

Come ogni governo negli ultimi trent'anni, anche quello Meloni è "il governo delle riforme".

L'Autonomia differenziata costituisce la prima punta del forcone riformista del governo Meloni, la seconda essendo il cosiddetto "premierato". Quella autonómica è una profonda modifica dell'assetto istituzionale italiano, inserita nella scia della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001.

A [ytali.com](https://www.ytali.com) abbiamo notato come il dibattito non sia occasione per fare il punto su quale sia la situazione adesso, cosa funzioni e cosa no, come intervenire per risolvere le criticità. Il riformismo italiano è così, emotivo, catartico, poco ragionato. Abbiamo dunque pensato di parlarne con Vannino Chiti, politico toscano e amministratore navigato che da tempo si è confrontato con teoria e prassi del tema del decentramento.

Chiti è stato sindaco di Pistoia, presidente toscano per due mandati, sottosegretario con delega all'Editoria nel governo Amato, ministro per i Rapporti col Parlamento e le Riforme istituzionali nel secondo governo Prodi — di cui quel dicastero era un po' la "centrale diplomatica" della composita maggioranza che sosteneva il governo, e del quale chi scrive guidò per un paio d'anni l'ufficio stampa — vicepresidente del Senato. Sempre attento a un approccio complessivo al castello istituzionale italiano, ci è sembrato la persona ideale per fare un punto sul decentramento italiano.

Partiamo dai fondamentali. La Repubblica italiana, in base all'articolo 114 della Costituzione, è costituita dallo Stato e dagli enti territoriali: le regioni (20); le città metropolitane (15); le province (93) e i comuni (7 900, secondo i dati [ISTAT 2023](#)).

Le regioni sono il primo livello di suddivisione territoriale della Repubblica. Sono quindici a statuto ordinario, le prime elezioni si tennero nel 1970, e cinque a statuto speciale. Sono a loro volta ripartite in province e città metropolitane, al cui interno rientrano i comuni. Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Ricordiamo che, dopo [la riforma del Titolo V](#), "nella sostanza, alla trasformazione in senso federale della forma dello Stato italiano mancano solo le conseguenti misure di riforma della struttura del Parlamento e della Corte costituzionale" (tratto da [La riforma del titolo V della Costituzione e i problemi della sua attuazione](#), Astrid 2002). L'Italia, insomma, è ormai quasi già una Repubblica federale. Quel che le manca ancora sono strumenti parlamentari, una camera delle regioni, e Tribunali costituzionali regionali.



Vannino Chiti

Le regioni hanno più di cinquant'anni, perché si dice che il regionalismo com'è non basta? Se si volesse fare un ragionamento politico-istituzionale che avesse un minimo di serietà si dovrebbe partire dall'analisi di quello che è, vedere cosa non ha funzionato e perché, cosa occorra fare. Invece viene fatta un'operazione, le autonomie differenziate, che inserisce sulla situazione esistente un'operazione politico-istituzionale che prescinde da questo ragionamento.

