

Audizione Commissione Affari Regionali Camera dei Deputati

16 aprile 2014

Prof. Luca Antonini
Ordinario di Diritto costituzionale Università di Padova
Presidente Copaff

Regioni troppo ordinarie e Regioni troppo speciali

1. Premessa. L'assetto istituzionale italiano, con la distinzione tra regioni ordinarie e regioni speciali ha subito l'impatto del tempo e si presenta oggi, dopo quasi settant'anni di storia, logoro e contraddittorio. Si è trattato di una storia caratterizzata da processi di attuazione che hanno portato ad esiti paradossali e dei quali occorre il coraggio di prendere seriamente atto nella prospettiva che si è aperta di una profonda revisione del Titolo V della Costituzione.

Con un'immagine possiamo fotografare la situazione in questi termini: oggi il regionalismo italiano è caratterizzato, da un lato, da regioni "troppo ordinarie" e, dall'altro, da regioni "troppo speciali".

2. Regioni troppo ordinarie. E' significativo che non abbia mai trovato attuazione, né con governi di destra che di sinistra e nonostante le richieste di regioni sia "di destra" che "di sinistra", l'articolo 116, III comma della Costituzione, che prevede, attraverso un procedimento di differenziazione, il superamento di quella logica dell'uniformità che fin dall'inizio ha maldestramente guidato l'attuazione del nostro regionalismo.

Tutta la riforma del Titolo V è stata attuata confermando la logica dell'uniformità dei decenni precedenti. Eppure a distanza di oltre dieci anni dalla sua approvazione, si può sostenere che uno dei fattori che hanno concorso ad aggravare il divario Nord-Sud sia stata proprio la riforma del Titolo V della Costituzione, che ha determinato un fortissimo, uniforme decentramento di competenze legislative, che ha abolito i controlli secondo un criterio di altrettanto piana uniformità, che non ha predisposto gli strumenti necessari (come un Senato federale e un efficace potere di coordinamento/commissariamento centrale) a gestire adeguatamente il processo.

Non è forse richiamandosi alla riforma del Titolo V che spesso si è sostenuto che non si poteva fare altro che nominare commissari della sanità i Presidenti di Regione, anche se erano stati gli autori dei disavanzi regionali?

È tempo di trarre una sintesi e indicare una prospettiva di cambiamento. Questo federalismo incompiuto ha infatti fornito una pessima prova in gran parte del Mezzogiorno. Molti episodi evidenziati dalla cronaca degli ultimi anni lo dimostrano: basti ricordare la disparità territoriale della distribuzione delle cosiddette «case fantasma», fatta emergere dall'Agenzia del territorio confrontando i

dati catastali con le fotografie aeree (nella provincia di Salerno ammontano a 93.389 unità contro le 3616 di Belluno); il mancato utilizzo dei fondi europei diffuso soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno; i disavanzi regionali sulla sanità che si concentrano in regioni centro meridionali.

Le cause di questi fenomeni sono complesse; ma è certo che in Europa non c'è un equivalente. In Germania, dopo la riunificazione, il gap tra Est e Ovest è stato enormemente ridimensionato; in Italia il gap tra Nord e Sud dopo la riforma del Titolo V si è fortemente incrementato.

In un sistema siffatto si dovrebbe allora riflettere sull'eventualità di capovolgere l'ideologia dell'uniformità che per decenni ha guidato in modo fallimentare il nostro regionalismo. In forza di quella logica di egualitarismo al Veneto è stato accordato il livello di autonomia ipotizzabile per la Calabria. La prospettiva era quella di realizzare servizi uguali in tutto il paese. Ma si è prodotto solo egualitarismo e l'eguaglianza non è stata raggiunta; il dualismo è aumentato e l'unico risultato è stato quello, in nome dell'uniformità, di bloccare, a danno di tutti, le possibilità di sviluppo di alcune regioni virtuose. L'ideologia dell'uniformità, che paesi come Germania, Austria, Francia,

Spagna hanno sostituito da tempo con forme di differenziazione delle competenze, non è una strategia vincente: mantenere in regioni virtuose strutture e controlli statali spesso più forti che nelle regioni ad alto tasso di inefficienza e con presenza di forme diffuse di criminalità organizzata, ne rallenta il sistema economico e sociale, produce un inutile costo diretto e un perverso costo indiretto. Si tratta di funzioni e controlli che possono essere regionalizzati, come peraltro è avvenuto in alcune regioni speciali (nelle province autonome di Trento e Bolzano, ad esempio, le soprintendenze non sono più statali). Al contrario la presenza e i controlli statali, e anche i commissariamenti, dovrebbero essere decisamente potenziati in altre regioni, dove proprio la loro mancanza produce costi enormi.

