



LA PROBLEMATICAZIONE DELL'ATTUAZIONE DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO

di

Annamaria Poggi

(Professore Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Torino)

9 gennaio 2008

Dopo sei anni dall'entrata in vigore del Titolo V, e dopo il tentativo fallito della Regione Toscana del 2003 di avviare la richiesta di ulteriori competenze in materia di beni culturali, sembra ora che qualcosa si stia muovendo nella direzione dell'attuazione dell'ultimo comma dell'art. 116, ossia del c.d. regionalismo "differenziato".

In un comunicato stampa del luglio di quest'anno il Presidente della Regione Lombardia ha annunciato che il Consiglio regionale (concludendo un percorso avviato con una delibera di indirizzo del 13 novembre 2006), in data 3 luglio ha approvato una Risoluzione predisposta dal Gruppo misto Giunta-Consiglio che impegna il Presidente della Regione ad avviare il confronto con il Governo per definire e sottoscrivere un'intesa ai sensi del terzo comma dell'art. 116 Cost.

Sempre nel luglio di quest'anno la Giunta regionale del Veneto (portando a compimento un percorso avviato con una delibera di Giunta del 24 ottobre 2006), ha trasmesso al Consiglio regionale una propria delibera di attuazione del 116 con la richiesta di iscrizione della stessa all'ordine del giorno del Consiglio regionale. Qualche giorno fa il Consiglio regionale, a larghissima maggioranza (53 voti a favore su 55 presenti) ha approvato un documento che dà mandato al Presidente Galan a negoziare con il Governo forme e condizioni particolari di autonomia.

Subito dopo l'estate la Regione Piemonte (anch'essa dopo un percorso iniziato dal Presidente della Regione l'anno precedente e precisamente il 31 ottobre 2006), ha reso noto

un documento approvato dal Consiglio regionale il 25 settembre relativo all'avvio del procedimento di individuazione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia,

Nel frattempo il 18 settembre il Presidente del Consiglio dei ministri ha diramato la prima versione dello Schema di disegno di legge recante l'attuazione dell'art. n116, comma 3 di iniziativa del Ministro degli Affari regionali.

Le proposte avanzate dalle tre Regioni, oltre che collocarsi in dimensioni temporali del procedimento assai diverse (la Lombardia ha già avviato un tavolo con il Ministero, il Consiglio regionale del Veneto ha appena deliberato la richiesta di istituzione di un tavolo di negoziazione;, il Piemonte non ha ancora una proposta formalizzata dalla Giunta) si presentano assai differenziate anche quanto a contenuti.

La Lombardia, che inizialmente aveva individuato un numero più ristretto di materie con rivendicazioni più precise, nel documento del 3 luglio fa invece riferimento ad un ambito assai esteso di materie (tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, tutela dei beni culturali, organizzazione della giustizia di pace, organizzazione sanitaria, ordinamento della comunicazione, protezione civile, previdenza complementare e integrativa, infrastrutture, ricerca scientifica tecnologica e sostegno all'innovazione nei settori produttivi, università – programmazione dell'offerta formativa e delle sedi -; cooperazione transfrontaliera; sistema bancario regionale –casse di risparmio e aziende di credito a carattere regionale -). Inoltre per ogni ambito vi è una indicazione di massima delle competenze da rivendicare, rinviando al confronto con il Governo l'individuazione concreta delle funzioni legislative e amministrative relative.

La Giunta regionale del Veneto, anch'essa partita inizialmente da una delibera più contenuta in cui venivano individuate aree prioritarie (istruzione; tutela della salute; tutela e valorizzazione dei beni culturali; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione nei settori produttivi; potere estere; organizzazione della giustizia di pace), è poi approdata ad un documento di richieste molto più esteso, cui ai settori ritenuti prioritari si sono aggiunti: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; ordinamento della comunicazione; previdenza complementare ed integrativa; protezione civile; infrastrutture; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario. Anche in tale delibera, a fronte di richieste specifiche su alcune materie (la competenza esclusiva in materia di istruzione e beni culturali) vi sono richieste più vaghe di maggiori poteri che, ovviamente, non potranno, se il procedimento prosegue, che essere contrattate con il Governo.

Nella bozza di “*Documento per l’avvio del procedimento di individuazione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*” diffusa dalla regione Piemonte sono contenute proposte di negoziazione ancora assai generiche su tre ambiti: beni paesaggistici e culturali; infrastrutture e autonomia universitaria e ricerca scientifica.

