che molte Regioni non riescono a sviluppare con gli enti locali del loro territorio. Invece, la Regione dovrebbe avere tra le sue principali missioni proprio quella di svolgere funzioni di delega, soprattutto per quanto concerne la prestazione di “servizi di prossimità” (il welfare locale), e di coordinamento della finanza pubblica. Al riguardo, si può ricordare come la LD 42/2009 prevedesse l'emanazione di leggi regionali sui tributi degli EELL su basi imponibili non erariali ma nessuna Regione ha però provveduto, anche a seguito di un orientamento contrario della Consulta, e come l'art. 10 L. 243/2012 sugli equilibri di bilancio assegni alla Regione un ruolo cruciale nella formazione e nel riparto degli spazi di indebitamento pubblico. Infine, i numerosi conflitti di competenza tra Stato e Regioni hanno, da un lato, paralizzato l'iniziativa delle Regioni attive e propositive e, dall'altro, fornito alibi a quelle meno performanti. Andrebbe quindi ripresa l'idea di eliminare le competenze concorrenti, pur ammettendo, in certi settori di competenza statale, un ruolo applicativo e regolamentativo

delle Regioni, come previsto dalla riforma costituzionale bocciata dal referendum del 4.12.2016.

Non è quindi improprio giungere alla conclusione che le Regioni costituiscano in Italia un sistema istituzionale scarsamente equo, malgrado i proclami, pochissimo autonomo, costoso e sostanzialmente inefficiente. Questo giudizio negativo non può essere temperato evocando le eccellenze territoriali, che vi sono, né individuando Regioni che complessivamente conseguono risultati più che soddisfacenti. È il sistema delle venti Regioni, alcune manifestamente troppo piccole, nel suo complesso che risulta carente. E, per finire, la tipologia delle Regioni a statuto speciale, così come è attualmente prefigurata, appare ormai anacronistica. La loro origine è storica e politica, e non più attuale, e non ha basi e giustificazioni economiche attendibili. Altra cosa sarebbe invece una differenziazione delle competenze e attività regionali ottenuta attraverso un processo di validazione degli obiettivi e delle performance, sulla base di quanto previsto dall'art. 116 del Titolo V. Occorre quindi riprendere il progetto di sviluppare forme di regionalismo asimmetrico, con autonomia tributaria effettiva per chi richiede il regime differenziato, tramite compartecipazioni a tributi erariali ad aliquote differenziate. In quest'ottica si potrebbe anche ripensare il modello di organizzazione del Servizio sanitario nazionale prevedendo la centralizzazione della competenza, con un sistema di strutture periferiche non elettive, tipo le *District Health authorities* britanniche, per garantire la diffusione dei servizi sul territorio e attribuire, sfruttando le procedure di regionalismo asimmetrico, la competenza regionale solo per alcune macro-Regioni che ne facessero argomentata richiesta.

INTERVISTE

VANNINO CHITI



NUOVE REGIONI IN UN'EUROPA FEDERALE

Quali le motivazioni delle forze politiche che votarono a favore dell'istituzione delle regioni? Quali le preoccupazioni? Ricordo il giudizio di Ugo La Malfa "Abbiamo approvato la legge che porterà l'Italia alla rovina".

Le Regioni sono previste in Costituzione e il rinvio della attuazione di questa norma, a parte le preoccupazioni di Ugo La Malfa su un non controllo dei centri di spesa, furono prevalentemente di ordine politico. Si temeva, come poi effettivamente avvenne, che in tre di esse, Emilia-Romagna, Toscana e Umbria, si insediassero governi Pci-Psi. L'aver deciso la loro istituzione fu una decisione importante di quel primo centro – sinistra. Le prime elezioni ci furono nel 1970. Alle spalle vi erano le grandi lotte operaie della metà degli anni Sessanta, che migliorarono dopo il miracolo economico italiano le condizioni di vita del mondo del lavoro, e i movimenti giovanili del sessantotto. L'idea guida era quella di un ampliamento della partecipazione democratica e di un rinnovamento dello Stato, della sua capacità di rispondere in modo efficace e puntuale alle domande di cittadini. Se si va a rileggere il dibattito appassionato che accompagnò la fase costituente regionale si vedrà che queste furono le speranze e gli obiettivi posti.

La regionalizzazione della sanità ha portato potere e risorse grandi alle regioni (la spesa per la sanità è l'80% dei bilanci): l'esperienza ad oggi cosa ci dice? È stato un boccone avvelenato che ha accentuato le differenze nella tutela della salute a livello territoriale? Ha indebolito il principio di solidarietà tra regioni in situazioni di emergenza come quella della tutela dal virus? Bisogna cambiare, ma come?

Per il peso anche finanziario che la sanità ha nei bilanci delle Regioni, come lei sottolinea, merita un ragionamento compiuto. Lo Stato centrale deve approvare i livelli essenziali delle prestazioni, dell'assistenza. Una Regione se il suo governo e la sua pubblica amministrazione sono efficaci, può andare oltre. A nessuna può essere consentito di non dare ai cittadini servizi fondamentali. Significherebbe differenziare gli italiani rispetto ai loro diritti. Anche per superare questo deficit storico erano nate le Regioni. Dove si

registri un fallimento, già ora i governi nazionali hanno il potere di commissariare. Certo se si nomina commissario un presidente di Regione che in quanto tale non è riuscito nell'impresa, si va poco lontano! La grande criminalità deve essere liquidata. La piena credibilità del nostro paese in Europa e nel mondo è compromessa dall'abnorme debito pubblico e da territori a forte presenza illegale. È possibile. Ci sono progressi da non sottovalutare. Associazioni della società civile, mi viene in mente Libera ma ce ne sono tante altre, la magistratura e le forze dell'ordine hanno dato un contributo che ha fatto segnare passi avanti. Guai a rinunciare. Piuttosto bisogna guardare a quelle forme nuove di criminalità che condizionano l'economia, senza bisogno di dominio territoriale. Non sono solo presenze italiane ma internazionali. Esigono una cooperazione che va oltre la dimensione nazionale e dei singoli Stati.

Il divario nord – sud si è accresciuto in questi anni: crescita debole al sud, più alta disoccupazione precarietà, ripresa dei flussi migratori più accentuati tra i laureati, sempre più aree sono sotto il controllo della criminalità organizzata: c'è un filo di speranza per una inversione di tendenza? La società civile può imporre una correzione di rotta oppure è una partita persa?

A cinquanta anni dall'istituzione delle Regioni è non solo legittimo ma doveroso aprire un confronto per approfondire il percorso, vedere le luci e le ombre. Lo Stato centrale non ha saputo rinnovarsi, su temi di competenza regionale non ha dato le linee guida previste, e direi obbligatorie, per evitare frammentazione territoriali, ampliarsi di divaricazioni nello sviluppo. Le Regioni non poche volte hanno rivendicato poteri senza riuscire a modificare profondamente il modo di esercitarli. Talora hanno privilegiato anche di fronte a sfide di ordine nazionale ristrette vedute localistiche. Non risolto è a mio giudizio il tema della responsabilità fiscale, delle risorse compartecipate con lo Stato centrale e di quelle di diretta pertinenza. Detto questo ritengo che sarebbe perdere un'occasione se ora cominciasse un gioco di rimpallo delle responsabilità tra centro e periferie o uno scontro preliminare sulle materie da riattribuire allo Stato centrale. Sappiamo che il ritorno allo Stato centrale di alcune di esse come energia, reti di comunicazione materiali e immateriali è scontato. Il tema fondamentale è

però un altro e si chiama clausola di supremazia. Ce n'eravamo occupati già al tempo del governo Prodi ma dalla fine di quell'esperienza nel 2008 a oggi non si è purtroppo concretizzato niente. Quando emerge un tema, una sfida, un'emergenza di portata nazionale, il governo può proporre di attivare la clausola di supremazia, la conferenza stato – regioni esprime un parere, il Parlamento approva o respinge. Altrimenti non avremo un unico centro di indirizzo e controllo ma un moltiplicarsi di scelte, interventi, regole. È ciò che si è visto con l'esplosione dell'epidemia coronavirus.

Se a fine 2019 la discussione era centrata sul conflitto per la autonomia rafforzata, si è passati oggi, in virtù del gravissimo impatto della pandemia, alla condanna senza appello delle regioni sic e simpliciter. le regioni possono ancora servire per rendere migliore l'Italia, per garantire il futuro dei suoi giovani? E se sì, quali nodi essenziali si devono affrontare?

