www.acli.it

PRESIDENZA NAZIONALE

NOTA POLITICA

I documenti delle Acli

N. 3
OTTOBRE 2017

L'ILLUSIONE DELLE PICCOLE PATRIE

Ad uno Stato accentratore tendente a limitare e regolare ogni potere organico e ogni attività civica e individuale, vogliamo sul terreno costituzionale sostituire uno Stato veramente popolare, che riconosca i limiti della sua attività, che rispetti i nuclei e gli organismi naturali - la famiglia, le classi, i Comuni - che rispetti la personalità individuale e incoraggi le iniziative private.

(Roma, 18 gennaio 1919 Appello ai liberi e forti)

La regione è concepita da noi come una unità convergente, non divergente dallo stato.

(Luigi Sturzo, Venezia3 ottobre 1921, III Congresso nazionale del Partito Popolare Italiano)

L'universel se parle aux hommes en plusieurs langues,

qui chacune en révèle un aspect singulier

(Emanuel Mounier citato da Emanuel Macron, discorso alla Sorbona, 26 settembre 2017)

Tutti i popoli moderni o passati vivono nella loro storia momenti nei quali la ragione è spazzata via dalla passione. Ed è vero che la passione può essere generosa e altruista quando ispira la lotta alla povertà e alla disoccupazione. Ma la passione può anche essere distruttiva e feroce quando la muovono il fanatismo e il razzismo. La peggiore di tutte, quella che ha causato più sfracelli nella storia, è la passione nazionalista. Religione laica, deplorevole eredità del peggiore romanticismo. Il nazionalismo ha riempito la storia dell'Europa e del mondo, e quella della Spagna, di guerre, sangue e cadaveri.

(Vargas Llosa, Barcellona, 8 ottobre 2017)

Le elezioni negli Stati Uniti, in Francia, in Germania, nel Regno Unito ed il referendum in Catalogna[1] impongono una duplice riflessione: da una parte sui sovranismi, sul protezionismo e sulle spinte all'autonomia territoriale (anche nelle sue forme estreme indipendentiste e secessioniste), dall'altra, sulla ricerca di nuovi equilibri nelle integrazioni sovranazionali, a partire dall'Unione europea e dai trattati di libero scambio. Una riflessione che richiama la questione dell'affermarsi dei populismi[2] e delle difficoltà dei sistemi democratici a interpretare e governare nuove sfide. Anche in Italia questi temi sono quanto mai attuali: si pensi ai prossimi referendum indetti dalla Regione Lombardia[3] e dalla Regione Veneto[4], e più in generale alla crescita di un sentimento isolazionista ed antieuropeo.

Molti osservatori[5] interpretano questi fenomeni basandosi sia sulle identità storico-linguistiche-culturali, sia su ragioni economiche e finanziarie, come ad esempio i residui fiscali delle singole Regioni, ovvero la differenza tra tutte le entrate che le Pubbliche Amministrazioni statali e locali prelevano da un determinato territorio e le risorse che in quel territorio vengono spese. Ed è questo un tratto comune anche alle polemiche anticentralistiche in Italia[6].

In questa lunga fase di crisi, è soprattutto sugli interessi economici che si fondano i numerosi appelli alla mobilitazione popolare da parte delle forze indipendentiste, ritenendo che questa possa offrire una base democratica ai disegni secessionisti[7]. Tuttavia, non è un indistinto richiamo plebiscitario a garantire la democraticità di tali spinte, specie se queste tendono a realizzarsi al di fuori del quadro costituzionale,

---

[1] http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?hpsez=Primo_Piano&content=Dossier+Catalogna&content_auth=&Artid=34904; http://www.federalismi.it/ApplOpenFilePDF.cfm?eid=452&dpath=document%5Ceditoriale&dfile=EDITORIALE_12102017085630.pdf&content=La+Catalogna+di+fronte+all%27Europa&content_auth=Beniamino+Caravita.

