

*L'IMPATTO SUL PAESE E IN PARTICOLARE
SULLE REGIONI MERIDIONALI DEL
PROGETTO DI AUTONOMIA DIFFERENZIATA*

FRANCESCO DINI*, SERGIO ZILLI**

L'IMPATTO SUL PAESE E IN PARTICOLARE SULLE REGIONI MERIDIONALI DEL PROGETTO DI AUTONOMIA DIFFERENZIATA

1. I DANNI DEI RITARDI. – La discussione sull'assetto amministrativo dell'Italia e sulle conseguenti modalità con cui il Paese ha vissuto le fasi di trasformazione della sua società e della sua economia ha visto nell'ultimo decennio una netta accelerazione rispetto al dibattito presente nell'epoca precedente (Ferlaino e Molinari, 2009; Fondazione Agnelli, 1980; 1992; Gambi e Merloni, 1995; Renzoni, 2012; Società Geografica, 2014). Questo non vuol indicare un'assenza di dibattito nella fase repubblicana sulla scelta fatta con la Costituzione – la gerarchia di potere territoriale che dallo Stato centrale scende ai Comuni passando per Regioni e Province – e sul fatto che questa non sia stata attuata tempestivamente e senza confronti con le parti interessate. Il confronto, anche se limitato, è stato presente; tuttavia, i ritardi nel passaggio dalla *lettera* alla *prassi* hanno indebolito le riforme introdotte (meglio: i tentativi di riforma) e le ipotizzate trasformazioni sono sempre arrivate quando i processi che si volevano (almeno) accompagnare si erano ormai sviluppati, e talvolta completati (Dini e Zilli, 2015).

Anche nel caso più recente, ovvero la legge 56 del 2014, che ha svuotato di funzioni le Province e ha introdotto il protagonismo (al momento ancora formale) delle Città metropolitane (CM) nella gestione dei territori regionali, creando un'ulteriore differenziazione fra le Regioni, già distinte fra Speciali e Ordinarie, in “dotate di CM” e “sprovviste di CM”, la sceneggiatura proposta ha trovato gli attori già rivolti a nuove e diverse rappresentazioni, mentre le amministrazioni pubbliche continuavano a tentare di rispondere alle richieste avanzate da società e economia per poter dare soddisfazione alle esigenze pubbliche e private di *benessere* (Dini e Zilli, 2022).

Si tratta di una riproposizione della storia amministrativa dell'Italia, al cui interno le amministrazioni pubbliche e gli attori economici privati hanno dovuto, applicando una necessaria resilienza, attivarsi per recuperare le deficienze prodotte da quella che a nostro parere è l'effetto di una mancanza di idea di quale Paese si volesse fosse l'Italia. Tale latitanza si è fatta maggiormente sentire nel nuovo millennio, dopo che si è appannata l'immagine di uno Stato differenziato al suo interno ma che cresce in forma coesa e sulla base di una solidarietà fra le sue parti. A ciò ha contribuito la presenza di forze politiche localiste ma anche l'adesione alle istanze di queste da parte dei partiti che dell'unità nazionale avevano fatto la base della propria azione, attraverso modifiche di legge, anche costituzionali, e mediante la trasformazione del proprio linguaggio e del proprio atteggiamento in materia. Sotto questo punto di vista, la proposta, la discussione e l'approvazione della legge sull'autonomia differenziata rappresentano una risposta, per quanto discutibile e foriera di conseguenze tutte da verificare, alla necessità di ridurre il solco fra le trasformazioni in atto e gli strumenti disponibili nell'Italia del XXI secolo.

Nel linguaggio politico italiano attuale, l'espressione “autonomia differenziata” si riferisce alla concessione di una o più competenze legislative alle Regioni a statuto ordinario, su richiesta delle stesse, come previsto dagli articoli 116 e 117 della Costituzione dopo la modifica del Titolo V nel 2001 (Fabrizzi, 2022). Trascorsi sedici anni di quiete, questo processo era stato risvegliato nel 2017 attraverso dei referendum popolari in Lombardia e Veneto, al cui esito positivo si era presto accodata l'Emilia-Romagna, poi seguite nella manifestazione di interesse anche da altre Regioni ordinarie. La procedura aveva fatto passi avanti durante il governo Gentiloni, con la stesura di accordi preliminari sottoscritti nel febbraio 2018 con le sole tre amministrazioni regionali promotrici. La successiva caduta del governo, l'esito delle elezioni politiche, i cambi di maggioranza governativa e ancor di più la diffusione della pandemia Covid avevano portato alla sua esclusione dall'agenda politica. Il tema è tornato in primo piano nell'ottobre 2022, con il ritorno nella maggioranza di governo della Lega Nord e l'assegnazione alla stessa del Ministero degli affari regionali, che ha promosso un disegno di legge in linea con le richieste di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Ne è derivata l'iniziativa politica di un disegno di legge governativo, in discussione nei giorni in cui si è tenuta la giornata di studi messinese, che dà attuazione



a quanto prescritto dal Titolo V della nostra Costituzione in una forma coerente alle richieste avanzate da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Tale progetto è diventato, nel giugno 2024 la legge n. 84, *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*.