Spesso in Italia facciamo come il pendolo, passiamo cioè da una specie di federalismo esasperato e senza fondamento, a un'esaltazione acritica del centralismo. Non mi pare che lo Stato centrale così com'è funzioni. Cercherei di non dimenticarci di quello che è successo in Spagna con la Catalogna. Non ritengo al tempo stesso che un federalismo somigliante agli staterelli italiani del 1800 possa esserci di giovamento. Dobbiamo rinnovare lo Stato centrale e occorrono quelle riforme tante volte annunciate e mai potute portare a compimento. Almeno proviamo a dare stabilità ai governi ad esempio con l'introduzione della sfiducia costruttiva. Quando un governo è insediato per mandarlo a casa ci vogliono le elezioni oppure una mozione sottoscritta dalla maggioranza assoluta dei parlamentari con l'indicazione di un nuovo primo ministro. E proviamo a dotarci, ne ho già parlato, della clausola di supremazia. Allora Stato centrale e Regioni potranno in modo ordinato fare camminare il nostro paese superando squilibri storici come quelli tra nord e sud, a cui lei prima ha fatto riferimento. Per me l'aspetto decisivo è il quadro al cui interno si pensano e poi si realizzano le riforme istituzionali, coinvolgendo i cittadini, senza presunzioni giacobine. Questo quadro è la costruzione di una democrazia federale europea. In questo orizzonte bisogna riconsiderare compiti dello Stato centrale, delle Regioni e delle città. In caso contrario ripetiamo discussioni già archiviate dallo scorrere degli anni. Di cosa dovrà occuparsi una democrazia federale

europea? A mio giudizio di politica estera, di difesa e sicurezza, di indirizzi macroeconomici, di clima, di riequilibrio solidale dello sviluppo nei suoi territori. Il suo presidente dovrà essere eletto dai cittadini. Il parlamento, che dovrà controllare il governo europeo, dovrà essere eletto sulla base di una medesima legge elettorale e non, come oggi, sulla base di tante e differenti norme, che ne riducono in partenza peso e piena autorevolezza. Non pensi che questo sia un parlare d'altro. È parlare di una riforma degli Stati, delle Regioni, dei Comuni in Italia e sul nostro continente. In caso contrario il nostro discorso, i nostri approfondimenti guarderanno al passato anziché misurarsi con il futuro, anzi con le sfide che già segnano il nostro presente e che rischiano di trascinare nel declino non solo l'Italia ma ogni nazione europea, nessuna esclusa.

UGO FINETTI



REGIONI COME “PONTE” FRA GOVERNO E ENTI LOCALI

Quali le motivazioni delle forze politiche che votarono a favore? Quali le preoccupazioni? Ricordo il giudizio di Ugo La Malfa “Abbiamo approvato la legge che porterà l'Italia alla rovina”.

La Malfa era contrario perché temeva che le Regioni avrebbero visto protagonisti i tre “partiti di massa” mentre i minori, come il Pri, rischiavano di essere irrilevanti. In verità, nell'Assemblea Costituente le Regioni vennero sostenute richiamandosi proprio a Mazzini, Gobetti e Rosselli come “trasferimento della sovranità”. Togliatti era contrario e puntò al ridimensionamento dei poteri nel testo finale.

Il centrismo non le attuò e quindi Nenni le inserì già nel primo programma di centro-sinistra in quanto il pluralismo dei centri di potere politico era per il Psi fondamento della libertà. Su questo vi fu la convinta convergenza della sinistra democristiana. Anche il Pci divenne favorevole in quanto prevedeva un'occasione di “contropotere” verso il governo delle regioni “rosse”.

Le Regioni hanno effettivamente creato quel positivo pluralismo dei centri di potere, ma mentre i socialisti puntavano sul loro ruolo di programmazione e legiferazione, Dc e Pci – che ne assunsero dal 1970 le presidenze – convergevano nel farne centri di potere soprattutto gestionale. Determinante fu la seconda legislatura, 75-80, quando il Pci era nella maggioranza di governo e nelle “larghe intese” a livello regionale: si fecero ingenti trasferimenti dallo Stato alle Regioni (con incrementi del 40-50 per cento all'anno) a fini gestionali annacquando il ruolo di programmazione e di assemblea legislativa.

La regionalizzazione della sanità ha portato potere e risorse grandi alle regioni (la spesa per la sanità è l'80% dei bilanci): l'esperienza ad oggi cosa ci dice? È stato un boccone avvelenato che ha accentuato le differenze nella tutela della salute a livello territoriale? Ha indebolito il principio di solidarietà tra regioni in situazioni di emergenza come quella del tutela virus? Bisogna cambiare, ma come?

La riforma del SSN ideata e realizzata per impulso socialista – con i ministri Luigi Mariotti e Aldo Aniasi – si è rivelata una grande conquista per la tutela della salute degli italiani. Poi ci sono divari che dipendono dalle capacità degli amministratori e dalla professionalità degli operatori. Si critica la sanità lombarda, ma il dato di fatto è che per cure e chirurgia vi convergono da tutta Italia. Così come l’apertura ai privati si è concretizzata in istituti scientifici di alto livello come SSN per tutti gli italiani. Anche per il virus si dimentica che nella Regione si concentrano sia la maggior presenza di comunità cinesi sia il maggior interscambio economico Italia-Cina. Detto questo, sono emerse gravi carenze. Soprattutto due. La prima è che il “modello lombardo” è diventato sempre più ospedalocentrico, con sottovalutazione dei presidi sul territorio, della prevenzione e della medicina di base. La seconda è che non si è adeguatamente respinta la pressione di certo mondo imprenditoriale che, soprattutto nelle province di Bergamo e Brescia, ha ritardato il blocco delle attività.

Certamente il fatto di andare in ordine sparso - e soprattutto con governo nazionale e amministratori locali che fanno campagna elettorale sul virus (e con il capo della protezione civile che afferma che le mascherine sono inutili e che poi diventano obbligatorie) - è allarmante. Una riflessione critica su meriti ed errori da entrambe le parti andrà fatta. Il rapporto governo-regioni non può essere una Babele.

Il divario nord-sud si è accresciuto in questi anni: crescita debole al sud, più alta disoccupazione precarietà, ripresa dei flussi migratori più accentuati tra i laureati, sempre più aree sotto il controllo della criminalità organizzata: c'è un filo di speranza per una inversione di tendenza? La società civile può imporre una correzione di rotta oppure è una partita persa?

La criminalità cresce nella confusione e nella destabilizzazione dello Stato. Occorre stabilità e professionalità da parte dello Stato a cominciare dal Parlamento. Credo poco alla contrapposizione società civile-classe politica. Vi era quando l’elettorato era ideologizzato e irreggimentato in partiti secolari. Ma oggi la “società civile” sono innanzitutto elettori e i politici sono i loro prescelti. Nelle elezioni politiche del 2018, la “società civile” si è divertita a consegnare la maggioranza relativa di Camera e Senato a

sconosciuti che si sapeva perfettamente che erano sprovveduti. Nel 2004-2005, per la pandemia di Sars-aviaria, il Ministro della Salute era un esperto di immunologia che concordò immediatamente a Bruxelles una linea comune nel controllo dei flussi dalle aree a rischio (Cina e estremo oriente). Il Coronavirus è di ben altra potenza, ma mettersi nelle mani di chi di fronte alle emergenze non sa da dove cominciare non è stata un'ottima idea e non mette certo in difficoltà la criminalità organizzata.

Oggi in Parlamento prevalgono, in maggioranza e all'opposizione, forze dichiaratamente ostili alla democrazia liberale. Proprio nel dopo-Coronavirus occorre cercare una strategia di lungo termine, una alleanza e una rappresentanza politica con una visione nazionale, esperta e costruttiva e non affidare le redini a chi fa politica in modo inconcludente mascherando l'incompetenza con l'aggressività.

Se a fine 2019 la discussione era centrata sul conflitto per la autonomia rafforzata si è passati oggi, in virtù del gravissimo impatto della pandemia, alla condanna senza appello delle regioni sic e simpliciter. le regioni possono ancora servire per rendere migliore l'Italia, per garantire il futuro dei suoi giovani? E se sì, quali nodi essenziali si devono affrontare?

La polemica contro il regionalismo è sbagliata e, soprattutto, accentrare il SSN è una brama di potere centrale non condivisibile. È invece vero che le Regioni – come nel recente referendum – continuano a chiedere competenze gestionali in modo esagerato. Devono invece tornare a essere organi di programmazione e di legiferazione. Molti consigli regionali – a cominciare dalla Lombardia – hanno ridotto ai minimi termini l'attività legislativa e anche la figura del presidente come “governatore” si è rivelata un'altra esagerazione.

Le Regioni possono invece svolgere un ruolo importante come “ponte” tra governo e amministrazioni locali e anche di raccordo tra i comuni. Si tratta in campo nazionale di dar vita a una politica di competitivo ammodernamento infrastrutturale che ha bisogno della Regione per promuovere accordi tra i vari livelli istituzionali individuando priorità secondo programmi e strumenti legislativi adeguati.

