

GIORGIO SALA

NELLA REPUBBLICA UNA E INDIVISIBILE, CENTRALISMO E REGIONALISMO IN DIALOGO*

Un bel tema, impegnativo, certamente di attualità, anche se, nel giro di dodici mesi, ha preso andamenti diversi.

Quando se ne è parlato la prima volta per impostare il programma di questa giornata, si era nel pieno della discussione Regioni/autonomie. Le Regioni nei confronti dello Stato a chiedere – se vogliamo a pretendere – le «autonomie differenziate», come sono state chiamate.

A distanza di dodici mesi le Regioni non parlano più di autonomie. Parlano di vaccini, di vaccinazione – la più larga possibile –, di categorie, di età, di fragili e non fragili; ed ecco, quindi, come alcuni problemi nel tempo subiscono le influenze, le determinazioni di fattori anche esterni. Questa volta è il virus, il famoso Coronavirus, che detta il diario della politica italiana.

E noi siamo qui a riflettere su questo complesso rapporto fra Stato, fra Governo centrale e autonomie, in particolare le autonomie regionali.

Il tema è ricco di interesse, perché la questione delle Regioni è stata posta fin dal 1948 con la nostra nuova Costituzione. La Costituzione repubblicana ha stabilito che dovesse nascere una nuova istituzione: l'Istituzione regionale, con potere legislativo. Questa la grande novità. La Costituzione indicava anche le materie nelle quali le Regioni sarebbero state competenti: una ventina di materie che l'art. 117 indicava come appartenenti a questo nuovo potere legislativo.

Nel contempo, si indicava che cinque Regioni avrebbero avuto dei poteri specifici – le cinque regioni «a Statuto speciale»: Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige, Valle D'Aosta, Friuli-Venezia Giulia. Di queste cinque, quattro venivano subito messe in moto nel 1948, il Friuli-Venezia Giulia nel 1963.

Ma le altre Regioni – chiamiamole «a Statuto ordinario» – erano in attesa di nascere e sono nate ben ventidue anni dopo: nel 1970. Non sono nate da un atto d'amore del potere centrale, ma da una condizione oramai di necessità politica. Non nascevano da un atto d'amore, perché

* Comunicazione letta nella tornata online del 20 maggio 2021.

si sa che chi ha il potere fatica a doverlo spartire, condividerlo con altri. E questa era la nuova condizione: il potere centrale avrebbe dovuto fare i conti con i poteri legislativi delle Regioni.

Nel 1970, quando nascono le Regioni a Statuto ordinario, il rapporto potere centrale/poteri autonomistici è ancora un rapporto che definirei diseguale. Il potere centrale ha dovuto ammettere che stava nascendo questa nuova creatura istituzionale, lavorando e giocando però sul concreto avvio dell'Istituzione «Regione» quindi sui decreti attuativi, su tutto quello che in qualche modo poteva in parte frenare, in parte ridimensionare il potere regionale. Quando le Regioni sono partite, si sono trovate davanti molti ostacoli sul piano del rapporto istituzionale, cioè sul piano operativo, e così la loro vita è stata in parte positiva, in parte limitata.

Questo delicato incontro, quasi scontro, tra potere centrale e poteri periferici sarebbe durato a lungo e con diverse difficoltà. Non a caso, la Corte Costituzionale si è trovata molte volte a dover risolvere, affrontare, dirimere conflitti fra Stato e Regioni. Talvolta erano le Regioni che tentavano di andare al di là del loro ambito; altre volte, era il potere del Governo che, dal punto di vista delle Regioni, andava al di là dei suoi limiti. Una conflittualità non piccola che la Corte Costituzionale ha dovuto frequentemente esaminare per trovare le soluzioni.

Un rapporto piuttosto complesso, che scaturiva dall'art. 5 della Costituzione, pilastro del sistema istituzionale: «la Repubblica una e indivisibile riconosce e promuove le autonomie locali», fra le quali, *in primis*, le autonomie regionali. L'unicità e l'indivisibilità della Repubblica sono il perno intorno cui ci si può muovere. Se pensiamo che in qualche momento correvano nel nostro Paese parole come "secessione", questo ci fa capire che qualche tentativo di deviazione poteva esserci, ma sempre molto minoritario. Parole di quel tipo non fanno parte del vocabolario della nostra legislazione.

