

Regionalismo differenziato e nuovo autonomismo in Italia: potenzialità e aspetti critici

A cura di Claudia Bianca Ceffa

Luogo e data	Padova, 19 ottobre 2018
Promotori	Università degli Studi di Padova Società italiana di Scienza Politica (SISP) Centro Studi Regionali Giorgio Lago
Relatori	<i>Patrizia Messina</i> , Prof. associato di Scienza politica, CIRS “Giorgio Lago”, Università degli Studi di Padova <i>Luciano Vandelli</i> , Prof. ordinario di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Bologna <i>Luciano Greco</i> , Prof. associato di Scienza delle finanze, Università degli Studi di Padova <i>Claudia Tubertini</i> , Prof. associato di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Bologna <i>Lorenza Violini</i> , Prof. ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano <i>Sandro De Nardi</i> , Prof. associato di Diritto pubblico, Università degli Studi di Padova <i>Marzia De Donno</i> , Ricercatore in Diritto amministrativo, Università degli Studi di Ferrara <i>Vincenzo Milanese</i> , Prof. ordinario di Filosofia morale, Università degli Studi di Padova

Sintesi

Ad un anno dai primi passi mossi dalle Regioni Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, così come stabilito dall'art. 116, comma 3, della Costituzione italiana e soprattutto dalle consultazioni referendarie del 22 ottobre 2017, la Tavola rotonda introdotta e coordinata da Patrizia Messina ha inteso fare il punto su questa nuova stagione del regionalismo differenziato il cui slancio sta coinvolgendo in tempi più recenti anche altre Regioni italiane come Liguria, Piemonte, Marche ed Umbria.

Luciano Greco prende in esame il tema della finanza pubblica sottolineando come, dopo una lunga gestazione del decentramento, ci sia stato negli ultimi anni un assopimento della “questione settentrionale”, fino a giungere, con i referendum del 22 ottobre 2017, ad una “questione settentrionale di ritorno” con la presentazione del tema del regionalismo differenziato anche, se non soprattutto in taluni casi, in termini finanziari.

A tal proposito, uno dei temi maggiormente discussi ha riguardato il c.d. residuo fiscale, vale a dire la differenza tra le tasse pagate nell’ambito della Regione e la spesa pubblica complessiva ricevuta, ad esempio sotto forma di trasferimenti o in generale di servizi pubblici. Nel caso specifico del Veneto questo aspetto ha riguardato in particolare la volontà di trattenere fino ai nove decimi delle imposte raccolte sul territorio.

In base ad alcune analisi contabili (eseguite dalla CGIA di Mestre) sulle realtà delle Regioni già dotate di ulteriori competenze, si è cercato in particolare di verificare se sia riscontrabile un effettivo collegamento fra autonomia e maggiori risorse finanziarie sul relativo territorio. Alla luce dei risultati, svolti in particolare sulle Province autonome di Trento e di Bolzano, si è scoperto come, in effetti, non sia possibile un tale collegamento dal momento che, a parità di Statuto speciale della Regione Trentino Alto Adige, le due Province in questione spendono e trattengono sul territorio in misura estremamente diversa. In base alla rilevazione si dimostra così come il residuo fiscale non sia condizionato dall’assetto istituzionale, ma unicamente dall’economia di un territorio.

Luciano Vandelli ha ricordato come il regionalismo italiano abbia vissuto una parabola discendente dal 2001 a causa non solo della difficoltà notevole nell’applicazione delle nuove disposizioni costituzionali ma anche dell’erosione delle competenze delle Regioni a favore dello Stato (competenze trasversali, chiamate in sussidiarietà, quasi 1600 conflitti di competenza fra Stato e Regioni).

Il tema del regionalismo ha così riscoperto un nuovo valore nell’art. 116, comma 3 Cost., di rilancio e di prospettiva: una visione completamente differente rispetto a quella presente nel contesto della riforma del 2001, quando tale articolo veniva inteso come mero elemento di completamento per l’avocazione delle competenze legislative ed amministrative da parte regionale.

Il diverso significato attribuito all’art. 116, comma 3, Cost. in particolare dopo il 2010 e dopo le tendenze centralistiche espresse anche in conseguenza della crisi economica, è stato determinato anche dalla perdita di fiducia nel principio di uniformità a vantaggio invece del nuovo valore della “territorializzazione del diritto”, ragione per cui la nuova sfida che oggi si pone

nei territori italiani, ma più in generale europei, è proprio la difficile ricerca di un equilibrio tra la risposta alle esigenze peculiari di ciascun territorio e la tenuta dei grandi principi fondamentali su cui si regge il sistema Paese.

