

## REGIONALISMO DIFFERENZIATO E INCOSTITUZIONALITÀ DIFFUSE\*

di Alberto Lucarelli\*\*

**Sommario.** 1. Principio di autonomia e procedimento politico-legislativo. – 2. La deroga al regime delle competenze e la garanzia dell'unità. – 3. Dalla deroga alla configurazione di un nuovo modello costituzionale. – 4. Le nuove bozze di intesa Stato-Regioni: le c.d. pre-intese e le anomalie del processo politico-legislativo. – 5. La legge di approvazione delle intese ed il rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost. – 6. Le bozze di intesa Stato-Regioni e l'assenza degli aspetti di natura finanziaria. – 7. Il ruolo del Parlamento nel processo di approvazione delle intese. – 8. Alcune criticità nei contenuti delle bozze delle intese Stato-Regioni. – 9. La legge di approvazione delle intese e maggioranza assoluta: il ruolo nevralgico ed imprescindibile del Parlamento. 10. Il finanziamento delle materie regionali ed i rischi "incostituzionali" di sperequazione.

2

### 1. Principio di autonomia e procedimento politico-legislativo.

Come è noto, l'art. 116, comma 3, Cost. introduce un procedimento normativo atipico, fondato su più fasi:

- a. attività consultiva delle realtà locali<sup>1</sup>;
- b. intesa Stato-Regioni;
- c. legge del Parlamento approvata a maggioranza assoluta.

Nell'ambito del sistema delle fonti, detta legge si definisce tecnicamente atipica, essa non segue il procedimento ordinario di cui all'art. 72 Cost., per cui qualunque modifica, anche parziale, della legge deve avvenire ripercorrendo il medesimo *iter* procedurale. Tale legge presenta una resistenza passiva rinforzata o potenziata, poiché non può essere soggetta a referendum abrogativo di cui all'art. 75, comma 2, Cost., come affermato ormai da giurisprudenza costituzionale consolidata fin dalla sentenza n. 16/1968, in quanto, come si è detto, la legge che intendesse derogarla successivamente dovrà ripercorrere lo stesso *iter* procedurale<sup>2</sup>.

---

\* Audizione del 12 giugno 2019. Autonomia finanziaria delle Regioni ed attuazione dell'art. 116, comma 3 della Costituzione. Commissione Bicamerale Federalismo Fiscale Parlamento della Repubblica Italiana.

\*\* Professore Ordinario di Diritto costituzionale – Università degli studi di Napoli Federico II.

<sup>1</sup> Sulle forme di consultazione si veda F. Salmoni, *Forme e condizioni particolari di autonomia per le Regioni ordinarie e nuove forme di specialità*, in A. Ferrara, G.M. Salerno (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003, p. 327.

<sup>2</sup> Per un'analisi del regionalismo differenziato alla luce delle teorie della Costituzione e delle fonti del diritto si veda A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1, 2007.

Poiché il procedimento è molto complesso dovendosi, in caso di modifica, ripartire dai territori (i comuni, seppur in via consultiva), ridiscutere l'intesa e ritornare in Parlamento per ottenere, a maggioranza assoluta, il consenso parlamentare, nella sostanza, si tratterebbe di un processo legislativo di differenziazione, di fatto, irreversibile.

Già questo dato, che rende in sé critico il meccanismo di cui all'art. 116, comma 3, Cost., va considerato attentamente, poiché blinda in un procedimento piuttosto rigido, 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 territori. Le esigenze che spingono oggi alla differenziazione potrebbero, nel prossimo futuro, venir meno.

Com'è noto, tale legge sarebbe finalizzata a consentire alle Regioni di ottenere "altre forme e condizioni particolari di autonomia". Il richiamo dell'art. 116, comma 3 Cost. è formalmente al principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost. che, nella sua interpretazione più autentica e profonda, si rivolge agli enti periferici territoriali, ancor più oggi, con una geografia del potere locale così articolata dopo l'entrata in vigore delle città metropolitane (art. 114 Cost.).

L'istituzione delle città metropolitane, i loro percorsi statutari, poggiano proprio su esigenze di autonomia, peculiarità e differenziazione e, a differenza delle Regioni, articolano la propria azione sul piano amministrativo e gestionale. Esse hanno quali obiettivi primari una *governance* del territorio e dei servizi pubblici più efficiente, non occupando tuttavia ambiti inerenti all'indirizzo politico legislativo.

Insomma, il principio autonomistico, nella sua interpretazione più autentica, risulterebbe funzionale ad un maggior decentramento di natura locale ed amministrativa e quindi ad una maggiore partecipazione dei cittadini alla cosa pubblica, anche in ossequio alla tradizione storica del nostro Paese ed alla sua struttura geomorfologica.

