



# DIRITTO PUBBLICO EUROPEO

*Rassegna on line*

Numero speciale 2/2019  
*Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*  
a cura di A. Lucrelli e A. Patroni Griffi  
ISSN 2421-0528

## SOMMARIO\*

Alberto Lucarelli – *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse* (p. 2)

Alessandro Morelli – *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia territoriale* (p. 18)

Andera Patroni Griffi – *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie* (p. 29)

Giovanna Petrillo - *Profili finanziari del regionalismo differenziato: prospettive e limiti* (p. 47)

Giuseppe Tesaro – *Autonomia regionale differenziata, sistema sanitario nazionale e oltre* (p. 59)

Massimo Villone – *Riforme e controriforme in gialloverde* (p. 72)

Notizie sugli Autori (p. 93)

---

\* Si ringrazia il dott. Luca Di Majo per la preziosa attività di coordinamento editoriale.

## 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 statuali 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.

# DINAMICHE DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO E DECLINAZIONI CONGIUNTURALI DELL'AUTONOMIA TERRITORIALE\*\*.

di Alessandro Morelli\*\*

**Sommario.** 1. Le stagioni del regionalismo italiano e l'uso congiunturale delle autonomie territoriali. – 2. I problemi concernenti il procedimento attuativo del regionalismo differenziato. – 3. *Segue:* l'art. 116, comma 3, Cost. necessita di una legge di attuazione? – 4. Regionalismo differenziato e autonomia speciale “mascherata”: quali i rischi delle odierne declinazioni congiunturali dell'autonomia?

18

## 1. Le stagioni del regionalismo italiano e l'uso congiunturale delle autonomie territoriali.

Se si volesse trovare un tratto comune, un profilo caratterizzante le esperienze del regionalismo italiano, privo, come da più parti si è sottolineato, di un chiaro modello di riferimento<sup>38</sup>, si potrebbe individuare tale connotato nell'*uso congiunturale dell'autonomia regionale*, mutuando un'espressione impiegata in dottrina per definire una più generale tendenza alla quale appaiono inclini gli attori istituzionali<sup>39</sup>. Questi ultimi hanno inteso, di

\*\* Testo riveduto e aggiornato dell'intervento svolto al seminario su *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie: alla ricerca di un modello*, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Napoli, 20 giugno 2019.

\*\* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico – Università *Magna Graecia* di Catanzaro.

<sup>38</sup> Cfr., in tal senso, M. Luciani, *Un regionalismo senza modello*, in *le Regioni*, 5/1994, 1313 ss.; ma nello stesso senso v. già G. Pastori, *Regioni senza regionalismo*, in *il Mulino*, 1/1980, 204 ss.; sul punto sia consentito rinviare ora al mio *Le relazioni istituzionali*, Testo riveduto e aggiornato della relazione tenuta al XXXIII Convegno AIC su *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Firenze, 16-17 novembre 2018, in corso di pubblicazione in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it).

<sup>39</sup> Tendenza consistente nel dare applicazione al testo costituzionale o nel progettare riforme dello stesso in una prospettiva del tutto incentrata su esigenze politiche contingenti: cfr. A. Ruggeri, *Il federalismo all'italiana e l'uso «congiunturale» della Costituzione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 9 luglio 2001; Id., *Devolution, “controriforma” del titolo V e uso congiunturale della Costituzione, o verosia quando le “ragioni” della politica offuscano la ragione costituzionale*, *ivi*, 24 aprile 2003; Id., *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in A. Morelli (a cura di), *Dal “contratto di governo” alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 43 ss.; E. Balboni, *Uso congiunturale della Costituzione: le proposte di riforma dell'art. 79*, in *Quad. cost.*, 1/2003, 147 ss. Nello stesso senso, con riguardo alla tematica del regionalismo, v. anche A. Barbera, *Le riforme come pretesto*, in *Quad. cost.*, 4/2006, 759 ss.; A. Morrone, *Il regionalismo*

volta in volta, l'autonomia come un "valore da esaltare" o come una "diseconomia", a seconda che questa potesse essere sfruttata come mezzo di esercizio del potere o che, al contrario, si rivelasse un elemento d'intralcio alla loro azione di governo<sup>40</sup>. Si tratta di una tendenza presente, in verità, sin dalla genesi dell'esperienza repubblicana: si pensi soltanto al periodo che va dall'entrata in vigore della Costituzione all'attuazione delle Regioni ordinarie nel 1970. In questa fase, mentre le sinistre riscoprivano il valore delle autonomie territoriali (dalle stesse negato in gran parte del dibattito svoltosi in Assemblea costituente), la Democrazia cristiana praticava quello che icasticamente Calamandrei definì l'«ostruzionismo di maggioranza»<sup>41</sup>, ritardando la nascita di istituzioni che pure, nella fase costituente, essa aveva convintamente promosso, ma che ora minacciavano di ostacolarne le politiche.

L'uso congiunturale dell'autonomia ha condizionato l'intero sviluppo del regionalismo nel nostro Paese, le cui varie "stagioni" sono state segnate da una continua oscillazione tra paradigmi opposti: da una logica separatista/garantista, che ispirò in origine l'assetto delle relazioni istituzionali tra centro e periferia, si passò successivamente (ma solo parzialmente) a un'organizzazione connotata da elementi di un regionalismo cooperativo, introdotti soprattutto in via giurisprudenziale<sup>42</sup>. Tale modello, com'è noto, è rimasto incompiuto e in esso si sono successivamente innestati elementi di un regionalismo competitivo<sup>43</sup>, che potrebbero adesso trovare un'ulteriore, significativa accentuazione nel processo attuativo del regionalismo differenziato, avviato negli ultimi anni. Quest'ultimo, a sua volta, appare ispirato da una visione fortemente funzionalista del ruolo delle autonomie regionali, una concezione secondo la quale queste ultime dovrebbero esclusivamente agevolare l'efficiente attuazione di politiche pubbliche determinate a livello centrale<sup>44</sup>.

---

*differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Fed. fis.*, 1/2007, 140; C. Iannello, *Asimmetria regionale e rottura dell'unità nazionale*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2/2018, 427 ss.

<sup>40</sup> Così S. Staiano, *Costituzione italiana. Art. 5*, Carocci, Roma, 2017, 11.

<sup>41</sup> P. Calamandrei, *L'ostruzionismo di maggioranza*, in *Il Ponte*, 1953, 129 ss.

<sup>42</sup> Cfr. T. Martines, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo: un percorso accidentato*, in AA.VV., *Una riforma per le autonomie*, Giuffrè, Milano, 1986, 45 ss., ora in Id., *Opere*, t. III, *Ordinamento della Repubblica*, Giuffrè, Milano 2000, 913 ss.

<sup>43</sup> Sul punto cfr. part. M. Luciani, *Un regionalismo senza modello*, cit., 1334 ss.

<sup>44</sup> Cfr., in tema, soprattutto B. Pezzini, *Introduzione. Il principio costituzionale dell'autonomia locale e le sue regole*, in B. Pezzini-S. Troilo (a cura di), *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia*, Convegno annuale del "Gruppo di Pisa", Dipartimento di Giurisprudenza, 6-7 giugno 2014, Napoli, 2015, XI ss. e, *ivi*, L. Ronchetti, *Territorio e spazi politici*, 3 ss., della quale, *amplius*, *L'autonomia e le sue esigenze*, Giuffrè, Milano 2018, spec. 298 ss., ma *passim*.

Notevoli sono le potenzialità del regionalismo differenziato, ma anche i rischi. Il funzionalismo che lo ispira potrebbe eclissare la declinazione politico-identitaria della stessa autonomia regionale, intesa, da questo diverso punto di vista, come l'espressione di identità collettive radicate nel territorio e bisognose di essere democraticamente rappresentate. D'altro canto, un'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. che avesse luogo, come pure rischia di accadere, senza il rispetto dei principi di coesione e di solidarietà sociale (anche interterritoriale) previsti dall'art. 119 Cost., e in mancanza di una legislazione statale che definisca, come prevede l'art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost., i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, potrebbe finire con il recare un *vulnus* micidiale alla stessa unità nazionale<sup>45</sup>.

## 2. I problemi concernenti il procedimento attuativo del regionalismo differenziato.

L'art. 116, comma 3, Cost. pone una serie di problemi, sia dal punto di vista delle fonti e del procedimento di attribuzione delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» alle Regioni, sia dal punto di vista della tenuta del principio di eguaglianza sostanziale nella definizione del sistema pubblico di allocazione delle risorse tra i diversi territori. Un problema, quest'ultimo, che attiene al cuore stesso del paradigma della cittadinanza, che rischia di essere definitivamente svuotato da un processo che potrebbe finire con l'introdurre asimmetrie patologiche e costituzionalmente inammissibili, tra i

---

<sup>45</sup> Sui rischi del regionalismo differenziato cfr. ora M. Villone, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Editoriale Scientifica, Napoli 2019; Id., *Riforme e controriforme in gialloverde*, in questa *Rivista*, 1/2019, 48 ss., nonché i contributi di A. Lucarelli, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, *ivi*, 2 ss., e di A.P. Griffi, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, 18 ss.; A. Saitta, *Audizione resa il 13 giugno 2019 innanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 2 luglio 2019. Sui profili più specificamente finanziari v., tra gli altri, A. Giannola-G. Stornaiuolo, *Un'analisi delle proposte avanzate sul federalismo differenziato*, in *Riv. eco. Mezz.*, 1-2/2018, 5 ss.; G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Bari-Roma, 2019; e ancora gli Atti, in corso di pubblicazione, del Convegno organizzato dall'ISSiRFA - CNR su *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, svoltosi il 29 maggio 2019.

medesimi diritti di cittadini residenti in diversi territori del Paese.

Non potendo qui soffermarmi su tutti gli aspetti problematici di tale processo<sup>46</sup>, mi limiterò a svolgere alcune considerazioni di carattere generale attinenti sia all'uno sia all'altro dei profili sopra indicati.

Per quanto riguarda il versante delle fonti e del procedimento di attuazione del regionalismo differenziato, si può rilevare, innanzitutto, come l'art. 116, comma 3, Cost., introdotto, com'è noto, dalla legge costituzionale n. 3/2001, per un verso, presenti vistose carenze di scrittura e susciti perfino qualche dubbio di legittimità costituzionale e, per altro verso, ponga notevoli problemi di attuazione.

