

NOVITÀ SUL FRONTE RIFORME: si spinge sempre di più sul regionalismo differenziato. Ma quali sono i rischi?

Alla luce delle nuove proposte del Governo sulla modifica del nostro assetto costituzionale credo che valga la pena soffermarci e cercare di capire come questi cambiamenti siano effettivamente capaci di riscrivere la storia del nostro Paese cancellando tutto ciò avvenuto dal dopo guerra in poi.

Queste proposte sono ovviamente l'autonomia differenziata e il presidenzialismo, entrambe protagoniste del quadro politico nelle ultime settimane. La prima peraltro è figlia dell'attivismo del ministro leghista Roberto Calderoli, che ha riportato alla luce dalla clandestinità il dibattito sull'autonomia, attualmente diventato di pubblico dominio. La seconda è stata definita dalla Presidente del Consiglio Giorgia Meloni addirittura la "madre delle riforme". In questa occasione ci soffermiamo sulla proposta di regionalismo differenziato secondo cui il governo, previa ratifica del Parlamento, potrà concedere maggiore autonomia alle regioni a statuto ordinario. Sul tavolo ci sono materie molto importanti quali: istruzione, ricerca, trasporti, sanità, ambiente e politiche del lavoro. Il risultato è una frammentazione ulteriore di un paese già diviso e disuguale. Cosa significa? Secondo molti la proposta metterebbe a rischio la possibilità di garantire i diritti su tutto il territorio nazionale. Nella bozza, infatti, non sono previsti meccanismi di riequilibrio dei divari territoriali. Invece di colmare le differenze e sappiamo quanto servirebbe un piano di finanziamenti che vada a contrastare le disuguaglianze, questa proposta sembrerebbe proprio accentuarle. Eguaglianza, perequazione e solidarietà nazionale lasciano il posto a disuguaglianze sociali ed

economiche.

Cerchiamo di capire meglio di cosa si tratta e quali sono i diretti rischi che ne deriverebbero.

Il 17 novembre 2022 il Ministro degli Affari Regionali Calderoli ha presentato in sede di Conferenza delle Regioni una bozza, composta di nove articoli, volta a definire le modalità attuative del percorso di riconoscimento di un'autonomia differenziata in capo alle regioni a statuto ordinario che ne facciano richiesta. Il progetto dell'autonomia differenziata si basa sulla proposta di "legge di attuazione" dell'[art. 116](#) terzo comma della Costituzione. La possibilità di concedere alle Regioni non a statuto speciale *«ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»*, la cosiddetta "autonomia differenziata", trova origine nella riforma del titolo V della Costituzione la quale ampliò notevolmente l'autonomia legislativa delle Regioni. Il titolo V è stato riformato con la l. Cost. 3/2001, dando piena attuazione all'[art. 5](#) della nostra carta costituzionale, che riconosce le autonomie locali quali enti esponenziali preesistenti alla formazione della Repubblica (Comuni, Città metropolitane, Province e Regioni quali enti esponenziali delle popolazioni residenti in un determinato territorio e tenuti a farsi carico dei loro bisogni, portando così l'azione a livello inferiore e quanto più vicino ai cittadini, salvo il potere di sostituzione del livello di governo immediatamente superiore in caso di impossibilità o di inadempimento del livello di governo inferiore in base al principio di sussidiarietà verticale).

[L'art. 117](#) definì, nel secondo comma, gli ambiti riservati alla legislazione esclusiva dello Stato e assegnò (nel terzo comma) alle Regioni la competenza concorrente in 23 materie, precisando che *«nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata allo Stato»*. Gli effetti di questa riforma hanno determinato un

contenzioso, che ha tenuto impegnato la Corte Costituzionale per oltre un ventennio, per tracciare i confini esatti fra la competenza delle Regioni e quella dello Stato per ciascuna materia.

Tuttavia nella riforma c'è un criterio che rende modificabile il confine per le Regioni che siano interessate ad acquisire maggiori forme di autonomia, cioè più potere. L'art. 116, terzo comma, infatti, recita: *«Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate nel secondo comma del medesimo articolo alle lettere l, limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n ed s, possono essere attribuite ad altre regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'[art. 119](#) . La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la regione interessata».*

È bene precisare che si tratta di una mera facoltà e non di un obbligo costituzionale, che non può essere avulsa dalla tela dei rapporti fra organi costituzionali e diritti dei cittadini come delineati nel testo costituzionale. Se le Regioni ottenessero la competenza piena in tutte le materie di competenza concorrente e nelle materie di competenza esclusiva dello Stato (norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali), verrebbe ambigualmente ribaltata la norma che ha tracciato i confini fra i poteri dello Stato e quelli delle Regioni, senza ricorrere al procedimento di revisione della Costituzione. Verrebbe pregiudicata anche l'eguaglianza dei cittadini, in aperto contrasto col principio fondamentale di cui all'art. 3. Per non parlare dell'istruzione dove la possibilità di attribuire alle Regioni la competenza sulle norme generali si scontra con la disposizione di cui all'art. 33, che statuisce: *«La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione».*

