

LA DIFFERENZIAZIONE DEI POTERI REGIONALI NELLA PROSPETTIVA DEL PROGETTO DI LEGGE CALDEROLI: ALCUNI SPUNTI DI RIFLESSIONE*.

di Francesco Zammartino**

Sommario. 1. Premessa. – 2. Il regionalismo differenziato ai tempi del d.d.l. Calderoli: alcuni rilievi critici. – 3. Le ricadute del regionalismo differenziato sugli enti locali minori: il caso delle Città metropolitane. – 4. Riflessioni conclusive.

112

1. Premessa.

Nell'ambito della Sua ampia ricerca, spesso dedicata a temi nuovi e non precedentemente studiati, Beniamino Caravita ha affrontato a più riprese il complesso rapporto tra Stato e autonomie locali, che ha rappresentato certamente uno dei suoi temi di maggior interesse e che ne evidenzia la non comune capacità di aver saputo leggere la realtà che circonda questo conflittuale rapporto, con uno sguardo attento alle sue concrete applicazioni.

Il presente contributo cercherà di analizzare uno degli aspetti più innovativi¹, e, al contempo, più controversi della riforma del Titolo V della Costituzione, qual è il c.d. regionalismo differenziato, di cui all'art. 116, c. 3, Cost., e che il disegno di legge Calderoli (ora Atto Senato n. 615), in cui si indicano le procedure con cui dovrebbe attuarsi l'autonomia differenziata, ne ha riaperto, dopo l'irrimediabile rallentamento dovuto all'emergenza pandemica, il dibattito scientifico. Non mancando, inoltre, di rilevare come il dibattito sull'autonomia differenziata, oltre a incentrarsi (soprattutto) sul complesso rapporto tra competenze legislative dello Stato e delle Regioni, non possa non tener conto, nell'ambito di un ragionamento più articolato, anche della centralità strategica degli enti locali minori, e, in particolare, delle Città metropolitane, quest'ultime ancora alla ricerca di un loro definitivo ruolo politico-amministrativo.

* *Sottoposto a referaggio*. Il presente lavoro è destinato agli Studi in memoria di Beniamino Caravita di Toritto.

** Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico – Università di Napoli L'Orientale.

¹ *Ex plurimis*, B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, p. 143.

Dibattito che, peraltro, si innesta in quel più ampio e complesso ordine di riflessioni sul regionalismo italiano che ormai da decenni si presenta agli operatori del settore quale un vero e proprio *cantiere aperto*, nel quale ognuno ha la propria ricetta per giungere all'agognata riforma radicale del nostro sistema autonomistico².

Ciò ha contribuito a suscitare, soprattutto se confrontata nella prospettiva storica degli ultimi 40 anni, la sensazione che tali reiterate e diverse proposte di riformare il modello delle autonomie locali costituisca ormai una sorta di *bricolage* costituzionale, se è consentita una tale espressione, in cui le proposte riformiste sono state prevalentemente strumentali per la realizzazione di finalità politiche occasionali³.

Queste prime osservazioni ci aiutano a considerare come sia stato complesso e tormentato il percorso dell'attuazione del regionalismo italiano, tradottosi negli anni in una vera e propria contrapposizione ideologica⁴ tra i partiti nazionali, laddove lo spirito e la metodologia che animò i Padri costituenti erano quelli di ricomporre, a livello istituzionale, proprio attraverso l'attuazione del regionalismo, le fratture economiche e sociali di natura territoriale che fin dai primi anni successivi all'unità del Paese si erano presentate in tutta la loro drammaticità⁵.

In altri termini, il rimodellamento del rapporto tra centro e periferia nel nascente Stato democratico doveva svolgersi in funzione di una maggiore coesione economica, sociale e culturale⁶.

Rispetto a quanto appena sottolineato, non ci sembra essere molto lontani dal vero nel ritenere che il nostro Paese sconti gravissimi ritardi, legati in gran parte proprio all'approccio culturale e politico che si è avuto nei confronti del regionalismo⁷, a tal punto da innescare un vero e proprio allontanamento da quel modello originario predisposto dai Padri costituenti, facilitando,

² A. Piraino, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *Federalismi.it*, n. 8/2019, p. 1; G. Ferraiuolo, *Unità e differenziazione nella dimensione teleologica dell'autonomia territoriale*, in AA.VV., *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Napoli, 2021.

³ Cfr. A. Barbera, *Le riforme come pretesto*, in *Quad. cost.*, 2006, p. 759, secondo il quale le riforme costituzionali sono state utilizzate nella "ricerca non tanto della bontà o della coerenza sistemica di questa o quella soluzione istituzionale ma della loro utilità rispetto alle esigenze preminenti del cosiddetto quadro politico, vale a dire dei momentanei obiettivi politici degli schieramenti o di gruppi all'interno del medesimo schieramento politico". Cfr., inoltre, M. Cammelli, *Le riforme costituzionali, un "mito" necessario*, in *Il Mulino*, n. 1/2004, p. 30 ss.; V. Onida, *Il "mito" delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, n. 1/2004, p. 15 ss.;

⁴ Sul punto, cfr. A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2007, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, p. 141.

⁵ Per un'analisi dell'alto dibattito in Assemblea costituente, cfr. S. Staiano, *Art. 5 Costituzione italiana*, Roma, 2017, p. 14 ss.

⁶ Si v. a riguardo le lucide osservazioni di B. Caravita, *Per un federalismo equilibrato e solidale*, in *Rass. Parlam.*, 2003.

⁷ Cfr. G. Amato, *Lo Stato e le Regioni*, Bologna, 2016, p. 449 ss.

come è stato autorevolmente sottolineato, quel rilevato processo di attuazione del “regionalismo senza modello”⁸, oppure, quella perenne e confusa transizione, capace di contribuire a delineare “una forma di Stato composto ancora liquida e per alcuni aspetti [...] incompiuta”⁹.

A contribuire a tutto ciò, sono state, in primo luogo, le alterne vicende che hanno interessato le Regioni ordinarie, caratterizzate, in estrema sintesi, da una prima fase, immediatamente dopo la loro istituzione nel 1970, in cui esse, con competenze legislative fortemente limitate¹⁰ di cui, né la l. n. 382/1975, né il d.lgs. n. 616/1977, avevano del tutto chiarite, furono strutturate prevalentemente quali enti di amministrazione, impegnate a eseguire funzioni *deconcentrate* dallo Stato e avvalendosi di una finanza sostanzialmente derivata¹¹, e da una seconda fase, che va in buona sostanza dagli anni '90 in poi, in cui la classe politica italiana, ammainato il vessillo del limite politico dell'interesse nazionale, intraprese, mediante confuse riforme costituzionali e legislative, un incoerente processo di decentramento, che coinvolse prima il versante delle funzioni amministrative, e, poi, anche quello della legislazione e della finanza¹².

In secondo luogo, la mancata revisione organica degli statuti delle Regioni speciali, che ha contribuito, tra l'altro, alla creazione di un sistema nel quale le Regioni *specializzate*, in forza dell'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost., potranno assumere forme di autonomia più rilevanti rispetto a quelle attualmente riconosciute alle cinque Regioni a statuto speciale¹³.

Trattatasi, quindi, di un percorso non privo di contraddizioni e incertezze che gli interventi sul piano legislativo e costituzionale, costituiti dalle riforme Bassanini e della revisione del Titolo V della Costituzione¹⁴, dei rapporti tra Stato e Regioni hanno acuito maggiormente, atteso che al rafforzamento dei poteri delle Regioni non è seguita una politica dei costi di funzionamento e di esercizio delle funzioni, nonché, dei diversi livelli di sviluppo tra una Regione e l'altra, come, al contrario, si sarebbe auspicato in un'ottica di federalismo fiscale¹⁵.

⁸ M. Luciani, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994, p. 131.

