

## **Un regionalismo cooperativo: riflessioni e proposte in ricordo di Valerio Onida<sup>1</sup>**

di Giuliano Amato, Franco Bassanini, Giorgio Macciotta

Cinquant'anni fa, quando iniziarono ad operare le Regioni a statuto ordinario, era diffusa la speranza che avrebbero contribuito a migliorare il funzionamento della pubblica amministrazione, l'efficienza dei servizi pubblici, la qualità della vita e il benessere dei cittadini.

Valerio Onida faceva parte, come noi, di quel gruppo di giuristi riformatori che molto si impegnò allora per l'attuazione della riforma regionale, contribuendovi con idee, riflessioni, proposte (in qualche caso accolte, in altri no). Lo facemmo perché scommettevamo sul fatto che l'istituzione delle Regioni, distribuendo sul territorio il luogo di molte decisioni legislative e amministrative, avrebbe non solo favorito l'autogoverno e la partecipazione dei cittadini e degli enti locali alla formazione di quelle decisioni, ma avrebbe anche consentito di meglio adattarle alle esigenze di un paese plurale come è il nostro, caratterizzato da una grande varietà (e ricchezza) di storie e tradizioni, di realtà territoriali, di comunità locali, di distretti produttivi; e avrebbe così dato un contributo importante al consolidamento della nostra democrazia.

Sottovalutammo forse, allora, il persistere delle resistenze alla riforma regionale emerse già in sede di Assemblea Costituente. Al giudizio ottimista del relatore ("L'innovazione più profonda introdotta nella Costituzione è nell'ordinamento strutturale dello Stato, su basi di autonomia; e può avere portata decisiva per la storia del Paese") si accompagnarono infatti allora, con motivazioni istituzionali e politiche, notevoli riserve e resistenze che furono tra le cause della disapplicazione dell'VIII Disposizione transitoria e finale della Costituzione e del forte ritardo nell'istituzione delle Regioni ordinarie. Inizialmente si trattò di obiezioni legate alla cultura centralista o, da opposte sponde, al timore che il conferimento di poteri legislativi potesse essere di freno al processo riformatore. Poi, dopo la rottura dei governi di unità nazionale,

---

<sup>1</sup> È il testo dell'introduzione al libro di ASTRID, *Regioni sì, ma non così: Riflessioni e proposte in memoria di Valerio Onida*, a cura di Giuliano Amato, Franco Bassanini, Giorgio Macciotta, Il Mulino, 2025 (in corso di stampa).

prevalse, non dichiarata, la scelta politica di utilizzare il centralismo per evitare la gestione articolata dei poteri istituzionali. Successivamente, quando la spinta politica del primo centrosinistra, rese inevitabile l'istituzione delle Regioni, il lento processo di insediamento dei nuovi governi regionali e il trasferimento delle competenze di spesa fu controbilanciato, e concretamente limitato, da una mancata previsione di adeguati, e autonomi, flussi di entrata (e, anzi, con una forte riduzione di quelli preesistenti degli Enti Locali). Si aprì la strada al rischio, segnalato dalla sentenza n.192/2024 della Corte Costituzionale, che l'esistenza di "forti asimmetrie tra il "potere di spesa" decentrato e il "potere fiscale" accentrato" determinasse "irresponsabilità finanziaria".

In ogni caso, cinquant'anni dopo, dobbiamo constatare che molte delle speranze che avevamo riposto nella riforma regionale sono state deluse; che quella scommessa sulla sua capacità di imprimere al nostro sistema istituzionale una svolta decisiva in termini di capacità di governo, efficienza e partecipazione democratica, è stata perduta, o almeno è lungi dall'esser vinta; che, tra luci e ombre, sembrano spesso prevalere le ombre. Occorre dunque chiedersi se quelle speranze fossero illusorie o infondate. O se, al contrario, il problema non stia nelle finalità (e nelle potenzialità) della riforma regionale, ma nel come è stata attuata, nelle forme e nei modi della sua concreta implementazione. Occorre, in altri termini, tracciare un bilancio dell'esperienza regionale, capire che cosa ha funzionato e che cosa non ha funzionato e che cosa si deve cambiare per far sì che le luci prevalgano sulle ombre.

