

Attenzione a non demonizzare
l'autonomia regionale, inclusa quella
“differenziata”

di Antonio D'Andrea

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Brescia



Attenzione a non demonizzare l'autonomia regionale, inclusa quella “differenziata”

di Antonio D'Andrea

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Brescia

Se è pur vero che l'intento politico-istituzionale dell'attuale maggioranza di centrodestra – delle cui contraddizioni interne sarebbe bene non stupirsi troppo, quantomeno da parte di chi fatica a fare sintesi politica per questioni essenzialmente legate a inconcludenti narcisismi e personalismi di ogni genere – è quello di legare strettamente la riforma costituzionale del c.d. premierato all'ottenimento in alcune importanti realtà regionali del Paese di ulteriori forme di autonomia rispetto allo Stato centrale, non si può tuttavia dimenticare che si tratta di due scenari istituzionali molto diversi l'uno dall'altro, fra loro indipendenti dal punto di vista costituzionale ed uniti soltanto in un vincolo di scambio politico.

Del premierato e della sua plastica pericolosità in chiave anti-parlamentare è stato detto dalla gran parte dei costituzionalisti e non solo da loro ed è sacrosanto da parte del fronte di opposizione (a prescindere da Renzi e qualche suo adepto che ancora residua) provare a fermare in tutti i modi, anche attraverso la mobilitazione popolare annunciata, quest'intento perverso e tracotante di chi – adesso Meloni, ma prima, appunto, anche altri – vorrebbe governare senza troppo preoccuparsi delle modalità con le quali acquisirebbe e manterrebbe il potere di indirizzo politico dello Stato, nel nome della conquista, spesso casuale e per demeriti altrui, del voto della maggioranza degli elettori che, a voler ben vedere, tale non è neppure in termini assoluti. Già detto e facilmente ribadibile!

Viceversa, quanto alla possibilità, costituzionalmente prevista, di incrementare attraverso l'attribuzione di ulteriori funzioni tanto legislative quanto amministrative l'autonomia di cui già adesso godono le Regioni ordinarie (credo che sia francamente inutile ripercorrere il contesto storico e internazionale e persino logistico che, persino prima dell'avvento della Costituzione repubblicana, giustifica la presenza di cinque Regioni a Statuto speciale), sarei molto cauto nella reazione a questa evenienza introdotta, a livello costituzionale, nell'ordinamento italiano nel 2001 e dunque da oltre vent'anni e non certamente dalla c.d. legge Calderoli. Nel frattempo è giunta la richiesta, come è noto, di Lombardia e Veneto di dare seguito alla previsione costituzionale, persino con roboanti e del tutto inutili iniziative referendarie del popolo veneto e lombardo celebrate nel 2017 alla vigilia del voto politico del febbraio 2018 (che forse non a caso vide il sorprendente successo del M5S) proprio per premere sul “potere centrale romano” (ben



conosciuto e frequentato dai leghisti, con alterne fortune, sin dal 1994, quale che sia la loro leadership), come pure dall'Emilia-Romagna (in questo caso anche per non dare l'impressione di essere da meno nel reclamare un di più di autonomia nel nome della tradizione di un efficiente autogoverno "di sinistra"). Gli argomenti genericamente utilizzati dagli oppositori a tutti i costi della c.d. autonomia differenziata attengono alla tenuta dell'unità dell'ordinamento repubblicano. Si sostiene che in realtà si arriverebbe o meglio, si aprirebbe la strada, all'abbandono di qualsiasi forma di solidarietà nazionale a vantaggio delle Regioni ed i territori economicamente e socialmente più svantaggiati e pertanto meno ricchi e già adesso privi di risorse sufficienti (sia quelle auto-prodotte sia quelle trasferite dallo Stato) e di servizi pubblici adeguati rispetto ad altre realtà territoriali prevalentemente collocate al nord del Paese.

Ovviamente nessuno discute l'esistenza di alcuni, purtroppo risalenti, squilibri territoriali (semmai si discute sulle cause che certamente coinvolgono anche inefficienze, inerzie, in buona sostanza non adeguate capacità di certe classi politiche connotate da discutibili, per non dire altro, metodi gestionali) e nessuno, men che meno il vigente dettato costituzionale, disconosce la necessità di perseguire chiari obiettivi di perequazione economica e finanziaria tra le Regioni che, dovendosene fare carico lo Stato centrale, investono in pieno le altre, più "fortunate" (anche per meriti propri e non solo per un ineffabile destino favorevole) articolazioni territoriali.