⁹ A. Patroni Griffi (voce), *Regionalismo differenziato*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Milano, 2021, p. 219.

¹⁰ V. Crisafulli, *Vicende della «questione regionale»*, in *Le Regioni*, 1982, *passim*.

¹¹ Per tutti, L. Paladin, *Diritto regionale*, 1997, p. 25 ss.

¹² O. Spataro, *Crisi del regionalismo e macroRegioni. Spunti di riflessione*, in *Federalismi.it*, 2018, p. 3.

¹³ Per tutti, G. Silvestri, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, in www.cortecostituzionale.it, 26 maggio 2014.

¹⁴ Cfr. G. Berti e G.C. De Martin, *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, 2001.

¹⁵ Cfr. M. Belletti, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale. Tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Roma, 2012.

Ad essere privilegiato, quindi, non è stato tanto un regionalismo fondato sul propulsivo criterio di *dimensione degli interessi*, bensì fondato su uno statico criterio di materie oggettive, che ha accentuato quella insofferenza nei confronti del sistema delle autonomie territoriali, che trova la propria origine in quella cultura politica nazionale che mantiene in buona sostanza un fondo di velato ma ostinato centralismo¹⁶.

Si pensi ai recenti provvedimenti causati dalla crisi economica e finanziaria e indirizzati al contenimento del debito pubblico, che sono serviti quale circostanza per diminuire i margini di autonomia e spostare le funzioni al centro, senza nessuna considerazione degli effetti sulla crescita economica.

A ciò si deve anche aggiungere, che la stessa Corte costituzionale, dopo un primo periodo in cui si era mostrata favorevole al progetto federalista¹⁷, ne ha, invece, poi progressivamente preso le distanze, dando una lettura decisamente estensiva delle competenze statali¹⁸, come, per esempio, in tema di coordinamento finanziario¹⁹.

Si spiega in questa luce che il ritrovamento di un ragionevole punto di equilibrio del rapporto tra autonomia e unità di cui si fa, tra l'altro, portavoce l'art. 5 Cost.²⁰, è apparso in tutti questi anni di difficile soluzione, dovuto proprio alle scelte effettuate in sede di elaborazione dello Stato regionale²¹. Un rapporto ai cui due termini suindicati, si è aggiunto un terzo, quello dell'uguaglianza, rendendolo maggiormente complesso, ciò perché, come è stato lucidamente espresso, da una parte, “per quanto estesa sia l'autonomia riconosciuta agli enti territoriali, in nessun caso può sopportarsi l'idea che i diritti fondamentali non siano tutti egualmente tutelati su tutto il territorio nazionale”; dall'altra, “le esigenze di uniformi garanzie dei diritti assicurate a tutti i cittadini sembrano mal conciliabili con una forte autonomia e ancor più con una differenziazione tra le Regioni”²².

¹⁶ Cfr. A. D'Atena, *L'impatto dell'emergenza sanitaria sul riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *Italian Papers on federalism*, n. 1/2021, p. 1 ss.; M. Belletti, *La riforma del Titolo V «sotto attacco»: Dall'entusiasmo regionalista alle torsioni centraliste*, in *Le Regioni*, nn. 1-2/2021, p. 3.

¹⁷ Corte cost., sentt. nn.417/2005, 376/2003, 4 e 390/2004.

¹⁸ Corte cost., sentt. nn. 139/2012, 36 e 236/2013.

¹⁹ F. Gallo, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *federalismi.it*, 9 maggio 2018, p. 3.

²⁰ Si rinvia, *ex multis*, a C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, p. 11 ss.; E. Tosato, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, in *RTDP*, 1957, p. 3 ss.; G. Berti, *Art. 5*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. I, Bologna – Roma, 1975; U. Allegretti, *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, 1995, p. 1; recentemente, S. Staiano, *Art. 5, Costituzione italiana*, Roma, 2017.

²¹ Si cfr. le riflessioni di A. Ruggeri, *La specializzazione dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, in *Consulta on line*, 2019, p. 619.

²² R. Bin, *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi e domani*, in *Le Regioni*, n. 1/2022, p. 46.

E' in questo scenario, sinteticamente descritto, dagli aspetti complessi, in cui si è assistito a un caotico processo di riforme che ha “evidenziato limiti tecnici evidenti anche per un uso congiunturale dell'autonomia come ‘valore da esaltare’ o una ‘diseconomia’ rispettivamente quando può essa può essere sfruttata come mezzo di esercizio di dominio politico o, diversamente, quando si rivela un fattore di limitazione del potere”²³, che si innesta il dibattito scientifico sul regionalismo differenziato²⁴.

Quest'ultimo, nato all'insegna della contrapposizione ideologica, ispiratrice di inconcludenti tentativi di attuazione del regionalismo differenziato, ha trovato la sua fonte originaria nella l. n. 42/2009 (c.d. federalismo fiscale) e nei successivi decreti delegati, a partire dal d.lgs. n. 216/2010 che introdusse il criterio dei costi standard per la determinazione dei livelli essenziali

²³ G. Tarli Barbieri, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., in Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, p. 2.

²⁴ La letteratura sull'argomento in esame è ormai sterminata, tra gli altri, si segnalano, L. Antonini, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000; T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed Enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001; N. Zanon, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001; R. Bin, “Regionalismo differenziato” e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Ist. del Fed.*, 2008; B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit.; Id., *Per un federalismo equilibrato e solidale*, in *Rass. parlam.*, n. 2/2003, p. 273 ss.; Id., *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it*, n. 13/2019; G. Falcon., *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4/2017; F. Merusi, *Riflessioni su regionalismo, federalismo, municipalismo*, in *Rass. parlam.*, n. 4/2003, p. 901 ss.; F. Pizzetti, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, n. 4/2003, p. 599 ss.; O. Chessa, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid*, n. 14/2017; E. Balboni, *L'attuazione del regionalismo differenziato: la differenziazione non implica di per se disegualianza*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2019; R. Bifulco, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019; M. Cammelli, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art. 116.3 Cost.*, in *Astrid*, maggio 2019; A. Lucarelli *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto pubblico europeo on line*, n. 2/2019; M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 21/ 2019; C. Mezzanotte, *L'art. 116, comma 3, Cost., tra obblighi finanziari e vincoli di contenuto*, in *Federalismi.it*, 2019, p. 23; A. Poggi, *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, n. 2/2019; G. Rolla, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territori*, in *Le Regioni*, n. 1/2019, p. 141 ss.; L. Vandelli, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019; G. Tarli Barbieri, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, cit.; M. Bertolissi, *Premesse per una lettura “sostanziale” dell'articolo 116, 3° comma, della Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 1/ 2020; E. Gianfrancesco, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, *Consulta on line*, 2020, p. 1; S. Pajno, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 5; S. Staiano, *Il regionalismo differenziato dalla terra al mito e ritorno*, in *Corti supreme e salute*, n. 2/2020, p. 1 ss.; Id., *Anti-mitopoiesi: Breve guida pratica al regionalismo differenziato con alcune premesse*, in *Federalismi.it*, 2022, p. 29 ss.; A. Contieri e F. Zammartino, *Note sparse sul regionalismo differenziato: il caso delle città metropolitane*, in *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, in M. Immordino, N. Gullo e G. Armao (a cura di), *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, Napoli, 2021; A. D'Atena, *Dove vanno le Regioni*, in *Rivista AIC*, n. 4/2022.

delle prestazioni dei diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. m), Cost.²⁵.

Ma lo tsunami scatenato dalla crisi del 2008 comportò severi tagli alla spesa pubblica che di fatto rese vana ogni iniziativa a riguardo. Si dovette attendere fino al 2017 per riportare al centro del dibattito politico la questione del regionalismo differenziato. L'occasione fu la proposizione di referendum regionali che, ai sensi dell'art. 116, c. 3, Cost., consentiva il trasferimento alle Regioni delle materie della giurisdizione, limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace; delle norme generali sull'istruzione; della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali²⁶.