Nel testo sono riscontrabili errori non facilmente (e univocamente) superabili in via interpretativa, come, ad esempio, la previsione secondo cui potrebbero costituire – così almeno si presuppone o comunque non si esclude – oggetto d'integrale devoluzione alle Regioni, attraverso il processo di differenziazione, insieme a tutte le altre materie di potestà legislativa concorrente previste dall'art. 117, comma 3, Cost., anche quella delle «grandi reti di trasporto e di navigazione», che, proprio per l'aggettivo usato dal legislatore costituzionale, trascendono la dimensione regionale, o la materia della «produzione, trasporto e distribuzione dell'energia», che la medesima disposizione qualifica come «nazionale». Analoghe considerazioni possono svolgersi in merito alla materia del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», che ovviamente andrebbe «ridimensionata» entro i confini regionali, ma su cui, peraltro, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha fatto leva per legittimare quel processo di riaccentramento delle funzioni legislative che ha fatto seguito alla riforma del Titolo V introdotta nel 2001. Qualche dubbio di costituzionalità suscita, invece, l'inclusione tra le materie trasferibili delle «norme generali sull'istruzione», di potestà esclusiva del legislatore statale in base all'art. 117, comma 2, lett. n), per le evidenti implicazioni che la vigenza di previsioni normative volte a dare un indirizzo unitario al sistema educativo ha sul principio di unità e indivisibilità della Repubblica riconosciuto dall'art. 5 Cost.<sup>47</sup>.

Si può anche sostenere che i problemi indicati siano superabili attraverso un'interpretazione conforme ai principi fondamentali (e, in particolare, a quello enunciato dall'art. 5 Cost.),

---

<sup>46</sup> Per un quadro dei diversi problemi tecnici si rinvia a M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 6/2019, nonché agli Atti del Convegno organizzato dall'ISSiRFA - CNR, già citati nella nota precedente.

<sup>47</sup> Cfr. ora, sul tema, R. Calvano, *Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato*, Ediesse, Roma, 2019.

anche in considerazione della circostanza che finora la Corte non ha mai annullato una legge di revisione della Costituzione, come dovrebbe fare, in questo caso, con la legge cost. n. 3/2001 nella parte in cui, modificando l'art. 116 Cost., avrebbe introdotto previsioni contrarie al principio di unità e indivisibilità della Repubblica. Più realisticamente, la Corte potrebbe intervenire sulla legge di disciplina della stessa differenziazione regionale, qualora si giungesse ad approvarla ed essa contenesse effettivamente disposizioni lesive dell'art. 5 Cost. Sta di fatto, tuttavia, che i difetti di scrittura della disciplina costituzionale in esame determinano una situazione di notevole incertezza nell'attuazione della stessa e rischiano di tornare ad alimentare il contenzioso giurisdizionale tra Stato e Regioni.

Da una lettura logico-sistematica emerge, poi, un problema di coordinamento del terzo con i primi due commi del medesimo art. 116, che continuano a riconoscere l'esistenza di autonomie speciali. Il tema della possibilità ed eventualmente delle modalità di applicazione del regionalismo differenziato alle Regioni a statuto speciale appare piuttosto complesso e non può essere qui affrontato con la necessaria attenzione<sup>48</sup>, legandosi oltretutto alla più ampia tematica del ruolo della stessa autonomia speciale in un contesto di regionalismo differenziato "diffuso", come quello che potrebbe determinarsi qualora trovassero seguito le istanze di differenziazione al momento avanzate da quasi tutte le Regioni ordinarie. Non si può, tuttavia, non segnalare anche solo incidentalmente i rischi che corrono, nella fase attuale, quelle Regioni, come la Sardegna e la Sicilia, in cui la stessa autonomia speciale ha funzionato poco o male, a danno delle quali la differenziazione ex art. 116, comma 3, conferendo maggiori spazi agli enti regionali ordinari, potrebbe produrre un'ulteriore accentuazione del divario socioeconomico rispetto alle più ricche Regioni del Nord.

Tutti i problemi richiamati suggerirebbero un ripensamento complessivo dell'intero assetto delle autonomie regionali, più che una semplice riscrittura del solo art. 116, pure prospettata (anche se con soluzioni non particolarmente incisive) dagli ultimi progetti di revisione

---

<sup>48</sup> La questione è stata esaminata anche in relazione alla possibilità di applicare l'art. 116, comma 3, Cost. alle Regioni a statuto speciale in forza della c.d. «clausola di maggior favore» prevista dall'art. 10 della legge cost. n. 3/2001, a norma del quale «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Su tale punto, ma più in generale sul rapporto tra regionalismo differenziato e autonomia speciale si rinvia, ora agli Atti, in corso di pubblicazione, del IV Convegno della rivista *Diritti regionali su Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, svoltosi presso l'Università degli Studi di Torino il 21 giugno 2019.

costituzionale riguardanti il Titolo V, che, com'è noto, non sono mai giunti a compimento<sup>49</sup>.

### 3. *Segue: l'art. 116, comma 3, Cost. necessita di una legge di attuazione?*

Notevoli difficoltà s'incontrano, infine, sul piano delle modalità di svolgimento dello stesso procedimento di differenziazione, delineato dalla disposizione costituzionale solo nei suoi tratti essenziali. Se, infatti, l'art. 116, comma 3, non contiene alcun rinvio a una legge attuativa e presenta una struttura che ne consente potenzialmente una diretta e immediata applicazione, è anche vero che le scelte relative ai soggetti istituzionali da coinvolgere, a vario titolo, nelle diverse fasi del procedimento medesimo hanno importanti ricadute sugli esiti sostanziali della differenziazione. Così, ad esempio, se il tentativo di attuazione promosso dalle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna attualmente in corso, è condotto dagli organi esecutivi dello Stato e delle Regioni interessate, sarebbe, tuttavia, immaginabile un diverso percorso nel quale il ruolo di protagonisti potrebbe essere svolto dal Parlamento e dai Consigli regionali. Si pensi, inoltre, ai differenti modi in cui possono essere coinvolti gli enti locali (attraverso la partecipazione del Consiglio delle autonomie locali o delle associazioni rappresentative), che devono essere necessariamente sentiti *ex art. 116, comma 3*, rendendo un parere obbligatorio, anche se non vincolante.

Senza entrare qui nel merito delle tante questioni tecniche inerenti alle diverse fasi del procedimento, si possono svolgere tre osservazioni.

La prima è che se si adottasse una disciplina unitaria di attuazione del 116, comma 3, si

---

<sup>49</sup> L'abrogazione del terzo comma dell'art. 116, ad esempio, era prospettata dal testo di riforma approvato dal Parlamento nella XIV legislatura, bocciato dal referendum costituzionale del 2006, e dalla prima versione del disegno di legge costituzionale n. 1429/S, presentato al Presidente del Senato l'8 aprile 2014 (art. 25). Nella versione approvata in via definitiva dalle Camere e sottoposta al referendum del 4 dicembre 2016, si prevedeva, invece, che le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia potessero essere attribuite, con apposita legge dello Stato, «anche su richiesta delle stesse» Regioni interessate. Presupposto imprescindibile per accedere alla procedura sarebbe stato, per la Regione, il trovarsi in «condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio». Rimaneva, inoltre, la previsione dell'intesa tra lo Stato e la Regione interessata. Poiché, infine, la riforma eliminava la potestà legislativa concorrente, le materie nelle quali sarebbe stato possibile avviare la procedura prevista dal terzo comma dell'art. 116 sarebbero state soltanto alcune di potestà legislativa esclusiva dello Stato, indicate dall'art. 117, comma 2, Cost. Per un quadro e per ulteriori riferimenti bibliografici, sia consentito rinviare al mio *sub art. 116*, in F. Clementi-L. Cuocolo-F. Rosa-G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. II. Parte II – *Ordinamento della Repubblica (Artt. 55-139) e Disposizioni transitorie e finali*, il Mulino, Bologna, 2018, 325 ss.

sottrarrebbe alla contrattazione tra Governo e singola Regione (e, dunque, all'aleatorietà dei rapporti politici tra tali organi) la definizione di regole procedurali che, per un'elementare esigenza di parità di *chances*, dovrebbero essere applicabili a tutte le Regioni. La legge in questione, peraltro, incontrerebbe i limiti derivanti dalle sfere di competenza coinvolte dalle diverse fasi del procedimento: così, ad esempio, essa non potrebbe dettare regole inerenti alle modalità di esercizio dell'iniziativa del procedimento da parte della Regione.

La seconda considerazione attiene, invece, al rapporto tra la legge attuativa dell'art. 116, comma 3, e la legge approvata a maggioranza assoluta, con cui, previa intesa tra lo Stato e la Regione, sono attribuite a quest'ultima le condizioni e le forme particolari di autonomia. Com'è stato osservato<sup>50</sup>, essendo quest'ultima una legge rinforzata, essa non soggiace ai limiti e ai vincoli posti da una legge ordinaria sicché, in caso di sovrapposizione di contenuti tra le due fonti, non potrebbe che darsi prevalenza alla legge rinforzata. Il che porta alla conclusione che la legge attuativa dell'art. 116, comma 3, dovrebbe riguardare esclusivamente il procedimento di negoziazione che conduce alla stipula dell'intesa, ma non i contenuti di quest'ultima, che dovrebbero trasfondersi nella legge rinforzata<sup>51</sup>.

Quanto, infine, ai rapporti tra quest'ultima e l'intesa, non pare esservi dubbio che la disposizione costituzionale in esame presupponga una continuità tra l'una e l'altra, il che ovviamente non impedisce che la normativa della legge possa incidere su un ambito più

---

<sup>50</sup> Cfr., in tal senso, l'*Appunto per il Presidente del Consiglio dei Ministri* del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi del 19 giugno 2019.