È strano che in un Paese dove per molto tempo, sin dagli inizi degli anni novanta, sembrava aver fatto breccia, certo veicolato dal successo elettorale proprio al Nord della Lega di Bossi, la trasformazione in chiave federale dell'ordinamento repubblicano (nel progetto presentato alle Camere dalle Commissione D'Alema allorché, nella tredicesima Legislatura, governava il centro-sinistra con Prodi, si "sdoganava" il termine "federale" prevedendosi la trasformazione in altro ramo parlamentare dell'attuale Senato) non si guardi più con la dovuta attenzione alla piena autonomia regionale – uno dei tratti maggiormente identificativi della nostra Costituzione democratica – e alla valorizzazione delle differenziazioni di vario genere (a partire dagli originali caratteri identificativi delle variegata comunità locali persino all'interno delle singole Regioni) caratterizzanti la lunga penisola italiana e i suoi assai peculiari territori insulari.

Possiamo allora davvero affermare che l'attuazione – di questo si tratta – di una nuova e più accentuata autonomia regionale per le Regioni che ritengano di essere in grado di autogovernarsi in relazione a compiti che attualmente sono in capo allo Stato o in cogestione con il potere centrale, favorirebbe più di quanto non sia oggi in termini di squilibrio economico-sociale, la disgregazione del Paese, lasciando il Sud sempre più povero e il Nord – banalizzo, come in verità tutti tendono a fare per portare un poco di acqua in più al proprio mulino – sempre più ricco nella gestione delle "proprie" anzi aggiuntive risorse, lontano da qualsiasi vincolo solidaristico?



In verità il potenziamento dell'autonomia regionale consentito dall'art. 116, terzo comma Cost., c'entra poco con la critica anche serrata delle modalità attraverso le quali occorrerebbe pervenire ad assicurare – dunque non solo riequilibrare – il godimento di diritti e servizi decisivi per la vita delle persone e delle comunità ovunque siano collocate geograficamente: zone depresse e povere sono presenti anche nella opulenta Lombardia e nell'industrioso nord-est. Appare da questo punto di vista stucchevole e pretestuoso continuare a parlare di LEP e del loro finanziamento, come naturalmente si fa per mettere le mani avanti e paralizzare il procedimento: quasi che lo Stato centrale scompaia e non sia più l'interlocutore unico per l'ordimento europeo e internazionale, destinato a cedere il passo quando si tratta di esercitare la funzione giurisdizionale ovvero di occuparsi di ordine pubblico e sicurezza piuttosto che di previdenza sociale, del sistema tributario, dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e ovviamente della “perequazione delle risorse finanziarie” oltre che dell'organizzazione amministrativa e degli enti pubblici nazionali (per fare alcuni esempi di materie in nessun caso cedevoli alle Regioni!).

È evidente che la sanità, l'istruzione, i trasporti continuano ad essere beni pubblici essenziali da salvaguardare ovunque e per qualsiasi territorio ricompreso nella Repubblica italiana, da finanziare in modo adeguato proprio a partire dai territori nei quali si rinvengono carenze strutturali di cui devono farsi carico i pubblici poteri, eventualmente sostituendo i Governi territorialmente competenti ma inadempienti, inclusi quelli regionali, con il Governo espressione dello Stato centrale (mi pare chiarissimo l'art. 120, secondo comma, Cost.). Se così non è (ed in effetti non è), all'inadempienza regionale occorre aggiungere e considerare quella persino più grave che tocca lo Stato centrale e i suoi organi di indirizzo politico.

Nessuna autorità politica nazionale, credo, possa interpretare come rinunciabile il vincolo solidaristico entro la Repubblica una e indivisibile, come ci ricorda l'art.5 Cost. Non si tratta di un punto di partenza, ma di arrivo del nostro ordinamento democratico-sociale, che non potrà essere attenuato in nessun modo dall'eventuale intesa – di cui adesso si dirà – ove fosse raggiunta tra lo Stato centrale e le Regioni interessate ad ottenere forme ulteriori di autonomia, come sopra ricordato.

