

REGIONALISMO DIFERENZIATO E USO CONGIUNTURALE DELLE AUTONOMIE*

di Andrea Patroni Griffi**

Sommario. 1. Una premessa. – 2. Il regionalismo asimmetrico dalla riforma del 2001 al “contratto di Governo”. – 3. I presupposti costituzionali del regionalismo asimmetrico: misure perequative, fabbisogni standard e livelli essenziali delle prestazioni. – 4. Il procedimento: le intese e il ruolo del Parlamento. – 5. Quali materie e funzioni. Alcune riflessioni conclusive. – 6. Nota bibliografica.

29

1. Una premessa.

Il regionalismo è la vera grande novità della Costituzione repubblicana. In un Paese dall'antica tradizione comunale la Regione viene prevista dai Costituenti quale nuovo alfiere del principio di autonomia.

“La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie”. Già nell'*incipit* dell'articolo 5, ma anche nella declinazione in chiave territoriale dell'articolo 3 secondo comma della Costituzione, vi è la “visione regionalistica di don Luigi Sturzo e di Aldo Moro”, secondo la definizione di Ettore Rotelli, chiaramente unitaria e solidale da realizzarsi intorno ad un ente di programmazione e non di gestione, così come disegnato nella Costituzione del 1948. Quel modello, almeno tendenziale, ha subito tensioni e torsioni in particolare a partire degli anni 90, andandosi a delineare quel rilevato “regionalismo senza modello” (Luciani), che poi ha portato, parafrasando Ruggeri, a un “uso congiunturale” delle autonomie.

Il regionalismo è profondamente mutato soprattutto con la riforma operata con la legge costituzionale n. 3/2001. Da un lato, in particolare, vengono riconosciute alle Regioni nuove competenze legislative e nuove “materie”, dall'altro, si introduce quel meccanismo di regionalismo asimmetrico, di cui all'articolo 116, comma 3, mediante il quale si consente ad alcune Regioni ordinarie di acquisire ulteriori condizioni di autonomia.

* Il testo riprende e sviluppa l'intervento sul Regionalismo differenziato svolto in Sala stampa della Camera dei Deputati, Roma, 14 febbraio 2019.

** Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico – Università degli studi della Campania Luigi Vanvitelli.

Sul primo punto, con riferimento al nuovo riparto di competenze, di cui all'articolo 117 della Costituzione, la Corte costituzionale è riuscita, in via interpretativa, in quell'opera di rilettura e conseguente "riscrittura", per quanto possibile, dell'articolo 117, tenendo conto dei principi supremi della Costituzione repubblicana ed evitando che il rafforzamento delle autonomie si traducesse in una lesione delle istanze di unità, indivisibilità e solidarietà declinata anche sotto il profilo territoriale.

Il secondo punto, riferito all'introduzione in Costituzione nel 2001 del regionalismo differenziato con il terzo comma dell'articolo 116, segna un elemento di potenziale allontanamento dal modello regionale, solidale e cooperativo, delineato in Costituzione, soprattutto laddove risulti confermato, nelle intese finali, l'allarme lanciato da alcuni economisti (Giannola, Viesti, Esposito) sugli effetti della differenziazione sulle risorse e quindi sulla tutela dei diritti nei differenti territori.

Il fatto è che l'attuazione dell'articolo 116, comma 3, non dovrebbe mai potersi tradurre nella surrettizia introduzione in Costituzione di un modello competitivo di regionalismo, che in ragione della domanda di nuove funzioni e materie si traduca poi nella sottrazione di risorse ai territori più deboli.

Un regionalismo competitivo è insostenibile nella forma di Stato composto italiano già per la semplice constatazione che la competizione richiede un "parità di armi" dei "concorrenti". Laddove, invece, ancora oggi non può che rilevarsi come la questione meridionale e gli squilibri economici tra i territori non sono scomparsi ed anzi si sono aggravati.

Resta dunque di grande attualità il pensiero espresso, già in Assemblea Costituente, da Gaspare Ambrosini che evocava il "nesso strettissimo tra sorti del regionalismo e questione meridionale".

Non si può neppure ignorare il rischio di un "fantasma catalano", se si considera che proprio la Spagna, a differenza dell'Italia, nasce come modello asimmetrico di Stato composto "autonomico". Peraltro, il regionalismo differenziato in Spagna si basa sugli *hechos diferenciales*, fatti differenziali anche di antichissima origine, riconosciuti dalla Costituzione del 1978 a favore delle Comunità autonome. Ciascuna comunità autonoma contratta il "proprio" livello di autonomia con Madrid. Una scelta fatta proprio per porre freno alle spinte separatiste e tenere uniti gli spagnoli, ma se consideriamo, a quarant'anni della Costituzione spagnola, solo le irrisolte questioni basche e catalana non possiamo dire

che tale modello sia riuscito invero nello scopo.