Un compito immediato è quello di intervenire sul grave vuoto creato dalla eliminazione delle Province in vista delle Città metropolitane che poi non

sono state attuate. Le Province erano in grado di tutelare i comuni minori di fronte al capoluogo. Oggi assistiamo a una politica di accentramento a cominciare da urbanistica e trasporti che vede chi abita fuori dalla città come cittadino di “serie B”. C’è il rischio della rottura di quel “patto sociale” tra la città e i comuni minori che garantiva eguaglianza di opportunità e di accesso.

CARLO FUSARO



ISTITUZIONI UTILI AL DECENTRAMENTO POLITICO

Quali le motivazioni delle forze politiche che votarono a favore? Quali le preoccupazioni? Ricordo il giudizio di Ugo La Malfa: “Abbiamo approvato la legge che porterà l’Italia alla rovina”.

Non so a quale legge questa citazione di La Malfa si riferisse. È certo che i repubblicani furono alla Costituente fra i maggiori fautori del decentramento regionale e che votarono le leggi istitutive delle regioni, in particolare la legge elettorale 108/1968, approvata dal centro-sinistra e dalle opposizioni di sinistra, contrastata solo da Pli, Msi e quel che rimaneva dei monarchici. Non sopravvaluterei le battute di Ugo La Malfa, che specie nella parte finale della sua vita divenne molto tranchant e molto pessimista. Basti pensare che il giorno del rapimento di Aldo Moro egli evocò la pena di morte: ma non per questo sarebbe lecito dire che La Malfa e il PRI fossero per la pena di morte! Allo stesso modo sappiamo che La Malfa fu un alfiere della programmazione e soprattutto della politica dei redditi e un nemico degli sprechi: per questo divenne critico delle regioni come si andavano attuando. Ma lo statista palermitano morì nel 1979 quando certo nessun bilancio del regionalismo era effettivamente possibile. In conclusione, non lo arruolerei fra gli anti-regionalisti ante litteram.

La regionalizzazione della sanità ha portato potere e risorse grandi alle regioni (la spesa per la sanità è l’80% dei bilanci): l’esperienza ad oggi cosa ci dice? È stato un boccone avvelenato che ha accentuato le differenze nella tutela della salute a livello territoriale? Ha indebolito il principio di solidarietà tra regioni in situazioni di emergenza come quella della tutela dal virus? Bisogna cambiare, ma come?

Non mi pare che l’esperienza regionale in materia di sanità sia particolarmente negativa. Anzi: ha permesso la sperimentazione di modelli parzialmente diversi, il che è positivo. Purtroppo credo che diversa efficienza dei sistemi sanitari nelle regioni del Sud rispetto al Centro-Nord non abbia a che fare col regionalismo, ma con differenze strutturali e

culturali molto più profonde: legate a quel divario che in 160 anni si è riuscito solo ad attenuare. Anche nel fronteggiare l'epidemia di covid-19 nel 2020 aver potuto applicare modelli diversi è stato utile e ci sono regioni che han fatto benissimo o bene (Veneto, Emilia, Toscana, la stessa Campania). Ha fatto meno bene la Lombardia ma, processi anticipati a parte, occorrerà studiare bene e a freddo se il modello sanitario ha inciso o no, e in che misura, sulla capacità di risposta a un'epidemia esplosa all'improvviso.

Il divario nord – sud si è accresciuto in questi anni: crescita debole al sud, più alta disoccupazione precarietà, ripresa dei flussi migratori più accentuati tra i laureati, sempre più aree sono sotto il controllo della criminalità organizzata: c'è un filo di speranza per una inversione di tendenza? La società civile può imporre una correzione di rotta oppure è una partita persa?

Non sarei tanto negativo. Vi sono aree del Sud decorosamente governate e in discreto sviluppo, insieme ad altre che faticano ad assecondare lo sviluppo. Non c'è dubbio che mediamente le aree del Sud sono governate peggio di quelle del Centro-Nord. Io non ho mai creduto però che il centralismo sia la necessaria soluzione per affrontare il divario Nord-Sud, penso anzi l'opposto. Del resto l'Italia è stata saldamente centralista dal 1861 al 1970 e oltre, 110 anni di centralismo contro 50 di regionalismo: e non mi pare che l'esito sia stato molto diverso o anzi migliore (in termini di riduzione del divario).

Se a fine 2019 la discussione era centrata sul conflitto per la autonomia rafforzata si è passati oggi, in virtù del gravissimo impatto della pandemia, alla condanna senza appello delle regioni sic e simpliciter. Le regioni possono ancora servire per rendere migliore l'Italia, per garantire il futuro dei suoi giovani? E se sì, quali nodi essenziali si devono affrontare?

Chi ha letto le mie risposte sa già che non condivido affatto la “condanna senza appello delle regioni” (tanto meno “sic et simpliciter”). Se c'è un paese al mondo che deve essere governato con ampio decentramento politico-amministrativo, questo è l'Italia. Che di correzioni ed adeguamenti ci sia bisogno è peraltro pacifico: v'era la soluzione delineata dalla riforma del

2016, che a me pareva abbastanza convincente; purtroppo è stata cestinata a furor di popolo e di populismi. Credo molto nell'autonomia differenziata; sono contrario a qualsiasi centralizzazione. In ogni caso credo che le riforme prima di essere cambiate vadano attuate. Noi abbiamo una deplorabile tendenza all'agitazione permanente ansiogena, aggravata dai social media e dal modo di far politica e informazione di questi anni: quindi cambiamo, spesso, senza cognizione di causa perché non abbiamo mai davvero fatto quel che, in precedenza, avevamo annunciato di fare (e quindi non l'abbiamo sperimentato); abbiamo anche la tendenza a fare le riforme in maniera omeopatica, a metà. Non sono un esperto di regionalismo ma so una cosa, che federalismo, regionalismo et similia significano strutturalmente differenziazione (se no a che servono?). Questo – culturalmente – la società italiana non l'ha ancora capito o l'ha capito in minima parte, a 50 anni dalla nascita delle regioni.

NICOLA CARIGLIA



UNA RIFORMA COMPLESSIVA DELLO STATO

Quali le motivazioni delle forze politiche che votarono a favore? Quali le preoccupazioni? Ricordo il giudizio di Ugo La Malfa “Abbiamo approvato la legge che porterà l'Italia alla rovina”.

Ero all'epoca delle prime elezioni per le Regioni a statuto ordinario, abbastanza giovane, ma credo di ricordare piuttosto bene che l'“anelito” al decentramento regionale era, tutto sommato, circoscritto al circuito autoreferenziale della classe politica. Ma nemmeno gli iscritti: piuttosto la nomenclatura. E a livello politico, indubbiamente, i protagonisti del dibattito furono i due partiti maggiori. Il PCI percepito come fattore di spinta del processo di regionalizzazione; la DC come fattore frenante. È vero che dentro e tra i partiti si parlava di decentramento. Ma il dibattito nemmeno riusciva a penetrare per quella che doveva essere la domanda più importante: decentramento solo amministrativo o decentramento legislativo? Scarso fu il contributo dei partiti intermedi, di centrosinistra o di centrodestra. I quali, però esercitarono un grande peso nella fase cosiddetta costituente: quella che condusse agli Statuti ed al braccio di ferro con lo Stato per il trasferimento delle funzioni e dei poteri. Il presidente delle Toscana, Lelio Lagorio, indubbiamente esercitò un ruolo a livello nazionale che andò ben oltre alla forza del suo partito, il PSI.

La regionalizzazione della sanità ha portato potere e risorse grandi alle regioni (la spesa per la sanità è l'80% dei bilanci): l'esperienza ad oggi cosa ci dice? È stato un boccone avvelenato che ha accentuato le differenze nella tutela della salute a livello territoriale? Ha indebolito il principio di solidarietà tra regioni in situazioni di emergenza come quella della tutela dal virus? Bisogna cambiare, ma come?

Credo che proprio questo sia il nodo centrale della questione. La sanità pesa come un macigno sulle Regioni. Assorbe non solo l'80% delle spese ma anche la maggior parte delle energie. Si può dire che le Regioni sono avvertite nei territori più per la rete dei presidi sanitari che per la rete stradale e per le iniziative in campo economico. Sembrerebbe opportuno alleggerire il peso. La pandemia che stiamo attraversando ci fa sentire che la sanità ha

molto più bisogno di efficienza che di democrazia. Ma ci dice anche che gli ospedali, anche se efficienti, non sono sufficienti. Gli esperti ci dicono oggi che il Covid19 ha mietuto tante vittime perché i pazienti non hanno avuto assistenza e filtro nella fase della medicina di territorio. E dunque la soluzione potrebbe essere una redistribuzione delle funzioni. Tipo quella indicata dal prof. Petretto in un articolo pubblicato su SoloRiformisti: “ripensare il modello di organizzazione del Servizio sanitario nazionale prevedendo la centralizzazione della competenza, con un sistema di strutture periferiche non elettive, tipo le *District Health authorities* britanniche, per garantire la diffusione dei servizi sul territorio e attribuire, sfruttando le procedure di regionalismo asimmetrico, la competenza regionale solo per alcune macro-Regioni che ne facessero argomentata richiesta”.

