

SPEZZATINO ITALIA RICETTE REGIONALI DI AUTONOMIA

di Luigi Mariucci*

Rispetto alle valutazioni critiche formulate un anno fa nel saggio *I rischi di un federalismo senza Paese*, la prima osservazione che vorrei fare riguardo al modo in cui sta procedendo la questione della cosiddetta autonomia differenziata è che siamo di fronte a un caso di vera e propria dissociazione politica e istituzionale. Cominciamo dal livello politico. Nel 2016, il segretario del Partito democratico, Matteo Renzi, porta all'approvazione del parlamento e quindi a un referendum, un disegno di riforma costituzionale¹ che sul nodo del rapporto tra stato e regioni ha un segno chiaramente neocentralista. Il disegno di legge è addirittura punitivo nei confronti delle regioni, limitando l'esercizio di una serie di competenze, a partire da quelle in materia di politiche del lavoro e formazione, già previste dalla riforma costituzionale del 2001².

Poco tempo dopo, il medesimo partito, in Lombardia e Veneto, vota a favore delle proposte autonomistiche regionali e dei successivi referendum regionali che si svolgono, in entrambe le regioni, il 22 ottobre 2017.

In contemporanea il Pd dell'Emilia Romagna dà il suo sostegno al presidente Stefano Bonaccini che, a sua volta, sottopone al voto della giunta, e quindi del consiglio regionale, una delibera in attuazione dell'articolo 116 della Costituzione. Va segnalato che le proposte dell'Emilia Romagna differiscono da quelle di Lombardia e Veneto sia nel contenuto, alquanto moderato al confronto del massimalismo rivendicativo delle altre due regioni, sia nel metodo, dato che viene scelta la via dell'approvazione consiliare e non quella populistica della validazione referendaria.

Sulla base delle tre iniziative regionali, il governo di centrosinistra presieduto da Paolo Gentiloni, e Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna sottoscrivono, il 28 febbraio 2018, dei preaccordi alquanto moderati nei contenuti e tuttavia pericolosi dal punto di vista del metodo.

Per tornare ai nostri giorni, il presidente dell'Emilia Romagna, in un'intervista si lamenta dell'infinito rimpallo sulla questione dell'autonomia da parte del governo Conte e chiede al suo partito di esprimere una linea precisa. La domanda è legittima: «Qual è il punto di vista del principale partito del centrosinistra sull'autonomia differenziata?». Siamo in attesa di una risposta.

1. Il disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi è stato una proposta di revisione della Costituzione della Repubblica italiana approvata dal parlamento il 12 aprile 2016 e sottoposto a referendum confermativo il 4 dicembre 2016.

2. Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione».

Ma non c'è solo il comportamento dissociato del Partito democratico. C'è anche l'atteggiamento schizofrenico del Movimento 5 Stelle, che in Lombardia e Veneto (sia pure partendo da posizioni diverse da quelle della Lega), nel 2017, appoggia l'iniziativa referendaria e che ora, essendo al governo, esprime un complesso di fondate riserve, anche in ragione del suo radicamento nell'elettorato meridionale.

Persino la Lega si dibatte in una contraddizione politica molto forte. Le proposte di autonomia della Lombardia e del Veneto sono nel solco del programma della Lega Nord di influenza bossiana, al limite del secessionismo. Oggi, invece, la Lega di Matteo Salvini pretende di essere un partito nazionale, addirittura sovranista. E questo partito chiede che lo Stato sovrano perda una serie di competenze su questioni cruciali come l'istruzione, la sanità, l'ambiente, la tutela dei beni culturali a favore di alcune regioni del Nord!

Siamo dunque di fronte a un quadro politico sostanzialmente schizofrenico. Ed è proprio l'assenza di formazioni politiche degne di questo nome, animate da una chiara visione nazionale, che aggiunge confusione a confusione. Da qui deriva un vero e proprio caos sul piano dell'assetto istituzionale.