Senonché, le richieste avanzate dalle Regioni Veneto e Lombardia, nelle quali si reclamavano tutte le 23 materie che è possibile chiedere²⁷, in base all'art. 116 Cost., ossia, le materie di competenza legislativa concorrente, di cui all'art. 117, c. 3 della Costituzione, nonché le seguenti materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato: organizzazione della giustizia di pace (art. 117, c. 2, lett. l), Cost.); norme generali sull'istruzione (art. 117, c. 2, lett. n), Cost.); tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, c. 2, lett. s), Cost.), hanno suscitato numerosi dubbi in dottrina²⁸, non solo riguardo al fatto che, dato la conformazione di alcune materie quali l'ambiente oppure le grandi opere di trasporto e navigazione, potessero essere assegnate totalmente alle Regioni, ma anche alla costituzione di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale ed eventuali risorse aggiuntive, al fine di rimuovere squilibri economici e sociali²⁹.

Come è facilmente intuibile, quindi, la questione del regionalismo differenziato si interseca indissolubilmente con quello del coordinamento della finanza pubblica, secondo i principi dettati dall'art. 119 della stessa Carta costituzionale, che dovrebbero valere quale *vincolo di sistema*³⁰ anche nell'attuazione dell'art. 116. Cost.; in effetti, si resta dell'idea che il processo

²⁵ L. Antonini, *La rivincita della responsabilità. A proposito della nuova legge sul federalismo fiscale*, in *Quad. suss.*, 2009, p. 1 ss.; R. Bifulco, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, in *www.astrid-online.it*, 24 maggio 2009; G. Rivosecchi, *La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali: un elemento di incertezza nella via italiana al federalismo fiscale*, in *Federalismi.it.*, 20 aprile 2011.

²⁶ Cfr. L. Dainotti e L. Violini, *I referendum del 22 ottobre: una tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia*, in *Le Regioni*, n. 4/2017.

²⁷ C. Tubertini, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 18/ 2018.

²⁸ Tra gli altri, B. Caravita, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, cit., p. 13.

²⁹ A. Lucarelli *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, cit., 1; Cfr., anche, S. Lieto, *Mezzogiorno e solidarietà nel dibattito costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2019, p. 8.

³⁰ Cfr. G. Rivosecchi, *Autonomia finanziaria, assetto delle funzioni e regionalismo differenziato*, in *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit., p. 54.

di attuazione del regionalismo differenziato non possa procedere in maniera disgiunta dal c.d. federalismo fiscale, atteso che il trasferimento delle materie si misura anche con l'incremento della responsabilizzazione nell'uso delle risorse correlata all'autonomia esercitata³¹.

D'altro canto, i meccanismi di perequazione fiscale sono già previsti dalla disciplina sul federalismo fiscale, ragion per cui la questione risiede soprattutto nell'attuazione della riforma dell'art. 119, c. 2, della Costituzione³².

Se allora ciò che impegna il dibattito politico non è tanto la misura dell'autonomia cui aspirano le Regioni interessate, quanto il costo dell'operazione, il nuovo regionalismo che prende forma con l'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. dovrebbe avere quale obiettivo comune la valorizzazione di quella coesione territoriale³³, nella quale principi quali efficienza ed equità dovrebbero convivere, piuttosto che confliggere³⁴, e soddisfare, in buona sostanza, la condizione dell'eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti *di prestazione*, altrimenti, come è stato osservato, “non si vedrebbe per quale motivo debba essere consentita l'introduzione di deroghe alla ripartizione ordinaria dei poteri pubblici che trova nella Costituzione un modello archetipo”³⁵.

Un regionalismo differenziato, insomma, che non aumenti i divari di cittadinanza e che affermi le asimmetrie territoriali previste in Costituzione nell'ambito di un modello ancor più solidale di regionalismo³⁶, come ci ricorda ampiamente anche il PNRR, che pone questo obiettivo come una delle tre priorità trasversali alle sei Missioni, secondo un principio di coesione sociale, economica e territoriale, previsto dal *Next Generation EU*, ai sensi degli artt. 174 e 175 TFUE³⁷.

Solo attraverso il percorso delineato sembra possibile pensare di risolvere i problemi *endemic* che coinvolgono l'intero sistema autonomistico italiano³⁸, quali il rapporto tra Stato, Regioni ed Enti locali minori, il nodo (mai risolto) del trasferimento delle competenze dallo Stato alle

³¹ M. Gola, *Riflessioni di specialità e differenziazione nel sistema regionale italiano*, in *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit., p. 35.

³² Cfr. T. Martines, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1956, p. 127 ss.

³³ Cfr. A. Patroni Griffi, *Regionalismo differenziato e coesione territoriale*, in *Atti del Convegno Regionalismo differenziato: opportunità e criticità*, Milano, 8 ottobre 2019, p. 18.

³⁴ Cfr. C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, p. 12.

³⁵ S. Valaguzza, *Il diritto delle città e il dibattito sull'autonomia differenziata*, in *Federalismi.it*, n. 19/2019, p. 8.

³⁶ Sul punto cfr. B. Caravita, *Per un federalismo equilibrato e solidale*, cit.

³⁷ Sul punto, M. Cammelli, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art. 116.3 Cost.*, cit., p. 19.

³⁸ Si rinvia a A. Lucarelli, *Percorsi sul regionalismo italiano*, Milano, 2004, *passim*.

Regioni e le pretese sempre più insistenti da parte di alcune Regioni del nord di trattenere gran parte delle entrate erariali, e quindi del gettito fiscale prodotto nel territorio (il c.d. residuo fiscale), cavalcando la tesi, alquanto discutibile, che il livello della spesa pro-capite delle Regioni che chiedono l'autonomia differenziata sia molto più basso a confronto con le Regioni meridionali³⁹.

2. Il regionalismo differenziato ai tempi del d.d.l. Calderoli: alcuni rilievi critici.

La definizione delle modalità concrete mediante le quali procedere all'attuazione del regionalismo c.d. "asimmetrico"⁴⁰ o a "geometria variabile"⁴¹, senza compromettere l'equilibrio nel delicato assetto costituzionale, nonché l'implementazione del processo di differenziazione delle politiche territoriali⁴², è indubbiamente una delle questioni più complesse del tema in esame.

L'art. 116, c. 3, con una formula a dir poco laconica, prevede un procedimento normativo atipico atto a produrre diritto attraverso una legge sulla base di un'intesa tra Stato e Regione⁴³. In particolare, l'articolo in questione prevede solo che le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», che possono essere devolute alle Regioni ordinarie, vengono assegnate «con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119» e che tale legge «è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata». Ne consegue che tale disposizione si limita a prevedere che la legge sia adottata sulla base di un'intesa tra lo Stato e la Regione interessata, sottintendendo, in tal guisa, ad un procedimento di natura negoziale⁴⁴.

³⁹ In effetti, come ha più volte ribadito lo Svimez, i dati sbandierati riguardano la spesa pubblica regionalizzata che si attesta circa sul 43 % della spesa totale dello Stato, laddove, se si tiene conto dei dati dei conti pubblici territoriali nel suo complesso, lo scenario si ribalta totalmente, in quanto risulta che la spesa per abitante e per settori nelle Regioni suindicate è nettamente maggiore rispetto a quella prodottasi nelle Regioni del sud.

⁴⁰ F. Palermo, *Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione italiana*, in *Le Regioni*, 1999, p. 291.

⁴¹ S. Mangiameli, *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in *Il Federalismo fiscale*, 2007.

⁴² Cfr., *ex plurimis*, G. Pastori, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 2001, p. 494; S. Mangiameli, *L'autonomia regionale speciale nella riforma del titolo V della Costituzione*, in G. Berti e G.C. De Martin (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, 2001, p. 143 ss.

