

## **E se abolissimo le regioni?**

di Alfonso Pascale

Dopo undici anni dalla riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione e due mesi prima di annunciare le proprie dimissioni, il governo Monti ha varato una nuova proposta di modifica per tentare di ridurre la conflittualità tra lo Stato e le regioni innescata da un assetto al limite del federalismo

Il provvedimento s'incentra sull'unità giuridica ed economica della Repubblica come valore supremo dell'ordinamento costituzionale, da far valere come principio per individuare il ruolo della legislazione dello Stato nell'ambito della competenza concorrente.

Nello stesso tempo, l'iniziativa del governo vorrebbe rivisitare, almeno in parte, gli elenchi delle materie di legislazione esclusiva statale e di legislazione concorrente; esplicitare i limiti della legislazione regionale rispetto alla legislazione statale esclusiva; attenuare la rigidità dei confini fra potestà regolamentare del Governo e potestà regolamentare delle regioni e "costituzionalizzare" la conferenza Stato - regioni e attribuire agli esiti favorevoli delle intese e dei pareri espressi in tale sede, effetti in grado di limitare le impugnazioni delle leggi e i conflitti di attribuzione.

Altri obiettivi importanti del provvedimento sono rappresentati dal riconoscimento a livello di Costituzione della competenza della Corte dei conti a svolgere controlli sugli atti e sui bilanci delle regioni, nonché dall'individuazione dell'equilibrio di bilancio e del contributo al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, quali principi validi anche nei confronti dell'autonomia delle regioni a statuto speciale.

Con l'ormai probabile fine anticipata della legislatura, anche questo importante disegno di legge resterà nel cassetto. E tuttavia esso rappresenta la fase iniziale di un processo di ri-accentramento dopo il lungo periodo di progressiva regionalizzazione avviatosi negli anni Settanta e culminato nella riforma quasi federalista del 2001.

In verità, non si tratta di un fenomeno solo italiano. Anche in Spagna, il problema principale del governo Rajoy è rimettere sotto controllo le regioni, che sono centri autonomi di spesa.

Siccome in questo momento gli Stati nazionali sono costretti a riequilibrare i propri conti e a ridurre le spese, vogliono essere in grado di controllare i comportamenti delle regioni e degli enti locali. E lo fanno comprimendo le autonomie locali.

Non siamo, tuttavia, in presenza dell'avvio di una seria riflessione sull'esperienza regionalista: si vuole essenzialmente apportare solo qualche ritocco normativo sotto la spinta dell'emergenza finanziaria e delle pressioni che arrivano dall'Europa.

### **I ritardi nella costruzione europea**

Eppure, a differenza di quel che si crede, le difficoltà dell'Unione monetaria europea (Ume) non dipendono principalmente dalla crisi economica. Rispetto a una serie d'indicatori (deficit, debito, tasso di crescita del Pil, occupazione) l'Unione monetaria è più solida di molte altre federazioni (Usa e Canada, per esempio), che però soffrono meno la crisi.

Le nostre difficoltà rimandano a ritardi istituzionali e politici, e nascono dal fatto che non c'è stata la volontà da parte degli Stati di cedere quote di sovranità all'Unione europea. Gli strumenti di governance affannosamente messi in campo negli ultimi due anni (dal «six pack» all'euro-plus, dal «fiscal compact» all'Esm) soffrono di un pesante deficit democratico, proprio perché manca una struttura sovrastatale, pienamente legittimata.

Ci troviamo, dunque, a metà del guado nella costruzione dell'Europa politica. E i rischi che corriamo sono soprattutto di ordine politico, ancor più che economico. Da un lato, i tedeschi non vogliono impegnare i loro soldi perché hanno paura di dover pagare per gli sprechi dei paesi del Sud e anche quando si convincono a fare dei prestiti, lo fanno imponendo diktat assurdi ed eccessivamente penalizzanti. Dall'altro, le popolazioni dei paesi del Sud Europa cominciano a stancarsi di dover sottostare ai diktat imposti da un altro Stato o da qualche organismo tecnico, come la «troika» composta da Fondo monetario internazionale (Fmi), Commissione europea e Banca centrale europea (Bce).