Nel ricordo di Valerio Onida - che di Astrid è stato uno dei fondatori e che alla riforma regionale e alla sua attuazione ha dedicato studi e ricerche che resteranno nella storia del diritto pubblico italiano, come Enzo Balboni ricorda nel suo contributo - abbiamo dunque avviato un lavoro di riflessione sull'esperienza regionale. Lo abbiamo fatto (o, almeno, cercato di farlo) senza pregiudizi e senza partito preso; ma anche con rigore e asprezza. Abbiamo cominciato a riflettere su quello che potrebbe e dovrebbe essere fatto per risolvere criticità, inefficienze e incertezze e mettere tutte le Regioni (e tutto il sistema delle autonomie istituzionali) in condizione di dare un contributo positivo alla soluzione dei problemi del nostro paese e alla qualità della vita degli italiani.

Questa riflessione è in corso. Nelle pagine di questo libro ne sono esposti i primi risultati. Non è compito di questa introduzione farne una sintesi. Non rinunciamo tuttavia a proporre, di seguito, una chiave interpretativa complessiva.

\* \* \*

1. Il regionalismo italiano trova la sua cornice naturale nel principio di solidarietà e nel principio di leale collaborazione (entrato tardi, e un po' marginalmente, nel testo costituzionale, ma già cresciuto in precedenza grazie alla giurisprudenza della Corte costituzionale): i principi fondanti del modello del regionalismo cooperativo (come lo si usa definire).

Ma non sono stati questi principi ad ispirare il nostro regionalismo dopo che esso ha preso vita; non sono stati questi principi a governare l'attuazione della riforma regionale. Sono state le culture prevalenti nello Stato e nelle Regioni; culture fra loro diverse – un mai rimosso centralismo nello Stato, l'affermazione di diversità spesso più piccole che grandi nelle Regioni - e tuttavia fondate su una stessa premessa: ciò a cui servono le Regioni è appunto far valere le loro diversità; l'eguaglianza dei loro cittadini non sta necessariamente nell'eguale trattamento, ma nella possibilità di trattamenti differenziati, nei limiti, certo, dei principi fissati dallo Stato. E quindi le Regioni esercitano come ritengono la loro autonomia, entro i confini segnati dalla Costituzione, mentre lo Stato, lo Stato che legifera così come lo Stato che impugna le leggi regionali, ha un unico compito, garantire la compatibilità di ciò che le Regioni fanno con i suoi principi.

2. È questa la dinamica che lungo tutto il suo primo trentennio ha prevalentemente segnato il nostro regionalismo; una dinamica che avrebbe potuto avere essa stessa maggior respiro, se lo Stato avesse ottemperato all'art. 5 della Costituzione e, con nuove leggi cornice, avesse adeguato “i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia”. Ma non lo ha fatto: la radicata cultura centralista delle sue burocrazie (e non solo) ha indotto invece chi lo rappresentava a scovare i principi nella congerie delle sue leggi in vigore, spesso più vecchie che nuove, e a dimenticarsi poi che legiferare per principi è cosa ben diversa dal regolare nel dettaglio l'attività delle amministrazioni (quando non anche delle persone, delle loro comunità e delle loro imprese). Si è finito così, inevitabilmente, col restringere di molto gli spazi dell'autonomia delle Regioni; le quali a ciò si sono fin troppo facilmente adattate, con una legislazione in cui solo raramente hanno espresso loro significative diversità culturali, economiche e sociali, e più di frequente hanno attribuito con legge ai loro cittadini piccoli benefici e piccole deroghe alle regole statali. Comprimendo inevitabilmente non solo il ruolo che avrebbero dovuto esercitare nella costruzione delle politiche complessive della Repubblica ma anche l'orizzonte dell'autonomia e dell'autogoverno locale che avrebbero invece dovuto sostenere e supportare.

Raramente ha fatto capolino in tutto questo il modello che dovrebbe essere tipico del regionalismo cooperativo. Gli esempi principali sono il sistema sanitario (anche se il pieno dispiegamento dell'autonomia è stato limitato, in questo campo, dalla permanente sottovalutazione delle esigenze finanziarie) e, più di recente, quello degli ITS, gli Istituti Tecnologici Superiori. In questi casi l'architettura è stata quella di un disegno di sistema nazionale, articolato regionalmente, con la gestione ed anche la regolazione di secondo livello affidate alle Regioni, e lo Stato che fissa i principi e che assolve, poi, a compiti principalmente di coordinamento.