⁴³ Cfr. in tal senso, M. Cecchetti, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in *Federalismi.it*, 2002, p. 1 ss.

⁴⁴ Sull'annosa questione, tra gli altri, A. Lucarelli, *Le MacroRegioni "per funzioni" nell'intreccio multilivello del nuovo tipo di Stato*, in *Federalismi.it*, n. 6/2015; Cfr. anche E. Tira, *L'attuazione del regionalismo differenziato e*

Ora, al di là che il d.d.l. Calderoli adotta una formula alquanto confusa e generalizzata in riferimento a come le intese dovrebbero *veicolare* la disciplina legislativa di un determinato ambito materiale da un tipo all'altro di potestà legislativa di cui all'art. 117 Cost., mettendo così a rischio esigenze unitarie indifferibili, è proprio in merito alla natura negoziale del procedimento riguardante il processo di attuazione del regionalismo differenziato che si sollevano i primi dubbi, alimentando, peraltro, in dottrina un dibattito alquanto vivace, diviso tra taluni⁴⁵, che ritengono necessario la partecipazione sia dello Stato sia delle Regioni nella disciplina delle fasi del procedimento e talaltri⁴⁶, che, invece, attribuiscono la regolamentazione delle procedure dirette a stipulare l'intesa esclusivamente alla legge statale, limitando la partecipazione delle Regioni alla fissazione delle norme relative.

In particolare, si prevede all'art. 2, c. 2, del d.d.l. una fase di avvio particolarmente delicata nella quale il ruolo delle Regioni risulta particolarmente attivo e predominante. In effetti, lo schema definitivo, che è il frutto di una concertazione tra la Conferenza unificata (Stato, Regioni ed enti locali) e il Parlamento, è approvato dalla Regione secondo procedura stabilita dalla Regione stessa e poi deliberato dal Governo. Appare evidente che a fronte di un'intesa, che nel frattempo è stata già sottoscritta anche dal Presidente del Consiglio e dal Presidente della Giunta regionale (comma 7) e che in buona sostanza chiude la fase della negoziazione in cui gli unici attori protagonisti sono stati gli Esecutivi di Regione e Stato (il comma 6 dell'articolo 2 prevede che «Con lo schema di intesa definitivo, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, delibera un disegno di legge di approvazione dell'intesa, che vi è allegata»), non sembra essere troppo lontano dal vero ritenere che il ruolo del legislatore nazionale si riduca ad un'attività consultiva, dovendo limitarsi, in mancanza della facoltà di presentare emendamenti al testo, all'approvazione con legge dell'intesa, che si traduce, in buona sostanza, in una mera ratifica di scelte compiute altrove⁴⁷,

il ruolo del Parlamento nella stipula delle intese ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, in *Nomos* n. 3/2020, p. 7.

⁴⁵ F. Pizzetti, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico esploso*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1165.

⁴⁶ S. Agosta, *L'infanzia difficile (ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost., tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in F. Bettinelli e F. Rigano (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, p. 327.

⁴⁷ Si noti come le Camere siano chiamate ad esprimersi attraverso i propri *competenti organi* con atti di indirizzo, entro sessanta giorni, con la precisazione che il presidente del Consiglio (o il ministro per gli Affari regionali e le autonomie) predisporre quindi lo schema definitivo *sulla base* degli atti di indirizzo e fermo restando che decorso il termine di sessanta giorni può procedere senza che il Parlamento si sia pronunciato.

sulla falsa riga del procedimento previsto per le leggi che approvano le intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, di cui all'art. 8 Cost.

E in effetti, quanto appena affermato sembra essere proprio confermato dalle proposte di *leggi quadro* finora avanzate che hanno un chiaro e preciso obiettivo: prefigurare lo sottoposizione di schemi d'intesa a Commissioni parlamentari, prima della formalizzazione di esse in disegno di legge governativo, ottenendo così il restringimento dell'ambito di decisione delle Camere nella mera totale approvazione e mero totale rigetto. Laddove, invece, un coinvolgimento concreto e preventivo delle Camere (magari supportate da un lavoro istruttorio delle competenti e permanenti commissioni parlamentari, così come successe per la l. n. 382/1975 e il d.lgs. n. 616/1977 in tema di trasferimento di funzioni dallo alle regioni di maggiore dimensioni), che renda effettivo ed incisivo il loro intervento e che non risulti in una mera partecipazione a posteriori basata su un accordo *preconfezionato* e intoccabile, renderebbe maggiormente *equilibrato* e trasparente il procedimento di differenziazione⁴⁸.

Alla carenza di compartecipazione sostanziale dell'organo legislativo parlamentare alla procedura, che testimonia ulteriormente il progressivo e sostanziale esautoramento del Parlamento dalla vita politica e istituzionale, si aggiunge, inoltre, un'altra delicata questione che è quella relativa ai profili di incostituzionalità che sembrano rilevarsi principalmente nel procedimento legislativo di attuazione previsto dal d.d.l. Calderoli, in cui le intese appaiano fondare potestà legislative atipiche, non previste dal Testo costituzionale.

Infatti, il modo in cui dovranno essere approvate queste fonti di differenziazione sembrano derogare, nel complesso, sia all'art. 72 Cost., che come è noto definisce i procedimenti legislativi e quindi le fasi in cui qualsiasi legge si deve sviluppare, sia agli stessi regolamenti parlamentari ai quali è attribuita la disciplina del procedimento legislativo non definita dalla Costituzione, provocando, così, una vera e propria *rottura* del sistema delle fonti del diritto in quanto una legge ordinaria non può mai modificare o derogare i procedimenti di cui ai sensi dell'art. 72 Cost.⁴⁹

⁴⁸ Per riflessioni critiche riguardo al procedimento seguito, cfr. G. Piccirilli, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali*, n. 2/2018, p. 11, il quale rileva che "l'aver scelto il modello delle intese ex art. 8 Cost. colloca – in maniera per qualche verso anomala – l'attivazione del regionalismo differenziato nel prisma procedurale della protezione delle minoranze, piuttosto che in quello della definizione di rapporti negoziali intersoggettivi (benché comunque ricompresi all'interno della Repubblica complessivamente intesa, se non anche dello stesso Stato-ordinamento)", evidenziando comunque la «spiccata matrice negoziale dell'intero contesto del regionalismo differenziato (nel quale dunque non può non essere tenuta in debita considerazione la volontà delle 'parti')».

⁴⁹ Cfr. O. Chessa, *Sui profili procedurali del d.d.l. Calderoli*, *Astrid Rassegna*, n. 5/2023, p. 1 ss.

Certo c'è da aggiungere anche che la scarsa disciplina costituzionale non aiuta affatto a sciogliere i nodi che si aggrovigliano intorno al nuovo tipo di fonte che si verrebbe a creare e gli effetti che questa comporterebbe sul piano dommatico; infatti, l'interpretazione che si rileva è che il processo che conduce alla conclusione dell'intesa appare nettamente slegato con il procedimento di produzione della legge.

Un secondo elemento di criticità riguarda i livelli essenziali delle prestazioni, i c.d. Lep, che, come è noto, sono previsti dalla Carta costituzionale al fine proprio di garantire a tutti i cittadini italiani (e non) gli stessi livelli di prestazioni sul piano dei diritti sociali⁵⁰.

In effetti, l'idea di fondo che sembra ispirare il d.d.l. Calderoli consiste nel basare il decentramento delle competenze sulle *performance* di efficienza e sulla competitività, piuttosto che sui principi di mutualità, solidarietà e uguaglianza che si desumono da una lettura combinata degli articoli 3, c. 2, 5, 117, c. 6, Cost.