<sup>51</sup> In merito al processo di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. in corso, per far fronte alle vistose carenze procedurali che si sono riscontrate nello svolgimento dei lavori, senza però perdere quanto finora fatto, si è proposto di stralciare gli articoli della parte generale delle bozze di intese, comuni a tutte, e di includerli in un apposito disegno di legge, insieme a poche altre disposizioni che risultino necessarie per l'attuazione della disposizione costituzionale (relative, ad esempio, alle procedure di approvazione a livello regionale e locale; al potere sostitutivo dello Stato e alle modalità di uscita dallo schema del regionalismo differenziato). Tale disegno dovrebbe essere sottoposto all'approvazione ordinaria delle Camere, come legge attuativa dell'art. 116, comma 3, Cost.. Nel frattempo, le bozze di intese, approvate da ogni Giunta regionale, dopo un passaggio in Consiglio regionale e davanti al Consiglio delle autonomie locali, potrebbero essere approvate dal Consiglio dei Ministri, e quindi presentate in Parlamento per l'esame da parte delle Commissioni parlamentari (analogamente a quanto avviene per gli schemi dei decreti delegati), per poi tornare eventualmente agli esecutivi statale e regionale ed essere infine presentate in Parlamento per l'ultima approvazione: così B. Caravita, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *www.federalismi.it*, 13/2019, 5.

Tale proposta, se attuata, produrrebbe l'effetto positivo di riportare in Parlamento la discussione sui contenuti delle intese; essa, tuttavia, incontra la difficoltà costituita proprio dalla necessità di evitare sovrapposizioni tra i contenuti della legge attuativa dell'art. 116, comma 3, Cost. e la legge rinforzata, considerato che la parte generale delle bozze di intesa che si vorrebbe inserire nel disegno di legge non riguarda solo il procedimento, ma attiene anche a profili sostanziali della disciplina, come le materie oggetto di differenziazione e gli aspetti finanziari.

ampio rispetto ai contenuti dell'intesa, disciplinando anche aspetti da quest'ultima non direttamente toccati. In merito, si è fatto riferimento allo schema seguito nell'applicazione dell'art. 8, comma 3, Cost. riguardo alla disciplina dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse da quella cattolica, in base al quale il Parlamento potrebbe soltanto "prendere o lasciare", ma non apportare modifiche ai contenuti dell'intesa raggiunta tra le parti<sup>52</sup>. Se anche si volesse accogliere tale soluzione, il ruolo del Parlamento non dovrebbe comunque essere sminuito, giacché i rilievi mossi dalle Camere all'intesa dovrebbero essere ritenuti idonei a determinare il riavvio della negoziazione.

A ciò deve aggiungersi, inoltre, che l'adozione di un siffatto schema in merito al rapporto tra intesa e legge non implica necessariamente che, anche in riferimento ai profili sostanziali della differenziazione (a cominciare da quelli finanziari), i rapporti tra lo Stato e la Regione interessata debbano svilupparsi secondo una logica esasperatamente pattizia. Diversamente, si rischierebbe di fare del meccanismo previsto dall'art. 116, comma 3, Cost. un metodo per creare surrettiziamente nuove autonomie speciali. Al contrario, come subito si dirà, proprio questo è il fine verso il quale parrebbero tendere le Regioni richiedenti la differenziazione nell'ambito del processo di negoziazione in atto.

#### **4. Regionalismo differenziato e autonomia speciale "mascherata": quali i rischi delle odierne declinazioni congiunturali dell'autonomia?**

Se, in effetti, si guarda alle soluzioni tradotte nelle bozze di intese tra il Governo e le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna che sono circolate negli ultimi mesi, si ha la percezione che il modello seguito sia stato proprio quello dell'autonomia speciale. Si pensi, in primo luogo, al numero di materie legislative in riferimento alle quali tali Regioni hanno chiesto il riconoscimento delle forme e delle condizioni particolari di autonomia (il

---

<sup>52</sup> Cfr. le audizioni di A. D'Atena e di S. Mangiameli dinanzi alla Commissione bicamerale per le questioni regionali nel corso dell'*Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, res. sten., rispettz. 6 e 14. Nello stesso senso 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 *www.dirittiregionali.it*, 2/2018, 3 ss. Cfr., sul punto, A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Fed. fisc.*, 1/2007, spec. 149 ss.; M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 26.

Veneto è giunto a domandare tutte le materie previste dall'art. 116, comma 3); una quantità che già sola evoca i contenuti propri di uno Statuto speciale. In secondo luogo, è propria dell'esperienza delle autonomie speciali – ma con alcune significative differenze<sup>53</sup> – la soluzione delle Commissioni paritetiche che, sempre in base alle predette bozze, dovrebbero elaborare i contenuti dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri attuativi della disciplina legislativa, determinando, in particolare, le risorse finanziarie, umane e strumentali e le forme di raccordo con le amministrazioni centrali, necessarie all'esercizio delle funzioni trasferite<sup>54</sup>. Del resto, a ulteriore riprova di quale sia il paradigma al quale si sta guardando, basti considerare che uno dei referendum consultivi che la Regione Veneto intendeva proporre, poi bocciato dalla Corte costituzionale con la sent. n. 118/2015, aveva come quesito: «Vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?»<sup>55</sup>.

In dottrina non v'è concordia sulla portata del principio di specialità, talora inteso come un «capesaldo» dell'ordinamento italiano<sup>56</sup>, o come un portato della storia e, in quanto tale, sottratto alle volizioni politiche contingenti<sup>57</sup>; talaltra, ricostruito soltanto come una delle possibili declinazioni del principio autonomistico riconosciuto dall'art. 5 Cost.<sup>58</sup>, ma non certo come il frutto di una scelta irreversibile. Il regime duale, ancora vigente nel nostro ordinamento, che contrappone poche Regioni (e Province) ad autonomia speciale a tutte le altre, risulta probabilmente superato e bisognoso di un aggiornamento, anche a fronte delle

---

<sup>53</sup> Come ha rilevato R. Bin, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in *www.lacostituzione.info*, 26 marzo 2019, mentre i componenti delle commissioni paritetiche previste dalle bozze di intese sono designati in pari numero dal Ministero degli affari regionali e dalla Giunta regionale, i membri delle commissioni paritetiche delle Regioni speciali sono nominati di regola dal Governo (e non, dunque, dal singolo ministro) e dal Consiglio regionale (e non dall'esecutivo regionale); inoltre, mentre i decreti di attuazione degli Statuti speciali sono atti con forza di legge previsti da una legge costituzionale, i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri cui fanno riferimento le bozze di intese sono «atti dalla incerta natura». Cfr. dello stesso A. anche *Le materie nel dettato dell'articolo 116 Cost.*, Testo della lezione svolta al Seminario di Studi e Ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Corso di Diritto Regionale, il 6 marzo 2019, in *www.forumcostituzionale.it*, 26 giugno 2019.

<sup>54</sup> Cfr., in particolare, l'art. 3 delle tre bozze di intesa tra lo Stato e le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, pubblicate in *Ecco le carte segrete sull'autonomia differenziata: come Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna si preparano a frantumare il paese*, in *www.roars.it*, 9 luglio 2019.

<sup>55</sup> Sul punto sia consentito rinviare al mio *Editoriale. Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?*, in *le Regioni*, 3/2017, 321 ss.

<sup>56</sup> Cfr. A. D'Atena, *Dove va l'autonomia regionale speciale? Prime riflessioni sulle tendenze evolutive in atto (con particolare riguardo alla Sardegna e alla Valle d'Aosta)*, in *Riv. dir. cost.*, 1999, 208.

<sup>57</sup> Cfr. G. Silvestri, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, Discorso tenuto in occasione della seduta solenne in ricordo del 50° dell'Assemblea legislativa regionale, Trieste, 26 maggio 2014, consultabile in *www.cortecostituzionale.it*.

<sup>58</sup> Cfr. S. Pajno-G. Rivosecchi, *La problematica riforma costituzionale delle autonomie speciali*, in *le Regioni*, 2/2016, 272 ss.

crescenti istanze di riconoscimento di ulteriori condizioni particolari di autonomia, da tempo espresse in diversi territori. E, tuttavia, l'idea che l'art. 116, comma 3, Cost. abbia introdotto una nuova via di accesso all'autonomia speciale, che prescinderebbe dall'adozione della procedura aggravata prevista dall'art. 138 Cost., è insostenibile, al pari dell'immagine di un ipotetico ordinamento nel quale la stessa specialità diventasse, per assurdo, la regola, senza le necessarie condizioni e garanzie, poste a presidio della coesione socioeconomica e dell'unità nazionale (fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti e predisposizione di adeguati strumenti di perequazione). Sta proprio qui il pericolo maggiore del processo in atto: la possibile affermazione di una *specialità generale*, espressione di esperienze di autonomia irresponsabile e distruttiva; un modello, quest'ultimo, ben diverso da quello, proposto in dottrina, di una specialità "diffusa", ma congruamente calata in una cornice istituzionale idonea a dare attuazione al principio di solidarietà interterritoriale<sup>59</sup>.

La logica del regionalismo differenziato, che, come si è detto, è quella funzionalista ed efficientista, non sembra tenere conto, inoltre, delle ragioni che giustificarono a suo tempo il riconoscimento dell'autonomia speciale e che possono ricondursi latamente alla visione identitaria e politica della stessa autonomia territoriale. Benché, in astratto, la specialità possa essere riconosciuta anche per soddisfare particolari esigenze di sviluppo di determinati territori o per promuovere amministrazioni virtuose<sup>60</sup>, nell'esperienza del nostro ordinamento essa è nata soprattutto per tutelare identità storiche, linguistiche e culturali. Anche da questo punto di vista, il modello di un'autonomia speciale declinata in chiave funzionalista appare un corpo estraneo rispetto ai principi ispiratori della nostra forma di Stato, un modello adeguato semmai a soddisfare istanze egoistiche incompatibili con le pretese solidaristiche dell'ordinamento repubblicano. Insomma, un'ulteriore espressione della persistente tendenza all'uso congiunturale dell'autonomia.

**Abstract:** Il regionalismo italiano è caratterizzato dalla mancanza di un modello di

<sup>59</sup> Cfr., in particolare, A. Ruggeri, *Prospettive di una "specialità" diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove autonomie*, 6/2000, 845 ss.