[2] Sui populismi in Europa cfr. i due dossier fondazione Hume: http://www.ilsole24ore.com/art/generico/2016-10-25/geografia_del_populismo_in_europa_20161025_100401.shtml, http://www.ilsole24ore.com/art/generico/2016-11-07/dossier_fondazione_hume_determinanti_populismo_20161107_122802.shtml

[3] http://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/istituzione/referendum-autonomia

[4] https://www.regione.veneto.it/web/referendum-autonomia-veneto.

[5] Tra questi Emmanuel Dalle Mulle, ricercatore dell'Istituto di Studi Internazionali di Ginevra. A fine anno uscirà il suo saggio «Il nazionalismo delle regioni ricche» (edito con Routledge).

[6] http://www.cgiamestre.com/articoli/22230.

[7] http://www.costituzionalismo.it/download/Costituzionalismo_201602_573.pdf. http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2017/10/FROSINA-REFERENDUM-DI-SECESSIONE-1.pdf.

come è avvenuto in Catalogna[8]. L'appello al popolo in contrapposizione alla Costituzione è un pericoloso strappo alla legalità, difficile da ricomporre. La ricerca di soluzioni negoziali è invece possibile quando questi fenomeni sono governati. È un esempio quanto avvenuto per il Québec,[9] che nel 2006 si è visto riconoscere dalla Camera dei Comuni lo stato giuridico di Nazione all'interno del Canada unito *("That this House recognize that the Québécois form a nation within a united Canada").*

[8] https://www.avvenire.it/opinioni/pagine/catalogna-procs-impazzito-e-senza-legge.

[9] http://www.riformeistituzionali.gov.it/media/2470/canada.pdf.
http://archivio.rivistaaic.it/cronache/estero/quebecois/index.html

Oltre i referendum: dal regionalismo differenziato e competitivo al regionalismo cooperativo e solidale

Al netto delle questioni propagandistiche ed elettorali, che rischiano di inquinare una discussione di merito, i referendum promossi dalle Regioni Veneto e Lombardia e l'iniziativa della Regione Emilia Romagna[10] ripropongono, in forme e termini certamente diversi, il tema dell'autonomia in Italia.

All'articolo 116, comma terzo, della Costituzione[11] che consente *"ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"* fanno esplicito riferimento il quesito referendario della Regione Lombardia e l'iniziativa della Regione Emilia Romagna. Le materie sono quelle dell'organizzazione della giustizia di pace, delle norme generali sull'istruzione e della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, nonché delle materie di competenza concorrente. Il quesito referendario della Regione Veneto richiama, invece, una più generica scelta di attribuzioni di ulteriori forme e condizioni di autonomia. Il referendum del Veneto, a differenza di quello lombardo, prevede che la proposta venga approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto e se ha ottenuto la maggioranza dei voti espressi. I referendum sono consultivi e pertanto ininfluenti ai fini dell'attivazione da parte delle Regioni interessate di quanto previsto dall'art. 116 comma 3.

Si tratta del regionalismo differenziato[12], reso possibile con la riforma costituzionale del 2001, che realizza un'autonomia asimmetrica interna al Paese tra le diverse Regioni a statuto ordinario, valorizzando (anche con il rischio di produrre ulteriori divaricazioni) le particolari peculiarità territoriali e le loro capacità di autogoverno (sia in ordine legislativo che amministrativo). Tuttavia, nonostante i tentativi di alcune regioni (Toscana, Lombardia, Veneto e Piemonte) in questo ultimo decennio non si è giunti

[10] http://www.regione.emilia-romagna.it/autonomiaer.

[11] La Costituzione prevede che ciò avvenga con legge dello Stato, approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di una intesa fra lo Stato e la Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e dell'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

[12] http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/1045495/index.html.
http://www.camera.it/leg17/465?tema=lautonomia_differenziata_delle_regioni_a_statuto_ordinario#m
http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_1_2008/9_bin.pdf.

ad alcuna intesa, anche per l'assenza di una normativa sulla procedura[13].