L'articolo 116 della Costituzione è stato pensato nel quadro di un disegno di riforma organica dello stato nel quale, sulla base di un fondamento comune, possono esserci a livello di singole regioni alcuni elementi differenziali. Penso, ad esempio, alle proposte avanzate da alcune regioni negli anni novanta. Se centralmente esiste un organo di rappresentanza e di cooperazione fra le regioni e tra queste e il governo centrale (il senato delle regioni), da quel luogo istituzionale si può gestire un processo ordinato di trasferimento di funzioni e di competenze. Senza questo organo, il processo di devoluzione è difficilmente governabile, se non impossibile.

A questo punto va ricordato, ancora una volta, l'errore commesso dal centrosinistra con la riforma costituzionale del 2001, quando nell'illusione di sottrarre qualche voto alla Lega Nord, si abbandonò il disegno organico di riforma e si moltiplicarono in maniera confusa le competenze attribuite alle regioni.

Da quel che è dato comprendere della discussione in corso all'interno della maggioranza di governo emerge in primo luogo una gigantesca questione di metodo. Da ormai un paio di anni, la trattativa sulle autonomie differenziate in base alle proposte delle regioni avviene nella totale opacità, in maniera quasi carbonara. Se si visita il sito web del governo, si trovano scarni comunicati, del tipo: «Si è riunito il consiglio dei ministri in cui si è discusso di autonomia», punto e basta. Ci è voluto un sito di ricercatori (www.roars.it) perché fossero pubblicate le bozze del maggio 2019, sulle quali si sta svolgendo il negoziato con le tre regioni. Qualche addetto ai lavori, tali testi aveva avuto la possibilità di leggerli, ma sempre solo attraverso canali molto informali.

Le bozze che abbiamo a disposizione, grazie all'iniziativa meritoria di www.roars.it sono scritte su due colonne. Nella colonna di sinistra si leggono le proposte delle regioni su cui il governo concorda, a eccezione di una serie di passaggi in cui viene

annotato che il ministero dell'economia e delle finanze dissente: e questo è già un punto non irrilevante. Nella colonna di destra, invece, ci sono le proposte non accettate dal governo. Bisognerebbe essere certi che questa classificazione sia corretta e non si verifichi un'osmosi tra i contenuti delle due colonne. Poi si dovrebbe anche capire che fine faranno i punti sui quali si sottolinea il dissenso della regione, o una riserva del governo, o addirittura una contrarietà del ministero dell'economia e delle finanze.

È mai possibile che un disegno di riassetto istituzionale, di una nuova distribuzione delle competenze tra lo stato e le regioni, avvenga sulla base di una trattativa siffatta, di tipo quasi privatistico? La ministra degli affari regionali e delle autonomie, Erika Stefani, ha affermato in una audizione del 28 maggio 2019: «Abbiamo fatto ben quarantotto riunioni tecniche e venticinque politiche». Bene a sapersi. Ma che si è fatto di questo tempo consumato tra un gruppo ristretto di addetti ai lavori? Con la pretesa, per giunta, che un tale metodo debba portare a un testo finale, stipulato nella forma di intese tra governo e singole regioni, su cui il parlamento non potrebbe che pronunciarsi con un sì o con un no, con un prendere o lasciare? Escludere il potere del parlamento di svolgere un esame di merito delle intese appare infatti inammissibile, tanto più che tali intese sottraggono allo stesso parlamento funzioni e competenze legislative.

Rispetto a questo tema occorre richiamare il pericoloso precedente, già prima accennato, dei preaccordi stipulati con Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, il 28 febbraio 2018, dal governo Gentiloni. In quella fase, a fronte delle iniziative di Lombardia e Veneto, rafforzate dal ricorso al referendum³, che poi sarebbero approdate a proposte di autonomia di tipo estremistico, la regione Emilia Romagna ha pensato di svolgere una funzione di moderazione. Il confronto tra le regioni e il governo, grazie anche alla posizione dell'Emilia Romagna, si è svolto su un numero limitato di materie e le richieste sono state piuttosto moderate nella sostanza.