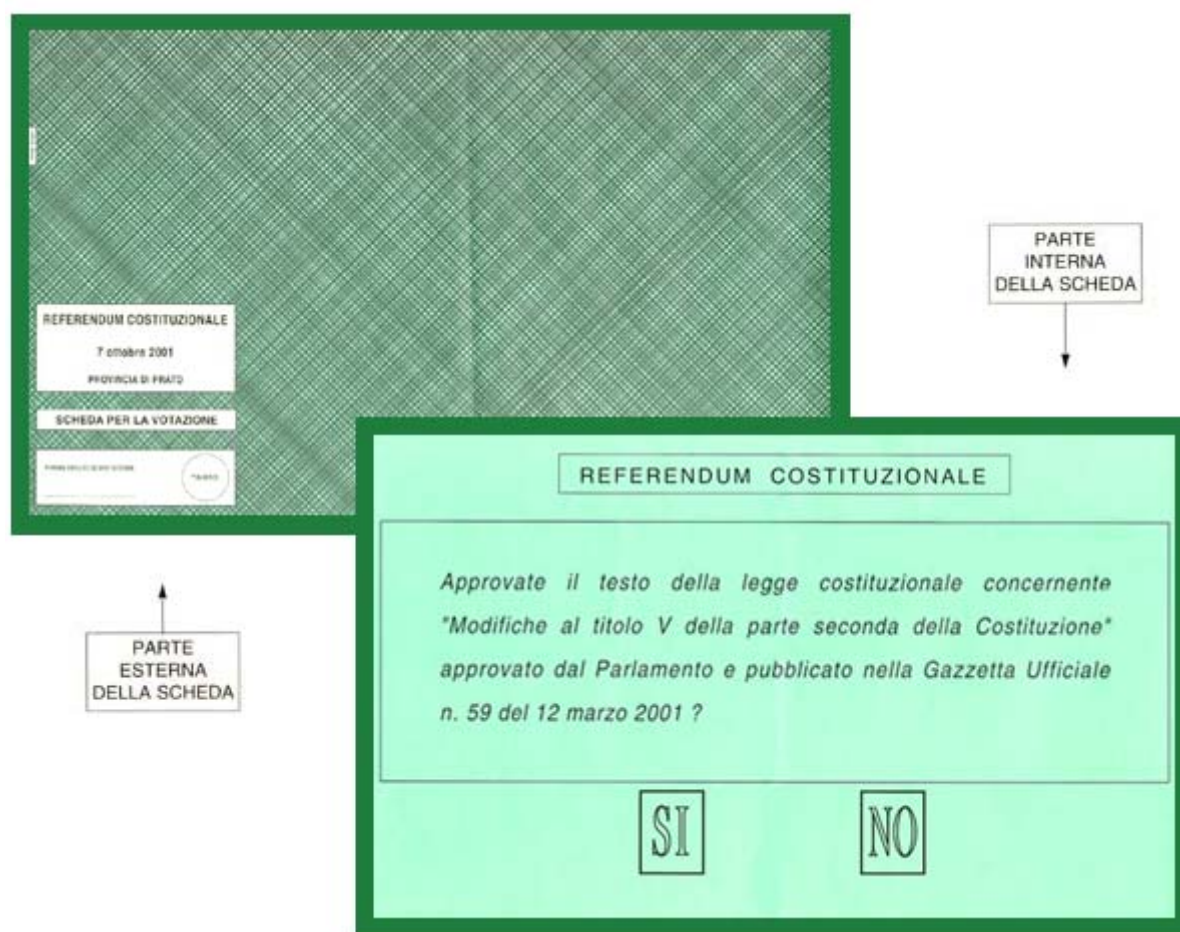
Un paese moderno ha bisogno di decentramento a livello degli stati nazionali, io non sono con chi vedendo le difficoltà voglia tornare a un centralismo statale, così come non sono d'accordo con questa Autonomia differenziata così sgangherata. Ritengo che se vogliamo che le istituzioni funzionino bisogna fare un'analisi di cosa non è andato. Che alcune promesse del regionalismo non siano state mantenute è evidente per i cittadini. Guardiamo ai sistemi sanitari differenziati che non riescono a dare le risposte necessarie.

Facciamo allora un primo bilancio del decentramento regionale italiano, a cinquant'anni dal suo varo. Guardiamo alle criticità.

Innanzitutto, il quadro è di estrema frammentazione dei modelli istituzionali. Una regione ha scelto un modello elettorale maggioritario, un'altra uno diverso. Quando si inserì elezione diretta dei presidenti, nella Conferenza dei presidenti delle regioni, che allora presiedevo, si preferì che scegliessero autonomamente il sistema elettorale. Io ebbi perplessità ma fu detto e poi convenimmo che era una formula forte che valorizzava l'autonomia e che, come in Germania, i

sistemi sarebbero stati sostanzialmente convergenti. Non è stato così e addirittura oggi alcune regioni, come Campania e Veneto, non hanno nello Statuto un principio-base dei sistemi di elezione diretta come il limite dei mandati. Alcune regioni sono state inadempienti, a livello nazionale non si è fatta il controllo e neanche la sostituzione adatta che avrebbe dovuto fare il Parlamento.