Tra l'altro, va ricordato, che la Regione veniva adottata dai Costituenti, trasformando la categoria in una convenzione terminologica, in ossequio all'uso comune di un lemma introdotto arbitrariamente nel 1912 per sostituire l'originaria dicitura "comportamenti statistici", sulla cui base Pietro Maestri aveva organizzato, subito dopo l'unità, gli aggregati territoriali di censimento. Tale formula era così ribadita quando le Regioni nel 1970 venivano attuate. L'equivoco tra compartimenti statistici e Regioni costituzionali non trova eco negli ambienti decisionali. Le Regioni del 1970 non sono che gli antichi comparti

censuari della statistica regia, rivestiti di funzioni cui sono inadeguati. Inadeguatezza che si amplierebbe con ipotesi di ulteriori autonomia e trasferimento di materie e funzioni, ancor più se di natura legislativa<sup>3</sup>.

Il concetto di autonomia e decentramento sarebbe servente a rafforzare altre dimensioni della democrazia, quali la democrazia partecipativa e la democrazia di prossimità, ma non certo la differenziazione, ancor più se di natura legislativa. Occorre, in tal senso, riprendere il pensiero magistrale di Carlo Esposito che intendeva l'autonomia quale strumento per consentire ai cittadini di "partecipare attivamente alla vita degli enti territoriali. L'ancoraggio del principio autonomistico su quello democratico è dunque diretto a favore dell'ampliamento delle possibilità di partecipazione alla vita pubblica. In questo senso le autonomie locali incidono profondamente sulla struttura interiore dello Stato in quanto rappresentano per i cittadini l'esercizio, espressione, modo d'essere, garanzia di democrazia e di libertà"<sup>4</sup>. L'autonomia stimola e valorizza l'azione e la partecipazione dei cittadini, anche in relazione al principio personalista, e consente sul piano dell'azione amministrativa di collegarsi altresì al principio di eguaglianza sostanziale, ovvero sprigionare energie ed obiettivi diversi dai territori, anche e soprattutto in relazione alla loro condizione socio-economica e territoriale, ma sempre in un quadro unitario.

Quindi l'iter politico-legislativo, di cui all'art. 116, comma 3 Cost., dovrebbe essere finalizzato ad ampliare la sfera di autonomia e del decentramento amministrativo, piuttosto che incidere sul regime delle competenze di cui all'art. 117, comma 3 Cost.. Viceversa, le attuali intese sembrano avere tra i loro obiettivi il trasferimento di determinate materie (e non di funzioni amministrative) *de facto* e *de iure* dalla competenza legislativa concorrente alla competenza legislativa residuale.

---

<sup>3</sup> P. Bonora, *Dall'approvazione del Titolo V al "nuovo federalismo" una regionalizzazione mancata*, in L. Gambi e F. Merloni (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, 1995, pp. 35 ss. e L. Gambi, *Considerazioni geopolitiche da un istruttivo caso di studio*, in *La risorsa fiume. Il bacino idrografico come unità di analisi economico-ecologica*, Ancona, 1983, pp. 86-92.

<sup>4</sup> C. Esposito, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 82. S. Staiano, *Art. 5 Costituzione italiana*, Roma, 2017, p. 39 evidenzia come le vicende dell'autonomia, il suo grado di sviluppo e la sua regressione segnano le sorti non solo del "tipo" di Stato, intesa nei suoi aspetti di organizzazione e distribuzione dei poteri tra centro e periferia, ma anche della forma di Stato, nell'accezione del rapporto tra autorità e libertà. Il tema dell'autonomia coinvolge direttamente le questioni riconducibili alla sovranità ed al suo esercizio. In questo senso G. Berti, *Art. 5*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, p. 286.

## 2. La deroga al regime delle competenze e la garanzia dell'unità.

È stato osservato che l'art. 116, comma 3 Cost., concepisce "l'attribuzione di forme di autonomia regionale nelle materie statali esclusive, come una eccezionale deroga specificamente prevista, lasciando supporre che al contrario il legislatore ordinario non potrebbe, in generale, assegnare poteri legislativi alle Regioni". E che dunque "in questi termini il carattere esclusivamente statale della legislazione nelle materie dell'art. 117, comma 2 Cost., sarebbe non solo un limite della competenza regionale, ma della stessa competenza del legislatore statale ordinario, che non potrebbe devolverne parte alcuna al legislatore regionale se non, quanto a ulteriori forme di autonomia, nelle materie di cui all'art. 116, comma 3 Cost. (e solo a maggioranza assoluta)<sup>5</sup>.

Tuttavia, si ritiene che il processo non sia indenne dal rischio che la garanzia dell'unità, sia nelle materie di competenza concorrente, sia in quelle di competenza esclusiva statale verrebbe di un tratto *spazzata via!*

In merito ci si pone i seguenti quesiti: può una legge, ancorché rinforzata ed atipica, modificare il regime delle competenze di cui all'art. 117 Cost.? Può di fatto, utilizzando l'istituto della deroga, svuotare le competenze concorrenti, così come immaginate nella formulazione ex art. 117, comma 3 Cost., ed azzerare il ruolo e le funzioni dei principi fondamentali? È possibile trasferire, con legge ordinaria, alle Regioni, la competenza legislativa esclusiva su materie direttamente riconducibili alla tutela dei diritti fondamentali quale la scuola, la sanità, i beni culturali, i porti, gli aeroporti, le ferrovie, le strade, le autostrade, la tutela e la sicurezza del lavoro, l'ambiente? Tutte materie che risultano oggetto delle intese tra Stato e Regioni.