Su tali richieste, assai variegate, pendono questioni di tipo più prettamente tecnico e giuridico, connesse alla carenza di una disciplina di attuazione del 116, comma 3, sia a livello nazionale che a livello regionale. Ed anzi se venisse trasformato in legge lo schema di disegno di legge di attuazione della norma costituzionale adottato dal Consiglio dei ministri si aprirebbero certamente alcune questioni. L’art. 1 di tale schema, solo per citarne una, prevede che l’atto di iniziativa regionale sia corredato dal parere espresso del Consiglio delle autonomie locali, ove istituito, ovvero da una relazione concernente il parere degli enti locali. Né Lombardia, né Veneto, a quanto risulta, hanno effettuato tale preventiva consultazione prima di presentare l’atto di iniziativa regionale.

Atra e rilevante questione attiene il passaggio in Conferenza Stato-Regioni cui lo schema accenna rapidamente e che, invece, porrà sicuramente una serie di problemi di non poco conto quali, ad esempio, il valore da attribuire al parere della Conferenza, specie se, come prevedibile, non unitario. Da ultimo, ma è questo il nodo più rilevante, difficile comprendere come si possa attuare l’art. 116, comma 3, in assenza della legge di attuazione dell’art. 119 Cost. Anche qui pare a dir poco laconico il passaggio contenuto nello schema di disegno di legge al comma e dell’art. 2 secondo cui nello schema di intesa “*sono altresì disciplinati i rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione, in coerenza ed in coordinamento con la disciplina generale di attuazione dell’art. 119 della Costituzione e nel rispetto dei principi di perequazione e solidarietà*”. E’ evidente, a questo punto, che deve prima essere approvata la legge di attuazione dell’art. 119: il suo contenuto, infatti, potrebbe grandemente incidere sulle modalità di attuazione dell’art. 116, comma 3.

Qui si annida la questione delle questioni che induce a ritenere che il percorso sarà ancora lungo ed accidentato, nonostante l’intraprendenza mostrata dalle tre Regioni.

Vi sono, infatti, due “pre-condizioni” di carattere più squisitamente politico-istituzionale connesse all’attuazione dell’art. 119, che rischiano di intercettare le richieste di attivazione del 116 comma 3, producendo, come nel 2003 per la Toscana, un nulla di fatto: la questione delle Regioni speciali e la questione della redistribuzione delle risorse finanziarie tra le diverse aree geografiche del Paese.

Sul punto delle Regioni speciali occorre essere chiari. E' vero che "specialità" e "regionalismo differenziato" costituiscono due istituti teoricamente distinti perché fondati su ragioni assai differenti, ma è altrettanto evidente che nell'uno come nell'altro caso si pone lo stesso ineliminabile problema: chi paga la specialità? e chi paga il regionalismo differenziato?

Sin'ora la specialità è stata pagata dallo Stato. Ed anzi doppiamente pagata, poiché le Regioni speciali non accettano di partecipare alla perequazione delle risorse con le Regioni più povere del Paese.

A fronte di ciò risulta davvero difficile ritenere (e sostenere con F.PALERMO) che, invece, il regionalismo differenziato debba pagarsi "da se"; e cioè che la richiesta di ulteriori competenze debba avvenire in assenza di trasferimenti di risorse da parte dello Stato, ovvero in assenza di cessioni ad opera dello Stato di entrate finanziarie nei confronti delle Regioni richiedenti.

Al di là delle ragioni sempre meno convincenti della persistenza della "specialità" nel nostro ordinamento, il problema è un altro: trattandosi nell'uno e nell'altro caso di "*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*" non risulterebbe avere alcuna giustificazione un trattamento finanziario diverso tra regioni speciali e regioni ordinarie in regime di differenziazione.

Si arriva così alla seconda questione a questa prima direttamente connessa: se il regionalismo differenziato dovrebbe essere finanziato dalla fiscalità generale, allora occorre ripensare l'attuale modello di distribuzione delle risorse, attraverso un deciso superamento della finanza regionale derivata e del potere statale di re-distribuzione.

Su questo terreno la partita in gioco è ancora più chiara: e più evidenti i motivi di resistenza di alcune parti del Paese. Non a caso le Regioni del Sud hanno posto come pregiudiziale all'attivazione dei procedimenti ex art. 116, comma 3 l'attuazione dell'art. 119, soprattutto in relazione alla re-distribuzione delle risorse finanziarie.