2. Il regionalismo asimmetrico dalla riforma del 2001 al “contratto di Governo”.

È molto importante avere presente come si sia arrivati all'introduzione in Costituzione del regionalismo asimmetrico, estraneo – come ricordato – all'impianto regionalista originario della Costituzione, e soprattutto di come esso possa e, comunque, debba essere realizzato in modo conforme alla Costituzione, a partire dal rispetto dei principi fondamentali, ma anche dello stesso, seppure invero mal scritto, articolo 116 della Costituzione, sia per quanto riguarda gli aspetti di forma sia dei limiti di contenuti, nonché degli articoli 53, 117 comma 2 lettera m, 119 e 120, altrimenti aprendosi la strada, che invero però appare non facile, del vaglio costituzionale dinanzi alla Consulta.

Il fatto è che rispetto al ricordato modello regionale solidale e cooperativo previsto nella Costituzione del 1948 si è innestata un'incoerenza di fondo con la riforma costituzionale del 2001 e, invero, già prima con tutte quelle riforme, operate a Costituzione invariata, di cosiddetto, con un ossimoro logico e costituzionale, “Federalismo amministrativo”.

Di tale incoerenza la cancellazione del riferimento costituzionale al Mezzogiorno parallelamente all'articolo 116, terzo comma, introdotto con la riforma del 2001, definita da Gianni Ferrara come un “manifesto dell'insipienza giuridica e politica del revisionismo” costituzionale, ne è espressione lampante.

Non è un caso infatti che tutti i governi, di diverso colore e orientamento politico, abbiano nel passato evitato, nonostante la presenza di un partito territoriale settentrionale quale la Lega Nord, di dare seguito alle richieste regionali di attivazione del meccanismo di differenziazione. E non è un caso che le riforme costituzionali sia disegnate con il Governo Berlusconi sia con il Governo Renzi, e poi fallite, abbiano cercato comunque di riequilibrare il riparto delle competenze con le Regioni rispetto a quanto fissato con la legge costituzionale n. 3/2001.

In particolare, è bene ricordare come l'originario tenore del disegno di legge costituzionale “Renzi-Boschi” cancellasse dalla Costituzione il meccanismo di differenziazione di cui

all'articolo 116 comma 3, che veniva poi reintrodotta, nella fallita ultima riforma, con un trasversale e sorprendente emendamento a firma di Roberto Calderoli e Anna Finocchiaro. Una certa carica, se non eversiva, di chiara contrapposizione all'unità della repubblica di un malinteso regionalismo asimmetrico risultava già evidente dai referendum consultivi immaginati in particolare dalla Regione Veneto, e bloccati dalla Corte costituzionale, in cui emergeva forte l'intento sostanzialmente separatista con riferimento alle risorse e alle pretese di trattenimento dell'80% del gettito fiscale, oltre che addirittura a una palesemente illegittima "Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto", di cui alla legge regionale 19 giugno 2014, n. 16, che ancor di più denunciava la reale volontà politica di un disegno apertamente secessionista, al di fuori e contro ogni legalità costituzionale. Ad ulteriore dimostrazione della volontà di tenere ferme le risorse sul territorio, si possono anche ricordare, su di altro piano, le numerose attivazioni dell'articolo 132 della Costituzione, per cui i comuni chiedono di staccarsi dalla Regione di appartenenza, come per esempio il Veneto, ed aggregarsi a Regioni ad autonomia speciale, al fine di goderne dei vantaggi fiscali e ponendo il tema di ripensare invero le stesse ragioni della specialità. Dopo le significative pronunce della Consulta, nel porre una serie di significativi *caveat*, e lo svolgimento delle consultazioni referendarie promosse dalle Regioni Lombardia e Veneto, nel volgere al termine della scorsa legislatura, pur nell'assenza di un Ministro degli Affari regionali, ma grazie all'attivismo di un Sottosegretario, il percorso di negoziazione dell'autonomia differenziata, intrapreso dalle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna, si conclude con la sottoscrizione con le Regioni interessate, il 28 febbraio 2018, di tre accordi "preliminari" con le Regioni interessate.

Vale la pena ricordare come tali accordi siano stati sottoscritti dal Sottosegretario e non dal Presidente del Consiglio del precedente Governo Gentiloni e come tutto questo sia avvenuto a soli quattro giorni dalle elezioni delle nuove Camere. Si è forse considerato l'accordo quale ordinario disbrigo di affare corrente rimesso al Governo uscente oppure gli stessi accordi non sono da considerarsi imputabili all'Esecutivo, ma rimessi ad una fase istruttoria, destinata a cadere con le nuove Camere e con il nuovo Governo, che però il Sottosegretario agli Affari regionali ha inteso comunque formalizzare.

Il fatto è che però non vi è dubbio che tali "preaccordi", nati nelle tempistiche e modalità ricordate, hanno rappresentato, sul piano politico, comunque un riferimento nella ripresa del processo di negoziazione nella nuova legislatura.