Si tratta di una deroga al regime delle competenze. L'art. 116, comma 3 Cost., attraverso la legge rinforzata, autorizza le Regioni ad intervenire, a prescindere da qualsivoglia intervento legislativo statale, su materie, normalmente, caratterizzate da una forte tratto di unitarietà. Ciò impedirebbe allo Stato (*rectius* Parlamento) di dettare principi fondamentali e di formulare politiche nazionali sulle materie concorrenti. Questa sottrazione di potere al Parlamento si realizzerebbe anche in alcune materie statali esclusive, impedendo allo Stato di assicurarne il grado necessario di unitarietà.

---

<sup>5</sup> G. Falcon, *Il regionalismo differenziato alla prova. Diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 4, 2017, p. 626

### 3. Dalla deroga alla configurazione di un nuovo modello costituzionale.

L'art. 116, comma 3 Cost. (fonte sulla produzione), disciplina il procedimento per l'approvazione della legge ad autonomia negoziata; si tratta di atto-fonte dell'ordinamento costituzionale, capace di derogare, seppur *limitatamente*, gli ambiti materiali previsti dalla Costituzione in merito alla ripartizione delle competenze<sup>6</sup>. Si è in presenza di una norma di rango ordinario che, sulla base di quanto previsto dalla sua fonte produzione (art. 116, comma 3 Cost.), deroga previsioni costituzionali.

La deroga a previsioni costituzionali è ammessa in casi puntuali, allorquando la norma derogata possa considerarsi "prescrizione cedevole" per espressa previsione costituzionale<sup>7</sup>. Si è in presenza del c.d. fenomeno della *decostituzionalizzazione* formale, caratterizzato da casi in cui una fonte subordinata risulti legittimata, dalla stessa fonte costituzionale, a derogare al quadro previsto dalla Costituzione o da leggi costituzionali. La *ratio* di ciò andrebbe rinvenuto nel rafforzamento e nella maggiore realizzazione dei valori costituzionali in materia di autonomia regionale. In realtà, il processo in atto, così come si evince dall'analisi delle intese in corso, agendo come un vero e proprio processo di devoluzione di materie, andrebbe ad incidere sui principi fondativi della Repubblica che regolano il funzionamento della forma di Stato, del tipo di Stato e della forma di Governo. Insomma, si andrebbe a delineare un modello alternativo a quello espresso dalla nostra Costituzione che, alterando gli elementi fondativi della Repubblica, non si limiterebbe a rappresentare una deroga di natura puntuale e circoscritta.

Si realizza uno svilimento del ruolo del Parlamento e della sua legittimazione. La deroga andrebbe ben oltre il regime delle competenze di cui all'art. 117 Cost.. L'autorizzata *decostituzionalizzazione* dell'art. 117 Cost., o meglio di parti di esso, non legittima la trasformazione di una legge ad autonomia negoziata in una fonte di rango costituzionale in quanto, a differenza degli statuti speciali, la stessa gode di una capacità normativa

<sup>6</sup> M. Cecchetti, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in *federalismi.it*, 13 dicembre 2002, A. Napolitano, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *federalismi.it*, pp. 3 ss.

<sup>7</sup> A. Morrone, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 148; A. Napolitano, *Regionalismo differenziato*, cit., pp. 4 ss.

rinforzata, inidonea a disporre deroghe a previsioni costituzionali, diverse da quelle previste dallo stesso art. 116 comma 3 Cost.<sup>8</sup>

La forma di Stato (*rectius* tipo di Stato), così come pensata ed elaborata dai nostri Costituenti è, come è noto, basata sul principio di unità ed invisibilità, è quindi una forma di Stato unitaria, che, con l'attuazione del processo in corso, rischia di trasformarsi in uno Stato federale (o confederale secondo alcuni) attraverso una legge ordinaria<sup>9</sup>.

Inoltre, tale *iter* procedurale-legislativo, laddove interpretasse altre forme e condizioni particolari di autonomia, come al momento sembra, quali trasferimento *in blocco* di competenze legislative da concorrenti (ma anche esclusive dello Stato) a residuali, svilirebbe il principio di rappresentanza di cui all'art 1 della Cost.

Come è noto, tale principio affida al popolo italiano la titolarità della sovranità popolare e non a singoli popoli regionali (nozione tra l'altro censurata dalla corte costituzionale<sup>10</sup>). Alcuni consigli regionali diventerebbero il vero fulcro della determinazione ed attuazione dell'indirizzo politico del Paese. Al Parlamento nazionale, espressione della sovranità popolare, di cui all'art. 1 Cost. e quindi all'unico organo costituzionale dotato di un'investitura e legittimazione popolare, resterebbero, rispetto alle Regioni "differenziate" competenze attinenti, come avviene negli Stati federali, alla parte più intima della sovranità. Il cuore delle discipline economiche e sociali *passerebbe* alle Regioni, si concretizzerebbe una sorta di *regionalizzazione* dello Stato sociale che, per sua definizione garantisce l'unità e lo *status* di cittadinanza, ad eguali condizioni, su tutto il territorio nazionale.

