

17 Mar 2023

Autonomia differenziata tra punti di forza e di debolezza, a cominciare dal nome. Il doppio monito: le disfide politiche escano dall'agone e le Regioni facciano i "compiti"

di Ettore Jorio *

Il Governo ha dato il 16 marzo scorso l'ok definitivo al Ddl Calderoli. Il dibattito politico-istituzionale passa così al Parlamento, ove certamente il testo sarà nutrito da saggi emendamenti introduttivi della previsione di una corretta disciplina della perequazione. Si spera anche infrastrutturale, indispensabile perché le Regioni più povere in tal senso abbiano l'opportunità di iniziare l'epoca del federalismo fiscale applicato dagli stessi blocchi di partenza. Insomma, anche per i Lea ci sarà l'occasione di approfittare di strumenti redistributivi per assicurare salute alle Regioni rimaste sino ad oggi indietro, destinate altrimenti al peggio del peggio. Il dibattito sul regionalismo differenziato sta assumendo però un'impropria veemenza. Uno scontro tutto politico. Una modalità nella quale è facile poi sguazzare con intenti speculativi e indebite notorietà, spesso generative di nocuenti sociali, specie per i segmenti di nazione di diretto riferimento. Necessita che la ragione prevalga.

Una denominazione da rivedere. Per intanto, occorre dire che anche la denominazione di autonomia differenziata, di uso comune, non è corretta. Ciò in quanto la autonomia è di per sé differenziazione, altrimenti che autonomia sarebbe. Tutt'al più, per dare un corretto significato all'argomento occorrerebbe aggiungere al sostantivo un ulteriore aggettivo, quello di legislativa, così come pretenderebbe la lettera dell'art. 116 della Costituzione introduttivo dell'opportunità per le Regioni di assumere, per l'appunto, una autonomia legislativa differenziata. Ritornando al confronto in atto, esso appare una disputa, un po' più parolaia, del solito esercizio di quella politica che fa comizi senza approfondire gli argomenti. Ciò dopo un assordante silenzio sull'argomento protrattosi per 22 anni, a decorrere dalla revisione della Costituzione del centrosinistra del 2001. Una regola costituzionale, promossa poi dal referendum popolare confermativo del 7 ottobre di quell'anno, della quale la responsabilità politica fu estesa a tutti, in vita il governo Amato II. Infatti, con 171 voti favorevoli, 3 contrari e 3 astenuti, la legge costituzionale passò definitivamente al Senato l'8 marzo del 2001 grazie alla consistente assenza negoziata del centrodestra. Dunque, la disputa attuale è solo espressione del più attuale mestiere della politica che mette il dito e tira la mano.

La storia che rimprovera. Sul punto, seguirono due eventi dimostrativi di tutto questo. Nel 2009 fu approvata la legge attuativa dell'art. 119 Cost. - proposta da Calderoli quando erano in vita i governi Berlusconi riprendendola dal Ddl approvato dal Prodi il 3 agosto del 2007 - alla quasi unanimità, così tradotta dall'astensione massima del PD (188), con il solo voto contrario dell'Udc (32). Seguirono otto decreti delegati, dei quali tre direttamente incidenti sulla determinazione dei fabbisogni standard per gli enti locali, dei costi e fabbisogni standard sociosanitari e sulla attuazione del sistema perequativo. Da qui, il silenzio di tutti, sino a quando (2019) l'allora ministro Francesco Boccia elaborò un testo di Ddl sull'attuazione del regionalismo differenziato. La sua ipotesi legislativa ha avuto, per prima, il merito di

condizionare l'accesso alla autonomia legislativa differenziata alla individuazione dei Lep, alla determinazione dei costi e fabbisogni standard e alla regolazione del fondo perequativo per le Regioni a gettito fiscale incapiante ad assicurare nella pratica i Lep. Lo fece però senza ricorrere a proposte di provvedimenti legislativi che li perfezionassero subito. Stessa cosa fece la sua omologa Mariastella Gelmini nel 2022, con una versione invero un po' più curata della precedente, che comunque costituì il primo buon esempio di attuazione degli artt. 116, 117 e 119 della Costituzione, messi in un cassetto rispettivamente da 18 e 21 anni, tranne che per i Lea socio-sanitari determinati con Dpcm del 2001 e aggiornati con Dpcm del 2017.

