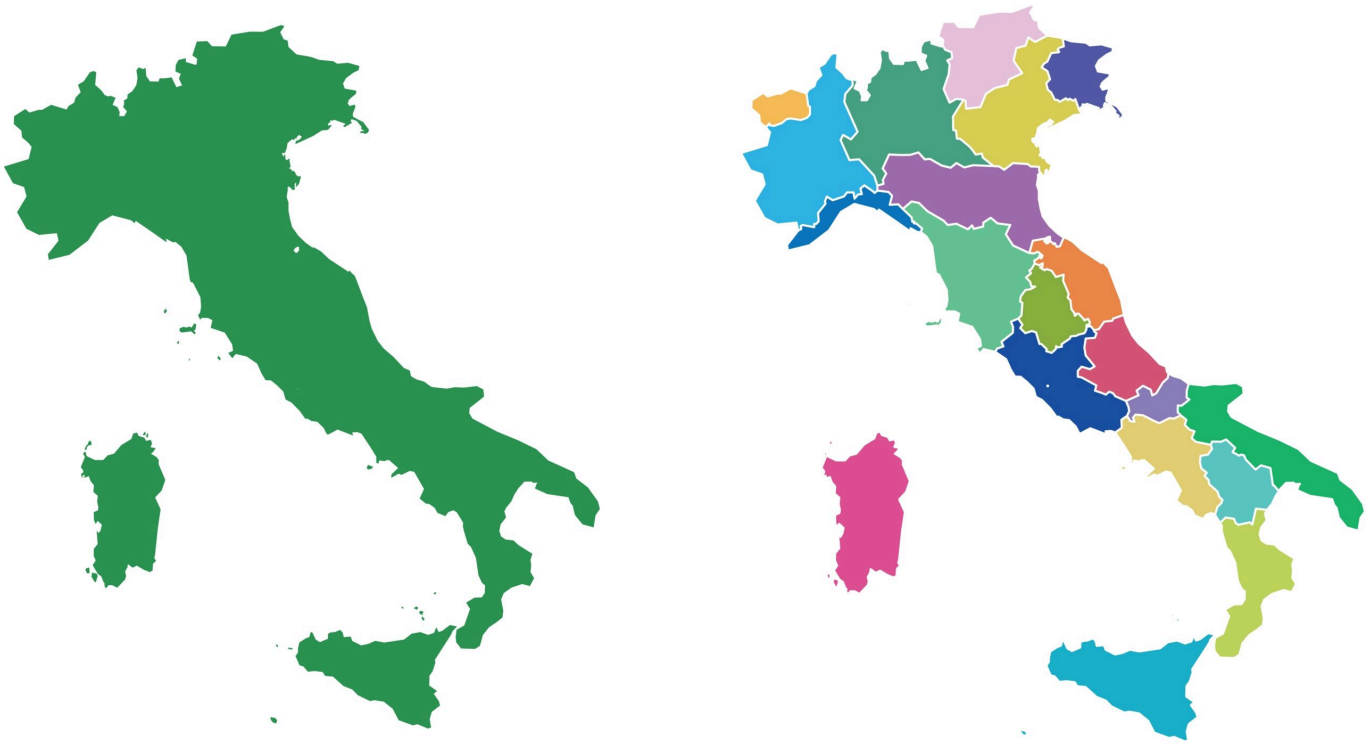
BENE COMUNE



Italy

LA RIVISTA

7-8/2019

Regionalismo differenziato e unità nazionale

Per un’autonomia responsabile, sussidiaria e solidale

Paola Vacchina | 30 Giugno 2019

“La nostra aspirazione è quella che le energie locali possano bene e ordinatamente sviluppare e consolidarsi, non contro uno stato unitario, ma entro lo stato e garantite dallo stato” (Luigi Sturzo, Politica di questi anni, 1950-51; p. 72)

“*La nostra aspirazione è quella che le energie locali possano bene e ordinatamente sviluppare e consolidarsi, non contro uno stato unitario, ma entro lo stato e garantite dallo stato*“.

“*La provincia autonoma e il comune autonomo, in un coordinamento di poteri e di limiti, devono creare finalmente il cittadino autonomo*” (Luigi Sturzo, Politica di questi anni, 1950-51; p. 72 e p. 125).

Ho deciso di iniziare il mio editoriale scegliendo due passi di Don Luigi Sturzo, il quale – nella sua immensa elaborazione culturale e all’intero della sua attività politica – ha in diverse occasioni riflettuto sul tema del rapporto stato-regioni. Sturzo, convinto assertore del regionalismo, sostiene con chiarezza che “gli ordinamenti locali vanno inquadrati in quelli nazionali”.

La sua visione del rapporto stato-regioni è dinamica, **sussidiaria**, attenta a valorizzare il ruolo delle energie locali in una concezione che attribuisce allo stato un compito di garante dei diritti e delle opportunità. Per lui “l’autonomia decentrata” deve essere perseguita con senso di responsabilità e con una divisione dei poteri (delle competenze) coordinata e

limitata dallo Stato.

Sturzo si è confrontato a più riprese con coloro che definisce "antiregionalisti", cercando di far loro comprendere le ragioni e le necessità di una visione dello stato tesa a valorizzare il ruolo delle regioni senza cadere nella deriva regionalista. In questo senso afferma significativamente: "*l'unità della patria non è in discussione; la regione non la scalfisce in nessun modo; l'unità della patria ci trova tutti sul medesimo piano, regionalisti e antiregionalisti, perché tutti siamo italiani*" (Luigi Sturzo, Politica di questi anni, 1950-51; p. 26).

E' esattamente questa la posta in gioco, ieri come oggi. La richiesta da parte di Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna – dopo l'esito positivo dei due referendum consultivi regionali del 2017 in Veneto e in Lombardia – di una autonomia differenziata su 23 materie indicate dall'art. 116 della Costituzione introduce un rischio grave. Siamo di fronte ad una scelta che può mettere a rischio l'unità nazionale, dando il via ad un regionalismo pericoloso, quello che temevano gli antiregionalisti a cui si rivolgeva Sturzo.

L'autonomia differenziata di oggi assomiglia più ad una devolution *che alla prospettiva dell'autonomia decentrata indicata da Sturzo*, più coerente con la riforma in senso federale promulgata dalla Legge costituzionale 18 ottobre 2001/3, a seguito del referendum del 7 ottobre 2001. Non bisogna dimenticare che quella riforma federale**,** parziale ma sostanziale, della Repubblica "in senso cooperativo e solidale" si fonda sui principi di sussidiarietà e di solidarietà.

Il tema vero che abbiamo di fronte è quello di ridisegnare il rapporto stato-regioni, rivedendo il titolo V della Costituzione, e di attivare strumenti capaci di garantire la tenuta unitaria del sistema. A partire dall'individuazione, nei diversi settori, dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. E con attenzione a far si che essi vengano effettivamente garantiti, che siano concretamente esigibili, cosa che già oggi non sempre avviene!

In questa prospettiva rileggere le riflessioni di Don Sturzo aiuterebbe molto a recuperare una visione del rapporto stato-regioni dinamica ed equilibrata, che tenga come bussola quella dell'unità nazionale, scegliendo con chiarezza su quali materie accentrare e su quali decentrare, nell'interesse di tutti i cittadini e dei loro diritti.

Per questi motivi abbiamo deciso di dedicare questo focus al tema del rapporto Stato-Regioni con riferimento all'ipotesi di un'autonomia differenziata.

Abbiamo chiesto ad esperti provenienti da diversi mondi (scuola, associazionismo) *e prospettive disciplinari* (diritto, economia, sociologia, etica sociale, storia dell'arte) di

ragionare su alcune questioni: *quali rischi sono presenti nel disegno di riforma dell'autonomia differenziata che sta emergendo? Perché l'autonomia differenziata non è l'unica strada possibile per realizzare un nuovo equilibrio tra poteri dello Stato e delle Regioni? In che modo è possibile riformare il Titolo V della Costituzione in modo da aprire la strada ad un federalismo solidale? Come attuare il principio di sussidiarietà enunciato dalla nostra Costituzione? Quali materie devono essere di competenza esclusiva dello Stato e quali possono essere di competenza delle Regioni? Come garantire ai cittadini eguali diritti (essenziali) su tutto il territorio nazionale? Come garantire un'equità fiscale complessiva nel rapporto Stato-Regioni?*

Iniziamo con Stefano Tassinari (Vicepresidente delle Acli nazionali delega Politiche del Terzo settore, Politiche della Cooperazione, impresa sociale e volontariato) che dopo aver sottolineatio come "*la vicenda del cosiddetto "regionalismo differenziato appaia come l'ennesimo sintomo di un Paese che ha perso la capacità di avere nostalgia del proprio futuro, ovvero d'immaginare e desiderare un proprio domani migliore*", osserva: "*la globalizzazione senza corrispondenti nuove istituzioni democratiche e senza una società civile autenticamente democratica, è destinata ad essere sempre più un Far West. Per questo è strategica la nostra centralità nel Mediterraneo oggi protagonista più di morte che vita*".

Secondo Lidia Borzi (Delegata Istituzioni Acli nazionali) "*è necessario e urgente aprire sul tema del regionalismo un grande dibattito pubblico perché è una questione non secondaria che riguarda troppo da vicino tutti i cittadini, e le ACLI, con il loro diffuso radicamento popolare sul territorio, sentono un supplemento di responsabilità*"

Gianfranco Viesti (Docente di Economia all'Università di Bari) osserva come "*il processo di attuazione dell'articolo 116.3 della Costituzione in Italia richiede una straordinaria attenzione, dato che le richieste di attuazione avanzate dalle regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna presentano rilevanti profili di criticità. Essi attengono a tre grandi ordini di questioni: il merito delle richieste, i meccanismi di finanziamento, i processi decisionali. Tali criticità sono tali da poter sostenere che siamo di fronte al pericolo di una vera e propria secessione dei ricchi*".

Per Vincenzo Antonelli (Docente di diritto amministrativo presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore e componente del Centro Studi dell'Azione Cattolica Italiana) "*la strada intrapresa dalle regioni volta ad ottenere tutto e subito evoca, invece, un'autonomia più rivendicata che (praticata e) praticabile. Se l'ordinamento si muove verso la differenziazione a macchia di leopardo diventa necessario garantire l'unità e la coesione nazionale, l'ordito unitario del Paese".*

Marco Olivetti (Professore ordinario di Diritto costituzionale della LUMSA di Roma), sottolinea come "*l'autonomia differenziata può essere un volano per il sistema delle autonomie, ma da*

sola non basta. E' tutto il cantiere delle autonomie che va riaperto, nella consapevolezza che il percorso non sarà facile anzitutto per la scarsità delle risorse finanziarie disponibili, dato l'elevato debito pubblico, i vincoli europei e l'impossibilità di aumentare le imposte. Ma l'interesse nazionale è più che mai connesso ad un sistema delle autonomie vitale e funzionale, al nord come al sud, nel quadro dell'unità della Repubblica e nella prospettiva della valorizzazione delle differenze".

Secondo Antonio La Spina (Docente di Sociologia. Insegna anche Valutazione delle politiche pubbliche presso l'Università LUISS) "*Costituzione e norme europee alla mano, 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*".

Per Nicola Antonetti (Presidente dell'Istituto Luigi Sturzo) "*sul tema dell'autonomia differenziata, accanto alle varie difficoltà, ne emerge almeno un'altra di carattere procedurale, ma pur sempre sostanziale per il nostro sistema democratico: l'attuale contrattazione Governo-Regioni sulla riforma non solo rischia di rimanere molto opaca nelle sue premesse e nei suoi fini, ma di fatto fa prevedere una compressione del ruolo del Parlamento che nella nostra Repubblica rimane il luogo dove si forma e si sviluppa la volontà politica*".

Giulio Maria Salerno (Docente di Istituzioni di diritto pubblico dell'Università di Macerata) osserva che "*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*".

Per Stefano Semplici (Docente di Etica sociale all'Università di Roma Tor Vergata) dopo aver evidenziato come "*l'Italia, rispetto alle materie per le quali possono essere riconosciute anche alle regioni a statuto ordinario particolari forme di autonomia è da tempo un paese spaccato*" osserva che "*il regionalismo differenziato, se deve essere, deve essere al servizio di questo impegno e non di una cultura delle disuguaglianze che avrebbe l'unico pregio di essere onesta, perché senza ipocrisia. Le disuguaglianze che spaccano l'Italia sono davvero troppo grandi perché ci si possa accontentare di questa onestà*".

Raffaela Milano (Direttrice dei programmi Italia-Europa di Save the Children) osserva come "*fuori dal ring "nordisti–sudisti" ci si può dunque chiedere se e a quali condizioni un eventuale nuovo bilanciamento di poteri possa combinarsi con un avanzamento dei diritti sociali, e dunque della nostra democrazia. Così impostata, la riflessione potrebbe coinvolgere anche gli attori non istituzionali, come le organizzazioni civiche, trasformandosi in*

un'opportunità per riflettere sul superamento delle diseguaglianze e sulle strategie di sviluppo sostenibile per il Paese, tutto insieme…"

Per Marco Rossi Doria (Maestro elementare, primo maestro di strada e già sottosegretario all'Istruzione) "*l'autonomia differenziata rischia di introdurre il principio secondo il quale l'accesso al diritto all'istruzione non è più diritto uguale per tutti ma si differenzia in funzione della residenza. Così, l'istruzione degli italiani da fatto di prima rilevanza nazionale, uguale per tutti, come sancito dalla Costituzione, diventa questione di ogni territorio in via separata e distinta da ogni altro territorio".*

In rete

Redazione | 30 Giugno 2019

Proponiamo una selezione di articoli e documenti, pescati dalla rete, sul tema dell'autonomia differenziata richiesta da alcune regioni del Nord.

Autonomie, le Acli: «Regionalismo sì, ma niente strappi» in Famigliacristiana.it (14 luglio 2019)

Acli, Istant-Dossier "Autonomia differenziata" (a cura di Simonetta De Fazi e Fabrizio Benvignati) in Benecomune.net (8 luglio 2019)

Marina Boscaino, Autonomia differenziata, così si passa da 'prima gli italiani' a 'prima alcuni italiani' in IlFattoquotidiano (24 giugno 2019)

Appello #RestiamoUniti, Contro la regionalizzazione del sistema di istruzione in Flcgil.it (15 febbraio 2019)

Appello Comitato per la Bellezza e Associazione Bianchi Bandinelli, **"**NO alla morte dell'Italia unita" in Emergenzacultura.org (13 febbraio 2019)

Una nuova visione dell'Italia e dell'Europa

Stefano Tassinari | 30 Giugno 2019

La vicenda del "regionalismo differenziato" appare l'ennesimo sintomo di un Paese che ha perso la capacità di avere nostalgia del proprio futuro, ovvero d'immaginare e desiderare un proprio domani migliore. La globalizzazione senza corrispondenti nuove istituzioni democratiche e senza una società civile autenticamente democratica, è destinata ad essere sempre più un Far West. Per questo è strategica la nostra centralità nel Mediterraneo oggi protagonista più di morte che vita..

La vicenda del cosiddetto "regionalismo differenziato", anche per come è stata messa a tema, pare l'ennesimo sintomo di un Paese che ha perso la capacità di avere nostalgia del proprio futuro, ovvero d'immaginare e desiderare un proprio domani migliore.

Nel giro di un lustro si è passati da un dibattito fortemente centrato sugli sprechi e i costi eccessivi delle regioni al regionalismo differenziato. Che dire? Il vento cambia con rapidità. Questa proposta, soprattutto negli obiettivi dichiarati della Lega (ex Nord), purtroppo pare abbinarsi a un'altra idea di moda: quella secondo la quale si cresce se si premia la ricchezza e la forza, e poi con un po' di beneficenza e di assistenzialismo si fa qualcosa anche per chi resta indietro. Ragion per cui vanno premiati i territori ricchi così come, in attesa dei regali della flat tax, già vengono premiati gli straricchi (in questo caso vanno bene anche stranieri), sempre più incentivati a trasferirsi di qua o di là da una sciocca concorrenza fiscale tra stati europei, destinata a legittimare di conseguenza il dumping sociale.

Una concorrenza di cui il nostro Paese sta diventando protagonista consentendo, per esempio, a qualche super campione di pagare, pare, solo lo 0,2-0,3% di tasse sui redditi esteri o, grazie al decreto crescita, ai nuovi arrivi dall'estero della Juve o al nuovo allenatore dell'Inter di dimezzare le imposte con sconti di diversi milioni. Alla faccia del dover detassare il lavoro e del ridurre il peso fiscale per lavoratori e imprese.

Forse il tema del regionalismo differenziato potrebbe avere il merito di riaprire un

dibattito serio e approfondito sul federalismo solidale, magari anche europeo, laddove il federalismo, però, non esalta solo l'autonomia, ma la federa a un disegno più ampio. Il federalismo è tale se mette la differenza a servizio dell'attuazione di un comune destino, se si gareggia nel perseguire i principi fondamentali della Costituzione in tutto il territorio, e i conseguenti livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (la mancata tutela dei quali già oggi consentirebbe al Governo nazionale di sostituirsi alla Regione in base all'articolo 120 della Costituzione), ovunque.

Ma ci sono oggi i presupposti per cercare gli equilibri tra disegno nazionale e valorizzazione delle autonomie locali, vista una politica dei tweet, indisponibile a tempi e discorsi approfonditi, ampi, trasparenti e partecipati, che esclude lo stesso Parlamento? Pare proprio di no, anche considerando che il paese reale non ne può più del riformismo nato dalle dichiarazioni roboanti (e non da testi e studi meditati), che spesso calano dall'alto modelli astratti, cui seguono interminabili iter legislativi nei quali resta sempre in eterna gestazioni, per anni, qualche decreto indispensabile.