Al popolo italiano, che esercita la sovranità, *soprattutto*, attraverso la rappresentanza, ma anche attraverso altre forme di democrazia (diretta, partecipativa), verrebbe sottratto quello che si chiama l'indirizzo politico originario, esercitato, innanzitutto, attraverso il voto, ma in senso più ampio attraverso tutte le forme democratiche di partecipazione. Il popolo italiano andrebbe a votare, in contrasto con l'art. 1 Cost., per un Parlamento svuotato di poteri. Come potrebbe un Parlamento votare a favore di una legge che lo svuota di competenze legislative in settori nodali della legislazione e dell'indirizzo politico,

<sup>8</sup> A. Morrone, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 148.

<sup>9</sup> Sul rilancio dello Stato regionale attraverso il regionalismo differenziato, F. Cortese, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola e eccezione*, in *Le Regioni*, 4, 2017.

<sup>10</sup> Si vedano le sentenze della corte cost. nn. 106/2002 e 365/2007 che molti argomenti hanno speso per sostenere che le Regioni sono enti *autonomi* e non *sovrani* e che, di conseguenza, le loro assemblee legislative non sono assolutamente comparabili al Parlamento nazionale.

incidendo dunque anche sulla forma di Governo parlamentare monista così come consegnataci dalla Costituzione<sup>11</sup>?

#### 4. Le nuove bozze di intesa Stato-Regioni: le c.d. pre-intese e le anomalie del processo politico-legislativo.

Nelle nuove bozze di intese Stato-Regioni vi è una sostanziale richiesta di passaggio di tutte le materie ex art. 117 comma 3 Cost., alle competenze regionali. Il Parlamento italiano resterebbe così titolare, come si è detto, soltanto delle materie oggetto di competenza legislativa esclusiva, o di parte di esse poiché, ad esempio, il Veneto e la Lombardia hanno chiesto che vengano trasferite anche tutte le competenze esclusive statali previste nell'art. 116, comma 3, Cost., come l'organizzazione della giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Ora, in linea di principio, tale processo politico non sembrerebbe andare incontro ad una logica di differenziazione, stante piuttosto l'impressione che si tratterebbe di un *iter* di devoluzione di materie.

Dall'esame dei testi, sembrerebbe che la legge del Parlamento non approvi le intese (così come disposto dall'art. 116, comma 3 Cost), ma le pre-intese, quindi l'organo legislativo conserverebbe poteri di emendabilità su testi vuoti, dal punto di vista dell'efficacia, ma soprattutto privi dell'impegno finanziario e dei calcoli perequativi. Le vere intese, quelle che determinano i livelli essenziali di assistenza (lea) ed i livelli essenziali di prestazioni (lep), i costi ed i fabbisogni standard, cioè gli accordi che determinano la reale ed effettiva tutela dei diritti fondamentali<sup>12</sup>, saranno calcolati in un successivo atto normativo di rango

<sup>11</sup> A. Lucarelli, *Potere regolamentare. Il regolamento indipendente tra modelli istituzionali e sistema delle fonti nell'evoluzione della dottrina pubblicistica*, Padova, 1995, *passim*.

<sup>12</sup> M. Luciani, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Pol. Dir.*, 2002, p. 345, sostiene che i diritti fondamentali, a prescindere dai livelli essenziali non possano subire in alcun modo discriminazioni attraverso politiche territoriali regionali. In sostanza si può parlare di livelli essenziali soltanto se i diritti fondamentali vengono garantiti in egual modo su tutto il territorio nazionale. Sul punto sia consentito rinviare a A. Lucarelli, *Percorsi del regionalismo italiano*, Milano, 2004, *passim*. In contrasto, la giurisprudenza della corte costituzionale, che sottolinea come i livelli essenziali non possano essere confusi con i diritti fondamentali, in quanto idonei ad indicare il nucleo di prestazioni, relative a diritti, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale grazie ad una normativa statale. Si veda corte costituzionale 26 giugno 2002, n. 282, in *Le Regioni*, 2002, p.1444. Nello specifico, i giudici hanno evidenziato come "la lettera m) dell'articolo 117 Cost. ha individuato una competenza del

sub-secondario, quale il decreto del presidente del consiglio dei ministri (dpcm), in base alle determinazioni di commissioni paritetiche ministero-Regione<sup>13</sup>. Una procedura che, nelle mani degli esecutivi regionali e statali, sarebbe in palese violazione dell'art. 116, comma 3 Cost., che prevede l'approvazione definitiva con atto legislativo.