Nel merito va aggiunto che il principio autonomistico[14] ha due idealtipi: quello asimmetrico, differenziato e competitivo, e quello cooperativo, integrativo e simmetrico. Il primo "*imperniato su una nozione prevalentemente negativa di autonomia come garanzia di competenze proprie degli enti territoriali, i quali le esercitano senza intromissioni da parte del governo centrale e degli altri enti autonomi*"[15]. Il secondo si basa su un principio positivo "*di autonomia come partecipazione ai processi decisionali che trascendono gli ambiti di competenza locali ma che comunque incidono su questi. Nell'autonomismo garantista di tipo negativo gli enti territoriali decidono da soli le cose che li riguardano (in quanto affidate alla loro competenza). Nell'autonomismo cooperativo e positivo, invece, si decidono assieme al livello di governo centrale le cose che riguardano tutti*"[16].

Le spinte autonomiste debbono, quindi, essere accompagnate da forme di potenziamento degli aspetti che possono contenere derive localistiche per fare della differenziazione un'opportunità per la crescita della coesione sociale e dell'efficientamento istituzionale e amministrativo dell'intero Paese. Del resto, un procedimento che prevede la ricerca di intese non può che basarsi su una leale collaborazione tra i livelli istituzionali. La polemica politico-elettoralistica permanente non ha aiutato e non aiuta a fare le riforme.

In questo quadro vanno segnalati alcuni nodi che, se affrontati, potrebbero facilitare la realizzazione di un autonomismo cooperativo. Innanzitutto, andrebbe approvata una procedura definitoria dell'iter dell'intesa. A tal proposito si potrebbe riprendere il ddl Lanzillotta-Chiti, approvato nel Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2007: una normativa chiara e certa faciliterebbe negoziazioni che eviterebbero trattative diseguali, inficiate dalle contingenze politiche e dalle differenze di peso contrattuale delle singole Regioni.

[13] Nemmeno superata dall'approvazione della legge di stabilità 2014 che impone un termine di 60 giorni dal ricevimento dell'iniziativa regionale entro il quale il Governo ha l'obbligo di attivarsi.
[14] http://dirittoestoria.it/10/contributi/Chessa-Specialita-asimmetria-sistema-regionale-italiano.htm.
[15] Omar Chessa "Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico" Roma, Palazzo Altieri 27 giugno 2017.
[16] Ibidem.

Altra questione riguarda i luoghi istituzionali della necessaria cooperazione legislativa che la riforma costituzionale bocciata nel dicembre scorso individuava nel Senato[17]. A tal proposito si dovrebbe procedere alla riforma del sistema delle Conferenze[18] e all'introduzione delle modifiche ai regolamenti di Camera e Senato previste dall'art. 11 della legge Costituzionale n. 3 del 2001, riguardante la Commissione parlamentare per gli affari regionali[19]. Anche il ruolo dei Consigli delle Autonomie Locali[20] potrebbe essere maggiormente valorizzato per superare il rischio di un centralismo regionale ed per ampliare gli spazi della partecipazione dell'intero sistema dei poteri locali. Servirebbe inoltre una decisa volontà politica nazionale per definire le norme quadro per le materie concorrenti[21] e per i livelli essenziali delle prestazioni sociali[22], nonché i rapporti finanziari tra i livelli di governo: il cosiddetto federalismo fiscale (art. 119 Costituzione)[23].

Un'altra forma dell'azione regionalistica è rappresentata dalla cooperazione strutturata tra Regioni limitrofe[24]: è il caso, ad esempio, del protocollo d'intesa tra Toscana, Marche e Umbria[25].

In sostanza, il regionalismo asimmetrico va governato dentro un quadro di cooperazione nazionale fatto di scelte capaci di garantire le specificità e le vocazioni di autogoverno locali.

I referendum della Lombardia e del Veneto e l'iniziativa attivata dalla Regione Emilia Romagna rilanciano a distanza di oltre 15 anni un'aspettativa di cui evidentemente dovranno farsi carico sollecitamente il nuovo Governo e il Parlamento.

---

[17] http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/04/15/16A03075/sg.

