IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici

ENRICO GROSSO E ANNAMARIA POGGI[1]

Il 20 aprile u.s. si è tenuto presso l'Università di Torino un Seminario dedicato a Franco Pizzetti, (collocato in pensione nel Novembre del 2017) sul tema (che lo stesso "festeggiato" aveva suggerito) del regionalismo differenziato ex art. 116, ultimo comma, che è forse destinato ad essere attuato per la prima volta dopo il suo ingresso nel nostro ordinamento avvenuto con la revisione costituzionale del 2001. Certamente il tema è destinato a far discutere, come dimostra, oltre al seminario torinese, anche la circostanza che il Direttivo dell'Associazione italiana dei costituzionalisti ha deciso di dedicare ad esso il suo Convegno annuale, che avrà luogo a Firenze nel novembre di quest'anno.

Veniamo ai fatti. Nello scorcio della XVII Legislatura alcune Regioni italiane (Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto, Piemonte) hanno deciso di avviare il percorso del c.d. regionalismo differenziato così come previsto dall'art. 116 ult. comma Cost., similmente a quanto alcune di esse (Veneto, Lombardia e Piemonte) avevano già fatto, senza alcun esito, nel 2006.

A queste richieste ha dato riscontro il Governo, con la stipula di "Accordi preliminari", materialmente sottoscritti dal Sottosegretario per gli Affari regionali e le autonomie (Gianclaudio Bressa) evidentemente con il placet della Presidenza del Consiglio dei ministri, cui questo ministero è sottoposto, trattandosi di un Ministero senza portafoglio.

Gli Accordi preliminari sono stati stipulati rispettivamente il 28 febbraio 2018 con la Regione Emilia Romagna (a firma di Stefano Bonaccini); il 28 febbraio 2018 con la Regione Lombardia (a firma di Roberto Maroni) e sempre il 28 febbraio con la Regione Veneto (a firma di Luca Zaia). La Regione Piemonte che pure aveva adottato un ordine del giorno in tal senso, non ha ritenuto, tuttavia, di siglare detto Accordo, forse ritenendo che l'operazione fosse stata promossa *in articulo mortis*, data l'ormai imminente conclusione della Legislatura.

Ovviamente il primo problema che si pone con riguardo a questi Accordi è il valore che assumono con riguardo al nuovo Governo.

La valutazione giuridica è che per essi non vale la regola che vale per gli atti parlamentari nel passaggio da una legislatura all'altra e che quindi, a certe condizioni (previste dall'art. 107 Regolamento Camera), si possano riassumere.

La valutazione politica è ovviamente diversa: l'attuale Governo deciderà, nella sua

discrezionalità, se riassumerli o meno.

Certamente non è venuta meno, con l'inizio della nuova Legislatura, la pressione delle Regioni per l'attuazione del regionalismo differenziato; sia di quelle che avevano già avviato il percorso nella precedente Legislatura, sia di altre che, nel frattempo, si sono aggiunte con l'intento, evidente, di non perdere eventuali occasioni future. Così, almeno altre sei Regioni (Toscana, Marche, Umbria, Liguria, Basilicata e Campania) hanno manifestato l'intenzione di muoversi in tale direzione. Non tutti i percorsi sono ugualmente strutturati e già pervenuti ad un livello di dettaglio delle materie sufficientemente maturo. Ma in alcuni il lavoro svolto mostra un ventaglio di richieste davvero notevole.

Il 17 maggio 2018 il Presidente della Regione Toscana, Enrico Rossi ha comunicato di aver illustrato in Giunta una proposta per un regionalismo differenziato "ben temperato" da presentare per la discussione in Consiglio regionale. Nella proposta figura già un elenco di materie da richiedere: dal governo del territorio all'ambiente, ai beni culturali (in particolare la tutela dei beni librari e la promozione e valorizzazione del sistema museale), al lavoro, all'istruzione tecnica e professionale e alla formazione, ai porti (comprese le concessioni demaniali), all'accoglienza e all'assistenza ai rifugiati, la sanità, al coordinamento della finanza pubblica e alla legislazione sulle autonomie locali.