<sup>60</sup> Cfr., in tema, ora F. Palermo, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Ist. fed.*, 2/2018, 255 ss.; Id., *Lo stato delle asimmetrie regionali in chiave comparata. Miti, realtà e qualche chiave di lettura*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2/2018, 291 ss.

riferimento e dal ricorrente “uso congiunturale dell’autonomia”. Con tale espressione l’Autore intende fare riferimento alla tendenza dei decisori politici di proporre riforme del regionalismo dettate da esigenze politiche contingenti e non da progetti di ampio respiro. Il saggio si sofferma sulle criticità del processo di attuazione del regionalismo differenziato, mostrando come anche quest’ultima fase sia ispirata da un uso congiunturale dell’autonomia regionale.

**Abstract:** Italian regionalism is characterized by the lack of a reference model and by the recurrent "conjunctural use of autonomy". With this expression the Author refers to the tendency of political decision-makers to propose reforms of regionalism dictated by contingent political needs and not by farsighted projects. The paper focuses on the critical aspects of the process of implementing differentiated regionalism, showing that this last phase is once again inspired by the conjunctural use of regional autonomy.

**Parole chiave:** regionalismo differenziato, autonomia speciale, Costituzione, Titolo V.

**Key words:** differentiated regionalism, special autonomy, Constitution, Title V.

## 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. Senonché 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 fundamentalmente 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.

## PROFILI FINANZIARI DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO: PROSPETTIVE E LIMITI.\*

di Giovanna Petrillo\*\*

**Sommario.** 1. La piena e completa attuazione dei principi del “federalismo fiscale” quale necessaria condizione per una legittima attivazione del regionalismo differenziato; 2. Il vero crocevia: garantire una effettiva sintonia fra i principi dell’autonomia, della responsabilizzazione di ogni livello di governo e della cooperazione; 3. I rischi di una sbrigativa attuazione del regionalismo asimmetrico: nota di sintesi.

47

### **1. La piena e completa attuazione dei principi del “federalismo fiscale” quale necessaria condizione per una legittima attivazione del regionalismo differenziato.**

Indubbiamente stretta è l’interdipendenza fra attuazione dei principi dell’autonomia finanziaria e più in generale del «federalismo fiscale» e il processo stesso di introduzione dell’autonomia differenziata di cui all’articolo 116 cost., comma 3.

L’attribuzione di maggiori competenze determina, infatti, la problematica della quantificazione delle risorse necessarie a finanziare i maggiori spazi di autonomia dei governi regionali e l’individuazione delle modalità di finanziamento delle materie devolute. Bisogna, pertanto, individuare un punto di equilibrio fra le ragioni della differenziazione e la solidarietà fra le varie aree territoriali stabilendo quali siano i principi dell’art. 119 cost. che integrano fondamenti o limiti all’attuazione del regionalismo differenziato.

È ben noto che al fine di rafforzare le autonomie locali, la riforma del tit. V ha profondamente modificato l’art. 119 cost., in primo luogo riconoscendo a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni un’«autonomia finanziaria di entrata e di spesa» da esercitarsi nel rispetto dei relativi bilanci e, in secondo luogo, prevedendo che tali Enti

---

\* Testo, aggiornato ed integrato, dell’Audizione del 20 giugno 2019 tenuta dall’Autrice su Attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, presso la Commissione Bicamerale Federalismo Fiscale Parlamento della Repubblica Italiana.

\*\* Professore associato di Diritto tributario – Università della Campania “Luigi Vanvitelli”..

«hanno risorse autonome», che essi «stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», che «dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio».

Detta autonomia, sebbene formalmente riconosciuta a tutti gli Enti territoriali in misura eguale, sul piano dell'effettività risulta differenziata in quanto l'art. 23 cost. prevede che la potestà impositiva possa essere esercitata solo in base alla legge. Da tanto deriva che le Regioni (*ex art. 117 cost.*) sono gli unici Enti territoriali in grado di imporre autonomamente dei tributi mentre la potestà impositiva delle altre istituzioni territoriali deve necessariamente estrinsecarsi su base regolamentare all'interno di leggi regionali o statali. In vista dell'attuazione di un disegno federalista di stampo cooperativo, il legislatore ha previsto, altresì, l'istituzione ad opera della legge statale di un «fondo perequativo» senza vincoli di destinazione «per i territori con minore capacità fiscale per abitante», precisando come tale complesso di entrate dovesse consentire agli Enti sub-statali «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite»<sup>61</sup>.

In assenza di una legge statale di coordinamento si è posto subito il problema di stabilire in base a quali criteri un tributo potesse essere considerato proprio della Regione a seconda se andasse valorizzata la fonte istitutiva o, in senso inverso, una serie di elementi idonei a connotare il tributo in senso regionale. A seguito dell'intervento chiarificatore della Corte Costituzionale (cfr. Corte cost., sent. 26 gennaio 2004, n. 37) potevano considerarsi «tributi propri» della Regione ai sensi dell'art. 119 cost., comma 2, solo i tributi istituiti dalle

---

<sup>61</sup> Per una disamina delle varie problematiche poste dalle disposizioni costituzionali successive alla riforma del 2001 in materia di federalismo fiscale, si vedano, senza pretese di completezza: L. Antonini, *I principi di coordinamento del federalismo fiscale*, in AA.VV., *Verso un nuovo federalismo fiscale*, L. Antonini (a cura di), Milano 2005, pp. 45-93; M. Basilavecchia, L. Del Federico e F. Osculati, *Il finanziamento delle Regioni a statuto ordinario mediante tributi propri e compartecipazioni: basi teoriche ed evidenza empirica nella difficile attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, p. 669-706; A. Di Pietro, *Federalismo e devoluzione nella recente riforma costituzionale: profili fiscali*, in *Rass. trib.*, 2006, pp. 245-262; V. Ficari, *Prime note sull'autonomia tributaria delle Regioni a Statuto speciale (e della Sardegna, in particolare)*, in *Rass. trib.*, 2001, pp. 1284-1314; A. Fantozzi, *Riserva di legge e nuovo riparto della potestà impositiva in materia tributaria*, in *Riv. dir. trib.*, 2005, pp. 3-50; M.C. Fregni, *Riforma del Titolo V della Costituzione e federalismo fiscale*, in *Rass. trib.*, 2005, pp. 683-725; F. Gallo, *Ancora in tema di autonomia tributaria delle Regioni e degli Enti locali nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Rass. trib.*, 2005, pp. 1033-1045; A. Giovannini, *Normazione regionale in materia tributaria*, in *Rass. trib.*, 2003, pp. 1165-1175; A. Giovanardi, *L'autonomia tributaria degli enti territoriali*, Milano 2005, p.170 s.; L. Perrone, *La sovranità impositiva tra autonomia e federalismo*, in *Riv. dir. trib.*, 2004, pp. 1173-1189; R. Perez, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rass. trib.*, 2007, pp. 78-101; F. Pica, *Le compartecipazioni nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Rass. trib.*, 2003, pp.1233-1247; C. Preziosi, *I nuovi poteri tributari delle autonomie locali*, in *Riv. dir. trib.*, 2005, pp.557-589; G. Selicato, *La nuova autonomia degli enti territoriali*, in *Dir. prat. trib.*, 2006, I, p. 1177-1212.

Regioni con propria legge nel rispetto dei principi di coordinamento con il sistema tributario statale; pertanto, lo spazio dei c.dd. tributi regionali autonomi (cioè quelli istituiti solo con legge regionale) risultava minore potendosi esercitare solo su presupposti che non fossero già oggetto dell'imposizione statale. I tributi propri regionali, nelle intenzioni del riformatore costituzionale, sono profondamente legati al principio della c.d. continenza, in ragione del quale vi dovrebbe essere un'intima relazione tra l'elemento materiale assunto dal legislatore regionale nel presupposto e gli interessi che si rapportano alle materie di esclusiva competenza regionale<sup>62</sup>.

Ebbene, solamente nel 2009 è stata approvata la l. n. 42 del 2009 di delega al Governo all'emanazione dei decreti legislativi recanti la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Detta legge delega disciplina sia i principi generali del federalismo fiscale, sia i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario<sup>63</sup>.

In riferimento a questi ultimi i principali sono: (i) il divieto di doppia imposizione sul

---

<sup>62</sup> Riguardo alla definizione di «tributo proprio», cfr. Corte cost., sent. 26 gennaio 2004, n. 37, nonché, in via estremamente significativa, sent. 19 luglio 2004, n. 241. In particolare, in tale ultima pronuncia si legge che possono considerarsi «tributi propri» della regione ai sensi dell'art. 119 cost., comma 2, solo i tributi istituiti dalle regioni con propria legge nel rispetto dei principi di coordinamento con il sistema tributario statale. Già la stessa Corte cost., con le sentt. nn. 296 e 297 del 26 settembre 2003, aveva fortemente ridimensionato l'autonomia tributaria contribuendo a chiarire la portata dell'espressione tributo proprio. Specificamente, in ordine alla valenza dell'espressione legislativa «tributi propri», si vedano le osservazioni di C. Preziosi, *op. cit.*, p. 586.