Certo il tema del regionalismo e delle competenze da attribuire resta valido e non solo legittimo, ma non possiamo far finta di non vedere, come dimostra Gianfranco Viesti, che si vuole quantificare la realtà del fabbisogno regionale per l'istruzione (il settore più importante per il nostro comune futuro!) tirando furbescamente in ballo la spesa pro-capite, stimata calcolando ogni cittadino, come se per essere equi dovessimo stanziare la stessa cifra per un bambino e per un novantenne!!

La cosa è però seria, specie se ci guardiamo sia indietro che in avanti.

Se guardiamo dietro e compariamo la mappa dell'Europa di oggi, dobbiamo prendere atto che è molto più simile a quella destinata ad entrare nella Prima Guerra Mondiale che non a quella del 1990, e parte del disegno è tracciato da un'altra guerra che ha visto il ritorno dei genocidi e 250mila morti e 2 milioni di profughi.

Se guardiamo avanti, con una crescita globale sempre più tenue e una crisi finanziaria ed economica solo tamponata, perché gestita prevalentemente alimentando la crescita del debito globale e senza toccarne le criticità di fondo, rischiamo di vivere dei brutti risvegli, specie in un quadro diffuso di guerre a pezzi, riarmo globale e crescenti tensioni internazionali.

E' allora sempre più urgente valorizzare le differenze, locali e non solo, dentro un disegno unitario e aperto al mondo, ancorandosi a due scelte di fondo.

La prima è forse non privilegiare grandi modelli assoluti che rischiano di arenarsi a metà del guado e consumarsi in troppi lunghi iter e nella volubilità dell'opinione pubblica e

del clima politico, ma individuare dei processi che vadano in quella direzione e ne incarnino la logica, che ridiano fiato ai principi costituzionali che legano intimamente sussidiarietà e solidarietà, unità e diversità, perché l'una sorregge l'altra.

Probabilmente in questo senso andrebbero praticate, e non istituite*, regioni più ampie capaci di legare con rapporti e collaborazioni identità e comunità*. Pensiamo per esempio all'Appennino: una comunità di destino, in alcune zone vittima dimenticata dei recenti terremoti, che abbraccia intere regioni con problemi comuni e che se non recuperata ad una strategia di sviluppo scaricherà le conseguenze dello spopolamento sull'intero paese. La comunità dell'euroregione adriatica, ponte tra culture e mondi un tempo separati, le comunità delle Alpi; la comunità tutta da immaginare delle isole del Mediterraneo. Dobbiamo forse lavorare per comunità immaginate come processi che accomunano ed esaltano un progressivo stare insieme del paese e del mondo attorno. Perché un paese, una comunità come ogni singola persona, non è solo i suoi confini ma le sue relazioni, gli incontri, di confine. Nessuno si realizza pienamente da solo.

Un terreno sul quale creare un processo che faccia unità nella diversità regionali deve assolutamente essere il concorrere a ricostruire un disegno unitario e non solo riparativo di welfare, valorizzando e dando voce e ruolo alle comunità locali e al Terzo settore (ammesso che se ne completi la riforma), facendo del welfare un motore nonché un asset strategico di uno sviluppo equo e sostenibile, laddove chiamato innanzitutto a ridurre le diseguaglianze e il blocco della mobilità sociale che assedia il futuro del paese.

Il welfare ha bisogno di obiettivi, livelli essenziali, programmazioni nazionali e regionali che integrino educazione, istruzione e formazione professionale, sociale, salute e lavoro, originando però da una collaborazione e una strategia delle comunità locali. In questo quadro non aiutano né misure e progettazioni nazionali che riducono i contesti locali e chi opera nel sociale a mero elargitore di prestazioni impersonali o a sperimentazioni estemporanee (e quindi anche poco efficaci), né una corsa a fare ognuno per sé lasciando che ognuno si prenda le competenze che vuole fuori da un disegno comune.

Il vero spreco del welfare, oltre alla corruzione e alla cattiva amministrazione in alcuni campi, è l'essere già uno spezzatino di territori e prestazioni, nonché di sistemi non integrati, tra welfare pubblico, welfare privato, aziendale, welfare "fai da te", e infine welfare del "fai da solo" per chi non ne ha altri. Un terreno/processo di partenza, potrebbe essere proprio una riflessione più ampia sulle politiche di lotta alla povertà, che se si riducono ad una sola misura (il reddito di cittadinanza) senza trovare completezza in altri interventi e in una azione d'insieme locale e nazionale fatta di servizi e relazioni da attivare, inevitabilmente sarà inefficace e discriminante.

La seconda scelta è quella di ridarsi una visione *di quello che dovrebbe essere il*

compito del nostro paese e dell'Europa stessa, col concorso delle proprie comunità e dei corpi intermedi, nel mondo. Una visione che riscatti il nostro essere al centro del Mediterraneo (che è centrale nel mondo) da sciagura a grande opportunità e compito storico, ad una prospettiva di ponte tra civiltà e aree geografiche; senza dimenticare che se non altro per interesse nazionale, all'Italia la pace e il dialogo, la tessitura di rapporti, sono stati sempre più utili e convenienti che le armi dell'arroganza e della chiusura. All'Europa serve un'Italia che ritrova questa nostalgia del proprio futuro. Serve al nostro Sud e al nostro Nord, insieme.

Non siamo più un grande paese in un mondo piccolo, ma un paese piccolo in un mondo immenso. Fino a 40, 50 anni fa l'Occidente era la ricchezza e lo sviluppo. Il Nord America ed il nostro continente erano ¼ della popolazione globale. Oggi siamo quasi 1/8, e andiamo a scendere.

Serve questa Italia per concorrere ad un Europa non fine a se stessa, ma avanguardia di altri pari e desiderabili blocchi democratici – asiatici, africani, americani ecc… – ; è il passo che dobbiamo compiere per una terra né piatta né appiattita sulle avidità del presente. La globalizzazione senza corrispondenti nuove istituzioni democratiche e senza una società civile autenticamente democratica, è destinata ad essere sempre più un Far West. Per questo è strategica la nostra centralità nel Mediterraneo oggi protagonista più di morte che vita.

Così concludeva, un quarto di secolo fa, il compianto Ralf Dahrendorf, il saggio "Quadrare il cerchio", nel quale sottolineava come il modello europeo si ispirasse allo sforzo di tenere insieme benessere economico, coesione sociale e libertà politica: "*è una componente essenziale dei valori europei, o forse dei paesi dell'OCSE, l'imperativo di non perdere mai di vista la natura veramente internazionale, e in questo senso universale, del progetto per il prossimo decennio. Si parla di prosperità per tutti, di creazione della società civile ovunque e di libertà politica per chiunque. Ciò significa che, in ultima istanza, non ci occupiamo di regioni privilegiate, ma di un mondo e di istituzioni più appropriate alla vastità del compito*".

Per un'Italia delle comunità solidali

Lidia Borzì | 30 Giugno 2019

È necessario e urgente aprire sul tema del regionalismo un grande dibattito pubblico perché è una questione non secondaria che riguarda troppo da vicino tutti i cittadini, e le ACLI, con il loro diffuso radicamento popolare sul territorio, sentono un supplemento di responsabilità..

L'autonomia differenziata è un tema di cui si parla troppo poco, eppure comporta un notevole impatto sulla vita dei cittadini perché c'è in ballo l'unità nazionale. Di per sé potrebbe essere una buona opportunità per costruire un'Italia di comunità solidali, ma le premesse non vanno in questa direzione e ci allarmano particolarmente.

Le ACLI, infatti, da tempo stanno portando all'attenzione questo tema, in favore di un regionalismo cooperativo, che faccia della differenziazione un valore aggiunto.

Ci chiediamo quali conseguenze l'autonomia differenziata potrebbe avere sulla tenuta unitaria del Paese e sull'uguaglianza dei diritti dei cittadini su tutto il territorio nazionale, quindi sulla coesione sociale, e come evitare il rischio che si crei una frattura istituzionale tra il nord e il sud del Paese. In poche parole come prevenire una riforma "spacca-Italia" con una "secessione dei ricchi", come l'ha definita il prof. Gianfranco Viesti, dell'Università di Bari.

«*Vogliamo un regionalismo cooperativo e solidale, che faccia della differenziazione un valore aggiunto… vogliamo un sistema in cui ogni territorio, pur godendo dell'autonomia necessaria al proprio sviluppo, possa essere solidale, differenziato e cooperativo…*», così si conclude il documento della presidenza nazionale delle ACLI, realizzato a pochi giorni dal voto referendario in Lombardia e Veneto, nell'ottobre 2017 (e al quale si rimanda per maggiori approfondimenti) e significativamente intitolato L'illusione delle piccole patrie.

Il documento non contiene uno schieramento esplicito in vista dei referendum. Piuttosto richiama alle due visioni – sempre più oppositive – che sull'autonomia si sono venute delineando nel nostro Paese, coltivando la speranza che quell'appuntamento possa comunque rappresentare l'occasione, troppo a lungo rinviata, per affrontare il nodo critico tra autonomia regionale e unità nazionale, anche nel tempo insidioso dei sovranismi e

dell'isolazionismo protezionistico: «*La contrapposizione tra gli interessi contingenti degli schieramenti e le forzature elettoralistiche rischiano, però, di affossare una seria discussione su modello di comunità nazionale che sia rispettoso delle autonomie locali. Comunque, va colta questa occasione per rilanciare una riflessione più larga possibile, non solo in quelle Regioni, ma che coinvolga tutte le forze politiche e sociali (a partire dalle ACLI), capace di superare strumentalizzazioni, forzature e partigianerie. Purtroppo, il dibattito e l'azione politica prevalenti sembrano essere confinati nella polemica politica e nella rivendicazione di un autonomismo competitivo e distintivo (per non dire divisivo) che accentua le diversità e le distanze territoriali…*». Parole che ancora oggi suonano attuali.

La possibile differenziazione dell'autonomia delle regioni ordinarie, non significa di per sé disuguaglianza, se l'obiettivo è davvero un regionalismo cooperativo e solidale, con un sistema in cui ogni territorio, pur godendo dell'autonomia necessaria al proprio sviluppo, possa essere solidale, differenziato e cooperativo, possa erre attento alla cura della solidarietà, della cooperazione e all'inclusone dei cittadini.

D'altra parte la differenziazione è un concetto riconosciuto dalla nostra Costituzione, come principio sul quale si può innestare l'assetto delle funzioni, e infatti l'articolo 118 (1) lo richiama insieme alla sussidiarietà e all'adeguatezza. Pertanto, riteniamo che sia essenziale avere come punto fermo il principio di uguaglianza e di solidarietà, da coniugare con l'autonomia, per fare della differenziazione un'opportunità per la crescita della coesione sociale e dell'efficientamento istituzionale e amministrativo del nostro Paese e dell'Europa intera.

Serve prima di tutto un grande piano di sviluppo su politiche industriali, formazione e welfare. Non possiamo consentire che il Sud sia solo il ventre molle del Paese, una spiaggia di sbarco per migranti e una terra da dove i giovani emigrano, ma occorre ribadire la centralità del Mezzogiorno nel rilancio economico e produttivo dell'intero Paese.

Dunque, sì a un sano regionalismo, che preservi le tradizioni e le culture dei singoli territori, no ad un Paese a due velocità, con un'autonomia delle regioni che rischia di penalizzare il Mezzogiorno perché i diritti dello stato sociale, sanciti nella Costituzione in materia di sanità, istruzione, lavoro, ambiente, salute, assistenza, vanno garantiti in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale.

In particolare sull'istruzione, le ACLI, insieme ad importanti sindacati e associazioni, hanno promosso l'appello #RestiamoUniti per denunciare i rischi di una regionalizzazione del sistema di istruzione, che comporterebbe, tra l'altro, l'assunzione degli insegnanti a livello regionale. La scuola non è un semplice servizio, ma una funzione primaria garantita dallo Stato a tutti i cittadini italiani, quali che siano le regioni in cui risiedono, il loro reddito, la loro identità culturale e religiosa.

Occorre allora partire da alcuni punti fermi che delineano la tenuta del Paese nel suo insieme e poi definire le attribuzioni, tenendo presente che tutto deve avvenire attraverso un'equa ridistribuzione dei fondi, soprattutto per la scuola come per la sanità, con la massima attenzione rivolta a coloro che sono in difficoltà.

Cosa resterebbe dello Stato, se il Paese si muovesse secondo una cittadinanza differenziata e diseguale? Cosa ne sarebbe dei cittadini costretti a vedersi assottigliare giorno dopo giorno diritti fondamentali?

Basterebbe analizzare le esperienze a noi vicine, come in Spagna, dove, per dare più autonomia ai Paesi Baschi, ora si ritrovano con i moti di secessione della Catalogna o come la Brexit in Gran Bretagna, i cui esiti hanno mandato nel pallone un intero Paese.

Il quadro si fa ancora più confuso se si pensa che – dopo Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna -, in lista d'attesa per l'autonomia ci sono anche Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria e Campania. Ovvero mezza Italia. *Come e cosa diventeremmo?*

La questione delle autonomie regionali non deve trasformarsi nel 'festival dei particolarismi', nel frazionamento o nel separatismo, non può essere il grimaldello con cui scardinare la casa comune.

È quindi necessario e urgente aprire *sul tema del regionalismo un grande dibattito pubblico* perché è una questione non secondaria che riguarda troppo da vicino tutti i cittadini, e le ACLI, con il loro diffuso radicamento popolare sul territorio, sentono un supplemento di responsabilità.

Perché nella casa comune, vogliamo ancora sentirci tutti fratelli, e non fratellastri, nella nostra Italia.

Nota

(1) Art. 118: "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei princìpi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza…."(Fonte: https://www.senato.it/1025?sezione=136&articolo_numero_articolo=118)

Verso la secessione dei ricchi?

Gianfranco Viesti | 30 Giugno 2019

Il processo di attuazione dell'articolo 116 della Costituzione richiede una straordinaria attenzione, dato che le richieste di attuazione avanzate dalle regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna presentano rilevanti profili di criticità. Essi attengono a tre grandi ordini di questioni: il merito delle richieste, i meccanismi di finanziamento, i processi decisionali. Tali criticità sono tali da poter sostenere che siamo di fronte al pericolo di una vera e propria secessione dei ricchi…

Il processo di attuazione dell'articolo 116.3 della Costituzione in Italia richiede una straordinaria attenzione, dato che le richieste di attuazione avanzate dalle regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna presentano rilevanti profili di criticità. Essi attengono a tre grandi ordini di questioni: il merito delle richieste, i meccanismi di finanziamento, i processi decisionali. Tali criticità sono tali da poter sostenere che siamo di fronte al pericolo di una vera e propria "secessione dei ricchi" (G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Roma-Bari 2019).

Gli ambiti coperti dalle Intese sono straordinariamente vasti: esse sono in grado di modificare significativamente le concrete modalità di funzionamento del settore pubblico, e di erogazione di fondamentali servizi pubblici in Italia. La Regione Lombardia ha richiesto il trasferimento di 131 competenze legislative e amministrative. La richiesta del Veneto si sostanzia in un progetto di legge di 61 articoli. Esse coprono il più possibile (con qualche eccezione per l'Emilia-Romagna) tutti le materie dell'art.117 citate nell'art.116.3. Non si tratta, si potrebbe argomentare, di specifiche "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", ma del trasferimento di potestà assai estese e disparate. Un ridisegno dell'Italia; fino alla possibile configurazione di grandi regioni-stato.

La sola elencazione di dettaglio degli ambiti coperti dalle richieste necessiterebbe dunque alcune decine di pagine. Basti ricordare che essi toccano fra l'altro le attività produttive e le politiche per le imprese, il diritto allo studio universitario, le zone franche, la formazione specialistica in sanità, la definizione dei farmaci e lo stesso modello di Servizio

Sanitario (con i fondi integrativi regionali), le normative ambientali e sui rifiuti, la tutela del lavoro, la previdenza complementare, le energie rinnovabili, la ricerca scientifica, il governo del territorio, delle acque, del paesaggio, le politiche dei beni culturali, dello spettacolo, la protezione civile.

Vanno segnalate in particolare almeno le richieste delle regioni *Lombardia e Veneto* di trasferire al demanio regionale alcune fondamentali reti infrastrutturali. A parte gli effetti che questo potrebbe provocare sull'efficienza e sul funzionamento delle reti, è lecito chiedersi in base a quale criterio di equità la collettività nazionale dovrebbe far dono di parte del suo patrimonio, realizzato attraverso il contributo fiscale di tutti gli italiani, alle collettività regionali più ricche del paese. Inoltre, vanno segnalati gli estesi poteri di veto che acquisirebbero le amministrazioni regionali sulla realizzazione di nuove infrastrutture.

Discorso a parte merita la scuola. Le regioni Veneto e Lombardia (non l'Emilia-Romagna) chiedono di regionalizzare la principale infrastruttura immateriale del nostro, giovane e difficile, paese; dedicata alla formazione dei cittadini italiani. Essi richiedono competenza nelle "norme generali sull'istruzione"; il passaggio immediato dei dirigenti scolastici alle dipendenze della regione, canali e criteri differenti di reclutamento e condizioni normative ed economiche diverse per gli insegnanti, piena libertà nel riconoscimento e nel finanziamento delle scuole paritarie. Si tratterebbe di una scelta storica, di straordinario momento, per il nostro paese, e con effetti che si percepirebbero a lungo nel futuro: contro la quale sono ad esempio unitariamente schierati tutti i sindacati (anche delle regioni richiedenti), con motivazioni assai convincenti.