### 5. La legge di approvazione delle intese ed il rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost.

9

L'art. 116, comma 3, Cost. dispone che la legge di approvazione delle intese debba essere approvata nel rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost.<sup>14</sup>, in base ai quali, tra l'altro, a seguito della legge cost. n. 1 del 2012, si parla di:

- a. fondi perequativi;
- b. finanziamento integrale di funzioni pubbliche a Regioni ed enti locali;
- c. coesione e solidarietà sociale, per rimuovere squilibri economici per favorire effettivo esercizio dei diritti della persona.

Poste le criticità di attuazione dell'art. 116 Cost., laddove, come sta avvenendo, sia interpretato ed attuato quale trasferimento di materie legislative dalla competenza concorrente a quella residuale delle Regioni, vediamo ora, sulla base dei principi e procedure di cui alla disposizione costituzionale, quali sono i *paletti* nell'ambito dei quali si devono muovere le intese tra esecutivo regionale ed esecutivo statale<sup>15</sup>. *Paletti* che, ovviamente, hanno una priorità, ovvero che le persone stanziate nei territori "deboli" non possano essere private del godimento dei livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) e che le stesse "debbano essere garantite su tutto il territorio nazionale"<sup>16</sup>.

In tal senso, elemento di garanzia della conformità a Costituzione delle diverse attuazioni dell'art. 116 Cost., comma 3, pur con i seri dubbi e perplessità poste, sarebbe rappresentato

---

legislatore idonea ad investire tutte le materie rispetto alle quali lo Stato deve porre le norme per assicurare a tutti il godimento di prestazioni garantite come contenuto essenziale di tali diritti".

<sup>13</sup> D. Mone, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, 1, 2019, pp. 271 ss.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 266.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 269.



dal rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost.

Questo significa che l'intesa, come immaginata dal dettato costituzionale, escluderebbe pre-intese e che il Parlamento, anche con potere di emendabilità, debba essere messo in condizione di esprimere il suo indirizzo, principalmente conoscendo il criterio di calcolo di costi e fabbisogni standard che di fatto incideranno sulla garanzia di lea e lep e sulla perequazione di cui all'art. 119 Cost.<sup>17</sup>.

In particolare, ogni intesa che implichi il trasferimento di risorse a favore di Regioni ricche, con conseguente impossibilità dello Stato di garantire la perequazione a favore di quelle povere, sarebbe incostituzionale<sup>18</sup>. In caso di approvazione da parte del Parlamento di una suddetta intesa, si sposterebbe sulla corte costituzionale il peso di riscrivere il c.d. regionalismo differenziato, e ancor prima, ovviamente, sul presidente della Repubblica.

Il presidente della Repubblica, quale organo di garanzia, deve essere messo in condizioni di esercitare il potere di veto, in presenza di una legge che presenti seri dubbi di costituzionalità. Ecco perché, assegnare ad un successivo atto amministrativo del Governo il potere di emanazione dell'intesa costituirebbe una ulteriore violazione delle garanzie costituzionali.

## **6. Le bozze di intesa Stato-Regioni e l'assenza degli aspetti di natura finanziaria.**

Nelle intese stipulate il 25 febbraio 2019, la determinazione concreta degli aspetti finanziari e tecnici, rilevanti sul piano politico in quanto, ai sensi dell'art. 119 Cost., commi 1-3, incidenti sulla perequazione e sulla capacità di copertura di lep e lea, viene rinviata a successive intese che, approvate con atti amministrativi dell'esecutivo, sottrarranno qualsivoglia potere al Parlamento. Ciò si pone in contrasto con l'art. 116, comma 3, Cost., che dispone, ed è bene ribadirlo, che il Parlamento approvi a maggioranza assoluta le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"<sup>19</sup>.

Tali aspetti, secondo le ultime bozze, saranno determinati con successivo dpcm,

---

<sup>17</sup> Ibidem, p. 276.

<sup>18</sup> Ibidem, p. 276.

<sup>19</sup> Ibidem, p. 274.

calpestando sia il ruolo del Parlamento, che quello del presidente della Repubblica, trattandosi di fonte sub-secondaria e come tale non emanata con dpr<sup>20</sup>.

Il procedimento così, in contrasto con l'art. 116, comma 3 Cost., è sostanzialmente rimesso alla discrezionalità degli esecutivi, nazionali e regionali, in quanto, mancando nelle intese raggiunte riferimenti ai costi standard (criticità che permane nelle più recenti intese del 25 febbraio 2019), la decisione sostanziale, come si è detto, avverrà soltanto nella seconda fase. Questo va dunque impedito e gli organi che devono denunciare tali illegittimità sono *in primis* i presidenti della camera e del senato, i presidenti delle commissioni parlamentari competenti, oltre ovviamente il capo dello Stato.

### 7. Il ruolo del Parlamento nel processo di approvazione delle intese.

In dottrina<sup>21</sup>, qualcuno ha ventilato l'ipotesi che il Parlamento, così come avviene per l'art. 8 Cost., dovrebbe semplicemente ratificare l'intesa intervenuta tra gli esecutivi.

