

La crisi del regionalismo italiano

di Dario Alberto Caprio

(su *MondOperaio*, 2008)

Il regionalismo italiano sembra essere attraversato da un'inarrestabile crisi.

C'è addirittura chi, e non tanto provocatoriamente, incomincia ad interrogarsi sulla stessa utilità delle regioni, arrivando a paragonarle a venti grossi "tumori" innestati nel corpo del Paese.

Le regioni non sembrano più godere di appeal e si sono ormai da tempo posizionate nel punto più basso di fiducia e credibilità.

A dire il vero, è la stessa storia dello Stato regionale ad essere alquanto travagliata, a dimostrazione che la scelta regionalista non è stata priva di difficoltà e di titubanze.

La prima tappa del processo di decentramento nell'Italia Repubblicana coincise con la Costituzione del 1948. L'Assemblea costituente fece una scelta in favore dello Stato decentrato innanzitutto con l'articolo 5, che inserisce autonomie e decentramento tra i principi fondamentali della Costituzione e, poi, con il Titolo V della Parte Seconda, che istituisce le regioni, come enti dotati di potestà legislativa e riconosce l'autonomia dei comuni e delle province. Si tratta di un'assoluta novità nella storia d'Italia, le cui ragioni possono essere rintracciate nella volontà che guidò i costituenti nel cercare di creare uno Stato nuovo, sia rispetto a quello fascista, che a quello liberale prefascista.

Bisognerà aspettare comunque molti anni dall'approvazione della Carta costituzionale per vedere l'avvio del regionalismo. In questa fase, forse anche a causa del clima della guerra fredda, prevalse infatti la continuità con il passato e l'ipotesi regionalista restò sostanzialmente sulla carta.

La seconda tappa si registrò verso la fine degli anni sessanta (con la legge n. 108 del 1968 per le elezioni dei Consigli regionali) ed ebbe il suo culmine nell'istituzione delle 15 regioni a statuto ordinario. Le ragioni che politicamente sbloccano la creazione delle regioni sono anche da ricercarsi nell'attenuazione dei profili interni della guerra fredda e nella progressiva incorporazione all'interno del sistema del partito Socialista e di quello Comunista.

Ma anche questa seconda fase sembrò caratterizzarsi per evidenti limiti: per l'autonomia legislativa alquanto circoscritta; per la tendenza delle stesse regioni a strutturarsi sempre di più come enti di amministrazione, anche perché oggetto di decentramento di funzioni da parte dello Stato e per la finanza regionale essenzialmente derivata. Ci troviamo ancora di fronte a Regioni che non solo non rappresentano un elemento di riforma dello Stato, ma che contribuiscono a creare un terzo livello di burocrazia, che non di rado va addirittura in conflitto con quello statale e quello locale.

Questa tappa del regionalismo italiano segna certamente un punto a sfavore di tale livello istituzionale: le regioni non riescono a perseguire proprie politiche, hanno competenze legislative limitate e sono continuamente "invase" dallo Stato, che pretende di intervenire in ogni campo in nome dell'interesse nazionale.

La terza fase del regionalismo italiano si snoda lungo l'arco degli anni novanta, per arrivare, dopo un complesso processo di decentramento amministrativo, culminato nelle cosiddette leggi Bassanini, alla riforma costituzionale del 2001.

In particolare, con le leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001 il cammino verso uno Stato regionale tocca il suo punto più importante. Ma, anche questa terza fase si è caratterizzata per i tratti di confusione, di contraddizione e di riflusso.

A distanza di quasi otto anni, la Costituzione “vivente”, che risulta, oltre che dalle norme costituzionali scritte, anche dalla legislazione statale e regionale, e dalla giurisprudenza costituzionale, è profondamente diversa dal testo del 2001¹.

Ed in effetti: la potestà legislativa non è ripartita sulla base dell'articolo 117; le funzioni amministrative non sono state conferite in base al principio dell'articolo 118; le risorse finanziarie non sono distribuite in base all'articolo 119; lo statuto non può scegliere la forma di governo, a differenza di quanto stabilito dall'articolo 123.

Si è assistito, in altri termini, ad uno svuotamento progressivo ed incessante del testo del 2001 e ad un altro annacquamento dell'ipotesi regionalista, così come era già accaduto nelle altre tappe dell'evoluzione della forma di Stato nel nostro Paese.

