# Autonomie differenziate e unità nazionale





Antonio La Spina | 30 Giugno 2019

*"Costituzione e norme europee alla mano, nessuno deve essere lasciato indietro rispetto a un insieme di condizioni minimale, in mancanza del quale vengono meno i diritti di cittadinanza e la dignità individuale, per non dire dell'unità nazionale, che peraltro viene così tanto declamata in tempi recenti...*

**La Costituzione parla di "risorse aggiuntive" e "interventi speciali"** da rivolgere alle aree più bisognose "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale ... rimuovere gli squilibri economici e sociali ... favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona" (art. 119 comma 5, Titolo V come modificato nel 2000). Anche l'Unione Europea, per parte sua, promuove la coesione, che manca quando sussiste un divario eccessivo tra territori, con riguardo a certi aspetti e livelli della vita economica e sociale ritenuti essenziali.

**Uno scollamento notevole è ritenuto inaccettabile**, ed è pertanto prioritario porvi rimedio. All'art. 116 comma 3 Cost. leggiamo ancora che "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ... *possono* essere attribuite" alle regioni a statuto ordinario "con legge dello Stato ... *nel rispetto dei principi di cui all'art. 119*" (i corsivi sono miei). Non solo il buon senso quanto anche queste chiarissime indicazioni normative ci dicono che se vi è chi sta sotto l'asticella del minimo, per un verso è necessario anzitutto concentrarsi sulla sua situazione di bisogno finché costui non sia stato quanto meno portato fino alla soglia di sicurezza. Per altro verso, e a maggior ragione, occorre anche evitare di lanciarsi su altre linee d'azione che pongono a repentaglio lo sforzo di rimettere in carreggiata chi ha meno del minimo.

**Attenzione**: non sto dicendo che tutti debbano avere il massimo, o che comunque tutti debbano godere dello stesso livello di servizi. Sto piuttosto rilevando, Costituzione e norme europee alla mano, che nessuno deve essere lasciato indietro rispetto a un insieme di

condizioni, ripeto, minimale, in mancanza del quale vengono meno i diritti di cittadinanza e la dignità individuale, per non dire dell'unità nazionale, che peraltro viene così tanto declamata in tempi recenti.

**Sempre la Costituzione** – art. 117, comma 2, lett. *m* – dice che è competenza esclusiva dello Stato determinare i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che *devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*" (corsivo mio). In tal modo la riforma del Titolo V, avendo introdotto un assetto federalista parziale (visto che non faceva riferimento al cruciale elemento dell'autonomia impositiva), stabiliva al contempo che le differenze, tipiche degli assetti federali, sono certamente consentite, ma appunto solo dopo aver garantito una soglia – i livelli essenziali: LEP – al di sotto della quale nessun cittadino e nessun territorio deve scendere.

**Com'è noto, in Italia tuttora esiste un dualismo tra il Sud e il Centro-Nord**. Vi sono poi anche sensibili diversità interne a tali due macro-aree. Se chi sta relativamente peggio godesse comunque di un livello di sviluppo umano "sopra soglia", occuparsene sarebbe magari importante, ma non prioritario e indifferibile. È così? Purtroppo no. Le distanze sono tali che, oltre a sacche di disagio presenti nel resto del Paese, pressoché tutto il Sud risulta fortemente deprivato, tant'è che ancor oggi le sue regioni più popolose, insieme ad altre più piccole, sono considerate in ritardo di sviluppo, rientranti nell'obiettivo "convergenza" della politica di coesione europea.

**Che vi sia un divario riguardante profili economici**, quali il PIL pro capite, gli investimenti produttivi, le esportazioni, l'occupazione, è cosa ben nota. Vi sono tuttavia pure altri aspetti, anch'essi del massimo rilievo, che peraltro, assai più di quelli appena citati, dipendono in larghissima parte da ciò che fanno – o non fanno – i poteri pubblici, ivi comprese le regioni. Si pensi a ferrovie, autostrade, porti e aeroporti, reti per telecomunicazioni ed energia, servizi idrici, assetto dello smaltimento dei rifiuti. Com'è noto, al Sud (ma non soltanto lì) sia la dotazione infrastrutturale sia la quantità e la qualità dei servizi sono gravemente deficitari, nel complesso. Il che peraltro si riverbera sull'attrattività dei territori e quindi anche sull'andamento delle attività produttive.

**In Italia per fortuna abbiamo**, diversamente da altri paesi, un Servizio Sanitario *Nazionale* (corsivo mio). Abbiamo anche un sistema scolastico pubblico che garantisce il diritto all'istruzione – ferma restando per chi lo desidera la possibilità di rivolgersi a scuole private – e un'assistenza sociale che pure in teoria vede protagonisti lo Stato e gli altri livelli di governo nel soccorrere chi ne ha bisogno. In campo sanitario sono stati infine fissati i livelli essenziali di assistenza. Ciononostante, sussistono di fatto forti sperequazioni tra gruppi di regioni, in genere a svantaggio di quelle meridionali, attestati tra l'altro da una speranza di vita inferiore e dalla tendenza di chi vive al Sud e se lo può permettere a spostarsi verso Nord

per certe patologie. Negli altri campi, invece, i LEP non sono mai stati determinati. Anche nell'istruzione si registrano notevoli dislivelli a danno degli allievi meno fortunati (apprendimento, asili-nido, tempo pieno, dispersione, borse di studio e così via). Quanto all'assistenza ai bisognosi la povertà è molto più diffusa e anche più intensa in alcune zone, sebbene lì il costo della vita sia inferiore rispetto a quelle più ricche.