E' mia convinzione che una riflessione seria sul regionalismo va collocata nel quadro del dibattito più complessivo della costruzione europea perché un assetto istituzionale efficiente nei diversi paesi non può non trovare nell'Europa unita sul piano politico il suo punto di coagulo.

### **Verso un neonazionalismo autarchico**

Oggi in Italia si sta pericolosamente arretrando da una posizione limpidamente europeista. Neanche il governo Monti, nonostante si sia mosso in modo intelligente ed efficace nello scacchiere europeo per contribuire alla sua tenuta unitaria, ha potuto impedire tale arretramento in settori ampi della società italiana. Se si guarda solo alla politica agricola - che ancora costituisce la principale politica europea con un capitolo di spesa pari al 40 per cento del bilancio comunitario - noi italiani condividiamo con altri paesi esclusivamente la difesa ad oltranza dei pagamenti diretti agli agricoltori. Una forma d'intervento comunitario che blocca l'innovazione e che l'Onu guarda con preoccupazione per i suoi effetti protezionistici, lesivi degli interessi delle agricolture dei paesi più poveri.

Ma per quanto riguarda complessivamente l'intervento pubblico in agricoltura, il nostro paese è ormai incamminato lungo il vicolo cieco di un neonazionalismo autarchico che esclude ogni collaborazione con le agricolture di altri paesi, considerate come nemiche da combattere. E intorno a questa idea suicida si è unito un asse politico e sociale che preme ostinatamente sulle istituzioni nazionali perché riguadagnino quella sovranità che un tempo si sarebbe sacrificata volentieri per l'obiettivo di un ideale europeo.

Si tratta di un asse rinchiuso nella tutela di una malintesa italianità, frutto del raggrumarsi di subculture che rispondono impaurite e rabbiose alla globalizzazione e ai nuovi equilibri mondiali, in cui emergono paesi con un tasso di crescita prima inimmaginabile.

### **Il declino del regionalismo**

A questo arretramento da una visione europeista corrisponde parallelamente un progressivo declino del regionalismo che sembra ormai inarrestabile. Per molti cittadini le regioni appaiono come venti grossi tumori che si sono innestati nel corpo del paese. Queste istituzioni sono viste come

fameliche macchine di spesa pubblica per alimentare gruppi dirigenti che rappresentano esclusivamente i propri interessi. Ciò che i contribuenti versano all'erario viene trattato come *res nullius* e utilizzato per arricchimenti personali e futili spese.

I recenti scandali che si sono verificati nel Lazio e nella Lombardia sono soltanto gli ultimi di una lunga serie che ha riguardato quasi tutte le regioni italiane. Oggi questi enti si sono posizionati nel punto più basso di fiducia e credibilità. Malcostume, corruzione, malgoverno e malaffare sono i tratti della loro azione di governo, che quando non è attraversata dall'azione penale, si caratterizza per essere inefficace e inefficiente.

Il regionalismo italiano si è rivelato un regionalismo spendaccione e conflittuale. Ogni settimana un "fiume" di dirigenti e funzionari si riversa su Roma per riunioni, incontri, tavoli, coordinamenti, gruppi di lavoro, osservatori, istruttorie, con un incredibile dispendio di risorse e, per giunta, con un aggravio procedurale per il sistema sociale e produttivo, come esito dei continui ed estenuanti compromessi tra istituzioni centrali e locali.

Recentemente, Mario Monti, riflettendo sull'invecchiamento della popolazione, sulle opportunità offerte dalla ricerca e dalle tecnologie biomediche e sui cambiamenti riguardanti la percezione della salute da parte dei cittadini, si è visto costretto a lanciare un allarme sulla futura sostenibilità del sistema sanitario nazionale. "Sarà il disastro in questo settore – egli ha ammonito - se non si porrà un freno alla spesa regionale e non si individueranno canali di finanziamento diversi dalla fiscalità generale".

Ma il dubbio che serpeggia sempre più nell'opinione pubblica riguarda l'utilità stessa delle regioni. Ci si chiede se abbia senso un progressivo assottigliamento delle province senza porre mano, nel contempo, ad un analogo processo di semplificazione degli assetti regionali. Se l'ottanta per cento del bilancio delle regioni è costituito dalla spesa sanitaria, per molti osservatori non appare giustificato che per amministrare questo settore ci debbano essere venti presidenti, venti governi e venti parlamenti.