Elemento di differenziazione ancor più evidente e pesante, perché incide sulla vita dei cittadini, è che abbiamo sistemi sanitari profondamente diversi tra regione e regione. La Costituzione dice che a livello nazionale c'è l'indirizzo sulle priorità e il controllo sul raggiungimento obiettivi e, dentro questo, l'autonomia regionale gestionale. Invece, ci sono regioni dove a prevalere è il sistema sanitario privato, mentre la legge Anselmi del 1978 parla di Sistema sanitario universale, e regioni dove la sanità pubblica è rimasta il riferimento prevalente con presenza del privato convenzionato. Le regioni che privilegiano il pubblico sono quelle più in difficoltà, per la fortissima riduzione reale delle risorse determinata dall'inflazione. Le classifiche europee colpiscono perché alcune regioni sono a punti alti ma l'insieme del paese no per le troppe differenze regionali. Se si vuole che siano colmate non si possono accentuare istituzionalmente. Un'altra criticità è stata la formazione professionale, strategica nelle politiche del lavoro e su cui l'Italia è molto indietro, che dovrebbe essere fatta in fortissima cooperazione coi sistemi imprenditoriali nei vari campi, agricoltura, piccola industria, artigianato...



La scheda del referendum costituzionale sulla riforma del Titolo V, tenutosi il 7 ottobre 2001; alle urne si recò il 34,1% degli aventi diritto, i Sì ottennero il 64,2%, i No furono il 35,8%

La regione dovrebbe essere la più vicina alle esigenze del territorio, perché non funziona?

Non funziona, in tutti i campi e ovunque, perché le regioni dovrebbero fare prevalentemente azione di programmazione e controllo lasciando l'amministrazione diretta a comuni e province, a meno che non sia possibile per questioni di dimensione regionale. Abbiamo molti comuni piccoli e parcellizzati che non sono in grado di operare se non vengono "obbligati" ad associazione, come hanno fatto in Ue coi comuni metropolitani o le associazioni in gestione. Questo doveva essere compito anche delle regioni non solo dello stato centrale. In alcune regioni invece si è andato subito, o tornati poi, verso forme di "centralismo regionale", quindi un'alleanza che era stata importante per una visione moderna e nuova delle istituzioni si è in buona parte persa. Spesso le regioni hanno cercato di assumere la gestione amministrativa diretta. Ma la regione che diventa un grande comune o una grande provincia non svolge il suo ruolo e spesso finisce per eccedere nella burocratizzazione. Mancando una sede istituzionale nazionale le regioni si sentono staterelli.

Quello che serve per ovviare al centralismo regionale è una camera di rappresentanza delle

Regioni, un senato diverso?

Sì ma bisogna essere rigorosi. Non si può dire: prendo il Bundesrat e ci metto sindaci e presidenti di province e giunte regionali. Il Bundesrat è molto semplice e serio, ci sono i rappresentanti dei diciassette governi federali in numero proporzionale agli abitanti, non ci sono gruppi politici e i Länder hanno il voto unico: i loro voti sono tutti a favore, contro o astenuti. Oppure c'è il modello spagnolo dove ci sono sia eletti che rappresentanti delle regioni. I modelli si prendono in toto, non a pezzi. Comunque sia ora questa camera non c'è e questo incide anche sulle carenze delle regioni che non avendo un'assunzione di responsabilità istituzionale a livello nazionale sono portate a guardarsi i piedi.