Il divario nord – sud si è accresciuto in questi anni: crescita debole al sud, più alta disoccupazione precarietà, ripresa dei flussi migratori più accentuati tra i laureati, sempre più aree sono sotto il controllo della criminalità organizzata: c'è un filo di speranza per una inversione di tendenza? La società civile può imporre una correzione di rotta oppure è una partita persa?

La questione del Sud non sarà mai risolta fino a quando non ci si renderà conto che non esiste. Perché la divisione in due aree tanto differenti dell'Italia è la prima e la maggiore questione nazionale. Dunque, la questione del sud è la Questione Italia. Una ben studiata autonomia differenziata può forse aiutare a stimolare energie “endogene” nelle regioni del Sud che, peraltro, hanno già tratti di grande diversità fra loro. Ma la condizione è che prima ancora sia lo Stato a riformarsi, diventando interlocutore autorevole e riconosciutamente primario di tutte le Regioni.

Se a fine 2019 la discussione era centrata sul conflitto per la autonomia rafforzata si è passati oggi, in virtù del gravissimo impatto della pandemia, alla condanna senza appello delle regioni sic e simpliciter. le regioni possono ancora servire per rendere migliore l'Italia, per garantire il futuro dei suoi giovani? E se sì, quali nodi essenziali si devono affrontare?

Nonostante tutto, sì. Correggendo vecchi errori e facendo finalmente ciò di cui si parla dall'inizio della nostra repubblica e che mai è stato fatto. Prima ancora di dare vita alle Regioni, era necessario portare a compimento una vera e profonda riforma della pubblica amministrazione. Invece si pensò, dopo moltissimi anni, a quella orribile riforma del titolo V della Costituzione che ha solo prodotto confusione e conflitti. Sarei terrorizzato se, per curare sprechi e inefficienze delle Regioni, si decidesse di restituirne allo Stato le competenze. Quando mai abbiamo avuto uno Stato centrale modello di efficienza e sintonia con i cittadini? C'è bisogno di ridisegnare organicamente e compiutamente tutto lo Stato italiano, nelle articolazioni centrali e territoriali. Lo potrebbe fare solo una bella Assemblea Costituente, eletta con voto proporzionale, che potrebbe lavorare parallelamente alle attuali Camere.

CARLO TOGNOLI



MAGGIORE ORGANIZZAZIONE FRA STATO E REGIONI

Quali le motivazioni delle forze politiche che votarono a favore? Quali le preoccupazioni? Ricordo il giudizio di Ugo La Malfa “Abbiamo approvato la legge che porterà l'Italia alla rovina”.

L'attuazione delle Regioni era un dovere costituzionale. Il ritardo nella approvazione della legge istitutiva fu la conseguenza della diffidenza della Democrazia Cristiana nei confronti dei partiti della sinistra, PCI e PSI che, contrari al regionalismo alla Costituente, puntavano ad una rivincita dopo la sconfitta del Fronte Democratico Popolare del 18 aprile 1948. Si arrivò per la verità ad una proposta di legge (Scelba, 1953) che però rimase lettera morta. Il paradosso era che la DC, da sempre favorevole alle regioni (Sturzo, ancor prima del fascismo) tirò per le lunghe, mentre PCI e PSI spingevano per l'approvazione della riforma. Solo negli anni '60 si ricominciò a parlare del tema, quando il PSI – dopo il XX Congresso del PCUS (rapporto Kruscev sui misfatti staliniani) e dopo l'invasione dell'Ungheria – puntò alla alleanza con i cattolici, il centro sinistra. Nel quadro programmatico di quell'accordo (Governo Fanfani con l'appoggio esterno del PSI, sottoscritto da DC, PSI, PSDI e PRI) era prevista l'approvazione delle regioni. Tuttavia altri provvedimenti ebbero la precedenza: la nazionalizzazione dell'energia elettrica, la riforma per la scuola media unica, l'aumento delle pensioni. E così fu anche col governo Moro – Nenni, di centrosinistra con la partecipazione organica del PSI. Si arrivò alla legge istitutiva della regioni nel 1969, quando ormai il centro sinistra era in crisi.

La riforma regionale, che era stata impostata nel quadro della programmazione economica (fortemente voluta dal PSI) – passò a larga maggioranza con il voto contrario delle destre.

Originariamente le regioni avrebbero dovuto essere strumenti democratici di connessione tra lo Stato e le istituzioni locali, in vista della eliminazione delle prefetture, vissute come 'longa manus' del governo. Poiché le regioni avevano poteri legislativi in molte materie, la struttura amministrativa

doveva essere ‘leggera’ e di qualità. Gli studi degli anni ‘60 prevedevano personale limitato con molti dirigenti qualificati e pochi poteri gestionali. Le cose sono andate diversamente!

La regionalizzazione della sanità ha portato potere e risorse grandi alle regioni (la spesa per la sanità è l'80% dei bilanci): l'esperienza ad oggi cosa ci dice? È stato un boccone avvelenato che ha accentuato le differenze nella tutela della salute a livello territoriale? Ha indebolito il principio di solidarietà tra regioni in situazioni di emergenza come quella del tutela virus? Bisogna cambiare, ma come?

La regionalizzazione della sanità, prevista dalla legge istitutiva, fu attuata con l'obiettivo di rendere quel servizio essenziale corrispondente alle esigenze del territorio e vicino ai cittadini, in particolare dopo l'approvazione del Servizio Sanitario Nazionale (1978). Quello che si è verificato successivamente è la conseguenza della mancanza di coordinamento da parte dei governi (salvo qualche eccezione: i ministri Sirchia e Veronesi) che si sono succeduti negli anni duemila. Anche le differenze tra regione e regione avrebbero potuto essere evitate se ci fosse stata una maggiore attenzione del governo. E non mi riferisco alla ‘pandemia’ che ci sta travolgendo, ma agli ultimi venti anni. Mi è venuto persino il sospetto che una certa ‘anarchia’ nel trattamento della salute dei cittadini fosse tollerata, se non voluta, per scaricare sulle regioni le eventuali insufficienze del servizio sanitario. La solidarietà deve essere promossa dal governo e non lasciata alle iniziative delle regioni, nelle quali prevalgono le “spinte” localistiche. La sanità è regolata da una legge che si chiama “Servizio Sanitario Nazionale”. La sola definizione fa capire che il potere di intervento è del governo, che può introdurre nuove leggi, per la solidarietà, e stabilire priorità per la tutela della salute pubblica.

Il divario nord – sud si è accresciuto in questi anni: crescita debole al sud, più alta disoccupazione precarietà, ripresa dei flussi migratori più accentuati tra i laureati, sempre più aree sotto il controllo della criminalità organizzata: c'è un filo di speranza per una inversione di tendenza? La società civile può imporre una correzione di rotta oppure è una partita persa?

Il divario nord-sud è parte della storia d'Italia. Sembrava potesse essere in via di graduale superamento dopo la crisi degli anni '70. Peraltro non va dimenticato che il 'miracolo economico' degli anni '50 fu dovuto anche alla disponibilità di mano d'opera del 'mezzogiorno' sia a vantaggio delle imprese manifatturiere del Nord, sia delle iniziative imprenditoriali del Sud e di quelle dello stato (IRI, ENI). I flussi migratori dei laureati non sono una caratteristica esclusiva del Sud, ma anche di altre parti d'Italia, anche se con questa pandemia si ridurranno. Il problema dell'Italia meridionale è la carenza delle imprese. Ci sono ottimi imprenditori, ma sono pochi rispetto alle necessità. Il nord è vissuto molto, negli ultimi vent'anni, di esportazione (molti territori stanno oggi pagando coi 'contagi' i loro contratti con l'estero) – il Sud ha visto aumentare il turismo, ma solo in alcune regioni la nuova imprenditoria ha attecchito. Inoltre la politica 'assistenzialista' di molti governi dopo il Duemila e quella dell'ultimo anno non hanno certo favorito le iniziative imprenditoriali, artigianali o commerciali, nemmeno nel settore agricolo. Quanto alla criminalità organizzata, purtroppo è presente in tutta Europa (e anche fuori). Gli strumenti giuridici per batterla ci sono, ma bisogna usarli con decisione e con rapidità. Nell'epoca dell'elettronica e della digitalità, non dovrebbe essere impossibile mettere alle corde mafia, n'drangheta e camorra. Bisogna usare il metodo "Falcone": decisione, documentazione, senza esibizionismo.

Se a fine 2019 la discussione era centrata sul conflitto per la autonomia rafforzata si è passati oggi, in virtù del gravissimo impatto della pandemia, alla condanna senza appello delle regioni sic e simpliciter. le regioni possono ancora servire per rendere migliore l'Italia, per garantire il futuro dei suoi giovani? E se sì, quali nodi essenziali si devono affrontare?