Questa ultima fase ha creato però non poca confusione, ai limiti della destabilizzazione.

Si è trattato, infatti, di un processo che si è sviluppato in maniera poco lineare, rallentato da difficoltà di natura economico-finanziaria e da contraddizioni in termini politici.

Gli anni novanta sono stati, dal punto di vista delle riforme costituzionali, caratterizzati da un eccesso di ideologismo autonomista e federalista (ed anche, in qualche caso, municipalista), che ha utilizzato la necessità di una riorganizzazione della Repubblica come elemento di propaganda di parte e come pericolosa esaltazione di localismi e particolarismi.

Siamo così di fronte ad un federalismo a metà, confuso ed irresponsabile, ad un aumento del contenzioso tra lo Stato e le regioni (diminuito di recente solo perché le maggioranze politiche coincidevano al “centro” ed “in periferia”), a presidenti di regione eletti direttamente dai cittadini ed anche per questo, non di rado, propensi all’ “abuso”, ad Assemblee legislative ridotte ad aule di ratifica, a “macchine regionali” ingrossate di consulenze e burocrazie, spesso di derivazione partitica, a società regionali tirate su per allargare la base degli incarichi, ad una continua espansione della spesa pubblica, ad un crescente malgoverno e, soprattutto, ad una “mission” incerta.

Le regioni sono diventate delle voraci macchine di spesa pubblica, delle ottime riserve di clientelismo e degli straordinari avamposti di potere.

Secondo il terzo studio della UIL sui bilanci di previsione delle regioni per il 2007, il fatturato complessivo di questi enti è di 193 miliardi di euro, che rappresentano il 43% del totale delle spese previste dal bilancio dello Stato².

Ma a tale aumento di bilancio non sembrano affatto corrispondere uguali aumenti di consenso.

Anzi, il gradimento dei cosiddetti governatori sembra scemare sempre di più.

Secondo il Governance poll 2007 realizzato dalla Ipr Marketing, che misura il gradimento dei cittadini per i loro amministratori locali, il consenso riscosso dai presidenti di regione nel 2007, a confronto con quello ottenuto nel giorno delle elezioni, è in netto calo. Solo in 4 riescono ad aumentare il proprio consenso: Formigoni, Illy, Galan e Mercedes Bresso; tutti gli altri crollano in picchiata: Errani, meno 7% (circa), Loiero, meno 10% (circa), Burlando, meno 8,6% (circa), fino ad arrivare alle diminuzioni imbarazzanti di Del Turco, meno 13,1% e di Bassolino, meno 15,6%³.

Non sono solo le leadership a scricchiolare. E' tutto il sistema regionale a risultare in “caduta libera”. Ed in tutti i settori.

Per non parlare degli scandali quasi quotidiani che attraversano il sistema regionale. Oltre la metà del consiglio regionale della Calabria ha ricevuto avvisi di garanzia, il presidente della regione Campania è pesantemente indagato e qualche suo consigliere è stato addirittura arrestato, il presidente della regione siciliana è stato condannato in primo

¹ In questi termini si sono espressi, tra gli altri: F. Merloni, *Il paradosso italiano: “Federalismo” ostentato e centralismo rafforzato*, in *Le Regioni*, 2005, 469 ss.; S. Mangiameli, *I processi di riforma in itinere. Considerazioni sul riflusso della riforma federale in Italia*, in www.forumcostituzionale.it, 5 ottobre 2006.

² Lo studio della UIL sui bilanci di previsione delle Regioni per il 2007 è recuperabile: www.uil.it

³ Il Governance poll 2007 è stato pubblicato su *Il Sole 24 ore* del 7/1/2008.

grado, gli arresti, anche eccellenti, nella sanità laziale ed in tante altre sanità ormai si spremano, sono solo alcuni dei tanti gravissimi episodi di malcostume, malgoverno, corruzione e malaffare, connotanti l'azione di governo delle regioni, che quando non è attraversata da aspetti di natura penale, si caratterizza per essere inefficace ed inefficiente.