C'è poi un problema che è stato dimenticato ma che è serio. Quando c'è stata l'elezione diretta del presidente, al di là dei sistemi elettorali adottati, preferenze, collegi, si poneva il problema dell'autonomia delle assise legislative. Oggi è ancora in vigore il *simul stabunt simul cadent*: se un presidente si dimette — per ragioni politiche, di salute, di scelte di vita — decade anche il Consiglio. Questo meccanismo è una scure sulla testa del Consiglio regionale e un problema serio rispetto agli equilibri della democrazia. Non solo, le giunte regionali in molte realtà sono diventate degli *staff*. Alcuni statuti hanno adottato il metodo francese, se un eletto diventa consigliere subentra il primo dei non eletti, ma in alcune regioni non è così. Si è venuto a creare uno squilibrio tra potere monocratico del presidente, della giunta e delle assemblee elettive.

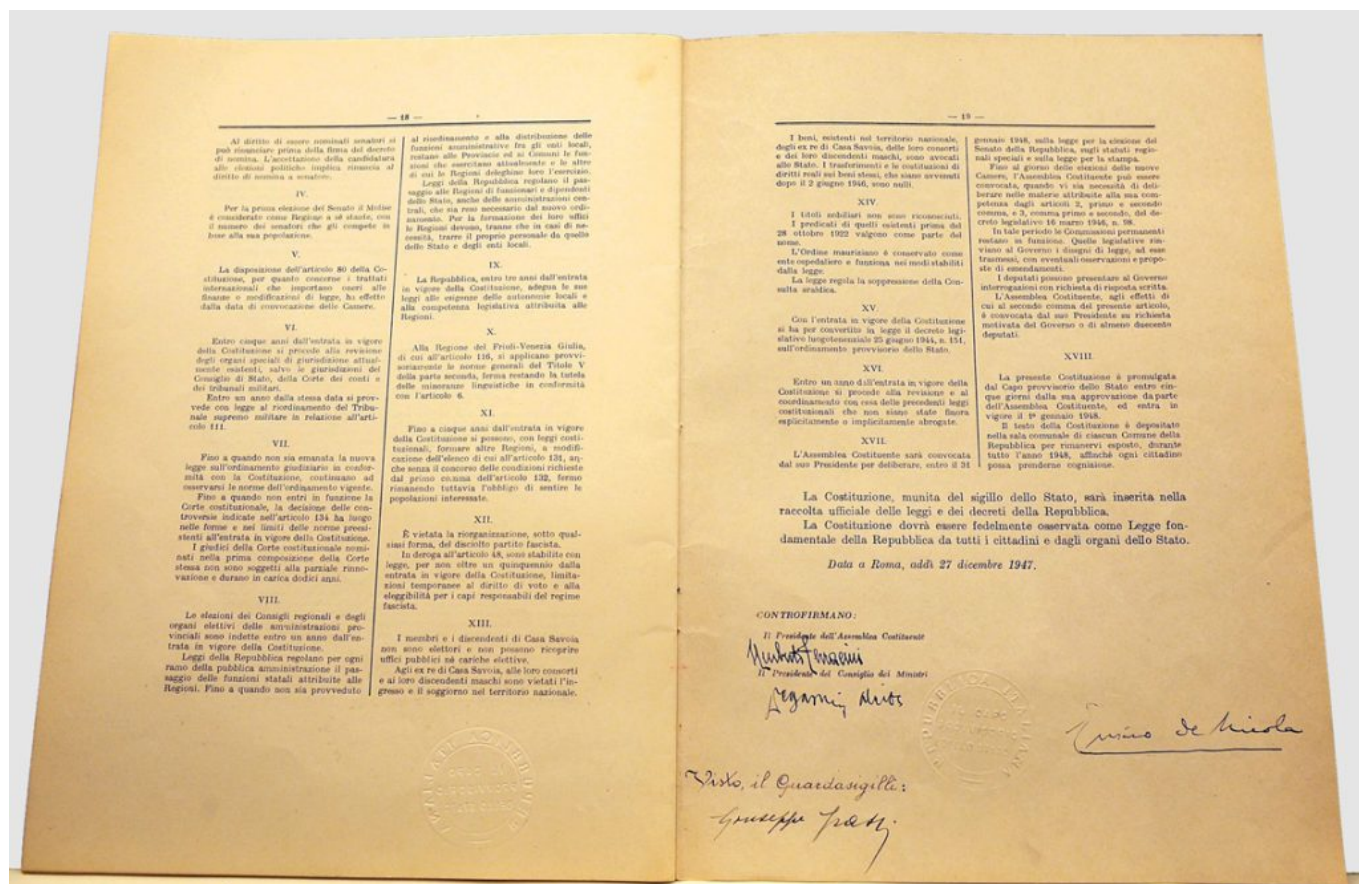
Anche i comuni hanno alla base il meccanismo dell'elezione al primo turno con più del 50 per cento dei voti. Se il sindaco si dimette, però, almeno il vicesindaco può andare avanti un anno. Poi si può discutere, e secondo me si deve, che i consigli comunali devono avere un ruolo più incisivo di indirizzo e controllo. Dovrebbero essere scuola di democrazia e partecipazione e non sempre questo avviene e qui si sta perdendo un'eredità preziosa del passato.