**Ecco dunque che la priorità nazionale indiscutibile** è il superamento dell'arretratezza (che si concentra per lo più nel Meridione), per un verso promuovendo un rapido e sostenuto sviluppo economico e per altro verso garantendo l'effettiva erogazione dei LEP [1]. Ciò sia per evidenti ragioni di equità, sia perché in tal modo l'intero paese ne beneficerebbe. Infatti, crescerebbero l'occupazione, i consumi, gli introiti fiscali. Si avrebbe un circolo virtuoso che produrrebbe ulteriore sviluppo e annullerebbe l'attuale circolo vizioso fatto di clientele, spopolamento, crollo delle nascite, deindustrializzazione, mantenimento del Sud come riserva elettorale (finché serve).

**Si potrebbe osservare che adesso c'è la novità del reddito di cittadinanza** (RdC). *È abbastanza?* Assolutamente no. Anzitutto, il RdC non può, per la sua natura, affrontare il gap riguardante scuola, sanità, infrastrutture, servizi di pubblica utilità. In secondo luogo, ammesso che il RdC riesca a fronteggiare la povertà, ciò va fatto soltanto per qualche anno, visto che la sua finalità dichiarata è di indurre i beneficiari ad accettare un'occupazione, così da poter uscire dalla dipendenza. Diventa dunque ancor più urgente moltiplicare i posti di lavoro, attraendo e mantenendo al Sud, oltre che nel Paese in genere, investimenti produttivi capaci di generarne.

**L'autonomia differenziata è un tema interessante**. Certamente, però, secondo un ordine di priorità sia logico che deontologico va considerata *dopo* la fissazione dei LEP e la loro reale messa in opera in tutto il Paese. Devono ovviamente essere destinati congrui flussi finanziari a chi ha meno, tali da invertire la tendenza degli ultimi decenni, che invece li ha via via decurtati. Se, per soddisfare le richieste di autonomia differenziata nelle aree dove si dispone di ben più del minimo, si dovessero addirittura *distogliere* dalle zone meno fortunate risorse necessarie per garantire lì i diritti di cittadinanza, ciò sarebbe ovviamente improponibile dal punto di vista politico e morale, oltre che incostituzionale [2]. Occorre anche che certi servizi relativi a diritti di cittadinanza (in ambiti come istruzione e salute), prescindendo dal loro costo, abbiano contenuti, modalità organizzative, regole omogenee in relazione a un nucleo duro minimale, uguale per tutti. Ciò dovrebbe essere scontato (trattandosi di materia a competenza concorrente), ma stranamente non sembra affatto che lo sia [3].

**L'argomento secondo cui i denari destinati al Sud** talora non vengono neppure spesi, oppure vanno a beneficio di mafiosi e corrotti, o comunque non sono mai serviti a risolvere il

problema, non va preso sottogamba, pur essendo in larga parte erroneo. Sussistono certamente responsabilità delle "classi dirigenti", ai vari livelli di governo. Con le dovute eccezioni, i ceti politico-amministrativi delle aree deboli possono vedere in tale condizione un'opportunità per distribuire risorse e reperire consenso, riproducendo così il sottosviluppo. Un certo modo di interpretare l'autonomia regionale può dunque aver fatto danno (finanche Sturzo, che pure si era impegnato a favore del regionalismo, già alla fine degli anni '50 parlava di "politicastri").

**D'altro canto, mafie, corruzione, voto di scambio** e inquinamento criminale sono presenti anche in territori e partiti non meridionali. Inoltre, non è vero che i fondi per il Mezzogiorno siano sempre stati sprecati. Dal 1950 fino a metà anni '70 si sono avuti passi avanti "straordinari". Non a caso allora c'era un'agenzia dedicata, non locale né ministeriale, relativamente indipendente da esigenze distributive, dotata di competenze e prerogative adeguate, che operava in sinergia con le partecipazioni statali [4]. Oggi sia il contesto generale sia la qualità dei servitori dello Stato sono un po' differenti rispetto a quella stagione, arrivata dopo la Resistenza. A maggior ragione, lo spirito e i risultati della ricostruzione post-bellica hanno ancora qualcosa da insegnarci.

**Note**

[1] La necessità di statuire e rendere effettivi con urgenza i LEP è stata affermata dal mondo delle politiche e dei servizi sociali e del terzo settore a partire dalla legge 328/2000 e dalla coeva riforma del titolo V della Costituzione. È stata adesso ribadita, con riguardo al nostro tema, tra gli altri da G. Viesti (*Verso la secessione dei ricchi?*, Bari-Roma, 2019).

[2] Tale sottrazione appare una conseguenza diretta delle autonomie differenziate come impostate nelle bozze d'intesa finora conosciute. Ciò si evince anche da recentissime fonti ufficiali: un "Appunto" del 19/6/2019 predisposto dal Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della presidenza del consiglio dei ministri; l'audizione del 3/7/2019 presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale della prof. Maria Cecilia Guerra, con il dibattito tra i componenti che ne è seguito.

[3] Redazione Roars, "Ecco le carte segrete sull'autonomia differenziata: come Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna si preparano a frantumare il paese", 9/7/2019, https://www.roars.it/.

[4] Ho elaborato tale mia ormai risalente – ma purtroppo ancora attuale – tesi esplicativa dei successi e dei fallimenti della politica in questione in La Spina, *La politica per il Mezzogiorno*,

Bologna, 2003.

Tags: Autonomia differenziata | livelli essenziali | Reddito di Cittadinanza | regionalismo