Un federalismo differenziato in senso meritocratico, legato alla dimostrazione di alcuni indici di efficienza, potrebbe essere una via d'uscita. Riducendo l'autonomia a chi non ha saputo farne buon uso e concedendone una maggiore a chi, al Nord come al Sud, si è dimostrato virtuoso.

2. Regioni troppo speciali.

Nel sistema istituzionale italiano esiste anche un'altra anomalia, sulla quale sinora non si è nemmeno tentato di intervenire veramente, nonostante a fasi alterne si riaccenda la discussione. Si tratta della presenza nel nostro ordinamento di regioni «troppo speciali», sia a Nord che a Sud: mentre il Friuli Venezia Giulia e la Sardegna si discostano poco, sia per funzioni che per regime finanziario, da una regione ordinaria, le altre autonomie speciali costituiscono, per diversi motivi, dei veri e propri eccessi istituzionali. È un paradosso che un sistema così poggiato sull'uniformità conosca poi differenziazioni tanto fuori misura. Le ricche province autonome di Trento e Bolzano e la Valle d'Aosta godono, infatti, di un "privilegio" finanziario senza pari nel resto d'Europa: trattenendo quasi tutti i tributi erariali raccolti sul proprio territorio dispongono di un abnorme "privilegio" che quasi sostanzialmente le esonera dalla solidarietà nei confronti del Sud. Hanno per questo motivo una capacità di spesa che è cinque/sei volte quella del Veneto, ormai dilaniato da una serie di referendum (in realtà veri e propri plebisciti) con cui i comuni (in principio fu Lamon, ora si è arrivati a Cortina) chiedono l'annessione al Trentino-Alto Adige. La tensione generata da questa specialità eccessiva dovrebbe essere affrontata con senso di responsabilità dal Parlamento. Una certa revisione si è avviata all'interno del processo di attuazione del federalismo fiscale portando, a partire dal 2009, queste ricche regioni a iniziare a versare un contributo di solidarietà, ma si è ancora molto lontani da quanto una regione come ad esempio il Veneto, che ha un pil pro capite (23.100 euro) inferiore a quello trentino (25.700 euro), versa alle altre regioni. Non si mette in dubbio che si tratti di realtà ottimamente amministrate ed efficienti, ma in termini relativi rispetto alle altre regioni, una differenziazione di queste dimensioni presenta ormai dubbi di compatibilità costituzionale anche in termini di principio di eguaglianza, se si considerano i benefici di cui può godere un bambino nato nella provincia di Trento o in quella di Bolzano rispetto a un altro nato in quella di Belluno: dal sostegno ai genitori, alle cure dentistiche, alle borse di studio. Lo stesso situazione si riproduce nell'ambito dell'attività lavorativa, per quanto riguarda il livello di tassazione (ad esempio riguardo all'Irap), e per quello del sostegno alle imprese. Basti considerare che per la promozione turistica la regione Veneto nel 2012 è riuscita a stanziare solo 11 milioni di euro; ben poca cosa contro i 53 della provincia di Trento e gli oltre 60 di Bolzano.

La questione dovrebbe essere quindi affrontata, anche perché si può dubitare che "privilegi" di questo tipo siano davvero imposti, come qualcuno sostiene, ancora oggi da norme internazionali. Risale ormai a circa vent'anni fa, infatti, la quietanza liberatoria con cui l'Austria ha ritenuto chiusa la questione altoatesina e oggi il Tirolo austriaco non gode lontanamente di quanto si è pian piano stratificato a favore del Tirolo italiano. Gran parte delle ragioni della specialità appartengono oggi al passato, mentre di scottante attualità sono invece quelle legate alla crisi del nuovo millennio, che portano a interrogarsi seriamente sulla sensatezza di questi regimi.

Per quanto riguarda la «regione troppo speciale» del Sud, la Sicilia, l'anomalia è di altro genere ma non certo meno grave. L'isola, infatti, da sola spende per i propri dipendenti (dato 2011), 1,7