Lo stravolgimento elettorale del 4 marzo 2018 porta all'introduzione del tema del regionalismo asimmetrico, definito "a geometria variabile", nel cosiddetto "contratto di Governo" stipulato fra Movimento 5 Stelle e Lega, dove si scrive che "Sotto il profilo del regionalismo, l'impegno sarà quello di porre come questione prioritaria nell'agenda di Governo l'attribuzione, per tutte le Regioni che motivatamente lo richiedano, di maggiore autonomia in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, portando anche a rapida conclusione le trattative tra Governo e Regioni attualmente aperte" e si precisa che "Il riconoscimento delle ulteriori competenze dovrà essere accompagnato dal trasferimento delle risorse necessarie per un autonomo esercizio delle stesse. Alla maggiore autonomia dovrà infatti accompagnarsi una maggiore responsabilità sul territorio, in termini di equo soddisfacimento dei servizi a garanzia dei propri cittadini e in termini di efficienza ed efficacia dell'azione svolta. Questo percorso di rinnovamento dell'assetto istituzionale dovrà dare sempre più forza al regionalismo applicando, Regione per Regione, la logica della geometria variabile che tenga conto sia delle peculiarità e delle specificità delle diverse realtà territoriali sia della solidarietà nazionale, dando spazio alle energie positive ed alle spinte propulsive espresse dalle collettività locali".

3. I presupposti costituzionali del regionalismo asimmetrico: misure perequative, fabbisogni standard e livelli essenziali delle prestazioni.

La cornice, entro cui realizzare il regionalismo differenziato, è individuata non solo nell'articolo 116, comma 3, della Costituzione, ma anche in altre disposizioni costituzionali a partire, come evidente, dai principi supremi sottostanti al "modello" di regionalismo accolto in Costituzione, se di modello si può ancora parlare all'indomani della riforma del 2001.

In verità, lo stesso articolo 116, comma 3, della Costituzione, con una disposizione che appare insoddisfacente, pone una serie di questioni sia sotto il profilo formale del procedimento sia con riguardo ai contenuti, alle materie e funzioni, e limiti, dell'attribuzione delle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia".

Sul tema di una realizzazione conforme a Costituzione del regionalismo asimmetrico, rilevano senz'altro, tra gli altri, gli articoli 53, 117 II comma lett. m, 119 e 120 della

Costituzione.

Il concorso alla spesa pubblica in ragione della capacità contributiva e con un sistema tributario informato a criteri di progressività, come prescritto nell'articolo 53 della Costituzione, si muove nell'ottica di un rapporto di fiscalità generale che intercorre tra il singolo e lo Stato. La realizzazione di qualsivoglia "federalismo fiscale", di cui all'articolo 119 della Costituzione, deve avvenire nel rispetto di meccanismi perequativi, idonei a garantire diritti di tendenzialmente uguale cittadinanza, almeno con riferimento ai livelli essenziali, e non minimi, delle prestazioni, di tutti i cittadini ovunque residenti.

Tutto ciò che possa comportare nella sostanza l'individuazione di aliquote differenziate su base regionale e che vada a favorire chi più produce va in un'ottica opposta a quella presupposta dalla Costituzione.

La piena attuazione dell'articolo 119 si pone come preliminare, essendo teleologicamente connessa, alla realizzazione del regionalismo asimmetrico.

L'infelice venire meno del riferimento al Mezzogiorno, che i Costituenti vollero in Costituzione quale questione nazionale, non fa venire meno l'obbligo di coesione territoriale. Di qui la previsione nell'articolo 119 comma 5 della Costituzione di "risorse aggiuntive" ed "interventi speciali" in determinate zone "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni".

E di qui soprattutto la previsione del "fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante".

Calcolare le risorse da riconoscere alle Regioni in base al "gettito dei tributi maturati sul territorio regionale", o con qualunque altra formula equivalente nella sua portata normativa nelle bozze di intese, significherebbe, nella sostanza, favorire i territori con maggiore capacità fiscale e porre così le basi per un incostituzionale effetto "Robin Hood" alla rovescia, cioè l'esatto contrario di quanto voluto in Costituzione.

La garanzia dei livelli essenziali, la perequazione, il rapporto di fiscalità generale, che non può che essere con lo Stato, impediscono di parametrare i fabbisogni al gettito fiscale di un territorio. Un malinteso "residuo fiscale" è anticamera di logiche che in definitiva sono sperequative e pericolosamente disgregative dell'unità nazionale.

Di qui una doppia "necessità costituzionale" nella realizzazione del regionalismo

differenziato, con riferimento alla previa determinazione, da un lato, dei fabbisogni standard e, dall'altro, dei livelli essenziali delle prestazioni.

Accantonato il criterio della spesa storica, non possono tradursi i fabbisogni e costi standard nel grimaldello per ricondurre tali misure a regola che non solo fotografa, ma in realtà incentiva le sperequazioni nel grado di effettività dei diritti tra i cittadini residenti nei diversi territori.

Del rilievo che assumono i costi standard è emblematica la sentenza n. 104/2017 della Consulta relativa alla ripartizione del FFO (fondo di finanziamento ordinario) delle università, che peraltro arrivava dopo un periodo di mancata copertura delle borse per i “capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi”, i cui beneficiari erano prevalentemente al Sud e che, ai sensi dell'articolo 34 della Costituzione, “hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi”. In tal modo, si rende effettivo questo diritto, anche in considerazione di quanto la Costituzione prevede con “borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso”.

La Corte costituzionale sempre con la sentenza n. 104/2017, su università e risorse, ha sottolineato sui costi standard “irragionevolezza e contraddizioni”, denunciando quel “«vizio di origine», costituito dalla «assoluta incertezza e ambiguità concettuale del modello di “costo standard” (per studente concepito dall'amministrazione)»”. Infatti, la Consulta rileva - e lo scrive una costituzionalista del calibro di Marta Cartabia - che “In astratto, il costo standard potrebbe essere inteso in due modi: come costo medio sostenuto dalle università italiane per formare uno studente; oppure come costo medio che *una determinata università* sostiene per formare un *proprio* studente” (corsivo aggiunto).