Nell'analisi del possibile impatto di questo trasferimento bisogna tener conto che, se talune competenze saranno concesse alle prime tre regioni, sarà molto difficile non concederle anche alle altre regioni. Si potrà determinare uno scenario complessivo davvero difficile da prevedere (e non più governato dai poteri nazionali). Un esempio ci viene dalle richieste della regione Liguria, che fanno esplicito riferimento alla "possibilità di determinare le tariffe autostradali" e ai tributi portuali, con ricadute incognite sui costi di utilizzo del porto di Genova per il sistema delle imprese.

Nell'insieme, si potrebbe configurare un assetto del paese *con due province autonome, quattro regioni a statuto speciale e molte altre, forse tutte, ad autonomia differenziata, ma con gradi e ambiti di autonomia ampi ma differenti* (si pensi scelte sulla scuola); e con poteri e competenze centrali ritagliate ai margini. In un quadro del genere, che non si ritrova in nessun paese del mondo, la realizzazione delle politiche pubbliche, la tutela dei diritti di cittadinanza, l'uniformità delle condizioni operative per le imprese potrebbero diventare problematici; potrebbe determinarsi non il "decentramento per alcuni, ma lo sgretolamento per tutti".

Sin dalle prime richieste, le regioni Lombardia e Veneto (non l'Emilia-Romagna) hanno mirato ad ottenere, con le competenze, risorse pubbliche molto maggiori rispetto a quelle oggi impiegate dalle amministrazioni centrali nei loro territori. Tutto ciò suggerisce grandissima attenzioni alle possibili ricadute sperequative delle richieste regionali.

Colpisce nelle Bozze di Intesa disponibili sul sito del Dipartimento per gli Affari regionali l'assenza di riferimenti alle disposizioni della legge 42/2009 sul federalismo fiscale. Ancor più colpisce che in riferimento alla determinazione dei fabbisogni standard vi sia solo un generico accenno ai livelli essenziali delle prestazioni previsti dall'articolo 117.2.m della Costituzione. La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni non può che precedere quella dei fabbisogni standard, dato che le fonti di finanziamento attribuite alle Regioni devono consentire l'integrale finanziamento dei LEP concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

La mancata fissazione dei LEP, può essere foriera di iniquità e contrasti; garantire risorse certe ad alcune regioni prima di fissare regole valide per tutti, può portare a frizioni nella determinazione degli stessi LEP (che sarà interesse egoistico delle collettività più ricche tenere al livello più basso possibile). Anche ciò considerato, appare iniqua la previsione per cui l'ammontare delle risorse assegnate, qualora non siano state adottati i fabbisogni standard, "non può essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse". Essa determina una garanzia per alcune regioni, ma non per altre; può portarle ad ostacolare, per proprio egoistico interesse, la determinazione dei fabbisogni standard potendo contare su una garanzia di maggiori risorse.

Il valore medio pro-capite è ben lungi da rappresentare un univoco criterio di equità. Né si ha la prova per la spesa scolastica, di gran la più rilevante nell'ambito delle richieste delle regioni (G. Viesti, Autonomie regionali differenziate e spese per l'istruzione scolastica, Etica ed Economia, 16.4.2019). Ci si riferisce, inoltre, all'articolo che disciplina la dinamica del gettito dei tributi compartecipati (che se superiore alla media nazionale viene attribuito alla regione, ma non viceversa; e all'art. 6 relativo al fabbisogno che rischia di determinare una riallocazione di risorse "da attingersi da fondi finalizzati allo sviluppo

infrastrutturale del paese" a favore delle regioni richiedenti.

Le tre regioni rappresentano il 40% del PIL italiano. Garantire loro previe compartecipazioni al gettito, di ampia dimensione, può ridurre significativamente le risorse disponibili per il Ministero dell'Economia per far fronte al debito pubblico italiano, che rimarrebbe a carico di tutti i contribuenti italiani; potrebbe porre tali risorse al riparo da programmi nazionali di revisione della spesa o da manovre di bilancio di emergenza per cui si dovesse rendere necessario un forte taglio di spesa. L'effetto combinato dell'autonomia regionale differenziata e flat tax, ad esempio, potrebbe essere assai asimmetrico fra gli italiani.

Si tratta di decisioni che potrebbero avere una influenza assai rilevante sul futuro del paese e dei suoi cittadini. Tale rilevanza suggerisce un processo deliberativo assai attento da parte del Parlamento, e di cui tutti i cittadini italiani siano il più possibile informati; un esame puntuale delle bozze delle Intese da parte del Parlamento, con potestà di emendarle. Così, ad esempio, per alcune delle tante richieste di carattere amministrativo, se ritenute opportune, si può provvedere con legge ordinaria: per le sole regioni richiedenti, o per tutte le regioni a statuto ordinario. Per altre materie, invece, di grandissima importanza per il futuro stesso del paese non può che essere il Parlamento la sede di un confronto approfondito, di merito: per salvaguardare i grandi pilastri della cittadinanza nazionale, a partire da istruzione e salute.

Il rischio principale è che le Intese possano limitarsi alla "mera elencazione delle materie interessate, essendo il testo delegificato rinviato ad atti successivi elaborati in sede di Commissioni Paritetiche, poi adottati con DPCM. Vale a dire processi decisionali ed atti che per loro natura si sottraggono ad ogni sorta di effettivo controllo sia in itinere (perché sottratti alle sedi collegiali parlamentari e governative) sia per il regime dell'atto finale (di natura incerta, ma in ogni caso difficilmente sindacabile sul piano giurisdizionale, ordinario e costituzionale)" (Cammelli).

Gli aspetti attuativi, successivi all'approvazione parlamentare, meritano altresì grande attenzione: per i grandissimi poteri previsti per Commissioni Paritetiche, per l'assenza di un termine, per l'impossibilità per Governo e Parlamento di rivedere le Intese senza l'assenso della regione interessata, per l'impossibilità – per i cittadini che lo ritenessero – di richiedere un referendum abrogativo, per il verosimile moltiplicarsi delle richieste da parte di altre regioni. Una volta avviato il processo è difficile prevederne l'evoluzione; può essere davvero un "salto nel buio". Appare indispensabile che Governo e Parlamento ne conservino il pieno controllo, anche attraverso apposite clausole nelle Intese che facciano salva la possibilità di rivederle.

Per approfondire: Gianfranco Viesti, Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale, Laterza, Roma-Bari 2019.

Autonomia differenziata: facile da rivendicare difficile da praticare

La Rivista, Numeri, Regionalismo differenziato e unità nazionale

Vincenzo Antonelli | 30 Giugno 2019

La strada intrapresa dalle regioni volta ad ottenere tutto e subito evoca, invece, un'autonomia più rivendicata che praticabile. Se l'ordinamento si muove verso la differenziazione a macchia di leopardo diventa necessario garantire l'unità e la coesione nazionale, l'ordito unitario del Paese…

Potrebbe giungere a breve all'importante tappa (anche se non conclusiva) della stipula di alcune intese tra il Presidente del Consiglio dei ministri e i rispettivi Presidenti di regione il percorso di differenziazione iniziato nel 2017 da tre regioni italiane (Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna).

Si tratta di un percorso avviato a seguito del positivo esito dei due referendum consultivi regionali del 2017 in Veneto e in Lombardia per rivendicare maggiori forme di autonomia, che avevano portato ad un primo negoziato con il governo centrale, cui si era aggiunta l'Emila Romagna, conclusosi il 28 febbraio 2018 con la sottoscrizione di intese preliminari, le cosiddette "preintese", tra il rappresentante del governo presieduto da Paolo Gentiloni e i presidenti delle regioni coinvolte.

L'avvento di una nuova compagine governativa a seguito delle elezioni del 4 marzo 2018 e gli impegni assunti nel "contratto di governo" hanno indotto le regioni a riaprire il negoziato. Se le preintese si limitavano a soli 5 settori materiali (politiche del lavoro, istruzione, salute, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, rapporti con l'Unione Europea), le nuove proposte di intese interessano nel caso del Veneto tutte le 23 materie evocate dall'art. 116 della Costituzione, 20 materie nel caso della Lombardia, mentre l'Emilia-Romagna si è limitata a circa 16 materie.

Questo percorso rappresenta *la prima attuazione di quanto previsto nel terzo comma dell'art. 116 della Costituzione*, introdotto nel 2001 con la riforma del titolo V. La disposizione costituzionale prevede la possibilità, attraverso un articolato processo che coinvolge regioni, enti locali, governo e parlamento nazionale, di attribuire a singole regioni "ulteriori forme e

condizioni particolari di autonomia" principalmente nelle cosiddette "materie concorrenti".

Ignorato per circa tre lustri, l'art. 116 della Costituzione è stato invocato nel 2017, anche a fronte della bocciatura referendaria della riforma costituzionale del 2016, per rilanciare la via italiana al federalismo. Una strada inesplorata, di cui non sono ben chiare le conseguenze sul complessivo sistema istituzionale ed amministrativo del Paese.

Nell'intenzione del riformatore costituzionale del 2001 vi era forse la volontà, a fronte della perdurante specialità che contraddistingue storicamente l'autonomia di alcune regioni, di prospettare forme "differenziate" dell'autonomia delle regioni ordinarie, da riconoscere – nell'ambito di un ampio elenco di materie – con scelte puntuali e circoscritte in considerazione soprattutto delle specifiche condizioni socio-economiche dei rispettivi territori.

La strada intrapresa dalle prime tre regioni, con la richiesta di maggiore e "particolare" autonomia in tutte o quasi le 23 materie indicate dall'art. 116 della Costituzione, va oltre l'intenzione del riformatore costituzionale del 2001 e finisce per configurare un vero e proprio "tertium genus" (sconosciuto dalla Costituzione) di regione da collocare tra le regioni speciali e quelle ordinarie: una nuova regione "differenziata". Una vera e propria eterogenesi dei fini se si pensa anche che quasi tutte le rimanenti regioni ordinarie in maniera emulativa hanno annunciato la volontà di mettere in moto la procedura prescritta dall'art. 116 della Costituzione. Il modello "ordinario" di regione corre, pertanto, il rischio di rappresentare una scelta residuale (limitata forse a solo due regioni, l'Abruzzo e il Molise). Non possiamo, pertanto, tacere il rischio che in tal modo venga messa in discussione l'attuale forma di stato e la tenuta unitaria della Repubblica.

Inoltre, il percorso avviato dalla tre regioni potrebbe alimentare un inedito antagonismo con le rimanenti regioni ordinarie e trasformare il federalismo italiano da cooperativo in concorrenziale.

Assistiamo, dunque, alla riedizione di una mai abbandonata "devolution", che dietro alla richiesta delle "ulteriori" competenze legislative finisce per estendersi a poteri e funzioni amministrative, tracciando e percorrendo una via alternativa alla distribuzione delle competenze amministrative prefigurata dall'art. 118 della Costituzione. Una scelta che potrebbe alimentare un neocentralismo regionale, un accentramento di compiti amministrativi nelle istituzioni regionali e di conseguenza un'ulteriore amministrativizzazione delle regioni.

Il negoziato in atto tra regioni e governo statale sembra essere caratterizzato da una bulimia regionale – giustificata dalla rivendicazione di maggiori poteri a fronte della costante riduzione dei finanziamenti, secondo l'adagio "meno soldi più poteri", con l'obiettivo di garantirsi un'"autosufficienza regionale" – e da un incerto e in alcuni casi remissivo approccio

del governo, più preoccupato di arginare le richieste regionali che proporre una visione unitaria ed equilibrata. In alcuni casi trapela la volontà dello stato centrale di accettare le richieste regionali per nascondere le proprie assenze ed inefficienze.

Debole appare al contempo la difesa dei vincoli unitari: a fronte della mancanza di un'espressa enunciazione delle disposizioni statali inderogabili, le intese affidano alle singole regioni l'individuazione delle disposizioni statali che dovranno perdere efficacia nei rispetti ordinamenti regionali. Prevedibile è sin d'ora la riapertura di un ampio contenzioso costituzionale tra stato e regioni, come avvenuto all'indomani della riforma costituzionale del 2001, e l'assunzione da parte della Corte costituzionale del ruolo e della responsabilità di arbitro delle competenze e dei conflitti.

Incerti appaiono altresì i prossimi passi che dovranno compiere le regioni e le istituzioni statali. Una volta stipulata l'intesa tra governo e singola regione, quest'ultima dovrà procedere (per alcuni ancor prima della sottoscrizione finale) all'assunzione del parere degli enti locali operanti nel territorio regionale. Successivamente il Parlamento dovrà esprimersi – sebbene sia incerta se l'iniziativa legislativa spetti alla regione o al governo – con una legge da approvare a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere. A tal riguardo dubbi avvolgono il potere dell'assemblea parlamentare di apportare modifiche alle intese stipulate.

Se la promozione delle autonomie, come sancito dall'art. 5 della nostra Costituzione, è un valore fondante dell'architettura istituzionale del nostro Paese dobbiamo interrogarci se sia possibile percorrere una strada diversa per dare attuazione all'art. 116 della Costituzione, scevra da ideologismi e da una "politicizzazione" dei processi costituzionali, soprattutto se l'ampliamento e la differenziazione dell'autonomia regionale tanto legislativa quanto amministrativa assumerà i caratteri della definitività, della irreversibilità. Infatti, a conclusione dell'iter disegnato dall'art. 116 della Costituzione potrebbe non essere più possibile tornare indietro.

In primo luogo per l'individuazione delle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" da attribuire alle singole regioni si dovrebbe muovere da un'analisi degli specifici e reali bisogni delle comunità e dei territori, e non da aprioristiche ed astratte rivendicazioni politiche. Quello che manca nel negoziato in corso è, infatti, un'adeguata "motivazione" delle richieste e l'attestazione della sostenibilità istituzionale, economica e sociale dei trasferimenti.

In secondo luogo sarebbe necessario valutare da parte del legislatore statale l'estendibilità delle soluzioni a tutte le regioni a prescindere dal ricorso alle procedure fissate dall'art. 116 della Costituzione. Le misure migliorative andrebbero condivise con l'intero sistema regionale.

In terzo luogo si dovrebbe procedere (finalmente) all'attivazione degli strumenti chiamati a garantire la tenuta unitaria del sistema: l'individuazione nei diversi settori dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, l'enucleazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, la chiarificazione dei rapporti finanziari tra centro e territori, la declinazione dei poteri sostitutivi. In realtà sarebbe logico e ragionevole subordinare alla previa attivazione degli strumenti "unitari" nelle diverse materie il riconoscimento alle regioni di spazi di più ampia autonomia. Del tutto inesplorato è, altresì, il rapporto tra l'ordinamento regionale e quello dell'Unione europea a seguito dell'ampliamento dell'autonomia legislativa di alcune regioni.

In quarto luogo sarebbe opportuno assicurare progressività al percorso di differenziazione dell'autonomia regionale. Un percorso graduale – e circoscritto nel tempo – che permetta di valutare nel tempo gli effetti dell'ampliamento delle competenze regionali, soprattutto in alcuni settori, come quello sanitario, nei quali sono già stati sperimentati e si sono consolidati processi di regionalizzazione.

La strada intrapresa dalle regioni *volta ad ottenere "tutto e subito" evoca, invece, un'autonomia più rivendicata che (praticata e) praticabile*. Se l'ordinamento si muove verso la differenziazione a macchia di leopardo diventa necessario garantire l'unità e la coesione nazionale, l'ordito unitario del Paese.

Quello che manca è certamente il punto di vista del cittadino, la promozione di una cittadinanza nazionale in virtù della quale le differenze costituiscono il punto di partenza e non di arrivo, le differenze sono superate dalla garanzia dei medesimi diritti a tutte le persone e dalla solidarietà reciproca tra i territori.

Il regionalismo differenziato: problemi e prospettive

Marco Olivetti | 30 Giugno 2019

L'autonomia differenziata può essere un volano per il sistema delle autonomie, ma da sola non basta. E' tutto il cantiere delle autonomie che va riaperto, nella consapevolezza che il percorso non sarà facile anzitutto per la scarsità delle risorse finanziarie disponibili, dato l'elevato debito pubblico, i vincoli europei e l'impossibilità di aumentare le imposte. Ma l'interesse nazionale è più che mai connesso ad un sistema delle autonomie vitale e funzionale, al nord come al sud, nel quadro dell'unità della Repubblica e nella prospettiva della valorizzazione delle differenze...

Premessa

Dopo la formazione del governo Conte, la questione del regionalismo differenziato ha acquisito una posizione centrale nel dibattito politico sull'evoluzione del sistema italiano delle autonomie territoriali. Addirittura, nei resoconti giornalistici della vicenda non è raro sentir parlare della questione qualificandola come quella dell'autonomia *tout court*, come se l'Italia non vantasse una ormai radicata tradizione municipalistica e regionalistica, che costituisce, fra l'altro, uno dei tratti caratterizzanti del sistema creato dalla Costituzione del 1947.

Per quanto assurda, tuttavia, l'identificazione fra il regionalismo differenziato e il regionalismo nel suo insieme (o addirittura con l'autonomia), può essere spiegata per almeno quattro ragioni.

In primo luogo, va ricordata la lunga eclissi del principio autonomistico nella realtà costituzionale italiana dell'ultimo decennio, in cui la crisi economica ha prodotto dinamiche centralizzatrici, che hanno esasperato le logiche centripete che da sempre hanno attraversato, assieme a quelle centrifughe, il regionalismo italiano, con la conseguenza che l'autonomia differenziata si presenta oggi come un modo per far ripartire il sistema regionale nel suo insieme.