[18] http://www.federalismi.it/ApplOpenFilePDF.cfm?artid=32746&dpath=document&dfile=15112016130155.pdf&content=La+funzione+di+raccordo+della+Conferenza+Stato-Regioni:+ipotesi+ricostruttive+in+prospettiva+del+perfezionamento+del+procedimento+di+revisione+costituzionale+-+stato+-+dottrina+-+

[19] http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_6_2001/gianniti.pdf

[20] http://www.rivistaaic.it/il-ruolo-dei-consigli-delle-autonomie-locali-nel-processo-di-implementazione-del-sistema-autonomistico-italiano.html

[21] http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/Pdf/AC0500C.Pdf

[22] http://amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2010/04/articolo_bartoli.pdf

[23] https://outlook.office.com/owa/?realm=acli.it&exsvurl=1&ll-cc=1040&modurl=0&path=/attachmentlightbox

[24] http://www.federalismi.it/ApplOpenFilePDF.cfm?artid=28781&dpath=document&dfile=10022015104124.pdf&content=Quali+macroregioni+e+con+quale+Costituzione?+-+stato+-+dottrina+-+

[25] http://www.consiglio.marche.it/marcheuropa/Protocollo%20Toscana-Marche-Umbria.pdf

Bisogna dire con chiarezza che i referendum sono consultivi e che pertanto i Consigli e le Giunte regionali del Veneto e della Lombardia, quantunque dovessero prevalere i sì dovranno attivare la procedura dell'art. 116 della Costituzione, con la consapevolezza delle difficoltà incontrate finora. Il ricorso alle urne viene inteso, da chi lo ha promosso, come una possibilità per dare forza e consenso alle domande di autonomia presenti in quei territori. A questo proposito, non bisogna sottovalutare un sentimento di delusione che si è radicalizzato per la convinzione che l'Italia non riesca a portar mai a termine alcuna riforma. Anzi il sistematico ciclico annuncio di grandi riforme (il federalismo, la fine del bicameralismo paritario, etc.) che naufragano fanno aumentare la diffidenza verso la politica nazionale. Non si può negare che la stessa coesione nazionale non possa reggere a lungo se alcune aree del Paese continuano a produrre enormi residui fiscali - sconosciuti in altri paesi europei[26] - e il bilancio dello Stato si poggi su un'alta tassazione e su un debito pubblico che graverà sulle future generazioni.

La contrapposizione tra gli interessi contingenti degli schieramenti e le forzature elettoralistiche rischiano, però, di affossare una seria discussione su modello di comunità nazionale che sia rispettoso delle autonomie locali. Comunque, va colta questa occasione per rilanciare una riflessione più larga possibile, non solo in quelle Regioni, che coinvolga tutte le forze politiche e sociali (a partire dalle ACLI), capace di superare strumentalizzazioni, forzature e partigianerie. Purtroppo, il dibattito e l'azione politica prevalenti sembrano essere confinati nella polemica politica e nella rivendicazione di un autonomismo competitivo e distintivo (per non dire divisivo) che accentua le diversità e le distanze territoriali.

Si evoca spesso il ruolo che potrebbe assolvere l'Unione europea. Un'Europa basata essenzialmente sull'integrazione economica e finanziaria (e poco su quella politica e sociale) e sul metodo intergovernativo[27] favorisce la nascita di spinte autonomistiche nelle Regioni ricche e delle rivendicazioni isolazioniste. Ma non sarebbe, comunque,

[26] La media 2011-2013 in miliardi di euro del residuo fiscale delle prime tre regioni di Italia, Germania e Spagna è: Lombardia 57,626, Emilia Romagna 19,384, Veneto 19,324, Baviera 5,644, Baden-Wuttemberg 3,805, Assia 2,438, Madrid 17,772, Catalunya 8,226, Valencia 1,625.