A quel punto la Lombardia e il Veneto rinunciano ai loro testi, si allineano al metodo e alla fine approdano, il 28 febbraio 2018, a preaccordi, nella sostanza, tra loro identici. Senonché, una volta cambiato il governo è stato facile per l'Emilia Romagna cadere dal ruolo egemonico al rischio di svolgere la classica funzione della mosca cocchiera. Oggi infatti il quadro politico è cambiato radicalmente poiché nel contratto di governo tra la Lega e il Movimento 5 Stelle c'è un riferimento forte (articolo 20)⁴ all'attuazione dell'autonomia differenziata. Il Veneto e la Lombardia, che avevano accettato

3. I due referendum regionali hanno visto una partecipazione notevole in Veneto e una scarsa affluenza alle urne in Lombardia; i si hanno stravinto anche per il contenuto accattivante dei referendari: «Vuoi tu più autonomia?».

4. «Sotto il profilo del regionalismo, l'impegno sarà quello di porre come questione prioritaria nell'agenda di governo l'attribuzione, per tutte le regioni che motivatamente lo richiedano, di maggiore autonomia in attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione, portando anche a rapida conclusione le trattative tra governo e regioni attualmente aperte. Il riconoscimento delle ulteriori competenze dovrà essere accompagnato dal trasferimento delle risorse necessarie per un autonomo esercizio delle stesse. Alla maggiore autonomia dovrà infatti accompagnarsi una maggiore responsabilità sul territorio, in termini di equo soddisfacimento dei servizi a garanzia dei propri cittadini e in termini di efficienza ed efficacia dell'azione svolta. Questo percorso di rinnovamento dell'assetto istituzionale dovrà dare sempre più forza al regionalismo applicando, regione per regione, la logica della geometria variabile che tenga conto sia delle peculiarità e delle specificità delle diverse realtà territoriali sia della solidarietà nazionale, dando spazio alle energie positive ed alle spinte propulsive espresse dalle collettività locali».

come minimo comune denominatore il testo base dell'Emilia Romagna, in questa nuova fase politica sono ritornate alla carica e hanno aperto una trattativa per la devoluzione di ventitré competenze e venti materie⁵.

Insomma, l'attuale trattativa, a differenza di quella intercorsa con il precedente governo, si svolge tra lo stato e la singola regione. È stata impostata così. Se ci si attenesse al dettato costituzionale, è bene ricordare che l'articolo 116 fa riferimento a «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», non parla di funzioni, competenze, e tanto meno di interi blocchi di materie. L'articolo 116 si riferisce a segmenti, modalità, condizioni specifiche di autonomia. Come fa la regionalizzazione delle sovrintendenze a essere ricompresa in questa formulazione costituzionale? Evidentemente ciò non è possibile.

Per capire quanto sta accadendo è bene sottolineare la ciclicità politica della questione del federalismo in Italia. L'articolo 116 entra in vigore nel 2001, dopo il referendum confermativo del 7 ottobre e, com'è noto, le elezioni in quell'anno vengono vinte dal centrodestra (governo Berlusconi, 30 maggio 2001 - 27 aprile 2006).

Dal 2001 al 2008 tutto tace, non c'è nessuna iniziativa di richiesta in tema di rafforzamento delle autonomie regionali. Guarda caso, appena torna al governo il centrosinistra (governo Prodi, 17 maggio 2006 - 8 maggio 2008) parte un'iniziativa della Lombardia e del Veneto, nel 2006, che poi recede anche perché nel contempo c'è la crisi economico-finanziaria.

Come torna al governo il centrodestra (2008) l'iniziativa si ferma, dopodiché la richiesta di dar corso all'attuazione dell'articolo 116 viene ripresa durante il governo di centrosinistra della precedente legislatura. Insomma, c'è un'evidente strumentalità politica in tutto il processo verso l'autonomia differenziata a cui stiamo assistendo.

Ora la strumentalità politica ha determinato un meccanismo vincolato, perché

5. Competenze richieste dalla regione Lombardia. Norme generali sull'istruzione; Istruzione; Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; Rapporti internazionali e con l'Unione europea della regione; Commercio con l'estero; Tutela e sicurezza del lavoro; Professioni; Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; Tutela della salute; Alimentazione; Ordinamento sportivo; Protezione civile; governo del territorio; Porti e aeroporti civili; Grandi reti nazionali di trasporto e di navigazione; Ordinamento della comunicazione; Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; Previdenza complementare e integrativa; Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione delle attività culturali.

