

Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)

di Lorenza Violini

1. Premessa.

Per ragionare di regionalismo differenziato e delle modalità con cui esso potrebbe essere ulteriormente attuato nel nostro Paese occorre, come suggerisce il contributo di apertura di Roberto Bin, una premessa sullo stato di fatto in cui versano le nostre Regioni che sono regolamentate in modo uniforme sulla carta ma che, come è ampiamente noto, soffrono di una endemica differenziazione, quella delle disparità economiche tra le diverse aree del Paese, cui si aggiungono le mille disparità che sono presenti nelle diverse realtà regionali sia sul piano giuridico sia su quello socio-economico e che di fatto impediscono che si realizzi, tramite l'autonomia regionale, una situazione di sostanziale uniformità. Compito dello Stato centrale sarebbe stato quello di porre rimedio alle disparità tra le Regioni realizzando una corretta perequazione nella distribuzione delle risorse e sostenendo anche fattivamente, con interventi ed azioni *ad hoc*, le realtà più deboli; tuttavia questo compito è stato solo raramente espletato con efficacia mentre le diseguaglianze sono rimaste pressoché immutate se non, in alcuni casi, divenute più gravi.

Un esempio per tutti è offerto dal settore dei diritti sociali, un settore in cui una base uniforme di prestazioni a livello nazionale dovrebbe essere il presupposto per una loro piena realizzazione ma in cui si registrano invece profonde differenze da Regione a Regione. Basti pensare alla sanità e alla necessità dei continui ripianamenti dal centro dei “buchi” regionali, all'assistenza sociale – con Regioni che non hanno neppure realizzato i piani di zona –, al diritto allo studio, con Regioni che non coprono con le borse di studio neppure il 40% degli aventi

diritto benché i parametri per l'attribuzione delle borse siano decisi centralmente.

Lungi dall'aver cercato di ripristinare l'uniformità perduta (o mai raggiunta), il legislatore costituzionale del 1999-2001 sembra aver sanzionato l'esistenza di regimi differenziati anche nella dimensione ordinaria della vita delle Regioni affidando allo Stato il compito di stabilire i livelli essenziali (e solo quelli) della prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali e alle Regioni quello di identificare livelli differenziati di intervento. Che questo disegno di ristrutturazione dello Stato sociale non sia (ancora) stato realizzato è, di nuovo, un indice interessante della difficoltà che incontra il Governo nazionale (di ogni colore e posizione) a regolare la vita delle Regioni creando dal centro condizioni relativamente uniformi e lasciando spazio alla identificazione di normative specifiche per le diverse realtà regionali se esse sono in grado di aumentare il benessere; in questo senso la situazione attuale, pur mutata nella sua regolamentazione costituzionale, non si differenzia gran che dalla situazione antecedente.

Queste prime considerazioni di contesto mirano a identificare una prima tesi su cui aprire il dibattito, forse antecedente alle tesi esposte nel *position paper* di Roberto Bin, e che può essere così formulata: il regionalismo differenziato comporta primariamente una riflessione sul ruolo non delle Regioni ma dello Stato centrale e mette sul tappeto la questione della capacità di questo livello di governo di governare la diversità, consentendola là dove essa incrementa il benessere e il progresso e combattendola là dove invece essa porta con sé conseguenze perniciose per il Paese. Ed è per questo che presupporre una sorta di volontà mal conformata in quelle Regioni che chiedono l'attuazione del meccanismo dell'art. 116.3 rischia di portare l'attenzione su una conseguenza dei fenomeni istituzionali in atto e non sulle cause, che a me paiono ben più rilevanti del tentativo, tutto sommato fin qui abbastanza innocuo, di porre formalmente sul tappeto il tema della riforma, per vie diverse da quelle costituzionali classiche, del nostro regionalismo.

Che il punto critico del nostro regionalismo risieda nel li-

vello centrale e non in quello locale, del resto, è attestato dal fatto, messo in rilievo da molti, che lo stesso novellato Titolo V stenti pesantemente a trovare una propria razionale realizzazione, per essere stato mal scritto e peggio attuato in sede politica e per aver costretto la Corte ad un'opera di supplenza di improbabile efficacia e razionalità, vista la natura dei suoi interventi. Un Governo centrale dovrebbe sapere quali funzioni è bene che siano gestite centralmente e quali invece possono essere gestite a livello locale, dovrebbe vedere con favore che si sperimentino livelli più accentuati di decentramento in vista di una amministrazione più efficiente e più vicina ai cittadini, dovrebbe infine ristrutturarsi per diventare un ente regolatore autorevole, che tiene le fila delle relazioni con la periferia raccogliendo dati attendibili, che consentano di comparare i diversi modelli gestionali delle funzioni lasciate alle Regioni e suggerire soluzioni più moderne ed efficaci.

