

A che punto è l'autonomia regionale differenziata

A cura di Elena di Carpegna Brivio

| | |
|--------------|---|
| Luogo e data | Torino, 20 aprile 2018 |
| Promotori | Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Torino |
| Relatori | <p><i>Roberto Bin</i>, Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Ferrara</p> <p><i>Gianmario Demuro</i>, Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Cagliari</p> <p><i>Giandomenico Falcon</i>, Professore emerito di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Trento</p> <p><i>Enrico Grosso</i>, Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Torino</p> <p><i>Stefano Piperno</i>, Ires Piemonte</p> <p><i>Franco Pizzetti</i>, Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Torino</p> <p><i>Anna Maria Poggi</i>, Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Torino</p> <p><i>Alberto Zanardi</i>, Ufficio parlamentare di bilancio</p> |

Sintesi

Roberto Bin ha ricordato come l'attuale momento politico renda particolarmente difficile parlare dell'applicazione del regionalismo differenziato. Anche se la possibilità di considerare l'autonomia come necessaria esigenza di differenziazione è ormai considerato intimamente costituzionale, continua a sussistere un dogmatismo giuridico che tende a parificare la posizione degli enti territoriali a quella degli individui. L'art. 116, comma terzo, Cost. ha come grave difetto il fatto di collegare le richieste di maggiore autonomia al criterio per materia che, in particolare dal 2001, ha dimostrato di essere poco adeguato alla necessità di costruire delle politiche pubbliche efficaci. La procedura di negoziazione avviata con Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto si è basata prevalentemente su una ricognizione delle funzioni esistenti per trasferirle dallo Stato alla Regione. Maggiormente efficace sarebbe stato invece un ragionamento sui vincoli che derivano dalle

leggi dello Stato e che impediscono di fatto lo sviluppo delle politiche regionali.

Anna Maria Poggi ha delineato le prospettive del regionalismo differenziato a seguito degli Accordi preliminari del 28 febbraio 2018. La procedura prevista dall'art. 116, comma terzo, Cost. è soltanto la punta di iceberg di un principio di differenziazione che in realtà è molto presente nel Titolo V.

Gli Accordi del 28 febbraio segnano un importante progresso perché per la prima volta sono stati definiti alcuni contenuti ed è stato delineato un metodo che risolve il problema dell'assenza di una specifica legge di attuazione dell'art. 116, comma terzo, Cost.

Il nuovo Governo nazionale sarà tenuto a ripartire da questi accordi secondo i tempi indicati dal comma 571 della Legge di Stabilità del 2014 che obbliga il Governo a iniziare i negoziati 60 giorni dopo la ricezione della richiesta regionale. Le materie oggetto della preintesa non sono propriamente nuove competenze ma ambiti che sono stati trascinati nella competenza statale dalla giurisprudenza costituzionale o azioni espansive dello Stato.

Giandomenico Falcon ha sottolineato come l'applicazione del regionalismo differenziato richieda di trovare un giusto equilibrio tra differenziazione ed eguaglianza. Negli Stati federali l'eguaglianza tra Stati membri non può essere messa in discussione, mentre negli Stati regionali non è un problema accettare un certo grado di differenziazione.

La riforma del 2001 immaginava un'area molto grande di competenza statale affiancata da un'altra ampia area di competenza regionale in cui i principi fondamentali delle materie concorrenti avrebbero dovuto svolgere una funzione di cerniera. Nella realtà applicativa, però, questo disegno non ha funzionato: la funzione di cerniera è stata svolta prevalentemente dalle materie trasversali dello Stato (livelli essenziali, tutela dell'ambiente, coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario). Tutti i limiti alle politiche delle Regioni derivano da vincoli contenuti nella legge dello Stato per cui bisogna poter costruire un'autonomia sartorialmente costruita sulle esigenze delle singole Regioni in modo non dissimile da come si fa per le norme di attuazione degli statuti speciali. Nei tre accordi si lavora già su materie in cui la presenza regionale è forte per cercare di rimediare a meccanismi di centralizzazione.