Ecco si tratta, dunque, di nozioni molto diverse di costo standard, rispetto alle quali il “fattore territoriale” in cui opera la singola università, ma con ragionamento certamente estensibile ad altri settori, non è affatto indifferente, tanto che ne “sarebbe venuto fuori «un pasticcio, in virtù del quale le Università ricevono un finanziamento che non è commisurato né ai propri costi standard, né al costo medio standard di tutti gli atenei italiani, bensì ad una miscela del tutto incomprensibile dell'uno e dell'altro elemento»”.

E che il “fattore territoriale” in cui opera l'università non sia affatto indifferente e deve essere preso in considerazione sulla base di scelte politiche e non meramente tecniche, la Corte lo evidenzia quando scrive che: “nelle determinazioni relative ai costi standard, i profili squisitamente tecnici - indubbiamente consistenti, delicati e mutevoli - sono

frammisti ad altri, di natura politica: *esulano dall'ambito meramente tecnico, ad esempio, le decisioni in merito al ritmo della transizione dal criterio della spesa storica a quello dei costi standard; o quelle relative all'identificazione e al peso delle differenze tra i «contesti economici, territoriali e infrastrutturali» in cui operano le varie università*” (corsivo aggiunto).

La scarsa presenza imprenditoriale, la ridotta capacità di spesa delle famiglie nel territorio, la maggiore incidenza della fiscalità locale, i livelli di disoccupazione giovanile e tanti altri elementi condizionano fortemente il “contesto economico territoriale” e non possono non influire nella determinazione di questi e altri costi standard, così come altri fattori, a partire dall’assenza di adeguate infrastrutture.

Nella medesima direzione, e quale tema intrinsecamente legato ai fabbisogni standard, vi è la necessità – al fine di una ragionevole e sostenibile realizzazione del regionalismo differenziato in termini di garanzia di coesione sociale territoriale del Paese – di una previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, al di là della limitata concretizzazione in ambito sanitario con i livelli essenziali di assistenza.

Non vi è dubbio che la previsione nell’ambito della competenza esclusiva dello Stato della “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” costituisce una materia trasversale che la riforma del titolo V, nel momento in cui rafforza tutte le competenze normative e amministrative delle autonomie e contempla la possibilità di attribuire le ulteriori forme di autonomia, di cui all’articolo 116, co.3, si premura non solo di riservare alla potestà esclusiva dello Stato, ma anche di renderlo quale logico e doveroso presupposto.

La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali non può che avvenire con una legge, qualificabile come costituzionalmente necessaria e a contenuto almeno in parte costituzionalmente vincolato.

I livelli essenziali delle prestazioni dei diritti null’altro sono se non l’individuazione del contenuto costituzionalmente necessario di ciascun diritto costituzionale da assicurarsi a tutti i cittadini, ovunque residenti.

Ed è questa una determinazione, strettamente collegata ai fabbisogni e costi standard, che costituisce un’attività necessariamente propedeutica alla realizzazione del regionalismo asimmetrico e alla determinazione del finanziamento delle ulteriori attribuzioni

riconosciute alle Regioni nelle intese. La garanzia di uniformi livelli essenziali di prestazione infatti presumibilmente richiede proprio forme di garanzia e finanziamento aggiuntivo a tutela di quel livello essenziale dei diritti nei territori dove lo stesso non è garantito.

Si tratta di assicurare quel contenuto essenziale dei diritti che non può essere subordinato, sul piano di un ragionevole bilanciamento costituzionale, alle istanze devolutive di nuove materie e funzioni di alcuni territori, quando tali istanze vengono a sottrarre risorse che dovrebbero invece doverosamente essere impiegate a garantire il contenuto essenziale dei diritti proprio in quelle materie oggetto di richiesta di ulteriori attribuzioni.

L'unica lettura possibile dell'attuazione del regionalismo asimmetrico, costituzionalmente conforme al principio di indivisibilità, che non può non riguardare anche la titolarità ed effettività di eguali diritti di cittadinanza nel contenuto essenziale degli stessi, è quella che ne individua il suo carattere "subalterno", nel bilanciamento, alla garanzia dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" di cui all'articolo 117 della Costituzione lett. m, da assicurare a tutti.

Tale rapporto non può essere invertito, alla luce di quanto evidenziato. "Prima i Lep", potremmo dire, con l'avvertenza che non si tratta di uno slogan politico, ma di un dovere costituzionale senza il quale non può neppure porsi l'obiettivo, minimo ma costituzionalmente necessario, di livelli essenziali nelle prestazioni concernenti i diritti costituzionali civili e sociali.

4. Il procedimento: le intese e il ruolo del Parlamento.

L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione regola il procedimento e individua alcuni limiti sul piano dei contenuti del regionalismo asimmetrico. Ciò non significa che l'intera disciplina del regionalismo differenziato si esaurisca in tale disposizione, alla luce ad esempio di alcuni dei rilevati ulteriori limiti e presupposti che la Costituzione pone altrove.