Noi riteniamo che la *ratio* dell'intesa di cui all'art. 116, comma 3, Cost., appare, invece, assolutamente lontana da quella di cui all'art. 8 Cost. e ben più vicina a quella di cui all'art. 123 Cost., nella formulazione originale, sulla cui base, com'è noto, furono elaborati gli Statuti regionali ordinari con un ruolo sostanziale del Parlamento, non previsto né in Costituzione né a livello legislativo<sup>22</sup>. Attraverso trattative informali tra Regioni e commissione affari costituzionali del senato, il Parlamento riuscì, infatti, ad incidere in maniera sostanziale sul loro contenuto.

### 8. Alcune criticità nei contenuti delle bozze delle intese Stato-Regioni.

Come si è detto, attualmente si possono leggere, sulla pagina *web* del dipartimento affari regionali della presidenza del consiglio, tre bozze di intesa dal contenuto sostanzialmente

<sup>20</sup> M. Villone, *Italia, divisa e diseguale*, Napoli, 2019, *passim*.

<sup>21</sup> A. D'Atena e S. Mangiameli nelle rispettive *audizioni* tenute dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Documento conclusivo approvato*, pp. 8-9; 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, p. 51.

<sup>22</sup> D. Mone, *Autonomia differenziata*, pp. 277-279.

identico (tranne, forse, che per le materie richieste), siglate il 25 febbraio 2019 tra i rispettivi governatori regionali e il presidente del consiglio. In esse si parla di una “parte generale”, e sembrerebbe che una parte speciale sarà licenziata in seguito e conterrà un dettaglio delle competenze domandate.

L’art. 3 di ciascuna intesa prevede l’istituzione, ad opera di un dpcm, di una Commissione paritetica Stato-Regioni composta da 9 membri nominati dal ministro per gli affari regionali e le autonomie, su indicazione dei ministeri competenti e 9 membri nominati dalle rispettive giunte regionali. Questi dpcm, «in quanto atti amministrativi generali, sfuggono al sindacato della Corte, almeno nella forma del giudizio in via d’azione, residuando forse la possibilità che essi siano soggetti al conflitto di attribuzioni intersoggettivo: in questo caso, avremmo comunque una forma di *decostituzionalizzazione* del parametro, atteso che le competenze in concreto trasferite trovano la propria fonte nella legge adottata sulla base dell’intesa e solo indirettamente in Costituzione; inoltre, bisognerebbe capire chi avrebbe interesse a ricorrere, nel caso di specie»<sup>23</sup>.

Inoltre, evocando il principio di leale cooperazione, all’ultimo comma, l’art. 7 prevede che «le leggi regionali di attuazione della presente intesa, siano comunicate al ministro per gli affari regionali e le autonomie, prima dell’approvazione definitiva da parte del consiglio regionale». In tal senso, pare che più che parlare di leale cooperazione, la logica che anima la disposizione sembra essere la stessa del controllo preventivo di legittimità costituzionale, secondo lo schema dell’articolo 127 Cost. precedente alla riforma costituzionale del 2001, in linea con alcune prassi recenti nei rapporti tra leggi statali e regionali volte a ridurre il contenzioso costituzionale e a incidere preventivamente sul contenuto delle leggi regionali. Anzi, peggio: parlando di una *approvazione definitiva* da parte del consiglio regionale l’art. 7 sembra postulare una *approvazione provvisoria* del consiglio regionale sulle *leggi regionali* – non sulle delibere legislative di cui al “vecchio” art. 127 Cost. – di attuazione dell’intesa. Un procedimento di formazione “bifasico” delle leggi regionali, di legittimità costituzionale perlomeno dubbia<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Così S. Parisi, *Indipendenza, specialità e asimmetria: requiem per il regionalismo collaborativo?*, in corso di pubblicazione in S. Prisco, F. Abbondante e S. Parisi ( a cura di) *Ritornano le piccole patrie? Autodeterminazione territoriale, secessione, referendum*, Napoli Editoriale Scientifica.

<sup>24</sup> Ibidem.