Le regioni ci sono e vanno tenute. Bisogna organizzare meglio il rapporto governo nazionale – governi regionali, anche alla luce della pandemia. Personalmente non ero favorevole al rafforzamento dell'autonomia regionale e rimango di questa opinione. Le regioni hanno già molti poteri e non si vede la necessità di aggiungerne altri. Bisogna superare però le contrapposizioni pregiudiziali "di parte". C'è una sfera di gestione del governo regionale che deve cercare l'accordo con il governo nazionale del

Paese. E questo vale anche per il governo verso le regioni. Sono stato sindaco di Milano per oltre 10 anni, di cui 9 con una giunta di sinistra. Alla presidenza della Regione Lombardia c'erano i democristiani. Non abbiamo mai avuto scontri pregiudiziali: diversità di vedute, molte, ma mai contrapposizioni totali. C'era rispetto e comprensione, da entrambe le istituzioni, anche se con visioni politiche differenti. Ecco un tema: lavorare insieme per migliorare la funzionalità delle amministrazioni regionali, per fare tesoro degli insegnamenti del 'corona-virus' impostando un piano anti pandemia, sperando che non sia più necessario.

VINCENZO SARACENI



NUOVI AMBITI TERRITORIALI E PIÙ CONTROLLI

Quali le motivazioni delle forze politiche che votarono a favore? Quali le preoccupazioni? Ricordo il giudizio di Ugo La Malfa “Abbiamo approvato la legge che porterà l'Italia alla rovina”.

Premetto che il dibattito sul regionalismo si è aperto in Italia subito dopo l'Unificazione ed è stato caratterizzato, da subito, da un duplice contrapposto punto di vista.

Da un lato vi erano gli assertori di un assetto federale dello Stato (tra essi si ricordano Gioberti e Cattaneo) nel rispetto ritenuto indispensabile delle peculiarità culturali, economiche, sociali ed istituzionali presenti nel paese ed ereditate dai numerosi Stati preunitari allo scopo di coinvolgere il più intensamente possibile la grande maggioranza delle popolazioni italiche notoriamente del tutto estranee al processo risorgimentale che sboccò nell'unificazione del paese, appannaggio dell'aristocrazia e, soprattutto, della borghesia nonché dei ceti intellettuali.

Dall'altro lato, si collocavano i sostenitori dello Stato centralista, i quali reputavano essenziale la conferma dell'accentramento dei poteri di governo in quanto lo consideravano l'unico sistema istituzionale atto a garantire il rafforzamento dell'ancora fragile realtà istituzionale unitaria sottoposta agli attacchi dovuti ai sotterranei maneggi di alcune Potenze europee (Austria-Ungheria e Francia), nonché alla profonda contestazione di fette consistenti della popolazione che nel Sud assumevano i caratteri della lotta armata generata dal fenomeno del brigantaggio. Ebbene proprio in riferimento all'esigenza di fornire una efficace risposta all'anzidetto problema del brigantaggio, prevalse la linea di pensiero favorevole a confermare e garantire una struttura amministrativa e di governo centralistica, sul modello francese.

Si soggiunge che il favore accordato dalla classe dirigente politica e/o socio-culturale al centralismo dipendeva anche dalla circostanza che, attraverso lo Stato centralista e dirigista, pareva agli alti ceti sociali imporre una strutturazione sociale e condizioni produttive ispirate ai principi della Rivoluzione francese, principi innovativi sul piano delle libertà individuali ma funzionali ad un assetto produttivo riflettente gli equilibri del nascente capitalismo.

Per contro, le peculiarità autonomiste venivano sovente identificate con una configurazione istituzionale propria di uno Stato policentrico, secondo i principi monarchici dell'Antico Regime soprattutto in riferimento al sistema doganale e dei dazi, nonché alla sopravvivenza dei potentati gentilizi che più facilmente potevano utilizzare l'influenza goduta per imporre la propria volontà egemone sulle amministrazioni locali.

Detto questo, occorre sottolineare che le forze rappresentative del cattolicesimo politicamente militante, sempre collocate su posizioni moderate e di centro (prima Partito Popolare, poi Democrazia Cristiana), si sono sempre schierate in favore dell'autonomismo in generale e del regionalismo in particolare, mentre socialisti e comunisti, partiti che in Italia erano concordi su di una linea politica massimalista di contestazione radicale del sistema socioeconomico, auspicavano il mantenimento dello Stato centralista risorgimentale, proprio perché quest'ultimo era giudicato più idoneo a favorire la trasformazione sociale in senso rivoluzionario del Paese. La Costituzione repubblicana finì per accogliere il regionalismo sia per garantire la presenza di una amministrazione più vicina ai cittadini, introducendo il principio di sussidiarietà che persegue l'obiettivo della maggiore democratizzazione del potere, sia per rendere, attraverso la moltiplicazione dei livelli di governo, più difficoltosa ed improbabile (tenuto conto di quanto accaduto nella storia del secolo scorso) l'avvento di un governo totalitario e/o dittatoriale.

Teoricamente, il modello regionalista appare più adeguato per favorire l'auspicato processo di democratizzazione dell'amministrazione, perché rende molto più incisivo il controllo degli elettori sugli eletti e sui governanti, in quanto la loro azione politica va ad incidere su circoscrizioni molto meno estese dell'intero territorio nazionale e tale da essere più agevolmente conosciuta e valutata dal corpo elettorale cosicché si supponeva probabile, nel medio periodo, un miglioramento generale dei servizi erogati dall'amministrazione.

Sul piano pratico, però, il difetto maggiore della corrente regionalista consiste nel non aver tenuto conto della cultura politica dominante in Italia, cultura assai guastata dall'opportunismo dilagante.

In quest'ottica l'adesione al modello federalista od a quello centralista era ed è condizionato dagli esiti elettorali e dai calcoli dei partiti circa la possibilità di conquistare o meno una larga porzione di governi locali. Fu

così che la DC regionalista ritardò fino a che gli fu possibile l'istituzione delle Regioni previste dalla Carta costituzionale soprattutto per suo merito, mentre il PCI, arroccato nell'Assemblea costituente su posizioni centraliste, si tramutò in convinto sostenitore del regionalismo che gli garantiva l'accesso al governo ed alla produzione normativa “dalle porte di Milano alle porte di Roma”, come asserito dal Segretario del PLI, rigoroso oppositore del regionalismo.

La regionalizzazione della sanità ha portato potere e risorse grandi alle regioni (la spesa per la sanità è l'80% dei bilanci): l'esperienza ad oggi cosa ci dice? È stato un boccone avvelenato che ha accentuato le differenze nella tutela della salute a livello territoriale? Ha indebolito il principio di solidarietà tra regioni in situazioni di emergenza come quella del tutela virus? Bisogna cambiare, ma come?

La regionalizzazione pressoché integrale della sanità pubblica appare, alla luce dei tragici eventi dovuti alla pandemia del corona virus, del tutto inadeguata a fronteggiare un'emergenza di dimensioni mondiali e di incidenza catastrofica, ove si pensi, per esempio, che Milano ha avuto in tre settimane di corona virus un maggior numero di decessi rispetto a quelli registrati in cinque anni di guerra durante il secondo conflitto mondiale. Si è soprattutto constatata la deficienza nel coordinamento delle iniziative regionali rispetto agli interventi dello Stato, una mancata armonizzazione delle misure operative e di quelle normative intraprese tanto dalle Regioni quanto dallo Stato, nonché la grave difficoltà di approvvigionamento degli strumenti sanitari necessari per fronteggiare la terribile epidemia. Si soggiunge che l'ordine sparso con cui le Regioni hanno affrontato il problema del reperimento delle attrezzature indispensabili per erogare la terapia e, nel contempo, assicurare la salute del personale e dei pazienti ha determinato tanto criticità nella disponibilità dei mezzi quanto prezzi meno vantaggiosi per questi strumenti. Ulteriore aggravamento della situazione è dato dalla disarmonia degli interventi posti in essere tra le stesse Regioni, poco propense ad instaurare un costruttivo dialogo tra di loro, con ulteriore difficoltà ad assumere, da parte dello Stato, tutte le iniziative utili in quanto per molti settori la competenza è demandata in via esclusiva alle Regioni. Tra l'altro, a parte la drammatica vicenda della pandemia, questa vicenda ha

evidenziato la fondata sussistenza di timori in ordine alla grave carenza degli eventuali interventi posti in essere dalle Regioni e dagli Enti locali sul piano sanitario, nonché, sotto il profilo della salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza, la deficienza dei supporti adottabili dalle Regioni e dagli Enti locali, atteso che il personale competente ad assicurare il rispetto di tali essenziali beni (Forze dell'ordine, Vigili del fuoco e militari) è nella esclusiva disponibilità dello Stato. In conseguenza di ciò occorrerà radicalmente rivedere le normative e gli assetti deputati all'erogazione di siffatti basilari servizi, prevedendo la competenza dello Stato ed un suo ruolo di coordinatore e garante di qualsivoglia iniziativa.