In effetti non si deve affatto sottovalutare come sia preliminare a qualsiasi incremento dell'autonomia *standard* già contemplata per le Regioni ordinarie il raggiungimento di una intesa tra i due “interlocutori” – Regione richiedente negli ambiti consentiti e Stato centrale – da approvare con legge statale a maggioranza assoluta da parte del Parlamento nazionale. Non di ciò, ma di aspetti procedurali e preliminari si occupa la c.d. legge Calderoli – certo in modo del tutto inadeguato proprio perché diretto a bypassare un effettivo coinvolgimento dell'organo legislativo non solo concentrando, come inevitabile, nelle mani dei Governi coinvolti tutta la trattativa in vista del raggiungimento dell'intesa *de qua*, ma evitando una valutazione puntuale del progetto di legge correlato – che in verità non sposta il cruciale



punto costituzionale rappresentato dal *vincolo solidaristico che grava sullo Stato* e dunque sulle Regioni a prescindere dal tasso di autonomia ad esse singolarmente riconosciuto e, vorrei dire, di “ricchezza territoriale” attuale e futura ivi prodotta. Senza dare troppa enfasi alla menzionata, pessima legge ordinaria, di cui secondo taluno si sarebbe potuto persino fare a meno e anzi, visto il suo contenuto, sarebbe stato preferibile evitare (ancorché alla maggioranza a trazione meloniana servisse accontentare l’alleato leghista nella sua versione hard lombardo-veneta) si potrebbe suggerire alle opposizioni di verificare, quando sarà, caso per caso in che termini saranno confermati dalla legge statale in capo alla Regione richiedente i vincoli solidaristici ove mai si arrivasse all’intesa tra i Governi da sottoporre all’esame delle due Camere prima del “via libera” all’aggiunta di competenze regionali. Ovviamente una certa “continenza” della Regione rispetto a quello che si vuole le venga demandato sarebbe cosa saggia ma in ogni caso non tutto quel che viene richiesto dovrà concesso dallo Stato...non ci deve essere corrispondenza tra il “chiesto” e il “pronunciato”, si tratta pur sempre di processi politici di una certa complessità istituzionale, da definire con gradualismo logico. Prima di quel momento reagire, come contro il c.d. premierato, con una levata di scudi e una allarmata richiesta di mobilitazione popolare (oltre che sul piano culturale, il che è davvero deleterio) nei confronti, come viene detto, della c.d. autonomia differenziata promuovendo una raccolta di firme per ottenere l’abrogazione referendaria della legge 26 giugno 2024 n. 86, schierando da subito nella stessa direzione alcune importanti Regioni del Sud (la Campania e la Puglia) governate dal centro-sinistra, rischia davvero di disperdere il senso e il significato profondamente democratico e popolare di una delle principali conquiste del costituzionalismo nostrano: lo Stato regionale. Insomma un’altra gazzarra istituzionale; tra l’altro se la Corte costituzionale ritenesse davvero indispensabile – come probabilmente è – una legge ordinaria di natura procedurale per dare corso al precetto costituzionale vigente che – si ribadisce – consente forme di c.d. autonomia differenziata, non sarebbe neppure fugato il dubbio di una sentenza di inammissibilità per l’abrogazione popolare della legge n.86 del 2024 ammesso pure che si raggiungano le necessarie cinquecentomila firme o, allo stesso modo, si arrivi all’iniziativa referendaria grazie alla richiesta di cinque Consigli regionali. Ben si potrebbe semmai pensare egualmente di provare a correggere, sia pure simbolicamente, tutte le procedure approvate e, ancora una volta, ispirate da un disprezzo assoluto per il controllo parlamentare sull’operato del Governo anche quando deve esperirsi attraverso la legge (in questo caso da approvare con la maggioranza qualificata), a tal fine, raccogliendo le firme necessarie per presentare alle Camere un progetto di legge con il quale richiedere di rivedere alla radice il meccanismo procedurale introdotto. In questo caso basterebbero, come è noto, solo cinquantamila sottoscrizioni, ma soprattutto si eviterebbe di mettere in discussione la vocazione regionalista che dall’Assemblea costituente in avanti ha ispirato forti settori della sinistra riformista e del cattolicesimo democratico ben prima che irrompesse sulla scena



istituzionale l'autonomia para-secessionistica del leghismo bossiano, in seguito stiracchiata da una parte e dall'altra a seconda delle convenienze elettorali, e oggi diventata un vessillo sdrucito di cui il ministro Calderoli è rimasto, per come può, uno degli ultimi sbandieratori!

In ogni caso un consiglio non richiesto diretto alle opposizioni, che proverrebbe certamente dal mio Maestro, Valerio Onida, e forse tuttora tempestivo: alla demagogia della maggioranza occorrerebbe non replicare con argomentazioni analoghe insistendo responsabilmente nel correggere – certo ove possibile – la rotta comune che investe il Paese, tutto intero, da nord a sud. L'opposizione è tanto più efficace e produttiva di buoni esiti per il dopo che verrà quando si segnala per il discernimento delle questioni sulle quali sapere appuntare il fermo e intransigente diniego per gli indirizzi della maggioranza governativa.