

Autonomie malintese e diseguaglianze: il caso delle regioni speciali¹

di Gian Candido De Martin

30 aprile 2017

SOMMARIO: 1. Premesse - 2. Le autonomie benintese - 3. Le autonomie malintese - 4. Un interrogativo di fondo.

1. Premesse

Una significativa prospettiva di analisi – se si vogliono mettere a fuoco le linee in cui si può concretare la cd. “terza missione” (umanistica) dell’università – potrebbe (o dovrebbe) portare ad integrare e animare i compiti tradizionali di ricerca e di didattica con un impegno libero e responsabile di chi opera in queste strutture per andare a fondo dei problemi che condizionano a vario titolo la vita delle persone, ponendosi interrogativi scomodi e incoraggiando una conoscenza critica, con l’obiettivo anche di fornire contributi propositivi utili per le politiche pubbliche.

Tra questi nodi di fondo, che sollecitano un’attenzione particolare in questa fase della convivenza umana, vi è certamente quello che riguarda le molte diseguaglianze socio-economiche che continuano a permanere e che, anzi, per molti versi stanno aumentando, in conseguenza anche del fenomeno di una globalizzazione economica senza regole, che finisce per rafforzare chi già detiene ricchezza e conoscenza e penalizzare ulteriormente chi è in condizione di debolezza, allargando la forbice tra ricchi e poveri.

E’ pertanto essenziale cercare di capire – specie nelle sedi più qualificate della ricerca scientifica – i fattori che generano o possono generare questi squilibri e le misure che possono contrastarli, rimuovendo gli ostacoli che limitano di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini e impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione alla vita del Paese, come chiarisce in modo inequivocabile il principio fondamentale sancito nell’art. 3 della Costituzione italiana.

A voler qui appunto circoscrivere l’analisi al contesto italiano, appare importante – dal punto di vista della cultura giuspubblicistica dell’autore di queste note – porsi interrogativi anche sui fattori di carattere istituzionale che possono generare diseguaglianze incompatibili col principio costituzionale appena richiamato. In tal senso una questione sicuramente non marginale riguarda il nesso tra le autonomie (politico-territoriali, sociali e funzionali), a vario titolo riconosciute, promosse e garantite dalla Costituzione, e l’obiettivo della rimozione degli ostacoli all’eguaglianza sostanziale dei cittadini, che dovrebbe esser compito permanente della Repubblica, in coerenza anche con i principi di unità e solidarietà.

¹ Intervento all’incontro di studio AIDU/Assoc. ital. doc. univ. “La terza missione dell’Università e dei centri di ricerca”, Palermo – 24/25 febbraio 2017.

2. Le autonomie benintese

L'ordinamento italiano ha certamente una fisionomia costituzionale fortemente orientata a dare spazio significativo ad una pluralità di formazioni sociali e soggetti istituzionali autonomi rispetto allo Stato: dagli enti politici esponenziali di comunità territoriali di diverso livello (comuni, città metropolitane, province e regioni), alle università e istituzioni di alta cultura, espressamente dotate di autonomia ex art. 33 Cost., alle istituzioni scolastiche, riconosciute anch'esse titolari di una sfera di scelte autonome nell'ambito del sistema di istruzione pubblica, fino alle varie autonomie sociali in vario modo richiamate dalla stessa Carta fondativa della Repubblica (v. famiglia, sindacati, partiti). Di qui la connotazione policentrica della Repubblica, che - pur una e indivisibile - intende dare spazio e valorizzare i mondi vitali, in grado di autogovernarsi (entro certi limiti) e di concorrere a gestire compiti e servizi di interesse generale.

Anzi, si deve aggiungere che il riconoscimento delle autonomie è - almeno per quanto riguarda quelle politico-territoriali - un elemento portante della cd. democrazia sostanziale e della concezione pluralistica delle istituzioni pubbliche a base comunitaria, che dovrebbero essere tra l'altro ordinate secondo il principio di sussidiarietà, potenziando e valorizzando il più possibile il ruolo di quelle più vicine ai cittadini, a partire dai comuni.

