



**Nuova Etica Pubblica**

La PA è la comunità dei cittadini

# Autonomia differenziata e “federalismo conflittuale”

Finalmente l'opinione pubblica se ne sta accorgendo: l'autonomia differenziata per alcune Regioni, pur essendo prevista dalla “riforma” del Titolo V della Costituzione, scuote le fondamenta della Repubblica.

L'allarme nasce da due questioni.

La prima, più generale, è di ordine economico e riguarda la riduzione delle risorse pubbliche destinate alle Regioni del Sud a fronte di un aumento delle risorse trattenute dalle Regioni del Nord. La seconda, più specifica, attiene alla disarticolazione del servizio scolastico e dei ruoli del relativo personale, oggi nazionali, tra le diverse regioni.

In questa sede intendiamo fornire un contributo alla trattazione di un aspetto di carattere generale che appare importante almeno quanto l'aumento delle diseguaglianze tra Nord e Sud, ovvero l'ulteriore disarticolazione del funzionamento dell'intero sistema istituzionale, con la possibilità di un graduale collasso del medesimo.

Quella che sta deflagrando è l'ultima fase del conflitto tra il ceto politico, e politico-amministrativo, di livello nazionale ed il ceto politico, e politico-amministrativo, delle Regioni, con quest'ultimo all'attacco ed il primo che arretra, e gli interessi forti – [vedi qui Il Sole 24 ore](#) - che naturalmente spingono per l'ulteriore indebolimento dello Stato. Se quasi tutte le politiche pubbliche, dalla sanità all'ambiente, alle infrastrutture, alla

scuola, ai beni culturali, all'industria, al lavoro e così via si frammentano e si diversificano sui territori, senza alcuna possibilità di coordinamento, si compromette la capacità della Repubblica di assolvere al compito fondamentale assegnatole dall'articolo 3, 2° comma, della Carta: la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale al pieno sviluppo della persona umana. E non è solo una questione di risorse economiche, ma di funzionamento delle Istituzioni in rapporto al Paese.

Per quanto riguarda le politiche pubbliche, basti un esempio: venti politiche ambientali diverse sotto la pressione degli interessi forti porterebbero ad un "dumping" ambientale, con lo spostamento delle attività inquinanti verso le Regioni più "liberali" e un doppio danno per le Regioni più rigorose, che perderebbero posti di lavoro e subirebbero comunque, almeno in parte, il maggiore inquinamento prodotto nelle prime, certo non arrestato dai confini amministrativi. Più in generale, in estrema sintesi:

- Il coordinamento con le diverse politiche settoriali dell'Unione europea si sposterebbe dal livello nazionale verso il livello delle venti Regioni, mettendo gli interessi del paese in una posizione più debole, perché rappresentati da venti interlocutori divisi tra loro. E tanti saluti al sovranismo.

- La quantità di norme di legge in vigore, già enorme, si dilaterrebbe ulteriormente per l'aumento della legislazione regionale nelle diverse materie. Ciò comporterebbe l'effetto qualitativo dell'aumento della complessità: un'impresa di trasporti, o una grande cooperativa di servizi, che esercitasse la sua attività in dieci Regioni dovrebbe rispettare dieci regolazioni diverse, magari contraddittorie. In parte è così anche oggi, ma con l'autonomia differenziata lo sarebbe ancora di più.

- Quanto al rapporto con gli Enti locali, il rischio di passare dal centralismo statale a venti centralismi regionali è del tutto evidente, per l'ulteriore rafforzamento del potere normativo e finanziario del ceto politico regionale rispetto a quello espresso dalle città. Anche a livello subregionale si

pone, perciò, il problema cruciale della tenuta dello Stato come sistema coerente di istituzioni pubbliche.

In realtà, l'attuale vicenda dell'autonomia differenziata fa esplodere il limite di fondo del modello di "federalismo" introdotto dal nuovo Titolo V. Un modello fondato sulle competenze concorrenti, dove la "concorrenza" non ha significato "correre insieme" tra Stato e Regioni, come auspicato nelle intenzioni del legislatore, ma "competere" le une con le altre e tutte contro lo Stato, come soggetti in competizione sul mercato delle istituzioni e della politica, per avere più potere e più risorse. Un federalismo concorrente che è diventato un federalismo competitivo e conflittuale, senza altro equilibrio tra le spinte contrapposte che quello, instabile, dato dai rapporti di forza in atto volta per volta, e senz'altra sede di compensazione che quella rappresentata dalla Corte costituzionale, questione per questione.

Difatti, il primo effetto del nuovo Titolo V è stato la moltiplicazione del contenzioso costituzionale sui rapporti Stato-Regioni, per centinaia e centinaia di giudizi. Poi, la paralisi progressiva degli interventi sul territorio, per l'accumularsi disorganico di competenze tra i diversi livelli istituzionali ed amministrativi, in aggiunta al nevrotico legiferare in materia di appalti e di anticorruzione, con le rovine de L'Aquila ancora lì dopo dieci anni a testimoniare il fallimento del sistema. Infine, il conflitto in corso nella maggioranza di governo e nelle forze politiche sta ad evidenziare l'insostenibilità dell'impianto del Titolo V e la conseguente necessità di procedere ad un nuovo intervento di riforma costituzionale, che superi non solo la previsione dell'"autonomia differenziata", ma la stessa ripartizione delle competenze concorrenti, per arrivare ad incidere sul nocciolo del rapporto tra Stato e Regioni come disegnato dalla "riforma" del 2001.

