

ROSARIO DE IULIO

LE GEOGRAFIE CONTRASTIVE DELL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA

Il varo della Legge n. 86 del 2024, meglio conosciuta come legge sull'autonomia differenziata, costituisce un punto di svolta nel sistema istituzionale italiano, ridefinendo i rapporti tra stato e regioni. Già l'istituzione delle Regioni (1970) ha rappresentato il primo importante passo verso la decentralizzazione, considerato che sin dalla sua nascita, l'Italia post unitaria ha sempre privilegiato un assetto territoriale centralizzato, proprio per sopprimere le eventuali spinte indipendentistiche ancora pericolosamente presenti nel paese. Anche se in periodo post-bellico, con il varo della nuova Costituzione, l'art. 116 ha introdotto l'istituzione delle Regioni a Statuto speciale, mostrando evidente sensibilità verso richieste di autogoverno da parte di alcuni territori che presentavano caratteristiche o condizioni politiche peculiari. In tal senso, la successiva riforma del Titolo V della stessa Costituzione (2001) ha reso più chiaro il quadro normativo di riferimento, su cui innestare la legge in esame.

In estrema sintesi, questa norma prevede il trasferimento alle Regioni di un ampio spettro di competenze legislative e amministrative, in tutto 23, tra le quali emergono: la sanità, l'istruzione, l'ambiente, l'energia, la cultura, lo sport. Ogni Regione può concordare con lo Stato quali competenze richiedere; difatti non esiste un numero minimo di materie, lasciando così massima flessibilità nella scelta in considerazione delle esigenze territoriali.

La legge, inoltre, prevede che queste nuove competenze regionali siano subordinate al rispetto di determinati Livelli Essenziali di Prestazione (Lep), ossia a quei criteri che definiscono il livello minimo di servizi che deve essere garantito in modo uniforme a tutti i cittadini, in osservanza dei principi costituzionali.

Stranamente la legge non tratta nello specifico la materia del turismo ma solo in maniera indiretta, nonostante esso sia considerato, a giusta ragione, uno dei settori economici più importanti nel nostro paese. È noto

che nei prossimi anni vi saranno due grandi eventi di ampio impatto turistico: il Giubileo 2025 e le Olimpiadi invernali Milano - Cortina 2026. Probabilmente le fallimentari politiche regionali di promozione turistica degli scorsi decenni, sorte a seguito dell'abrogazione referendaria del Ministero del Turismo (1993), hanno indotto il legislatore a preferire soluzioni più immediate e verticistiche, come l'istituzione del commissario straordinario di nomina governativa dotato di ampi poteri decisionali (per il Giubileo a Roma è il sindaco Roberto Gualtieri e per le Olimpiadi invernali è Luigi Valerio Sant'Andrea, già amministratore delegato della "Società Infrastrutture Milano-Cortina 2026").

L'idea di un'autonomia differenziata affonda le sue radici già nel periodo pre-unitario; basta ricordare, ad esempio, gli studi del filosofo e geografo Carlo Cattaneo che, già nella prima metà del XIX secolo, intravedeva la possibilità di una forma federale per il nascente stato unitario. Anche durante la fase post-unitaria, così come citato in precedenza, sorsero nella penisola un po' ovunque movimenti autonomistici (o addirittura indipendentistici) che si basavano essenzialmente su due caratteristiche comuni: il forte attaccamento alle proprie origini storiche e tradizioni identitarie; le differenze socio-economiche tra regioni con il Sud ancora prevalentemente agricolo e il nord già avviato ad una fase di industrializzazione.

In particolare in area lombarda, dove si stava formando un tessuto produttivo più dinamico rispetto al resto del paese, circolarono alcune idee e opinioni che alimentavano l'insofferenza verso la burocrazia statale eccessivamente centralizzata, aspirando ad un assetto istituzionale più orientato all'autonomismo locale (lo "Stato di Milano").