Ciò rischia di condurre a una imponente redistribuzione di risorse erariali tra territori il cui impatto potenziale aprirebbe una esplosiva contraddizione che si concreta in un trasferimento di competenze e di risorse verso alcune Regioni del nord senza alcuna valutazione di impatto e secondo forme di contrasto con il sistema normativo della Costituzione.⁵¹

Di più c'è da aggiungere, che nel progetto di legge governativo non sembra riscontrarsi minimamente traccia di quel cordone ombelicale invece presente nella l. n. 42/2009 (peraltro ancora in parte inattuata), che lega i costi *standard* e i livelli di prestazioni ai fabbisogni *standard*, al fine di qualificare il federalismo fiscale di cui all'art. 119 Cost. in senso perequativo⁵².

L'art. 14 l. 42/2009, mediante una corretta interpretazione del quadro costituzionale, afferma che «con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'art. 116, c. 3, Cost., forme e condizioni particolari di autonomia a una o più Regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'art. 119 della Costituzione e ai principi della presente legge».

⁵⁰ Cfr., A. Papa, *Regionalismo differenziato e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni: il caso paradigmatico della tutela del diritto alla salute*, in L. Carpentieri e D. Conte (a cura di), *Dal federalismo al regionalismo: Prospettive nazionali ed esperienze europee*, Torino, 2020.

⁵¹ In tal senso, si è espressa anche la Corte costituzionale che afferma nella sentenza n. 220/2021 che «il ritardo nella definizione dei Lep rappresenta un ostacolo al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali».

⁵² S. Staiano, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *Federlismi.it*, n. 7/2023, p. 12.

Da quanto disposto, si ritiene che l'art. 116, c. 3, Cost. vada interpretato nel senso che esso non può implicare una mera devoluzione finanziaria⁵³; come è stato lucidamente osservato, l'art. 119 Cost. è richiamato dall'art. 116, c. 3, Cost. come limite, piuttosto che come contenuto delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», di modo che “la finanza [...] segue e non precede le funzioni e le risorse vengono attribuite agli enti territoriali al fine di consentire che siano integralmente finanziate le funzioni loro attribuite, non essendo possibili trasferimenti di risorse a prescindere”⁵⁴.

Se ne deve inferire, quindi, che l'attribuzione di maggiori competenze legislative, secondo una mera logica di competitività, così come sembra desumersi dalle intenzioni del d.d.l. in questione, rischi di creare potenzialmente tutte le condizioni per attribuire in via esclusiva alle Regioni materie che porterebbe a un sostanziale indebolimento dei diritti di cittadinanza. Un'opzione, questa, che potrebbe a primo impatto sembrare puramente astratta ma che è invece concretamente emersa, sotto la pressione della pandemia, in un ambito chiave quale la sanità. Oltre a queste considerazioni di ordine generale, il d.d.l. Calderoli fa un'operazione che sembra risultare poco apprezzabile sia nei propositi, sia nell'attuazione concreta, riguardo alla disciplina dei Lep.

Affida la definizione dei Lep a un Dpcm (in verità sulla falsariga di quanto avviene da tempo per i Lea in ambito sanitario) che è un atto amministrativo deliberato dal Consiglio dei ministri in situazioni di estrema emergenza, violando il principio della riserva di legge atteso che l'art. 117, c. 2, lett. m), Cost. prevede espressamente che la materia debba essere disciplinata da una legge dello Stato⁵⁵, in quanto i Lep vengono definiti sulla base di risultanze tecniche in modo molto puntuale, con delle percentuali.

In altri termini, attribuire l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni a una cabina di regia governativa con l'assistenza di comitati tecnici, escludendo di fatto la preventiva decisione parlamentare, significa non solo sfidare il paradosso che la definizione di prestazioni qualificate come “costituzionalmente necessari[e]” venga affidata del tutto a organi amministrativi, ma rischia di confinare i Lep a un ruolo contabile, prevalentemente funzionale alla costruzione del quantum di risorse che devono essere riconosciute alle Regioni⁵⁶.

⁵³ Cfr. M. Benvenuti, *La dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali*, in *La Rivista Gruppo di Pisa*, 2021, p. 1.

⁵⁴ M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., p. 12.

⁵⁵ Corte cost., sent. n. 303/2013.

⁵⁶ Si rinvia a M. Luciani, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione*, in *Politica del diritto*, 2002, p. 352 ss.; cfr., anche, F. Pizzolato, *La procedura per la*

Inoltre, per la determinazione degli stessi il progetto di legge fa una scelta a dir poco anomala, rinviando espressamente alle norme già vigenti nella legge di bilancio n. 197/2022⁵⁷, che regolano integralmente la disciplina dei Lep ai commi da 791 a 801, rendendolo, paradossalmente, sotto questo aspetto di fatto superfluo⁵⁸. Un metodo nei confronti del quale si rilevano non poche perplessità dal momento che non ci sembra che la legge di bilancio possa essere definita la sede ideale ove stabilire una disciplina ordinamentale di tale importanza⁵⁹. Si prospetta, quindi, un modello a dir poco insolito in cui la definizione dei livelli viene attratta nell'autonomia differenziata, come sua premessa, in funzione dell'interesse finanziario e sotto forma di Dpcm, perdendo così la sua funzione costituzionale di garanzia di cui all'art. 117 lett. m), Cost.

3. Le ricadute del regionalismo differenziato sugli enti locali minori: il caso delle Città metropolitane.

La lettura prettamente formalistica e asistemica che è stata data dal d.d.l. Calderoli dell'art. 116, c. 3, Cost., sembra destinata ad avere rilevanti implicazioni nell'ordinamento, non solo a livello statale e regionale, ma anche a livello degli enti locali, la cui rilevanza nel dibattito su autonomia e differenziazione è consequenziale alla stessa configurazione pluralista del nostro ordinamento complessivamente inteso

Infatti, il processo di devoluzione asimmetrico formulato dall'iniziativa legislativa in questione, suscettibile di realizzarsi attraverso la soppressione della legislazione concorrente, e, quindi, sul decentramento delle competenze e al loro esercizio territorialmente differenziato, appare troppo rigido per un fenomeno, quale quello della differenziazione che, invece, dovrebbe implicare, *in re ipsa*, una certa dose di mutevolezza legata alle modifiche sociali, economiche, logistiche dei singoli territori⁶⁰.

determinazione dei livelli essenziali di assistenza sociale, in E. Balboni (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, Napoli, 2008, p. 309 ss.

⁵⁷ Si cfr. Corte cost. sentt. n. 62/2020, 142/2021, 220/2021.

⁵⁸ F. Manganaro, *Regionalismo differenziato e divari di cittadinanza nelle più recenti proposte di riforma*, in *Giustizi insieme*, 2 febbraio 2023.

⁵⁹ S. Staiano, *Nota Tecnica sulla dislocazione differenziata di funzioni nelle Regioni secondo il terzo comma dell'art. 116 e in conformità all'art. 119 della Costituzione*, in AA. VV., *Regionalismo differenziato. Regionalizzazione o dissoluzione*, Napoli, 2023, p. 65.

⁶⁰ Sul punto, A. Lucarelli *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, cit., p. 3.

L'incertezza del d.d.l. Calderoli accentua il timore che la devoluzione delle competenze legislative incoraggi, come in una sorta di domino, lo spostamento anche delle relative funzioni amministrative, dando vita ad un centralismo regionale che porti ad un'eccessiva *amministrativizzazione* delle Regioni.

D'altra parte, l'eccessiva differenziazione delle competenze amministrative sul territorio nazionale sembra creare disuguaglianze nell'erogazione di servizi e tale rischio persiste nonostante l'art. 118, c. 2, Cost. preveda per Province, Comuni e Città metropolitane, in virtù dell'applicazione del principio costituzionale di sussidiarietà sancito dal primo comma, che ulteriori funzioni potranno essere conferite con legge statale o regionale «secondo le rispettive competenze».