Competenze richieste dalla Regione Veneto. Norme generali sull'istruzione; Istruzione; Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; Rapporti internazionali e con l'Unione europea della regione; Commercio con l'estero; Tutela e sicurezza del lavoro; Professioni; Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; Tutela della salute; Alimentazione; Ordinamento sportivo; Protezione civile; governo del territorio; Porti e aeroporti civili; Grandi reti nazionali di trasporto e di navigazione; Ordinamento della comunicazione; Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; Previdenza complementare e integrativa; Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione delle attività culturali; Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale.

Competenze richieste dalla Regione Emilia Romagna. Organizzazione della giustizia di pace, limitatamente all'individuazione dei circondari; Norme generali sull'istruzione; Tutela dell'ambiente; Rapporti internazionali e con l'Unione europea della regione; Tutela e sicurezza del lavoro; Istruzione; Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; Commercio con l'estero; Ordinamento sportivo; governo del territorio; Grandi reti di trasporto e di navigazione; Previdenza complementare e integrativa; Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; Valorizzazione dei beni culturali e ambientali, promozione e organizzazione di attività culturali.

il governo Gentiloni ha firmato tre preintese che, come si è detto, sono sì moderate nel merito, ma sono pericolose nel metodo. In quegli accordi c'è scritto che si adotta il meccanismo della intesa stato-regione in riferimento all'articolo 8 della Costituzione⁶, come se si trattasse di accordi con le confessioni religiose, i quali com'è noto conducono a testi non modificabili – se non per mutuo accordo –, rispetto ai quali il parlamento non può fare altro che approvarli o respingerli.

I testi presentati dalle tre regioni, nel mese di maggio 2019, al governo giallo-verde presieduto da Giuseppe Conte, sono radicalmente diversi dai preaccordi del 28 febbraio 2018. Analizziamo di seguito alcune materie sulle quali viene richiesta maggiore competenza.

Istruzione

L'Emilia Romagna in tema di istruzione propone «la possibilità di finanziare posti aggiuntivi, di gestire la programmazione della rete scolastica, di finanziare offerte integrative di corsi universitari, di regionalizzare compiutamente la gestione dei fondi per il diritto allo studio». La Lombardia e il Veneto propongono, invece, la regionalizzazione del sistema scolastico; non semplicemente il fatto che con risorse regionali si finanzino posti di lavoro aggiuntivi, ma l'istituzione di un ruolo regionale a cui possono accedere i nuovi insegnanti e, a scelta, anche quelli già in ruolo. Queste due regioni propongono anche la regionalizzazione dei dirigenti scolastici e richiedono di avere potere legislativo e amministrativo in materia di meccanismi di valutazione e di programmi.

Si può osservare che è opinabile anche il primo scenario, ben più moderato, proposto dall'Emilia Romagna. Perché, se si finanziano posti aggiuntivi, poi questi che fine faranno? Anche in questa ipotesi si viene a toccare la competenza statale. Ma il secondo scenario, quello avanzato da Lombardia e Veneto, è di tipo tecnicamente eversivo, nel senso che si punta a superare il sistema scolastico nazionale sostituendolo con la sua regionalizzazione. Ciò non accadrebbe neppure nella forma realizzata da paesi federalisti come la Germania o regionalisti come la Spagna (e persino da una regione come la Catalogna), dove i professori universitari sono dipendenti regionali, però sulla base di un ordinamento nazionale. Nel caso della Lombardia e del Veneto, si prefigura addirittura la possibilità di intervenire sugli ordinamenti e sulla disciplina dei rapporti di lavoro dei docenti per i quali si richiede l'introduzione di una contrattazione regionale integrativa. Come se il sistema contrattuale fosse una competenza legislativa della regione, quando invece i rapporti contrattuali derivano dalla libera scelta delle parti contraenti.

