

NOTE SUL REGIONALISMO DIFFERENZIATO (di Franco Rizzo, col contributo di Giuseppe Aloise)

PREMESSA.

Il grande costituzionalista, nostro conterraneo, **Costantino Mortati**, convinto assertore del cd "**diritto di resistenza**", nella seduta del 23 maggio 1947 dell'Assemblea Costituente, presentò un emendamento sul tema, così formulato: «*E' diritto e dovere dei cittadini, singoli o associati, la resistenza che si renda necessaria a reprimere la violazione dei diritti individuali e delle libertà democratiche da parte delle pubbliche autorità*». L'emendamento non passò, ma il suo messaggio resta severo ed eloquente per quanti si sentono, sturzianamente, "liberi e forti".

COSTITUZIONE 1948

Art. 5. La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento

Art. 118. (*) ... Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative.

....

Art. 119. (*) Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali.

Per provvedere a scopi determinati, e **particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno** e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali.

Art. 120. (*) Non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impegno o lavoro.

LEGGE COSTITUZIONALE 18 OTTOBRE 2001, N. 3.

Articolo 116

3° c. Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e 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'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

Articolo 117

C.1

C.2 Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

.....

l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;

n) norme generali sull'istruzione;

.....

s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

C.3 Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; 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 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 di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Articolo 119

.....

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione [53 c.2] e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. **La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.**

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

LOMBARDIA-VENETO-EMILIA

Sulla base di tali articoli le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, le prime due col sostegno di referendum consultivi tenuti nell'ottobre 2017, hanno chiesto al Governo il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia.

VENETO E LOMBARDIA

Le richiedono su 23 materie fra le quali: istruzione, sanità, ambiente, beni culturali, ricerca scientifica, commercio con l'estero, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione; aziende di credito a carattere regionale; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa.

EMILIA-ROMAGNA

Le richiede su 15 materie fra le quali: istruzione, commercio estero, ricerca scientifica, governo del territorio, ambiente, salute, beni culturali, sport.

AUTONOMIA, ECCO IL TESTO INTEGRALE DELL'ACCORDO FIRMATO A ROMA IL 28/03/18.

Una prima versione del patto tra i governatori di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto e il Governo è stato firmato a Roma il 28 febbraio 2018 (Governo Gentiloni).

Art. 1 - Oggetto e contenuto dell'Accordo. nel rispetto dei principi posti dagli artt. 117, 119 e 81 della Costituzione e del principio di leale collaborazione

Art. 2 - Durata. ... ha durata decennale e può in qualunque momento essere modificata di comune accordo tra lo Stato e la Regione,

Art. 4 - Risorse.

1. Le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali saranno determinate da una apposita Commissione paritetica Stato-Regione, in termini:

a) di compartecipazione o riserva di aliquota al gettito di uno o più tributi erariali **maturati nel territorio regionale, ...** in coerenza col 4°c. dell'art. 119 della Costituzione;

b) di spesa sostenuta dallo Stato nella Regione (**spesa storica** quale criterio da superare in via definitiva), riferita alle funzioni trasferite o assegnate;

c) **di fabbisogni standard**, che dovranno essere determinati entro un anno dall'approvazione dell'Intesa e che progressivamente, entro cinque anni, dovranno diventare, in un'ottica di superamento della spesa storica, il termine di riferimento, in relazione alla popolazione residente e al gettito dei tributi

maturato nel territorio regionale in rapporto ai rispettivi valori nazionali, fatti salvi gli attuali livelli di erogazione dei servizi.

NB. I fabbisogni standard, definiti come "valore di una prestazione perché possa considerarsi resa nel rispetto del principio di eguaglianza e di efficacia su tutto il territorio nazionale", nulla hanno a che fare il costo storico o i costi standard.

Questa prima versione dell'accordo è oggetto di revisione da parte dell'attuale Governo.

L'accordo dovrà poi andare alla Conferenza Stato Regioni per la definizione delle modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali

Quindi dovrà essere approvato dal Parlamento.

LE NOSTRE PREOCCUPAZIONI

Maggiore autonomia, nel solco e nel rispetto della Costituzione, può essere fattore positivo sia per le Regioni che oggi vanno meglio e che potrebbero allargare il buon governo su altre materie, sia per le Regioni oggi meno efficienti, che potrebbero trovare nuovi stimoli per rivedere vecchie prassi di governo fallimentari e pian piano mettersi al passo del resto più dinamico del Paese.

Ciò premesso, è necessario richiamare la nostra attenzione su due concetti cardine.

A. L'unità della Nazione Italia. La maggiore autonomia non può essere attuata mettendo in pericolo l'unità della Nazione: per la parità dei diritti di cittadinanza non si possono avere 20 sistemi sanitari o 20 sistemi scolastici diversi l'uno dall'altro.

Per un corretto utilizzo e sviluppo, anche in ottica europea e mondiale, del sistema dei trasporti e delle comunicazioni l'autonomia deve avere ambiti decisamente limitati su porti, aeroporti, grandi reti stradali. Lo stesso dicasi per il sistema energetico e telematico. Per un vantaggioso sviluppo degli interessi Italiani nel mondo, anche su materie come commercio con l'estero, ambiente, beni culturali, ricerca scientifica vanno posti paletti ben previsti all'autonomia.

B. Le risorse. E' l'altra faccia della medaglia che deve destare attenzione e ponderatezza.

Si dice che, almeno per il momento, con le ulteriori e specifiche forme di autonomia le Regioni del Nord non chiedono altro che le risorse che oggi su quelle materie spende lo Stato. E' il concetto di applicazione della cd "spesa storica". Dunque, si dice, perché allarmarsi?