Il 29 maggio 2018 il Consiglio regionale delle Marche (in seguito ad accordi assunti con la Regione Umbria) ha approvato le linee di indirizzo elaborate dalla Giunta circa la richiesta al Governo di maggiore autonomia nelle seguenti materie: internazionalizzazione e commercio con l'estero; ricerca scientifica e tecnologica; sostegno all'innovazione per i sistemi produttivi; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione tecnica e professionale; istruzione e formazione professionale; istruzione universitaria; territorio; rigenerazione urbana, ambiente e infrastruttura; protezione civile; coordinamento della finanza pubblica e sistema tributario; *governance* istituzionale; partecipazione alla formazione e all'attuazione del diritto all'Unione europea.

Il 19 giugno il Consiglio regionale dell'Umbria (anche sulla scorta delle richieste già avanzate dalle altre Regioni) ha approvato all'unanimità una risoluzione che chiede alla Giunta di attivarsi presso il Governo per attivare la procedura del 116, comma 3 con riguardo alle materie: beni culturali e paesaggio, ambiente e governo del territorio, turismo, diritto allo studio, formazione ed istruzione, università, sviluppo economico, sanità e *welfare*. La delibera specifica che possibilmente il percorso dovrebbe attivarsi in accordo con Toscana, Marche e Lazio, allo scopo di creare possibili sinergie nell'esercizio di talune funzioni.

Infine, una particolare pressione continua a provenire dal Veneto. In una conferenza stampa del 3 luglio u.s. il Presidente Zaia ha sollecitato il raggiungimento di un'intesa in sede parlamentare con una legge di delega al Governo per la definizione, attraverso decreti legislativi, delle condizioni dei trasferimenti sulle 23 materie richieste a vario titolo. Non è dato comprendere se l'Intesa cui si riferisce Zaia sia il prosieguo dell'Accordo preliminare, ovvero un atto nuovo e diverso.

Il panorama, dunque, è assai variegato ed è evidente che senza una regia complessiva centrale e, soprattutto, in assenza di linee predefinite (circa le materie, i tempi, le procedure, le risorse) sarà particolarmente complicato il proseguimento di questi percorsi. È anzi assai probabile che, come nel 2006, proprio in assenza di tale *framework,* le iniziative

si arrestino.

Ed è indubbiamente in questa linea che si sono mossi i tre Accordi siglati nella precedente Legislatura.

Essi sono sostanzialmente identici e sono strutturati in due parti. Una prima enuncia principi di carattere generale, ed una seconda espone, settore per settore, quelle che potrebbero essere le richieste regionali.

Nella Prima parte si precisa che:

1. il percorso previsto è quello già consolidato per la stipula delle Intese tra Stato e Confessioni religiose (Intesa tra Governo e singola Regione e approvazione con legge del Parlamento);
2. i principi generali, contenuti negli Accordi, dovrebbero essere oggetto di successive Intese;
3. le Intese durerebbero tendenzialmente 10 anni e potrebbero essere modificate nel corso del decennio, prorogate o rinegoziate alla conclusione del periodo;
4. il trasferimento delle risorse sarebbe oggetto di specifici accordi da raggiungere nella Commissione paritetica Stato-Regione (come compartecipazione a qualche tributo statale o in altro modo);
5. occorrerebbe, come atto preliminare, determinare i fabbisogni *standards* (entro un anno) e trasformarli entro 5 anni in costi *standards*, allo scopo di superare il criterio della spesa storica (il che equivale a dire che le Regioni si impegnano con le Intese a diminuire la spesa nel settore).

Oltre tali principi gli Accordi contengono poi degli Allegati, ognuno relativo alle materie che potrebbero essere oggetto di trasferimento. Si tratta di elenchi complessi e dettagliati con un numero assai notevole di materie oggetto di trasferimento, non sempre simili ed anzi con notevoli differenze, che vanno dallo sviluppo economico e produttivo alle materie classiche del *welfare* (sanità, istruzione…).

Ed è proprio su questi terreni che emergono i problemi più delicati riguardanti il regionalismo differenziato, che coinvolgono prepotentemente il rapporto tra differenziazione e uguaglianza.

Il tema della differenziazione investe in effetti uno dei totem della statualità moderna: la questione dell'uniformità di trattamento tra individui-cittadini, a sua volta connessa alla concezione individualistica della società su cui è stato edificato lo Stato liberale di diritto nel corso del secolo XIX.