In secondo luogo, la procedura prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione italiana, che prevede appunto l'autonomia differenziata, si presta a letture ed utilizzazioni talmente varie da poter essere ritenuta una vera e propria pagina bianca [1], tutta da scrivere con la sua applicazione: di qui l'incertezza sulla sua portata e sulla sua adeguata collocazione nella «Repubblica delle autonomie».

In terzo luogo, la differenziazione è un esito necessario di qualsiasi sistema regionale e federale, che consiste nel riconoscere una sfera di autonomia legislativa ed amministrativa alle Regioni (o agli Stati membri di uno Stato federale), dal cui esercizio discende inevitabilmente una differenziazione normativa o amministrativa fra i diversi enti territoriali autonomi.

Infine, non si può non vedere che oggi i negoziati fra governo e regioni sulle intese volte a concedere loro nuove forme e condizioni di autonomia hanno riaperto la grande questione irrisolta che ha tradizionalmente condizionato, se non bloccato, l'evoluzione del regionalismo italiano: la questione meridionale, che costituisce poi l'altro lato della medaglia della questione settentrionale, cui l'autonomia differenziata vorrebbe in qualche modo dare risposta. Anche da questo punto di vista il sistema delle autonomie nel suo insieme viene chiamato in causa.

Il regionalismo differenziato di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione

Una delle principali novità della riforma del titolo V, approvata nel 2001 [2], fu l'introduzione nell'art. 116, che originariamente disciplinava l'autonomia delle Regioni a statuto speciale, di un terzo comma, volto a consentire il conferimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia *anche alle Regioni ordinarie*, nelle forme e nei modi regolati dallo stesso comma. Per questo meccanismo si è parlato di "regionalismo differenziato" [3].

L'art. 116, terzo comma, individua anzitutto le *materie* nelle quali le Regioni possono richiedere l'autonomia differenziata. Si tratta di 23 materie, molto diverse fra loro, che includono tutte gli oggetti di competenza legislativa concorrente fra Stato e Regioni ordinarie (art. 117, terzo comma) e di tre materie di competenza legislativa esclusiva statale (art. 117, secondo comma).

Gli oggetti inclusi nel catalogo delle competenze concorrenti sono assai rilevanti, ma si tratta di sfere di competenza sulle quali il titolo V già riconosce alle Regioni il potere di legiferare ed eventualmente anche di amministrare: dunque ciò che l'autonomia differenziata dovrebbe permettere è la riduzione dei poteri unitarizzanti posti in capo allo Stato. Del resto, la competenza concorrente – nella quale, per la legislazione, allo Stato spetta stabilire i principi fondamentali e alla Regione adottare, nel limite dei principi statali, le norme di

sviluppo o dettaglio – porta con sé una intrinseca flessibilità, essendo assai arduo predeterminare con chiarezza cosa sia principio (e dunque fin dove possa arrivare lo Stato) e cosa sia dettaglio (e cosa sia quindi riservato alle Regioni).

Quanto alle materie, esse includono fra l'altro l'istruzione, la tutela della salute, la tutela e la sicurezza del lavoro, la protezione civile, il governo del territorio, la previdenza complementare e integrativa, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, la ricerca scientifica e tecnologica a sostegno dell'innovazione per i settori produttivi, le professioni assieme a porti e aeroporti civili, produzione e distribuzione e trasporto nazionale dell'energia, grandi reti di trasporto e navigazione, e molto altro ancora. Le materie di competenza esclusiva statale «devolvibili» alle regioni sono invece tre: l'organizzazione della giustizia di pace, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e le norme generali sull'istruzione.

Per l'incremento dell'autonomia regionale in tali materie, l'art. 116, terzo comma, prevede una *procedura* abbastanza dettagliata: (a) anzitutto deve esservi una *richiesta della Regione* interessata; (b) è poi necessario che siano *sentiti gli enti locali* della Regione; (c) Deve quindi essere raggiunta una *intesa* fra la Regione ed il governo nazionale; (d) sulla base di tale intesa, il Governo dovrà presentare un disegno di legge, che (e) dovrà essere approvato dalle due Camere a maggioranza assoluta.

L'art. 116, terzo comma, aggiunge un ulteriore requisito: la differenziazione deve rispettare i principi previsti dall'art. 119 Cost. sull'autonomia finanziaria. Ciascuno di questi requisiti contribuisce a collocare il regionalismo differenziato nel sistema.

a) L'iniziativa regionale rimette l'eventuale attivazione della differenziazione regionale nel *quantum* delle sue competenze ad una volontà della regione stessa, che desideri ampliare la sua sfera di autonomia, nella consapevolezza di poter meglio gestire ulteriori funzioni, al servizio della propria comunità di cittadini. L'iniziativa è rimessa agli organi di governo della Regione, vale a dire alla Giunta, verosimilmente con il consenso dell'organo rappresentativo regionale, mentre non è necessario che nella decisione siano coinvolti direttamente i cittadini della Regione. I referendum consultivi indetti per il 22 ottobre 2017 in Lombardia ed in Veneto non erano dunque un requisito giuridicamente necessario: il ricorso ad essi, tuttavia, fu utilizzato dai rispettivi governi regionali come argomento per sostenere con il consenso popolare la richiesta di una autonomia più ampia. Diversamente, la Regione Emilia-Romagna preferì attivare la richiesta senza coinvolgere la cittadinanza in un referendum.

b) E' invece obbligatoria la consultazione degli enti locali della Regione interessata, vale a dire dei Comuni e delle Province (mentre è facoltativa la consultazione di enti locali infraregionali di natura non territoriale, come università e Camere di commercio). Diverse sono le forme in cui tale consultazione può avere luogo e anche il momento in cui essa può

essere effettuata. La sua funzione dimostra la necessità di ancorare l'iniziativa di richiedere l'ampiamento dell'autonomia alle esigenze del sistema degli enti territoriali di una data Regione e non solo dell'ente regionale e della maggioranza politica in essa esistente in un dato momento storico.

c) La Regione interessata può dunque richiedere al governo l'apertura delle trattative ai sensi dell'art. 116, terzo comma. Il negoziato si svolge con il Dipartimento affari regionali della Presidenza del Consiglio e con i ministeri interessati, a seconda delle materie su cui venga richiesto dalla Regione un supplemento di autonomia. Può trattarsi anche di negoziati piuttosto complessi, come è in effetti accaduto sia nel 2017-18, sia nel 2018-19 fra le Regioni Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia ed i governi nazionali rispettivamente guidati da Paolo Gentiloni e da Giuseppe Conte: ciò dipende sia dall'ampiezza delle materie coinvolte, sia dal modo in cui la Regione intende ampliare la propria autonomia, oltre che dal grado di sensibilità politica delle questioni coinvolte.

d) Il negoziato ha il suo sbocco nella conclusione di un'intesa fra il Governo e la Regione interessata: il raggiungimento di tale intesa – così come lo stesso avvio delle trattative – rientra nella piena disponibilità politica della Regione interessata e del Governo, che possono in qualsiasi momento ritirarsi dalle trattative senza che ciò produca altre conseguenze che la responsabilità politica per la scelta fatta. L'intesa, di per sé, non produce tuttavia alcun effetto: perché essa diventi vincolante nel suo contenuto, occorre che essa sia tradotta in legge.

e) L'ultima parola nel procedimento di differenziazione spetta quindi alle due Camere del Parlamento nazionale, chiamate ad approvare la legge rinforzata idonea a conferire forza giuridica alle intese fra Governo e regione interessata. La funzione del Parlamento è quella di garantire l'armonizzazione fra il punto di vista particolare incorporato nelle intese e l'interesse generale della nazione. E la Costituzione sottolinea la peculiarità della legge di differenziazione come «legge di sistema» richiedendo, per la sua approvazione, la maggioranza assoluta in entrambe le Camere. Trattandosi di una legge chiamata ad approvare un atto che ha origine all'esterno del Parlamento e che ha natura bilaterale (l'intesa), risulta problematico che essa sia emendabile dalle due Camere [4] allo stesso modo in cui lo sono, in generale, i disegni di legge (ma non quelli, appunto di approvazione, come quello di approvazione delle intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, di approvazione del concordato, di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e, in passato, di approvazione degli statuti delle Regioni ordinarie, i quali, essendo basati su un atto bilaterale fra lo Stato ed un'altra entità non sono invece emendabili). Tale questione è stata molto discussa, in vista della prossima presentazione in Parlamento dei disegni di legge recanti la differenziazione regionale sui quali ha negoziato il governo Conte, anche in quanto i regolamenti parlamentari non contengono indicazioni specifiche sul procedimento da seguire

per l'approvazione delle leggi di differenziazione.

L'applicazione dell'art. 116, terzo comma

La procedura per l'attivazione del regionalismo differenziato fu percepita sin dal 2001 come una delle novità di maggiore potenzialità della riforma del titolo V. Ciononostante, essa è rimasta per lungo tempo quasi solo sulla carta. Alcuni tentativi molto timidi di metterla in moto furono posti in essere fra il 2006 e il 2008, con alcune iniziative provenienti dalla Regione Lombardia e un disegno di legge generale volto a chiarificare la procedura da seguire, predisposto nel 2007 dal II governo Prodi, ma mai presentato in Parlamento [5].

Dal canto loro, alcune Regioni del nord governate da Giunte di centro-destra (soprattutto da quando esse sono guidate da Presidenti leghisti) hanno più volte invocato l'utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, come strumento per accedere ad una autonomia speciale. Nel caso del Veneto, il riferimento alla specialità regionale di cui godono le due regioni confinanti – Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia – soprattutto in ragione di un regime finanziario più favorevole, è ormai un elemento costante almeno dagli anni novanta. Tuttavia la politica leghista su questo tema ha oscillato fortemente fra la rivendicazione di maggiore autonomia nei momenti in cui la Lega si trovava all'opposizione a livello nazionale e l'accettazione dello *status quo* nelle fasi in cui (2001-06 e 2008-11) il partito era parte della coalizione di governo di centro-destra a Roma.

Nel 2014 la giunta regionale veneta guidata da Zaia ha impresso una accelerazione alle proprie domande di autonomia, approvando alcune leggi regionali volte a convocare una serie di referendum, finalizzati, rispettivamente, a sottoporre al corpo elettorale veneto, l'indipendenza della Regione, l'accesso all'autonomia speciale e la richiesta di autonomia differenziata. Particolarmente grave era l'inserimento della questione dell'indipendenza fra gli oggetti della consultazione, dato il carattere eversivo dell'ordine costituzionale di tali quesiti, in evidente contrasto con il principio di unità e indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 della Costituzione.

Ma il quesito indipendentista risentiva anche di una pulsione imitativa di altre consultazioni simili, come quella effettivamente realizzata in Scozia nel 2014 o quella tentata illegalmente in Catalogna nel 2017.

Le leggi venete, però, vennero impugnate dal Governo statale davanti alla Corte costituzionale, la quale, con la sent. n. 118/2015, dichiarò l'illegittimità costituzionale delle norme che prevedevano la convocazione dei referendum sull'indipendenza e sull'autonomia speciale, ma ritenne non incompatibile con la Costituzione il quesito referendario volto a consultare l'elettorato veneto sulla richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di

autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

Dopo alcune esitazioni, la giunta regionale veneta indisse tale referendum (di carattere consultivo) per il 22 ottobre 2017, giocando fra l'altro sull'anniversario del plebiscito per l'annessione del Veneto all'Italia dopo la Terza guerra di indipendenza. Al Veneto si affiancò la regione Lombardia, che convocò per lo stesso giorno un analogo referendum consultivo, pur con alcune differenze nella formulazione del quesito referendario, fra le quali l'espresso riferimento all'unità nazionale come quadro della richiesta di autonomia. Il risultato favorevole all'autonomia dei referendum lombardo e veneto (molto più alto in questo secondo caso, sia per l'elevata partecipazione al voto, sia per la schiacciante maggioranza favorevole) è stato utilizzato dai Presidenti delle due Regioni come base per richiedere al Governo l'inizio delle trattative per giungere ad una intesa con tali regioni ai sensi dell'art. 116, terzo comma.

Nel frattempo, pur senza utilizzare la via referendaria (che come si è detto sopra non è una fase necessaria della procedura di differenziazione), una richiesta di attivazione dell'art. 116, terzo comma, venne presentata al governo dalla Regione Emilia-Romagna, che, dopo un'ampia consultazione degli enti locali infraregionali e della società civile, elaborò un progetto di ampliamento dell'autonomia regionale ed avviò effettivamente i negoziati con il governo nell'autunno 2017. Il governo Gentiloni, in particolare attraverso il sottosegretario per gli affari regionali Gianclaudio Bressa, avviò effettivamente le trattative con la Regione Emilia-Romagna, alla quale, dopo i referendum del 22 ottobre, si aggiunsero la Lombardia ed il Veneto.

Le trattative ebbero luogo parallelamente, Regione per Regione, ma in maniera contestuale e su binari molto simili. Il governo nazionale, infatti, da un lato rifiutò come estranea all'art. 116, terzo comma, la richiesta di trattenimento a livello regionale dei nove decimi del gettito fiscale riscosso sul territorio della Regione (richiesta dal Veneto e utilizzata dal Presidente Zaia come bandiera della campagna referendaria) e dall'altro impose che le trattative per l'autonomia differenziata si concentrassero su alcune materie, invece che su tutta la gamma delle materie possibili ai sensi dell'art. 116, terzo comma. Anche in ragione della prossimità della fine della XVII legislatura (che avrebbe reso evidentemente impossibile giungere all'approvazione parlamentare delle intese prima delle elezioni), il governo nazionale ritenne infatti di utilizzare le intese come un progetto sperimentale, limitato a specifiche funzioni, per lo più amministrative, in cinque ambiti materiali: lavoro, salute, ambiente, istruzione e politiche europee. La finalità era sperimentare la differenziazione e, al tempo stesso, far ripartire la dinamica del sistema delle autonomie, bloccata nei lunghi anni della crisi economica e del centralismo che essa ha generato.

Le tre Regioni finirono per accettare il quadro della «trattativa Bressa», resa non

facile anche dalla resistenza dei ministeri di settore. Il 28 marzo 2018 – a pochi giorni dalle elezioni legislative del 4 marzo – furono sottoscritti a Palazzo Chigi tre accordi preliminari alle intese, firmati dal Sottosegretario Bressa e dai Presidenti di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia, Bonaccini, Zaia e Maroni. In tal modo, l'articolo 116, terzo comma, non veniva reso operativo, ma era in qualche modo scongelato: l'evoluzione successiva era rimessa alle dinamiche politiche che sarebbero uscite dalle elezioni. E' evidente che lo schema della trattativa del 2017-2018 richiedeva, per essere sviluppata in seguito, un certo grado di continuità politica, vale a dire la sopravvivenza – sia pure con dati numerici ben diversi da quelli degli anni 2013-18 – di un bipolarismo dominato dalle forze moderate di centro-destra e di centro-sinistra, con la Lega coinvolta attraverso i suoi presidenti regionali in Veneto e in Lombardia. Com'è noto, questo quadro politico è stato semplicemente spazzato via dalle elezioni del 4 marzo 2018, che hanno visto una chiara prevalenza delle forze di sensibilità populista, e dalla successiva (faticosa) formazione del governo «giallo-verde», presieduto da Giuseppe Conte.

Il governo Conte e l'autonomia differenziata

Fra i pilastri programmatici del nuovo governo, all'autonomia differenziata venne riconosciuto uno spazio prioritario. Essa fu inclusa nel contratto di governo sottoscritto dai leaders di Lega e Cinquestelle e posto alla base del governo Conte, formatosi il 1° giugno 2018. Alla guida del Dipartimento Affari Regionali fu preposto un ministro leghista veneto, la senatrice Erika Stefani.

Le premesse politiche per l'autonomia differenziata sembravano dunque poste con chiarezza e già nel corso del mese di luglio il ministro avviò formalmente le trattative con la «delegazione trattante» della Regione Veneto, guidata dal Presidente Zaia, che aveva tempestivamente predisposto un progetto di attuazione dell'art. 116, terzo comma, imperniato su una legge nazionale e sul ricorso alla delegazione legislativa e, soprattutto, operativo rispetto a tutte le 23 materie cui l'art. 116 terzo comma può riferirsi.

La trattativa, tuttavia, si è ben presto rivelata assai più complessa di quanto, forse, gli stessi attori inizialmente prevedevano. Se le parti più critiche della richiesta del Veneto (il trattenimento sul territorio dei nove decimi degli introiti fiscali percepiti sul territorio; il ricorso alla legge delega, che avrebbe spostato la esatta determinazione delle materie devolute a decreti delegati adottati dal governo, deparlamentarizzando così il procedimento di attuazione dell'autonomia differenziata; l'integrale regionalizzazione delle 23 materie evocate dall'art. 116, terzo comma) sono state rapidamente abbandonate o drasticamente ridimensionate, la questione del regionalismo differenziato si è ben presto rivelata una delle principali pietre di inciampo del cammino del governo Conte. Anche in una variante ridimensionata rispetto alle richieste iniziali, l'autonomia differenziata poneva infatti rilevanti

sfide all'organizzazione dello Stato e ai due partners della coalizione di governo. Infatti, il Movimento Cinquestelle, espressione soprattutto dell'elettorato meridionale (e in particolare dei settori statalisti ed assistenzialisti di questo), si è ben presto dimostrato ostile a vari aspetti dell'autonomia differenziata. I nodi principali hanno finito per essere tre: la regionalizzazione del personale scolastico, il passaggio alla Regione veneto della gestione di porti, aeroporti ed autostrade, la definizione delle modalità di finanziamento.