Lo spazio dei c.dd. tributi regionali autonomi (cioè quelli che saranno istituiti solo con legge regionale) è, pertanto, minore potendosi esercitare solo su presupposti che non siano già oggetto dell'imposizione statale. I tributi propri regionali, nelle intenzioni del riformatore costituzionale, sono profondamente legati al principio della c.d. continenza, in ragione del quale vi dovrebbe essere un'intima relazione tra l'elemento materiale assunto dal legislatore regionale nel presupposto e gli interessi che si rapportano alle materie di esclusiva competenza regionale. In tal senso, v. V. Ficari, *Sulla legittimità dell'imposta regionale sarda sulle seconde case ad uso turistico*, in *Dir. tur.*, 2007, 4, p. 369. In tema, diffusamente, v. A. Uricchio, *Tributi regionali propri e impropri alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione e della giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Fin. loc.*, 2006, p. 24; D. Stevanato, *I «tributi propri» delle Regioni nella legge delega sul federalismo fiscale*, in *Dir. prat. trib.*, 2010, I, p. 395.; A. Giovanardi, *Il riparto delle competenze tributarie tra giurisprudenza costituzionale e legge delega in materia di federalismo fiscale*, in *Riv. dir. trib.*, 2010, p. 29

<sup>63</sup> Ampiamente, sulla tematica, v. G. Bizioli, *L'autonomia finanziaria e tributaria regionale*, Torino 2012, p. 144 s.; A.E. La Scala (a cura di), *Federalismo fiscale e autonomia degli Enti territoriali*, Torino 2011; R. Miceli, *Federalismo fiscale e principi europei, spazi di autonomia, livelli di responsabilità e modelli di federalismo*, Milano 2014. Ancora, per puntuali considerazioni in merito ai contenuti della l. n. 42/2009, si rinvia a G. Fransoni e P. Russo, *Ripartizione delle basi imponibili e principi di coordinamento del sistema tributario*, in *Rass. trib.*, 2010, p.1575 s.; A. Giovanardi, *Il riparto delle competenze tributarie tra giurisprudenza costituzionale e legge delega in materia di federalismo fiscale*, in *Riv. dir. trib.*, 2010, pp. 29-48; G. Marongiu, *Il c.d. federalismo fiscale tra ambizioni, progetti e realtà*, in *Dir. prat. trib.*, 2011, I, p. 219-235; G. Ragucci, *La legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale (L. 5 maggio 2009, n. 42)*, in *Rass. trib.*, 2010, p. 736 s.; G. Rivosecchi, *Il federalismo fiscale tra giurisprudenza costituzionale e legge n. 42/2009, ovvero: del mancato coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, in *Riv. dir. trib.*, 2010, p. 49 s.; D. Stevanato, *I «tributi propri» delle Regioni nella legge delega sul federalismo fiscale*, in *Dir. prat. trib.*, 2010, I, pp. 395-411.

medesimo presupposto, in base al quale le Regioni non possono assoggettare a tributi propri presupposti già assoggettati ad imposte disciplinati da leggi statali; (ii) il principio di territorialità, inteso come riferibilità al territorio regionale dei tributi erariali derivati e compartecipati; (iii) il principio di contenenza, per cui l'esercizio della potestà impositiva regionale deve essere direttamente correlato (oltre che al territorio) anche alle materie rientranti nella competenza regionale; (iv) il principio di invarianza della pressione fiscale complessiva gravante sui contribuenti in relazione all'attuazione della legge delega<sup>64</sup>.

Fra i decreti legislativi di attuazione della citata legge delega, anch'essi solo apparentemente di rottura rispetto al tradizionale assetto centralistico della finanza pubblica, si segnalano quelli sull'autonomia tributaria delle Regioni a Statuto ordinario (d.lg. n. 68 del 6 maggio 2011) e dei Comuni (d.lg. n. 23 del 14 marzo 2011). Riguardo alle Regioni, il finanziamento delle relative spese è basato sui tributi – in particolare, tributi propri in senso stretto, tributi propri c.d. «derivati», addizionali sulle basi imponibili di tributi erariali – compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e al riparto del fondo perequativo.

A dieci anni dall'approvazione della 42/2009 numerose sono, tuttavia, le problematiche relative all'attuazione del federalismo fiscale non essendosi ancora compiutamente delineato un organico assetto della finanza regionale e locale in considerazione della incompleta attuazione della richiamata legge delega e del Dlgs. 68/2011.

Una riflessione sul lungo e complesso percorso di attuazione della legge n. 42/2009 non può, senza dubbio, prescindere dalla necessaria compartecipazione delle autonomie locali al duro sforzo di risanamento della finanza pubblica a partire dal 2010-2011<sup>65</sup>. A

<sup>64</sup> La legge si pone come obiettivo l'attuazione dell'art. 119 cost. attraverso la previsione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, l'istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo e la determinazione delle regole relative alle risorse aggiuntive e agli interventi speciali, nonché l'adozione di una disciplina relativa al patrimonio delle Regioni e degli Enti locali. Efficacemente G. Marongiu, *Difficoltà attuative per il federalismo fiscale*, in *Corr. trib.*, 2009, p. 1823, critica il provvedimento definendolo «poco più del frontespizio e dell'indice di un libro le cui pagine sono ancora bianche»; G. Rivosecchi, *La delega in materia di federalismo fiscale e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: un'occasione mancata*, in *www.amministrazioneincammino.it*, p. 3, pur sottolineando «il merito di tentare di colmare il vuoto normativo ponendosi come legge generale di coordinamento della finanza pubblica, in espressa attuazione dell'art. 119 Cost.», contesta la scelta di un'attuazione ad esso limitata anziché estesa all'intero titolo V Cost.

<sup>65</sup> E. Di Carpegna Brivio, *Sovrano è chi decide le regole di ripartizione finanziaria. Ricostruire l'unità in uno Stato sociale multilivello*, in *Le Regioni*, 2, 2018, p. 225 e ss, osserva che «oggi i più significativi cambiamenti istituzionali dell'ordinamento italiano non derivano da grandi riforme di sistema ma da puntuali disposizioni di finanza pubblica e ciò nella misura in cui alle autonomie territoriali è stato chiesto un contributo al risanamento della finanza pubblica che ha profondamente modificato le loro capacità operative ed il loro ruolo nell'ordinamento complessivo».

determinare il deciso rallentamento del disegno riformatore ha contribuito, infatti, la crisi economica del 2008 ed i conseguenti vincoli di bilancio che hanno richiesto l'imposizione di importanti manovre finanziarie a carico degli enti territoriali<sup>66</sup>. A partire dal 2011, dunque, si è privilegiato l'equilibrio dei conti pubblici e ridotto i trasferimenti statali che la legge n. 42/2009 aveva previsto di trasformare in risorse autonome.

Il regime "transitorio" che ha caratterizzato il percorso di attuazione del federalismo fiscale ha anche interessato in misura rilevante la finanza locale non consentendo una convincente programmazione delle gestioni con la conseguente determinazione di elementi di incertezza all'interno del sistema istituzionale. Il decreto legislativo n. 23/2011 era finalizzato ad una complessiva soppressione dei trasferimenti statali aventi carattere di generalità e permanenza e alla loro sostituzione con entrate proprie e con risorse di carattere perequativo; a fronte di tanto, una razionalizzazione complessiva della fiscalità comunale, nel rispetto dei principi dettati dalla legge n. 42/2009 e dall'articolo 119 Costituzione, appare senza dubbio auspicabile. In via di estrema sintesi, le tematiche di più rilevante interesse ed attualità riguardano il riordino dell'IMU-TASI, la revisione del catasto e l'implementazione della capacità stessa di riscossione comunale. Anche la normativa sul FSC merita accurate riflessioni alla luce dei numerosi interventi della giurisprudenza costituzionale ed amministrativa che ne evidenziano la scarsa compatibilità con i principi costituzionali che disciplinano l'autonomia finanziaria degli enti locali. In merito non può non rilevarsi che lo stesso Consiglio di Stato (cfr. sentenze gemelle nn. 02200/2018, 02201/2018 e 02203/2018) ha evidenziato che il principio della certezza delle risorse disponibili e il valore del bilancio degli enti territoriali come "bene pubblico", enunciati dalla più recente giurisprudenza costituzionale, rischiano di rimanere seriamente compromessi, travolgendo l'essenza stessa della democrazia municipale<sup>67</sup>.

## **2. Il vero crocevia: garantire una effettiva sintonia fra i principi dell'autonomia, della responsabilizzazione di ogni livello di governo e della**

---

<sup>66</sup> In argomento, v. G. Rivosecchi, *I nodi pendenti dell'autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali*, in G.D. De Martine F. Merloni, (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma 2017, p. 262.

<sup>67</sup> Si rinvia, in tema, diffusamente alle pregevoli considerazioni di L. Antonini, *Il fondo di solidarietà comunale e i principi della perequazione tra giurisprudenza costituzionale ed amministrativa*, in *Rass. Trib.*, 3/2018, p. 495.

**cooperazione.**

Assicurare omogeneità e coordinamento all'intero sistema della finanza pubblica è, dunque, obiettivo primario dell'intero sistema di riferimento, nella misura in cui l'autonomia finanziaria riconosciuta ai diversi livelli di governo va temperata con i c.dd. «diritti dei contribuenti», e cioè con la necessità di costruire un sistema impositivo improntato alla chiarezza, alla semplicità e alla gestibilità. Come evidenziato, la riforma del 2001 era fondata su un modello costituzionale di pluralismo istituzionale e paritario. Tuttavia proprio nel momento in cui si stava dando attuazione alle riforme concernenti l'autonomia finanziaria degli Enti territoriali ha avuto inizio la contrazione delle risorse pubbliche con conseguente esigenza di riaccentrare ad opera dello Stato le competenze in materia di bilancio, indebitamento, coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario<sup>68</sup>.

Sul versante del coordinamento della finanza pubblica un sintetico excursus della giurisprudenza della Corte costituzionale può fornire qualche utile spunto di riflessione. Ebbene, prima del 2011 (in particolare con le sentt. n. 417 del 2005, n. 390 del 2004 e n. 375 del 2003), la Corte ha precisato che la legge statale potesse «stabilire solo un limite complessivo, che lascia agli stessi Enti ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e i diversi obiettivi di spesa». Dal 2011 in poi, la Corte, modificando questo orientamento, interpreta in modalità estensiva la competenza statale in tema di coordinamento della finanza pubblica, fino ad avvicinarla sostanzialmente a una materia di competenza esclusiva statale. Con la sent. n. 64 del 2016, la Corte cost. precisa che «il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse a obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono inevitabilmente in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali».

È utile osservare che la Corte Costituzionale, già prima della riforma costituzionale del 2012, mostra estrema sensibilità rispetto all'esigenza di equilibrio bilancio (si vedano le sentt. n. 100 del 2010, n. 128 e n. 182 del 2011) nella misura in cui l'unità economica viene

---

<sup>68</sup> Si rinvia sul punto ai rilievi di F. Gallo, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rass. Trib.*, 2/2019, p. 240 e ss.

a legittimare l'intervento statale, che è volto ad assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica.

Più di recente, la stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale (Cfr. sentt. n. 272 nel 2015 e n. 65 del 2016), favorendo forme di coordinamento dal carattere meno pervasivo, ha tuttavia interpretato le disposizioni costituzionali nel senso che le stesse, «lungi dal convalidare sempre previsioni dettagliate e circostanziate in nome dell'unità economica della Repubblica, impongono allo Stato l'onere di giustificare l'esercizio del potere di coordinamento in ragione del perseguimento di chiari obiettivi di politica della spesa». È necessario, significativamente, che si tratti di interventi proporzionali e virtuosi.