Ciò assume importanza rilevante soprattutto in riferimento all'impatto che l'attuazione del regionalismo differenziato potrebbe avere sulla c.d. autonomia di prossimità, e, in particolare, sulle Città metropolitane, atteso che il ruolo politico-normativo, oltre che amministrativo di quest'ultime, appare ancora tutto da "codificare"⁶¹.

Peraltro, è proprio al legislatore regionale è attribuito il compito (ultimo) di riempire di contenuti le finalità istituzionali generali e le nuove funzioni metropolitane, ottimizzandone la portata innovativa, laddove, invece, il processo di attuazione dell'art. 116 Cost. messo in moto dalle Regioni richiedenti e dal d.d.l. Calderoli non sembra interpretare la riformata dimensione delle competenze legislative in una visione che dovrebbe assicurare la piena attuazione del principio di sussidiarietà, sul piano delle competenze amministrative e delle correlate risorse finanziarie, con conseguente piena valorizzazione del ruolo dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, attraverso l'attribuzione diretta dei compiti di amministrazione e gestione, in attuazione dell'art. 118, Cost.

La prospettiva che in concreto nella differenziazione regionale il trasferimento di sfere di autonomia dal centro alla periferia non dovrebbe fermarsi al livello regionale, ma dovrebbe coinvolgere innanzitutto gli enti locali minori in genere, e, in particolare, le Città metropolitane, rafforzandone l'azione e il ruolo nel sistema istituzionale, appare alquanto improbabile.

Questo perché la previsione di una legislazione regionale sempre più dettagliata potrebbe comportare una compressione di ambiti di *manovra* delle Città metropolitane tale da alimentare il rischio che quest'ultime possano ridursi a enti rappresentativi solo dei Comuni in esse

⁶¹ A. Lucarelli, *La Città metropolitana. Ripensare la forma di Stato ed il ruolo di Regioni e di enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in *Federalismi.it*, 2014, p. 3 ss.

ricompresi, discostandosi dalla reale finalità attribuita loro incentrata allo sviluppo strategico del territorio, con conseguente restringimento dell'autonomia, in fondo rimessa alle future scelte discrezionali nel possibile futuro scenario disegnato dal legislatore regionale⁶².

Il fenomeno di *centralizzazione regionale* che si evince dal d.d.l. in questione, implica soprattutto un indebolimento del ruolo delle Città metropolitane quali enti costituzionalizzati rivolti a favorire lo sviluppo del loro territorio e tutte le condizioni, anche infrastrutturali, finalizzate alla gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione. L'attribuzione alla potestà legislativa regionale in via esclusiva della regolamentazione delle infrastrutture strategiche e delle grandi reti di trasporto e comunicazione di interesse nazionale, rischia di relegare le Città metropolitane a un mero ruolo di esecutore dell'attività svolta dalla Regione e delle regole che questa si è data.

L'estremo ampliamento dei poteri legislativi regionali in materia «di pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno», di «dotazione strutturale», di «programmazione e organizzazione sanitari e sociali», sganciato da quanto determinato dal legislatore statale ai sensi delle lett. s) e z) del secondo comma dell'art. 117, potrebbe comportare un groviglio di molte istituzioni e sarà destinato ad intrecciarsi con il ruolo e con le funzioni delle Città metropolitane, allorché il mutato riparto di competenze legislative, regolamentari, (le cui ricadute saranno anche a livello amministrativo) non pare contribuisca all'individuazione dell'area territoriale ottimale per l'esercizio delle stesse, se vero è che l'eccessiva frammentazione di analoghe competenze tra più enti, soprattutto nel campo dei servizi pubblici locali, costituisce un ostacolo allo sviluppo economico e sociale dell'intera area⁶³.

Si pensi alle ricadute negative che potrebbero aversi sul ruolo partecipativo degli enti metropolitani nell'ampia materia dei servizi sociali, quali soggetti interlocutori nella c.d. fase *ascendente* della programmazione regionale, in relazione anche al fatto che il c.d. residuo fiscale congegnato dal processo in atto aumenterebbe in maniera non proporzionale la quota (peraltro già ampia) trattenuta a livello regionale del fondo nazionale politiche sociali. Ad essere messo in discussione sarebbe proprio il ruolo della Città Metropolitana che nel campo dei

⁶² Cfr. E. Balboni, *La Città metropolitana tra Regioni e Comuni interni: luci ed ombre, aporie e opportunità*, in *Federalismi.it, focus osservatorio Città metropolitane*, n. 1/2014, *passim*.

⁶³ Si pensi alle ricadute negative che potrebbero aversi sul ruolo partecipativo degli enti metropolitani nell'ampia materia dei servizi sociali, quali soggetti interlocutori nella c.d. fase *ascendente* della programmazione regionale, in relazione anche al fatto che il c.d. residuo fiscale congegnato dal processo in atto aumenterebbe in maniera non proporzionale la quota (peraltro già ampia) trattenuta a livello regionale del fondo nazionale politiche sociali.

servizi sociali dovrebbe consistere nello svolgimento di una funzione di coordinamento tra le regioni e gli ambiti ottimali, al fine di favorire una più equa distribuzione dei fondi a livello zonale.

Il regionalismo differenziato, così come congegnato, potrebbe incidere anche su quel ruolo strategico che la legge Delrio e gli stessi statuti conferiscono alla Città metropolitana mediante l'istituzione di strutturate forme di cooperazione con il terzo settore, ormai indiscusso protagonista delle politiche sociali.

È noto che la crescita del c.d. *welfare mix* esige lo sviluppo di un nuovo ruolo del *pubblico*, a cui le Città metropolitane, se dotate di specifiche competenze nel campo della pianificazione territoriale, potrebbero partecipare attivamente diventando luogo di sostegno e di raccordo della pluralità di attori esistenti in quadro complessivo di tutela del bene comune. Nel campo sanitario, per fare un esempio, la regionalizzazione della sanità escluderebbe a priori quella funzione riconosciuta alle Città metropolitane di raccordo tra attività socio-assistenziali sul territorio.

È opinione di chi scrive, quindi, che lo spostamento delle suindicate competenze legislative dallo Stato alle Regioni in ordine all'attribuzione delle funzioni amministrative connesse alle Città metropolitane rischi di innescare un processo di uniformità che minerebbe la loro posizione di autonomia, atteso che questo *centralismo regionale in progress*, sembra non garantire nemmeno quegli elementi essenziali dell'autonomia di prossimità assicurati invece dall'attuale riserva a legge statale.

In via conclusiva, sebbene la devoluzione delle competenze alle Regioni sia stata presentata quale fenomeno che non dovrebbe comportare ricadute sul livello dei servizi erogati, anche per le Regioni con minore reddito pro capite, la crescita delle differenze sembra invece proprio invadere la materia dei servizi pubblici in termini di livello essenziale nell'assistenza (Lea) e livello essenziale nelle prestazioni (Lep).

D'altra parte, non ci sembra che il d.d.l. si conformi al principio della correlazione tra funzioni amministrative e risorse per ogni livello di governo e al principio di una loro autonomia di entrata e di spesa.

Vero è che l'individuazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano è di per se una questione alquanto complessa, in quanto la legge Delrio nel comma 44, lett. b) si limita ad indicare solo la funzione di pianificazione territoriale generale ma non il tipo di

provvedimento che ne costituisce concreto esercizio⁶⁴. A ciò va aggiunto che dagli statuti metropolitani approvati⁶⁵ non derivano precise indicazioni sulla dimensione territoriali degli enti e sulla loro minima soglia dimensionale, dalle quali poi far partire una seria strutturazione dei servizi pubblici locali. In mancanza di precise indicazioni riguardanti i piani territoriali metropolitani, è risultato, quindi, fin dall'inizio difficile non solo garantire un equilibrato bilanciamento nella distribuzione delle risorse e delle competenze sia a livello intercomunale sia a livello sovracomunale, ma, altresì, realizzare un governo strategico della Comunità di area vasta in grado di porsi quale regista dello sviluppo locale e fulcro dei sistemi di servizi a rete. Ciò premesso, e in attesa di valorizzare in capo all'ente de quo una specifica ramificazione delle competenze in tema di servizi pubblici di interesse economico modulata in base all'esigenze espresse dal territorio, quale potrebbe essere l'impatto di future leggi regionali di riallocazioni di funzioni nel nuovo scenario rappresentato dal regionalismo differenziato proposto dal d.d.l. Calderoli sulle Città metropolitane?