La forza evocativa del principio di uniformità (parità di trattamento di tutti i cittadini da parte dello Stato, uguale sottoposizione di tutti alla medesima legge, uguale imposizione – proporzionale o progressiva – dei medesimi oneri, uguale accesso ai medesimi diritti e ai medesimi servizi) è ideologicamente potente, coinvolgendo direttamente il discorso sull'uguaglianza. Si può dire che il collegamento tra il principio di uniformità e l'uguaglianza

(formale) è stato identificato tout court, per lungo tempo, con la modernità.

È bene rievocare queste radici lontane, in quanto del principio di differenziazione (e dunque dell'autonomia differenziata che ne costituisce una delle declinazioni più avanzate nel nostro tempo) si può parlare in due accezioni molto diverse: come strumento organizzativo (ossia in risposta alla domanda su quale sia l'organizzazione istituzionale più efficiente ed equa per organizzare e articolare le funzioni pubbliche nei diversi settori e garantire la migliore gestione dei servizi pubblici, la migliore garanzia dei diritti, la migliore gestione e distribuzione delle risorse, all'interno di una società fondata sul rispetto del principio di uguaglianza); ovvero come principio servente a una concezione dei rapporti sociali (non, quindi, meramente istituzionali) che implica e rivendica invece il diritto di chi vive e opera in certe parti del territorio dello Stato ad utilizzare e distribuire le risorse (scarse) complessivamente a disposizione in modo differenziato, in funzione e in conseguenza della differenziazione socio-economica di partenza, e al fine di mantenerla o addirittura aumentarla.

È la dicotomia tra modello di differenziazione "solidaristico" (o cooperativo), di impronta più tradizionalmente novecentesca (teso a equiparare e rendere il più possibile equivalenti le condizioni di vita tra le diverse componenti dello Stato regionale) e modello "competitivo", che comincia ad emergere a seguito dei profondi sconvolgimenti dell'assetto socio-politico conseguenti ai processi di globalizzazione, di prevalenza del libero mercato, di drastica riduzione delle risorse disponibili.

È chiaro che l'equilibrio tra unità e differenziazione, nei due casi, può realizzare assetti molto diversi.

Nei casi di differenziazione organizzativa, le autonomie differenziate negli stati regionali sono sempre autonomie "costruite", e si giustificano sul piano istituzionale in funzione delle "peculiarità di ciascun territorio e di ciascuna popolazione", cui andrebbero sempre strettamente correlate. Tutt'altra filosofia è alla base del secondo modello. Qui la premessa non è che esistano specifiche ragioni organizzative che giustificano modalità speciali di esercizio del governo connesse alle peculiarità di un territorio (montano, insulare, di confine, …), e dunque in funzione "compensativa", ma che esista un più generale principio in forza del quale è la stessa uguaglianza di ogni cittadino di fronte al pubblico potere a non essere più considerata di per sé un valore. Anzi, sarebbe compito delle istituzioni regionali o locali "proteggere" i "propri" cittadini dall'effetto di tendenziale livellamento derivante dall'operare del principio di uniformità.

La riforma del regionalismo italiano del 2001 (e prima ancora la riforma del c.d. "federalismo amministrativo" degli anni 1997-1999) era ovviamente orientata al primo modello. Si riteneva che la nuova allocazione delle funzioni legislative e amministrative, ispirata ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, fosse diretta a garantire maggiore efficienza di governo e migliore gestione delle risorse, contribuendo così allo sviluppo della società italiana nel suo complesso. Non a caso si apprestavano, a questo proposito, idonei presidi statali e meccanismi di tenuta: sia il nuovo art. 117, comma 2, lett. m) in tema di livelli essenziali, sia lo stesso nuovo art. 119, con la previsione di obblighi perequativi che compensassero i naturali e non eliminabili squilibri, erano pensati a tale scopo.

Lo stesso art. 116 u.c. era immaginato in questa chiave: poiché vi è consapevolezza del fatto

che le “peculiarità di ciascun territorio e di ciascuna popolazione” possono riguardare – oltre a quegli specifici territori e popolazioni che nel 1946 avevano giustificato l’introduzione della specialità – anche altri territori e popolazioni, è bene prevedere la possibilità di ulteriori strumenti organizzativi, che consentano la differenziazione ai medesimi fini anche per altre regioni. E poiché è opportuno coinvolgere le stesse Regioni nel processo di discussione e decisione relativo alla migliore allocazione delle funzioni, si introduceva un processo “partecipato”, in cui fossero eventualmente le stesse regioni interessate a chiedere – e contrattare – tali modalità differenziate di esercizio delle funzioni stesse.