Per orientarsi sulla direzione da prendere può esser utile considerare i modelli e le esperienze realizzate in materia da

altri paesi, come gli USA o la Germania, dalle quali, pur nelle diversità, viene fuori un assetto di base fondato non su un rapporto bilaterale tra Stato centrale e singole regioni, ma su un rapporto in qualche modo trilaterale, tra apparati centrali, enti territoriali ed uno **Stato federale che riassume il tutto nell'ordinamento generale.**

Non v'è dubbio che gli **Stati Uniti** siano uno Stato in senso proprio, unitario e sovrano, ed anche uno Stato federale, composto da entità territoriali definite a loro volta Stati. Questo avviene perché il Senato è composto da rappresentanti dei singoli Stati, due per ogni Stato, e perché il Presidente è eletto con una elezione di secondo grado, in cui i cittadini eleggono Stato per Stato dei grandi elettori collegati alle diverse candidature. Sistema discutibile sotto diversi aspetti, ma che fonda la legittimazione sia del Presidente che del Senato sulla espressione del corpo elettorale dei singoli Stati. Perciò quando lo Stato federale parla per bocca di questi organi parla anche per i singoli Stati; quando decide, decide anche per i singoli Stati; quando opera attraverso apparati federali come i Dipartimenti o le Agenzie, opera anche all'interno degli ordinamenti dei singoli Stati.

Con tutte le evidenti differenze, il funzionamento di base della **Repubblica federale tedesca** è sostanzialmente analogo. Il "Bundesrat", infatti, è una camera rappresentativa dei Lander, equivalenti alle nostre regioni, che legifera insieme al Bundestag sulle materie di interesse regionale, esprimendo così una volontà dello Stato federale come volontà dell'insieme dei Lander, che perciò prevale sulla volontà del singolo Lander. Su questa base si fonda il principio costituzionale della prevalenza dell'interesse nazionale sull'interesse locale, nei casi controversi. Questo assetto del potere legislativo si riproduce nel sistema amministrativo. Un esempio per tutti: l'Agenzia federale del lavoro tedesca è un Ente pubblico nel cui consiglio d'amministrazione siedono rappresentanti dello Stato, delle Regioni e dei Comuni, oltre che dei sindacati e dei datori di lavoro, e le cui funzioni sono regolate da leggi federali approvate anche dal Bundesrat. Con

un forte nucleo centrale, si articola sul territorio in sedi regionali, agenzie locali e succursali, con oltre 80.000 lavoratori addetti. Il confronto con la nostra ANPAL e con i Centri dell'impiego è assolutamente impietoso.

La direzione da prendere è chiara. Se è necessario aggiornare l'impianto regionalista della nostra Costituzione mantenendo da un lato una competenza legislativa delle Regioni sulle materie di interesse territoriale, e conservando dall'altro un quadro generale di coerenza normativa ed amministrativa del sistema collegato, nell'interesse dell'intero paese, alle politiche dell'Unione Europea occorre superare l'attuale modello del "federalismo concorrente". A tal fine, è essenziale trasformare il Senato in una Camera delle autonomie, sede di composizione degli interessi dei territori col potere di produrre leggi generali sulle materie relative a questi, facendo da quadro alle specifiche leggi regionali. Soprattutto, di produrre politiche pubbliche articolate ma coerenti e forti.

Qualcuno osserverà che questa era l'impostazione della riforma costituzionale Renzi-Boschi bocciata dal referendum. Non è così, per la ragione fondamentale che in quella ipotesi il Senato regionalizzato non trattava della legge di Bilancio, riservata alla Camera dei deputati, mentre questa legge, com'è noto, costituisce il momento centrale del finanziamento di tutte le politiche pubbliche nazionali e locali, e perciò del loro coordinamento e anche – almeno sulla carta - della valutazione della loro efficacia. Delle altre criticità dell'ipotesi Renzi-Boschi non trattiamo in questa sede, se non per far presente che, se fosse passata, nella situazione attuale un Salvini vincitore delle prossime elezioni politiche sarebbe diventato sia il Premier che il *dominus* di una maggioranza parlamentare in grado di eleggere da sola il Presidente della Repubblica ed il grosso dei membri della Corte Costituzionale. Soprattutto, in grado di modificare ulteriormente la Costituzione in senso "federalista".

La lunga sequenza di errori, cominciata col "federalismo a Costituzione vigente" degli anni '90, non deve scoraggiarci, considerando che è in gioco la sopravvivenza della Repubblica. Non c'è alternativa al rimettersi al lavoro per una nuova Riforma della Costituzione. Intanto, quali che saranno i testi degli "Accordi" tra Governo e Regioni sull'autonomia differenziata, è necessario, perché costituzionalmente inevitabile, che questi testi siano esaminati dalle Camere nel merito, regione per regione, materia per materia, e nell'attuale situazione è evidente che la legislatura finirà prima di questo esame. Gli accordi, tuttavia, resteranno in campo, come le pretese dei gruppi dirigenti che li hanno voluti. È altrettanto evidente, perciò, che l'intera questione dovrà costituire l'argomento principale della prossima campagna elettorale, almeno per le forze che intendono restare fedeli alla Repubblica ed alla Costituzione.

Roma, 26 luglio 2019.

**IL PRESIDENTE**

Dr. Antonio ZUCARO