Il divario nord – sud si è accresciuto in questi anni: crescita debole al sud, più alta disoccupazione precarietà, ripresa dei flussi migratori più accentuati tra i laureati, sempre più aree sono sotto il controllo della criminalità organizzata: c'è un filo di speranza per una inversione di tendenza? La società civile può imporre una correzione di rotta oppure è una partita persa?

Come già accennato il divario tra Nord e Sud del paese si è accentuato. Ciò è dovuto, in larga misura, a causa di tre fattori.

Il primo è dato dalla formazione, in gran parte umanistica e classicheggiante, delle classi dirigenti meridionali e dalla conseguente scarsità delle risorse imprenditoriali rispetto al notevole patrimonio umano offerto dal Sud ma indirizzato in prevalenza ad abbracciare le professioni liberali ovvero ad inserirsi nella Pubblica Amministrazione privilegiando, per ciò stesso, un'ottica di conservazione e di staticità nella quale si alimenta la diffidenza per l'innovazione.

Il secondo fattore risulta scaturito dalle radici culturali del Meridione in larga misura sagomate sulla base dell'esperienza storica vissuta da quelle terre con una articolazione della società costituita dalla sussistenza di una classe aristocratica latifondista, da un fragile substrato di borghesia peraltro indirizzata, più che in attività mercantili, imprenditoriali o bancarie, verso sbocchi professionali e compiti burocratici e da un vasto ceto popolare costituito in prevalenza da contadini. Questa articolazione sociale ha provocato, altresì, la quasi totale assenza dell'esperienza storica libero-comunale, propria del Centro-Nord dell'Italia, e la tenace sussistenza di

rapporti sociali modulati sulle clientele, secondo una impalcatura della società fortemente repressiva ed autoritaria, oltre che acutamente sperequativa sul piano delle condizioni di vita. A fronte di tali fenomeni si è andata via via accrescendo la soffocante ipoteca rappresentata dalla delinquenza organizzata.

Rispetto a questa realtà problematica, il Sud potrà emanciparsi solo quando riuscirà ad esprimere una classe dirigente affrancata dai condizionamenti storici e coadiuvata dall' incisiva iniziativa dello Stato e dei suoi apparati. Da ciò si deduce come sia essenziale stabilire, per il Mezzogiorno, una scala di priorità che veda concentrati la maggior parte degli sforzi di supporto attuati dal Governo centrale a beneficio del Sud verso la questione educativo-formativa, senza limitarsi, in tal modo, all'erogazione di risorse economiche pure importanti ma non esclusive. Appare, pertanto, poco contestabile che, allo stato delle cose, il regionalismo risulti essere non già il veicolo per il rafforzamento e consolidamento del processo di democratizzazione del potere ma bensì lo strumento funzionale alla implementazione degli effetti distorsivi del clientelismo che ha di recente inquinato, con il suo malaffare, anche parte delle amministrazioni territoriali del Centro-Nord con ripercussioni sulla economia italiana rispetto ai sistemi produttivi stranieri proprio per la presenza di siffatte ipoteche.

Se a fine 2019 la discussione era centrata sul conflitto per la autonomia rafforzata si è passati oggi, in virtù del gravissimo impatto della pandemia, alla condanna senza appello delle regioni sic e simpliciter. le regioni possono ancora servire per rendere migliore l'Italia, per garantire il futuro dei suoi giovani? E se sì, quali nodi essenziali si devono affrontare?

Occorre, purtroppo, registrare come il dibattito sul regionalismo risulti fortemente inadeguato a causa soprattutto del carente operato delle forze politiche tendenti ad assumere atteggiamenti differenti, e talora palesemente contraddittori, a seconda delle contingenti situazioni determinatesi nel Paese e ad intraprendere soluzioni con frette allarmante e del tutto controproducente. Questo è il quadro attuale originato dalla sciagurata riforma del Titolo Quinto della Costituzione, intervenuta nel 2001 ad opera del Centrosinistra, con la quale si è stabilita l'aberrante equordinazione delle Regioni, delle Province e dei Comuni con lo Stato configurato, al pari degli

altri enti territoriali, quale mera componente della Repubblica anziché come entità coincidente con la medesima e, quindi, sovraordinata rispetto al sistema delle autonomie.

Per la verità, non possono sussistere preclusioni pregiudiziali rispetto all'introduzione del regionalismo che permane nell'orientamento politico dei cattolici purché si rispettino alcune condizioni.

La prima consiste nel procedere ad una coordinata revisione degli ambiti territoriali e, eventualmente, del numero delle autonomie sulla base di una dimensione ottimale, rendendo queste ultime, così, in grado di offrire un servizio adeguato ai cittadini in riferimento alle rispettive competenze. Si tratta di una condizione delicata ed onerosa, ove si pensi che il territorio regionale risulta definito secondo quegli stessi ambiti territoriali, a suo tempo individuati dopo l'unificazione italiana, ai meri fini statistici e senza nessun approfondimento circa l'omogeneità economica, culturale ed orografica degli ambiti territoriali regionali. Analogamente per le Province, come, ad esempio, quella di Monza e della Brianza, la quale paradossalmente insiste con una parte del suo territorio nella conurbazione milanese.

La seconda condizione è costituita dal ripristino dei controlli di legittimità nei confronti degli atti emanati dalle autonomie, tanto per assicurare una più corretta gestione delle funzioni di governo quanto per evitare l'abnorme accrescimento delle controversie proposte ai tribunali amministrativi regionali, nonché la impropria proliferazione delle inchieste e dei processi penali che attualmente costituiscono l'unico strumento di contestazione e di controllo delle minoranze rispetto all'operato della maggioranza.

UGO BALDI



RIVEDERE L'ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE DELLO STATO

Quali le motivazioni delle forze politiche che votarono a favore? Quali le preoccupazioni? Ricordo il giudizio di Ugo La Malfa “Abbiamo approvato la legge che porterà l'Italia alla rovina”.

Nel 1970 ero giovane.. e convinto che fosse una risposta giusta. Il giudizio forte, di bocciatura totale, espresso da La Malfa – lo ricordo bene... perché espresso da un politico che apprezzavo – lo reputai non corretto, che fosse uno sbaglio. Oggi, è sicuramente doveroso fare qualche riflessione in più. La Malfa aveva sicuramente esagerato... ma ci aveva insinuato un dubbio... che alcune pericolosità ci potessero essere.

La regionalizzazione della sanità ha portato potere e risorse grandi alle regioni (la spesa per la sanità è l'80% dei bilanci): l'esperienza ad oggi cosa ci dice? È stato un boccone avvelenato che ha accentuato le differenze nella tutela della salute a livello territoriale? Ha indebolito il principio di solidarietà tra regioni in situazioni di emergenza come quella del tutela virus? Bisogna cambiare, ma come?

Credo a tutte queste cose. La rilettura ci porta effettivamente a considerarlo un errore.

In particolare se si pensa alle risorse: alcune regioni hanno molto, altre hanno di meno.. e con molti problemi da affrontare.

Questo aspetto, non risponde dunque ai principi guida costituzionali.

Un Paese, un territorio, come l'Italia, non con una estensione così grande... ha meno motivazioni per una “federalizzazione” così articolata.

Un momento come quello attuale ha ben palesato i limiti di una organizzazione regionale sui temi della Sanità. Ma anche sui temi della crescita e dello sviluppo.

Sull'essere risposta ai problemi veri del Territorio. Della sanità...

Come non ricordare il ruolo di “cerniera” attuato dai Comuni.

Probabilmente sono proprio i Comuni e le Province, le istituzioni che più possono rispondere alle esigenze del territorio e dei loro cittadini. Magari anche per i Comuni dovremmo riflettere come diminuirli, razionalizzarli. Le Regioni hanno invece mostrato molti limiti, non tutte hanno offerto adeguate risposte.

Uno stato piccolo come il nostro ha bisogno di risposte univoche, a Nord come a Sud.

Questo stato delle cose non è riconducibile semplicemente ad errori di gestione; forse è l'impostazione che ha reso nette queste fratture, queste diverse velocità.

Guardando intorno a noi, in altri Paesi...ci sono esperienze di successo di federalismo, ma se le analizziamo, mal "vestono" la situazione italiana.

Il divario nord – sud si è accresciuto in questi anni: crescita debole al sud, più alta disoccupazione precarietà, ripresa dei flussi migratori più accentuati tra i laureati, sempre più aree sono sotto il controllo della criminalità organizzata: c'è un filo di speranza per una inversione di tendenza? La società civile può imporre una correzione di rotta oppure è una partita persa?

La foto è purtroppo realistica. Il divario è molto profondo. È per questo che auspico risposte forti ed impegnative.