Enrico Grosso ha rilevato come nell'applicazione del regionalismo differenziato siano implicate diverse concezioni della statualità. Del principio di differenziazione si può infatti parlare in due accezioni molto diverse: differenziazione come strumento organizzativo oppure differenziazione come principio servente ai rapporti sociali. A queste due accezioni corrisponde la

contrapposizione tra il modello del regionalismo solidaristico e il modello del regionalismo competitivo. Il regionalismo differenziato deve essere applicato come strumento organizzativo per riuscire ad assolvere in modo più efficace agli obiettivi di progressione sociale della Repubblica e, di conseguenza, il problema delle risorse e della riduzione del residuo fiscale deve essere considerato un elemento secondario.

Gianmario Demuro ha ricordato come l'autonomia sia stata interpretata dalla Costituzione come fondamento della democrazia: l'art. 5 Cost. fornisce gli strumenti per ricostruire una lettura della Costituzione attraverso le autonomie. Le Regioni speciali hanno il merito di aver affermato il modello di un'autonomia differente per ciascuna Regione. Questo schema può ora essere applicato anche alle Regioni ordinarie, ma è necessario innanzitutto che lo Stato adotti un modo di legiferare davvero rispettoso della differenziazione. Lo strumento dell'intesa è sicuramente il modo migliore per garantire un pieno dialogo tra Stato e singola Regione.

Alberto Zanardi ha analizzato gli accordi preliminari sottoscritti il 28 febbraio 2018 rilevando come non vi sia una chiara decisione sulla determinazione delle risorse finanziarie connesse alle funzioni da trasferire. A parte un riferimento a «specificità proprie della Regione richiedente» non vi è una vera motivazione delle richieste di federalismo differenziato. Le ragioni finanziarie sottese alle richieste delle Regioni, invece, riguardano la possibilità di esprimere preferenze fiscali, di produrre esternalità positive e di assicurare una maggiore efficienza dell'intervento regionale. Senza una chiara esplicitazione di questi obiettivi anche Regioni non virtuose potrebbero richiedere ulteriori forme di autonomia. Un limite a qualunque richiesta di differenziazione è comunque il rispetto dei principi dell'art. 119 Cost. da intendersi come rispetto dei principi contenuti nella l. 42/2009 e nel d. lgs. 68/2011: gli assetti territoriali, infatti, non possono comunque alterare la perequazione.

Stefano Piperno ha ricordato come oggi le materie non esistano più e la negoziazione tra livelli porti a superare sia il modello centralistico che il modello federale.

Di conseguenza l'ulteriore decentramento delle competenze dovrebbe essere basato su politiche pubbliche e dovrebbe essere portato avanti insieme al completamento della l. 42/2009 sul federalismo fiscale.

La correlazione tra decentramento e sviluppo economico non è necessaria ma dipende da come la migliore soddisfazione delle preferenze locali riesce a tradursi in una maggiore efficienza. La concorrenza certamente stimola un effetto diffusivo delle best practices, quindi la maggiore autonomia è

giustificata nella misura in cui una Regione sia in grado di gestire le competenze in modo più efficiente dello Stato. Il criterio della sperimentazione, in questo senso, dovrebbe essere un elemento sempre presente nelle negoziazioni legate all'autonomia.

Franco Pizzetti ha sottolineato che l'applicazione dell'art. 116, comma terzo, Cost. deve riuscire a fare ciò che il regionalismo complessivamente non ha fatto, vale a dire riuscire a coniugare le esigenze di unità con quelle di differenziazione. È un problema che esiste almeno dagli inizi dei primi anni Novanta quando vi furono le prime iniziative di referendum consultivi per richiedere maggiore autonomia. L'attuale discussione è da un lato finanziaria e dall'altro identitaria: il coinvolgimento dell'Emilia-Romagna è stato favorito dal Governo proprio per evitare posizioni estreme.

Elementi di interesse

L'incontro ha ricostruito l'evoluzione del regionalismo differenziato per determinare quali siano gli elementi da cui il nuovo Governo nazionale dovrà ripartire per proseguire nella direzione di una differenziazione delle Regioni ordinarie. Gli Accordi preliminari sottoscritti da Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto il 28 febbraio 2018 sono stati considerati un primo livello di definizione del metodo che deve orientare il negoziato tra le Regioni interessate e il nuovo Governo.