Il "riconoscimento" delle autonomie è interessante perché fa riferimento al fatto che le autonomie esistono di per sé e non sono state costituite dal potere centrale. Pensiamo ai nostri Comuni - il segno più forte, dal punto di vista storico, delle autonomie -, alla loro vita millenaria, alla forza e alla gloria che esprimono nella loro storia. Anche le Province fanno parte del sistema autonomistico, benché abbiano un'età diversa: sono nate al momento della formazione del Regno unitario.

Le difficoltà di rapporti fra le realtà statuali e le realtà autonomistiche locali avrebbero chiaramente sollecitato le Regioni a un recupero di forza, di presenza, di ruolo. Ed è quello che, in realtà, nel tempo hanno ottenuto. Per dare un'idea, l'art. 114 della Costituzione del 1948 diceva che «la Repubblica si riparte in Regioni, Province, Comuni». Il nuovo art. 114 ottenuto, appunto, attraverso una graduale operazione politica

da parte delle Regioni, dice addirittura che «la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato». Quindi anche una Regione è Stato, è Repubblica; così come un Comune e una città metropolitana. È una nuova visione del rapporto tra le Istituzioni nei confronti di questa entità generale che noi chiamiamo la nostra Repubblica.

Ora, nel 2001, questa azione delle Regioni ottiene da parte della politica, dei partiti, delle forze in gioco, un risultato molto importante, che riguarda proprio il sistema autonomistico. Tanto è vero che una revisione importante della Costituzione porta ad ammettere che le Regioni possono concordare con il Governo nazionale – quindi con i poteri centrali – e ottenere delle autonomie cosiddette «differenziate». C'è una serie di materie sulle quali ogni Regione può ottenere dei nuovi poteri.

Qui si apre un capitolo assolutamente nuovo della storia istituzionale, un capitolo potenzialmente molto rilevante, che inaugura una dialettica nuova, non ancora ben definita. Sono ventitré le nuove competenze che la Costituzione indica come «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». È evidente che le Regioni, davanti a questa possibilità, comincerebbero ad avere dei poteri speciali.

Quali Regioni si muoveranno? Evidentemente quelle che credono più profondamente nella loro forza, nella loro volontà autonomistica. Sono le Regioni che, avendo delle potenzialità economiche e produttive, tendono ad appropriarsi di poteri, per ottenere, anche dal punto di vista finanziario, maggiori risorse. Forse il sogno di qualcuno sarebbe di riuscire a trattenere nella Regione stessa tutte le entrate fiscali, nell'ottica dello sviluppo dell'economia.

Il Veneto è in prima linea, e nell'ottobre 2017, assieme alla Lombardia – non a caso sono le due Regioni economicamente più forti – indice un *referendum* per avere dai cittadini il conforto alla sua azione promozionale. Le due Regioni avevano predisposto quesiti referendari molto complessi, che la Corte Costituzionale riduce a una formulazione più semplice: volete voi cittadini veneti o lombardi ottenere l'autonomia ammessa dalla nuova Costituzione? I cittadini vanno al voto; in termini di affluenza, in Veneto ci va la maggioranza assoluta; in Lombardia non la maggioranza assoluta, però una buona parte. La risposta, ovvia, è un Sì “bulgaro”, come si usa dire, quindi siamo sulla pista buona. Si apre un dialogo con il Governo, si comincia a definire per materia; è evidente che le materie più impegnative sono la sanità, la scuola, i trasporti, e tutto questo implica valutazioni su cosa darà lo Stato alla Regione che assumesse questi compiti.

Il Veneto chiede tutte le materie. Si affaccia così l'ipotesi di dare un'immagine del Veneto quasi da Regione a Statuto speciale.

La discussione più complessa è sul *quantum*: che cosa io, Stato, devo passare alla singola Regione che assume un determinato compito? La spesa storica, cioè quello che spendevo prima? E i fabbisogni nuovi? Ma i fabbisogni del Veneto sono come quelli della Puglia o della Calabria? Qui si apre una problematica molto complicata. Non a caso, si sono mosse, molto preoccupate, le Regioni periferiche.