La difficoltà della trattativa, del resto, non doveva sorprendere. Essa dipende dall'abbandono della logica gradualistica e sperimentale che aveva ispirato gli accordi preliminari firmati dal Sottosegretario Bressa il 28 febbraio 2018 e dalla logica del «tutto e subito», per quanto in più punti temperata, che i presidenti leghisti (in particolare quello veneto) hanno imposto ai negoziati. Anche se ciò che il Veneto stava negoziando sui tavoli ministeriali romani era assai meno di quanto il Presidente veneto aveva promesso in campagna elettorale per il referendum del 2017 (niente autonomia speciale, niente nove decimi del gettito fiscale, niente tutto e subito), proprio quelle richieste iniziali erano elevate a spauracchio dell'opposizione che iniziava a levarsi, soprattutto nell'Italia meridionale, attorno allo slogan – a suo modo non meno estremista della propaganda del presidente Zaia – della «secessione dei ricchi». In questo quadro le trattative hanno proceduto con difficoltà, arrivando in Consiglio dei ministri dapprima a febbraio [6] e poi a maggio [7], in un contesto di scarsa trasparenza, nel quale i negoziati trilaterali fra il Dipartimento affari regionali, le regioni interessate e i ministeri di settore coinvolti dalle materie di cui si chiedeva la parziale o totale devoluzione alle Regioni erano condizionati dagli alti e bassi del governo Conte e dalle tumultuose relazioni fra i due partiti che lo sostengono. A tratti, l'autonomia è sembrata essere una possibile pietra di inciampo, il *casus belli* su cui il governo giallo-verde avrebbe potuto cadere.

L'annuncio – il 19 luglio 2019 – dell'esclusione dall'oggetto delle intese *della materia istruzione* e, quasi sicuramente, della gestione delle infrastrutture, ha segnato uno dei (tanti) momenti di alta tensione nell'esecutivo. Tuttavia, la trattativa non si è interrotta e la possibilità che le intese arrivino alla fine in Parlamento, verosimilmente dopo la pausa estiva del 2019, resta aperta al momento in cui si licenziano queste brevi note.

Conclusioni provvisorie

Riflettendo su questo scenario, tuttora in pieno movimento, senza che sia possibile prevedere se l'autonomia differenziata resterà un miraggio o se si tradurrà in norme giuridiche, con tutte le conseguenze per le amministrazioni ed i servizi ai cittadini, quali valutazioni sono possibili? Occorre forse riprendere alcuni dei rilievi introduttivi, muovendo da ciò che l'autonomia differenziata non è, per tentare di ragionare su ciò che essa potrebbe essere nello specifico contesto attuale.

L'autonomia differenziata non è una via surrettizia per la secessione leggera. Non è neppure un percorso per la devoluzione finanziaria, vale a dire per la canalizzazione di risorse supplementari verso alcune Regioni. Non è, infine, un surrogato dell'autonomia speciale, vale a dire uno statuto speciale in tutto salvo che nel nome. La responsabilità della Lega (e in particolare del presidente regionale veneto) è stata cavalcare queste ambiguità, in maniera certo efficace per la sua legittimazione sul suo territorio e benefica in termini di consenso elettorale, ma alla lunga poco produttiva per la generazione di un consenso nazionale sull'autonomia differenziata.

Al tempo stesso, tuttavia, occorre riconoscere *che l'autonomia differenziata può essere molto utile come via per far ripartire le logiche autonomistiche del sistema costituzionale italiano*, implicite nella riforma del 2001, ma largamente depotenziate dal modo in cui essa è stata implementata, sia da parte del legislatore nazionale – il quale, dopo il 2001, ha continuato a legiferare come se la riforma costituzionale non fosse stata approvata e come se lo Stato fosse competente su ogni materia – sia da parte della Corte costituzionale, la quale ha avallato quasi tutte le esondazioni competenziali di cui il legislatore centrale si è reso responsabile. La crisi economica post-2010 ha fatto il resto.

Ora, l'art. 116, terzo comma, può essere un modo – non certo l'unico, forse neanche il migliore, ma comunque un modo – *per rileggere l'articolazione delle competenze statali e regionali* nell'ampia gamma delle materie di competenza concorrente in maniera più «amichevole» verso il regionalismo e le autonomie, ovviamente nel quadro dell'unità dello Stato e dell'indivisibilità della Repubblica. Essa può essere utilizzata, in ciascuna materia, per aprire spazi di scelta autonoma alle Regioni, in modo che esse rispondano in maniera adeguata alle esigenze dei loro territori. Ciò richiede che le Regioni si attivino non tanto per sollevare bandiere o per una riedizione in chiave lillipuziana di una sorta di volontà di potenza, tentando di scimmiottare lo Stato d'*antan*, ma per individuare i punti in cui il progetto autonomistico, già implicito nella Costituzione del 1947 e poi fortemente sviluppato dalla riforma costituzionale del 2001, si è sclerotizzato.

L'art. 116, terzo comma, consente che ciò accada Regione per Regione. Vi è qui, senza dubbio, il rischio di soluzioni disfunzionali, soprattutto per lo Stato centrale, che potrebbe vedersi ridotto ad operare «a macchia di leopardo», mantenendo alcune funzioni per alcune regioni e perdendole per altre. Ma vi è anche la grande opportunità di procedere con passi e tempi diversi a seconda della capacità dei territori di attivarsi con maggiore efficienza e a seconda delle domande locali. Da questo punto di vista, lo spirito di mera resistenza all'innovazione, basata sulla paura del nuovo e delle capacità altrui che emerge da molte prese di posizione delle classi dirigenti meridionali, vecchie e nuove, è criticabile, dal punto di vista dell'unità nazionale, proprio come le istanze di autonomia irresponsabile di cui talora si sono fatti portavoce alcuni dirigenti leghisti di amministrazioni dell'Italia

settentrionale.

L'unità e l'indivisibilità della Repubblica restano beni di rilevanza suprema anche con l'avanzare del XXI secolo: ma essi sono messi in pericolo forse più da chi si oppone allo sviluppo del principio autonomistico che da chi ne chiede l'implementazione. Una Repubblica delle autonomie è infatti un'esigenza costituzionalmente necessaria proprio per preservare l'unità, nella consapevolezza che la questione settentrionale e la questione meridionale vanno affrontate valorizzando le differenze al servizio di una unità che non può che essere molteplice.

Del resto, la differenziazione, anche in forme poco virtuose, è già una realtà in Italia e non è prodotta dall'applicazione del principio autonomistico. Proprio i recenti risultati dei test Invalsi, resi noti ad inizio estate 2019 – pur con tutta la prudenza che misurazioni di questo tipo richiedono – dimostrano che se il problema dell'Italia è senza dubbio una crescita del divario fra nord e sud, la causa di tale divario non è certo la regionalizzazione del Paese o l'attribuzione di determinate competenze amministrative (e in taluni casi legislative) alle Regioni o l'aumento delle funzioni degli enti locali minori. L'istruzione, infatti, è al momento una funzione gestita dallo Stato centrale, mediante il Ministero dell'Istruzione e le sue diramazioni periferiche: eppure proprio in una funzione gestita a livello nazionale con regole eguali sul territorio e con un personale reclutato con regole nazionali, emerge la differenza di qualità del sistema nelle diverse parti del Paese. Conclusione inevitabile: più Stato e meno autonomie non vuol necessariamente dire più eguaglianza fra i diversi territori. Non è certo dimostrato con ciò il contrario (cioè che più autonomia voglia dire più eguaglianza), ma questo punto di partenza non dovrebbe essere dimenticato.

L'ultima parola non può che essere dedicata alla questione del finanziamento *delle funzioni che possano eventualmente essere oggetto di autonomia differenziata* (così come, più in generale al tema del finanziamento del sistema degli enti territoriali, anche al di fuori della differenziazione). Una volta rimossa l'ideologia del residuo fiscale e la pretesa a trattenere sul territorio gran parte del gettito fiscale ivi percepito (che comporterebbe, forse, una crisi fiscale radicale dello Stato italiano, nelle condizioni attuali), e una volta affermato che l'art. 116 terzo comma non è la via per la pura devoluzione fiscale, ma semmai per il trasferimento alle regioni di funzioni amministrative e legislative e, di conseguenza, delle risorse finanziarie già oggi necessarie a esercitarle, resta il problema dell'unità di misura da utilizzare per supportare la differenziazione mediante risorse finanziarie adeguate, che continuerebbero ad essere riscosse a livello nazionale.

Qui tornano in gioco una serie di nodi che rendono necessario riprendere il c.d. federalismo fiscale, la definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali, il ruolo delle province, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire in

maniera uniforme su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera m) e tutto ciò che l'attuazione della riforma del titolo V del 2001 avrebbe comportato e che invece dorme in un sonno profondo da oltre un decennio.

In sintesi: l'autonomia differenziata può essere un volano per il sistema delle autonomie, ma da sola non basta. E' tutto il cantiere delle autonomie che va riaperto, nella consapevolezza che il percorso non sarà facile anzitutto per la scarsità delle risorse finanziarie disponibili, dato l'elevato debito pubblico, i vincoli europei e l'impossibilità di aumentare le imposte. Ma l'interesse nazionale è più che mai connesso ad un sistema delle autonomie vitale e funzionale, al nord come al sud, nel quadro dell'unità della Repubblica e nella prospettiva della valorizzazione delle differenze.

* Questo articolo verrà pubblicato nel prossmo numero di Sindacalismo. Rivista trimestrale di studi sulla rappresentanza del lavoro nella società globale diretta da Andrea Ciampani (Rubbettino).

Note

[1] Riprendo qui la celebre definizione di Livio Paladin per mettere in evidenza la genericità del riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni nell'art. 117 della Costituzione, testo originario: cf. L. Paladin, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amministrativo*, 1971, III, p. 39

[2] Per un quadro generale sul regionalismo italiano nella sua configurazione originaria, prima della riforma del 2001, si v. A. D'Atena, *Regione*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, p. 317 ss.; sulla riforma del titolo V si v. M. Olivetti, T. Groppi (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*. *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001 (e II ed. 2003); per una ricostruzione organica del regime attuale v. A. D'Atena, *Diritto regionale*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2018.

[3] Questa è in effetti la denominazione più diffusa: cos, già prima della riforma del titolo V, L. Antonini, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000. Questa locuzione è utilizzata anche da F. Palermo, *Il regionalismo differenziato*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La repubblica delle autonomie*, II ed., Giappichelli, Torino, 2003, p. 55 ss.; D. Dominici, G. Falzea, G. Moschella (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Giuffrè, Milano, 2004; F. Cortese, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e*

prospettive, tra regola ed eccezione, in *Le Regioni*, 2017, n. 4, p. 691-692, nt. 4; S. Agosta, *L'infanzia «difficile» (…ed un'incerta adolescenza) del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in E. Bettinelli, F. Rigano (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 314 ragionava invece di «clausola di differenziazione». Peraltro con riferimento all'art. 116, 3° comma, si sono proposte altre denominazioni, come «clausola di asimmetria» (S. Mangiameli, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 140 ss. e Id., *Appunti a margine dell'articolo 11, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2007, n. 4, p. 664), di «clausola di differenziazione» (A. M. Poggi, *Esiste nel titolo V un «principio di differenziazione» oltre la «clausola di differenziazione» del 116 comma 3?*, in A. Mastromarino, J.M. Castellà Andreu (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 27 ss.), «semispecialità» regionale (A. Cariola, F. Leotta, *Art. 116*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Utet, Torino, 2006, p. 2193), «specialità diffusa» (G. Demuro, *Regioni ordinarie e regioni speciali*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 47; F. Salvia, *Autonomie speciali e altre forme di autonomia differenziata*, in *Diritto e Società*, 2002, p. 460) «speciale specialità di singole regioni ordinarie» (G. Falcon, *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 11), «accesso delle Regioni ordinarie all'autonomia speciale» (A. D'Atena, *Diritto regionale*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2019, p. 287), «specializzazione dell'autonomia regionale» (A. Ruggeri, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2008, n. 1, p. 21 ss.), «regionalismo a più velocità» (E. De Marco, *Qualche interrogativo su un «regionalismo a più velocità»*, in *Quad. cost.*, 2003, p. 353 ss.) o «autonomia regionale ponderata» (R. Toniatti, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano***,** in *Le Regioni*, 2017, n. 4, p. 641).

[4] Sull'esame parlamentare della legge di differenziazione rinvio a M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in www.federalismi.it, 20.3.2019.

[5] Al riguardo si v. gli interventi pubblicati su *Le istituzioni del federalismo*, 2008, n. 1.

[6] Per un esame critico dei contenuti delle bozze di intese rese note in febbraio si v. F. Pallante, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in www.federalismi.it, 20.3.2019.

[7] Per il testo delle intese reso noto a maggio 2019 si v.

https://www.roars.it/online/ecco-le-bozze-segrete-del-regionalismo-differenziato-quale-futuro-per-scuola-e-universita/.

Autonomie differenziate e unità nazionale

La Rivista, Numeri, Regionalismo differenziato 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.

Regionalismo differenziato: questione aperta

Nicola Antonetti | 30 Giugno 2019

Sul tema dell'autonomia differenziata, accanto alle varie difficoltà, ne emerge almeno un'altra di carattere procedurale, ma pur sempre sostanziale per il nostro sistema democratico: l'attuale contrattazione Governo-Regioni sulla riforma non solo rischia di rimanere molto opaca nelle sue premesse e nei suoi fini, ma di fatto fa prevedere una compressione del ruolo del Parlamento che nella nostra Repubblica rimane il luogo dove si forma e si sviluppa la volontà politica

Da un anno e mezzo al centro del dibattito politico nazionale prevalgono argomenti relativi allo svolgersi di indirizzi economici e finanziari, spesso in conflitto tra loro, e di (pericolose) strategie per la gestione dei migranti e per la sicurezza: principalmente su questi temi la maggioranza gialloverde ha finora giocato i destini presenti e futuri del governo.

Una attenzione minore e rapsodica (eccetto che in ambito accademico) è stata rivolta a questioni politiche e istituzionali altrettanto importanti, fissate nel cd. *contratto di governo*, e intese, secondo esplicite dichiarazioni, a porre le basi per un nuovo patto tra cittadini, territori e istituzioni; il che, in termini più espliciti, significa ridurre, con il *referendum propositivo,* poteri e competenze parlamentari, e, con il *regionalismo differenziato,* apportare modifiche di rilievo alla stessa forma-Stato fissata dalla Costituzione repubblicana.

Negli ultimi mesi sul piano pubblico le cose sono cambiate. La legge sul referendum propositivo è stata approvata con il voto della maggioranza alla Camera dei deputati e, in questa fase di stallo, si attende (da molti con ansia) il dibattito e il voto in Senato. Si è acceso, quindi, il dibattito sull'attivazione del comma III dell'articolo 116 della Costituzione nel quale è previsto che le Regioni possano assumere «forme e condizioni particolari di autonomia». Nella riscrittura nel 2001 del Titolo V, però, non è cancellato il precedente vincolo costituzionale (art. 114) relativo al riconoscimento delle autonomie territoriali quali istituzioni costitutive della Repubblica senza gerarchie interne.

In realtà, l'intenzione di riformare gli assetti regionali non è un fatto improvviso: basti ricordare i tentativi pregressi e falliti di frenare quella che a molti pareva una progressiva inefficacia dell'intero sistema delle autonomie. L'attuale intervento di riforma in riferimento a quel comma dell'art. 116 si è avviato già alla fine della scorsa legislatura, dopo i due *referendum* consultivi della Lombardia e del Veneto, proposti all'opinione pubblica come una presa di posizione «corale» a favore di una più ampia e forte autonomia di quelle Regioni.

Il governo Gentiloni stipulò agli inizi del 2018, poco tempo prima della fine della scorsa legislatura, alcune intese per la "differenziazione" con le due Regioni in questione, cui si è aggiunta l'Emilia-Romagna (inaugurando l'attuale rincorsa delle altre Regioni a "differenziarsi": rincorsa di cui si colgono principalmente solo alcune ragioni politiche).

Nella presente legislatura, alla metà di febbraio di questo 2019, si sono stipulate intese più specifiche tra il governo Conte e ciascuna delle Regioni citate: l'intesa riguardante l'Emilia Romagna risulta limitata al trasferimento di alcune funzioni amministrative statali, mentre quelle di Lombardia e Veneto riguardano gran parte delle materie disponibili (art. 117) a una gestione prevalente da parte delle Regioni, includendo, di fatto, il trasferimento di interi settori di personale dalle amministrazioni statali, senza specificare l'espresso vincolo, di cui all'art. 119, riguardante il necessario accertamento della compatibilità finanziarie con ogni innovazione amministrativa.

Su questa strada – è stato sottolineato da molti – non solo si mette a rischio (dopo i tanti problemi già posti nel 2001 dalla riforma del titolo V della Costituzione) il difficile equilibrio posto dal Costituente tra il riconoscimento e la promozione delle autonomie e il principio della Repubblica «una e indivisibile», ma si lasciano ampi spazi di indeterminatezza per l'applicazione dei princìpi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza posti dall'art. 118 nella distribuzione delle funzioni amministrative tra diversi livelli istituzionali e, in particolare, per il loro conferimento da parte di ciascuna Regione agli altri enti locali (Comuni, Province e Città metropolitane).

