

La sfida dell'autonomia regionale: riformare ma senza dividere l'Italia.

Sintesi dell'intervento del Presidente emerito della Corte costituzionale al convegno promosso dall'ANDC sul tema: "Municipalismo e regionalismo. La Repubblica delle autonomie nella visione democratica e costituzionale" (Roma, Università Lumsa, 5 novembre 2024).

Giovanni Maria Flick

05 |
11 |
24 |

ORE 17.00

A.N.D.C.

Incontro con
**GIOVANNI MARIA
FLICK**

**MUNICIPALISMO
E REGIONALISMO
LA REPUBBLICA
DELLE AUTONOMIE
NELLA VISIONE
DEMOCRATICA
E COSTITUZIONALE**

UNIVERSITÀ LUMSA AULA PETROCCHI VIA DI BORGO S.ANGELO, 13 ROMA

Il problema di fondo di questa nuova e frettolosa “legge Calderoli” rimanda alla stessa fretta che caratterizzò la riforma del Titolo V nel 2001. Allora, una maggioranza parlamentare ormai al tramonto tentò, in un ultimo e poco ponderato slancio, di placare le spinte separatiste della Lega Nord con una riforma improvvisata, nel tentativo di offrire una parvenza di maggiore autonomia. Tuttavia, questo intervento si rivelò non solo inefficace, ma finì per rafforzare tali spinte, inaugurando un quadro normativo che permise, attraverso l'articolo 116 della Costituzione,

un'apertura a varie riforme di segno autonomistico. Si tratta di una strada che, come oggi vediamo, è ancora aperta e rischia di essere percorsa con uno slancio "avventuroso", come suggerito dagli stessi proponenti della nuova riforma. A seguito della raccolta di firme per il referendum e di qualche incerta reazione da parte dei promotori della legge, si osserva ora che la volontà di procedere con una forma di autonomia differenziata potrebbe realizzarsi anche senza la legge, persino se il referendum sancisse un voto contrario. Siamo dunque a ridosso di una negoziazione diretta tra il Governo e singole Regioni, come Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, che mirano a ottenere un'estensione delle loro competenze. Il caso del Veneto, che ha avanzato richiesta su tutte le 23 materie di competenza, ha messo in evidenza l'intento di ridisegnare l'equilibrio delle competenze tra Stato e Regioni, alterando l'architettura costituzionale.

Desidero esplicitare che il mio approccio a questo tema si basa su anni di esperienza come giudice costituzionale, durante i quali ho affrontato questioni riguardanti i conflitti di competenza tra Stato e Regioni. È un tema complesso e cruciale, che esige coerenza e sensibilità istituzionale, specialmente nell'ambito delle controversie relative alla ripartizione dei poteri. Riguardo all'ammissibilità del referendum, rammento che la Costituzione prevede solo il referendum abrogativo, che consente, a certe condizioni, di revocare una legge esistente. La Corte Costituzionale ha, tuttavia, aperto a interpretazioni che consentono abrogazioni parziali, rendendo possibile la modifica selettiva di norme che potrebbero assumere così nuovi significati.

Tornando alla questione dell'autonomia differenziata, la prospettiva federalista implica che le competenze e le risorse siano distribuite a ciascuna Regione con una logica di stretta connessione. Tuttavia, la riforma in atto sembra trascurare un aspetto fondamentale: i costi generali dell'intervento riformatore. Per intraprendere un'operazione di tale portata servirebbero risorse notevoli. Come verranno reperiti questi fondi? Quali saranno le ripercussioni finanziarie? Immaginate una grande torta – l'obiettivo federalista vorrebbe dividerla in fette proporzionate per ciascuna Regione. Tuttavia, senza un'adeguata pianificazione e senza risorse finanziarie garantite, rischiamo di procedere con una distribuzione incoerente, che potrebbe lasciare prive di risorse proprio le Regioni che entreranno per ultime in questo processo.