Del Veneto e della Lombardia si è detto. Anche l'Emilia-Romagna si attiva, ma non fa il *referendum*. Promuove invece un'assemblea e arriva pressappoco agli stessi risultati, chiedendo però, delle ventitré materie, solo le più significative.

Altre Regioni si mettono in moto, altre ancora stanno a guardare: che tipo di Italia potrebbe risultare? Un'Italia di Arlecchino, con una Regione che avrà dieci di quelle ventitré materie, un'altra che ne avrà cinque, un'altra che le avrà tutte, un'altra che è in attesa, che aspetta solo che sia il Governo a gestire quei poteri.

Problemi nuovi del nostro Paese, e si discute. Nel 2018 si avviano i primi rapporti con il Governo, però arriva il terzo incomodo, il virus, che ha una tale potenza da iniziare a cambiare i rapporti tra le Istituzioni.

Davanti alla pandemia interviene addirittura la Corte Costituzionale per dire che una battaglia tanto complessa come quella contro la pandemia è un'operazione che deve spettare allo Stato; anche se nei ventitré punti della nuova Costituzione, precisamente nel nuovo art. 117, si parla di tutela della salute. Ma anche lo Stato ha l'art. 32 della Costituzione, che tratta della tutela della salute. A chi appartiene questo punto delicatissimo, in quanto riguarda il rapporto giornaliero con il cittadino, la sua crescita, la sua salvaguardia, il suo futuro? Le Regioni certamente non possono rinunciare al loro compito. Fin dalla primissima stesura della Costituzione, si parlava delle competenze delle Regioni in materia di «assistenza sanitaria e ospedaliera», ribadito poi nella nuova versione della Costituzione. Ma il compito dello Stato emerge sempre più come una competenza essenziale, perché deve dettare gli indirizzi, predisporre le risorse sempre più imponenti per la difesa della salute dei cittadini, impegnarsi in un controllo di tutto il sistema sanitario ospedaliero territoriale.

Siamo di fronte a un'operazione di complessità estrema che diventa la chiave di tutta la gestione politica del Paese. E quindi certamente non è più il tempo di parlare delle autonomie, ma piuttosto di dialogo, di collaborazione tra le Istituzioni, ognuno al suo posto. Lo Stato farà quello che gli spetta? Le Regioni lo solleciteranno. E queste, da parte loro, faranno quello che spetta loro nell'attuazione delle direttive da parte del potere centrale? Quest'ultimo controllerà.

Non più tardi di ieri il presidente della Corte Costituzionale sottoli-

neava, in un suo intervento davanti al Capo dello Stato, che il compito del Governo è di sovrintendere a un coordinamento forte di tutto il sistema di intervento sanitario e al controllo nelle fasce di impegno che potessero risultare manchevoli.

Siamo davvero di fronte a una fase che chiede totale e generosa collaborazione fra le Istituzioni. Ecco perché questo è un momento di straordinaria importanza, di messa a fuoco di un sistema di impegni reciproci, ognuno al suo posto e tutti insieme per una causa così fondamentale. Il tempo prossimo venturo dirà se nel nostro Paese siamo riusciti tutti insieme a vincere questa grande battaglia. Solo dopo potrà riprendere quella dialettica aperta dalla riforma costituzionale del 2001.

Le Regioni, avendo anche sperimentato questo difficile passaggio storico della pandemia, saranno forse più pronte a instaurare nuovi rapporti con il potere centrale. Non sarei però sicuro che tutte le ventitré materie possano ancora costituire il punto della discussione e dell'incontro con il Governo. Certamente c'è bisogno di un riordino del sistema autonomistico. La pandemia ha dato una dura lezione a tutti, e quindi non siamo in questo momento pronti ad affrontare problemi politicamente delicati come quello dell'autonomia.

Se fra un paio d'anni l'Accademia Olimpica avrà ancora l'intenzione di approfondire questo tema, si potrà, alla luce delle esperienze fatte, in una condizione politicamente, istituzionalmente più tranquilla, verificare che cosa si può fare per rendere sempre più fluido, operativo, collaborativo, produttivo, il sistema di rapporti fra poteri centrali e autonomie.

Credo che sarà uno spazio nuovo interessante, che potrà ancora suggerire una dimensione più efficiente del nostro sistema politico.

