

EDITORIALE

LE REGIONI PER DIFFERENZIARE, LO STATO PER UNIRE. A CIASCUNO IL SUO

ALESSANDRO MORELLI

(Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico,
Università degli Studi *Magna Græcia* di Catanzaro)

ANNAMARIA POGGI

(Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico,
Università degli Studi di Torino)

Data di pubblicazione: 15 aprile 2020

ALESSANDRO MORELLI - ANNAMARIA POGGI*

EDITORIALE

Le Regioni per differenziare, lo Stato per unire. A ciascuno il suo

La polemica di qualche settimana fa tra alcuni esponenti della maggioranza e dell'opposizione sulla ri-centralizzazione o meno della sanità suona, in realtà, come un campanello di allarme per il regionalismo del dopo emergenza, poiché si colloca in un contesto caratterizzato (già prima dell'emergenza) dalla centralizzazione dei poteri normativi del Governo e dalle continue dichiarazioni circa la necessità di "nazionalizzare" (strade, trasporti ...).

Sul tema della sanità, che pare la spia sintomatica di ben altre questioni, vale comunque la pena di spendere qualche considerazione.

I giudizi di merito (positivi o negativi poco importa), infatti, non tengono conto del fatto che già oggi lo Stato dispone di strumenti che gli consentono di imporre indirizzi unitari o, comunque, di intervenire in determinate situazioni con scelte unitarie.

In primo luogo, il Parlamento dispone della competenza legislativa esclusiva *ex art. 117, co. 2, lett. m)*, Cost. sui livelli essenziali delle prestazioni (anche in materia sanitaria) che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. In secondo luogo, l'art. 120 Cost consente al Governo il potere sostitutivo (nei confronti delle Regioni) proprio a tutela dei livelli essenziali di cui sopra.

* Alessandro Morelli è Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi *Magna Græcia* di Catanzaro.

Annamaria Poggi è Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Torino.

La centralizzazione di cui si discute, dunque, si può già fare e consiste nella possibilità (legislativa o comunque normativa) di imporre alle Regioni di garantire le prestazioni che vengono ritenute indispensabili per l'uguaglianza dei cittadini, ovunque essi risiedano. Del resto, il potenziale di differenziazioni territoriali introdotto dal nuovo Titolo V, anche sul terreno dei diritti sociali, ha posto sin dal 2001 il tema degli strumenti di garanzia della necessaria unitarietà, tipico, per la verità, degli ordinamenti decentrati. In questi, infatti, si pone come determinante la questione del punto di equilibrio tra esigenze di unità fondate sulla costruzione della cittadinanza sociale e libertà di differenziazioni legittimate dal frazionamento del potere politico. Punto di equilibrio che, nel nostro ordinamento, è stato rinvenuto, soprattutto, nella formula dei livelli essenziali delle prestazioni.

Per la verità, nella materia sanitaria i livelli essenziali di assistenza sono già stati individuati dal d.p.c.m. del 12 gennaio 2017, che ha sostituito integralmente il d.p.c.m. del 29 novembre 2001, con cui i LEA erano stati definiti per la prima volta. In entrambi i casi, va sottolineato, l'individuazione ha visto una reale concertazione Stato-Regione, a dimostrazione del fatto che il regionalismo cooperativo è possibile. Ma la stessa vicenda dimostra che, a quasi vent'anni dalla revisione costituzionale del 2001, in una materia così delicata sono stati prodotti solo due provvedimenti, e in un settore in cui il progresso scientifico e tecnologico, nonché il mutamento della conformazione della popolazione richiederebbero, invero, interventi costanti.

La carenza di un serio impegno statale nell'individuazione dei livelli essenziali (anche negli altri settori di fruizione dei diritti e soprattutto dei diritti sociali) incide direttamente (e in negativo) sull'eguaglianza sostanziale, cioè sulla garanzia della a-territorialità nella fruizione. Ma, come ha osservato Roberto Bin¹, tale carenza è addebitabile allo Stato – Parlamento e Governo – e

¹ *Caro Orlando, il vero problema della sanità è il centro, non in periferia*, in *www.lacostituzione.info*, 3 aprile 2020.

non certo alle Regioni, il cui scopo costituzionale è la differenziazione, mentre è allo Stato che compete mettere in campo gli strumenti unitari.

Se, invece, l'argomento polemico consiste nel contestare l'esistenza di "venti sistemi regionali diversi", allora si entra in un genere di considerazioni completamente diverso, e il discorso si sposta inevitabilmente sul senso del regionalismo e sul suo "posto" nel sistema costituzionale.

Qui non è più un problema di fruizione di prestazioni essenziali (la cittadinanza sociale a-territoriale) ma si contesta direttamente la possibilità di differenziare l'organizzazione del sistema sanitario.

A parte la considerazione che già dal 1990-1992 (ben prima dunque della riforma costituzionale del 2001) l'indirizzo politico statale si era decisamente e costantemente orientato verso un decentramento nell'organizzazione della sanità (che peraltro costituisce la quasi totalità del bilancio regionale), vi è, in realtà, un vizio di fondo teorico in quel ragionamento, spia di una ben esile considerazione del regionalismo in quanto tale.