L'articolo 116, terzo comma, non contiene alcun rinvio alla legge per la sua attuazione.

Non vi è dubbio che la disposizione in parola non contenga quella regolazione di dettaglio che pure appare necessaria per un'ordinata realizzazione del regionalismo asimmetrico. Sennonché l'adozione di una legge attuativa dell'articolo 116, comma 3, se non si pone

come costituzionalmente obbligatoria, è certamente oltremodo opportuna.

Una legge attuativa avrebbe l'indubbio merito di offrire regole e una cornice entro cui realizzare in modo uniforme il regionalismo differenziato rispetto alle diverse domande regionali di autonomia, evitando che regole e limiti di interesse dell'intera collettività nazionale possano essere diversi a seconda della Regione richiedente. Le regole di realizzazione dell'asimmetria, poste in una previa legge, garantirebbero almeno un'attuazione ordinata e contrasterebbero il rischio di procedure diverse, seguite, semmai per ragioni di ordine politico di maggiore o minore consonanza con la Regione interessata, nei procedimenti di conferimento delle ulteriori attribuzioni realizzati in legislature e da maggioranze parlamentari e Governi differenti.

Sul piano delle regole procedurali, l'articolo 116, comma 3, si limita a prevedere il necessario svolgimento di un procedimento aggravato, all'esito del quale si potranno attribuire le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" alle "altre Regioni".

Le Regioni che possono muovere l'iniziativa per ottenere le ulteriori competenze, sono naturalmente solo le Regioni ad autonomia ordinaria, le quali non per questo diventano Regioni ad autonomia speciale, avendo la specialità altra disciplina e forma di autonomia garantita dalle leggi costituzionali di approvazione dei relativi Statuti.

È la legge dello Stato che attribuisce le ulteriori competenze alla Regione. Su questo non sembra possa esservi dubbio. Sennonché va individuata la natura di una tale legge che "attribuisce" la maggiore autonomia e che viene "approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione", ma con l'iniziativa della Regione stessa e sentiti gli enti locali.

Non trova alcun fondamento la tesi di chi vorrebbe ridurre la legge di "approvazione" delle intese a legge meramente formale, svolgente una mera funzione di controllo e senza alcuna possibilità per il Parlamento di pronunciarsi se non con un sì o un no e senza quindi alcuna possibilità dei parlamentari di incidere sulle intese.

In tale quadro, che va respinto, sulle intese, raggiunte dagli esecutivi statale e regionale e senza alcuna previa partecipazione dei legislativi, statale e regionale, il Parlamento potrebbe unicamente negare l'approvazione con legge, ma non potrebbe in alcun modo incidere sul contenuto delle stesse.

Considerare per tale via la legge di approvazione cui di al 116, comma 3, quale legge meramente formale, significherebbe peraltro escludere di fronte semmai a governi, di

omogeneo colore politico, a livello nazionale e regionale, la possibilità per i rappresentanti della Nazione di avere la benché minima voce in capitolo, risolvendosi la realizzazione del regionalismo differenziato, pur incidente sulla forma di Stato, in un fatto sostanzialmente rimesso al solo Governo, nonostante la sua incidenza sulla forma di Stato.

La garanzia della legge statale di approvazione, apprestata nell'articolo 116, comma 3, della Costituzione sarebbe evanescente, come scrissi nel 2010, “nell'ipotesi di omogeneo colore di guida politica della regione e del governo nazionale, che si regga semmai sull'apporto decisivo di un partito, quale la Lega, che sia politicamente principale artefice dell'iniziativa regionale.

La qualificazione della legge di approvazione quale legge meramente formale non appare una tesi sostenibile. E anzi si può ritenere che una tale esclusione e riduzione al nulla del ruolo del Parlamento consentirebbe, ancor più ai sensi delle aperture della recente sentenza n. 17/2019, anche di sollevare da parte dei parlamentari conflitto di attribuzione (Villone). In un sistema parlamentare, che non prevede una Camera di rappresentanza territoriale, un Senato capace di rappresentare le Regioni e forse anche le autonomie locali – perché il regionalismo differenziato è tema che interessa e incide, non poco, sulle grandi città –, favorirebbe una necessaria, libera e ampia discussione parlamentare, capace di inserirsi nel procedimento di attuazione del regionalismo differenziato.

Non si tratta affatto di negare il principio pattizio presupposto dalle intese, ma di ricostruire la giusta portata dello stesso, non potendosi sostenere che il regionalismo differenziato sia fatto “interno”, nella mera disponibilità nei contenuti negli accordi raggiunti tra gli esecutivi.

Al di là dell'eventuale sostenibilità della tesi che le intese vadano raggiunte, piuttosto che tra i governi, dai legislativi regionali, riguardando fondamentalmente competenze legislative di Stato e Regione, l'approvazione parlamentare non può essere meramente formale, in quanto essa è posta a garanzia che l'autonomia negoziata dalle Regioni richiedenti si inserisca armonicamente nell'ordinamento complessivo della Repubblica, incidendo sull'assetto composto della forma di Stato.