L'evidenza dimostra che le conseguenze pratiche sull'ente amministrativo locale possono essere alquanto dirompenti, in quanto nel progetto governativo manca perfino quella condizione preliminare per l'avvio dell'autonomia regionale differenziata, che "è la definizione dei *fabbisogni standard* aggiornati e riveduti per il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), anche in correlazione alle entrate standard di cui devono disporre gli enti"⁶⁶.

È ipotizzabile, infatti, solo per fare qualche per esempio, che le attività di pianificazione, programmazione ed organizzazione di servizi pubblici a rete di interesse metropolitano, (si pensi al ciclo integrato dei rifiuti, con l'obiettivo di *rifiuti zero*), attraverso le quali la Città metropolitana promuove politiche sociali di prevenzione nella produzione di rifiuti e di recupero, anche attraverso la realizzazione di una rete impiantistica, sia concretamente compresa dall'estremo ampliamento dei poteri legislativi regionali in materia «di

⁶⁴ Si pensi a quelle funzioni tecnico-amministrative che la legge Delrio attribuisce alle Città metropolitane in materia di predisposizione dei documenti di gara per la fornitura di servizi pubblici locali; la materia già comprende una tale vasta e variegata complessità di fasi, dalla predisposizione di modelli per la presentazione delle offerte, alla definizione di dati tecnici fino alla predisposizione di bandi, cui la Città metropolitane, stante la generica attribuzione del legislatore, pare intervenire unicamente *in assistenza*.

⁶⁵ A. Lucarelli, F. Fabrizi e D. Mone (a cura di), *Gli statuti delle Città metropolitane*, Napoli, 2015.

⁶⁶ G. Marchetti, *Il regionalismo differenziato e le ricadute sugli enti locali*, in *Atti del Convegno Regionalismo differenziato: opportunità e criticità*, Milano, 8 ottobre 2019, p. 87.

pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno» dal d.d.l. Calderoli, posta la competenza regionale in tema di definizione degli ATO.

Ancora, l'ipotesi di un intervento diretto e strategico da parte delle Città metropolitane riguardo al governo delle acque, nonostante si ritenga che l'attribuzione di effettive e specifiche funzioni in capo all'ente territoriale in esame dipenda unicamente dal realizzarsi della creazione di un gestore unico del servizio idrico integrato su scala metropolitana, che abbia come finalità il superamento della frammentazione che regna nella materia determinata dagli ATO e la realizzazione di un sistema di integrazioni delle reti e di programmazione degli investimenti finalizzati ad una maggiore efficienza del servizio, appare destinato a tramontare definitivamente con la proposta di legge in esame che, nelle sue linee ispiratrici in evidente contrasto con spirito del d.l. n. 133/2014, attenta alla portata precettiva del «principio di un'unicità della gestione a livello organizzativo», al fine di imporre l'esistenza di un unico gestore del servizio idrico integrato per ogni ambito ottimale territoriale.

Il verificarsi, infatti, di tale situazione di fatto aprirebbe a scenari del tutto conservativi fondati sulla eterogeneizzazione tariffaria per ambiti omogenei.

Lo stesso dicasi per i modelli di gestione dei servizi pubblici a rete.

A tal proposito, c'è da dire che in linea generale gli statuti approvati, sulla scia anche di una importante decisione del supremo giudice amministrativo⁶⁷, prevedono, nel pieno rispetto delle indicazioni del legislatore statale, di limitare il ricorso alle società pubbliche o al limite di aggregarle al fine di un contenimento dei costi di funzionamento, escludendo, così, nel settore dell'acquisizione di beni e servizi strumentali l'affidamento diretto del servizio, che di fatto si tradurrebbe nella creazione di posizioni di vantaggio economico nel mercato a favore dell'impresa *in house*. Quest'ultima, infatti, presentandosi particolarmente competitiva, sottrae al libero mercato quote di contratti pubblici, nei confronti dei quali le imprese ordinarie vengono escluse da ogni possibile accesso.

La scelta di tale modello di gestione è sembrata opportuna in quanto la proposta di enti e di società strumentali deve essere coerente con le finalità della Città metropolitana, le quali, a loro volta, non possono divergere dalla legge n. 56/2014. Ciò è stato possibile grazie anche ad una serie di intese o ad altri strumenti di programmazione negoziata realizzatisi in seno alla Conferenza Stato Città ed autonomie locali che concordano principali azioni e progetti di

⁶⁷ Consiglio di Stato, sent. n. 2291/2015.

interesse della Città metropolitana, per il sostegno e lo sviluppo socio-economico sostenibile del territorio di competenza.

Niente di tutto ciò sembra realizzarsi con la proposta di legge governativa, dalla quale ne esce un ente regionale ben lontano da quello dotato sì di competenza legislativa, ma immaginato con compiti fondamentalmente di programmazione e non di gestione.

Del resto, se può essere contestato che la Città metropolitana sia ente presupposto e creato direttamente dal legislatore statale, con la conseguente marginalizzazione delle competenze delle regioni che diversamente conserverebbero nel quadro della Costituzione riformata, strumenti importanti di intervento e di controllo dell'area vasta non metropolitana, è altrettanto indubbio che la Città metropolitana non può essere relegata, come sembra, a ente di interesse meramente regionale.

Il rapporto che si cagiona tra Regioni e Città metropolitane, infatti, rileva fattori che mutano e che si pongono nelle specifiche realtà secondo schemi anche particolarmente diversi, che si concreta in un sistema eterogeneo, potenzialmente conflittuale, che soprattutto il legislatore statale deve saper monitorare, altrimenti quel mosaico faticosamente composto in questi anni, frutto di un percorso molto elaborato di ampia concertazione tra Stato, Regioni ed enti locali, rischia di scomporsi, molto probabilmente proprio ad opera dello *spericolato centralismo regionale* proposto dal disegno di legge Calderoli.

4. Riflessioni conclusive.

Sul processo di attuazione del regionalismo differenziato, così come congegnato sia dalla bozza informale sia dal disegno di legge governativo, pendono non pochi problemi di fondo.

In primis, è opportuno sottolineare che il trasferimento indistinto di competenze dallo Stato verso le Regioni situate nelle aree economicamente più forti del Paese, al solo fine di drenare risorse, sembra non solo non trovare nessun fondamento costituzionale, ma mortifica un *valore* costituzionale assolutamente primario, qual è la solidarietà. Del resto, non sembra affatto superfluo affermare che l'interesse, – in termini sia quantitativi, che qualitativi – che il sistema costituzionale riconosce proprio all'area della solidarietà rappresenta la cartina di tornasole del suo porsi come Stato sociale, se non forse la garanzia della cifra democratica dell'ordinamento.

Nella prospettiva disegnata, pertanto, ogni iniziativa che riguarda l'attivazione di un regionalismo differenziato dovrebbe basarsi sui criteri della cooperazione e della coesione sociale, al fine di rendere equivalenti le condizioni di vita tra le diverse componenti dello Stato regionale.

In secondo luogo, va rilevato l'effettiva marginalizzazione del ruolo del Parlamento nel processo di autonomia differenziata, in quanto l'intesa, non essendo trasfusa nel testo di legge⁶⁸, rende chiaro che la procedura supposta dal disegno di legge non consente l'approvazione di modifiche parlamentari ad essa.