### 9. Legge di approvazione delle intese e maggioranza assoluta: il ruolo nevralgico ed imprescindibile del Parlamento.

La garanzia dell'interesse generale e del perseguimento di ampie istanze regionaliste, si realizza, anche, attraverso il riconoscimento alla legge del Parlamento, approvata a maggioranza assoluta, di un ruolo centrale nel procedimento. In questo senso, va letta la previsione che impone l'approvazione del testo da parte delle camere a maggioranza assoluta dei componenti, evitando che sia espressione di un indirizzo politico di maggioranza<sup>25</sup>. La previsione della maggioranza assoluta escluderebbe la possibilità di procedere attraverso delegazione legislativa. Ciò risulta coerente con il riconoscimento di un ruolo decisivo al Parlamento su una materia così rilevante e condizionante, quale la tenuta unitaria del Paese e la conseguente necessità, a tal fine, di non lasciare la medesima nella disponibilità del Governo, tra l'altro soggetto di parte statale nella conclusione dell'intesa<sup>26</sup>. Pertanto, come si è detto *supra*, sarebbe molto grave consentire *a valle* della legge di approvazione un intervento con la fonte del dpcm. È quella parlamentare, pur con tutti i dubbi innanzi evidenziati, la sede in cui riconoscere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni in senso cooperativo e solidaristico piuttosto che competitivo. La sede in cui far valere i principi costituzionali ed impedire derive *devoluzioniste*. Il Parlamento, nella fase di approvazione della legge di autonomia differenziata, ove ritenga il contenuto dell'intesa non conforme al principio unitario, ma in senso più ampio ai principi fondativi della Carta costituzionale, potrà (*rectius* dovrà) respingere la legge ex art. 116 Cost. comma 3<sup>27</sup>. Il procedimento di cui all'art. 116, comma 3 Cost., considerato a struttura complessa, in quanto l'intesa e la delibera del Parlamento sono da ritenersi elementi costitutivi della legge di autonomia negoziata, ha quale conseguenza che il Parlamento conservi la titolarità di emendare il testo, anche in maniera sostanziale, potendo richiedere la revisione dell'intesa sulla base di motivate indicazioni, anche quelle tese ad evidenziare l'illegittimità costituzionale del testo stesso<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Tuttavia, a questo punto, il problema si sposta sul modo in cui le Camere sono formate e, dunque, sulla garanzia apprestata dalla legislazione elettorale volta a preservare un ruolo attivo delle opposizioni.

<sup>26</sup> D. Mone, *Autonomia differenziata*, cit., p.279.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> A. Morrone, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 170. *Contra* si veda R. Dickmann, *La delibera del Consiglio dei ministri di avviare o meno le trattative finalizzate ad un'intesa di cui all'art. 8, terzo comma cost è un atto insindacabile in sede giurisdizionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) 21 marzo 2016.

## 10. Il finanziamento delle materie regionali ed i rischi “incostituzionali” di sperequazione.

In sostanza, non bisogna nascondere un dato di fatto: con la richiesta di maggiori competenze, emerge la necessità di risorse aggiuntive per finanziare un nucleo di materie regionali più ampio ed articolato. L’attuazione dell’art. 116, comma 3 Cost. comporta certamente, in connessione con le maggiori responsabilità, maggiori risorse, secondo un nesso ragionevole e verificabile<sup>29</sup>. È naturale che questo implichi «l’accentuazione della diseguaglianza *tra le Regioni*, e che la diseguaglianza tra le Regioni comporta inevitabilmente anche una misura di diseguaglianza tra i cittadini, alcuni dei quali si “autogovernano” più di altri: deve però trattarsi, per essere costituzionalmente accettabile, di una disuguaglianza *negli strumenti* per la realizzazione di un obiettivo “della Repubblica” che rimane pur sempre quello dell’uguaglianza sostanziale tra le persone, a prescindere dalla collocazione o appartenenza territoriale»<sup>30</sup>.

Quello dei finanziamenti aggiuntivi a Regioni già prospere è argomento decisivo per negare cittadinanza all’autonomia differenziata e per *bocciare*, da parte del Parlamento, intese che vadano in questa direzione<sup>31</sup>. A questo argomento, si aggiunga la circostanza secondo cui «la stessa formulazione dell’art. 116, comma 3 Cost. ha in sé delle contraddizioni legate alla possibilità di trasferire ambiti materiali che, per loro natura, non si presterebbero a una frammentazione e, dunque, a un trattamento differenziato a seconda delle Regioni. La vocazione unitaria di determinate competenze non dovrebbe essere frustrata da una atomizzazione delle stesse, pena il trattamento differenziato dei cittadini che sarebbero pregiudicati nel godimento di diritti e prestazioni per il solo fatto di risiedere in una Regione anziché in un’altra»<sup>32</sup>.

Il Parlamento, laddove non condivide il merito dell’intesa, avrà il diritto di chiedere al

<sup>29</sup> In tal senso G. Falcon, *Il regionalismo differenziato alla prova*, cit., spec. p. 631.

<sup>30</sup> Ibidem, p. 634.

<sup>31</sup> S. Parisi, *Indipendenza, specialità e asimmetria* cit., 24 del paper.

<sup>32</sup> Ibidem.

Governo la rinegoziazione delle condizioni alla base della medesima<sup>33</sup>.

E questa eventualità non è affatto remota, nella misura in cui è difficile immaginare «il trasferimento di intere macromaterie come le *norme generali sull'istruzione* e il *coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario* alla Regione Veneto»<sup>34</sup> poiché «la vocazione intrinsecamente *unitaria* di queste materie, non sopporterebbe una frazionabilità delle stesse, né un regime di differenziazione interno, tale da creare sperequazioni tra cittadini residenti in Regioni diverse, in palese violazione con l'art. 3 Cost.»<sup>35</sup>.

Le maggiori competenze saranno, ovviamente, finanziate attraverso il trattenimento di quote del gettito dei tributi: in tal modo, le Regioni richiedenti godranno di risorse pubbliche superiori rispetto a quelle attualmente versate dallo Stato conquistando una fetta più consistente di residuo fiscale.