Questo riconoscimento forte delle autonomie implica di per sé una prospettiva di ordinamenti (entro certi limiti) differenziati, quanto ad assetti organizzativi, funzioni e servizi gestiti e scelte compiute, frutto della realtà e dei caratteri di ciascuna istituzione (v., ad esempio, le rilevanti diversità, strutturali ed operative, che possono caratterizzare comuni grandi o piccoli, marini o montani, industriali o turistici, ecc.).

Ma si deve subito aggiungere che queste fisiologiche differenziazioni (di ordinamento e di scelte) non sono da considerare di per sé fonti di diseguaglianze riguardo alla condizione giuridica dei cittadini nell'ambito della Repubblica, in contrasto con l'impostazione costituzionale del principio di eguaglianza sopra richiamato. In effetti - come già rilevato in modo lungimirante in assemblea costituente e poi dalla migliore dottrina - questo principio non richiede necessariamente una uniformità formale delle prestazioni pubbliche, quanto piuttosto una garanzia di pari opportunità, ossia una sostanziale adeguatezza ed equivalenza di tali prestazioni in relazione ai diritti spettanti ai cittadini in base alle norme vigenti. Di qui - senza poter in questa sede specificare ulteriormente - la importanza imprescindibile, per poter coniugare e armonizzare l'autonomia (benintesa) con l'eguaglianza nel godimento dei diritti, di due garanzie di sistema, ambedue non a caso espressamente sancite in Costituzione: da un lato, la determinazione da parte del legislatore nazionale dei "livelli essenziali delle prestazioni" che debbono essere assicurati da tutte le istituzioni pubbliche, statali o autonome, in relazione ai diritti civili o sociali (art. 117, II comma, Cost.); dall'altro, la responsabilizzazione di ciascun soggetto autonomo nell'esercizio dei propri compiti, fondata su un criterio di attribuzione o di riserva di risorse finanziarie per gestire integralmente le funzioni di competenza in base a criteri oggettivi, commisurati a costi/fabbisogni standard (art. 119, IV comma, Cost. e legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale).

Ciò sottolineato, va peraltro subito detto che questo modello – che dovrebbe garantire fisiologicamente la compatibilità tra autonomie (benintese) ed eguaglianza di trattamento – è in larga misura inattuato, anzi spesso contraddetto dalla legislazione statale (specie) degli ultimi anni, anche per quanto riguarda l'obiettivo del federalismo fiscale, che avrebbe dovuto rivoluzionare l'assetto della finanza pubblica, garantendo le risorse non più in base a logiche politiche contingenti o alla spesa storica (che hanno spesso premiato gestioni inefficienti), bensì applicando parametri oggettivi di riparto, al fine anche di stimolare gestioni pubbliche efficienti, e comunque controllabili e comparabili (anzitutto dalle collettività interessate).

In effetti, senza poter qui dettagliare, si può senz'altro affermare che questa prospettiva (virtuosa) è restata sostanzialmente sulla carta, poiché il legislatore statale ha rinunciato a definire sia i livelli essenziali delle prestazioni (concernenti diritti civili e sociali) validi su tutto il territorio nazionale sia leggi cornice nelle materie regionali, mentre ha preso sempre più vigore, specie a partire dagli interventi per combattere la recente crisi economica, un nuovo e diffuso centralismo, con una visione quasi gerarchica del rapporto tra Stato e istituzioni territoriali, ridotte spesso ad autonomie finte o in balia del centro, con un totale accentramento delle scelte di finanza pubblica (da ultimo censurate anche dalla Corte costituzionale) e con obiettivi più di mera compressione della spesa pubblica e di uniformità formale che di responsabile adeguatezza nella gestione dei compiti pubblici da parte di regioni e enti locali.