Il World Economic Forum ha presentato la classifica mondiale nella capacità di attrazione turistica, registrando la nostra discesa al ventottesimo posto. Il turismo, che potrebbe essere uno dei volani del nostro sviluppo, decentrato e posto sostanzialmente nelle mani delle regioni, sta diventando un comparto sempre più in crisi.

Come ha di recente sostenuto Daniel John Winteler, numero uno del gruppo di Alpitour: "Non possiamo continuare con l'anarchia totale. Spendiamo 350 milioni di euro l'anno solo per promuovere regioni ed enti: è una somma superiore a quella dei nostri concorrenti, ma si risolve in pubblicità sparsa e non coordinata. L'impoverimento della risorsa turismo è in buona parte dovuta ad una frammentazione e sovrapposizione di responsabilità"⁴.

E che dire del flop del portale turistico www.italia.it, che dopo sperperi e ritardi è stato consegnato agli accertamenti della Procura Generale presso la Corte dei Conti del Lazio.

Nel frattempo, la schiera degli assessori regionali capitanati da un certo Enrico Paolini, che funge da coordinatore (nonché vice presidente dell'Enit e che settimanalmente non risparmia fiumi di dichiarazioni a mezzo stampa, spesso arrogandosi il diritto di parlare anche per le altre regioni), si muovono in giro per l'Italia tra una riunione alla BIT di Milano ed una alla Borsa Mediterranea del Turismo della Mostra d'Oltremare di Napoli, anche per discutere ed approvare decine di studi, ricerche e progetti interregionali sul turismo, per centinaia di migliaia di euro (soldi pubblici, ovviamente), di cui quasi nessuno è a conoscenza, ma che risultano molto utili per affidamenti diretti, per consulenze e per "oliare" quella macchina del consenso, che vede sempre di più le regioni in pole position.

Anche sulle privatizzazioni le regioni si dimostrano un freno per il Paese.

A sostenerlo è il Rapporto 2007 sulla legislazione commerciale, curato da Ancd-Conad e Indis Unioncamere. Il rapporto descrive gli effetti del federalismo commerciale ed anche i primi atti legislativi con la deregulation della legge 248/2006. La conclusione dei ricercatori è che nulla è cambiato. "I criteri di riferimento della legislazione regionale, scrivono, sono in genere quelli della programmazione per bacini di utenza e dell'urbanistica commerciale: la funzione programmatica dell'offerta di beni di largo consumo in realtà regola l'accesso al mercato secondo un indirizzo puramente politico".

Stesso discorso per il Codice unico degli appalti, per il servizio ferroviario "regionalizzato", per il governo del territorio e del paesaggio, per il trasporto pubblico locale, per la sicurezza sul lavoro, per la gestione dei fondi europei, per le politiche per lo sviluppo economico e per quasi ogni settore dell'azione pubblica: le regioni aggravano i procedimenti, risultano non di rado incapaci nell'esercizio delle nuove funzioni, alimentano apparati e costi aggiuntivi.

Il regionalismo uscito dalla riforma del Titolo V è quasi al collasso: pieno di debiti, conflittuale, spendaccione, inefficace e contraddittorio.

Ed è, soprattutto, un "federalismo peripatetico", che mette in cammino settimanalmente un "fiume" di funzionari e dirigenti su Roma per riunioni, incontri, tavoli, coordinamenti, gruppi di lavoro, osservatori, istruttorie ecc., con un incredibile dispendio di risorse e con aggravati procedurali incredibili.

Roma, anche da quelli che l'hanno ingiuriata come "ladrona", continua ad esercitare richiami irresistibili: in assenza di criteri e con scarsa trasparenza vengono effettuate centinaia di nomine di politici e burocrati in organismi vari (per alcune sono previsti anche lauti compensi). E così, anche un po' di assessori regionali, oltre al visibilissimo presidente

⁴ Intervista di Raffaella Polato, in "Corriere della Sera", 23/3/2008.

dei presidenti, il governatore dell'Emilia e della Romagna, Vasco Errani, hanno il loro posto al sole romano.