Difatti, durante gli ultimi due decenni del XIX secolo proprio in questa regione furono organizzate diverse manifestazioni e petizioni per richiedere allo Stato centrale una maggiore autonomia fiscale e amministrativa.

Del resto, l'avvio dell'industrializzazione comportò la formazione di nuovi ceti sociali, come la borghesia imprenditoriale che reclamava risposte e soluzioni più immediate alle nuove problematiche emerse in seguito ai nuovi processi di sviluppo economico. Nel versante sociale opposto, anche da parte dei lavoratori riuniti in movimenti sindacali o politici (socialisti), si registrarono diverse spinte autonomistiche al fine di chiedere più riforme e maggiori diritti per i lavoratori.

Questi movimenti furono un fenomeno complesso ed eterogeneo,

influenzato da dinamiche di varia natura, anche se l'aspetto fiscale ed economico appare preponderante rispetto a tutti gli altri. Tutto ciò ha contribuito a rinforzare le già forti identità regionali e a porre le basi per un ulteriore sviluppo che si è tuttavia registrato dopo circa un secolo, principalmente in area lombardo-veneta (come è noto tra le regioni più ricche del paese) anche se in una forma meglio organizzata e istituzionalizzata rispetto alla fase precedente.

In questo contesto anche il progressivo sviluppo delle politiche di coesione territoriale da parte della UE durante questi ultimi decenni ha indubbiamente influito sulle spinte regionalistiche. Lo studioso Hermann Van der Wusten (2015) chiarisce che l'Unione Europea ha avuto un ruolo centrale e decisivo nell'aumento delle competenze regionali nei singoli Stati, poiché ha fatto percepire ai decisori locali la prospettiva di un possibile dialogo diretto con le regioni, superando l'istituzione statale. Come è già noto, si tratta di un fenomeno conosciuto come *governance* multilivello, che indica la tendenza di uno Stato post moderno a sovrapporre sullo stesso territorio istanze decisionali differenti che non riguardano solo gli Stati federali ma agisce anche sugli stati centralizzati che hanno sempre più difficoltà a mantenere integra la propria sovranità.

Del resto le politiche territoriali dell'Unione sono proprio centrate sulla promozione della coesione economica e sociale delle regioni degli Stati membri, nell'ambito del riconoscimento e della valorizzazione delle specificità locali, ma ciò ha anche prodotto una forte competizione tra regioni stesse al fine di attrarre più capitali e investimenti.

Esaminata in questi termini, la legge sull'Autonomia differenziata sembra rispondere a due diverse esigenze: la richiesta di una maggiore autonomia da parte dei territori (come visto in precedenza non è un argomento nuovo nella storia nazionale), in particolare nelle regioni più sviluppate (non a caso la Lombardia e il Veneto hanno richiesto di concordare con lo Stato tutte le 23 competenze amministrative e legislative) e l'istanza europea che cerca, attraverso un rapporto diretto con le regioni, di superare le differenze e i ritardi in tema di coesione territoriale.

Secondo il centro-destra e particolarmente la Lega, vale a dire la parte politica promotrice della legge, quest'ultima dovrebbe generare significativi benefici economici e sociali alle comunità, basandosi su una ottimizzazione delle risorse, un maggiore coinvolgimento e partecipazione democratica, più attenzione e valorizzazione delle specificità locali e quindi

una più efficace capacità di risposta alle esigenze dei cittadini. Inoltre, la maggiore autonomia può innescare una sana competizione tra regioni che può essere di stimolo per gli amministratori per migliorare il livello dei servizi erogati e la qualità della vita.

D'altro canto le principali critiche si concentrano sui due punti cardine: l'aumento delle differenze tra regioni ricche e quelle povere e l'indebolimento del senso di appartenenza nazionale che rende più difficile la soluzione dei problemi comuni.