In altre parole, rispetto alle previsioni costituzionali – e specialmente agli obiettivi di potenziamento di autonomie regionali e locali responsabili, prefigurati nella riforma del titolo V del 2001 – si è in pratica in vario modo mortificato il principio autonomistico, senza garantire oltretutto una maggiore effettività del principio di eguaglianza sostanziale: uno scenario quindi in forte contraddizione con gli assi portanti del sistema costituzionale vigente (che in effetti si sarebbe voluto modificare, ridimensionando fortemente il ruolo delle autonomie territoriali, con la riforma costituzionale poi bocciata nel referendum del 4 dicembre scorso).

3. Le autonomie malintese

Aldilà di quanto sin qui osservato in via generale, va però chiarito che – sul versante del rapporto tra autonomia ed eguaglianza - vi è, nell'ordinamento italiano, una situazione peculiare (in genere poco conosciuta e percepita, anche da molti degli addetti ai lavori) in cui il modello di un'autonomia (benintesa e quindi) compatibile col principio di eguaglianza appare fortemente condizionato, se non per certi versi assai compromesso, dallo stesso assetto istituzionale riconosciuto in Costituzione alle cinque regioni speciali (e le province autonome di Trento e Bolzano). A queste istituzioni sono, infatti, riconosciuti ordinamenti differenziati rispetto alle regioni ordinarie (o di diritto comune), con statuti di valore costituzionale che – a parte le per lo più maggiori competenze legislative e amministrative, sia pure in modo diverso da regione a regione – prevedono soprattutto, per quello che qui interessa rilevare, forme di finanziamento che si traducono, a vario titolo, in veri e propri privilegi, non commisurati alle funzioni di competenza, ma frequentemente basati su (più o meno consistenti) riserve di tributi e compartecipazioni.

Questo assetto determina, oltre a evidenti disparità tra le stesse regioni speciali – frutto per un verso delle differenti previsioni statutarie e legislative riguardanti ciascuna

regione, ma fors'anche di non identiche capacità negoziali nelle cd. commissioni paritetiche (in cui si definiscono nel tempo le modalità di attuazione e di implementazione delle previsioni statutarie sul piano amministrativo e finanziario) – una situazione di evidente disparità di trattamento, se non di vero privilegio, sia pure a macchia di leopardo, rispetto alle regioni ordinarie (e alle altre autonomie territoriali), il cui finanziamento è basato su criteri assai diversi, e comunque di massima omogenei, anche se oscillanti nel tempo e spesso non commisurati oggettivamente o non perequati rispetto alle funzioni di competenza. Talora con situazioni paradossali – appunto a macchia di leopardo – di rivendicazioni da parte di talune regioni speciali di condizioni di favore a loro non spettanti, ma riconosciute ad altre regioni speciali.

Su queste basi si sono via via concretati assetti istituzionali e finanziari differenziati, con disequaglianze assai difficili da giustificare, talora vistose e matrici di benefici pubblici impensabili per cittadini e imprese residenti in regioni ordinarie. Basti pensare, ad esempio, alle molteplici forme di sostegno alle famiglie e alle innovative misure di welfare previste nella legislazione delle province autonome di Trento e Bolzano, talora additata anche sui media come modello da seguire da tutte le regioni (senza peraltro tenere in conto la diversità di competenze e di risorse). Oppure alle fonti energetiche riservate o alla dotazione di reti e di servizi tecnologici di cui possono beneficiare i residenti in talune regioni speciali. Oppure agli interventi infrastrutturali, di difesa del suolo, di tutela dell'ambiente e di promozione dello sviluppo economico, a supporto delle imprese locali e del turismo, previsti da talune di queste regioni, che sono in grado di finanziare continuativamente financo l'immagine del territorio sui media. Oppure, ancora, alle maggiori opportunità di sostegno del diritto allo studio o agli interventi finalizzati allo sviluppo dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e delle stesse università assicurate in qualche regione speciale.