Oggi invece la situazione si presenta conflittuale sul piano dell'esercizio delle funzioni legislative, incerta e parcellizzata quanto alle funzioni amministrative, "vittime" della sussidiarietà letta come ascensore e vincolo all'accordo, e – non ultimo – totalmente inattuata sul piano del federalismo fiscale. In questa situazione, parlare di regionalismo differenziato come se fosse un problema delle Regioni e non, almeno, del sistema del suo complesso, giustamente suscita dubbi, perplessità e scetticismo. E, pertanto, o le cose stanno così, e allora non val la pena fermarsi a discutere ed è bene limitarsi a censurare le iniziative regionali, o occorre una prospettiva diversa, che dia senso a questi tentativi di rimettere la palla al centro e ricominciare, non importa da quale punto di partenza, fosse anche dalle problematiche richieste di differenziazione avanzate *ex art. 116.3 Cost.*

2. Se dunque, a mio parere, il problema prioritario è il centro del sistema e non la periferia, che dire di ipotesi – peraltro assai poco realistiche, vista la nuova contingenza politica - di attuazione di un regionalismo differenziato? Potrà tale pur improbabile prospettiva contribuire ad un miglioramento dello stato di fatto del nostro traballante regionalismo? E, ancora, potrebbe

servire ad una corretta configurazione dei rapporti tra centro e periferia che il primo si sieda al tavolo con una o più Regioni a ripensare – se non a riconfigurare - l’assetto delle competenze, a partire da quelle legislative – certo – in ottemperanza al dettato dell’art. 116.3, ma senza trascurare le ben più rilevanti funzioni amministrative su cui poco si è ragionato dopo i trasferimenti operati dal d.lgs. n. 112/1998 per concludere con le conseguenze finanziarie di tale riassetto?

Le risposte a questa domanda prescindono da una analisi puntuale del senso e dei contenuti dell’articolo in esame, del resto ampiamente esplorati in un recente bel contributo di Andrea Morrone sul primo numero di *Il federalismo fiscale*. Correttamente in quella sede l’autore ne mette in luce la natura eccezionale rispetto all’ordinario assetto di competenze delineato in Costituzione, da cui si fa discendere la natura di fonte rinforzata di quella che viene lì definita come “legge di autonomia negoziata” e non di norma sopra costituzionale, destinata a prevalere sia rispetto ad una generale riforma costituzionale sia da una più contenuta modifica dell’art. 116 stesso. E, tuttavia, nell’ottica sopra richiamata, è innegabile che, sul piano dei fatti, se si arrivasse ad un accordo forte tra Governo e Regioni, sancito dal Parlamento, questo costituirebbe un esempio non facilmente né sbrigativamente archiviabile; ed è forse per questo che la tesi opposta ha trovato sostenitori agguerriti, i quali hanno letto l’art. 116.3 come una sorta di nuovo contratto sociale tra le diverse componenti del patto federale. Prevalenza del modello gerarchico nell’assetto del sistema delle fonti o prevalenza del modello della contrattazione tra livelli di governo? A me pare che la questione sia aperta e possa precludere anche ad una sostituzione delle logiche tradizionali con logiche più innovative, soprattutto se esse potessero essere in grado di fare stabilità e, quindi, maggiore efficienza ad un sistema carente dell’una e dell’altra. Stabilità ed efficienza non potrebbero infatti derivare che dall’accordo, che dovrebbe in quest’ottica assumere preminenza assoluta rispetto alla legge, la quale dovrà prendere o lasciare quanto è stato negoziato, salvo che il Parlamento richieda di riaprire le trattative per accogliere o di nuovo

respingere eventuali proposte o integrazioni. E, una volta negoziato, l'accordo recepito con legge dovrebbe avere un carattere di stabilità in grado di resistere anche a successive riforme costituzionali ove queste non siano concordate, almeno in sede di un rinnovato Senato, con rappresentanze regionali.

Tutto ciò posto, è evidente che il modello del regionalismo differenziato introduce nel sistema importanti elementi di novità che spaziano dalla definizione del modello di rapporto tra i diversi livelli di governo (se autoritativamente stabilito o "contrattabile") alle logiche che dominano il sistema delle fonti alle modalità di riparto di compiti e funzioni tra centro e periferia. Sarebbe pertanto opportuno valorizzare al massimo il processo, soprattutto a motivo delle svariate incoerenze che sono risultate dall'applicazione del nuovo Titolo V. E in questo senso mi pare difficile aderire alla tesi posta in apertura del presente dibattito, secondo cui sarebbe più opportuno definire prima il significato ed i limiti della normativa costituzionale in vigore; al contrario, una più chiara definizione del riparto di competenze in sede negoziale potrebbe costituire anche per la Corte costituzionale un utile strumento interpretativo dei conflitti che si agitano nella compagine del nostro regionalismo incanalando tale conflittualità verso conclusioni più accettabili dalle controparti regionali. In passato esisteva invero una sede di contrattazione, seppure informale, tra Governo e singola Regione nel momento in cui il governo stesso rinviava la legge al Consiglio regionale; ora, non si tratta di rimpiangere i bei tempi passati ma di pronunciarsi a favore di una rivisitazione di tali trattative *vis à vis* come un nuovo elemento di raccordo tra i diversi livelli di governo, raccordo di cui da più parti si lamenta la carenza. E pertanto mal si giustifica la lentezza con cui il Governo ha risposto alle iniziative regionali, in parte dovute alla difficoltà di identificare corrette procedure ma in parte dovute anche ad una poca disponibilità ad entrare in dialogo.