Romano Colozzi, assessore lombardo di peso, è – per esempio- quasi più di stanza a Roma che a Milano, dovendo frequentare il Comitato di settore sanità (in qualità di Presidente), il Consiglio di amministrazione dell'Agenzia Italiana del Farmaco (Aifa), il Consiglio di Amministrazione dell'Unione Nazionale per l'Incremento delle Razze Equine (il “famoso” UNIRE, che da anni si cerca di smantellare come ente inutile), oltre che presiedere la Commissione finanze della Conferenza delle Regioni (quest'ultimo è un organismo di fatto inesistente, un bluff che si continua artatamente a consumare da anni in un crescendo di illegittimità) e supplire sistematicamente all'assenza di Formigoni nelle tante riunioni del sistema delle Conferenze. A proposito di Colozzi e di altri assessori regionali, bisognerebbe almeno verificare una eventuale incompatibilità tra quella funzione e l'appartenenza a consigli di amministrazione.

Questo esercito di “pendolari del federalismo” aderisce con piacere alla chiamata del sistema delle Conferenze (Conferenza Stato- regioni e Conferenza Unificata), andando ad ingrossare le fila di un ingente esercito di burocrati, che a partire dagli uffici di Roma delle regioni, arriva alle tante (e spesso illegittime) associazioni interregionali, annoverando centinaia di funzionari e dirigenti, tutti dediti all'inutile moltiplicazione di carte e all'intensa attività burocratica di parerificio.

Siamo alla schizofrenia: da una parte si rivendica sempre più autonomia e, dall'altra, quasi ogni giorno e da ogni parte d'Italia, si muovono politici e dipendenti regionali per raccordarsi, per studiare “linee-guida”, per sviluppare indirizzi, per concordare pareri ed intese, per uniformare ed omologare il sistema regionale e per incartare i cittadini.

Il settore che maggiormente caratterizza il declino delle regioni italiane è però senz'altro quello della sanità.

Qualche tempo fa i giornali hanno ricostruito la mappa del potere sanitario in Italia: quasi 300 manager a capo di Asl ed aziende ospedaliere, il 65% dei quali scelto dal centro-sinistra. Un sistema spartitorio che già da solo rappresenta la “Caporetto” delle nostre regioni.

Il sistema sanitario italiano offre senz'altro livelli di assistenza eccellenti in alcune zone del paese. Ma le modalità con cui vengono effettuate le nomine, la spartizione degli incarichi, delle assunzioni e degli appalti, i continui sprechi, le lunghe liste d'attesa per gli esami e i sempre più crescenti casi di malasanità, non lasciano dubbi: le regioni si sono dimostrate incapaci di gestire la sanità.

Ha scritto di recente Luigi Cancrini: “...La corruzione politica si è insediata robustamente, negli ultimi anni, nel settore della sanità, dando un contributo importante all'aumento della spesa sanitaria, alla costruzione di un debito immenso, alla dequalificazione di tanti servizi ed allo sviluppo di tante asimmetrie della loro distribuzione: nelle regioni, in particolare, in cui in modo più squallido i politici hanno approfittato del potere abnorme che la legge permetteva loro di esercitare...”⁵. Si tratta di una efficace sintesi dei mali della sanità e dell'incapacità delle regioni.

E' la stessa relazione della Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, con la quale la Corte ha riferito al Parlamento sulla gestione finanziaria delle regioni a Statuto ordinario per gli esercizi 2005 e 2006 ad evidenziare gravissime anomalie (e reati) nella gestione sanitaria e a certificare l'incredibile cifra di 45 miliardi di euro di debiti “occulti”, nel senso che sfuggono a qualsiasi riflessione (e preoccupazione) e a tutti i programmi⁶. Tra l'altro, secondo il centro studi Cerm, la crescita della spesa sanitaria italiana nei prossimi 40 anni potrebbe raddoppiare rispetto alle previsioni e, in assenza di riforme adeguate, determinare squilibri finanziari e gravi riduzioni di servizi.

⁵ Luigi Cancrini, in “l'Unità”, 7/1/2008

⁶ La relazione è recuperabile in: www.cortedeiconti.it

Il tratto più preoccupante dell'attuale sistema sanitario (nazionale) è però la frattura Nord-Sud che si fa sempre di più evidente, con una sanità a doppia velocità che offre agli italiani diritti diversi e livelli differenziati.