Si tratta di un processo perfettamente compatibile con il principio di uguaglianza. Può ritenersi anzi addirittura funzionale alla sua più completa realizzazione, nella prospettiva secondo cui: a) le differenze esistono (in natura); b) le differenze vanno progressivamente ridotte e infine rimosse; c) una più efficiente gestione delle risorse ed un migliore esercizio delle funzioni cui tali risorse sono destinate contribuirebbe – nel tempo – a “rimuovere gli ostacoli” che impediscono di fatto la piena realizzazione dell’uguaglianza.

Invece una diversa chiave interpretativa delle ragioni ispiratrici della differenziazione potrebbe investire prepotentemente la tenuta di tale principio. Si tratta di quelle impostazioni in cui la critica investe proprio la “sostenibilità” (ideologica) dell’uniformità come uguale trattamento. Qui la differenziazione è intesa come risposta a una domanda di distinzione anche “sociale” (e non solo istituzionale o organizzativa), a partire dalla contestazione del principio di universalità dello Stato sociale (e forse dello stesso principio solidaristico radicato nell’art. 2).

Questo nodo deve essere sciolto. Se infatti la rivendicazione della differenziazione viene fatta a partire dalla polemica sul c.d. “residuo fiscale”, è chiaro che ciò che viene rivendicato non è una migliore allocazione delle funzioni (che di per sé si limita a comportare un aumento del trasferimento dallo Stato delle risorse destinate a finanziare le funzioni che esso non svolge più e che sono attribuite agli enti che “si sentono” di poterle gestire meglio). Ciò che viene rivendicato è un trattamento differenziato (e migliore quanto all’effettivo godimento dei diritti) delle popolazioni residenti nelle regioni che si differenziano, legato al maggior gettito fiscale che quelle regioni sono in grado di produrre rispetto alle altre.

Come si difende l’uguaglianza nella differenziazione? Il parametro costituzionale di riferimento non può che essere l’articolo 120, secondo comma, della Costituzione, che richiede che sia mantenuta «la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». Inoltre, le forme e le condizioni particolari di autonomia non esonerano la regione che le ha ottenute dall’obbligo di dare il suo contributo solidale alle altre regioni e alla Repubblica. Le regioni con maggiore capacità fiscale devono dare alla perequazione territoriale una parte del loro gettito.

– Spetterà al governo – e poi al Parlamento nella futura fase di discussione delle singole leggi attributive di autonomia differenziata – il compito di valutare se singole richieste di “specializzazione” siano da considerarsi eccessive sotto il profilo della creazione di trattamenti irragionevolmente differenziati frutto di troppo libere e incontrollate determinazioni. Tutto ciò si giocherà – ovviamente – in primo luogo sul piano della politica. E in secondo luogo, se la politica sarà carente, su quello della legalità costituzionale. Fuor di

metafora, la legge potrà escludere, all'esito della trattativa politica che eventualmente si svilupperà, alcune richieste di specializzazione con riferimento ad talune materie (o meglio, taluni interessi), avendo riferimento a parametri che siano in qualche modo "controllabili" (livelli essenziali, perequazione, solidarietà…) e non forgiati *"ad personam"* sulla base delle mere volontà politiche degli enti richiedenti.

Il dibattito sul regionalismo differenziato gioca, in conclusione, su un'ambiguità che dovrà prima o poi essere sciolta. Tale ambiguità investe la questione di fondo del rapporto tra differenziazione e uguaglianza e tra competizione e cooperazione, in definitiva tra particolarismo e coesione sociale. Se non verrà sciolta dalla politica (da una politica esercitata, si intende, con prudenza e intelligenza), toccherà, come sempre è avvenuto in Italia nelle vicende del regionalismo, alla Corte costituzionale intervenire sul piano della "legalità" costituzionale. Il che non è necessariamente un esito da augurarsi.

---

[1] Enrico Grosso, Professore Ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Università degli Studi di Torino. Annamaria Poggi, Professoressa Ordinaria di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università degli Studi di Torino.