miliardi di euro. Il confronto con il Veneto - che conta circa gli stessi abitanti, 221 dirigenti, 2664 dipendenti e una spesa di 147 milioni - è impressionante: in Sicilia i numeri sono quasi decuplicati, per un totale di 20.288 dipendenti. La Corte dei Conti, nel 2011, ha rilevato che in Sicilia negli ultimi anni sono stati contrattualizzati 3496 precari; che il personale regolarizzabile, con contratti flessibili, ammonta a 13.230 unità, a fronte delle 12.566 del rimanente territorio nazionale; che l'indennità di presenza nel 2010 ha registrato un +11.82% rispetto al 2009; che si sono registrati rinnovi contrattuali al personale dirigenziale e non, con oneri di gran lunga superiori a quelli nazionali. Nella previdenza, poi, la Sicilia è un'isola felice nel mare delle tristi riforme pensionistiche nazionali: la spesa del 2010 per i trattamenti di quiescenza e previdenziali è cresciuta, rispetto al 2001, del 56,73%. In sintesi, i soggetti che a vario titolo percepiscono un reddito mensile dalla regione ammontano a circa 140.000 unità. Sono dati emblematici di un'anomalia sempre meno giustificabile, che ha devastato le casse della regione: in Sicilia il costo per il rimborso dei prestiti è arrivato intorno ai 3 milioni di euro al giorno (2012). Ma la spesa per le infrastrutture è invece drammaticamente carente: nel 2010 per le ferrovie si sono spesi solo 3,5 milioni di euro (l'anno prima la spesa per le ferrovie era stata di 14 milioni), cioè quasi quanto in un solo giorno si spende per interessi. Eppure, mentre in gran parte dell'Italia funziona ormai l'alta velocità, in Sicilia, tranne qualche raro caso, le linee ferroviarie sono ancora a binario unico e in gran parte non sono nemmeno elettrificate; per collegare i due più importanti centri siciliani, Catania e Palermo, occorrono in media cinque ore di treno. La stessa distanza tra Milano e Bologna viene percorsa dal treno Freccia Rossa in circa un'ora.

Altri esempi confermano l'uso anomalo del regime di autonomia speciale. Recentemente, infatti, la Sicilia si è offerta per sperimentare il processo di armonizzazione dei bilanci previsto dal decreto legislativo n. 118/2011, rivolto a superare le oscurità contabili con una nuova trasparenza. Allo scopo ha anche modificato la propria legislazione, ottenendo il premio, in termini di allentamento del Patto di stabilità, che lo Stato ha accordato alle regioni pilota. Ma mentre acconsentiva a sperimentare questo processo di trasparenza contabile – quanto mai opportuno in quelle condizioni finanziarie – ha deciso quasi contemporaneamente di impugnare lo stesso decreto sull'armonizzazione dei bilanci davanti alla Corte costituzionale per violazione dello statuto, ottenendo poi dalla Consulta che la sua applicazione, in forza dello Statuto speciale, venisse sospesa in Sicilia.

Si tratta peraltro di un'autonomia speciale che è rimasta in diversi aspetti incompiuta: ad esempio molti costi oggi sopportati dallo Stato, come quello del personale docente, per lo statuto siciliano si sarebbero dovuti autofinanziare con il gettito delle accise del petrolio che viene raffinato nell'isola. Ma questo non è avvenuto per una complicata storia di artificiosi compromessi e ha generato un logorante contenzioso con lo Stato.

La soluzione al problema dell'attuazione dello statuto speciale non appare troppo vicina e i diversi tavoli che a questo scopo sono stati istituiti non hanno mai portato a risultati definitivi.

Ci si può chiedere allora, paradossalmente, cosa accadrebbe se la Sicilia venisse portata al rango di regione ordinaria. Una domanda forse non retorica, dal momento che i moti separatisti che nel 1946 condussero alla concessione della specialità non sussistono più. Se un domani l'isola venisse inquadrata tra le regioni ordinarie, grazie ai generali meccanismi perequativi a favore del Meridione, non ci sarebbero scossoni sul piano finanziario (la Sicilia spende pro capite in media quanto ogni regione meridionale), né per la regione, né per lo Stato. Però l'eccesso di assistenzialismo (la vera cattiva prova dell'autonomia siciliana), non essendo più nella piena disponibilità del governo regionale per effetto dei poteri speciali riconosciuti dallo Statuto speciale, sarebbe lentamente destinato a rientrare. Si tratta di una prospettiva implicitamente evocata anche da una delle ultime relazioni della Corte dei Conti riguardanti il giudizio di parificazione del bilancio siciliano. Secondo il procuratore generale d'Appello, Giovanni Coppola, infatti: La stessa autonomia speciale siciliana [...] è forse il frutto di un'illusione e di un equivoco al tempo stesso... Infatti, quando è stato squarciato il velo della retorica, quando è stata tolta la maschera dell'ipocrisia politica, al di là di qualche apparente ma inconsistente privilegio, è emersa l'inadeguatezza dello

Statuto pomposamente chiamato speciale che di fatto lentamente, ma progressivamente, è stato svuotato dei suoi contenuti e delle sue peculiarità.”

3. Le attuali proposte di riforma del Titolo V: una risposta non sufficiente.

In questa situazione come quella descritta, caratterizzata da una differenziazione che non risulta più giustificabile in base a fattori politici o socio-economici attuali, occorre ricondurre in nuovo e più giustificato equilibrio l'una e l'altra delle forme originarie del regionalismo italiano: da un lato, permettendo una maggiore differenziazione del modello normale, e, dall'altro, riducendo il divario di questo rispetto ad alcune specialità storiche senza però replicarne le ambiguità.

