

Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive



A cura di Claudia Bianca Ceffa

Luogo e data Torino, 21 giugno 2019

Promotori Diritti Regionali - Rivista di diritto delle autonomie territoriali
Consiglio Regionale del Piemonte
Università degli Studi di Torino - Dipartimento di Giurisprudenza

Relatori *Enrico Grosso*, Università degli Studi di Torino
Stefano Piperno, IRES Piemonte e Centro Studi sul Federalismo
Raffaele Bifulco, Università di Roma LUISS "Guido Carli"
Anna Maria Poggi, Università degli Studi di Torino
Giacomo D'Amico, Università degli Studi di Messina
Candido Alessandro, Università Cattolica di Milano
Claudia Bianca Ceffa, Università degli Studi di Pavia
Elena Di Carpegna Brivio, Università Milano Bicocca
Leonardo Maria Moscati
Alessandro Sterpa, Università degli Studi della Tuscia
Michele Troisi, Università del Salento

Sintesi

In occasione del IV convegno annuale della rivista Diritti regionali si è svolto un confronto scientifico sul tema del regionalismo differenziato che ha messo in luce i problemi e le prospettive dell'attuale stagione di attuazione del principio autonomistico italiano.

Enrico Grosso ha affermato come il principio di differenziazione, una delle declinazioni possibili del principio di autonomia, metta in discussione il principio di uniformità, potendo essere inteso in due modi diversi: come mero strumento organizzativo, oppure come principio servente ad una concezione dei rapporti sociali, non meramente istituzionali, che implica il diritto di chi vive in certe parti dello Stato ad usare e distribuire le risorse complessivamente a disposizione di quelle porzioni di popolazione in funzione ed in conseguenza della

differenziazione socio economica di partenza, al fine di mantenerla o aumentarla. Da questa prospettiva, quindi, l'equilibrio che si può determinare tra unità e differenziazione realizza assetti completamente diversi, perché mentre la differenziazione come opzione organizzativa si giustifica solo in termini istituzionali, nel secondo modello non esistono, invece, particolari ragioni organizzative che motivano modalità speciali di esercizio del governo connesse alla peculiarità del territorio, esistendo un più generale principio in forza del quale sarebbe compito delle istituzioni territoriali differenziate proteggere i propri cittadini dall'effetto di tendenziale livellamento operante dal principio di uniformità.

Stefano Piperno ha affrontato il tema del regionalismo differenziato nel contesto delle relazioni tra diversi livelli di governo, sottolineando come oggi il modello dominante sia quello dell'interdipendenza, in cui tutti i livelli di governo conservano competenze nella medesima materia e la negoziazione tra questi tende a sostituire la gerarchia, ragion per cui si determina più facilmente un'instabilità che spiega il fenomeno del pendolo del regionalismo italiano. Rispetto a questo modello si osservano tre strumenti principali costituiti:

- dal coordinamento tra livelli di governo (federalismo dell'esecutivo);
- dalla negoziazione e dai contratti;
- dal regionalismo asimmetrico

Raffaele Bifulco ha parlato delle ragioni dell'asimmetria nella prospettiva della comparazione, evidenziando le resistenze degli Stati membri nei confronti delle nuove entità federali specie negli anni di avvio del processo. Poiché le prospettive diacronica e sincronica sono indispensabili per capire la realtà e l'evoluzione della singola esperienza asimmetrica, tale metodo deve essere mantenuto fermo nell'analisi delle asimmetrie "de facto" e "de iure". Nei federalismi classici l'asimmetria è presupposto dell'autonomia ed i rapporti tra gli Stati membri e la Federazione sono retti dal principio di uguaglianza, mentre il principio di autonomia è quello che prevale all'interno di ciascuno Stato membro. Ad ogni membro federato in ragione delle proprie peculiarità, il principio federale garantisce ampia autonomia che serve a dare sfogo alle asimmetrie di fatto esistenti. Le principali spinte verso l'asimmetria sono state, da un lato, l'emersione delle etnie nei processi di "nation building" e, dall'altro, i processi economici di globalizzazione, europeizzazione, migrazioni, problemi ambientali.

Annamaria Poggi ha parlato degli ambiti materiali della differenziazione regionale sottolineando come il regionalismo sia un valore fondamentale per gli ordinamenti che contribuisce alla democrazia della forma di Stato. Analizzando la disposizione dell'art. 116.3 Cost che parla di "ulteriori forme e condizioni di autonomia" si nota

come rispettivamente si parli di ambiti materiali (le ulteriori forme) e di modelli organizzativi (parte delle condizioni). In particolare, le ulteriori forme dovrebbero essere lette esclusivamente come competenze legislative, potendosi attivare per ulteriori funzioni amministrative l'art. 118 della Costituzione. Da tale considerazione discendono due conseguenze: in primo luogo che il Parlamento non può non essere chiamato in causa nel pronunciarsi sul merito dell'accordo, ed in secondo luogo che il trasferimento delle funzioni amministrative dovrà essere realizzato con legge, così come accaduto con i primi tre trasferimenti (1972, 1977, 1997). Ragionando su quali potrebbero essere i criteri a cui affidarsi per valutare il numero di materie richieste si sottolinea in particolare il fatto che il numero di materie invocate non dovrebbe portare a vanificare il ruolo unificante del Parlamento nell'ambito delle materie concorrenti.