Insomma, le richieste attualmente in corso di attivazione del 116, comma 3 potrebbero rimanere schiacciate da due fronti molto diversi ma in questo caso convergenti: quello delle Regioni speciali che non vogliono perdere la posizione di privilegio attuale, quello delle Regioni del Sud che non vogliono veder diminuire l'entità delle risorse finanziarie destinate alla re-distribuzione.

Ciò potrebbe dar luogo ad esiti molto differenti: un'attuazione "pallida" del 116, comma 3, o un suo deciso superamento.

Nell'uno e nell'altro caso perderemmo nuovamente un'occasione.

La logica dell'uniformità con cui è stato governato il nostro Paese, infatti, ha finito per acuire enormemente i divari: tra il Paese legale e il Paese reale, tra il Nord e il Sud.

Tale logica, dimenticando che le differenze esistono *in re ipsa*, ha finito per divenire ancora più deflagrante per i sistemi di protezione sociale: il Welfare, ha osservato Tardiola ha due facce: quello del Nord e quello del Sud, quello delle grandi città e quello delle aree rurali. La divaricazione dei sistemi territoriali, invece, è avvenuta all'interno di un sistema istituzionale che faceva capo pressoché interamente a Ministeri o ad enti nazionali.

Così, come dimostrato ormai incontrovertibilmente, non si sono risolti né i problemi del Sud (nonostante gli ingentissimi investimenti), né quelli del Nord. Anzi, secondo l'analisi unanime degli economisti, quelli del Sud si sono aggravati per colpa di tali politiche: "se i meridionalisti classici pensavano che fosse l'Italia intera a soffrire, o a rischiare di soffrire, dei mali del Mezzogiorno, qui è invece il Mezzogiorno che soffre, in misura più che proporzionale, dei mali nazionali" (E.Felice)

Perciò, la crisi che si è aperta all'inizio degli anni Novanta non a caso è stata caratterizzata anche dalla ripresa di una forte domanda di riconoscimento delle specificità locali e regionali e, dunque, dalla richiesta proveniente non solo dal mondo politico, di spezzare l'accoppiata Stato dei partiti + Stato sociale, colpevole dell'uniformità (G.Pitruzzella), per una maggiore considerazione della logica delle differenze territoriali, soprattutto nelle sedi di concertazione (A.Piraino).

A questa crisi il decentramento del 1997-1998 ha fornito più di una risposta tecnica (differenziazione, adeguatezza sussidiarietà, semplificazione...)

La revisione costituzionale del 2001, ha costituito una risposta più prettamente "politica". Al di là delle carenze (che comunque si possono integrare), al di là del metodo (che invece dovrebbe insegnare qualcosa) mi pare che una direzione (più che tutte le risposte che sicuramente non ci sono) si possa individuare: la possibilità di ristabilire un equilibrio tra esigenze di uniformità e necessità di differenziazione territoriale nel contestuale esercizio sia

degli strumenti di differenziazione *disponibili dalle Regioni* sia degli strumenti di differenziazione *disponibili dallo Stato*. Sia ancora da quelli disponibili *da Stato e Regioni*, come appunto il 116 comma 3.

In altri termini occorre che gli strumenti di unificazione vengano utilizzati *anche per differenziare* e ciò non è un paradosso se rimane vero che ciò che caratterizza l'attuazione del principio democratico-pluralista è il duplice profilo dell'unità dei fini e del pluralismo politico-istituzionale (G.Pastori).

Se lo Stato, invece, continua ad esercitare i poteri disponibili non *anche* per differenziare ma *solo* per uniformare (v. le attuali discipline dei livelli essenziali delle prestazioni, v. gli interventi speciali in funzione di pura redistribuzione e non di perequazione, i contributi a fondo perduto...) allora l'utilizzo degli strumenti disponibili da parte delle Regioni non può che produrre politiche molto simili. E, di conseguenza in conseguenza, diventa possibile che l'ultimo comma dell'art. 116 venga utilizzato come una clava.

Non è un mistero per nessuno, credo, il fatto che le richieste di attivazione della procedura in oggetto sono l'esito di una insoddisfacente gestione dal "centro" del Titolo V.

La conclusione è che non vi sono motivi validi (che non siano puramente ideologici) per operare e tentare le differenziazioni possibili, compresa se vi sono le condizioni, quella del 116, comma 3.

Ove poi la differenziazione conducesse ad attuazioni chiaramente contrastanti con la Costituzione stessa, o addirittura tali da compromettere l'unità e indivisibilità della Repubblica, spetterà ai garanti della Costituzione (in primo luogo la Corte) ristabilire il quadro della legalità costituzionale.