Autogoverno e cooperazione, autonomia e solidarietà costituiscono, indubbiamente, valori da tradurre in specifici e cogenti meccanismi istituzionali in modo tale da garantire una piena sintonia fra i principi dell'autonomia, della responsabilizzazione di ogni livello di governo e della cooperazione. Se la effettiva attuazione del “federalismo fiscale”, rimane, però, ancora gravemente incompleta, i rischi di determinare seri effetti distorsivi al sistema nel suo complesso diventano sempre più concreti. Vero è, infatti, che solo il regionalismo cooperativo, ossia la partecipazione ai processi decisionali che si svolgono al di sopra del soggetto autonomo, rappresenta il fattore che può garantire rapporti più equilibrati tra centro e periferia e contrastare le tendenze espansive del centro<sup>69</sup>.

### **3. rischi di una sbrigativa attuazione del regionalismo asimmetrico: nota di sintesi.**

Considerando la descritta complessità del quadro di riferimento, connotato da una perdurante “transizione”, al fine di garantire un efficiente coordinamento fra i diversi livelli di governo in funzione dell'osservanza dei principi di sussidiarietà e autonomia, merita opportuna attenzione il recupero del principio del regionalismo a geometria variabile di cui all'art. 116 cost., ultimo comma, per rilanciare la cultura del coordinamento, abbandonando quella del centralismo, delineando sempre maggiori spazi di autonomia per le Regioni e gli Enti locali nel rispetto dei fondamentali principi di uguaglianza e sussidiarietà.

Il regionalismo differenziato, in quest'ottica può offrire un contributo importante al

---

<sup>69</sup> O. Chessa, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rass.*, 2017, p. 14.

superamento di tendenze centralistiche ed al rilancio di un effettivo regionalismo ed autonomismo sempre che risulti informato ai fondamentali principi di ragionevolezza, proporzionalità, solidarietà e garanzia di unità di sistema<sup>70</sup>.

Ebbene, in vista del potenziamento dei principi di responsabilità dei livelli di governo sub-statali e di solidarietà sociale ed economica, federalismo fiscale non può che significare anche perequazione.

Il fondo perequativo, come si evince dal dettato costituzionale, viene istituito a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante al fine di garantire l'integrale copertura delle spese corrispondenti ai fabbisogni standard per i livelli essenziali delle prestazioni<sup>71</sup>. La perequazione - definita, nell'ambito della legge delega, quale strumento volto a ridurre le differenze tra i territori con «diverse capacità fiscali per abitante» - interviene allorquando le risorse proprie delle Regioni non sono sufficienti a coprire i «fabbisogni standard» per i livelli essenziali delle prestazioni a causa della ridotta capacità fiscale pro-capite e si alimenta attraverso il gettito prodotto nelle regioni e la compartecipazione all'IVA.

Per i profili che in questa sede interessano, il meccanismo previsto dall'art. 116 cost., comma 3, richiede che l'intesa debba rispettare i principi racchiusi nell'art. 119 cost., fra i quali, in particolare, quelli dell'equilibrio di bilancio, dell'osservanza dei vincoli economico-finanziari derivanti dall'ordinamento dell'UE, della disponibilità di risorse autonome o, in ogni caso, non vincolate idonee all'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite. In merito, tuttavia, si osserva che dalle bozze delle intese circolate l'individuazione delle modalità di attribuzione delle risorse finanziarie necessarie all'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia trasferite o assegnate dallo Stato alle Regioni appare abbastanza generico<sup>72</sup>.

<sup>70</sup> Ci sia consentito sul punto, il rinvio al nostro, *Il Regionalismo differenziato: note sul piano finanziario*, in RDPE, 2/2018.

<sup>71</sup> Osservano puntualmente A. Giannola e G. Stornaiuolo, *Un'analisi delle proposte avanzate sul federalismo differenziato*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1/2, 2018, p. 48, che il federalismo asimmetrico permesso dall'art. 116, comma 3, della Costituzione non può esplicarsi anche nella determinazione autonoma della fornitura di livelli essenziali dei servizi. Ciò nella misura in cui «il federalismo asimmetrico, in generale, cioè per materie che non tocchino i diritti di cittadinanza, impone molta cautela, ma per materie quali la sanità e l'istruzione deve essere inteso come possibilità di ottenere maggiori ambiti di autonomia nella gestione e nell'organizzazione regionale dei servizi, lasciando allo Stato la scelta di determinare insieme alle regioni i livelli essenziali di bisogni da soddisfare. In tal modo, si evita di costruire un federalismo differenziato che sia asimmetrico rispetto alla Costituzione (Prima parte, art. 32) e ai cittadini appartenenti a regioni diverse».

<sup>72</sup> A. Lucarelli, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Rassegna diritto pubblico europeo online*, giugno 2019, esprime fondate e condivisibili preoccupazioni rispetto al contenuto delle bozze di intesa che,

Tanto considerato, dato fondamentale dal quale muovere è che i meccanismi finanziari dell'autonomia differenziata devono essere concepiti in maniera tale da non escludere il concorso delle Regioni ad autonomia differenziata al raggiungimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica e soprattutto di perequazione interterritoriale. Ciò al fine di garantire il rispetto dei principi ispiratori dell'art. 119 cost., tutti richiamati dall'art. 116 cost.; pertanto le regole concrete di finanziamento delle competenze differenziate non potranno costituire una modalità per consentire alle Regioni più ricche di venir meno al dovere di solidarietà nei confronti delle aree economicamente più svantaggiate del Paese<sup>73</sup>. Proprio la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica e la salvaguardia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale rappresentano, dunque, l'asse portante intorno al quale dovrà essere disegnata l'attuazione dell'art. 116 cost., comma 3. Dinanzi all'affermazione di un regionalismo differenziato e asimmetrico, il legislatore statale dovrà essere garante di tali valori, con la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e con la relativa determinazione dei fabbisogni e dei costi standard<sup>74</sup>, nel quadro di una

---

in difformità da quanto previsto dall'art. 116, comma 3 Cost, non si esprime in maniera soddisfacente in merito ai livelli essenziali, ai fabbisogni ed ai costi standard.

<sup>73</sup> Limpidamente sul punto, v. A. Zanardi, *Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*, in *Astrid Rass.*, 2017, 11, p. 5, il quale osserva che «Il rimando che l'articolo 116 fa all'articolo 119 potrebbe – e dovrebbe – essere interpretato come un richiamo alle esigenze perequativo-solidaristiche dell'intero sistema di finanza pubblica multilivello, incluse anche le eventuali forme di federalismo differenziato: anche le regioni che assumono competenze rafforzate devono partecipare al sistema di redistribuzione interregionale delle risorse attivato dal governo centrale. Ciò significa in specifico che le modalità di finanziamento di queste competenze rafforzate non possono costituire un escamotage per consentire alle regioni “ricche” di sfuggire dai doveri di solidarietà verso le aree economicamente più deboli del paese. In altri termini, si tratta di una richiesta di “neutralità perequativa” delle modalità di finanziamento del federalismo differenziato».

<sup>74</sup> A. Patroni Griffi, *Regionalismo differenziato ed uso congiunturale delle autonomie*, in *Rassegna diritto pubblico europeo on-line*, giugno 2019, evidenzia efficacemente che misure perequative, fissazione dei fabbisogni standard e determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni costituiscono presupposti costituzionali alla realizzazione del regionalismo asimmetrico. Sotto il profilo del procedimento, l'A. chiarisce che riguardo alle 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. Ancora, dello stesso Autore, si veda *Per il superamento del bicameralismo paritario e il senato delle autonomie: lineamenti di una proposta*, in *www.federalismi.it*, 2018, 17, nel senso che l'attivazione da parte di alcune Regioni del procedimento di cui all'art. 116 Cost., comma 3, sul c.d. regionalismo differenziato richiede una riflessione sul complessivo assetto delle autonomie e sull'assenza di una Camera di rappresentanza territoriale in un sistema bicamerale che ha conservato il suo impianto paritario. In quest'ottica, un rinnovato Senato delle autonomie, o delle Regioni, nella ricostruzione dell'a., andrebbe a rappresentare la sede costituzionale appropriata per armonizzare in un quadro unitario le differenziazioni, in termini di autonomia, che saranno riconosciute a conclusione del procedimento *ex art.* 116 Cost., comma 3. Ciò contribuirebbe a scongiurare il rischio che potrebbero implicare dinamiche accentuative delle differenze regionali nel riparto delle competenze legislative, sotto il profilo di una eventuale lesione dei fondamentali principi di unità e indivisibilità, di solidarietà e eguaglianza territoriale.

finanza autonoma rispettosa delle intrinseche ragioni di una dimensione solidaristica delle risorse disponibili in ossequio al disposto dell'art. 119 cost.

Un elemento di forte criticità è rappresentato, tuttavia, dalla stessa definizione e delimitazione dei fabbisogni standard, rendendosi necessaria l'individuazione, a livello nazionale, di un assetto di prestazioni minime da garantire in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale, quali livelli essenziali delle prestazioni, il tutto nel quadro di un coordinamento costante e dinamico della finanza pubblica, nel rispetto anche dei vincoli di finanza comunitaria offrendo, in definitiva, un insieme di beni e servizi alle comunità territoriali, finanziariamente sostenibile.

In conclusione, i processi di differenziazione regionale andranno necessariamente inquadrati in un'ottica di sistema ed alla luce dell'impianto autonomistico che informa la nostra Repubblica.

Dalla premessa che l'autonomia a perimetro variabile di cui all'art. 116 cost., comma 3, non integra un *tertium genus* fra Regioni ordinarie e Regioni a Statuto speciale con conseguente fondamentale mantenimento dei valori di unità giuridica, economica e finanziaria della Nazione discende che i nuovi e rilevanti compiti riservati alle Regioni ordinarie, in una prospettiva di differenziazione degli assetti delle competenze innanzitutto legislative, dovranno rappresentare uno strumento per consentire ai diversi territori di configurare, in ottica propria, i poteri da esercitare per il governo delle specificità delle rispettive comunità, in un rapporto informato a criteri di responsabilità diretta tra cittadini e governanti che proprio nella «autonomia» trova la sua più tipica espressione.