Senza sottacere, ovviamente, che le maggiori risorse disponibili sono frequentemente utilizzate in direzioni poco commendevoli, per non dire di cattiva amministrazione e di spreco di risorse pubbliche, come allorquando vengono garantiti ai componenti degli organi regionali prebende, trattamenti pensionistici e indennità varie, del tutto fuori quadro rispetto ai trattamenti previsti nelle regioni ordinarie, o quando la specialità si traduce in assenza di limiti qualitativi e quantitativi nelle politiche del personale e nella proliferazione irrazionale di dirigenti e uffici. Di qui interrogativi ineludibili rispetto al principio di uguaglianza, alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, nonché alla ratio delle norme costituzionali sulla finanza pubblica, che dovrebbero essere considerati perni di effettivi vincoli di sistema, così come di una solidarietà nazionale benintesa, nel quadro dei vincoli europei. In definitiva, un quadro più scuro che chiaro di questa specialità regionale malintesa, fonte spesso di "privilegi tragicomici" (come ebbe a qualificarli Paolo Prodi qualche mese addietro, poco prima della sua scomparsa), che possono mettere a rischio la tenuta unitaria del sistema, tanto più se mal gestiti.

Sono problemi certo delicati, anche se per lo più ignorati dalla politica nazionale, che è in pratica intervenuta solo quando si sono verificate talune tensioni preoccupanti nelle aree contermini con le regioni speciali dell'arco alpino, sfociate anche in varie iniziative referendarie di comuni di regioni ordinarie orientati a migrare in una contigua regione speciale. Di qui taluni interventi nazionali tampone, che hanno cercato di prevedere qualche misura compensativa o di porre a carico di talune delle istituzioni speciali in parola alcuni oneri per interventi di riequilibrio a beneficio dei comuni/territori contigui in regioni ordinarie (v. fondi cd. Letta, Brancher, Odi):

interventi peraltro assai opinabili sul piano della coerenza di sistema, oltre che di dubbia efficacia, anche perché a loro volta fonti di ulteriori disequaglianze e conflitti con le aree non destinatarie di tali interventi compensativi.

4. Un interrogativo di fondo

Per trarre qualche battuta conclusiva, c'è anzitutto da chiedersi se si possa oggi sfuggire a porsi una questione di sistema sulle condizioni di una specialità regionale compatibile con il contesto dei principi costituzionali di portata generale, senza con ciò escludere la possibilità di asimmetrie e differenziazioni di ordinamenti e competenze – purché non ridondanti in privilegi finanziari - non solo a beneficio delle istituzioni regionali già in origine speciali, ma anche delle regioni attualmente di diritto comune.

Non si tratta quindi tanto (o soltanto) di verificare la permanenza delle ragioni originarie (insularità o tutela di minoranze linguistiche) e delle giustificazioni attuali di un regime di specialità per cinque regioni (pari ad un quarto delle istituzioni regionali del paese e quasi un sesto della popolazione nazionale), ciascuna delle quali ha poi seguito percorsi propri, più o meno dinamici e coerenti, anche nei rapporti bilaterali con lo Stato. Né si tratta di fare un bilancio sugli esiti positivi o negativi della specialità, pur essendo evidente che si sono spesso avuti miglioramenti assai consistenti, se non radicali, delle condizioni socio-economiche, in particolare in quelle settentrionali, al punto da dover riconoscere che sarebbe del tutto ingiustificata – anzi controproducente per l'equilibrio di sistema - la prosecuzione di regimi finanziari di favore (a parte ovviamente quelli per l'Alto Adige/Suedtirolo legati a specifici vincoli internazionali, peraltro circoscritti alle garanzie di autogoverno e di tutela delle minoranze linguistiche).