Credo che vista la situazione attuale, si debba inevitabilmente intervenire con decisione. Far prevalere quel senso del dovere alla base di tante storie di successo... profondamente italiane!

Non è il momento di "nascondere sotto il tappeto" i problemi profondi.. oggi è il momento delle risposte.. oggi è il momento di entrare a fondo sui problemi. Sta probabilmente transitando un ultimo treno...

Con questa urgenza, con questa pressione, è determinante programmare ed agire per grandi priorità.

Avere il coraggio di attivare progetti, costruire scenari a medio lungo-periodo per offrire soluzioni vere.

Molti sono gli esempi, ma basti pensare alla debolezza attuale delle infrastrutture del Paese.

Purtroppo eventi tragici ci danno la misura che si tratta di una situazione realmente drammatica, ferma agli anni Sessanta. Anche esperienze

importanti come la nostra rete ferroviaria di alta velocità non possono dirsi completata.

In primis, intervenire sui problemi forti della criminalità organizzata.

Una lotta netta e forte. Parallelamente, interventi su infrastrutture, imprese e lavoro. Sostenere finanziariamente le imprese, dare ossigeno alla crescita.

Lo dobbiamo alle nuove generazioni, a quei cittadini, e quelle famiglie che con orgoglio hanno messo la bandiera italiana ai loro balconi. Volti fieri della loro onestà ed operosità. Lo dobbiamo a coloro che continuano a fare impresa in territori e contesti difficili. A coloro che quotidianamente, con caparbia e senso di responsabilità, non hanno lasciato la loro terra alla illegalità.

Se non interveniamo oggi, il divario aumenterà. Il quadro del futuro, se non ripartiamo dai valori, dalla tutela e salvaguardia dei nostri fondamentali, è difficile da prevedere in positivo.

Se a fine 2019 la discussione era centrata sul conflitto per la autonomia rafforzata si è passati oggi, in virtù del gravissimo impatto della pandemia, alla condanna senza appello delle regioni sic e simpliciter. le regioni possono ancora servire per rendere migliore l'Italia, per garantire il futuro dei suoi giovani? E se sì, quali nodi essenziali si devono affrontare?

Con un progetto a lungo termine, potremmo trovare le formule per valorizzare azione ed efficienza operativa delle Regioni. Inquadrare al meglio i compiti tra Comuni, Province e Regioni, semplificando ed ottimizzando processi e procedure, eliminando costose duplicazioni, foriere di burocrazia e disservizi. In un momento così complesso, il fattore tempo ed il corretto impiego delle risorse sono aspetti assolutamente determinante. Auspicio che si intervenga con scelte chiare ed unitarie, con scelte responsabili e veloci nella loro esecuzione che ci consentano di non disperdere risorse e opportunità.

Mi rendo conto che la situazione da affrontare è davvero complessa, reputo però che il tempo degli alibi sia terminato. Oggi è importante agire con grande “metodo”, professionalità e senso di responsabilità,

L’auspicio è dunque quello di ripensare velocemente l’organizzazione dello Stato sul territorio, per rendere i suoi strumenti, siano essi Regioni o

Province allargate, in grado di dare le opportune risposte alle esigenze, ai bisogni economici e sociali del territorio.

UN TENTATIVO DI RIEPILOGO

MAURO GRASSI



UNO STATO FEDERALE CON DIFFERENTI LIVELLI DI AUTONOMIA

Interessante la discussione aperta fra “esperti di politica e di istituzioni ” da SoloRiformisti sul futuro delle Regioni. Mi sembra che gli interpellati, Vannino Chiti, Ugo Finetti, Carlo Fusaro, Nicola Cariglia, Ugo Baldi, Carlo Tognoli e Vincenzo Maria Saraceni a cui va aggiunto, per le riflessioni svolte, l'amico Alessandro Petretto, traccino una linea di riflessione abbastanza comune. Pur con alcuni elementi di differenziazione su come uscire dalle difficoltà istituzionali di “questo momento”, si nota purtuttavia una forte convergenza di fondo.

La prima è di metodo. Si legge nei commenti una sorta di fastidio per come in Italia si sta affrontando il tema delle Regioni sulla scorta della non brillante esperienza fatta in questa prima fase di crisi da coronavirus. Una non brillante esperienza che, è bene subito sottolineare, ci parla di differenze di non poco conto fra le diverse Regioni e, cosa ancora più importante in questa discussione, non ci mette di fronte ad uno Stato centrale particolarmente autorevole, efficiente ed efficace, in tutte le sue articolazioni. Insomma, di fronte alla “Babele istituzionale e politica” che ha regnato nel Paese, specialmente nella prima fase della crisi, puntare esclusivamente a disquisire sull'eccessivo ruolo delle Regioni è parso rispondere più ad una esigenza assolutoria delle manchevolezze dello Stato che ad una seria analisi della debolezza intrinseca del nostro “sistema federale”. Anche perché, come dice Fusaro *“federalismo regionalismo et similia significano strutturalmente differenziazione (se no a che servono?)*. *Questo – culturalmente – la società italiana non l'ha ancora capito o l'ha capito in minima parte a 50 anni dalla nascita delle regioni”*.

Insomma le Regioni hanno fatto la loro parte, con grandi errori ma anche con un dinamismo territoriale non indifferente, e lo Stato ha arrancato, come al solito. Stretto fra l'incapacità politica di gestire una situazione complessa e la farraginosità normativa del proprio modello istituzionale che appare debole nelle funzioni di coordinamento e di indirizzo e che non prevede norme particolari in caso di emergenza nazionale. Qui ha ragione Chiti quando ci ricorda che *“Quando emerge un'emergenza di portata nazionale, il governo può proporre di attivare la clausola di supremazia, la conferenza*

stato – regioni esprime un parere, il Parlamento approva o respinge. Altrimenti non avremo un unico centro di indirizzo e controllo ma un moltiplicarsi di scelte, interventi, regole. È ciò che si è visto con l'esplosione dell'epidemia coronavirus”.

Questa crisi può essere l'occasione che costringe il Paese a ripensare il proprio modello federale. Ma evitiamo le riforme fatte sull'onda di un “mood momentaneo” dell'opinione pubblica e su suggerimento di un qualche articolo di giornale attento più a scovare “capri espiatori” che soluzioni strutturali a deficienze e criticità istituzionali.

Sul merito mi sembra che siano venute diverse sollecitazioni ad approfondire e ad intervenire sull'attuale configurazione istituzionale.

Intanto sul rapporto, mai risolto, della Regione come ente di legislazione e come ente di gestione. Il modello originario era molto spostato sulla prima accezione. La Regione legifera, indirizza e controlla. Le norme e la programmazione sono gli strumenti principali di intervento. Poi nel tempo, in particolare nell'ultima fase, con lo scioglimento delle province, si è appesantita anche la seconda funzione. E su questo punto mi sembra che ci sia una convergenza generale a ritornare al modello originario. Concordo con quanto dice Finetti che le Regioni “devono tornare a essere organi di programmazione e di legiferazione. Molti consigli regionali – a cominciare dalla Lombardia – hanno ridotto ai minimi termini l'attività legislativa e anche la figura del presidente come “governatore” si è rivelata un'altra “esagerazione” Il che lascia aperta la discussione su come reintrodurre la Provincia o qualsiasi altro livello intermedio fra lo Stato e la Regione e il Comune. Insomma su questo punto non si può che convenire con Baldi che *“l'auspicio è .. quello di ripensare velocemente l'organizzazione dello Stato sul territorio, per rendere i suoi strumenti, siano essi Regioni o Province allargate, in grado di dare le opportune risposte alle esigenze, ai bisogni economici e sociali del territorio”*

Quindi la sanità. Qui la discussione è più complessa perché si tratta di una funzione importante, sia funzionalmente che economicamente parlando. Quasi 120 miliardi di euro distribuiti alle Regioni e quasi 700 mila dipendenti rappresentano una delle più importanti voci di spesa e di organizzazione dello Stato. E, nelle singole Regioni, si tratta della voce che assorbe oltre i due terzi della massa finanziaria complessiva. La discussione su questo punto diventa allora centrale. Mi sembra che, anche in questo caso,

non ci sia, da parte degli interpellati, una visione liquidatoria del ruolo delle Regioni. Peraltro, se vogliamo le Regioni, non ci si può poi meravigliare che, anche su un tema come questo, ci siano delle differenze fra i diversi territori. Quindi il problema non sono le differenze quanto la mancanza di coordinamento, di indirizzo e di controllo da parte dello Stato. Con Finetti ci sentiamo di respingere l'accusa alle Regioni sulla organizzazione della Sanità "La polemica contro il regionalismo è sbagliata e, soprattutto, accentrare il SSN è una brama di potere centrale non condivisibile". Si possono avere delle differenze concettuali e organizzative sulla Sanità da parte di ogni singola Regione ma occorre che certi servizi di base (i LEA: livelli essenziali di assistenza), certi livelli di efficienza e certi livelli di corretta gestione vengano realizzati a prescindere dal modello prescelto. L'autonomia regionale non può significare che lo Stato abdica alla propria funzione anche di fronte a gestioni del tutto fuori dalla buona e trasparente conduzione del servizio. Tognoli individua bene la situazione *"La sanità è regolata da una legge che si chiama 'Servizio Sanitario Nazionale'. La sola definizione fa capire che il potere di intervento è del governo, che può introdurre nuove leggi, per la solidarietà, e stabilire priorità per la tutela della salute pubblica."* E che questo sia un problema lo rileva la battuta di Chiti sul sistema di commissariamento della Sanità da parte dello Stato, allorquando sorgono problemi prevalentemente finanziari, *"certo se si nomina commissario un presidente di Regione che in quanto tale non è riuscito nell'impresa, si va poco lontano!"* Come si fa a "chiedere la soluzione al responsabile del problema!"