Il Ddl. E quindi, il Ddl Calderoli, oggetto della Conferenza Stato-Regioni e Unificata del 2 marzo scorso, dalla quale ha tratto un primo consenso concertativo, fatta eccezione per quattro Regioni dissenzienti. Delle quali: - una, l'Emilia-Romagna, aveva addirittura firmato l'accordo preliminare con il governo nel 2018 forte di un deliberato del proprio Consiglio regionale. Ciò con l'unica differenza che escludeva le "norme generali per l'istruzione" rispetto al Veneto e Lombardia, che chiedevano invece tutto, persino la legislazione dei porti senza essere bagnati (Lombardia) dal mare; - le altre tre (Campania, Puglia e Toscana) dal 2019 dichiaratesi pronte ad avanzare analoga istanza, magari optando per parte delle materie rivendicabili. Insomma, oggi si è di fronte a una pericolosa disfida politica che, tra l'altro, compromette il ruolo costituzionale che le Regioni dovrebbero assolvere, pericolosamente contrapposte sulla solita appartenenza ai partiti.

Nel merito, il Ddl Calderoli, letto nella sua settima edizione, non è altro che una revisione ben curata dei Ddl elaborati dai suoi omologhi nel 2019 (Boccia) e 2022 (Gelmini). Registra, però, rispetto agli anzidetti un punto di forza e uno di debolezza, invero pericoloso, al quale tuttavia potere dare rimedio nel corso del suo iter che porterà il testo conclusivo all'approvazione delle Camere. Il punto di forza sta nella complementarietà necessaria, individuata a fine 2022, con la legge di bilancio per il 2023. Laddove ha sancito, nel mentre si perfezionasse in legge il Ddl esaminato, il termine di dodici mesi per definire i Lep e per determinare il valori utili a sostenerli, attraverso i costi e i fabbisogni standard. Il punto di debolezza è rappresentato dalla gravità di non avere contestualmente creato le basi per costituire il fondo perequativo per assistere le Regioni con insufficiente gettito fiscale per abitante per coprire i Lep.

Un ulteriore punto di forza del Ddl è nella opportunità offerta a ogni Regione di estendere la propria iniziativa, sin dalla sua originaria istanza ovvero nel corso del successivo negoziato, ad altre Regioni, a mente dell'art. 117, comma 8, della Costituzione. Ciò in sintonia con quanto affermato dalla Consulta (sent. 142/72, punto 8) di consentire, individuare e privilegiare «strumenti organizzatori idonei a rendere possibile la compartecipazione di più Regioni nelle deliberazioni da prendere per la gestione degli interessi comuni e per la regolamentazione dei correlativi obblighi e responsabilità».

Una complementarietà intelligente e necessaria. Al riguardo dell'attuazione della legge di bilancio 2023, il ministro Calderoli pochi giorni fa – perdendo però due dei dodici mesi disponibili - ha invitato le Regioni a fare presto tre cose importantissime: a) la ricognizione delle norme riguardanti le materie oggetto di richiesta dell'autonomia legislativa differenziata; b) l'accertamento della spesa storica goduta al riguardo per ogni singola materia e ambiti di esse; c) la ricostruzione della spesa sostenuta, per norma e dettaglio delle funzioni amministrative esercitate, sia a livello regionale che locale, ivi compresi gli altri organismi rispettivamente afferenti.

Sarà difficile, adempiere – specie all'ultimo step – senza il supporto di una contabilità analitica e con il disordine che regna nelle burocrazie regionali, avvezze al ricorso delle solite inutili c.d. assistenze tecniche, pregiudicative della formazione professionale vera. È necessario fare in proposito i dovuti scongiuri.

**Università degli Studi della Calabria*