Da questo punto di vista nel progetto di riforma del Titolo V dovrebbe assumere un ruolo decisivo la prospettiva della geometria variabile, che permetterebbe, da un lato, di superare le condizioni di inefficienza con un più deciso ruolo statale in alcune realtà regionali e, dall'altro, di non bloccare l'ulteriore sviluppo di quelle più avanzate, nell'interesse di tutto il Paese.

A questa necessità di “reinventare” le forme e le condizioni particolari dell'autonomia il disegno di legge costituzionale presentato dal Governo non offre risposte adeguate.

Per quanto riguarda le Regioni ordinarie viene attuata una forte ricentralizzazione di competenze, che si pone anche in misura eccessiva (si veda quanto scritto recentemente da Valerio Onida) rispetto all'inevitabile esigenza di recuperare al disordine istituito dal testo vigente. Soprattutto si tratta di una ricentralizzazione tutta impostata sulla logica dell'uniformità, senza adeguata considerazione dei modelli virtuosi. Questa impostazione emerge da un triplice punto di vista.

In primo luogo, la clausola di supremazia statale, potenzialmente idonea a superare tutte le competenze regionali, non contiene alcuna possibilità di differenziazione in relazione a quelle realtà che invece dimostrino di avere usato efficacemente dell'autonomia¹. Ad esempio, utilizzando la clausola di supremazia lo Stato potrebbe intervenire a ridisciplinare in modo uniforme tutta l'organizzazione sanitaria regionale. Questo probabilmente è molto opportuno in alcune regioni con bilanci strutturalmente in disavanzo, ma rischia di travolgere modelli decisamente virtuosi, come quelli, ad esempio, dell'Emilia Romagna, del Veneto o della Lombardia, che hanno caratteristiche organizzative differenti l'uno dall'altro e che proprio su questa differenziazione, calibrata sulle specificità territoriali, hanno costruito la propria efficienza. La clausola di supremazia pertanto dovrebbe essere utilizzabile anche solo per alcune regioni e non sempre e soltanto per tutte in modo uniforme.

In secondo luogo, il testo di riforma abroga l'attuale art.116, III comma, della Costituzione e sostituisce il riconoscimento di forme particolari di autonomia con una semplice delega di funzioni (peraltro da approvare con legge a maggioranza assoluta rendendo, per diverse ragioni, anche attinenti all'oggetto in questione, estremamente complesso il procedimento). Una semplice delega, tuttavia, rende estremamente complesso strutturare la differenziazione in modo stabile in relazione ai meccanismi di finanziamento, la cui configurazione in termini responsabilizzanti e non solo di finanza derivata, richiede invece stabilità.

In terzo luogo, con grave danno delle regioni virtuose e per tutto il sistema, la riforma non costituzionalizza i costi e i fabbisogni standard mantenendo sempre precaria e revocabile la loro applicazione. Eppure attiene prettamente al patto costituzionale fissare in modo definitivo, superando le ricorrenti resistenze, un criterio di responsabilità e accountability. Neppure si prevede il divieto, in caso di gravi dissesti, di nominare commissario della sanità lo stesso presidente della Regione, lasciando quindi i poteri di commissariamento confinati nell'attuale blando regime.

Infine la riforma si occupa delle autonomie speciali, ma lo fa con una disposizione di bassa qualità giuridica e di contraddittoria efficacia. L'art. 33, infatti, prevede: “Le disposizioni di cui al

¹Peraltro si prevede che uno dei motivi che può giustificare l'esercizio della clausola di supremazia sia la realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale, con una dizione che è presente in tutti gli statuti delle regioni speciali e quindi è in grado di vincolarne l'autonomia.

Capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano sino all'adeguamento dei rispettivi statuti". Tale disposizione quindi da un lato stabilisce un obbligo di adeguamento degli statuti speciali alla nuova configurazione del Titolo V, ma d'altro lo rimanda al momento dell'adeguamento degli statuti. E' difficile pensare che una simile disposizione possa rimanere a lungo inattuata e considerata la forte ricentralizzazione di materie che viene realizzata, di fatto segna la fine dell'autonomia speciale, perché impone lo stesso regime delle regioni ordinarie, senza però modificare l'art. 116, I e II comma Cost. Né è dato comprendere, dal momento che la norma non tratta l'argomento, quale sia il destino degli attuali regimi di finanziamento delle autonomie speciali e quale giustificazione potrebbe mantenerli dal momento che il livello di autonomia è uniformato a quelle ordinarie.