2. IL CONTRIBUTO DELLA SESSIONE. – Per ragionare su questo tema e sull'impatto che l'autonomia avrebbe potuto avere/avrà sulle Regioni e su quelle meridionali in particolare è stata promossa la sessione qui presentata, che si configura come seminario del Prin 2022 *Geografia amministrativa e "Questione territoriale" in Italia: criticità del ritaglio amministrativo e possibili soluzioni*, ed è destinata in primo luogo ai membri del Gruppo AGeI "Territori amministrati" che da oltre un decennio si è assunto l'incarico di seguire e dibattere sulle vicende del riordino territoriale dell'Italia (2017; 2018; 2019a; 2019b; 2020; 2021; 2022; 2023). La continuità del lavoro trova testimonianza non soltanto nella produzione di un punto di vista sul tema proprio della geografia, ma anche nella partecipazione al confronto con altre discipline e nella pubblicazione di un'ampia serie di interventi, l'ultimo dei quali ha trovato spazio nell'estate 2023 in un numero speciale della rivista *Geotema* sull'impatto regionale della legge 56/2014, che indica l'autonomia differenziata come una conseguenza di una mancata riflessione sullo stato e le prospettive del Paese. Al contempo l'invito era diretto anche a tutti gli studiosi interessati al rapporto fra amministrazione e territorio, per discutere sull'impatto che l'applicazione della legge avrebbe sulle prospettive di sviluppo dell'Italia, individuando come punto di partenza il confronto con l'affermazione secondo la quale quella promossa con le vigenti regole costituzionali dalle tre più affluenti Regioni del Paese sia una "secessione dei ricchi" (Viesti, 2019; 2023).

Il dibattito, che ha visto la partecipazione in sala dei membri delle quattro Unità di ricerca del Prin (Firenze, Lecce, Napoli, Trieste), oltre a studiosi e studiose di più discipline afferenti l'analisi delle politiche pubbliche e i processi di sviluppo territoriale, e un numero maggiore di persone collegate in rete, è stato ampio e vivace. Per la mancanza di una registrazione e di una trascrizione puntuale, non è possibile riportarlo nella sua completezza su queste pagine, con l'eccezione di tre interventi preordinati. Francesco Dini riflette su come la questione dell'autonomia differenziata non sia altro che l'effetto secondario del cambio di atteggiamento nei confronti delle differenze presenti all'interno del Paese. In particolare, la scelta delle tre Regioni di ottenere la drastica riduzione del residuo fiscale appare come effetto della sostituzione della "Questione meridionale", che ha accompagnato la formazione dello Stato italiano e anche i primi decenni della fase repubblicana, da parte di una "questione settentrionale". Eleonora Guadagno e Roberta Mingo concentrano la loro attenzione sulle possibili conseguenze che l'applicazione dell'autonomia differenziata potrà avere sotto il punto di vista della vulnerabilità socio-ambientale. Tra le ventitré materie che l'art. 116 prevede possano essere attribuite in maniera esclusiva alle singole Regioni rientrano quelle che riguardano la gestione e la tutela dell'ambiente e che potrebbero essere intaccate dalla compartimentazione regionale in forza sia del diverso approccio delle distinte amministrazioni locali sia dalla ridotta possibilità di attuare politiche nazionali su tali temi. Infine, le conseguenze sulla coesione nazionale dell'applicazione della nuova norma sono affrontate da Sergio Zilli attraverso il richiamo alle modalità con cui si declina l'autonomia delle cinque Regioni a statuto speciale. Queste, infatti, *funzionano* attraverso il trattenimento di gran parte delle imposte versate dai residenti nei rispettivi territori, di cui soltanto una minima parte arriva all'amministrazione centrale, che comunque attua interventi su quei territori nel nome dell'interesse nazionale. Al contempo, l'applicazione dell'*autonomia differenziata* può creare le condizioni per la diffusione della *specialità* a tutte le Regioni, indebolendo la necessità di mantenerla per le cinque indicate nella Costituzione agli albori della Repubblica.