Il ruolo del Parlamento ovverosia è proprio finalizzato a tutelare le istanze unitarie a fronte di richieste autonomistiche avanzate dalle Regioni che possono andare proprio in danno a tali istanze unitarie. E questa funzione può essere adempiuta solo con un ruolo forte da assegnare al Parlamento. La fisionomia delle “Regioni differenziate”, infatti, riflette quella

dell'intero Paese e non riguarda solo i singoli governi regionali.

Il riferimento da parte di qualcuno alle intese di cui all'articolo 8 della Costituzione e ai culti acattolici è dunque del tutto fuorviante. Nell'articolo 8 il principio pattizio presupposto dalle intese è posto a tutela di una minoranza costituzionalmente sensibile, come quella religiosa. Nell'articolo 116 ci si muove in una dimensione del tutto diversa. Non si intende tutelare minoranze, quanto stabilire maggiori autonomie a favore di enti regionali ma in un quadro di coesione e di tutela dell'unità rispetto al quale il voto dell'intero Parlamento deve essere in grado di assicurare un momento di sostanziale di partecipazione.

L'articolo 116, comma 3 individua una fonte rinforzata che è diversa, per interessi e principi costituzionali investiti, dall'articolo 8 con riferimento ai culti acattolici.

La *ratio* dell'intesa di cui al regionalismo differenziato appare assolutamente lontana da quella di cui alle intese con i culti acattolici. Il ruolo del Parlamento, nell'articolo 116, è finalizzato a tutelare gli interessi unitari a fronte di richieste di maggiore autonomia avanzate dalle Regioni che possono andare proprio in danno a tali interessi, laddove, la *ratio* dell'articolo 8 è fondamentalmente quella di tutelare, come detto, minoranze religiose.

Non ha poi alcun senso ricondurre il procedimento del regionalismo differenziato alla legge di ratifica di trattati internazionali, posto che come evidente le Regioni restano enti derivati che non hanno natura statutale.

Per quanto riguarda poi la possibilità di richiamare la legge di approvazione degli statuti regionali ai sensi del testo originario dell'articolo 123 della Costituzione, va peraltro rilevato come, nella stessa approvazione dei primi statuti del 1972, il Parlamento, tramite le commissioni, svolse un ruolo incisivo influenzando sui testi deliberati dai consigli regionali. Il principio pattizio, presupposto dalle intese, va quindi bilanciato con un forte ruolo della fase parlamentare dell'approvazione, non ridotto a legge meramente formale, a tutela delle istanze unitarie e del coinvolgimento dell'intero Paese nella determinazione dei contenuti delle intese, che si ribadisce non riguardano la sola Regione interessata ma l'intera comunità nazionale e quindi i suoi rappresentanti in Parlamento.

Questo non significa tanto che il Parlamento possa unilateralmente modificare i contenuti delle intese, ma che esso certamente possa individuare ogni diversa formulazione, anche la più incisiva sul contenuto delle stesse, che dovranno trovare nuovo punto di accordo in

sede di modifica dell'intesa.

Andrea Morrone sul punto è molto chiaro quando rileva che: “il Parlamento è non solo libero di dare seguito all'intesa stipulata, ma anche di intervenire in positivo con emendamenti sostanziali sui contenuti dell'intesa, o con specifiche e motivate richieste di riesame dell'intesa stessa, che avrebbero come conseguenza non la paralisi del procedimento, ma riaprire i negoziati tra lo stato e la Regione, sulla base di esplicite indicazioni programmatiche, in vista di una successiva, maggiormente possibile, approvazione parlamentare”.

Si tratta di realizzare per tale via un ragionevole punto di equilibrio tra principio pattizio e tutela di coesione e unità in una realizzazione ordinata e conforme a Costituzione del regionalismo differenziato.

L'importanza di un tale assunto è ancor più evidente alla luce della sostanziale irretrattabilità dell'attuazione del regionalismo differenziato. Si tratta, infatti, di una “legge destinata ad avere effetti permanenti” (Iannello), se si considera che l'abrogazione della legge di differenziazione dell'autonomia sembrerebbe richiedere, nell'ottica del *contrarius actus*, la volontà della Regione interessata che dovrebbe, in modo alquanto improbabile, richiedere di accedere nuovamente al minore livello di competenza.

Un ultimo pericolo aleggia poi sul procedimento di attuazione del regionalismo differenziato.

Le difficoltà politiche nell'*iter* parlamentare di approvazione della legge di differenziazione dell'autonomia potrebbero sollecitare a espungere dai contenuti delle future intese i punti politicamente più controversi, per rimetterne la definizione a Commissioni paritetiche Stato-Regione interessata.

Al riguardo va denunciata chiaramente l'illegittimità di una tale ipotetica prassi, che andrebbe a configurare la legge di differenziazione come un'incostituzionale legge delegata peraltro a favore non del Governo, ma di una Commissione paritetica.

Le intese hanno l'obbligo costituzionale di definire i contenuti della differenziazione quanto a materie e funzioni attribuite, con tutti i corollari che ne conseguono a partire, come evidente, dalla definizione delle risorse a copertura di tali nuove attribuzioni e del conseguente eventuale minore gettito statale.