Salvo rare eccezioni, è mancata la capacità di comprendere che il regionalismo non comporta un affievolimento e un deperimento, ma un profondo cambiamento del ruolo (e della cultura) delle istituzioni centrali, chiamate a svolgere ruoli nuovi di garanti attivi dell'unità e del coordinamento del sistema. L'incapacità (o il rifiuto) del ceto politico e burocratico centrale a progettare e governare questo cambiamento (simbolizzato dai ritardi nel definire i livelli essenziali delle prestazioni, dalla reticenza ad esercitare i poteri sostitutivi previsti dall'articolo 120 Cost. , dalla stessa rinuncia ad introdurre una efficace clausola di supremazia federale) ha alterato l'equilibrio dinamico tra unità e differenziazione che caratterizza il policentrismo normativo, ha accentuato la confusione e sovrapposizione delle competenze, ha incentivato la resistenza ostruzionistica delle amministrazioni statali al trasferimento di poteri e competenze, ha prodotto una conflittualità in alcuni casi esasperata, ma sempre latente. Anziché fare sistema, assolvendo ciascuno i diversi ruoli che la riforma a ciascuno di essi assegnava, ceti dirigenti e burocrazie nazionali e regionali hanno finito così per contendersi (o spartirsi confusamente) gli stessi poteri e le stesse competenze. Lo stesso è avvenuto nei rapporti tra istituzioni e amministrazioni regionali e istituzioni e amministrazioni locali. Contendendo a Comuni e Province la gestione dei servizi e degli interventi sul territorio, non di rado le Regioni hanno rinunciato a svolgere, o hanno svolto in tono minore quell'attività di legislazione e regolazione e di coordinamento dinamico che ne caratterizzava il modello funzionale secondo il disegno costituzionale. Ancor meno hanno compreso, salvo lodevoli eccezioni, l'idea che una delle loro missioni fondamentali avrebbe dovuto consistere nell'organizzazione di servizi e supporti per le attività degli enti locali, così da contribuire, in modo indiretto ma determinante, a un miglioramento delle performance dei governi locali e della qualità dei servizi pubblici sul territorio.

3. Nel corso degli ultimi due decenni questa dinamica è stata turbata e scossa da emergenze plurime, che hanno determinato torsioni verso la centralizzazione ed eroso non poco la fiducia nelle Regioni e nei loro poteri. Hanno concorso, a tal fine, alcuni palesi errori nella riforma del Titolo V del 2001. Una riforma che ha bensì molti meriti, innanzitutto quelli di avere ridefinito la ripartizione delle funzioni amministrative e delle risorse finanziarie tra Stato, regioni ed enti locali in termini coerenti con il modello del regionalismo cooperativo; e di avere riconosciuto e dato spazio al principio di sussidiarietà nelle sue dimensioni, verticali e orizzontali. Ma che nel ridefinire la ripartizione delle competenze legislative, ha attribuito alle Regioni il potere di regolare alcune materie che dovevano restare più ragionevolmente nella competenza del legislatore statale, in ispecie alla luce del mutato scenario geopolitico e geo-economico. Il nuovo scenario (e le sue nuove sfide) rende infatti inevitabile concentrare nelle mani dello Stato la definizione di politiche che hanno ormai dimensioni nazionali o perfino globali (come l'energia, il contrasto al cambiamento climatico, le infrastrutture strategiche di trasporto e telecomunicazione, il commercio con l'estero). In queste materie, a ben vedere, può ancora parlarsi di competenza concorrente, ma non fra lo Stato e le Regioni, ma fra lo Stato e l'Unione europea; e ancor meno ovviamente si può parlare di autonomia differenziata, quindi dell'attribuzione di competenza legislativa esclusiva ad alcune Regioni che ne facciano richiesta.

Negli ultimi due decenni, anziché correggere questi errori della riforma del titolo V e dare attuazione alle sue disposizioni più innovative e convincenti (come l'art. 119 sulla finanza regionale e locale), ci si è avvalsi delle ragioni ineludibili della finanza pubblica e di nuove drammatiche emergenze (la pandemia, l'accelerazione della crisi climatica) per restringere ulteriormente l'autonomia regionale. L'esigenza di realizzare una impegnativa operazione di consolidamento fiscale, di cui il Governo nazionale porta la responsabilità di fronte alle istituzioni europee e internazionali e ai mercati finanziari globali, avrebbe potuto far leva sulla corresponsabilizzazione del sistema delle autonomie regionali dando finalmente attuazione a uno degli articoli più convincenti della riforma del titolo V, l'art. 119, e alla successiva legge sul cosiddetto federalismo fiscale, rimasta anch'essa per gran parte inattuata. Si è invece preferito prendere pretesto dai vincoli del patto di stabilità interno, per adottare la politica dei "tagli lineari": costretti a far fronte a ripetuti e imprevisi tagli delle risorse finanziarie, i propositi (o le velleità) di un utilizzo virtuoso e lungimirante dell'autonomia hanno dovuto necessariamente ripiegare, o venir rinviati a tempi migliori; e la compressione degli spazi di autonomia finanziarie ha incentivato, o rischia di incentivare l'ulteriore "provincializzazione" delle Regioni. Non diversamente è avvenuto con la pandemia da Covid 19: dove a una probabilmente inevitabile azione di supplenza delle istituzioni