Ma nella prima versione dell'accordo (**di quella in itinere nulla si sa!!!**), si dice che nei successivi cinque anni si passa ai cd "fabbisogni standard", da determinare, entro un anno dall'accordo, in relazione alla popolazione residente e **al gettito dei tributi maturato nel territorio regionale** in rapporto ai rispettivi valori nazionali.

In relazione ad A. e B. c'è da considerare quanto segue:

A1. Governo e Regioni si accordano, ma il Parlamento, unico depositario delle volontà popolari, lungi da un semplice sì o no, approvare o respingere, **come vorrebbero i leghisti**, non può non conservare la prerogativa di rivedere, emendare, correggere, con riguardo al dettato costituzionale e all'indivisibilità della Nazione. E' quanto affermato anche dal Presidente Mattarella. **Ma al riguardo è bene riportare i concetti cardine espressi in una lettera inviata all'inizio di marzo al Presidente della Repubblica da trenta costituzionalisti fra i quali Andrea Patroni Griffi, docente dell'Università della Campania 'Luigi Vanvitelli', e Francesco Amirante, Francesco Paolo Casavola e Giuseppe Tesauro, presidenti emeriti della Corte costituzionale.** I costituzionalisti si dicono preoccupati per il fatto che l'iter per la cd "autonomia differenziata" alle Regioni del Nord possa, di fatto, mettere in un angolo il ruolo principe delle due Camere. Secondo gli esperti, le ulteriori forme di autonomia concesse *"non possono riguardare la mera volontà espressa in un accordo tra Governo e Regione interessata"*, poiché hanno rilevanti conseguenze *"sul piano della forma di Stato e dell'assetto complessivo del regionalismo italiano"*.

I costituzionalisti sono convinti che i parlamentari, *"come rappresentanti della Nazione, devono essere infatti chiamati a intervenire, qualora lo riterranno, anche con emendamenti sostanziali che possano*

incidere sulle intese, in modo da ritrovare un nuovo accordo, prima della definitiva votazione". Ricordano che, proprio per questo, nell'approvazione dei primi Statuti regionali nel 1972 "il Parlamento svolse un ruolo incisivo. La fisionomia delle regioni, infatti, riflette quella dell'intero Paese e non riguarda solo i singoli governi regionali".

È per questo, spiegano, che, anche nel caso della cd "autonomia differenziata", l'approvazione parlamentare non può essere un mero passaggio formale. **Non a caso l'articolo 116, 3° c. della Costituzione (vedi sopra) stabilisce che a concedere le autonomie debba essere "una legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119". E che questa legge, per avere validità, debba essere "approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata".**

Questa disposizione, concludono i 30, "va letta coerentemente con i principi di unità e indivisibilità della Repubblica e con la funzione del Parlamento di tutelare gli interessi di tutti i cittadini e di tutte le Regioni", a garanzia che la nuova autonomia negoziata "si inserisca armonicamente nell'ordinamento complessivo della Repubblica.

A2. In quanto alle risorse, non v'è dubbio che siamo di fronte a una questione dirimente.

A2.1 - Si parte con la spesa storica. E già questo è molto penalizzante per il Mezzogiorno dal momento che:

a) solo per dare qualche dato, i posti letto per 1.000 abitanti nei presidi socio-assistenziali e socio-sanitari sono 6,4 in Italia, 7,2 nel centro-nord, 3,6 nel mezzogiorno e 3,4 in Calabria (dati Svimez 2018);

b) nel periodo 2008/2017, per effetto della grande crisi 2008/14 e della leggera ripresa 2015/17, gli investimenti complessivi nel centro-nord hanno registrato una frenata del 20,00% mentre nel Mezzogiorno del 31,60%;

c) la clausola che prevede una quota obbligatoria del 34% degli investimenti pubblici nel Mezzogiorno non è stata mai attuata.

A2.2 - In quanto ai fabbisogni standard, che dovrebbero rappresentare la giusta misura per non avere cittadini di serie A e cittadini di serie B c'è da dire che:

a) la commissione che dovrebbe stabilirli è praticamente ferma e non operativa;

b) allarmante è sempre quella riga che, nell'accordo preliminare, fa riferimento ai "tributi maturati nel territorio regionale";

c) ove, infatti, si dovesse concedere al Veneto, come sotto sotto chiede, di trattenere il 90% del gettito fiscale della regione, salterebbe a piè pari quel **fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. O per meglio dire: il riferimento al gettito dei tributi maturati potrebbe essere il modo come introdurre il principio del residuo fiscale ovvero ridurre la compartecipazione delle regioni più ricche al fondo perequativo con tutti i pericoli già evidenziati.**

CONCLUDENDO

In forza del diritto di resistenza, alla deputazione del Mezzogiorno si chiede con forza:

A. di "pretendere" che l'accordo venga discusso in Parlamento non a scatola chiusa ma con la possibilità di proporre e votare emendamenti. Solo così si garantirebbe il necessario equilibrio per evitare lo sfascio dell'Unità Nazionale, atteso che le Regioni che oggi premono di più, Veneto e Lombardia, sono governate da Presidenti leghisti che hanno un forte potere nel Governo, che, nei fatti, rappresenta solo una parte dell'elettorato e quindi degli Italiani;

B. di proporre che gli accordi vadano in vigore solo dopo aver determinato i "fabbisogni standard", e che, questi, vengano determinati solo in relazione alla popolazione residente e non al gettito dei tributi maturato nei territori regionali.