Sanità

L'Emilia Romagna propone di finanziare interventi aggiuntivi sulle scuole di specializzazione, quindi di finanziare contratti aggiuntivi per i medici. Dopo aver bloccato per anni gli accessi alle università e alle scuole di specializzazione, all'improvviso si

6. «Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge. Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze».

scopre la carenza di personale medico! Questa regione prospetta anche una gestione autonoma dei ticket sanitari, una maggiore autonomia nel determinare l'equivalenza dei farmaci, un rafforzamento del ruolo della regione nel rapporto con le università. Non si tratta di questioni da poco e persino queste possono essere problematiche. Ma Lombardia e Veneto vanno ben oltre: chiedono addirittura la regionalizzazione integrale dei sistemi sanitari.

Tutela ambientale

L'Emilia Romagna vorrebbe il rafforzamento di alcune funzioni e di alcuni poteri. Da quel che si deduce dai testi alquanto criptici, si punta alla regionalizzazione delle procedure e della valutazione di impatto ambientale. Lombardia e Veneto, invece, vogliono istituire le sovrintendenze regionali; e se non bastasse richiedono anche la competenza sulle infrastrutture di trasporto, comprese le autostrade.

Lavoro

Per meglio comprendere la sostanza del tema in discussione, è utile ragionare nello specifico su alcune proposte dell'Emilia Romagna in materia di lavoro. Il testo attualmente in discussione (articolo 22) recita: «Al fine di rafforzare l'esercizio delle funzioni in materia di politiche attive, nel quadro dei livelli essenziali delle prestazioni definite dalla vigente legislazione statale, nonché di assicurare la migliore organizzazione dell'offerta delle stesse politiche sul territorio, alla regione sono attribuite competenze legislative e amministrative». Chi è che non condivide questo incipit? Chi non vorrebbe rafforzare l'esercizio delle funzioni in materia di politiche attive? Chi non vorrebbe una migliore organizzazione dell'offerta di lavoro? Sono questioni che riguardano solo l'Emilia Romagna o tutte le regioni e l'intero territorio nazionale?

E ancora, nel medesimo testo la regione chiede competenze in relazione alla «definizione di standard di livello europeo riferiti al numero di operatori impiegati nei centri per l'impiego, tale da assicurare tempi di risposta adeguati alla qualificazione dei servizi offerti, alle caratteristiche delle sedi e delle dotazioni tecnologiche». Viene da porsi una domanda: per quale ragione le altre regioni non dovrebbero avere la determinazione degli standard? A ben vedere, si potrebbe discutere persino della legittimità e della tenuta delle richieste dell'Emilia Romagna.

Tuttavia, non c'è dubbio che l'autonomia prefigurata da Lombardia e Veneto sia assolutamente al di fuori di un disegno di attuazione costituzionale ragionato. Anche perché, per la prima volta, nel trasferimento di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» ogni regione andrebbe per conto proprio. Non avremmo più, come al tempo del governo Gentiloni, una base comune e condivisa, ma tre intese fra loro profondamente differenti. Si aggiunga il fatto che anche altre regioni (Piemonte, Marche, Puglia e forse Campania) si stanno muovendo per avviare l'iter di attuazione dell'articolo 116.

Alcuni parlano di divisione del paese tra nord e sud, altri denunciano l'inizio della secessione dei ricchi. A mio giudizio lo scenario è persino peggiore. Siamo di fronte al rischio di una sorta di frantumazione del paese. E ciò con buona pace dei cosiddetti so-

vranisti al governo. È in corso un processo dissolutivo, lo spezzettamento dell'Italia, un federalismo fai da te. Come se le competenze del governo fossero merce da supermercato avendo, per di più, uno stato debole che non potrebbe riorganizzarsi in maniera efficace. A seconda di come e di quali poteri saranno devoluti a una regione o un'altra, lo Stato dovrebbe riorganizzarsi a fisarmonica.