E' la Commissione d'inchiesta del Senato "sull'efficacia e l'efficienza del servizio sanitario nazionale", presieduta da Antonio Tomassini, che in poco più di 16 mesi di lavoro ed una relazione di 145 pagine (ma molte ingadini sono state lasciate a metà per l'interruzione della legislatura), ha lanciato l'allarme sul divario nord-sud, sottolineando che siamo di fronte ad un'Italia a due velocità, con un Sud ove la sanità precipita in situazioni di allarmante degrado⁷.

Anche il rapporto Osservasalute, predisposto dall'Università Cattolica di Roma, arriva a concludere che il Sud e il Nord del nostro Paese sono sempre più distanti nella gestione dei servizi sanitari, ma anche negli stili di vita e nelle malattie. "Il panorama della sanità italiana appare in progressiva divaricazione con pochi elementi che testimoniano possibili percorsi di avvicinamento di comportamenti e risultati, soprattutto guardando a spesa sanitaria, avanzi e disavanzi, modalità di allocazione delle risorse, equilibri/squilibri economici delle aziende, nelle varie regioni. Se alcune differenze seguono un chiaro gradiente nord-sud (come la spesa sanitaria rispetto al PIL, col valore massimo registrato in Campania – dati 2004 – pari al 9,89% più che doppio del valore minimo, registrato in Lombardia, pari a 4,46%), per altri le differenze sostanziali si avvertono tra regioni a statuto speciale e quelle a statuto ordinario. Lo scenario è quello di un sistema sanitario eterogeneo nella performance economico-finanziaria, così come nelle scelte di allocazione delle risorse, ma in continua e progressiva trasformazione⁸".

Il rapporto PiT Salute 2007 (undicesima edizione) di Cittadinanzattiva è, a tal fine, ancora più esplicito, titolando uno dei suoi focus: "I mali del federalismo: un servizio sanitario frammentato e disomogeneo" e sottolineando come "la sempre maggiore autonomia dei ventuno sistemi regionali ha causato una crescente frammentazione del servizio sanitario". Il rapporto PiT Salute 2007 mette in evidenza gradi diversificati di accesso alle prestazioni, comprese quelle elencate nei Livelli Essenziali di Assistenza sulle quali lo Stato, viceversa, conserva formalmente una competenza esclusiva (Lea di recente in via di modificazione ad opera, improvvidamente, delle regioni e del governo e non già del Parlamento, al quale tale prerogativa dovrebbe spettare di diritto nell'interesse generale). Ma le differenze sono anche, secondo il rapporto di Cittadinanzattiva, in ulteriori ed importanti aspetti, come l'assistenza farmaceutica, ospedaliera, nelle Residenze sanitarie assistite, nella lungo degenza, nel settore della non autosufficienza, negli Hospice, nelle liste di attesa, nell'odontoiatria e nelle malattie rare⁹.

La coordinatrice nazionale del Tribunale per i diritti del malato, intervenendo alla presentazione del rapporto è stata categorica: "E' urgente intervenire per ridurre le disuguaglianze tra le regioni nell'accesso alle cure, governando il federalismo, piuttosto che lasciare il governo della sanità a scelte localistiche. Questo vuol dire potenziare i controlli sull'effettiva erogazione dei Lea".

L'Italia della salute è divisa anche dal ticket. Secondo uno studio dell'Associazione Medici Endocrinologi (AME), a proposito della diagnostica e della terapia per diabete, tiroide ed altre ghiandole produttrici di ormoni, in Puglia, nelle Marche, in Emilia-Romagna, in Veneto, in Sardegna e in Liguria (solo in alcune Asl) si paga il ticket, mentre nelle altre regioni non si paga. Con il risultato che in alcune regioni il cittadino deve contribuire alla spesa sanitaria sia direttamente, pagando di volta in volta il ticket (in aggiunta alla partecipazione al pagamento delle addizionali ed all'incremento della tassa del bollo di circolazione), sia indirettamente, con il pagamento delle tasse in ambito nazionale che

⁷ La relazione è consultabile in: www.senato.it

⁸ Il rapporto dell'osservatorio è in: www.rm.unicatt.it

⁹ Il rapporto PiT Salute 2007 è in: www.cittadinanzattiva.it

contribuiscono a sanare i bilanci delle regioni meno virtuose. E pensare che di fronte a tali e tante diversità territoriali si continua imperterriti ad effettuare il riparto del fondo sanitario nella solita “due giorni romana” della cosiddetta Conferenza delle regioni, utilizzando sempre gli stessi criteri, vetusti, criptici e superati, ma graditi ai soliti che in tal modo continuano a spillare alle casse generali più soldi per i propri territori.