Poi ci sono le province. Attualmente sono difficilmente decifrabili e catalogabili, hanno diverse competenze, anche importanti, scuole superiori, ambiente, infrastrutture di viabilità ma non hanno risorse. Il sistema elettorale è di secondo livello, votano i consiglieri comunali; poi c'è un'assemblea dei sindaci che pesa sulla base degli abitanti di ogni comune, quindi non c'è una testa un voto. E ancora, le città metropolitane che non decollano, diverse dalle province ma anch'esse difficilmente decifrabili, anche se con qualche risorsa in più.

Ognuna di queste istituzioni ha diverse leggi elettorali, poi abbiamo quelle per Camera e Senato e una per le europee di tipo esclusivamente proporzionale, con sbarramento formale al quattro per cento ma su collegi enormi pluriregionali o, come la Lombardia, con molti abitanti. Descritto seccamente, il sistema istituzionale italiano è una sorta di vestito di Arlecchino che ha assunto

pezzi di modelli da altri paesi mischiati fra di loro. Un pezzo di Germania, uno di Francia, un'idea di Gran Bretagna.

E questa è una situazione che dovrebbe preoccupare tutti. Se i problemi istituzionali si affrontano senza analisi e senza obiettivi chiari, di quello che è necessario per raggiungerli, si fanno pasticci, se ne sono fatti molti e si continuano a fare. Poi ci si stupisce se i cittadini, da un lato non ci capiscono più niente coi sistemi elettorali, vedono anche la povertà dell'offerta politica, il funzionamento delle istituzioni e si disincantano e allontanano dalla partecipazione politica. Questo è un campanello d'allarme per la democrazia".



Ultima pagina tratta da uno dei tre originali della Costituzione italiana, custodito nell'Archivio Storico della Presidenza della Repubblica. Firmata il 22 dicembre del 1947, e promulgata il 27, a Roma a Palazzo Giustiniani, dal Capo provvisorio dello Stato, Enrico De Nicola, dal presidente del Consiglio, Alcide De Gasperi, democristiano, dal presidente dell'Assemblea Costituente, Umberto Terracini, comunista, e sottoposta al visto del Guardasigilli, Giuseppe Grassi. Il Progetto di Costituzione era stato redatto dalla "Commissione per la Costituzione", istituita il 15 luglio 1946 con l'incarico di "elaborare e proporre il Progetto di Costituzione"; fonte: [quirinale.it](#)

Come si inserisce in questo bilancio il progetto di riforma?

Il mio cuore è regionalista, è stata l'esperienza politica più importante, sono per un equilibrio che funzioni. Questa riforma si lancia nell'attuazione di parti del Titolo V che già hanno mostrato di

non funzionare, per esempio in caso di grandi emergenze. Dentro a un sistema istituzionale con le diversità e incoerenze già dette, rischia di essere un *boomerang* e provocare rigurgito antiregionalista.