centrali nella fase più acuta dell'emergenza sanitaria, non è seguito quel ripensamento dell'assetto complessivo del sistema sanitario nazionale, concertato fra Stato e Regioni, che pure in quei giorni drammatici era stato da molte parti invocato e anche prefigurato.

E così i “principi” sono diventati sempre più “disposizioni puntuali”, sino ad imporsi anche se fissati con norme in realtà di dettaglio (uno dei bersagli preferiti di Valerio Onida) e addirittura con decreto ministeriale; i confini delle materie si sono ristretti (e così la competenza dello Stato in materia di ordinamento civile ha precluso ogni intervento delle Regioni sui rapporti di lavoro, compresi quelli con i propri dipendenti) ; ed ogni volta che potesse esservi un interesse nazionale, si è fatta scattare la “chiamata in sussidiarietà”, vale a dire la prerogativa dello Stato di far sua la piena competenza in materia, salvo ad esercitarla su parere della Conferenza Stato Regioni. Tutto ciò mentre si allargava un fronte critico sempre più ampio nei confronti delle Regioni e si assisteva al ritorno, anche ad opera di autorevole dottrina, della vecchia idea che, alla fin fine, l'autonomia delle Regioni ben potrebbe essere ricondotta ad una forma di decentramento amministrativo.

4. Ci si chiede se sia questa la via del nostro futuro e se il regionalismo, alle prese con vicende che hanno ormai dimensioni nazionali e, ancor più, ultra nazionali – si pensi oggi e domani al clima - non abbia fatto il suo tempo. Il tempo nuovo, il tempo delle emergenze globali – questa è la tesi - esige il ritorno al centralismo.

È nostra opinione - e sarebbe stata la ferma opinione di Valerio Onida - che non sia così. I difetti del nostro regionalismo – innegabili - non cancellano quelli del centralismo, anzi ne sono stati largamente il frutto. Il centralismo, oltre a caricare di un numero troppo alto di decisioni un numero troppo basso di centri decisionali, provocando così tempi incompatibili con gli effetti da produrre, manca della capacità di adattare le proprie decisioni a contesti che sono effettivamente diversi. In più, una volta scomparsi i vecchi partiti con le loro reti territoriali, il centralismo manca degli strumenti per coinvolgere i cittadini, per renderli partecipi delle decisioni adottate e in corso d'attuazione. Ha solo i sondaggi, che di sicuro non leniscono quel diffuso senso di estraneità che tanto concorre alla fragilità delle democrazie contemporanee. Né si può ignorare che, anche in ragione di ciò, il suo cattivo funzionamento può suscitare reazioni contrarie estese, che i populismi del nostro tempo possono sfruttare sino ad instaurare regimi, se non autoritari, segnati almeno dai tratti delle c.d. democrazie.

5. Il regionalismo, nella modalità che abbiamo sinora sperimentato troppo poco, la modalità, cioè, del regionalismo cooperativo, può dare ciò di cui il centralismo inevitabilmente manca.

Può dare, in primo luogo, l’adattamento del disegno nazionale, o sovranazionale, alle specificità del territorio, il che ovviamente non significa né sostituirlo con un altro disegno né stabilire deroghe di favore rispetto ad esso. Non a caso, in tutti i grandi paesi di democrazia matura, compresi quelli di antica tradizione centralista come la Francia, la tendenza prevalente non va verso il ritorno a un modello centralista smantellando gli assetti federali o regionali, ma va viceversa nel senso di rivederli o rimodularli in modo da renderli più performanti, più efficienti, meno costosi e in modo soprattutto di attrezzarli meglio ad affrontare le grandi sfide del nostro tempo. Nello scenario della competizione globale, si scopre una nuova centralità dei territori, per il ruolo che possono svolgere nella creazione dell’ambiente favorevole allo sviluppo delle economie e delle imprese locali. Insomma, la capacità di adeguare regole e politiche alle concrete realtà dei vari territori, nel quadro di un impianto di principi coerente e armonico, resta uno strumento importante per promuovere la crescita e garantire la coesione sociale, anche e soprattutto in periodi di crisi e di recessione.