Anche i luoghi comuni sulla sanità incominciano a scricchiolare.

A proposito di aumento dei debiti della sanità pubblica dal 2002 al 2005, tutti sanno che la regione Lazio ha avuto un incremento esponenziale dell'8,4%, passando da un debito di 7.254 milioni di euro del 2002 agli 11.450 milioni di euro del 2005. E già articoli di giornali, invettive, tutor e minacce di commissariamento. Ma basta leggere un po' meglio la relazione della Corte dei Conti per scoprire che l'aumento del debito dell'Emilia-Romagna è stato in proporzione molto più elevato, raggiungendo la percentuale del 12% e passando da 1.841 milioni di euro del 2002 ai 3.611 milioni di euro del 2005. Ciò per sottolineare, soprattutto, che sulla sanità le situazioni totalmente virtuose sono quasi inesistenti nel nostro Paese.

Di fronte ad un regionalismo in declino ed ad un federalismo confuso, un coro unanime continua a tessere le lodi del federalismo fiscale, da tutti ormai ritenuto il toccasana dei mali del nostro Paese.

Per il momento l'unica ipotesi del federalismo fiscale è racchiusa nel disegno di legge presentato dal Governo Prodi nella scorsa legislatura. Una proposta che ha fatto andare sulle barricate (seppure con qualche ritardo) le regioni del sud. Secondo lo Svimez (l'Istituto per lo Sviluppo del Mezzogiorno), il disegno di legge sul federalismo penalizza il mezzogiorno: le risorse verrebbero dimezzate, con una perdita di circa un miliardo di euro, mentre al nord crescerebbero con un aumento medio del 25%. In Lombardia i fondi sarebbero più che raddoppiati, passando dall'attuale 8,8% del totale dei trasferimenti nazionali al 19,4%, mentre la regione più penalizzata sarebbe la Calabria, ove gli stanziamenti destinati crollerebbero dal 10,5 al 3,8%. Nell'apposito Quaderno che lo Svimez dedica al federalismo fiscale e al Mezzogiorno si legge: “Il contesto attuale va caratterizzandosi per una crescente divaricazione tra il sistema istituzionale del mezzogiorno, debole e in difficoltà rispetto alle esigenze del territorio, e il sistema delle zone forti del Paese, dove prevalgono istanze di maggiori competenze e di ampia autonomia finanziaria. Si configura una situazione in cui grave è il rischio di un distacco, da taluni deliberatamente perseguito e da altri semplicemente previsto, che avvenga nei fatti prima che nei provvedimenti e nelle volontà”¹⁰.

Lo Svimez fa, ovviamente, le sue proposte alternative, cercando di strutturare ipotesi perequative più congrue e un modello di federalismo fiscale che possa esaltare tutto il Paese senza ulteriormente penalizzare parti già compromesse da storiche diversificazioni economiche e sociali.

Ma, di fronte ad un'Italia sempre più divisa in due, ad un regionalismo decadente e ad un federalismo confuso, occorre riconoscere forse che in Italia “non vi sono pulsioni federaliste così forti e prendere atto e procedere, a ritroso, in modo pragmatico e deideologizzato”¹¹, verso forme di assetto più coerenti con la nostra tradizione e maggiormente adatte alle nostre diversificazioni territoriali e verso modelli di governance meno verticali e più bilanciati. Salvando così anche le nostre regioni.

Le ipotesi di un'ulteriore spinta verso un assetto federale dello Stato con la previsione di un Senato federale potrebbe addirittura rappresentare un elemento aggiuntivo di squilibrio del nostro sistema. Prima di procedere occorrerà valutare attentamente le prossime riforme.

¹⁰ Quaderno Svimez n. 12 sul disegno di legge delega sul federalismo fiscale e Mezzogiorno, www.svimez.it

¹¹ Tania Groppi, *L'evoluzione della forma di Stato in Italia: uno Stato regionale senz'anima?* Relazione al convegno: “La Costituzione ieri e oggi” – Accademia nazionale dei Lincei, 9 e 10 gennaio 2008.