In tempi di crisi economica come quella attuale ciò implica lo spostamento di maggiori risorse a loro favore, «conseguentemente riducendole per i cittadini delle altre Regioni italiane a statuto ordinario. Configurando così una vera e propria “secessione dei ricchi”: le Regioni a più alto reddito trattengono una parte maggiore delle 25 tasse raccolte nel proprio territorio, sottraendola alla fiscalità nazionale»<sup>36</sup>. Si sarebbe in presenza di un «regime che consolida e rende irrecuperabile la divaricazione rispetto al Paese debole, ed è di certo non estensibile a tutte le Regioni, o anche solo alcune. Se venisse esteso, diventerebbe o di fatto impraticabile, o comunque insostenibile per la finanza pubblica, determinando una dilatazione irriducibile delle diseguaglianze territoriali e sociali»<sup>37</sup>.

Una delle conseguenze di tale processo sarà l'impossibilità da parte delle Regioni del Sud di poter continuare a gestire beni e servizi pubblici, aprendo di fatto *la strada* a nuove

<sup>33</sup> Così sostiene R. Bin, *La “secessione dei ricchi” è una fake news*, in *la Costituzione.info*, 16 febbraio 2019, p. 2., recuperando, in tal modo, un ruolo attivo del Parlamento se non altro nella fase di recepimento dell'intesa.

<sup>34</sup> Come previsto dall'intesa con la Regione Veneto siglata il 25 febbraio 2019.

<sup>35</sup> S. Parisi, *Indipendenza*, cit. p. 27

<sup>36</sup> Cfr. G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, disponibile interamente *online free access* su <https://www.laterza.it/downloads/9788858136430.pdf>, pp. 24 ss.

A proposito delle gravi criticità relative al profilo finanziario, si leggano le considerazioni formulate già tempo addietro da O. Chessa, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, 14, 2017 p. 24.

<sup>37</sup> È quanto afferma M. Villone, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli 2019, p. 59.

Sul labile confine tra autonomia differenziata e rischio di diseguaglianze E. Catelani, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116, comma 3 Cost., profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio delle fonti*, 2, 2018.

privatizzazioni. L'art. 116, comma 3 Cost., come si è visto, in quanto tale, è una norma asimmetrica e dissonante rispetto ai principi della Repubblica e allo stesso regime delle competenze, così come operante all'interno della nostra forma di Stato e di Governo. Ancor più pericolosa potrà esserne la sua attuazione, determinando un vero e proprio processo di devoluzione di materie, ponendo in essere meccanismi di politica normativa, tesi a svilire le garanzie che, pur sempre, la Costituzione riconosce al Parlamento ed al presidente della Repubblica.

**Abstract:** L'articolo ha ad oggetto il regionalismo differenziato che trova la sua base giuridica nell'art. 116, comma 3 Cost. L'A. articola il suo ragionamento partendo dalla compatibilità del procedimento legislativo previsto dalla Costituzione con i principi di unità ed indivisibilità della Repubblica, evidenziando come tale processo, oltre a costituire una deroga al regime delle competenze tra Stato e Regione, possa incidere sulla forma di Stato e soprattutto sul rispetto dei principi di eguaglianza e solidarietà. Si tratterebbe, nella sostanza, di un processo irreversibile, che svilisce il ruolo del Parlamento, della Corte costituzionale e del presidente della Repubblica, in quanto posto in essere dagli esecutivi statali e regionali ed approvato definitivamente, come emerge dalle ultime bozze di intesa con dpcm. Inoltre, preoccupazioni sono espresse rispetto al contenuto delle bozze di intesa che, in difformità da quanto previsto dall'art. 116, comma 3 Cost, non dicono nulla in merito ai livelli essenziali, ai fabbisogni ed ai costi *standard*.

**Abstract:** The article deals with the differentiated regionalism, which has its legal basis in Art. 116, paragraph 3 of the Constitution. The A. articulates his argument starting from the compatibility of the legislative process provided by the Constitution with the principles of unity and indivisibility of the Republic, highlighting how this process, in addition to constituting a derogation from the system of competences between State and region, could have influence on the form of the State and in particular on the respect of the principles of equality and solidarity. It would be, in essence, an irreversible process, which debases the role of the parliament, the constitutional court and the president of the Republic, as it is put in place by the state and regional executives and finally approved, as it emerges from the latest draft of agreements with dpcm. In addition, concerns are expressed with respect to the content of the draft agreements

which, contrary to what is provided for in art. 116, paragraph 3 of the Constitution, say nothing about the essential levels, needs and standard costs.

**Parole chiave:** regionalismo differenziato – forma di Stato – principi di unità ed indivisibilità della Repubblica – *decostituzionalizzazione* – autonomia – regime delle competenze Stato-Regioni – intese.

**Key words:** differentiated regionalism – form of state – principles of unity and indivisibility of the Republic – *deconstitutionalisation* – autonomy – system of competences State-Regions – arrangements.