RICONOSCIMENTI. – La presente sessione è stata organizzata come seminario del Prin 2022HZ3PHX "Administrative Geography and the 'Territorial Question' in Italy: Weaknesses in the Administrative Framework and Possible Solutions", finanziato dall'Unione europea, NextGenerationEU, Missione 4, Componente 1, CUP B53D23016820006.

BIBLIOGRAFIA

- Dini F., Zilli S., a cura di (2015). *Il riordino territoriale dello Stato. Rapporto annuale 2014*. Roma: Società Geografica Italiana.
- Dini F., Zilli S., a cura di (2022a). Territori amministrati. La geografia politica dell'Italia dopo la legge 56/2014. *Geotema*, XXVI(70).
- Dini F., Zilli S. (2022b). Legge 56/2014 e geografia politica dell'Italia: valutazione d'impatto ambientale. In: Dini, Zilli (2022a), pp. 24-33.
- Fabrizzi F., Poggi A., Salerno G.M., a cura di (2022). Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001. *Federalismi.it*, 20.
- Ferlaino F., Molinari P. (2009). *Neofederalismo, neoregionalismo, intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*. Bologna: il Mulino.
- Fondazione Agnelli (1980). *La riforma dell'amministrazione locale. Prospettive e confronto sul decentramento amministrativo e sul ruolo delle istituzioni locali*. Torino: Fondazione Agnelli.
- Fondazione Agnelli (1992). *Nuove regioni e riforma dello Stato*. Torino: Fondazione Agnelli.
- Gambi L., Merloni F., a cura di (1995). *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*. Bologna: il Mulino.
- Gruppo AGEI "Territori Amministrati" (2017). Neo-centralismo e territorio fra città metropolitane, aree vaste e intercomunalità. In: Dansero E. *et al.*, a cura di, *[S]radicamenti. Memorie geografiche*, NS 15. Firenze: Società di Studi Geografici.
- Gruppo AGEI "Territori Amministrati" (2018). Regioni, città metropolitane, aree vaste e la nuova geografia politica dell'Italia. In: Fuschi M., a cura di, *Barriere/Barriers. Memorie geografiche*, NS 16. Firenze: Società di Studi Geografici.
- Gruppo AGEI "Territori Amministrati" (2019a). Neocentralismo e territorio fra città metropolitane, aree vaste e intercomunalità. In: Salvatori F., a cura di, *L'apporto della geografia fra rivoluzioni e riforme*, Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano. Roma, 7-10 giugno 2017. Roma: AGEI.
- Gruppo AGEI "Territori Amministrati" (2019b). Una nuova geografia politica dell'Italia. In: Cerutti S., Tadini M., a cura di, *Mosaico/ Mosaic. Memorie geografiche*, NS 17. Firenze: Società di Studi Geografici.
- Gruppo AGEI "Territori Amministrati" (2020). Italia differenziata: dallo Stato delle venti regioni al federalismo, dalla Città metropolitana all'autonomia differenziata. In: Zilli S., Modaffari G., a cura di, *Confin(at)i/Bound(aries). Memorie geografiche*, NS 18. Firenze: Società di Studi Geografici.
- Gruppo AGEI "Territori Amministrati" (2021). Per una riflessione sul cambiamento della geografia politica italiana. In: Dini F. *et al.*, a cura di, *Oltre la globalizzazione – Feedback. Memorie geografiche*, NS 19. Firenze: Società di Studi Geografici.
- Gruppo AGEI "Territori Amministrati" (2022). Da un'idea di Paese a una proposta di riordino territoriale dell'Italia. In: Amato F. *et al.*, a cura di, *Chains/Catene. Memorie geografiche*, NS 20. Firenze: Società di Studi Geografici.
- Gruppo AGEI "Territori Amministrati" (2023). "Nomina sunt consequentia eventuum". I difficili scenari della geografia politica italiana che verrà (che sta già venendo). In: Albanese V., Muti G., a cura di, *Oltre la globalizzazione – Narrazioni/Narratives. Memorie geografiche*, NS 23. Firenze: Società di Studi Geografici.
- Renzoni C. (2012). *Il Progetto '80. Un'idea di Paese nell'Italia degli anni Sessanta*. Firenze: Alinea.
- Società Geografica Italiana – Caire (2014). *Oltre le regioni: aree metropolitane, poli urbani, comunità territoriali*. Roma: Società Geografica Italiana. Testo disponibile al sito: <http://www.caire.it/previous/upl/oltreregioni.pdf> (consultato il 20 settembre 2023).
- Viesti G. (2019). *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*. Bari: Laterza.
- Viesti G. (2023). *Contro la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*. Bari: Laterza.

*Università di Firenze, Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa; francesco.dini@unifi.it

**Università degli Studi di Trieste, Dipartimento di Studi Umanistici; zillis@units.it