Sul primo punto è importante soffermarci. Esiste un concreto pericolo di accentuare le distanze già esistenti in termini di sviluppo economico, infrastrutture, servizi sociali e qualità della vita. Rispetto alle regioni ricche, le regioni più povere potrebbero trovarsi in difficoltà, impossibilitate a raccogliere i mezzi necessari (incertezza delle risorse) per garantire gli stessi livelli di servizi pubblici e infrastrutture. In quest'ambito, secondo i promotori di questa legge, rispondono i Livelli essenziali di prestazione (Lep) previsti all'art. 116 della Costituzione che dovrebbero fungere da tutela affinché sia garantito a tutti i cittadini un livello accettabile di servizi erogati. Ci rendiamo facilmente conto che anche in questo caso, lo iato tra le regioni ricche e quelle povere tenderà sempre ad allargarsi. Le prime, infatti, dotate di maggiori risorse saranno capaci di garantire servizi e prestazione ben più ampi di quelli previsti dai Lep, le altre, invece, faticeranno a mantenere quelli minimi.

Il secondo punto vede nascere una sorta di secessione implicita, un paese a due velocità, con effetti negativi sulla coesione sociale e sull'integrazione dei cittadini nel contesto nazionale, dove alla fine prevarranno gli interessi regionali su quelli nazionali. Questo, inoltre, si riverbera anche sul progressivo aumento del peso politico delle regioni più ricche, capaci sempre di più di intercettare investimenti ed essere protagoniste sulla scena nazionale a discapito delle altre.

L'attuazione di politiche diverse su temi come la sanità, l'istruzione, i trasporti non avranno più un carattere nazionale, ma proseguiranno nella pericolosa strada di frammentazione politico-amministrativa. Sembra che il tema della solidarietà tra regioni abbia una consistenza del tutto marginale tanto da non essere citata nemmeno espressamente nella legge.

Ricordo che proprio su questo argomento le difficoltà che ha avuto il sistema sanitario lombardo assediato dalla pandemia Covid 19, se non avesse avuto il sostegno e l'appoggio da parte delle altre regioni, avrebbe

registrato conseguenze ben più gravi di quelle subite all'epoca (per maggiori approfondimenti su questo argomento rimando alle recenti pubblicazioni della prof.ssa Maria Elisa Sartor, docente di Organizzazione sanitaria presso l'Università di Milano).

Lo scorso 14 novembre, la Corte Costituzionale si è pronunciata in merito al ricorso presentato da alcune Regioni (Campania, Puglia, Sardegna e Toscana) sulla legittimità costituzionale della Legge stessa. La sentenza accoglie parzialmente il ricorso indicando sette profili di incostituzionalità che nello specifico riguardano: la mancanza di chiarezza in riferimento ai criteri in base a come si deciderà quali regioni avranno maggiore autonomia e quali meno, il rischio che la legge generi disuguaglianze tra cittadini che vivono in regioni diverse (più segnatamente nel settore della sanità e dell'istruzione) e infine l'indebolimento del ruolo dello Stato nell'assicurare a tutti i cittadini l'uguaglianza dei diritti basati sul principio di unità e solidarietà.

Il rigetto parziale della legge inoltre, pone alcuni interrogativi su come garantire una *governance* efficace e responsiva alle esigenze locali. Il futuro del dibattito sull'autonomia differenziata resta aperto, ma si rende necessario un ripensamento non solo in sede parlamentare ma anche tra le forze sociali (sindacanti, partiti, associazioni di cittadini) per trovare un equilibrio tra il principio di sussidiarietà e quello di solidarietà, garantendo così uno sviluppo equilibrato e sostenibile dell'intero Paese.

BIBLIOGRAFIA

- SATOR M.E., *La privatizzazione della sanità lombarda dal 1995 al Covid 2019. Un'analisi critica*. Wroclaw, Amazon, 2021.
- VAN DER WUSTEN H., "Federalism and Multilvel Governance", in AGNEW J., MAMDOUH V., SECOR A., SHARP J. (a cura di) *The Wiley Blackwell Companion to Political Geography*, Oxford, Wiley Blackwell, 2015, pp. 73-85.

Università degli Studi della Campania "L. Vanvitelli"
rosario.deiulio@unicampania.it