Il Covid ha fatto emergere con forza che un sistema sanitario così parcellizzato non funziona. I battibecchi tra regioni e stato hanno ritardato gli strumenti necessari per affrontare l'emergenza sanitaria, poi disposti con grande sforzo del governo. Questo ha colpito i cittadini. Invece il progetto dell'Autonomia differenziata si inserisce in questo contesto, in un patto con la presidenza del Consiglio sul cosiddetto premierato, come una azione voluta dalla Lega che, fallito il disegno di insediamento nazionale, si rifugia in una visione illusoria di egoismi localistici autoreferenziali. Il vizio italiano di pensare alle istituzioni e alla stessa Costituzione non con l'ottica delle sfide del paese nel contesto europeo ma con quella dell'autotutela del proprio futuro politico.

Non esiste un Livello essenziale delle prestazioni (Lep), unitario, coerente, precisato in termini finanziari seri e ragionevoli, Lep che dovrebbero essere assicurati a tutti gli italiani e invece non sono sufficienti già oggi. I paesi federali hanno in costituzione il principio di supremazia, il governo nazionale, di fronte a un'epidemia sanitaria o un grande problema improvviso di ordine nazionale, chiede al parlamento, quindi democraticamente, di avere in quel momento poteri per rispondere all'emergenza. Nella riforma del Titolo V si arrivò invece alla soppressione della clausola generale, prevista nel testo della Bicamerale, che consentiva allo Stato di intervenire con proprie leggi anche nelle materie regionali [“per la tutela di imprescindibili interessi nazionali” (art. 58, comma 3) — *NdR*]. Questa riforma non sana il problema.

SERIE GENERALE

Spediz. abb. post. 45% - art. 2, comma 20/b
Legge 23-12-1996, n. 662 - Filiale di Roma

Anno 142° — Numero 248

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 24 ottobre 2001

SI PUBBLICA TUTTI
I GIORNI NON FESTIVI

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00100 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00100 ROMA - CENTRALINO 06 85081

La **Gazzetta Ufficiale**, oltre alla **Serie generale**, pubblica quattro **Serie speciali**, ciascuna contraddistinta con autonoma numerazione:

- 1^a **Serie speciale**: *Corte costituzionale* (pubblicata il mercoledì)
- 2^a **Serie speciale**: *Comunità europee* (pubblicata il lunedì e il giovedì)
- 3^a **Serie speciale**: *Regioni* (pubblicata il sabato)
- 4^a **Serie speciale**: *Concorsi ed esami* (pubblicata il martedì e il venerdì)

S O M M A R I O

LEGGI COSTITUZIONALI	DECRETI, DELIBERE E ORDINANZE MINISTERIALI
<u>LEGGE COSTITUZIONALE 18 ottobre 2001, n. 3.</u> <u>Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione.</u> Pag. 3	Ministero del lavoro e delle politiche sociali DECRETO 26 settembre 2001. Nomina del comitato provinciale dell'I.N.P.S. per la provincia di Savona Pag. 53
LEGGI ED ALTRI ATTI NORMATIVI	Ministero delle politiche agricole e forestali
<u>LEGGE 18 ottobre 2001, n. 383.</u> <u>Primi interventi per il rilancio dell'economia</u> Pag. 9	DECRETO 16 ottobre 2001. Riconoscimento della indicazione geografica tipica «Golfo dei Poeti La Spezia» o «Golfo dei Poeti» per i vini prodotti nel territorio della regione Liguria ed approvazione del relativo disciplinare di produzione Pag. 54
<u>DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA</u> <u>20 agosto 2001, n. 384.</u> <u>Regolamento di semplificazione dei procedimenti di spese in economia</u> Pag. 42	

La Gazzetta Ufficiale del 24 ottobre 2001, con la pubblicazione della riforma del Titolo V dopo la celebrazione del referendum costituzionale; nostra elaborazione da gazzettaufficiale.it

Insomma, sembra di capire che alcuni problemi del regionalismo siano stati “istituzionalizzati” con la riforma del Titolo V?