Come evidenziato, l'art. 116 cost., comma 3 stabilisce che le forme e le condizioni particolari di autonomia devono essere coerenti con i principi dell'art. 119 cost., dunque, qualsiasi forma di autonomia differenziata, dal punto di vista finanziario, non solo deve rispettare “i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” ma necessita che la Regione presenti un “bilancio in equilibrio”. Più in particolare, le modalità di finanziamento delle materie aggiuntive devono essere coerenti con gli strumenti previsti dall'art. 119 (poi specificati dalla l. n. 42 del 2009 e dal d.lgs. n. 68 del 2011)<sup>75</sup>.

<sup>75</sup> Chiarisce pregevolmente F. Gallo, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., p. 241, che se si volesse rinnovare l'attuale impianto costituzionale di tipo federale fuori dalla logica parziale della differenziazione, andrebbe in primo luogo dato maggior spazio al principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni aderendo a proposte volte a realizzare, sul piano delle entrate, un'effettiva autonomia tributaria degli enti sub-statali (si pensi ai tributi controprestazione) e sotto il profilo delle spese a semplificare e ridefinire il complesso quadro normativo di cui alle Leggi n. 243/2012 e n. 164/2016, sia dalle annuali leggi di bilancio.

In merito alla problematica fondamentale della quantificazione delle risorse finanziarie, bisogna ancora provvedere alla stima dei fabbisogni standard, i quali dovranno rappresentare in un'ottica di superamento della spesa storica, il termine di riferimento in relazione alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturati nel territorio. Sul punto, in via estremamente significativa la stessa Corte Costituzionale ha rilevato che “il mancato completamento della transizione ai costi e fabbisogni standard, funzionale ad assicurare gli obiettivi di servizio e il sistema di perequazione, non consente, a tutt'oggi, l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previsti dall'art. 119 Cost.” (sentenza n. 273/2013) puntualizzando altresì (cfr. sentenza 65/2016) che “non c'è vera autonomia finanziaria fintantoché non siano definiti i livelli essenziali delle prestazioni per i servizi concernenti i diritti sociali e civili”.

Seguendo quest'ordine di idee, l'amministrazione statale dovrà, da una parte, osservare la funzione tradizionale di fornitore di servizi pubblici per le Regioni a Statuto ordinario e dall'altra dovrà rafforzare il ruolo di coordinamento, monitoraggio e garanzia dei LEP per le Regioni a Statuto ordinario in «regime» di regionalismo differenziato. Al fine di evitare distorsive sovrapposizioni fra i diversi livelli di governo dell'attuazione del regionalismo differenziato, la Regione dovrà coinvolgere i Comuni nella riorganizzazione amministrativa e nell'attribuzione delle risorse in ossequio al principio del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» tra le materie decentrabili.

Alla luce delle considerazioni esposte, emerge che le difficoltà logico-sistematiche dell'interpretazione del sistema attuale del federalismo fiscale, e di conseguenza dello stesso regionalismo asimmetrico, risiedono nella necessità di dare rappresentanza alle diversità in un quadro di unità nazionale e statale in vista di una piena valorizzazione delle virtù dell'autogoverno e della cooperazione.

Estremamente stimolante risulta, pertanto, la sperimentazione di nuovi modelli di *governance* regionali, decentrati sul territorio e capaci di integrare competenza istituzionale, capacità di pianificazione e di attuazione, coinvolgimento del partenariato sociale ed istituzionale nel processo di programmazione e di delega alle autonomie locali anche in ambito europeo.

Al fine di garantire una tendenziale uniformità delle esigenze finanziarie dei diversi territori e, dunque, delle risorse pubbliche da destinare alle differenti aree del Paese, è, tuttavia, necessario completare, al più presto, il quadro dell'integrazione Stato-Regioni e della

cooperazione, nell'ambito del quale necessariamente dovrà svilupparsi l'autonomia differenziata questo per evitare il rischio che una maggior autonomia possa ingenerare sul piano, dell'effettività, irragionevoli disparità fra le diverse aree territoriali del Paese.

**Abstract:** Lo snodo primario dei processi di differenziazione regionale è rappresentato dalla quantificazione delle risorse necessarie a finanziare i maggiori spazi di autonomia dei governi regionali e dall'individuazione delle modalità di finanziamento delle materie devolute.

Muovendo dalla stretta interdipendenza fra attuazione dei principi del «federalismo fiscale» e processo stesso di introduzione dell'autonomia differenziata, il presente contributo è volto alla ricerca di un punto di equilibrio fra le ragioni della differenziazione e la solidarietà fra le varie aree territoriali al fine di individuare quali siano i principi dell'art. 119 cost. che integrano fondamenti o limiti all'attuazione del regionalismo differenziato.

**Abstract:** The turning point of regional differentiation processes consists in both quantifying the necessary resources to finance the regions' greater areas of autonomy and identifying their funding arrangements.

Starting from the correlation between the principles of “fiscal federalism” implementation and the differentiated autonomy process, this paper is aimed at finding a balance between differentiation reasons and solidarity among regions, in order to identify which contents of Article 119 of the Constitution integrate basis or limits on differentiated regionalism.

**Parole chiave:** Autonomia differenziata – sostenibilità finanziaria – competenze regionali.

**Key words:** Differentiated autonomy – financial sustainability – regional competences.

## AUTONOMIA REGIONALE DIFFERENZIATA, SISTEMA SANITARIO NAZIONALE E OLTRE

di Giuseppe Tesaurò\*\*

**Sommario.** 1. Articolazione territoriale dello Stato nella Costituzione. – 2. Riparto di competenze tra Stato e Regioni nella giurisprudenza costituzionale. – 3. Le bozze del febbraio 2019.

59

### 1. Articolazione territoriale dello Stato nella Costituzione.

L'articolazione territoriale del nostro assetto istituzionale è certamente uno dei valori più significativi della Costituzione, indicato dall'Assemblea costituente come espressione di un pluralismo coniugato in tutti i modi, dunque del sistema di diritti della persona, fondamentali e non, dei diritti sociali e di libertà, in definitiva del principio democratico, di partecipazione di tutti alla guida del Paese<sup>76</sup>. In breve, si è sancita l'esigenza del contributo delle istituzioni locali alla individuazione e applicazione delle scelte politiche generali nell'interesse e secondo gli orientamenti di tutti. Si voleva assicurare, anche attraverso l'articolazione territoriale del potere, un sistema completo di pesi e contrappesi, in discontinuità con l'esperienza del ventennio precedente, al fine di evitare che una contingente maggioranza politica potesse esercitare indisturbata la potestà di Governo<sup>77</sup>. In questa logica rientrava anche il passaggio da una Costituzione flessibile ad una Costituzione rigida, modificabile, ad eccezione di alcuni principi fondamentali tra i quali l'unità e il regime repubblicano, solo con una procedura specifica, con doppio passaggio

---

\*\* Professore ordinario a.r. di Diritto internazionale e dell'UE, Presidente emerito della Corte Costituzionale. Lo scritto riproduce con qualche integrazione una relazione svolta all'Unione Industriali di Napoli il 13 maggio 2019 in un Convegno su *Autonomia regionale e sistema sanitario nazionale: quale rischio per il Mezzogiorno*.

<sup>76</sup> V. G. Brunelli, *Ancora attuale. Le ragioni giuridiche della perdurante vitalità della Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2013, p. 12: "Si tratta di affermazioni severe, che sottovalutano lo sforzo (riuscito) dei costituenti di superare il tradizionale modello ottocentesco di Stato di diritto, per approdare ad una forma di Stato costituzionale, connotato da un accentuato pluralismo (politico, culturale, religioso, linguistico), da un impianto fortemente garantista, da una spiccata attenzione per i temi della giustizia sociale e da una diffusa articolazione territoriale del potere".

<sup>77</sup> E. Cheli, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Bologna, 2012, p. 29: "si veniva a costruire per la prima volta in Europa un modello molto tipizzato di quella forma di Stato che la dottrina costituzionalista avrebbe successivamente qualificato come «Stato costituzionale», intendendo con questa forma rappresentare (secondo la nota definizione di Peter Häberle) «l'espressione giuridica del pluralismo»".

parlamentare e approvazione a maggioranze assolute, nonché eventuale *referendum*<sup>78</sup>.

L'attribuzione di competenze legislative anche rilevanti alle istituzioni locali, tuttavia, non voleva essere un elemento a sé stante, ma doveva coniugarsi con il disegno complessivo tracciato dalla Costituzione ed in particolare con il principio-valore dell'eguaglianza, da soddisfare anche attraverso il raggiungimento di un equilibrio tra le diverse aree del Paese quanto a sviluppo economico e sociale. E non è di poco rilievo la menzione di questo valore anche nel disegno comunitario europeo<sup>79</sup>. Nelle prime righe del Trattato del 1957 leggiamo dell'obiettivo di conseguire il rafforzamento e la convergenza delle economie degli Stati membri e l'equilibrio tra le Regioni con diverso tasso di sviluppo. Nelle integrazioni intervenute col Trattato di Lisbona – siamo ormai nel primo decennio di questo secolo – è stabilito che “per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare, l'Unione mira a ridurre il divario dei livelli di sviluppo delle varie Regioni meno favorite” (art. 174). Infatti, sin dalla loro istituzione, i Fondi strutturali hanno perseguito l'obiettivo della “convergenza”, ovvero l'eliminazione delle disparità tra gli Stati membri e tra le Regioni in ritardo di sviluppo, migliorando le condizioni di crescita e d'occupazione, e riducendo le disparità economiche, sociali e territoriali tuttora esistenti nell'Unione europea.

È pertanto pacifico che l'attribuzione di competenze che la Costituzione prefigurava già nel testo originario per l'articolazione regionale del Paese, in particolare per le Regioni che, per motivi politici e storici di varia natura e origine, ebbero fin dall'inizio il rango specifico di Regioni a statuto speciale con forme e condizioni particolari di autonomia, si inserivano in un assetto costituzionale, poi anche comunitario, che sono – si badi - d il parametro complessivo di legittimità dell'esercizio delle funzioni legislative e amministrativa.