Sandro De Nardi ha sviluppato alcune considerazioni sugli attuali contenuti espressi da una possibile autonomia differenziata, analizzando inoltre alcune implicazioni di natura procedimentale ex art. 116, comma 3, Cost., partendo da una recente sentenza della Corte costituzionale (n. 183/2018) che ha dichiarato l'illegittimità della l.r. n. 28/2017 (nella quale è previsto l'obbligo per gli istituti pubblici sul territorio regionale di esporre anche la bandiera della Regione Veneto) per contrasto con gli artt. 3, 5 e 117, secondo comma lett g).

Le dichiarazioni del Presidente della Regione Veneto all'indomani della sentenza, con le quali si riafferma la volontà di reiterare il contenuto della legge nella futura intesa per l'autonomia, paiono particolarmente significative in prospettiva del messaggio contenutistico assegnato al regionalismo differenziato, dal momento che la lettera g) del secondo comma dell'art. 117 (ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali) non compare fra le materie indicate dall'art. 116, comma 3, Cost. Viene infatti sottolineato come, così come sostenuto dalla Corte costituzionale nella nota sentenza n. 218/2015 con la quale veniva legittimato l'utilizzo (facoltativo) del referendum consultivo in materia di regionalismo asimmetrico, nonostante l'indiscusso successo della consultazione referendaria veneta, il risultato politico non possa essere usato per alterare o condizionare la procedura prevista dall'art. 116, comma 3 Cost, tanto a livello procedurale che di merito.

Lorenza Violini ha evidenziato come, al di là del riferimento testuale previsto nell'art.116 alle materie contenute nell'art 117 sulle quali è possibile esprimere richieste di maggiore autonomia, sia opportuno in verità considerare più specificamente la dimensione delle funzioni amministrative che la Regione può avocare a sé, così come in effetti risulta dai contenuti delle pre-intese sottoscritte il 28 febbraio 2018.

A tal proposito il lavoro svolto dalla Regione Lombardia nella fase di ripresa delle trattative ha visto una concertazione serrata ed approfondita tra i singoli assessorati regionali ed i ministeri, finalizzata all'identificazione di quanto, in effetti, la Regione intenda ascrivere a sé in termini di funzioni. Ad esempio, nell'ambito del governo del territorio la materia relativa alla protezione civile è stata parcellizzata in specifiche funzioni tra le quali il coordinamento del volontariato, la definizione delle modalità per l'istituzione dell'elenco dei

volontari e la regolamentazione per l'accesso. Ragionare preliminarmente in termini di funzioni consente poi di passare alla questione della normativa correlata ed in particolare, attraverso la tecnica della deroga (solo in termini di eventualità allorché in assenza di disciplina statale resta alle Regioni il compito di regolamentare ad hoc), identificare le specifiche regolazioni statali che, rilevanti per le funzioni inquadrate, vincolano nell'esercizio di quelle funzioni. Concatenare in tal modo ogni ragionamento in merito ad un'ulteriore autonomia consente di meglio comprendere se si desidera realmente la potestà regolamentare di una funzione anche in relazione ai minori o maggiori vincoli espressi dai decreti attuativi di livello statale che, nel caso delle Regioni virtuose, impediscono di adottare politiche organiche. In quest'ottica dunque, la richiesta di autonomia da un punto di vista normativo si traduce spesso nella richiesta di essere esentati da tutta una serie di requisiti tecnici che sono modalità per vincolare tutte le Regioni ad un'uniformità di logiche che in molti casi possono anche non coincidere tra centro e periferia.

Secondo Claudia Tubertini un confronto fra le esperienze avviate dalle Regioni che per prime hanno chiesto l'avvio della procedura può senz'altro risultare utile anche in conseguenza del fatto che, con l'avvio di una nuova Legislatura, ogni Regione dovrà proseguire il percorso del regionalismo differenziato per proprio conto, avendo dichiarato il Governo che andare avanti in parallelo con una parte comune a tutte e tre le Regioni non è più strada praticabile.

Il percorso seguito dalla Regione Emilia-Romagna si è distinto da quello di Lombardia e Veneto non solo per l'assenza della consultazione referendaria, di natura facoltativa, ma anche per il tipo di interpretazione che la Regione ha dato dell'art. 116, comma 3, Cost., da intendersi come uno strumento selettivo sia da un punto di vista soggettivo, in quanto applicato solo dalle Regioni che possono dimostrare di avere la capacità gestionale per attuare maggiori competenze senza però mirare alla creazione di un terzo genere di Regioni nell'assetto costituzionale nazionale, che oggettivo, prevedendo testualmente la disposizione costituzionale in commento "forme particolari nelle materie", quindi non necessariamente in tutte le materie.

Da un punto di vista costituzionale inoltre la proposta resta soggetta ai principi fondamentali di ragionevolezza, proporzionalità, sostenibilità, dovendo in più essere valutata sulla base del principio di uguaglianza, unitarietà della Repubblica e dei principi insiti nell'art. 119 Cost..