Cosa si trasferisce, quali materie e funzioni, e soprattutto con quali “costi”, costituisce contenuto costituzionalmente necessario delle intese, che non può essere in alcun modo

demandato ad accordi successivi da raggiungersi nel chiuso di una commissione paritetica, in cui semmai sia la parte governativa che quella regionale sono espressione di un medesimo orientamento politico.

5. Quali materie e funzioni. Alcune riflessioni conclusive.

Dal punto di vista dei contenuti della legge di differenziazione, con riguardo all'attribuzione di nuove competenze e funzioni alla Regione interessata, la prima questione riguarda proprio il significato normativo, che assume l'espressione "ulteriori forme e condizioni *particolari* di autonomia". Se l'ambito massimo possibile è quello individuato, nello stesso terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, delle materie di competenza concorrente nonché delle individuate tre materie di competenza esclusiva dello Stato, il riferimento alle ulteriori e "particolari" condizioni dovrebbe escludere, o almeno ridurre a ipotesi del tutto eccezionale, l'attivazione della clausola con riferimento a tutte le materie possibili e per tutte le funzioni presupposte da tali materie.

Al di là del fatto che da più parti si rileva, all'indomani della riforma del 2001, un eccessivo conferimento di materie a favore della Regione, tanto che alcune ipotesi di riforma costituzionale immaginavano un ridimensionamento delle stesse, non può che rilevarsi come il conferimento in esclusiva alle Regioni di alcune materie concorrenti davvero appare in contrasto con le esigenze unitarie del Paese. Si pensi, a mero titolo esemplificativo, al "commercio con l'estero", alla "sicurezza del lavoro" o alle "grandi reti di trasporto e di navigazione".

Immaginare di differenziare l'autonomia delle Regioni ordinarie con riferimento a tutte le materie e funzioni, in astratto attribuibili, come limite massimo invalicabile, ai sensi dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione, risente in primo luogo di quella "illusione delle piccole patrie" (documento Acli), e soprattutto non tiene conto come dietro l'attribuzione delle nuove condizioni di autonomia dovrebbe esservi un articolato e ragionato processo di analisi di impatto delle funzioni.

Su di un piano ancora generale, non potendosi qui svolgere quell'analisi, pur necessaria, materia per materia e funzione per funzione, è importante sottolineare come la richiesta di nuove funzioni e materie non possa andare irragionevolmente a limitare l'accesso alle

prestazioni degli italiani tutti soprattutto con riferimento ai diritti sociali e fondamentali.

È paradossale che in un momento in cui si chiede maggiore coesione sociale a livello europeo, si possa immaginare di indebolire il già limitato livello di coesione sociale interno al Paese.

Così, ad esempio, leggere nella bozza di intesa dell'Emilia Romagna la finalità di “garantire una più equa accessibilità ai cittadini residenti” si riempie di possibili inquietanti significati in un servizio sanitario, che vede alta purtroppo la mobilità dei malati tra le Regioni.

Deve essere chiaro, in settori come sanità e istruzione, e non solo, il rafforzamento del principio autonomistico non può incidere su quella garanzia di coesione sociale che costituisce elemento essenziale della nostra forma di Stato, anche nella sua declinazione territoriale.

È altrettanto evidente, e anche sul punto le bozze di intese presentano elementi critici, che il conferimento delle ulteriori condizioni di autonomia, ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione, non può in qualunque modo ostacolare la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

Il regionalismo differenziato è una riforma che incide sulla forma di Stato e influisce sul punto di equilibrio tra principio di autonomia e principio di solidarietà anche territoriale.

Si tratta di una riforma epocale da realizzare non con l'accetta o lo spadone, ma con il bilancino, nella determinazione dei conferimenti di autonomia, nell'individuazione dei momenti di garanzia, stante anche la sostanziale irreversibilità del processo e la difficoltà di arrivare in modo tempestivo ed efficace dinanzi alla Consulta in caso di violazione degli individuati limiti.

Il regionalismo differenziato viene attuato peraltro in uno scenario di allargato divario tra parti ricche e povere del Paese, che dovrebbe invece, come detto, comportare la previa determinazione delle misure perequative, dei fabbisogni standard e soprattutto di quella rilevata legge, rientrante nella competenza esclusiva statale, di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali di tutti i cittadini ovunque residenti. Misure queste che richiedono risorse adeguate. Il regionalismo differenziato non può tradursi in alcun modo in uno strumento che impoverisca ulteriormente le aree più disagiate del Paese.

Il Mezzogiorno d'Italia, da tema costituzionale e nazionale, sembra invece scomparire

dall'agenda politica, nonostante sia stato fatto poco fatto negli anni, se si considera ad esempio l'analisi svolta per la Banca d'Italia in rapporto allo sforzo sostenuto dalla Germania per la riunificazione ("Il confronto tra l'esperienza tedesca e il nostro Mezzogiorno è istruttivo. Pur con le dovute cautele riferite alle differenti condizioni storico-istituzionali e alla diversa dotazione fattoriale iniziale, si può osservare come la convergenza del Mezzogiorno italiano negli anni d'oro dell'intervento straordinario sia stata superiore a quello dei *Länder* orientali della Germania dopo il 1995, a fronte di una disponibilità di risorse inferiore". Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza. Occasional papers*, Juan Carlos Martinez Oliva, *Riunificazione intertedesca e politiche per la convergenza*, luglio 2009).