Il problema regionale italiano si inserisce in una vicenda istituzionale disarticolata. Le Regioni devono avere autonomia differenziata non per questioni come sanità e istruzione, che non sono differenziate, ma per questioni specifiche di quella regione. Esempio toscano: se la geotermia è solo in toscana, si può dire che abbia una voce che non hanno altre regioni, non in contrapposizione ma in collaborazione con lo stato centrale? Poi, le Regioni devono avere una sede

istituzionale nazionale. La crisi del regionalismo è la crisi del sistema istituzionale complessivo che non funziona.

Allora un'analisi seria che partisse da luci e ombre avrebbe dovuto chiedersi quali materie è giusto siano competenza dello stato centrale, quali possono essere svolte bene in autonomia dalle regioni e cosa può riguardare un'autonomia differenziata. La domanda è: l'Autonomia differenziata può riguardare, come la legge costituzionale di riforma del Titolo V ha lasciato aperto, materie di competenza dello Stato? Dice il Veneto: vogliamo tutte le ventitré materie che è possibile trasferire. O l'Autonomia differenziata dovrebbe riguardare esclusivamente particolarità che sono in quella regione e su cui può intervenire e avere strumenti?

Storicamente, la possibilità di trasferire potestà su materie di competenza esclusiva non era quello che volevano le Regioni. Volevano discutere delle competenze condivise. Stabilire caso per caso l'equilibrio dell'autonomia regionale. Con la riforma del Titolo V siamo andati oltre.

Consapevolmente, il governo Prodi bis, ma neanche i governi di destra, non aprirono mai la questione. Dopo che dal 2001 al 2018 il tema non era stato affrontato, è stato riaperto, a fine legislatura, se non erro a Parlamento chiuso, dal governo Gentiloni, attraverso un patto tra Gianclaudio Bressa, sottosegretario con delega agli Affari regionali, e tre regioni, Lombardia, Veneto e Emilia Romagna, questa in forma più limitata: si rimise in gioco un'impostazione che nessuno volle attuare.

Ero contrario alla riforma Renzi ma almeno aveva aspetti sull'equilibrio Stato-Regioni che avrebbero richiesto un approfondimento serio. Per esempio, la competenza delle regioni sull'energia va bene così? È tema nazionale e europeo e le regioni hanno una funzione complementare oppure no? Le infrastrutture di comunicazione nazionali e europee sono da riportare o no a competenza dello stato centrale, gli indirizzi di base di sanità e istruzione sono o no da assicurare nella loro pienezza? Domande per me retoriche, la risposta è sì e il progetto dell'Autonomia differenziata, per come formulata nel 2001 con la riforma del Titolo V, alla luce dell'esperienza, non è la risposta giusta, né per un funzionamento rinnovato dello stato centrale né per il rilancio del regionalismo come auspicato.

Le riforme sono un tema da affrontare complessivamente e non per capitoli. Sarebbe stato giusto fare un'analisi seria di cosa sono comuni, enti intermedi, regioni e stato centrale; come nel 2024 dovrebbero essere per avere il loro ruolo in Italia e in Europa. E a partire da qui procedere. Invece si continua a andare avanti a pezzi e si vede un governo centrale che, da una parte dà l'autonomia differenziata e dall'altra interviene se un comune stabilisce che nelle sue strade si procede a trenta chilometri l'ora.

Questa è l'immagine che dà il senso di come, ancora una volta, si affronta un tema così cruciale come quello della vita delle nostre istituzioni, senza una visione complessiva, un riferimento o modello che abbia una coerenza e rilanci le funzioni di ognuno, non regioni contro stato, regioni contro comuni, Stato contro Ue. Si procede di notte, a fari spenti, con l'auto che non si sa se ha i freni.

Immagine di anteprima: *frontespizio di uno dei tre originali della Costituzione italiana, custodito nell'Archivio Storico della Presidenza della Repubblica*