Ricordo, inoltre, che la Costituzione prevede già uno Statuto Speciale per cinque Regioni: Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia. Queste eccezioni furono giustificate da condizioni particolari di isolamento, vicinanza ai confini o, come nel caso del Trentino-Alto Adige, di complesse questioni linguistiche e di identità culturale. Tuttavia, con la riforma dell'articolo 116 del 2001 e l'approccio odierno, si rischia di concedere una 'specialità' a tutte le Regioni ordinarie, come fossero privilegi acquisibili a discrezione, alterando l'equilibrio dell'intero assetto costituzionale.

Vale la pena sottolineare che il processo di ripartizione delle competenze non può essere affidato a trattative ristrette tra Governo e singole Regioni, mettendo in ombra il ruolo essenziale del Parlamento. Inoltre, se procediamo senza definire in anticipo i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), rischiamo di alimentare disuguaglianze strutturali. La nuova

legge entra in vigore immediatamente, richiedendo già l'adempimento di alcune richieste di autonomia provenienti da Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, che già nel 2018, sotto il Governo Gentiloni, avevano avviato negoziati per ottenere ulteriori competenze.

Questo quadro, nel complesso, solleva diverse preoccupazioni. Se ogni Regione chiederà tutte le competenze possibili, quale sarà il futuro dello Stato? Questo scenario è per me motivo di allerta, non tanto per una visione pessimista, ma per la consapevolezza di un possibile disfacimento delle strutture nazionali. Mi chiedo, inoltre, quale sia stato il senso di intraprendere una simile operazione normativa senza una visione d'insieme, causando inevitabilmente dibattiti e tensioni ancora irrisolti. Un aspetto positivo è comunque emerso: la raccolta di oltre un milione e trecentocinquantamila firme, un dato che mostra come, nonostante tutto, nel nostro Paese vi sia ancora una viva sensibilità popolare per i temi costituzionali. La partecipazione e il sostegno civico a questa iniziativa rappresentano, a mio avviso, un segnale di grande importanza, che dimostra come i cittadini siano attenti e consapevoli delle questioni che riguardano l'assetto istituzionale e il futuro del Paese.

È un dato straordinario di partecipazione, questo delle firme raccolte e depositate in Cassazione. Speriamo che il referendum - se accolto, come noi ci auguriamo - non venga fatto d'estate, altrimenti qualcuno dirà che è meglio andare al mare. Per essere valido, servirà un'affluenza di almeno 24 milioni di elettori. È difficile, ma non impossibile. Penso al referendum sull'acqua che portò a votare un numero sufficiente di iscritti alle liste elettorali, consentendo di superare la soglia per rendere il referendum valido.

Non voglio commentare le decisioni che prenderà la Corte, né discutere *en passant* della nomina dei giudici. Mi disturba vedere il negoziato in corso per superare lo stallo in Parlamento. L'effetto spartizione non va bene, indebolisce il valore delle nomine. Personalmente fui nominato alla Corte dal Presidente della Repubblica Ciampi, senza che nessuno si chiedesse se rappresentassi questo o quel partito. Ho piena fiducia che la Corte Costituzionale, nonostante le ultime battute, sia composta da persone che proteggono la Costituzione con dedizione e rispetto.

Torniamo ora al cuore della questione dell'autonomia differenziata. Il vero problema è lo scontro tra territori ricchi e territori meno avvantaggiati. Una riforma - va detto con chiarezza - che ignori il principio di solidarietà è contraria allo spirito della nostra Costituzione e del principio di uguaglianza su cui si fonda. Preoccupa soprattutto il tentativo di aggirare l'accordo previo sui LEP per innescare una devoluzione di poteri che prescindano dalla definizione dei suddetti Livelli. Si tratta di temi come la protezione civile, i rapporti con l'Unione Europea, il commercio con l'estero, le professioni e la previdenza complementare – competenze per le quali il nostro legislatore vorrebbe delegare subito senza prevedere nuovi costi.