Il rapporto fra Stato centrale e Regioni è un tema rilevante non solo per la sanità ma anche per tutti gli altri settori. Certo, nella Riforma del 2016, respinta con Referendum dal popolo italiano, una qualche pezza si metteva su questo punto. Ma spesso tale rapporto è reso difficile non dalle norme scritte ma piuttosto dalla condotta istituzionale. Nel titolo V attuale, anche se in maniera non netta, esiste già la possibilità da parte dello Stato di coordinare e controllare determinate funzioni anche se di competenza regionale. Eppure si è assistito in questi anni ad un venire meno della presenza dello Stato, che ha abdicato ad ogni sia pur minima funzione. Per cui lo Stato piano piano è scomparso, lasciando alle 20 autonomie la più ampia libertà di fare ma anche di disfare funzioni importanti nei propri territori. Basti pensare al Trasporto pubblico e alla funzione di indirizzo e di

controllo dello Stato che ha perso nel tempo qualsiasi capacità di “dire qualcosa” pur di fronte a gestioni talvolta disastrose da parte di alcune Regioni. O basti pensare ai tempi biblici che ci sono voluti per unificare i colori delle emergenze meteorologiche fra le diverse Protezioni civili regionali. Solo una lettura “sbagliata” ha potuto portare a questo lungo, e talvolta contestato, processo di risoluzione. Eppure si trattava di far capire in tutto il territorio cosa significano i diversi colori delle emergenze senza dover studiare 20 regolamenti locali di protezione civile!

Su questo punto la convergenza fra gli interpellati è massima. Il sistema “federale” va portato a conclusione non smontato. Magari anche rivedendo funzioni e dimensioni ottimali dei diversi soggetti istituzionali. Dice giustamente Saraceni che bisogna *“procedere ad una coordinata revisione degli ambiti territoriali ed, eventualmente, del numero delle autonomie sulla base di una dimensione ottimale, rendendo queste ultime, così, in grado di offrire un servizio adeguato ai cittadini in riferimento alle rispettive competenze”*. Quello che serve non è “meno regionalismo” ma “più Stato”. Uno Stato che sappia affrontare i temi con livelli tecnici adeguati al ruolo e non con una superficialità da chi ha smesso di occuparsi di certi temi perché *“sono competenza delle Regioni”*. E, diciamolo, con una autorevolezza che è data certo dal livello, anche soggettivo, della Politica ma principalmente dalla chiarezza dei ruoli delle diverse istituzioni. Anche in questa crisi, se si deve dare un giudizio sommario sulla base delle prime impressioni di questi mesi di crisi, quello che emerge in maniera insoddisfacente non sono tanto le singole difficoltà delle Regioni quanto la debolezza dello Stato centrale a svolgere una funzione unificante e di forte indirizzo. Per questo anche il tema dell’autonomia differenziata non è un “lusso da abbandonare”. E non solo per le Regioni del Centro-Nord. Dice Cariglia *“Una ben studiata autonomia differenziata può forse aiutare a stimolare energie ‘endogene’ nelle regioni del sud che, peraltro, hanno già tratti di grande diversità fra loro. Ma la condizione è che prima ancora sia lo Stato a riformarsi, diventando interlocutore autorevole e riconosciutamente primario di tutte le Regioni”*.

Ed è su quello che si deve puntare. Guai a pensare che il riportare a uno Stato centrale, spesso inefficiente al pari se non di più delle Regioni e con una bassa capacità di programmazione e di gestione strategica, le funzioni oggi assegnate alle Regioni possa essere la soluzione per il paese.

E questo vale sulla Sanità, sui problemi del divario fra Nord e Sud e sul coordinamento di importanti politiche sia di tipo economico che territoriale e infrastrutturale.

Il tema non è riportare funzioni allo Stato ma, dopo 50 anni di esperienza regionale, creare davvero uno stato Federale, a differente livello di autonomia e magari perché no con qualche Regione in meno, ma finalmente con uno Stato centrale che sia degno di questo nome.

GLI AUTORI

Ugo Baldi

AD di Conad Nord Ovest che raggruppa 570 supermercati e superstore in Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Sardegna, Lazio, Emilia, Mantova e Toscana, con 17 mila addetti e 4 miliardi annui di fatturato. È stato uno dei fondatori di Conad a livello nazionale.

Filippo Buccarelli

sociologo, professore incaricato e ricercatore a contratto presso l'Università di Firenze. Svolge attività di coordinamento scientifico dell'osservatorio sociale della provincia di Pistoia per conto del dipartimento di scienza della politica e di sociologia dell'università di Firenze. Direttore del giornale on line SoloRiformisti.

Nicola Cariglia

giornalista, direttore del periodico *Pensalibero*, presidente della *Fondazione Turati Onlus*. Già direttore Rai. Ha avuto anche un' importante parentesi politico-amministrativa, ricoprendo tra gli altri incarichi quello di Vicesindaco di Firenze e Presidente della Società di gestione dell'Aeroporto di Firenze.

Vannino Chiti

saggista, studioso della storia del cristianesimo. Già Ministro per le riforme istituzionali e i rapporti con il parlamento nel governo Prodi II, Presidente della Regione Toscana dal 1992 al 2000, parlamentare del PD, e vice presidente del senato dal 2008 al 2013.

Ugo Finetti

Saggista e giornalista, direttore di *Critica sociale*, è stato esponente del PSI. Capogruppo a Palazzo Marino e poi Vicepresidente della Regione Lombardia e Presidente del consiglio regionale. Caporedattore Rai, ha realizzato inchieste e reportage in vari paesi europei. Già Presidente dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica (ISAP).

Carlo Fusaro

docente a contratto dell'Università di Firenze. Professore ordinario di Diritto elettorale e parlamentare dal 1999, e professore associato di Diritto pubblico. Ha insegnato nelle università di Pisa e di Firenze. già esponente politico del PRI.

Mauro Grassi

economista e statistico, svolge attività di Consulenza in campo ambientale. Già direttore di ricerca all'Irpet (Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana) e Direttore Generale della Regione Toscana. Ha avuto incarichi di direzione presso il Ministero delle Infrastrutture e la Presidenza del Consiglio

Luciano Pallini

Economista. Svolge attività di coordinamento del Centro studi Ance Toscana e del Centro studi della Fondazione Filippo Turati. Già responsabile dell'Ufficio studi del Comune di Pistoia e membro di vari Consigli di Amministrazione. Ha ricoperto diverse cariche elettive, fra le quali quella di sindaco di Pistoia.

Alessandro Petretto

Professore emerito dell'Università degli studi di Firenze. Insegna Politica economica alla Scuola di economia e management di Firenze. È stato presidente della Commissione tecnica per la spesa pubblica del Tesoro e presidente della Società italiana di economia pubblica. È membro del Comitato scientifico dell'Ufficio Parlamentare del Bilancio.

Vincenzo Maria Saraceni

Fisiatra, docente universitario alla Sapienza e primario ospedaliero, segretario nazionale dell'Associazione Medici Cattolici Italiani, il prof. Saraceni vanta anche una diretta esperienza nel campo della politica essendo stato consigliere regionale e assessore alla sanità nella Regione Lazio.

Carlo Tognoli

Sindaco di Milano a cavallo degli anni '80, più volte Ministro, Carlo Tognoli è stato uno dei più importanti dirigenti del PSI dell'era Craxi. Coinvolto nel tritacarne di “Mani pulite” ne uscì nel 1999 con tre assoluzioni. Ha avuto numerosi incarichi in società pubbliche e private. Svolge un'intensa attività pubblicistica.

SoloRiformisti

PERIODICO DI AREA RIFORMISTA

*Spazio di confronto on line
del Circolo SoloRiformisti*

Direttore Filippo Buccarelli

© SoloRiformisti e gli autori 2020
Riproduzione consentita citando la fonte

SoloRiformisti.it
redazione@soloriformisti.it