Che scopo potrebbe avere una corretta sede di dialogo, ulteriore rispetto agli organismi di raccordo già esistenti (penso alla Conferenza Stato-Regioni) in cui talvolta è difficile giungere ad un accordo soddisfacente proprio per le disparità di fatto che

caratterizzano le diverse Regioni? Credo che, oltre a quella già adombrata del chiarimento circa le funzioni che centro e periferia devono esercitare, senza che si sia poi costretti a defatiganti processi davanti alla Corte costituzionale (come ad esempio richiede la Lombardia nel settore dell'organizzazione sanitaria), almeno altri due siano gli scopi che si potrebbero utilmente perseguire se il tavolo Governo-Regione aperto in occasione della richiesta di maggiore autonomia cominciasse a funzionare: la prima è quella di un incremento effettivo dell'autonomia regionale ove essa chiedesse funzioni autenticamente strategiche per lo sviluppo dei propri territori (penso al tema dei beni culturali, che potrebbero ben essere identificati e non solo valorizzati in sede locale ma anche al tema dell'istruzione – del resto già regionalizzata in Trentino a seguito di una serie di accordi stato-Regione – e a quello delle infrastrutture), la seconda è quella di cominciare a fare qualche sperimentazione nel senso prefigurato dal federalismo fiscale, sperimentazione che dovrebbe essere attentamente monitorata dal centro per evitare che si ristrutturino un sistema senza conoscere le conseguenze di una simile riforma. Che al centro dell'attenzione resti dunque l'accordo, da stipulare anche "a tempo determinato", che non necessariamente conduca subito alla sua recezione normativa *ex art. 116.3* ma che sia un momento di costruzione di un percorso di riforma richiesto dal basso e supportato dal livello centrale, da stabilizzarsi in sede parlamentare una volta che le parti si siano convinte della bontà dei suoi contenuti.

E' per questo che a me pare che sia pienamente condivisibile la tesi secondo cui la differenziazione passi non solo dai meccanismi del 116.3, ma che si strutturi anche secondo modalità differenziate quali semplici accordi amministrativi o intese plurilaterali. Che questo sia più o meno produttivo sarà da valutarsi sul campo; nei fatti si potrebbe pensare ad una prima attuazione degli accordi stipulati per poi passare al loro consolidamento normativo.

3. A quali condizioni tutto ciò può avvenire?

Molto sinteticamente, mi pare che la condizione fondamen-

tale perché il processo di differenziazione sia positivo per il sistema nel suo complesso è che esso venga vissuto nello spirito della leale collaborazione, possibile solo a fronte di un cambiamento culturale nei rapporti tra i diversi livelli di governo, che scardini la reciproca diffidenza che poi si riscontra anche in sede di conflitto costituzionale, in forza del quale molti tentativi di innovazione compiuti in sede regionali sono stati – a torto o a ragione non è questa la sede per valutazioni – fermati dal livello centrale.

E' una diffidenza che non può essere sottovalutata: il punto da tenere in considerazione è che il Governo subisce le richieste regionali non percependone il potenziale positivo ma restando fermo all'idea che la differenziazione sia espressione di un *minus* di statualità e di coerenza del sistema mentre il sistema può restare pienamente coerente se la differenziazione viene adeguatamente governata. Che il Governo sia restio a cedere sono prova i diversi accordi faticosamente negoziati dalle Regioni con il Governo attualmente dimissionario ma che hanno portato ad un nulla di fatto per spesso inspiegabili recessi unilaterali dal parte del livello centrale. È per questo che occorre riflettere a fondo sul tema ma, soprattutto, mettere in chiaro le condizioni in base alle quali un lavoro di confronto tra livelli di governo sia utile e utile al sistema nel suo complesso, sistema che comprende anche le Regioni richiedenti che – è verissimo quanto asserito nel *position paper* di Bin – manifestano, in taluni casi, una certa vaghezza nelle loro richieste al centro mentre hanno invece molto chiaro che occorre aprire un dialogo affinché si possa porre rimedio alle lamentate inattuazioni della nuova normativa costituzionale. Aspettare a questo scopo che vi sia una iniziativa dal centro o che il centro consenta spontaneamente alle Regioni di riappropriarsi delle competenze legislative che a loro spettano per dettato costituzionale appare quantomeno irrealistico, visto quanto espressamente il *paper* ricorda, e cioè che l'attuazione del Titolo V è stata frenata dal tradizionale centralismo dei ministeri e dalla scarsa volontà del governo di spogliarsi di strumenti di finanziamento e di ingerenza settoriale. E pertanto meglio sarebbe a mio parere valo-

rizzare la spinta politica di alcune Regioni volta a smuovere il *moloch* delle istituzioni centrali piuttosto che rimandare a data da destinarsi (cioè al momento in cui il Titolo V sarà pienamente attuato) la riforma del regionalismo italiano.