[27] Sul tema S. Fabbrini "Italia, UE e referendum: Quale strategia per comporre il puzzle dei regionalismi", Il sole 24ore, 15 ottobre 2017; F. Bruni "L'altra Europa. Il localismo non paga dividendo", La Stampa, 9 ottobre 2017

sufficiente accrescere gli spazi di autonomia regionale nella dimensione strettamente nazionale senza una riforma coerente dell'Unione europea che valorizzi il pluralismo istituzionale e la sussidiarietà.

Serve una nuova sovranità ed unità europea. Lo ha sostenuto, tra gli ultimi, Emanuel Macron nel suo discorso alla Sorbona[28] del 26 settembre 2017: *"La sovranità, l'unità e la democrazia sono inseparabili per l'Europa".* I leader europei debbono affrontare con decisione i nodi irrisolti che hanno prodotto instabilità ed insicurezza attraverso il rafforzamento dell'integrazione comunitaria e della strumentazione sovranazionale. Solo così è possibile affrontare questioni non risolvibili nelle dimensioni locali e nazionali. Ma soprattutto urge un disegno politico unitario (in campo dell'istituzioni europee, dell'economia, dell'ambiente, del lavoro, dell'immigrazione, della cittadinanza) e un'ipotesi di *governance* più partecipata e condivisa, capace di rivitalizzare un'Europa appesantita da troppa regolamentazione e burocrazia; senza una visione lunga; impacciata nell'affrontare le sfide globali.

[28] https://ue.delegfrance.org/souverainete-unite-et-democratie.
Macron indica sei chiavi per il futuro dell'Europa (sicurezza, difesa, politica estera, transizione ecologica, digitale, zona euro forte) e avanza alcune proposte concrete (esercito comune, procura europea contro il terrorismo e la criminalità, forza europea di protezione civile, ufficio europeo per le domande d'asilo, ministro unico delle finanze, tasse sulle transazioni finanziarie e su ambiente e aziende web, agenzia europea per l'innovazione, nuova PAC, liste sovranazionali per eleggere metà del parlamento europeo).

Tra partecipazione democratica e appelli al popolo: il compito educativo delle Acli

In Europa e in Italia è costante la tentazione ad appellarsi al popolo, attraverso chiamate ricorrenti (oggi anche per mezzo della rete). Ma è solo con la partecipazione democratica dei cittadini che è possibile realizzare condivisione, inclusione e stabilità: condizioni necessarie per garantire e accrescere il benessere delle comunità.

Passare dalla propaganda emotiva ad un'informazione comprensibile e chiara per assumere decisioni consapevoli; rivitalizzare gli spazi della partecipazione collettiva e del confronto per indirizzare le deliberazioni; porre le condizioni per ridare fiducia alle istituzioni elettive; formare nuove classi dirigenti aperte e in sintonia con le aspirazioni del Paese sono compiti che i partiti e le formazioni sociali debbono riscoprire ed assolvere per vivificare le collettività impoverite e smarrite dalla crisi. Per le Acli, insomma, serve più Europa, più democrazia, più partecipazione.

Le Acli, anche su questi temi sperimentano la loro vocazione educativa, contribuendo ad animare un dibattito trasparente e autonomo rispetto a posizioni che generano fratture politico-istituzionali. Vogliamo un regionalismo cooperativo e solidale, che faccia della differenziazione un valore aggiunto e, per questo d'intesa con i nostri livelli regionali, si potrebbero elaborare alcune nostre proposte, consapevoli che la vera partita si aprirà comunque dopo il referendum e con il nuovo Parlamento.

Pertanto, in vista dei referendum del 22 ottobre, pur non invitando ad una scelta precisa ed univoca, ribadiamo con forza che vogliamo un sistema in cui ogni territorio, pur godendo dell'autonomia necessaria al proprio sviluppo, possa essere solidale, differenziato e cooperativo. A ogni elettore sta il compito di scegliere liberamente come porsi nei confronti di questo referendum consultivo, passaggio la cui efficacia, per il raggiungimento di una vera e responsabile autonomia regionale, è limitata.

www.acli.it

Via G. Marcora 18/20 Roma

Coordinamento editoriale Vincenzo Mulè
Dipartimento Comunicazione - comunicazione@acli.it - 065840473