In realtà, l'Unione Europea invita a rafforzarci e a unificarci, a divenire un'unità coesa per poter competere con giganti come Stati Uniti e Cina. E invece, mentre l'Europa si muove verso l'integrazione, noi rischiamo di dividere l'Italia in venti "piccole patrie", ognuna con una propria autonomia, in una visione che non rispetta la necessità di armonia tra Stato e Regioni.

Una tale frammentazione è anche contraria alla vocazione di solidarietà della nostra Costituzione. Ogni tentativo di autonomia deve garantire che i servizi essenziali siano uguali per tutti. Al contrario, ci troviamo di fronte a una legge che sembra voler frammentare il Paese, delegando competenze senza assicurarsi che vi siano risorse adeguate per garantire uguaglianza di diritti in ogni Regione.

L'autonomia differenziata sta dentro un pacchetto di riforme che prevede, come è noto, l'introduzione del premierato (strutturale modificazione della nostra forma di governo). Vi sono a riguardo implicazioni molto serie, come il ruolo del Presidente della Repubblica nel contesto delineato dal progetto riformatore. Con il premierato, rischiamo di ridurre il Presidente a un ruolo puramente rappresentativo, privandolo di poteri fondamentali come lo scioglimento delle Camere e la nomina del Presidente del Consiglio e - su proposta di quest'ultimo - dei ministri. Questo svuota l'equilibrio previsto dalla Costituzione, indebolendo un Parlamento già meno forte dopo il taglio di Deputati e Senatori.

Il quadro è questo e non va ignorato. Siamo di fronte a una maggioranza in cui ogni componente persegue un'agenda di riforma diversa: qualcuno vuole centralizzare il potere con un premierato forte, altri mirano alla diversificazione dei poteri sul territorio nazionale, mentre altri ancora si concentrano sulla riforma della giustizia. Questi cambiamenti, se attuati in un'ottica di mera compaginazione, attaccando gli uni agli altri i diversi momenti di questo "cambio di sistema", rischiano di alterare profondamente il volto istituzionale e costituzionale

del nostro Paese. La nostra Costituzione potrebbe diventare solo un guscio vuoto.

Qual è, insomma, la nostra preoccupazione? Non si tratta di frenare l'evoluzione del Paese, ma di evitare che l'autonomia diventi un privilegio di alcune Regioni, aggravando le disuguaglianze tra territori. È necessario un dibattito serio su temi cruciali come la distribuzione delle risorse e la solidarietà interregionale. E poi, guai a concentrarsi unicamente sulle Regioni.

Non possiamo trascurare la realtà degli enti locali e delle città, mentre la popolazione urbana è in crescita e i nostri centri urbani (specie nel nucleo storico) reclamano maggiore attenzione e più risorse. Non possiamo ignorare la testimonianza autorevole della Chiesa cattolica sui rischi per la solidarietà richiesta dalla Costituzione e necessaria in una democrazia laica e plurista come la nostra per realizzare effettivamente l'eguaglianza di tutti.

Non possiamo neppure ignorare le dimissioni di alcuni membri autorevoli ed esperti della Commissione incaricata di definire i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) in relazione alla loro specificazione e al loro costo. Né possiamo sottovalutare l'allarme sui costi elevati ed eccessivi evidenziati sia dalla Banca d'Italia, sia dall'Ufficio di Bilancio del Parlamento. Infine non possiamo dimenticare l'artificiosa divisione introdotta nella legge fra materie LEP e non LEP, per consentire così la sua immediata entrata in vigore nonostante la mancata definizione e quantificazione per legge di quei LEP.

Concludo sottolineando la mia preoccupazione per il futuro della nostra Costituzione e della nostra coesione nazionale. Spero che, in questo momento critico, il Paese possa riscoprire la propria "anima costituzionale" e ritrovare il

senso di unità e solidarietà che la nostra Carta ha sempre voluto incarnare.