Dal punto di vista della Regione Emilia-Romagna quindi il percorso verso l'autonomia ha preso origine dalla selezione nel catalogo delle materie ammesse dall'art. 116, comma 3, dei settori sui quali poter ragionevolmente avanzare una proposta di autonomia differenziata, corredata dalla

motivazione alla base e dunque della finalità e dell'obiettivo da raggiungere. La successiva declinazione delle richieste verso una maggiore autonomia legislativa, amministrativa o finanziaria è dipesa anche dall'analisi svolta dalla Regione in ordine agli effetti provocati dalla legge n. 56/2014 (c.d. Del Rio), tra i quali l'irrobustimento dell'apparato amministrativo regionale con la creazione di una rete di agenzie, l'assorbimento delle Province ed il conseguente aumento delle capacità amministrative regionali a supporto di ulteriori potenziali funzioni.

Nei primi momenti la Regione ha avviato un negoziato con le associazioni delle autonomie, le forze economiche e sociali firmatarie del "Patto per il lavoro", dando avvio ad una forte concertazione avvenuta fuori dalle sedi costituzionalmente deputate come ad esempio il CAL.

Marzia De Donno affronta la questione del regionalismo differenziato alla luce della richiesta, espressa con diverse modalità da tutte e tre le Regioni, di maggiore autonomia in materia di ordinamento locale e più precisamente in materia di governance istituzionale (Lombardia ed Emilia-Romagna) e di maggiore competenza nel riordino delle funzioni amministrative (Veneto).

La relazione fra queste richieste e le politiche regionali di riordino territoriale portate avanti a partire dalla riforma della legge Del Rio è tale per cui, potenzialmente, il regionalismo differenziato potrebbe introdurre un nuovo percorso di decentramento amministrativo in cui un trasferimento di nuove funzioni amministrative non potrebbe che prendere in considerazione anche una riorganizzazione delle istituzioni, non solo regionali ma anche locali.

Sul versante in particolare delle richieste di maggiore competenza in materia di riordino istituzionale degli enti locali delle Regioni Lombardia ed Emilia Romagna, il riferimento non può che correre all'art. 117, comma 2, lett. p), non previsto dai rimandi dell'art. 116, comma 3 Cost ma, cionondimeno si ravvisa uno spazio utilizzabile se si intende "la governance istituzionale", oggetto della richiesta, come una materia a carattere trasversale, propriamente regionale, in grado di fare da base a tutte le funzioni delle materie richiedibili per intesa e, in questo senso, compatibile con i profili attinenti alla potestà legislativa integrativa ed attuativa delle Regioni alla luce della formulazione dell'art. 117.

Secondo Patrizia Messina c'è un legame fra regionalismo differenziato e riordino territoriale e non a caso sotto questo profilo le richieste di Lombardia ed Emilia-Romagna si assomigliano, avendo entrambe le Regioni adottato la medesima prospettiva di autonomia regionale a partire dal governo delle città, anche e soprattutto metropolitane (Milano e Bologna). La Regione

Veneto si è invece distinta per l'adozione di un federalismo antropologico che punta non sull'economia regionale e urbana, ma quella delle forze produttive.

Vincenzo Milanese ha invece affrontato il tema della regionalizzazione delle università mettendo in evidenza le zone d'ombra del progetto di legge statale della Regione Veneto n. 43 del 15 novembre 2017, all'interno del quale gli articoli 17 e 18, rispettivamente in materia di Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi e di ricerca scientifica e tecnologica nel raccordo con il sistema universitario, si profilano come pericolosamente contrarie al concetto di autonomia universitaria ed in particolare alla nozione di ricerca curiosity driven, non finalizzata ovvero all'applicazione pratica. La preoccupazione deriva in specie dalla richiesta espressa di un'autonomia differenziata con riferimento alla disciplina della valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del sistema universitario regionale, anche al fine di orientare le successive scelte di programmazione, disciplinando altresì i rapporti di collaborazione con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca per la partecipazione alle iniziative e ai progetti nazionali.

Elementi di interesse

Dopo diversi anni in cui sembrava completamente sopito, anche a seguito dell'esito negativo del referendum costituzionale del 2016, il tema del regionalismo asimmetrico, promosso ed ora incalzato dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, sta vivendo una nuova stagione all'interno della quale la sperimentazione sul piano concreto del portato della disposizione di cui all'art. 116, comma 3, Cost., tanto nel merito che a livello procedimentale, pone all'attenzione delle istituzioni per la prima volta importanti nodi tematici quali ad esempio il rapporto centro-periferia, le relazioni tra autonomismo regionale e federalismo fiscale ed inoltre la selezione delle funzioni all'interno delle materie oggetto di potenziale richiesta di autonomia.