Facciamo un esempio: se i concorsi per gli insegnanti si fanno in Lombardia con una modalità e in Veneto con un'altra, lo stato come programma e gestisce? I dirigenti scolastici, in un caso, dipendono dallo stato, in un altro dalla regione. Dunque, siamo sull'orlo di qualcosa di più profondo di un processo meramente divisivo del paese. Il presidente del consiglio ha recentemente dichiarato che l'autonomia va bene, però ci vuole una riforma equilibrata. Come minimo è necessario un esame ragionato e pubblico dei documenti e delle bozze fin qui quasi segrete.

E non abbiamo ancora affrontato la questione decisiva, quella finanziaria. A dire il vero Lombardia e Veneto hanno le idee chiare sul tema. Il Veneto, da sempre, reclama il riconoscimento dello status di regione a statuto speciale – anche per la prossimità con il Trentino Alto Adige e il Friuli Venezia Giulia –, e da sempre vorrebbe trattenere i nove decimi del prelievo fiscale. La Lombardia, dal canto suo, stima un cosiddetto residuo fiscale di oltre cinquanta miliardi e si accontenterebbe di riceverne la metà, ventiquattro miliardi. L'Emilia Romagna non avanza pretese di questo genere, anzi le considera impraticabili; pone però la questione della compartecipazione ai tributi erariali.

C'è poi da stabilire, assieme a queste funzioni, come si dovrebbero muovere le risorse. E qui si pone un problema di enormi proporzioni. La spesa statale, come è noto, è largamente finanziata a debito, ovvero cercando di vendere titoli di stato in giro per il mondo. Nel meccanismo ipotizzato si trasferiscono alle regioni le risorse corrispondenti alle funzioni devolute. Ma il debito che fine fa?

Si sostiene di voler partire, in prima battuta, dalla spesa storica. Si quantifica, ad esempio, quanto è stato speso per i dirigenti scolastici. Ebbene, il calcolo è complicatissimo perché vanno valutate le funzioni, i frammenti di funzione, i segmenti di apparato che eseguono queste funzioni, per stabilire infine l'ammontare della spesa storica. Dopodiché, entro tre anni – si legge nei tre testi – bisognerebbe definire i fabbisogni standard, dopo aver determinato i livelli essenziali delle prestazioni e della assistenza, i famosi Lep e Lea. Infatti, in base alla disciplina costituzionale si possono immaginare processi di devoluzione, salvo restando però la garanzia in capo allo stato dei livelli essenziali dei servizi pubblici e delle prestazioni sociali⁷.

Resta poi il problema delle funzioni perequative tra regioni più e meno sviluppate ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione. In fondo siamo ancora uno stato unitario. Ciononostante la determinazione dei livelli essenziali resta un'incognita. Ad esempio,

7. Costituzione Repubblica italiana, articolo 120: «Il governo può sostituirsi a organi delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali».

quali sono i livelli essenziali degli asili nido in Italia? Quali sono i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie? Non risulta che siano garantiti allo stesso modo negli ospedali della regione Emilia Romagna e della Calabria. Inoltre, come si calcolano i fabbisogni standard? In rapporto a quali fattori? Qualcuno dice che vanno calcolati in rapporto al gettito prodotto. Torniamo dunque punto a capo: al trattenere le risorse fiscali raccolte sul territorio. Come se il reddito di una regione fosse una proprietà esclusiva di quel territorio. Come se il sud non avesse rilievo, se non altro, dal punto di vista del mercato, ossia del consumo se non della produzione.

La questione finanziaria è una gigantesca incognita. Si prevede di affrontarla con un metodo bizantino: attraverso la costituzione di commissioni paritetiche, le quali dovrebbero produrre bozze di decreti legislativi, sui quali il parlamento potrebbe esprimere solo un parere non vincolante. In prima battuta si dovrebbe partire dalla spesa storica, poi, le suddette commissioni, entro tre anni, dovrebbero determinare i fabbisogni standard per ogni singola materia.

Ma se i fabbisogni standard non dovessero essere fissati (come sicuramente avverrà) che cosa accadrà? Sembra depennata per ora l'ipotesi del riferimento alla spesa media nazionale procapite che secondo alcuni calcoli comporterebbe il 50 per cento dell'incremento delle risorse finanziarie per le regioni del nord.