Molta responsabilità è certamente dell'assenza ormai da decenni di serie politiche di coesione territoriale – come invece esige l'unità giuridica ed economica di cui all'articolo 120, comma 2, della Costituzione – cui si aggiunge quella delle classi dirigenti meridionali, le quali hanno almeno il dovere di non inverare la triste profezia di Fausto Gullo che sottolineava come le politiche economiche e di riforma contrarie agli interessi del Mezzogiorno fossero condotte proprio "con la complicità vergognosa delle classi dirigenti meridionali".

6. Note bibliografiche.

Acli, *L'illusione delle piccole patrie*, Documenti delle Acli, n. 3/2017; L. Antonini, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000; R. Bin, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Forumcostituzionale.it*, 2017; R. Bin, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in *Forumcostituzionale.it*, 2019; R. Bin, «Regionalismo differenziato» e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008; R. Blanco Valdes, L. Ferraro (a cura di), *Europa, federalismo, diversità, asimmetrie*, *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2/2018; M. Cammelli, *Regionalismo differenziato oggi: risultati incerti, rischi sicuri*, in *Astrid Rassegna*, 1, 2018; B. Caravita di Toritto, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *Federalismi.it*, n. 13/2019; 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; O. Chessa, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, 14, 2017; A. Giannola, G. Stornaiuolo, *Un'analisi delle proposte avanzate sul «federalismo differenziato»*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1-2/2018; C. Iannello, *Asimmetria regionale e rischi di rottura dell'unità nazionale*, in *Rassegna di Diritto Pubblico Europeo*, n. 2/2018, cit.; C. Iannello, *Regionalismo differenziato: disarticolazione dello Stato e lesione del principio di uguaglianza*, in *Economia e Politica. Rivista online di critica della politica economica*, anno 11, n. 17, I sem. 2019; M. Luciani, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Pol. Dir.*, 2002; M. Luciani, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994, 131 ss.; S. Marotta, *Regionalismo differenziato: cos'è e quali rischi comporta*, in *Economia e Politica. Rivista online di critica della politica economica*, anno 11, n. 17, I sem. 2019; 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; A. Morelli, *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?*, in *Le Regioni*, 3, 2017; A. Morelli, *Le Autonomie della Repubblica: c'è un ordine nel caos?*, in *Diritti Regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 21 aprile 2018; A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1, 2007; A. Napolitano, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni*, in *Federalismi.it*, n. 7/2018; M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 6/2019; A. Patroni Griffi, *Per il superamento del bicameralismo paritario e il Senato delle autonomie: lineamenti di una proposta*, in *Federalismi.it*, n. 17/2018; A. Patroni Griffi, *Federalismo, Mezzogiorno e sviluppo solidale*, in *Forumcostizionale.it*, 2010; G. Petrillo, *Il regionalismo differenziato: note sul piano finanziario*, in *Rassegna di Diritto Pubblico Europeo*, n. 2/2018, cit.; A. Poggi, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it*, n. 1/2008; E. Rotelli, *Il regionalismo di Luigi Sturzo*, in *Luigi Sturzo nella storia d'Italia*, a cura di F. Malgeri, Roma 1973, 593 ss.; A. Ruggeri, *Devolution, "controriforma" del titolo V e uso congiunturale della Costituzione, ovvero sia quando le "ragioni" della politica offuscano la ragione costituzionale*, in *Forumcostizionale.it*, 2003; G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Bari, 2019; S. Staiano, *Costituzione italiana: art. 5*, Carocci, Roma, 2017; M. Villone, *Italia, divisa e*

diseguale, Napoli, Editoriale scientifica, 2019.

Abstract: Il regionalismo differenziato, introdotto dalla legge costituzionale n. 3/2001, vede oggi avanzare il suo problematico processo di attuazione. L'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione pone una serie di punti problematici. Misure perequative, fissazione dei fabbisogni standard e determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni costituiscono presupposti costituzionali alla realizzazione del regionalismo asimmetrico. Mentre, per quanto riguarda il procedimento, e le stesse materie e funzioni da attribuire, con i relativi "costi", va salvaguardato il ruolo del Parlamento, non potendosi limitare la differenziazione di autonomia al mero accordo tra Esecutivi nell'intesa con la Regione interessata, riguardando invece la stessa forma di Stato.

Abstract: Asymmetrical regionalism, introduced by Constitutional Law No 3/2001, is now seeing its problematic implementation process move forward. The implementation of Article 116(3) of the Constitution poses a number of questions. Equalisation measures, standard costs and the determination of essential performance levels ("livelli essenziali delle prestazioni") are constitutional prerequisites for the implementation of asymmetrical regionalism. While, with regard to the procedure, and the same matters and functions to be attributed to the region, and relative "costs", the role of the Parliament must be safeguarded, because the differentiation of autonomy cannot be limited only to the agreement between the Executives of the State and the region concerned.

Parole chiave: Regionalismo differenziato – Stato regionale – Articolo 116, comma 3 – Solidarietà territoriale.

Key words: Asymmetrical regionalism – Regional State – Article 116(3) of the Constitution – Territorial solidarity.