### **Più potere alle province e ai comuni e più Europa**

Abolire le regioni potrebbe diventare l'idea su cui rifondare un nuovo assetto delle autonomie locali. Comuni, province e aree metropolitane potrebbero costituire l'ossatura del rapporto diretto tra le istituzioni e i cittadini, decentrando effettivamente tutti quei servizi pubblici che esigono un controllo ravvicinato da parte dei fruitori.

Si tratta di ispirarsi al criterio di rappresentanza: esso sta a dire che la gente deve poter esprimere chi la rappresenta, riconoscendo e verificando questa rappresentanza costantemente. Ma il criterio di rappresentanza implica anche che i protagonisti della politica e delle istituzioni stiano al servizio dei rappresentati, rifiutando la tentazione di servirsi del proprio potere al fine di promuovere interessi personali o di "lobbies".

Ora, se c'è un'istituzione che rappresenta di fatto i cittadini e proprio per questo è continuamente chiamata a confrontarsi coi bisogni reali e gli interessi più vari da discernere, questa è l'amministrazione comunale. E potrebbe essere anche l'amministrazione provinciale, qualora le venissero dati più poteri e lasciata nelle dimensioni territoriali rispettose delle identità storico-culturali ed economico-sociali del territorio.

Ma le proposte che sono sul tappeto vanno nella direzione opposta e non sono per nulla coerenti con il criterio di rappresentanza: si vogliono ridurre le province e successivamente anche i comuni e non si vuole porre mano seriamente a un ridimensionamento del numero dei parlamentari, a una riforma elettorale che permetta ai singoli cittadini di scegliere gli eletti e a una revisione radicale dell'assetto delle regioni. Non si vuole intervenire proprio laddove la rappresentanza è stata mortalmente aggredita da diffusi comportamenti da parte degli eletti, non più tesi ad assolvere una funzione di servizio ma a perseguire l'obiettivo dell'arricchimento personale.

Forse la prospettiva di un nuovo assetto istituzionale potrebbe più facilmente realizzarsi se gli Stati nazionali assumessero una rinnovata fisionomia mediante una cessione di sovranità a favore delle istituzioni europee. E il primo passo che potrebbe incamminarci verso questa strada è costituita dall'elezione diretta del Presidente della Commissione. A quel punto l'Europa perderebbe il carattere di mera sede negoziale tra istanze nazionali per assumere una dimensione politica, come livello istituzionale entro cui confrontare diverse e alternative visioni politiche sugli aspetti macroeconomici, sui problemi di riequilibrio sociale e territoriale e sul ruolo da giocare nello scacchiere globale.

Il ritardo con cui si va delineando l'unità politica europea non permette di disegnare, nei diversi paesi, assetti coerenti delle amministrazioni centrali. Ma soprattutto innesca percorsi neonazionalistici e autarchici privi di alcuna prospettiva.

Senza un confronto tra visioni europee di futuro difficilmente la classe politica dei vari paesi sarà in grado di raffrontare progetti realistici per raggiungere un nuovo equilibrio tra poteri statali e poteri locali. Senza un'Europa politica prevarranno, nei diversi Stati nazionali, i particolarismi, le chiusure autarchiche e la difesa ad oltranza dei privilegi e delle rendite di posizione. Ed è questo il rischio che stiamo correndo se permane la situazione di stallo in cui ci troviamo. Il fallimento del negoziato europeo per il nuovo bilancio 2014-2020 lo sta a dimostrare. Prima ancora di essere economica e finanziaria, la crisi è politica, istituzionale e morale.

Ed è per questo motivo che milioni di cittadini manifestano il proprio disagio non solo nelle piazze ma anche nelle rare occasioni in cui i partiti e i movimenti si aprono alla partecipazione, come i referendum e le primarie. Momenti ogni volta vissuti con grande entusiasmo dagli elettori nel tentativo di aprire crepe nei vecchi assetti di potere al fine di demolirli. La legislatura sta per chiudersi ancora una volta anticipatamente e non si intravedono all'orizzonte nuovi leader capaci di sostenere il sussulto morale, di cui si avverte fortemente il bisogno, e di proporre con coraggio assetti politici e istituzionali inediti, guardando all'Europa e al mondo.