volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

Autonomia delle regioni e sistema dei diritti: un equilibrio a rischio

Autore: Francesca Paruzzo

Il 17 novembre il ministro per gli Affari regionali Roberto 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 (https://www.quotidianosanita.it/allegati/allegato1668618835.pdf). Come noto, l'art. 116 comma terzo della Costituzione prevede che 23 materie, fino a oggi disciplinate in modo esclusivo da parte dello Stato o in modalità concorrente tra Stato, chiamato a definirne i principi fondamentali, e Regioni possano essere trasferite alla sola competenza regionale, con contestuale allocazione a tale ultimo ente delle risorse necessarie per farvi fronte. Il tema si era già imposto al centro del dibattito nel 2017, a seguito delle iniziative intraprese dalla Lombardia (che aveva chiesto il trasferimento di 20 sulle 23 materie previste), dal Veneto (che ne aveva richieste 23 su 23) e dall'Emilia-Romagna (16 su 23). Oggi sembra chiara l'intenzione di portare a compimento tale processo (https://vll.staging.19.coop/politica/2022/11/28/autonomia-differenziata-unita-della-repubblica-e-uguaglianza-dei-diritti/).

Quali che siano gli interessi politici (e ideologici) sottesi a ciascuna delle diverse prese di posizione lette negli ultimi giorni (molto critiche, come quelle di Vincenzo De Luca o di apertura, come quelle, prevedibili, di Luca Zaia), la reale partita in tema di regionalismo differenziato si gioca sul modo di intendere il rapporto tra uniformità (anzi: *unità* ai sensi dell'art. 5 della Costituzione nel suo riferimento a una Repubblica *una e indivisibile*), differenziazione e uguaglianza.

La Costituzione assume infatti come fondante una prospettiva solidaristica, volta a definire l'organizzazione istituzionale più efficiente, in termini di servizi e risorse, per articolare le funzioni pubbliche. Uguaglianza e differenziazione (quest'ultima se necessitata dalle peculiarità di territori e persone) non sono quindi incompatibili, ma anzi, al contrario, si completano a vicenda e sono entrambe coessenziali al miglioramento dei rapporti centro-periferia, nell'ottica di ottenere vantaggi sistemici. La stessa riforma del Titolo V del 2001 era improntata (quantomeno nelle sue aspirazioni ideali) a un modello di regionalismo di questo tipo, finalizzato a contribuire allo sviluppo della società nel suo complesso. È allora nella prospettiva di una tensione verso l'uguaglianza che al tempo stesso riconosce l'esistenza di differenze di fatto, che deve essere letto sia l'art. 116 comma 3 della Costituzione, il quale – come visto – ammette la possibilità di un processo in cui le regioni sono chiamate a discutere con il centro modalità asimmetriche di allocazione ed esercizio delle funzioni; sia l'art. 119, che stabilisce obblighi perequativi nei confronti delle regioni con minore capacità fiscale; sia, in ultimo, l'art. 117 comma 2 lett. *m*, che prevede che sia compito della Repubblica determinare «i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i

diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». In quest'ultimo caso, al rischio di un'eccessiva diversificazione tra i modelli regionali, si oppone la previsione della predeterminazione, a livello statale (estesa a tutti i diritti civili e sociali) e quale limite alle scelte regionali, di un livello minimo di prestazioni da erogare in modo uniforme sul territorio.

Che tale quadro non abbia trovato piena realizzazione, dando vita a particolarismi regionali che mettono in discussione l'effettività dei diritti fondamentali riconosciuti e garantiti dalla Costituzione è circostanza nota. I livelli essenziali non sono stati definiti dal legislatore nazionale in alcun ambito, con la sola eccezione di quello sanitario (nel 2001 e poi nel 2017) e anche in questo caso non è stato possibile evitare la creazione di un servizio sanitario disomogeneo, in cui i singoli usufruiscono di un livello quantitativo e qualitativo di servizi fortemente differenziato a seconda del territorio di residenza.

In un contesto già così frammentato il dibattito sul regionalismo differenziato, per come impostato e per come presentato nella bozza del Ministro Calderoli, mostra la sua intrinseca pericolosità. Perché sembra essere improntato a una logica competitiva, volta a far valere distinzioni in favore della popolazione delle regioni più ricche (non a caso, quelle che hanno avanzato le relative istanze). Perché relega il Parlamento al ruolo di mero "ratificatore" di intese raggiunte dai diversi esecutivi (nazionale e territoriali), senza possibilità di modificarli in alcun modo: l'istituzione rappresentativa, a livello centrale, della sovranità popolare rimane così schiacciata su dinamiche politiche insindacabili, 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. Perché, ancora, pur sollecitando (all'art. 3) l'adozione, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge, dei livelli essenziali delle prestazioni, dispone che, qualora ciò non avvenga, il trasferimento di funzioni si verifichi in ogni caso, così mettendo in discussione il significato proprio di tali livelli essenziali e cioè quale limite alla discrezionalità sia del legislatore sia dell'amministrazione, vincolati entrambi a scelte orientate a garantire quantomeno il nucleo irriducibile dei diritti.

Tale bozza, per come strutturata, sembra negare ciò che sta alla base della costruzione pluralista dell'unità politica: il rapporto tra uniformità e differenziazione, a sua volta connesso 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 – anzi, forse, deve – essere regionale nell'articolazione, ma che 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 fondamentalità che si ergono a garanzia dell'unità e indivisibilità della Repubblica.