

Regionalismo differenziato: una vigilante attenzione

La Rivista, Numeri, Regionalismo differenziato e unità nazionale



Giulio Maria Salerno | 30 giugno 2019

Il regionalismo differenziato non può essere ridotto ad una mera questione burocratica, ma coinvolge il destino dell'intera collettività nazionale. Per giungere all'autonomia differenziata occorre però seguire un procedimento molto articolato, in cui intervengono, a vario titolo, una pluralità di istituzioni e soggetti e in cui vanno rispettate non poche condizioni...



Il regionalismo differenziato è un aspetto originale ed innovativo della riforma costituzionale approvata nel 2001. Chi propose quella riforma costituzionale intendeva creare un sistema di *regionalismo competitivo* e nello stesso tempo *ridurre gli spazi dell'intervento riequilibratore dello Stato*. Venne cancellato l'interesse nazionale, soppresso l'intervento speciale nel Mezzogiorno, e ribaltato, a favore delle Regioni, il criterio di attribuzione delle competenze. E, a differenza di quanto previsto nel testo originario della Costituzione, è stata introdotta la possibilità di attribuire a singole Regioni a statuto ordinario "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" (art. 116, comma 3, Cost.).

Come noto, ciò è stato ammesso in relazione ad una pluralità di ambiti di competenza che non sono né pochi, né di scarsa importanza. Le materie *differenziabili* sono tutte quelle soggette alla competenza legislativa "concorrente" - potendosi così consentire alle Regioni di derogare ai relativi "principi fondamentali" già determinati con legge dello Stato -, e alcune materie attribuite alla competenza esclusiva dello Stato, vale a dire quelle relative alla "organizzazione della giustizia di pace" (nell'ambito della giurisdizione), all'istruzione (potendosi così disporre in difformità dalle "norme generali" stabilite in questo ambito dalle

leggi dello Stato), e alle materie attinenti alla “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”. In sostanza, nella Regione ad autonomia differenziata si possono dare luogo a politiche pubbliche distinte rispetto all’impostazione unitariamente decisa a livello statale.

Circa le materie “differenziabili”, allora, è evidente che non soltanto quelle attinenti alle competenze esclusive – come l’istruzione (ivi compresa la IeFP) o la tutela ambientale -, ma anche gran parte di quelle attinenti alle competenze concorrenti sono di *particolare rilievo sociale*. Si pensi, ad esempio, alla tutela e sicurezza del lavoro, oppure alle professioni o alla tutela della salute.

Parimenti, sono differenziabili competenze relative a materie che comportano scelte politiche, legislative ed amministrative di *significativo impatto sul sistema economico e produttivo*. Si pensi, ad esempio, alla ricerca scientifica e tecnologica, al sostegno per i settori produttivi, all’alimentazione, all’energia elettrica, o alle grandi reti di trasporto e di navigazione. Insomma, l’autonomia differenziata, a seconda dell’estensione risultante dall’attuazione in concreto stabilita, può determinare un *assetto ordinamentale asimmetrico incidente su aspetti essenziali della vita individuale e collettiva*.

L’attuale quadro costituzionale caratterizzato dall’omogeneità delle competenze (fatte sempre salve le autonomie speciali), e dunque dalla tendenziale uniformità dei rapporti tra le singole Regioni e lo Stato, sarebbe sostituito dalla presenza di *molteplici rapporti dotati di propria “singolarità”*. Nello stesso tempo, ovviamente, le Regioni dotate di poteri differenziati vedranno *accrescere le loro dirette responsabilità* politiche ed istituzionali.

E’ in grado il nostro Stato, ormai così pesantemente indebolito nell’apparato decisionale (politico ed amministrativo), di reggere un tale urto? Sono in grado le attuali Regioni, che di norma non brillano per competenza e lungimiranza, di assumersi l’onere di sostituirsi allo Stato in settori così nevralgici per le rispettive collettività? E’ chiaro, infatti, che l’autonomia differenziata non significa riduzione dell’intervento pubblico, ma, ben diversamente, spostamento del baricentro dell’azione pubblica, che viene spezzettata e, in certe parti del territorio nazionale, riaccentrata a livello regionale. Tale frazionamento sarebbe utile per gli interessi collettivi? Vi sarebbero benefici complessivi per il popolo tutto, o si rischiano svantaggi complessivi per il Paese intero?

E’ giusta dunque l’attenzione che è attualmente riservata all’attuazione di questo aspetto della riforma costituzionale del 2001, in base alle richieste ufficialmente formulate da tre Regioni, ovvero Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna. Di fronte ai rischi paventati – soprattutto circa l’accrescimento delle diseguaglianze tra i territori e i relativi cittadini – a nostro avviso risulta senz’altro *controproducente seguire la strada dell’opposizione ideologica, per così dire “a prescindere”*.