Il regionalismo, infatti, è, *pour cause*, differenziazione, altrimenti non avrebbe motivo di esistere. Le Regioni sono nate per rendere il sistema più democratico ma ciò inevitabilmente sfocia nella differenziazione, poiché significa consegnare alle comunità regionali talune scelte che incidono sulla vita delle comunità stesse. Quando, dunque, si addebita al regionalismo la differenziazione come esito delle politiche regionali si mette in campo un'argomentazione del tutto inconferente. Il tema, semmai, è fin dove si può spingere quella differenziazione, tema, appunto che percorre tutti i sistemi decentrati.

Prima, dunque di revocare in dubbio il regionalismo e il Titolo V sarebbe forse utile iniziare a farlo funzionare. Sarebbe forse utile lasciare alle Regioni la possibilità di differenziarsi, mentre lo Stato dovrebbe finalmente assolvere al compito di unitarietà che lo stesso Titolo V gli assegna e che non consiste nell'ossessiva compressione delle competenze regionali (come dimostra il fatto che praticamente tutte le leggi regionali vengono impugnate dinanzi

alla Corte costituzionale), quanto nel programmare lo sviluppo economico e sociale del Paese ed immaginare quelle “infrastrutture di sistema” utili anche alle Regioni.

Vi è poi un'altra considerazione di fondo sull'utilità del riformismo continuo. Nell'esperienza degli ultimi decenni, sono state ripetutamente proposte, e talora realizzate, riforme ispirate da istanze diverse e contrapposte, con la conseguenza che il sistema istituzionale (ammesso che di sistema si possa ancora parlare) appare oggi caratterizzato da elementi riconducibili a modelli diversi di regionalismo, giustapposti in modo incoerente.

Le recenti proposte di una nuova centralizzazione delle competenze, dopo che negli ultimi anni non si è parlato d'altro che di regionalismo differenziato non possono sorprendere se si pensa che è almeno dal 2001 che in Italia il dibattito pubblico sulle autonomie ha l'andamento delle montagne russe: fino al 2008 non ci si poteva non dire “federalisti”, qualunque cosa s'intendesse evocare con tale formula, e la riforma del 2001 è chiaramente figlia di questa temperie politico-culturale; successivamente, dopo lo scoppio della crisi economica e di una serie di scandali giudiziari che hanno coinvolto diversi esponenti delle istituzioni regionali, queste ultime sono state rappresentate da molti, negli anni successivi, come roccaforti della casta politica ed esosi centri di spesa da depotenziare o eliminare del tutto. L'esito negativo del referendum costituzionale del 2016 sul testo di riforma promosso dal Governo Renzi, che intendeva introdurre un bicameralismo imperfetto, ma riduceva sensibilmente le competenze legislative regionali, ha incoraggiato le istanze autonomistiche delle Regioni più sviluppate del Nord. Così, dopo i referendum consultivi svoltisi in Veneto e in Lombardia nell'ottobre del 2017, si è avviato un processo di attuazione dell'articolo 116, co. 3, Cost., che consente di attribuire alle Regioni ordinarie «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia».

L'emergenza sanitaria determinata dal coronavirus potrebbe adesso dare avvio all'ennesima inversione di rotta, determinando il fallimento del processo di attuazione del regionalismo differenziato. Un processo nel quale, in

verità, inizialmente – sotto il Governo Conte I – erano state convogliate istanze non del tutto compatibili con il vigente quadro costituzionale.

Le richieste avanzate dalle tre Regioni capofila (Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna) del processo di attuazione dell'art. 116, co. 3, di competenze in pressoché tutte le materie previste in tale norma, o in una considerevole quantità delle stesse, unitamente alle prospettate modalità di definizione delle risorse utili a finanziare l'esercizio delle funzioni differenziate, sembravano tendere al riconoscimento, in via surrettizia, di nuove autonomie speciali, con seri rischi per la tenuta complessiva del sistema. Si promuoveva, peraltro, una devoluzione delle competenze non preceduta dalla piena attuazione del sistema di perequazione, dalla fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni in tutti i comparti e dall'attuazione del principio dei costi *standard*.

Il processo attuativo del regionalismo differenziato era già entrato in una fase di rallentamento prima dello scoppio dell'emergenza, successivamente all'avvio del Governo Conte II, con la presentazione da parte del Ministro per gli affari regionali e le autonomie di una legge-quadro recante «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata», che peraltro avrebbe potuto offrire un'occasione di riflessione sulle modalità verso le quali ci si stava orientando nel dare seguito all'art. 116, co. 3, Cost. Ora il coronavirus potrebbe far tramontare del tutto la possibilità di portare a compimento tale processo, anche in modalità adeguate a garantire pienamente i principi di solidarietà e di unità nazionale.

Occorre chiedersi però se corrisponda a una scelta lungimirante non soltanto l'idea di trascurare le istanze di maggiore autonomia da tempo manifestate da diverse Regioni, ma anche quella di rinunciare a razionalizzare l'articolazione delle competenze tra i diversi livelli territoriali di governo. Non sembra opportuno, in ogni caso, immaginare, in questa specifica fase, nuove riforme strutturali dell'ordinamento orientate in senso centralista.

La visione congiunturale che ha ispirato, soprattutto negli ultimi decenni, molte delle riforme realizzate e di quelle solo programmate del sistema delle autonomie rischia di indurre a confondere la tempesta con la quiete, lo straordinario con l'ordinario. Ciò che però può apparire necessario nell'emergenza spesso risulta inaccettabile in condizioni di normalità. Ed è impensabile che la complessità, che anche nel pieno della stessa emergenza sta richiedendo l'azione coordinata dello Stato e delle autonomie, possa essere stabilmente governata soltanto dal livello centrale.