In secondo luogo, il regionalismo può mettere a disposizione le proprie occasioni e procedure partecipative, per coinvolgere i cittadini e quindi convincerli delle ragioni per conformarsi alle misure attuative del disegno.

La partecipazione dei cittadini alle politiche nazionali e locali è un connotato sempre essenziale delle democrazie. Ma ora ce n’è un bisogno accresciuto davanti alle specificità e alla pervasività delle politiche necessarie per fronteggiare pandemie, cambiamento climatico, rivoluzione digitale, competizione globale economica e tecnologica, rischi geopolitici. Sono infatti politiche che devono tradursi in misure che in tanto possono produrre gli effetti necessari, in quanto siano osservate dalla assoluta generalità dei destinatari. Nei regimi autoritari misure del genere si impongono grazie alla forza dei penetranti strumenti coercitivi di cui essi dispongono. Ma neppure al fine di una tale osservanza la democrazia può e deve dotarsi degli strumenti coercitivi di cui dispongono i regimi autoritari. Deve ottenere l’osservanza per convinzione, non per costrizione. È qui che la partecipazione è più che mai necessaria, ma lo Stato, venuti meno come si diceva i vecchi partiti, non è più in grado di attivarla. Ed è qui che le Regioni e l’intero sistema delle autonomie, diventano preziosi per la capacità, che deriva dalla loro collocazione sul territorio, di dialogare con i cittadini, di offrire gli strumenti di un nuovo “patto” tra i cittadini e le istituzioni, di proporre un’offerta di politica meno

lontana e meno volatile. Non di sentirli solo attraverso la mediazione dei sondaggi e l'elezione di un "capo" ogni cinque anni, ma di parlare con loro e di farli parlare.

Si tratta, è vero, di una potenzialità naturale delle Regioni, che l'esperienza sin qui trascorsa ha in parte trascurato, in parte addirittura ostacolato, anche per l'imposizione dall'alto di una forma di governo che non favorisce la partecipazione dei cittadini, delle comunità intermedie e degli enti locali, così come emerge dalle pagine seguenti.

Anche a questo riguardo occorre mettere mano a scelte innovative, che in questo libro cerchiamo di delineare. Perché il regionalismo cooperativo non è un modello che cala dal cielo ma che ha bisogno di essere costruito con appropriate scelte politiche, legislative, amministrative e organizzative.

6. Detto questo, il regionalismo cooperativo non ha ragione di soppiantare il regionalismo delle diversità, che ha ambiti nei quali mantiene le sue buone ragioni, possibilmente assecondato da uno Stato che gli lasci lo spazio per esprimersi con il necessario respiro, non per immiserirsi, come da prassi. Né la sua attuazione riduce le Regioni ad unità amministrative, perché è un'attuazione che richiede anche la loro capacità regolatoria. E richiede, come tutto il regionalismo nel suo insieme, autonomia finanziaria (scriveva Valerio Onida che senza autonomia finanziaria, non c'è autonomia).

È una cultura vecchia e insieme nuova quella di cui c'è bisogno per trovare questo equilibrio. È nuova, perché in noi è entrata poco in passato e perché ciò che oggi la nutre sono le sfide, le gigantesche sfide dei nuovi tempi. È vecchia, perché in fondo era già presente nella visione costituzionale della Repubblica della solidarietà, costituita dallo Stato e dall'insieme delle comunità intermedie e tradotta dalla stessa Costituzione nella Repubblica che si adegua alle esigenze delle autonomie, ma in modo da restare tuttavia una e indivisibile. Solidarietà e sussidiarietà sono in quella visione, a ben vedere, complementari e sinergiche.

Nella prospettiva qui adottata è fin troppo generosa la sentenza n.192/2024 della Corte Costituzionale, quella sull'autonomia differenziata, che identifica *tout court* il regionalismo cooperativo con il regionalismo italiano. Mentre non si può non ricordare che Valerio Onida (la cui analisi storica sul regionalismo coincide largamente con la nostra) accettò bensì la chiamata in sussidiarietà, ma non nelle materie di competenza residuale regionale e sempre nel rispetto del principio di proporzionalità. La Corte, dopo

di lui, sarebbe stata molto più cedevole. La cultura su cui poggia il regionalismo cooperativo era largamente da (ri)scoprire. Con la sentenza n. 192, questa riscoperta sembra avvenuta. Ma occorre tradurla nelle necessarie riforme e innovazioni politiche e organizzative.