L'appello all'unità o meglio al mantenimento dell'attuale posizione del pendolo tra unità e decentramento, rischia di apparire mero conservatorismo, e soprattutto pecca di omissione: negare l'autonomia differenziata a priori, significherebbe rinunciare a rispondere alle istanze sollevate – almeno attualmente – da chi governa e vive nelle Regioni che reclamano maggiore autonomia. Significherebbe rispondere allo scontento con un'alzata di spalle, negare l'esistenza dei gravi problemi funzionali che gravano sul vigente assetto regionale.

Viceversa, a nostro avviso, è preferibile utilizzare la strategia del confronto, della discussione e dell'attenzione vigilante sul merito delle questioni poste dalle Regioni richiedenti l'autonomia differenziata, in modo da poter *riconduurre ed indirizzare questi percorsi secondo il bene comune dell'intera collettività*. Innanzitutto, vanno comprese le ragioni che hanno indotto non solo le citate Regioni – peraltro di non omogeneo colore politico –, ma anche altre arrivate in seconda battuta, a sollecitare l'applicazione dell'autonomia differenziata. Conseguentemente, occorre verificare *con estrema precisione i contenuti specifici* delle autonomie differenziate che sono richieste, le *concrete modalità di attuazione*, e gli effetti che ne deriverebbero sull'assetto complessivo dei rapporti istituzionali, politici, economici, finanziari e sociali.

In particolare, occorre evitare che l'autonomia differenziata si concretizzi nella determinazione di effetti distorsivi per il mantenimento della necessaria coesione sociale, garantendo quindi *l'introduzione di strumenti che consentano di tenere fermo quell'unità di indirizzo politico che è indispensabile per la sopravvivenza della nostra Italia. Tanto più di fronte alle sempre più gravose sfide della contemporaneità.*

Sul primo aspetto, occorre domandarsi quali siano le *cause strutturali della crisi del nostro sistema regionale* e del suo inarrestabile espandersi, anche là dove, come nelle Province autonome di Trento e Bolzano, tradizionalmente considerate "isole felici". Occorre, allora, impegnarsi ad individuare i *difetti, gli errori e le omissioni del complessivo assetto decentrato del nostro ordinamento*, così come si è venuto evolvendo nei settant'anni dell'esperienza repubblicana, anche a seguito *dell'impatto determinato dall'integrazione sovranazionale nell'Unione europea.*

Come noto, le distanze, in termini di reddito disponibile, di servizi pubblici erogati, di opportunità di lavoro e di qualità della vita, non si sono ridotte. Anzi, in specie dopo la crisi economico-finanziaria del 2008, *le differenze sono drammaticamente cresciute, non solo nel rapporto tra Nord e Sud, ma anche all'interno degli stessi territori regionali*. La cd. legge Del Rio, poi, ha ulteriormente isolato le realtà locali socialmente più fragili, frantumando il livello istituzionale (quello provinciale) che pochi anni aveva fatto, e rimettendo alla – scarsa – fantasia dei singoli legislatori regionali l'impossibile ricostruzione di un nuovo, e per tanti versi, impossibile decentramento. E i pochi meccanismi di solidarietà e di coesione

attualmente esistenti sono risultati assai deboli, anche sul versante istituzionale, rendendo vana, in concreto, una vera e leale collaborazione non solo tra Stato e Regioni, ma anche tra le Regioni e tra gli enti locali medesimi. Per alcune comunità la lotta per l'accaparramento delle risorse è ormai divenuta una questione di sopravvivenza. Dal regionalismo cooperativo - ipotizzato a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso - si è arrivata ad una sorta di regionalismo darwiniano.

Va poi tenuto conto che per giungere all'autonomia differenziata occorre seguire un *procedimento molto articolato*, in cui intervengono, a vario titolo, una pluralità di istituzioni e soggetti e in cui vanno rispettate non poche condizioni: l'iniziativa spetta alla singola Regione interessata; vanno sentiti gli enti locali presenti nella Regione medesima; si deve poi pervenire ad un'apposita intesa tra lo Stato - rappresentato dal Governo - e la Regione; devono essere rispettati i principi in materia di finanza pubblica stabiliti nella Costituzione (esattamente nell'art. 119); e infine, "sulla base" di tale intesa, il Parlamento deve approvare, con la maggioranza assoluta dei membri di ciascuna Camera, un'apposita legge ordinaria (che quindi è detta "rinforzata", proprio perché connotata dal necessario rispetto di tutte le predette condizioni di contenuto e di forma).