Si tratta piuttosto (o soprattutto) di porsi un interrogativo di fondo: se debba considerarsi una sorta di dogma indiscutibile la perdurante diversità del trattamento costituzionale di alcuni enti regionali, che ha già generato un doppio binario con evidenti gravi squilibri – specie in alcuni casi – rispetto a vincoli di sistema che dovrebbero essere fatti valere ben più di quanto finora avvenuto. Ciò con riferimento anzitutto alla questione strategica – per un sistema politico unitario - del coordinamento della finanza pubblica e della ripartizione delle risorse tra le varie istituzioni titolari di ruoli costituzionalmente rilevanti, da correlare strettamente - come già osservato - alle funzioni attribuite, in base a costi standard, modulati in base a criteri oggettivi in rapporto alle diversità territoriali o di contesto, eventualmente applicando correzioni in chiave perequativa (come previsto dallo stesso art. 119 Cost, a tutela dell'eguaglianza sostanziale e della coesione nazionale), a tutte le autonomie territoriali del sistema repubblicano.

Che non si tratti di una questione trascurabile, ma piuttosto da affrontare coraggiosamente nella futura agenda politica, lo si può dedurre anche dalle disattenzioni o ritrosie finora registrate nel configurare interventi significativi e stabili di riequilibrio. Da un lato si può osservare che la stessa Corte costituzionale si è fatta poco carico di affrontare questo nodo, essendo stata per lo più chiamata in causa dalle regioni interessate a tutelare la propria specialità, anche se va riconosciuto che negli ultimi anni vi sono state numerose pronunce che segnalano una attenzione nuova ai rischi di consolidamento di una specialità malintesa (soprattutto) sul piano finanziario e al potenziale riequilibrio legato ad una visione del coordinamento della finanza

pubblica esteso anche alle regioni speciali. Dall'altro va registrata comunque – a fronte della preferenza delle regioni speciali a dar corso solo a rapporti bilaterali, in chiave pattizia, con il governo - la riluttanza del parlamento a configurare effettive misure di riequilibrio, essendo tra l'altro evidente il peso della lobby trasversale dei parlamentari di provenienza da tali regioni, che finiscono per impedire decisioni che possano mettere in discussione lo status quo, talora addirittura favorendo soluzioni destinate ad incrementare le diseguaglianze sul piano istituzionale e finanziario. E' appena il caso di menzionare, in proposito, il paradosso previsto dalla recente riforma costituzionale, poi bocciata dal voto popolare, che – a fronte di un forte ridimensionamento delle autonomie regionali ordinarie – mirava espressamente a congelare la situazione in atto per le speciali, addirittura blindando di fatto gli statuti vigenti, salvo il consenso delle regioni interessate, con la conseguenza di aumentare di molto la distanza tra le due categorie di istituzioni regionali.

La prospettiva non dovrebbe essere peraltro – almeno ad avviso di chi scrive – quella di ipotizzare un futuro ordinamento uniforme per tutte le regioni italiane: la soluzione più lineare, a voler tutelare insieme vocazioni all'autonomia responsabile e unità e solidarietà nazionale, potrebbe invece essere quella di eliminare le rendite di posizione degli statuti speciali, riconducendo la specialità regionale a possibili differenziazioni di competenze per le regioni che lo richiedessero (avendo i conti in ordine), con forme di finanziamento commisurate alle funzioni riconosciute, secondo il criterio di possibile regionalismo asimmetrico già ora previsto in Costituzione, ma restato finora senza seguito. Tutto ciò potrebbe essere facilitato da un parlamento che, auspicabilmente integrato in uno dei suoi organi interni da rappresentanti di regioni ed enti locali (in attuazione di quanto previsto nella riforma del 2001), si dedicasse finalmente ai suoi due compiti primari decisivi per lo sviluppo di autonomie responsabili, ossia l'implementazione effettiva dei principi sul finanziamento delle istituzioni autonome e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, che devono essere assicurati anche dalle varie amministrazioni autonome.