Ma come si fa a determinare un fabbisogno? Che differenza c'è tra i fabbisogni e i desideri? Quale anziano non desidererebbe godere di un sistema efficiente di prevenzione, di cura e di gestione della non autosufficienza? Rispetto ai bisogni sociali, potenzialmente illimitati, vale sempre un doppio vincolo, quantitativo l'uno e qualitativo l'altro: il primo è costituito dalla disponibilità delle risorse, il secondo è determinato dalla forza che in termini politici e sociali tale bisogno riesce a esprimere.

Tutti sanno già che i fabbisogni standard non potranno essere determinati e che il criterio finale resterà quello della spesa storica e della forza di negoziazione di ogni singola regione.

Infine è bene tornare a ragionare sulla procedura di attuazione dell'articolo 116 (comma 3). La norma prevede che forme particolari di autonomia possono essere attribuite ad altre regioni, con legge dello stato, su iniziativa della regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi dell'articolo 119: «La legge è approvata dalle camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo stato e la regione interessata».

La procedura dunque è la seguente: prima, viene l'iniziativa della regione, sulla quale vanno sentiti gli enti locali, in un secondo momento, interviene la legge dello stato. Ciò significa che deve esserci un dibattito parlamentare. Nell'articolo 116 non c'è scritto che si deve applicare l'articolo 8 relativo ai rapporti tra lo stato e le confessioni religiose. Questa è una costruzione arbitraria del dettato costituzionale. La formula della intesa è diffusa nella legislazione statale specie nei termini di «previa intesa con la conferenza stato-regioni» quando si tratta di materie concorrenti. Questo perché le competenze dei diversi livelli istituzionali non sono a compartimenti stagni ma interagiscono. A monte,

però, è necessaria una determinazione normativa – che è prerogativa del parlamento – e, solo a valle di quel provvedimento possono seguire delle intese.

Viceversa, non è ammissibile che l'intesa diventi la fonte primaria di produzione legislativa, per di più vincolando l'autonomia del parlamento. Il fatto che la legge deve essere approvata dalle camere a maggioranza assoluta dei componenti implica una garanzia, non un vincolo rispetto a quanto è già stato formulato in sede di intesa. In altre parole, l'intesa è un passaggio del procedimento di formazione della volontà normativa, non può essere la fonte esclusiva di normazione. Il risultato di questa incertezza sul piano procedurale è che siamo in assenza di un vero dibattito parlamentare, con il rischio che il parlamento sia messo di fronte a un fatto compiuto. È evidente quindi che un primo passaggio logico dovrebbe essere costituito dalla approvazione di una legge quadro in tema di procedure di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione della Repubblica italiana.

Nel fare una riflessione conclusiva, va sottolineato che l'idea di forme particolari di autonomia (regionalismo differenziato) fu a suo tempo ispirata all'esperienza spagnola, perché appunto in Spagna la ripartizione delle competenze tra le diverse regioni non è omogenea.

Tuttavia, un conto sono i Paesi Baschi, un altro conto è la Catalogna. In particolare, quest'ultima pareva costituire un modello esemplare di federalismo differenziato. Non mi pare tuttavia che quella esperienza sia finita bene. Si è giunti a una richiesta indipendentista repressa duramente dal governo spagnolo e contrastata dalla Unione europea a fronte del rischio di una diffusione dei separatismi. Non si capisce, quindi, perché dovremmo imitare le esperienze quando esse non funzionano e anzi producono autentici disastri.

** Luigi Mariucci è stato professore ordinario di diritto del lavoro nella università di Venezia Ca' Foscari. Ha insegnato nelle università di Bologna e Ancona. È stato Fulbright scholar nell'università di California e professore aggregato nelle università di Paris-X Nanterre e di Nantes. Dal 1993 al 2000 ha svolto la funzione di assessore agli affari istituzionali della regione Emilia Romagna. È condirettore della rivista Lavoro e diritto, edita da Il Mulino, Bologna.*

Edizioni
LibereTà

Via dei Frentani 4a, 00185 Roma
www.libereta.it