Inoltre, lo straordinario incremento (almeno per Veneto e Lombardia) richiesto delle competenze regionali non solo non può prevedere attualmente definitivi piani di spesa, ma, e soprattutto, per la sua indeterminatezza, confonderà in alcune materie cruciali (dalla sanità all'istruzione, alle grandi reti di trasporto, ecc.) gli interessi locali con quelli nazionali, mettendo a rischio l'azione unitaria dello Stato.

Peraltro, le vaste richieste di autonomia (legislativa e amministrativa) rimangono generiche, perché non misurate con le peculiari necessità delle singole Regioni. Ciò fa pensare che una volta accordate ad alcune Regioni tutto quello che chiedono, diviene difficile non assecondare le medesime richieste che, presumibilmente, si affretteranno a formulare le altre sei Regioni (Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria) che hanno già dato

mandato ai Presidenti delle loro Giunte di avviare trattative col Governo o che, come la Campania, hanno preannunciato iniziative analoghe.

Su questo è già in corso uno scontro tra le due forze che compongono la maggioranza. In sostanza, l'eventuale mancata accoglienza di nuove richieste, pur generiche e diffuse, potrà aprire il grave contenzioso tra le Regioni del Nord soddisfatte e quelle del Sud che denunciano l'ennesima discriminazione storica; è quello che già avviene tra le Regioni con prevalente elettorato della Lega e quelle con prevalente elettorato cinquestelle. Se invece, come appare difficilmente possibile, saranno accolte in modo paritario le richieste di tutte le Regioni, si avvierà, inevitabilmente, una trasformazione dell'intero sistema regionale e della stessa forma dello Stato con conseguenze che oggi nessuno riesce a prevedere.

Accanto a queste difficoltà ne emerge almeno un'altra di carattere procedurale, ma pur sempre sostanziale per il nostro sistema democratico: l'attuale contrattazione Governo-Regioni sulla riforma non solo rischia di rimanere molto opaca nelle sue premesse e nei suoi fini, ma di fatto fa prevedere una compressione del ruolo del Parlamento che nella nostra Repubblica rimane il luogo dove si forma e si sviluppa la volontà politica.

Regionalismo differenziato: una vigilante attenzione

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 *diffenziabili* 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 decentramente, 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 *ricondurre 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 danni 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.).

I diritti sono già differenziati

Stefano Semplici | 30 Giugno 2019

Non possono esserci dubbi sull'obbligo di assicurare, mediante una offerta formativa omogenea, la parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione. Il regionalismo differenziato, se deve essere, deve essere al servizio di questo impegno e non di una cultura delle disuguaglianze che avrebbe l'unico pregio di essere onesta, perché senza ipocrisia. Le disuguaglianze che spaccano l'Italia sono davvero troppo grandi perché ci si possa accontentare di questa onestà.

Il "regionalismo differenziato" previsto *dal terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione* non rischia di spaccare il paese, come molti temono. Un rischio – questa è la definizione proposta dal vocabolario online della Treccani – corrisponde alla "eventualità di subire un danno connessa a circostanze più o meno prevedibili". L'eventualità implica la semplice *possibilità* e quel che già si è realizzato, con tutta evidenza, non può essere considerato un rischio, perché è un fatto.

L'Italia, rispetto alle materie per le quali possono essere riconosciute anche alle regioni a statuto ordinario particolari forme di autonomia è da tempo (forse da sempre) un paese spaccato. Questa è la premessa di ogni valutazione del dibattito in corso: è lecito e forse anche necessario opporsi alle richieste avanzate da alcune regioni (con la consapevolezza che la stessa determinazione sarebbe stata allora necessaria nel momento in cui, nel 2001, venne modificata la Costituzione), ma ciò di cui avremmo davvero bisogno è un confronto serio sui diritti *asimmetrici* degli italiani.

È vero che il *regionalismo* asimmetrico dovrà in ogni caso dimostrare la sua compatibilità con il dovere che la Costituzione impone alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli che limitano la libertà e l'*eguaglianza* dei cittadini. Appare davvero arduo sostenere la tesi che quest'ultima possa essere significativamente condizionata dalla regione di appartenenza, una volta esclusi sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali (art. 3). Ma questo è ciò che accade. *Oggi* e senza poter ovviamente scaricare la responsabilità della situazione sul terzo comma dell'art. 116.

Mi limito a due esempi. La Legge 23 dicembre 1978, n. 833, con la quale venne istituito il servizio sanitario *nazionale*, indicava inequivocabilmente l'obiettivo della promozione, del mantenimento e del recupero della salute fisica e psichica «di tutta la popolazione senza distinzione di condizioni individuali o sociali» (art. 1) e la necessità di perseguire «il superamento degli squilibri territoriali nelle condizioni socio-sanitarie del paese» (art. 2).

Si può dire che le scelte operate negli anni successivi dal legislatore e in particolare la "regionalizzazione" sempre più spinta del servizio, che fa della sanità un banco di prova significativo di questa prospettiva politica, abbiano finalmente reso possibile tale superamento? Sul sito del Ministero della Salute sono disponibili gli esiti della valutazione effettuata dal Comitato LEA (Livelli Essenziali di Assistenza) per l'anno 2017 rispetto all'adempimento di quanto previsto per la loro erogazione. I punteggi delle regioni sottoposte a verifica si distribuiscono lungo una scala che va dai 136 punti della Calabria ai 221 del Piemonte.

Al di là del rispetto o del mancato raggiungimento della soglia fissata per essere considerati "adempienti" (oltre alla Calabria, risultava inadempiente la Campania), resta l'evidenza di una distanza significativa e sono proprio Veneto, Emilia-Romagna e Lombardia (le regioni che hanno chiesto per prime il riconoscimento dell'autonomia rafforzata), insieme alla Toscana, a far compagnia al Piemonte in vetta a questa classifica.

Se passiamo all'istruzione, che è il tema del quale più si sta discutendo in queste settimane, i dati illustrano in modo impietoso una situazione analoga. Il Rapporto Nazionale INVALSI 2019, relativo a prove che per la prima volta hanno coinvolto anche gli studenti che stavano per sostenere l'esame di maturità, fotografa una situazione di fronte alla quale l'attenzione non può che diventare allarme. La distanza fra le aree settentrionali e il Sud e le Isole – si legge nelle pagine che propongono uno "sguardo d'insieme" sulle prove d'italiano – cresce progressivamente e alcune regioni, "in primo luogo la Calabria, ma anche la Campania, la Sicilia e la Sardegna si segnalano per risultati particolarmente bassi in pressoché ogni grado d'istruzione".

Le classifiche dell'ANVUR (Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca) non fanno altro che confermare e amplificare questa asimmetria al livello apicale del sistema della formazione, con l'aggravante che esse vengono poi utilizzate per assegnare fondi "premiali" che appesantiscono ulteriormente la situazione anziché per individuare le priorità connesse all'esigenza di una equilibrata distribuzione di istituzioni di qualità su tutto il territorio nazionale. Solo 25 dei 180 dipartimenti universitari riconosciuti "di eccellenza" – e per questo destinatari di cospicui finanziamenti – sono collocati in atenei meridionali, rispetto ai 49 del Centro e ai 106 del Nord (Bologna e Padova, da sole, ne hanno più di tutte le università del Sud).

In presenza di disuguaglianze che impattano su diritti riconosciuti fondamentali e sulla speranza di una vita migliore la contiguità fra i "ricchi" e i "poveri" o una distanza comunque considerata superabile, anche a costo di affrontare pericoli più o meno grandi, spingono alla migrazione. È la sfida che diventa dramma nel Mediterraneo e in tante altre parti del mondo. Ma anche in Italia le persone si muovono. Il Report 3/2018 della Fondazione GIMBE, dedicato alla mobilità sanitaria interregionale nel 2017, evidenzia un alto "indice di attrazione" per regioni come la Lombardia e l'Emilia-Romagna (che ricevono da sole oltre i 2/3 della "mobilità attiva") e un "indice di fuga" elevato in quasi tutte le regioni del Sud (si spostano anche i cittadini del Nord, ma ciò va inteso verosimilmente nel senso della "mobilità di prossimità" legata a specifiche preferenze agevolate dalla facilità di spostamento tra regioni del Nord con elevata qualità dei servizi sanitari).

Il Rapporto biennale 2018 dell'ANVUR sullo stato del sistema universitario e della ricerca riporta i dati sulla "mobilità in uscita" degli immatricolati. Nell'anno accademico 2017/2018 il tasso di mobilità degli studenti del Sud e delle Isole verso il Centro-Nord era pari al 23%. In Sicilia, in particolare, la percentuale risulta raddoppiata in 10 anni, passando dal 15% al 29,6%. Va da sé che questa dinamica di attrazione e fuga è in molti casi una dinamica di iniquità: sono le famiglie e non la Repubblica a dover coprire gran parte delle spese. Si potrebbe aggiungere (guardando a un tema ovviamente molto diverso) che la Repubblica ha invece coperto le spese per la formazione ad alto livello delle migliaia di giovani che si vedono costretti a cercare in altri paesi la possibilità di mettere a frutto i loro talenti…

Da qui dovrebbe partire a mio avviso il confronto sul regionalismo differenziato. Il principio di sussidiarietà è un pilastro della Costituzione in quanto pensato in una circolarità virtuosa con quelli di partecipazione, responsabilità, inclusione. L'impressione, purtroppo, è che anche questo sia un capitolo del progressivo rannicchiarsi degli individui in confini sempre più ristretti, nei quali cercare sicurezza e protezione per una qualità della vita che deve essere prima di tutto per i "nostri". Prima di procedere, occorre essere chiari su questo punto. Come lo è stata in passato la Corte Costituzionale. In più occasioni essa ha ribadito il riferimento al "nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana", pur nella consapevolezza della limitatezza delle risorse e degli altri interessi rispetto ai quali realizzare un esercizio spesso difficile di bilanciamento.

Non possono esserci dubbi sull'obbligo di assicurare, «mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione» (sentenza n. 200/2009). Il regionalismo differenziato, se deve essere, deve essere al servizio di questo impegno e non di una cultura delle disuguaglianze che avrebbe l'unico pregio di essere onesta, perché senza ipocrisia. Le disuguaglianze che spaccano l'Italia sono davvero troppo grandi perché ci si possa accontentare di questa onestà.

Autonomie differenziali e povertà educativa

La Rivista, Numeri, Regionalismo differenziato e unità nazionale

Raffaela Milano | 30 Giugno 2019

Fuori dal ring "nordisti–sudisti" ci si può dunque chiedere se e a quali condizioni un eventuale nuovo bilanciamento di poteri possa combinarsi con un avanzamento dei diritti sociali, e dunque della nostra democrazia. Così impostata, la riflessione potrebbe coinvolgere anche gli attori non istituzionali, come le organizzazioni civiche, trasformandosi in un'opportunità per riflettere sul superamento delle diseguaglianze e sulle strategie di sviluppo sostenibile per il Paese, tutto insieme…

Tra i diciassette obiettivi dell'Agenda mondiale dello sviluppo sostenibile 2030 ce n'è uno, il decimo, che sembra riassumerli tutti: ridurre le diseguaglianze.

Le macroscopiche diseguaglianze che segnano il nostro mondo pesano anche all'interno dei confini del Paese. Per i bambini, questo significa mancate opportunità di crescita, aspirazioni per il futuro bloccate sul nascere. La povertà minorile è una vera emergenza silenziosa in Italia, con più di un milione e duecentomila bambini e adolescenti in condizioni di povertà assoluta. La principale agenzia educativa, la scuola, in molti casi non riesce a colmare i divari di partenza prodotti dallo status socio-economico delle famiglie, dall'origine straniera, dallo stesso territorio di periferia dove si cresce. I dati parlano chiaro: la povertà materiale si traduce in quella che, con Save the Children, abbiamo definito *povertà educativa*, ovvero l'impossibilità, per i bambini, di apprendere, sperimentare, sviluppare e far fiorire liberamente le proprie capacità e i propri talenti.

Ciò che più colpisce – e dovrebbe indignare – è che l'investimento pubblico non va oggi a colmare questi divari, ma, piuttosto, li accentua. Se guardiamo le mappe territoriali della povertà minorile in Italia, scopriamo facilmente che le aree dove si addensano i problemi sociali ed economici più acuti sono le stesse aree dove la rete dei servizi socio educativi è più debole: mancano asili nido e servizi per la prima infanzia, scuole a tempo pieno, biblioteche e centri sportivi, servizi sociali, spazi per i giovani. Sono territori – periferie geografiche e sociali

– dove l'impatto sui bambini della condizione di disagio familiare è amplificato dalla assenza dei servizi educativi e di welfare. In altre parole, piove sul bagnato.

Se questa è la situazione di partenza, se solo due bambini calabresi su cento hanno accesso ad un asilo nido (a fronte dei venticinque in Emilia Romagna [1]), se la dispersione scolastica colpisce il 23,5% degli adolescenti siciliani e il 6,9% dei coetanei in Veneto [2], se addirittura la mortalità infantile, pur attestandosi il nostro Paese in un'area di eccellenza nel mondo, vede aprirsi una pericolosa faglia tra le percentuali del nord e del sud (con il 4,8 per mille della Calabria a fronte dell'1,7 dell'Umbria [3]). Se tutto questo è vero, la prima preoccupazione nel disegnare una distribuzione dei poteri tra stato centrale e regioni dovrebbe essere quella di accorciare le distanze per garantire equità e diritti essenziali.

Assumere questo punto di vista non significa sostenere che una gestione in mano allo Stato centrale sia, di per sé, garanzia di riduzione delle diseguaglianze. I fatti già dimostrano che non è così. La vicinanza delle istituzioni regionali e locali ai cittadini rappresenta, in molte circostanze, un elemento determinante per l'efficacia delle politiche pubbliche, nella logica della sussidiarietà.

Quasi venti anni fa, la legge di riforma dei servizi sociali aveva, del resto, provato a definire una *governance* dei sistemi di welfare attribuendo responsabilità chiare e differenti all'autorità centrale, regionale e territoriale. Al governo nazionale spettava la definizione dei livelli essenziali di assistenza, mentre le comunità territoriali avrebbero dovuto provvedere, in modo partecipato, alla costruzione dei "piani di zona", modellati su effettive necessità e risorse.

Tranne virtuose eccezioni, questo disegno non si è tuttavia realizzato, soprattutto a causa della mancata definizione, sul piano nazionale, di quella piattaforma di diritti universalmente garantiti ed esigibili – i *liveas* – sui quali si sarebbe dovuta disegnare la articolazione dei servizi. Anche la riforma del titolo V della Costituzione ha previsto un bilanciamento tra aree di responsabilità regionali e diritti esigibili per tutti, grazie alla determinazione di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire sull'intero territorio nazionale. Anche in questo caso la definizione dei Livelli è rimasta, come noto, al palo.

A distanza di anni, la definizione di una piattaforma di diritti esigibili *che tenda, progressivamente, a ridurre le profonde diseguaglianze radicate nel Paese rappresenta ancora un tema ineludibile per promuovere un sistema di autonomie più avanzato* che avvicini davvero i cittadini alla vita pubblica e che dia corpo al principio di sussidiarietà, non solo verticale ma circolare, puntando sull'esercizio della cittadinanza attiva, secondo quando previsto dall'articolo 118 del titolo V della Costituzione.

Cercando di andare oltre le logiche di schieramento, quando ancora non è chiaro quale

sarà il destino delle richieste di maggiori poteri avanzata da tre Regioni, è possibile riflettere su alcune linee di orientamento che dovrebbero guidare una eventuale riforma dei poteri centrali, regionali e locali.

Il primo passo da compiere per un'effettiva riforma consisterebbe oggi nel definire i livelli essenziali. Fare in modo che i pilastri del nostro sistema di welfare – come l'istruzione e la salute – trovino finalmente, nella definizione di questi livelli, un ancoraggio saldo alla Carta Costituzionale. Al contrario, in una condizione come quella che vive il nostro Paese, la sola idea di un sistema di istruzione pubblico "regionalizzato" porterebbe a cancellare, nei fatti, ogni prospettiva di superamento delle diseguaglianze educative.

Definire i livelli essenziali dovrebbe aiutare anche a scongiurare, per il futuro, che un singolo Comune possa decidere di escludere un bambino dall'accesso alla mensa scolastica perché i genitori sono in ritardo nei pagamenti, producendo un danno educativo incalcolabile sul bambino stesso e su tutti i suoi compagni. Stabilire i livelli essenziali come garanzia di diritti esigibili è un processo difficile, come si è visto in questi anni. Ma se davvero si intende prendere sul serio l'impegno per raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile 2030, il nostro Paese dovrebbe fare un passo deciso in questa direzione. Magari utilizzando e dando sostanza, in questo modo, alla "cabina di regia" istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'esigenza avvertita da chi lavora sul campo per la tutela dei diritti è poi quella di saldare i poteri alle responsabilità. Troppo spesso poteri e responsabilità non sono adeguatamente definiti e questo rende difficile anche per i cittadini e le associazioni seguire i percorsi decisionali. Un caso per tutti, di particolare rilievo è quello della sicurezza scolastica.

Con Cittadinanzattiva, **Save the Children ha proposto di recente una legge sulla sicurezza delle scuole** che faccia finalmente ordine tra livelli di responsabilità diversi. Per superare il paradosso che vede oggi un dirigente scolastico essere responsabile se la sua scuola crolla, ma non avere il potere di disporre di un budget per sistemarla preventivamente e addirittura rischiare una denuncia di interruzione di pubblico servizio se la chiude in base ad un principio di precauzione. Da questo punto di vista, va ad esempio considerata la richiesta avanzata dalla Regione Emilia Romagna di assumere un ruolo in ordine all'edilizia scolastica sul suo territorio. I poteri devono corrispondere alle responsabilità, per evitare il crearsi di zone opache dove è difficile amministrare e, dall'altro lato, anche esercitare funzioni di controllo e monitoraggio.