La proposta di legge del Governo, infatti, sembra configurare, in buona sostanza, una legge di mera ratifica, al pari delle leggi che approvano le intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, contribuendo a rendere più incerto la sequenza che conduce alla decisione di differenziazione e a favorire sempre maggiormente il fenomeno della *tecnicizzazione* delle scelte politiche.

Quanto, invece, sarebbe preferibile approntare una procedura di indirizzo ad hoc, che permetta al Parlamento un'opportuna istruttoria rispetto a complessi testi come quelli che integrano le intese di cui si parla, coinvolgendo preventivamente anche le Commissioni di merito interessate e la Commissione bicamerale per le questioni regionali⁶⁹. Proprio a proposito di quest'ultima, essa potrebbe raccogliere i pareri delle singole Commissioni per poi preparare un unico parere da presentare a Camera e Senato, che si pronuncerebbero in via definitiva disgiuntamente.

La procedura appena delineata, nonostante si presenti maggiormente complessa rispetto a quella attualmente prevista dai Regolamenti parlamentari per gli atti di indirizzo, appare necessaria per garantire la tangibilità della partecipazione parlamentare ad atti di una complessità così elevata come quella che delinea le intese⁷⁰.

Una ulteriore considerazione va fatta in riferimento al sistema di finanziamento dell'autonomia differenziata che è stato congegnato in modo da porsi in evidente contrasto con l'art. 119 Cost., e, segnatamente, con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse secondo cui le funzioni

⁶⁸ In questo senso, M. Podetta, *Il tentativo di attuazione dell'autonomia differenziata: dal disegno di legge Calderoli alla legge di bilancio per il 2023*, in *Consulta on line*, n. 2/2023, p. 356.

⁶⁹ Sul punto L. Spadaccini, *L'autonomia indifferenziata: considerazioni a margine del disegno di legge Calderoli e delle disposizioni di bilancio per il 2023*, in *federalismi*, n. 10/2023, p. 221.

⁷⁰ G. Piccirilli, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, cit., p. 1 ss.

riservate agli enti locali sono finanziate con tributi propri, compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al territorio regionale, fondi perequativi⁷¹.

Nell'ambito di quanto appena sottolineato, s'incentra la questione dei Lep e di come non appare prioritario per il progetto governativo la preliminare determinazione degli stessi. Il disegno di legge approvato dal Governo il 16 marzo 2023 prevede che il trasferimento delle funzioni potrà essere «effettuato solo dopo la determinazione dei [...] LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard» (art. 4, c. 1), riproducendo nella sostanza la previsione del comma 791, l. n. 197/2022⁷².

Al contrario, la predeterminazione appare uno strumento necessario al fine di ottenere l'*agognata perequazione* e la riduzione del divario economico e sociale tra le Regioni del nord e quelle del sud.

I livelli essenziali delle prestazioni, quindi, dovrebbero costituire una fondamento onde tutti i cittadini possano esigere quei diritti piuttosto che semplicemente essere metro del riparto finanziario, così come sembra alludere l'art. 117, c. 2, lett. m), Cost., che per garantire certi livelli di prestazione con riferimento ai diritti sociali e civili, prevede che la determinazione dei livelli essenziali è rimessa alla competenza legislativa esclusiva statale.

Quarta e ultima considerazione. Il decentramento così come ipotizzato sembra incidere anche sulle autonomie di prossimità, e soprattutto sulle Città Metropolitane, enti locali il cui ruolo, come è stato detto precedentemente, è ancora tutto da definire.

Come è noto l'autonomia, rappresenta un sistema organizzativo nei rapporti tra i differenti livelli di governo che tende ad aumentare l'efficienza amministrativa, attribuendo al livello istituzionale prossimo ai bisogni dell'individuo la titolarità delle funzioni predisposte al soddisfacimento degli stessi. Sotto questo aspetto, l'autonomia contribuisce ad attuare il principio personalistico, delineando un modello istituzionale in base al quale l'amministrazione ha il dovere di creare il benessere della comunità mediante la distribuzione di prestazioni che rispondano ad un notevole livello di qualità.

⁷¹ Cfr. F. Tigano, *Novità e possibilità dell'autonomia differenziata nelle più recenti proposte di riforma*, in *Giustizia insieme*, 9 gennaio 2023.

⁷² *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*: «L'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili [...] ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP)».

Si ha l'impressione, invece, che il modello di regionalismo asimmetrico proposto si scontri proprio con il concetto di autonomia suindicata, peraltro perseguito dalla Costituzione, ingenerando, da una parte, confusione nella distribuzione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo, dall'altra, discriminazioni nelle prestazioni erogate e nell'accesso e nel godimento dei diritti sociali in base alla Regione dove si risiede⁷³.

Tutto ciò potrebbe comportare la riduzione del (già incerto) campo di operatività di funzioni delle Città metropolitane che, limitate in futuro da una legislazione regionale sempre più dettagliata, potrebbe disperdere la vera finalità attribuita loro incentrata allo sviluppo strategico del territorio. Come, per esempio, non evidenziare che la regionalizzazione della sanità mortificherebbe del tutto quella funzione riconosciuta alle Città metropolitane di raccordo tra attività socio-assistenziali sul territorio.

Il processo avviato di regionalismo differenziato non può non essere monitorato che da una regia complessiva che fissi linee predefinite (circa le materie, i tempi, le procedure, le risorse) e che concili la maggiore differenziazione anche con il livello amministrativo locale, in modo che le peculiarità delle diverse realtà territoriali vengono valorizzate nel rispetto del principio di unità e solidarietà nazionale.

A ragionare diversamente, credo che si rischi di mettere in seria discussione l'intero impianto del sistema autonomistico consolidatosi nel nostro sistema costituzionale.

Abstract: Il presente contributo cercherà di analizzare uno degli aspetti più innovativi, e, al contempo, più controversi della riforma del Titolo V della Costituzione, qual è il c.d. regionalismo differenziato, di cui all'art. 116, c. 3, e che il disegno di legge Calderoli (ora Atto Senato n. 615), in cui si indicano le procedure con cui dovrebbe attuarsi l'autonomia differenziata, ne ha riaperto, dopo l'irrimediabile rallentamento dovuto all'emergenza pandemica, il dibattito scientifico. Non mancando, tuttavia, di constatare come il dibattito sull'autonomia differenziata, oltre a incentrarsi sul complesso rapporto tra competenze legislative dello Stato e delle Regioni, non possa non tener conto, nell'ambito di un ragionamento più articolato, anche della centralità strategica degli enti locali minori, e, in particolare, delle Città metropolitane, quest'ultime ancora alla ricerca di un loro definitivo ruolo politico-amministrativo.

⁷³ Si veda M. Belletti, *La dimensione regionale e locale dei diritti*, in *Diritti e doveri*, Torino, p. 762 ss.

Abstract: This contribution will try to analyze one of the most innovative and, at the same time, most controversial aspects of the reform of Title V of the Constitution, which is the so-called differentiated regionalism, pursuant to art. 116, paragraph 3, and that the Calderoli bill (now Senate Act n. 615), which indicates the procedures with which differentiated autonomy should be implemented, has rekindled it, after the irremediable slowdown due to the pandemic emergency the scientific debate. Not failing, however, to note how the debate on differentiated autonomy, in addition to focusing on the complex relationship between the legislative competences of the State and the Regions, cannot fail to take into account, in the context of a more articulated reasoning, also the strategic centrality of minor local authorities, and, in particular, of the metropolitan cities, the latter still looking for their definitive political-administrative role.

Parole chiave: Costituzione – autonomia differenziata – processi decisionali – livelli essenziali prestazioni – Città metropolitane.

Key words: Constitution – differentiated autonomy – decision making processes – performances levels – metropolitan cities.