Tra i problemi applicativi di questo procedimento vi è, tra l'altro, la determinazione dell'estensione dell'intervento del Parlamento: può intervenire sul contenuto dell'intesa già raggiunta tra il Governo e la Regione, oppure deve essere chiamato soltanto ad approvare o respingere "in blocco" l'intesa? Da quanto si è appreso, l'attuale Governo, modificando peraltro la decisione assunta dal precedente esecutivo e, per di più, già concordata con le stesse Regioni interessate, avrebbe intenzione di consentire un qualche coinvolgimento del Parlamento nel processo decisionale, rimettendo preventivamente il testo dello schema dei disegni di legge all'esame delle Commissioni parlamentari. Sicché *il testo delle intese raggiunte tra gli esecutivi (quello regionale e quello statale) non sarebbe più come "blindato"*, ma sarebbe suscettibile di correzioni o di integrazioni a seguito dell'esame svolto in sede preliminare nell'ambito delle Commissioni parlamentari.

In questa fase, allora, sarà importante sollecitare la discussione ed il confronto, soprattutto mediante il concorso di esperti, tecnici, di organi indipendenti, che consentano di comprendere con precisione il senso effettivo della "differenziazione ordinamentale" che si intende apportare. Certo, poi, la decisione finale sarà politica. Ma è indubbio che alcune richieste, anche a prima vista, appaiono del tutto inaccettabili: come si può consentire, ad esempio, che infrastrutture - strade, autostrade, porti, aeroporti, e così via - create con risorse provenienti dall'intera collettività nazionale, siano "gratuitamente" cedute al demanio regionale? Sarà ben importante distinguere la responsabilità di nuove competenze, dalla "donazione" di beni pubblici!

Insomma, soprattutto se si considera il “peso” delle prime tre Regioni coinvolte (in termini demografici, dal punto di vista produttivo, nei rapporti internazionali, e così via), il regionalismo differenziato non può essere ridotto ad una mera questione burocratica, ma coinvolge il destino dell'intera collettività nazionale. Per di più è *un meccanismo che, una volta messo in moto, potrebbe auto-alimentarsi ed espandersi*. Il Governo ha avviato colloqui con le altre Regioni che hanno manifestato la volontà di accedere anch'esse al regionalismo differenziato; e, con alcune di queste Regioni, come, in particolare, il Piemonte, il confronto è in una fase piuttosto avanzata. In ogni caso, tenuto conto della posizione espressa ufficialmente dal Ministro per gli affari regionali, il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato non si svolgerà in modo contemporaneo per tutte le Regioni sinora coinvolte, dato che la procedura relativa alle tre predette Regioni (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna), è in uno stato senz'altro più avanzato rispetto alle altre. Insomma, qualora il Governo raggiungesse le intese con le prime tre Regioni, questi atti sarebbero da considerarsi come “apripista” rispetto alle altre Regioni, vincolandone in qualche modo l'esito delle relative procedure. E tutto questo impone di *considerare con estrema attenzione proprio i primi passi dell'autonomia differenziata*.

La questione finanziaria, infine, è particolarmente delicata. Si teme, infatti, che il regionalismo differenziato possa comportare, come effetto più o meno immediato, l'ulteriore riduzione delle risorse destinate ai servizi erogati o comunque finanziati dallo Stato nelle altre Regioni. Allora, è importante che la discussione si concentri sia nell'attento e consapevole esame della spesa pubblica storica (nella sua interezza), sia nell'individuazione dei corretti fabbisogni collegati alle “ulteriori competenze” che saranno attribuite alle Regioni coinvolte nell'autonomia differenziata, sulla base dell'effettiva e completa ricostruzione dei flussi di distribuzione delle risorse sull'intero territorio nazionale. Soprattutto, va ricordato che *nell'attuazione del regionalismo differenziato vanno rispettati tutti i principi costituzionali sulla finanza pubblica degli enti territoriali*. E nell'119 Cost. si prescrive, in particolare, che l'autonomia finanziaria (di entrata) degli enti decentrati, Regioni comprese, deve svolgersi “in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”. Insomma, soprattutto per questi profili, non è la Costituzione che deve piegarsi all'autonomia differenziata, ma al contrario è l'autonomia differenziata che deve essere declinata in modo coerente con la Costituzione – tutta – e con i vigenti principi stabiliti dalle leggi dello Stato in materia di finanza e di tributi. Insomma, deve essere sempre garantito un assetto di governo dell'intera collettività che sia davvero rispettoso dell'impegno – che grava sull'intera Repubblica – di rimuovere “gli ostacoli” che impediscono la piena partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica, economica e sociale (art. 3, comma 2, Cost.).

Tags: [Autonomia differenziata](#) [Costituzione](#) [federalismo fiscale](#) [regionalismo](#)