Preliminarmente, occorrerebbe interrogarsi sulle modalità di misurazione che sono in campo. Perché è difficile parlare di livelli essenziali e di fabbisogni se ad oggi non disponiamo di rilevazioni di livello regionale e sub-regionale, indispensabili per leggere le diseguaglianze sociali ed educative. Tanto per citare un caso, per il 2012 il governo chiese all'OCSE di fare

una “sovracampionatura” per ottenere, oltre alla media nazionale, un dato regionale relativo alle competenze minime in matematica, lettura e scienze dei quindicenni in Italia. L’analisi consentì di rilevare come in alcune regioni i ragazzi gareggiassero per i primi posti nella classifica internazionale mentre altri erano sul fondo della classifica.

E’ evidente che, di fronte a dati così difformi, il valore medio nazionale dice poco o nulla. Eppure nelle successive rilevazioni OCSE questo approfondimento regionale così utile non è stato più richiesto e dunque rilevato. Nel 2016 il Parlamento ha impegnato l’Istat a definire indicatori territoriali per misurare la “povertà educativa” come base per la costruzione di politiche mirate di intervento. E’ necessario sostenere l’impegno su questo fronte perché leggere il territorio e misurare i divari è il primo passo di ogni seria e lungimirante politica. Da questo percorso dovrebbero discendere anche le scelte, evidentemente cruciali, relative alla distribuzione delle risorse. Ignorare questi passaggi rappresenta un grave rischio.

Fuori dal ring “nordisti – sudisti” ci si può dunque chiedere se e a quali condizioni un eventuale nuovo bilanciamento di poteri possa combinarsi con un avanzamento dei diritti sociali, e dunque della nostra democrazia. Così impostata, la riflessione potrebbe coinvolgere anche gli attori non istituzionali, come le organizzazioni civiche, trasformandosi in un’opportunità per riflettere sul superamento delle diseguaglianze e sulle strategie di sviluppo sostenibile per il Paese, tutto insieme.

Note

[1] Fonte Istat 2019, dati 2016-2017

[2] Fonte Eurostat 2017

[3] Fonte Istat 2016

Regionalismo differenziato: minaccia per la cultura italiana e l'equità

Marco Rossi Doria | 30 Giugno 2019

Per l'istruzione, l'introduzione dell'autonomia regionale, non produrrebbe semplici cambiamenti di natura gestionale, organizzativa, contrattuale. Il punto di importanza capitale per il futuro degli italiani sta nel fatto che si lega il tema dell'autonomia differenziata al gettito fiscale, introducendo il principio secondo il quale l'accesso al diritto all'istruzione non è più diritto uguale per tutti ma si differenzia in funzione della residenza. Così, l'istruzione degli italiani da fatto di prima rilevanza nazionale, uguale per tutti, come sancito dalla Costituzione, diventa questione di ogni territorio in via separata e distinta da ogni altro territorio…

Quali sono i cambiamenti che può introdurre nel mondo dell'istruzione il regionalismo differenziato sulla base delle bozze di intesa per Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna?

Per l'istruzione, l'introduzione dell'autonomia regionale, non produrrebbe semplici "cambiamenti" di natura gestionale, organizzativa, contrattuale, che pure paiono di notevole entità. Il punto di importanza capitale per il futuro di tutti gli italiani sta nel fatto che si lega il tema dell'autonomia differenziata al gettito fiscale, così introducendo il principio secondo il quale l'accesso al diritto all'istruzione non è più diritto uguale per tutti ma si differenzia in funzione della residenza. Dunque, la volontà di trattenere la quasi totalità del gettito fiscale (il Veneto propone i 9/10) nel territorio regionale, ferme restando le risorse complessive dello stato e senza un accordo – per l'istruzione – sui livelli di prestazione da garantire a tutti indipendentemente dal territorio nel quale si vive (LEP) [1], introduce un elemento di differenziazione nell'accesso a un diritto primario, che diventa invece subordinato alla ricchezza del territorio. Così, l'istruzione degli italiani da fatto di prima rilevanza nazionale, uguale per tutti, come sancito dalla Costituzione, diventa questione di ogni territorio in via separata e distinta da ogni altro territorio.

Questo idea di regionalismo minaccia le basi dello stare insieme, il futuro della

cultura comune degli italiani mentre riduce l'autonomia di scuole, comuni, ambiti territoriali. E non può certo essere evocato un eccesso di centralismo nazionale da superare. Infatti, le identità territoriali in materia educativa e formativa sono da tempo pienamente riconosciute da leggi, misure amministrative, indicazioni pedagogiche e indirizzi didattici consolidati: la formazione professionale è governata dalle regioni, dialetti e lingue locali hanno piena cittadinanza negli indirizzi di studio (che da tempo non assumono la rigidità dei programmi anche per consentire le giuste articolazioni territoriali), i comuni sono garanti e controllori dell'obbligo d'istruzione e formazione, l'autonomia scolastica consente largo spazio di decisione in materia sia didattica sia organizzativa per rispondere alle culture e ai bisogni educativi del territorio, hanno valenza territoriale (regionale, comunale e per ambiti territoriali e città metropolitane) la programmazione delle tipologie e del dimensionamento delle scuole nonché l'integrazione ed estensione dei contenuti didattici. Dunque, la proposta di questo regionalismo differenziato non risponde a esigenze di autonomia, articolazione locale e flessibilità che sono già garantite e operanti. La trattenuta della stragrande maggioranza delle risorse nelle regioni dove quelle tasse vengono pagate secondo decisioni prese prioritariamente a livello di governo regionale (non tra comuni e ambiti territoriali) crea, invece, un neo-centralismo di stampo regionalistico secondo il quale, per esempio, i comuni del Bellunese o la città metropolitana di Milano rischiano di avere meno autonomia dalla regione di quanto oggi ne hanno dallo stato, condizionate da un erogatore più vicino e più accentratore di prima.

Al contempo la proposta di regionalismo differenziato smantella il senso del comune imparare tra italiani in quanto tende a sminuire la condivisione del nostro patrimonio comune fatto di idee e cultura che attraversano, insieme, le regioni e sono il frutto storico di scambi millenari. Rischiamo una progressiva elisione dell'aggettivo "italiano" riferito a letteratura, storia economica, politica e sociale, arte, scienze, memorie, scambi in ogni ambito tra parti del Paese.

Ovunque nel mondo la scuola della nazione è custode geloso della costruzione di conoscenze e competenze super-territoriali, che partono dal locale per diventare nazionali e sovranazionali, così riproducendo il senso di una nazione attraverso le generazioni grazie a processi di apprendimento che uniscono, per modi, contenuti, indirizzi-guida e che guardano all'insieme nazionale per poter guardare anche oltre, all'Europa, al mondo. Invece di questa prioritaria attenzione, nella bozza di accordo tra le tre regioni e il governo del 20/12/2018, si coglie una forte propensione a volere avocare alla regione gli architravi che sorreggono il comune conoscere che è, invece, dell'Italia [2]. E non si tratta di una minaccia astratta. Il rischio è concreto perché i testi di Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna, sia pure in modi diversi, spingono a usare i soldi delle tasse di chi vive nella regione per decidere sul come scegliere, formare, pagare e valutare i docenti che insegnano discipline la cui organizzazione

curricolare che può essere determinata anche in modo distinto da un comune riferimento valido in tutta Italia, entro scuole che devono seguire dettami regionali sul come concretamente viene condotto lo studio e/o come vengono inclusi i ragazzi e/o selezionati i criteri di priorità per le diverse questioni di vita scolastica.

Ogni cambiamento in campo educativo assume una valenza concreta per la vita e il futuro di bambini e ragazzi. E va, perciò, maneggiata con estrema attenzione. I cambiamenti non precipitano mai su un contesto neutro, indifferenziato, asettico, privo di differenze e disuguaglianze. Al contrario, intervengono o a riparazione di disuguaglianze o a conferma e/o accentuazione delle stesse. I cambiamenti in campo normativo che interessano il rapporto tra territori e le persone che vi vivono all'inizio della vita, dunque, riguardano la grande questione planetaria del diritto all'apprendimento che è uguale per tutti e per ciascun bambino/a e ragazzo/a del mondo – sancito dalla *Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia* oltre che dal nostro dettato costituzionale.

Il regionalismo differenziato interviene, nei fatti, minacciando il principio di equità relativo al diritto a istruzione perché conferma e aggrava le ineguaglianze esistenti. Lo vediamo dai dati.

Qui [3] **è drammaticamente mostrata la situazione**, relativa ai diversi territori d'Italia, della perdita precoce di possibilità di sapere per le persone all'avvio della vita adulta. Si tratta della percentuale di *ELET – early leavers from education and training*: i ragazzi/e che all'età di 25 anni non hanno in tasca un diploma di scuola superiore né una qualifica professionale spendibile sul mercato legale del lavoro e che, ben prima del raggiungimento della maggiore età avevano accumulato ritardi nel sapere, demotivazione dovuta a molte e diverse cause sociali, culturali, personali, tutte legate alle povertà materiale delle famiglie,

dei territori e, al tempo stesso, alla mancanza di servizi educativi e sociali e di occasioni di conoscenza, scoperta, fruizione di cultura effettivamente disponibili lì dove vivono. Sono nel Mezzogiorno, in media, oltre il 20 % ma nelle aree urbane meridionali, lì dove è concentrata la povertà educativa minorile, possono raggiungere il 30%. Sono percentuali che anche nel Nord conoscono forti disuguaglianze territoriali, soprattutto tra periferie povere e aree protette.

A monte di questo fallimento formativo, che misuriamo all'età di 25 anni, vi sono, dunque migliaia di storie di mancato o parziale fruizione di un diritto inalienabile, spesso maturate fin dalla prima infanzia. In particolare sono di enorme rilevanza in Italia le disuguaglianze territoriali relative a:

- alti tassi di abbandono scolastico vero e proprio uniti a molte ripetenze,
- alto numero di ragazzi che, anche quando promossi, hanno bassi livelli nelle conoscenze relative a matematica di base, lettura e comprensione dei testi, scrittura funzionale, mondo delle scienze, comprensione dei riferimenti spazio-temporali storico geografici (sono acquisizioni irrinunciabili ai fini dello sviluppo sociale e personale nonché per entrare con una qualche dignità nel mercato del lavoro e per esercitare la cittadinanza e che vengono registrate con serietà metodologica e costanza nel tempo sia sulla generalità della popolazione – INVALSI – sia su base campionaria molto rigorosamente sorvegliata – OCSE- Pisa e OCSE Piaac) [4],
- forte concentrazione della povertà educativa minorile secondo l'indice IPE [5], intesa sia come condizione di povertà multidimensionale all'inizio della vita sia come prolungamento dell'esclusione per mancanza o debolezza di politiche e dispositivi compensativi presenti davvero e costanti nel tempo [6].

Queste disuguaglianze, da tempo ben documentate, disegnano uno scenario fatto di aree povere, intermedie e ricche. Tali differenze aumenteranno con il regionalismo differenziato che è profondamente iniquo perché si fonda sulla creazione di sistemi regionali con risorse dedicate alla scuola regolate sulla base della fiscalità regionale da conservare in loco, a svantaggio di altre aree del Paese per le quali viene a mancare o diminuisce gravemente l'azione compensativa dello stato per combattere le disuguaglianze come prescrive l'art. 3 della Costituzione.

Si tratta, dunque, di fermare, questa prospettiva, che fa accrescere le iniquità, crea differenze inaccettabili e anche potenziali conflitti tra territori e tra persone, lede diritti in modo ancor più odioso perché riguardano bambini/e e ragazzi/e. In un Paese, poi, che fa sempre meno figli[7], davvero non possiamo permetterci – anche in termini meramente economici – di consolidare la perdita alla prospettiva del sapere di un quarto della popolazione per salvaguardare l'egoismo delle aree più ricche.

Note

[1] La ricognizione dei LEP e dei relativi costi standard doveva essere effettuata dalla SOSE, in collaborazione con l'ISTAT e avvalendosi della struttura tecnica di supporto della Conferenza delle Regioni e Province autonome presso il Centro Interregionale di Studi e Documentazione (CINSEDO) sulla base della metodologia e il procedimento individuati per gli enti locali dal d.lgs. n. 216/2010 (art. 13 del D.lgs. 68 del 2011) ma per la scuola non è avvenuta.

[2] Nell'intesa emiliana leggiamo la richiesta (art. 1 comma b) di "particolare autonomia" in tema di "istruzione tecnica e professionale, istruzione e formazione professionale e universitaria" mentre nel Veneto e Lombardia (art 2. comma 2, 3) addirittura in "materia di norme generali sull'istruzione".

[3] Istat, 2018.

[4] Un possibile indizio della capacità del sistema nel suo complesso e della scuola in particolare, di intervenire con una discriminazione positiva sugli apprendimenti e sull'acquisizione delle competenze può essere il livello di varianza tra scuole quale emerge dalle indagini nazionali e internazionali. Ebbene, la varianza tra scuole indica il tasso di variabilità dei risultati degli studenti nelle prove nazionali. Si tratta di analisi che vanno intrecciate con gli indici socio economico culturali delle scuole e degli studenti. In estrema sintesi si può affermare che la varianza all'interno delle classi può essere ricondotta alle caratteristiche individuali degli alunni mentre la varianza tra scuole indica la capacità del sistema di intervenire in maniera perequativa. Chiarisce INVALSI[4]: *La variabilità tra scuole e classi è un importante indicatore del grado di equità del sistema educativo, cioè della sua capacità di assicurare a tutti gli studenti eguali condizioni di insegnamento- apprendimento, almeno nel tronco comune del percorso scolastico… (in un sistema scolastico ideale) tutta la variabilità dei risultati si ritroverebbe all'interno delle classi e delle scuole, mentre la variabilità tra queste ultime sarebbe nulla o quasi. È questa la situazione che si avrebbe se tutti gli alunni fossero assegnati alle scuole e alle classi in maniera completamente aleatoria, indipendentemente dallo status sociale e dal grado di capacità di ciascuno.* Le prove nazionali standardizzate somministrate dall'INVALSI evidenziano una variabilità dei risultati che raggiunge picchi significativi nelle aree del Sud. La varianza tra le scuole in seconda primaria in matematica al Sud raggiunge il 22.4, nelle isole il 28.2 mentre nel Nord Ovest arriva solo al 9.8 (INVALSI, Rilevazioni nazionali sugli apprendimenti).

Queste differenze parlano chiaramente di una sostanziale omogeneità di provenienza socio economico culturale degli alunni all'interno delle singole scuole (sia in termini di provenienza famigliare sia in termini di omogeneità nell'offerta territoriale di servizi, occasioni di apprendimento informale, offerta culturale, sociale, di aggregazione). Se dunque la varianza tra scuole rappresenta le differenze tra territori, i risultati che ci forniscono le prove nazionali relative alla classe seconda della primaria testimoniano del divario esistente nelle condizioni di partenza dei nostri alunni. Differenze in ingresso che, se si replicano uguali in uscita, indicano che il sistema (scuola, altre agenzie formative, servizi culturali territoriali etc.) rappresenta e riproduce il reale senza riuscire ad intervenire in maniera decisiva. Una bassa varianza tra scuole e classi è, infatti, considerata misura dell'equità di un sistema, indica la capacità dello Stato di offrire strumenti perequativi, di modificare la forbice sociale. Così, se si esaminano i ragazzi con i livelli più bassi di competenza in matematica di base e nella lettura/comprensione (*low achievers*), il 36% dei 15enni figli di poveri non raggiungono le competenze minime in matematica e il 29% in lettura e comprensione di semplici testi. E, ancora una volta, vi è un forte divario territoriale: i 15enni con basse conoscenze in lettura e in matematica sono, rispettivamente, il 23% e il 20% ma al Sud sono il 34 % e il 30%. (OCSE, *PIAAC-OCSE Programme for the International Assessment of Adult Competencies,* 2015).

[5] La definizione di povertà educativa e la costruzione dell'Indice IPE sono state elaborate da Save the Children con il concorso di un comitato scientifico composto da: Andrea Brandolini (Banca d'Italia), Daniela del Boca (Università di Torino), Maurizio Ferrera (Università di Milano), Marco Rossi-Doria (Esperto di educazione e integrazione sociale), Chiara Saraceno (Università di Torino). Per la costruzione dell'IPE 2016, è stata adottata la metodologia AMPI (Adjusted Mazziotta-Pareto Index) ideata da ricercatori dell'ISTAT.

[6] L'IPE rileva da qualche anno disuguaglianze territoriali profonde relative a più indicatori tra loro correlati: povertà multifattoriale delle famiglie, tassi di dispersione scolastica, mancate occasioni culturali e sportive nelle vicinanze, mancanza di nidi, assenza di collegamento internet, di tempo pieno o prolungato nella scuola di base, alti tassi di mancata acquisizione dei livelli minimi di competenza in scrittura/lettura e matematica, ecc. Per la definizione della povertà educativa è rappresentato dalla definizione prodotta da *Save the Children* nel 2014 *(Save the Children*, La lampada di Aladino. L'indice di *Save the Children* per misurare le povertà educative e illuminare il futuro dei bambini in Italia, Roma, 2014), che definisce tale fenomeno come "*la privazione, per i bambini e gli adolescenti, della opportunità di apprendere, sperimentare, sviluppare e far fiorire liberamente capacità, talenti e aspirazioni*". In tale definizione di *Save the Children*, la povertà educativa assume un carattere fortemente "multi-dimensionale", appunto.