Giacomo D'Amico trattando del sistema finanziario e della specialità regionale ha rilevato come le fonti rilevanti sul tema siano: la spesa statale regionalizzata 2017; l'indagine sui mutui contratti dagli enti territoriali per il finanziamento degli investimenti anno 2018; il rapporto 2018 sul coordinamento della finanza pubblica.

In tema di caratteristiche salienti del regionalismo italiano è possibile notare come:

- Il disegno del regionalismo italiano è stato concepito sulla base di un pensiero puramente ottativo (Falcon);
- è stato adottato un modello di regionalismo integrale che coinvolge tutte le regioni e non solo i territori delle prime autonomie regionali speciali (D'Atena);
- è un disegno che si caratterizza per un'ispirazione autoritaria piuttosto che una propensione ascensionale (Ferraro);
- la differenziazione costituisce un carattere strutturale naturale dell'articolazione regionale in quanto se l'incremento dell'autonomia non comportasse l'incremento della differenziazione non avrebbe senso (Toniatti).

Alessandro Candido ha sottolineato come guardando alla bozza di intesa della Regione Emilia-Romagna si possano riscontrare significative differenze con quelle delle altre due Regioni capofila, che la rendono maggiormente collaborativa, non solo riguardo alla scelta di non far ricorso al referendum ma anche per aver voluto sentire preliminarmente gli enti locali. Sul versante invece delle richieste, la materia della salute è una delle più rilevanti, soprattutto rispetto alla possibilità di rimuovere i vincoli di spesa posti dallo Stato.

Claudia Bianca Ceffa ha evidenziato come se, da un lato, sia indubbio che l'attivazione dell'art. 116.3 Cost. potrebbe dare nuova linfa vitale all'autonomia regionale è però altrettanto corretto sostenere come, allo stato dell'arte, non ogni

opportunità di effettiva differenziazione regionale debba necessariamente transitare dalla strada dell'asimmetria dell'assetto competenziale, dovendosi assumere sempre come punto di partenza la consapevolezza che è nell'ambito dell'asimmetria dell'esercizio delle competenze, piuttosto che della loro titolarità, il primo è più importante momento per la valorizzazione del principio costituzionale di differenziazione.

Elena di Carpegna Brivio, trattando del regionalismo differenziato per la sperimentazione delle politiche pubbliche, ha sottolineato questo processo dovrebbe in primo luogo significare nelle aree economicamente più avanzate la valorizzazione di politiche pubbliche che tendano ad innalzare il livello di servizio delle collettività regionale ma anche nazionale soprattutto con meno vincoli dallo Stato. In particolare, l'autonomia tributaria potrebbe inoltre essere l'occasione per sperimentare forme di autonomia almeno sui tributi con il gettito integralmente devoluto così come anche accennato anche nella sentenza 122/2019 della Corte costituzionale.

Leonardo Moscati ha affrontato i temi della differenziazione regionale nei rapporti con l'Unione europea ipotizzando l'uso della clausola di asimmetria come nuovo volano per ridare vigore al processo di integrazione europea, o quanto meno, per rafforzare la parte italiana della governance multilivello europea. Nei pre-accordi del 2018 c'era infatti un addendum che parlava dei rapporti delle Regioni con l'Unione europea non solo con riguardo alla partecipazione alla fase ascendente e discendente del diritto euro-unitario, ma nel quale si faceva anche riferimento alla risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2018 che proponeva l'idea di una governance europea fondata sulle macroregioni.

Alessandro Sterpa ha trattato della differenziazione possibile sottolineando l'inadeguatezza della dimensione territoriale delle Regioni al fine dell'esercizio dell'autonomia. L'art. 116.3 non parla di differenziazione ma di autonomia ulteriore, che presuppone vi sia un'autonomia di partenza. La prima spia dell'inadeguatezza territoriale sta nel fatto che l'autonomia è stata erosa dal pendolo della giurisprudenza costituzionale che ha riportato in capo allo Stato un gran numero di competenze.

La creazione di macroregioni funzionali a Costituzione invariata, attivando ovvero l'art. 117.8 Cost., potrebbe condurre le Regioni ad intese su un comune esercizio di funzioni regolamentari e amministrative.

Michele Troisi, affrontando il tema dell'istruzione, ha trattato del particolare aspetto della programmazione della rete scolastica da parte delle Regioni, domandandosi se tali richieste siano sintomatiche di una reazione ad un

centralismo di ritorno che ha mortificato negli ultimi anni il contributo che le autonomie territoriali avrebbero potuto apportare al sistema di istruzione.

Elementi di interesse

Beniamino Caravita di Toritto ha sottolineato come contenendo gli accordi di parte generale disposizioni eguali per tutte e tre le Regioni capofila (tranne per le materie da trasferire) e dunque potendo essere applicabili in via generale non solo alle tre Regioni interessate ma anche a tutte le Regioni che dovessero chiedere in un futuro forme di autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116.3 Cost., questi ultimi potrebbero essere inseriti nel testo di un d.d.l. governativo da presentare in Parlamento, onde riportare in Assemblea un dibattito almeno sui profili generali del regionalismo differenziato. Tale disegno di legge potrebbe essere integrato con qualche ulteriore disposizione che appare necessaria per l'attuazione dell'art. 116, quali almeno quelle relative alle procedure di approvazione a livello regionale e locale, quelle sul potere sostitutivo statale e sulle modalità di uscita dallo schema del regionalismo differenziato.