Le disposizioni al terzo comma dell'art. 116, sono compatibili con l'impianto costituzionale solo dove se ne dia un'interpretazione restrittiva. Vi sono materie che non possono essere frammentate per esigenze specifiche di un territorio: scuola, autostrade, ferrovie, salute, tutela e sicurezza del lavoro, grandi reti di produzione e trasporto dell'energia, chiamano in causa un indivisibile interesse nazionale. Invece, le richieste delle Regioni capofila – Veneto, Lombardia e, in misura ridotta, Emilia-Romagna – hanno di mira tutte e 23 le materie di competenza concorrente e persino le due o tre materie che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato. In altre parole, si è aperto un processo politico che mira ad utilizzare il “baco” inserito nell'art. 116 della Costituzione come una breccia per squarciare l'intero impianto costituzionale e ribaltare il principio fondamentale dell'unità della Repubblica, trasformando l'Italia in una serie di repubblicette semi-indipendenti.

Non a caso la legge Calderoli è stata denominata “lo spacca Italia”.

Si tratta di un progetto “sovversivo” e “pericoloso” sia dal punto di vista della legalità costituzionale che per le sue modalità procedurali, sia per l'impatto che avrà sul territorio, già frammentato e disomogeneo.

Perché infatti, l'autonomia differenziata, una volta concessa, sarà potenzialmente irreversibile: il processo di determinazione dell'autonomia si fonda sulle intese stipulate fra il Governo e la Regione richiedente e, raggiunta l'intesa, il Parlamento non può modificarla, ma solo approvarla in blocco o rigettarla (relega il Parlamento al ruolo di mero “ratificatore” di intese raggiunte dai diversi esecutivi nazionale e territoriali). L'istituzione rappresentativa, a livello centrale, della sovranità popolare rimane così schiacciata su dinamiche politiche insindacabili, spesso discendenti dai rapporti di forza derivanti dalla potenza

economica delle regioni interessate, e privata di ogni capacità di valutazione in ordine ai vantaggi sistemici che da tale differenziazione potrebbero (o non potrebbero) derivare. Una volta deliberata, inoltre, la legge che approva le intese non può essere sottoposta a referendum abrogativo né l'intesa potrebbe essere modificata con una nuova legge perché occorrerebbe il consenso della Regione interessata, senza il quale l'intesa raggiunta è destinata a durare in eterno.

Perché sembra essere improntato su una logica competitiva più che solidaristica, volta a far valere, a discapito dei principii di uniformità e uguaglianza, distinzioni in favore della popolazione delle regioni più ricche (non a caso, quelle che hanno avanzato le relative istanze), indipendentemente dalle effettive peculiarità delle stesse.

Perché, ancora, pur sollecitando (all'art. 3) l'adozione, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge, dei livelli essenziali delle prestazioni (la cui determinazione è competenza esclusiva dello Stato sancito dall'art 117 della Costituzione), dispone che, qualora ciò non avvenga, il trasferimento di funzioni si verifichi in ogni caso, così mettendo in discussione il significato che assume la predeterminazione di tali livelli essenziali, tanto come risorsa dell'unità, quanto come limite alla discrezionalità sia del legislatore sia dell'amministrazione, vincolati, entrambi, a scelte orientate da criteri di ragionevolezza e finalizzate a garantire quantomeno il nucleo irriducibile dei diritti.

Se il processo di spostamento della competenza legislativa dallo Stato alle Regioni venisse portato a compimento, per tutto ciò che riguarda le scelte fondamentali inerenti al sistema produttivo e la vita civile nel nostro paese, come l'istruzione, i trasporti, le comunicazioni, le reti dell'energia, le condizioni di lavoro e dei lavoratori, l'ecologia, l'ambiente, la sanità, al posto di una disciplina legislativa ne dovremmo avere venti, ognuna con efficacia

territoriale limitata. Al posto del contratto collettivo di lavoro, torneremo alle gabbie salariali. Di fronte a una nuova pandemia, avremo l'impossibilità di determinare delle regole di profilassi comuni. Non sarà possibile programmare una politica energetica per la transizione ecologica e la decarbonizzazione dell'economia. Venti mini Stati regionali faranno decollare la spesa pubblica legata al costo degli apparati amministrativi. Si tratta di una scelta sicuramente inefficiente, costosa e caotica.

Tale bozza, per come strutturata, sembra inoltre negare ciò che sta alla base della costruzione pluralista dell'unità politica, orientata a soddisfare interessi generali: il rapporto tra uniformità e differenziazione, a sua volta connesso inscindibilmente al principio di uguaglianza, per porsi in conformità con il quadro costituzionale, non può essere sbilanciato a vantaggio delle sole istanze di maggiore autonomia. Il rischio, altrimenti, è che attraverso la pretesa di trasferimento ai singoli enti territoriali di ulteriori funzioni (anche al di là delle specificità di popolo e territorio che le legittimerebbero), si metta in discussione la tenuta di un sistema che ben può o forse ben deve essere regionale nell'articolazione, ma che è e resta nazionale nei principi, pena la "frantumazione" di quei diritti, soprattutto quelli sociali, che rischiano di perdere sulla strada della differenziazione i caratteri di universalità e di fundamentalità che si ergono a garanzia dell'unità e indivisibilità della Repubblica.