[7] Siamo un Paese che fa sempre meno figli. Oggi per ogni 100 persone con meno di 14 anni ve ne sono 172,9 con più di 65 anni, mentre la media europea, già altissima se si guarda il

mondo, è 96. Nel 1961 erano 38,9, nel 1971 erano 46,1, nel 1981, 61,7, nel 1991, 92,5, nel 2001, 127,1.

Intervista a Lucinia Speciale: “Tutelare diritti e beni essenziali: priorità nazionale”

La Rivista, Numeri, Regionalismo differenziato e unità nazionale

Lucinia Speciale | 30 Giugno 2019

Proponiamo un’intervista a Lucinia Speciale, membro del diretto dell’Associazione Bianchi Bandinelli e docente di storia dell’arte medievale dell’università del Salento. Le abbiamo chiesto di darci una lettura del tema del regionalismo differenziato alla luce dei contenuti dell’Appello lanciato dall’associazione di cui fa parte. L’intervista è stata relizzata da Fabio Cucculelli.

L’Associazione Bianchi Bandinelli viene fondata da Giulio Carlo Argan e Giuseppe Chiarante il 21 dicembre 1991. In questi anni di attività di cosa vi siete occupati?

La Bianchi Bandinelli si muove nell’ambito dell’associazionismo ambientalista e culturale ma, diversamente da altri organismi di quel mondo, è sempre stata una associazione di specialisti; nel corso dei suoi oltre 25 anni di vita ha radunato diverse generazioni di persone che hanno scelto come mestiere la conoscenza e la tutela del patrimonio culturale: soprattutto funzionari impegnati nell’amministrazione, ma non solo.

L’Associazione Ranuccio Bianchi Bandinelli nasce quando Giulio Carlo Argan, che veniva dall’esperienza parlamentare, era ministro dei beni culturali nel governo ombra del PDS. Coautore dell’impresa fu Giuseppe Chiarante, un politico ‘puro’, che si era sempre occupato di formazione e di patrimonio culturale. Argan considerava con grande preoccupazione il pericolo della separazione tra università e sistema della tutela che si è di fatto prodotto in coincidenza della nascita del Ministero dei beni culturali. E questo per due ragioni: anzitutto perché nell’esperienza della sua generazione il sistema di tutela – allora la Direzione Generale delle Antichità e Belle Arti del Ministero della Pubblica Istruzione – era spesso il primo impegno di quanti erano destinati alla carriera accademica. Lo stesso Argan aveva avuto questo itinerario: era stato ispettore delle Belle arti per un breve periodo e poi professore universitario. In effetti, la tutela del patrimonio diffuso – distribuito sul territorio –

che è una peculiarità tanto celebrata dell'Italia, è anche un'attività di ricerca scientifica nel senso più pieno dell'espressione, perché consente di allargare le conoscenze. Ciò vale per le attività di scavo messe in opera dagli archeologi ma anche per noi storici dell'arte. Moltissime opere vengono 'scoperte' grazie al restauro.

L'altro elemento che Argan e Chiarante avevano molto presente era la trasformazione del quadro normativo che si profilava agli inizi degli anni Novanta, con l'entrata in vigore dell'accordo di Schengen sulla libera circolazione delle merci e la conseguente necessità di armonizzare la legislazione italiana, che è molto protettiva, con la normativa europea che invece è molto più variegata. La riflessione promossa dalla Bianchi Bandinelli su questa materia vide coinvolti storici del patrimonio e giuristi di altissimo profilo, tra questi Stefano Rodotà che vi contribuì in modo determinante, sostenendo in una relazione dedicata a *Lo stato giuridico del bene culturale*, che "Il bene culturale non è una merce".

Nell'arco degli anni Novanta la Bianchi Bandinelli avrebbe segnalato per prima la necessità allargare i confini di quello che si intende per patrimonio culturale, sottolineando la necessità di tutelare la lingua, i beni immateriali, i beni musicali, gli archivi storici contemporanei. Da questa preoccupazione discende il suo contributo alla lunga gestazione del Codice Unico dei Beni Culturali. Per noi la nozione di Bene Culturale è una nozione non statica ma dinamica. Non a caso, la nostra iniziativa più recente è stata dedicata alla tutela dei centri storici, e si è concretizzata in una proposta di legge presentata nel novembre scorso nell'ambito del convegno "Il diritto alla città storica".

Già dal 1994 la Bianchi Bandinelli aveva inoltre avvertito i rischi della 'privatizzazione', introdotta nella gestione del patrimonio culturale dalla Legge Ronchey, e sfociata in una vera e propria visione mercantile del bene stesso, che fosse la singola opera, una raccolta storica o un insieme urbanistico e paesaggistico. Di questa preoccupazione è testimonianza un documento del settembre 1994 che risulta per molti aspetti profetico, intitolato "Sì all'autonomia, no alla privatizzazione del museo e dei beni culturali": una posizione, questa, sulla quale la Bianchi Bandinelli è ancora sostanzialmente allineata. Ed è per questo che, di recente, l'Associazione ha riconosciuto con estrema preoccupazione il medesimo principio "economicista" nell'ispirazione della riforma Franceschini, che ha separato i musei dal loro contesto storico, e ha concentrato attenzioni e risorse su quelle poche sedi – Pompei, gli Uffizi – suscettibili di produrre una presunta redditività, lasciando le istituzioni più deboli al loro destino.

Un altro tema che ci ha molto impegnato è quello della salvaguardia del patrimonio nei disastri naturali. Ci siamo preoccupati de L'Aquila prima che ci fosse la marcia degli storici dell'arte anche perché all'interno dell'associazione erano presenti sin dagli inizi restauratori e teorici del restauro come Michele Cordaro e Giuseppe Basile, due allievi di Cesare Brandi, che

non casualmente hanno dato una grande contributo alla definizione dello statuto giuridico dei restauratori: una tipologia di operatori dei beni culturali che l'Italia ha definito meglio di altri paesi, e che stiamo perdendo a causa del progressivo assottigliamento del personale tecnico del Ministero per i Beni culturali.

Abbiamo infine messo e fuoco e segnalato per primi il tema del precariato che caratterizza sempre di più il lavoro nei Beni Culturali. Nel nostro paese la cultura produce reddito ma non lavoro garantito. Le professioni del patrimonio sono tra quelle meno tutelate del lavoro intellettuale; non è un caso che la fascia più giovane dei nostri soci e del nostro consiglio direttivo abbia conosciuto o sia ancora prevalentemente impegnata in un lavoro di questo tipo.

Per tutte queste ragioni la Bianchi Bandinelli ha aderito al coordinamento di Emergenza Cultura e alla manifestazione del 7 maggio 2016 contro l'impostazione della Riforma "Franceschini" dell'allora Ministero per i Beni Culturali e del Turismo.

Centotrenta intellettuali, fra storici dell'arte, archeologi, urbanisti, scrittori e saggisti, hanno sottoscritto il vostro appello contro l'intesa fra il governo e le prime tre regioni, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, per trasferire ad esse, in base al Titolo V della Costituzione, nuove e maggiori competenze oggi dello Stato. Ci può spiegare il senso e gli obiettivi di questa iniziativa?

Il primo obiettivo era quello di riportare a un dibattito pubblico, compreso quello delle Camere, la discussione su questa scelta, che rischiava di essere imposta al paese attraverso accordi tra esecutivo e singole regioni, senza che l'opinione pubblica ne avesse una piena consapevolezza. La devoluzione che si prefigura investe non solo il problema del patrimonio storico-culturale ma anche diritti fondamentali, come la salute e l'istruzione e, in senso più generale, il diritto di cittadinanza che dalla salvaguardia di questi diritti discende. Tenuto conto che questo è un paese istituzionalmente giovane, che ha solo 150 anni e non ha un solidissimo senso dell'unità, il pericolo di una dissoluzione è più che concreto, come dicono Piero Bevilacqua e la sua *Officina dei saperi*, che hanno sollevato il problema poco meno di un anno fa. Noi volevamo soprattutto che ci fosse attenzione al problema e se ne discutesse in tutte le sedi possibili.

Si legge nel vostro appello che questo "*atto costituzionale che assesta un colpo mortale allo Stato unitario, alla Repubblica voluta nel 1946 dal popolo italiano, destinato a portare al massimo il caos politico-amministrativo del Paese anche nei suoi rapporti con l'UE e col resto del mondo. Reso possibile dalla sussistenza del disastroso Titolo V della Costituzione voluto dal centrosinistra nel 2001 e purtroppo mai riformato*". Ci può spiegare perché? Il vulnus della questione è nel Titolo V? A vostro avviso sarebbe sufficiente una sua riforma? Quali competenze

dovrebbero essere solo statali e quali solo regionali?

Il titolo V stabilisce limiti amplissimi e indeterminati all'autonomia. In materia di Beni Culturali prevede che rimanga allo Stato la Tutela e che alle Regioni sia trasferita la Valorizzazione dei Beni Culturali, mentre sarebbe materia di concorrenza la gestione del territorio, creando confusioni e contrapposizioni che al momento della sua approvazione alcuni avevano previsto, tra questi lo stesso Giuseppe Chiarante. Nella stesura delle intese, soprattutto in quelle sottoscritte con il Veneto e la Lombardia, si parla di trasferire integralmente alle Regioni tutte le competenze, operando una forzatura che va anche oltre il dettato costituzionale. Gli uffici territoriali del ministero dei Beni Culturali – le Soprintendenze – e la loro fondamentale funzione di presidio esercitato a garanzia della comunità nazionale sarebbero subordinati ai governi regionali. Le articolazioni territoriali del Ministero che in nome di un principio di interesse generale garantiscono la conservazione del patrimonio, sulla base di quanto prevede l'art. 9 della Costituzione, verrebbero sostituite da organismi che risulterebbero più esposti alle pressioni di interessi particolari, che sono particolarmente forti nell'ambito della gestione locale del territorio e dell'urbanistica. Paradossalmente, le tre regioni in questione – che rappresentano insieme la quota più alta del PIL italiano – sono anche quelle nelle quali si registrano il più alto consumo di suolo d'Italia e la più alta quota di "impermeabilizzazione" (cemento+asfalto) del terreno. Non a caso in quest'area i disastri naturali, ormai ricorrenti, hanno conseguenze particolarmente gravi.

Nei firmatari dell'appello – tra i quali spiccano i nomi di Adriano La Regina, Tomaso Montanari, Fulco Pratesi, Pier Luigi Cervellati, Vittorio Emiliani, Pancho Pardi, Fausto Zevi e molti altri – suscita "*grandissima preoccupazione il fatto che fra le prime competenze rivendicate 'in esclusiva' vi sono Ambiente, Beni Culturali, Urbanistica*. Perché? Quali rischi vi sono nella scelta di dare competenze esclusive alle regioni su ambiti come quello dell'ambiente, dei beni culturali, ma anche della scuola e della sanità?

Il rischio è molto efficacemente condensato nel saggio di Gianfranco Viesti che credo abbiamo letto in tanti e che l'editore ha avuto la sensibilità di rendere disponibile in rete perché fosse accessibile a tutti. Il saggio ha un titolo che non potrebbe essere più chiaro: "Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale". Il dibattito sulla costruzione dell'identità europea ha stigmatizzato il rischio di un'Europa a due velocità: sorprende che se ne debba vedere una versione in sedicesimo all'interno dei confini nazionali. Andrebbero inoltre ricordati gli effetti assolutamente negativi che l'autonomia ha prodotto nelle regioni a statuto speciale proprio in materia di gestione dell'ambiente e dei Beni Culturali. Lo ha ricordato appena qualche tempo fa Salvatore Settis, tratteggiando la storia dello statuto regionale della Sicilia e i drammatici effetti che quell'autonomia ha avuto sulla salvaguardia del suo straordinario patrimonio storico-culturale. Non va dimenticato che

in Italia la tutela del patrimonio storico è indissolubilmente legata a quella dell'ambiente e del paesaggio, e che la classe politica italiana considera troppo spesso il territorio come una risorsa della quale disporre in forma incondizionata. E sono soprattutto le amministrazioni locali quelle più inclini a pulsioni di questo tipo, come sanno bene i funzionari. La tutela in quanto attività di ricerca scientifica e di protezione del territorio è per sua natura associata al diritto all'istruzione e alla salute, che sono elementi fondamentali del diritto di cittadinanza.

Quello delle risorse è un problema drammatico. Una cattiva redistribuzione del reddito prodotto non aiuterà la coesione nazionale. Consentire ad alcune regioni la possibilità di rompere il patto di solidarietà nazionale a proprio vantaggio non le renderà più forti. In una competizione ormai globale le dimensioni contano: quando si è piccoli si è più facilmente sopraffatti.

Lei insegna storia dell'arte medievale all'Università del Salento. Dal suo osservatorio quali rischi presenta un'operazione del genere per il mondo della scuola e dell'Università? Si rischia di penalizzare ulteriormente i ragazzi del nostro meridione?

Lavoro all'Università del Salento da circa 25 anni, ci sono arrivata molto giovane avendo due biglietti di viaggio finalizzati a due diverse possibilità di carriera: uno verso gli Stati Uniti e l'altro verso il Suditalia, con un contratto d'insegnamento in quello che era allora un corso di studi in via di istituzione e che stava facendo una scommessa, creando un corso di formazione universitaria ad alta specializzazione. Il corso di laurea in beni culturali, nato come corso di restauro, conservazione e tutela dei beni musicali si stava articolando in quattro indirizzi, archeologia, storia dell'arte, archivistica e musica. Era una scelta d'avanguardia: pochi tra i corsi che si stavano attivando in Italia avevano un impianto così ampio.

I corsi in beni culturali sono stati una delle scommesse più infelici nella storia dell'università italiana. Non siamo stati capaci di fare in modo che la politica si rendesse conto che la formazione di tanti giovani nel settore dei beni culturali doveva aprire loro delle prospettive d'inserimento. Tornando al regionalismo differenziato e ai suoi possibili rischi si potrebbe facilmente osservare che proprio l'università offre un ottimo esempio per valutare gli effetti negativi di un decentramento senza contrappesi. Gli atenei sono in regime di autonomia amministrativa dal 1991. Per capire cosa è accaduto da allora basterebbe sfogliare un altro lavoro di Gianfranco Viesti: "L'università in declino. Un'indagine sugli atenei da Nord a Sud" (Roma 2016), condensato circa un anno fa in "La laurea negata". Il definanziamento degli atenei del sud tra il 2008 e il 2015 è stato percentualmente più elevato di quello che ha colpito il Nord Italia. Impoverita di risorse finanziarie e umane le università del Sud hanno perso energie e attrattività.

Il processo in atto può solo aggravare la crisi. In un numero di “Left” apparso a luglio è segnalata la presa di posizione dell’ateneo più grande del Mezzogiorno, la Federico II di Napoli, contro il regionalismo differenziato. Persino un grande ateneo avverte i rischi che il regionalismo differenziato potrebbe comportare per la formazione secondaria e l’università.

Attualmente circa un quarto della popolazione giovanile destinata agli studi universitari del Sud Italia si sposta verso il Nord. In un certo numero di casi ciò accade perché le università geograficamente più prossime non offrono il tipo di formazione molto specializzata che si vorrebbe, in qualche altro caso la ragione è un’altra: l’impoverimento della qualità della formazione che le università del Sud, penalizzate dalla progressiva mancanza di risorse, riescono ad esprimere C’è poi un altro aspetto inquietante da considerare: il definanziamento costringe l’università ad aumentare le tasse. I ragazzi le cui famiglie possono sostenerne la spesa si spostano verso sedi universitarie che offrono servizi migliori, ma una quota molto significativa degli altri, che non ha i mezzi necessari per accedere alla formazione universitaria, finisce tra i Neet.

Quale coesione nazionale potremo costruire se diamo ai ragazzi del Sud la sensazione che per lo Stato sono uno “scarto”? C’è una dimensione di ascensore sociale che l’università ha avuto nell’arco di tutta la sua storia post-unitaria e che oggi rischia di non assolvere più. Le università del Sud non sono più coinvolte nel processo che vedeva i grandi intellettuali iniziare la loro carriera universitaria proprio negli atenei del Mezzogiorno. Tra la fine degli anni Cinquanta e l’inizio degli anni Sessanta, sono transitati dall’università di Palermo, Lucio Lombardo Radice, Giulio Carlo Argan, Cesare Brandi e diverse altre figure di primissimo piano nella cultura italiana del Novecento. Quello che vedeva i nuovi docenti universitari cominciare la carriera in piccoli atenei spesso meridionali per poi trasferirsi era un circuito virtuoso. Nella dimensione atomizzata prodotta dal decentramento amministrativo e dal definanziamento ovunque prevalgono le carriere interne. L’assenza di mobilità tra piccoli e grandi atenei è un impoverimento per l’università. Chi cominciava la carriera in un ateneo periferico per poi trasferirsi in una grande università, ai ragazzi che non potevano permettersi di spostarsi offriva il meglio della riflessione teorica sulla propria disciplina, perché era giovane, motivato e rappresentava l’avanguardia degli studi; nel momento in cui arrivava in un grande ateneo si confrontava con numeri molto più grandi ma aveva già acquisito un’esperienza d’insegnamento. Quella situazione aveva il pregio di rendere più omogenea la qualità della formazione dell’intera popolazione universitaria e mantenere la coesione del sistema educativo nel suo complesso: un valore aggiunto che sarebbe forse il caso di recuperare. In questi giorni si parla di nuovo molto di scuola e università come di una priorità, potrebbe essere un’idea.