Successivamente, con la riforma costituzionale del 2001, si dice fatta alquanto frettolosamente, fu introdotta all'art. 116, terzo comma, la possibilità di attribuire anche ad altre Regioni, a statuto ordinario, con legge dello Stato, approvata a maggioranza assoluta (dunque una legge rinforzata) sulla base di intesa con la Regione interessata, «ulteriori

---

<sup>78</sup> Cfr. R. Bin, *Rigidità della Costituzione, flessibilità degli intellettuali*, relazione al convegno “Liberare e federare: l'eredità intellettuale di Silvio Trentin”, Venezia, 5 dicembre 2014.

<sup>79</sup> M. Losana, *Il riconoscimento del principio di uguaglianza sostanziale nell'ordinamento dell'Unione europea: modelli di riconoscimento, tecniche di realizzazione, strumenti di garanzia*, Napoli, 2010.

forme e condizioni particolari di autonomia»<sup>80</sup>. Tale possibilità riguarda le materie di cui al terzo comma dell'art. 117, cioè quelle oggetto di competenza “concorrente”, condivisa con lo Stato, nonché le materie di competenza esclusiva dello Stato di cui al comma secondo dello stesso art. 117, lettera l), cioè giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale, giustizia amministrativa, giustizia civile, penale e amministrativa, ma solo per l'organizzazione della giustizia di pace; nonché alle lettere n) ed s), dunque le norme generali sull'istruzione, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Non è poco, anzi è quasi tutto, sia detto forte e chiaro<sup>81</sup>.

La tutela della salute è, come tutti sappiamo, oggetto di una competenza legislativa concorrente e pertanto è compresa tra le materie che possono concretizzare l'ipotesi di «ulteriori forme e condizioni di autonomi» in forza dell'art. 116, comma terzo, Cost<sup>82</sup>. La formula «tutela della salute» nell'attuale formulazione dell'art. 117, comma terzo, è più ampia di quella precedente, che prevedeva la competenza delle Regioni per l'«assistenza sanitaria e ospedaliera», comunque con la rilevante precisazione che tale competenza si dovesse esercitare “nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni”<sup>83</sup>.

L'articolazione territoriale è in ogni caso prefigurata e va realizzata in conformità al contesto complessivo disegnato dalla Costituzione e quindi impone una lettura che sia in sintonia con l'intero quadro costituzionale. Anzitutto, la norma sull'autonomia regionale differenziata prevista per le Regioni a statuto ordinario, come tutto il pluralismo territoriale,

---

<sup>80</sup> Copiosa la dottrina in materia: D. Coduti, *Il Titolo V della Parte II della Costituzione nel progetto di riforma costituzionale*, in *Diritti regionali*, 2016, pp. 217-242; G. Mazzola, *Prime note sul ruolo delle Regioni nella riforma costituzionale*, in *Amministrazione in cammino*, 2015; C. Padula, *L. cost. n. 3/2001 e statuti speciali: dal confronto fra norme al (mancato) confronto fra “sistemi”*, in *le Regioni*, 2004; T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003; AA. VV., *La riforma del titolo V della Costituzione e i problemi della sua attuazione*, Astrid, Roma, 2002; S. Mangiameli, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002.

<sup>81</sup> R. Bin, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale. Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, p. 297 ss.

<sup>82</sup> R. Balduzzi, *Titolo V e tutela della salute*, in R. Balduzzi, G. Di Gaspare (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, Milano, 2002, p. 11 ss.; A. Celotto, *La materia sanitaria nell'ambito delle competenze legislative regionali del nuovo art. 117 Cost.*, in *L'Arco di Giano*, 2002, p. 31 ss.; D. Morana, *La salute nella Costituzione italiana. Profili sistematici*, Milano, 2002, p. 95 ss.; L. Cuocolo, *À rebours, La tutela della salute tra Regioni e Stato*, in *Quaderni regionali*, 2005, p. 63 ss.

<sup>83</sup> D. Paris, *Il ruolo delle Regioni nell'organizzazione dei servizi sanitari e sociali a sei anni dalla riforma del Titolo V: ripartizione delle competenze e attuazione della sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 2007, pp. 983-1024.

dunque comprese le Regioni a statuto speciale, è ancorata al principio di eguaglianza e per ciò stesso al criterio della ragionevolezza che ne costituisce la più rilevante componente, a sua volta collegato con il principale diritto fondamentale e inviolabile della persona, la dignità. L'eguaglianza, infatti, non può non comprendere anche la dimensione territoriale. Sotto tale profilo, non senza significato è che la Costituzione attribuisce alla Repubblica il compito di riconoscere e garantire i diritti fondamentali della persona (art. 2) e precisamente il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana, limitandone la libertà e l'eguaglianza (art. 3). E lo stesso è a dirsi dell'art. 32, dove è stabilito che la Repubblica «tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività e garantisce cure gratuite agli indigenti»<sup>84</sup>.

V'è anche di più. L'indivisibilità dello Stato, sancita dall'art. 5 della Costituzione, non è un'astrazione ma ha una valenza sostanziale, come emerge con chiarezza, oltre che dagli elementi testuali che nella Costituzione riguardano la tutela dei diritti fondamentali della persona, sullo sfondo della quale va proiettata la tutela della salute, anche da elementi ulteriori non certo di dettaglio trascurabile, che segnano direttamente o indirettamente i limiti dell'attribuzione di competenze alle autonomie regionali e locali in genere. Basti pensare al potere riservato allo Stato, anche rispetto alla competenza delle Regioni in tutte le materie di legislazione concorrente, di determinare i principi fondamentali (art. 117, comma terzo, in fine). E si pensi poi alla competenza esclusiva dello Stato quanto alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), che comprende i livelli essenziali di assistenza (LEA), di cui all'art. 117, comma secondo, con un significativo richiamo, testualmente, alla «tutela dell'unità giuridica ed economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali» (art. 120).

## **2. Riparto di competenze tra Stato e Regioni nella giurisprudenza costituzionale.**

---

<sup>84</sup> S. Gambino, *Diritti fondamentali, autonomia regionale e unità nazionale*, in *Diritti regionali*, 2018, pp. 1-42; G. U. Rescigno, *I diritti civili e sociali fra legislazione esclusiva dello Stato e delle Regioni*, in S. Gambino (a cura di), *Il 'nuovo' ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, 2003.

Quanto appena detto trova conferma in una costante giurisprudenza costituzionale, relativa al rapporto tra competenza legislativa dello Stato e autonomia delle Regioni e relativi sconfinamenti<sup>85</sup>. Mi limiterò a qualche esempio significativo.

Innanzitutto, rilevano le precisazioni di carattere generale che la Consulta ha fornito a proposito dei *referendum* consultivi regionali destinati ad incidere sui caratteri fondanti e fondamentali della Repubblica. Precisamente, essa ha chiarito che i *referendum* regionali, inclusi quelli di natura consultiva, non possono coinvolgere scelte di livello costituzionale<sup>86</sup>. L'unità della Repubblica è infatti, va ribadito, uno di quegli elementi essenziali dell'ordinamento costituzionale che sono sottratti persino all'ipotesi di revisione<sup>87</sup>. In tale ottica, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione della legge del Veneto n. 16 del 2014 per violazione degli artt. 5, 114, 138 e 139 Cost., in quanto prevedeva l'indizione, da parte del Presidente della Giunta regionale, di un *referendum* consultivo che non soltanto avrebbe comportato scelte fondamentali di livello costituzionale, ma suggeriva sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost.<sup>88</sup>. Infatti, esso era diretto a conoscere la volontà degli elettori del Veneto sul seguente quesito: "Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana? Sì o No?": e si badi, non si tratta di una barzelletta.

D'altronde, come riconosciuto esplicitamente dalla Corte, l'ordinamento repubblicano è sì fondato su principi che includono il pluralismo sociale e istituzionale e l'autonomia territoriale, oltre che l'apertura all'integrazione sovranazionale e all'ordinamento internazionale, ma tali principi debbono svilupparsi nella cornice dell'unica Repubblica («La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali», art. 5 Cost.). Pertanto, il pluralismo e l'autonomia – è aggiunto – «non consentono alle Regioni di qualificarsi in termini di sovranità, né permettono che i loro organi di Governo siano

---

<sup>85</sup> G. Carpani, *I principi fondamentali della tutela della salute nelle indicazioni del Giudice delle leggi*, in *Quaderni Formez, Il Governo della salute. Regionalismi e diritti di cittadinanza*, Roma, 2005, p. 37 ss.; C. Tubertini, *Stato, Regioni e tutela della salute*, in A. Pioggia, L. Vandelli (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, 2006, p. 209 ss.; U. De Siervo, *Corte costituzionale e materia sanitaria*, in R. Balduzzi (a cura di), *Cittadinanza, Corti e salute*, Padova, 2007, p. 95 ss.

<sup>86</sup> Corte cost., sentt. n. 365 del 2007, n. 496 del 2000 e n. 470 del 1992.

<sup>87</sup> Corte cost., sent. n. 1146 del 1988.

<sup>88</sup> Corte cost., sent. n. 118 del 2015.

assimilati a quelli dotati di rappresentanza nazionale»<sup>89</sup>. A maggior ragione, gli stessi principi non possono essere estremizzati fino alla frammentazione dell'ordinamento e non possono essere invocati a giustificazione di iniziative volte a interpellare gli elettori, sia pure a scopo meramente consultivo, su prospettive di istituzione di un nuovo soggetto sovrano.

Merita poi attenzione la giurisprudenza in tema di LEA e delle relative risorse. Al riguardo, la Corte costituzionale ha precisato che l'eccessiva riduzione delle risorse per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e l'incertezza sulla loro entità non consentono un'efficace utilizzazione delle stesse da parte delle Regioni in quanto impediscono un ragionevole progetto di impiego e soprattutto pregiudicano l'esercizio delle funzioni assegnate alle Regioni stesse e il buon andamento dei servizi<sup>90</sup>. Inoltre, la medesima Corte ha sottolineato che, alla luce del secondo comma dell'art. 117 Cost., lett. m) e della legge 42 del 2009 sul c.d. federalismo fiscale, le spese per i LEA devono essere quantificate attraverso l'associazione tra i costi *standard* e gli stessi livelli stabiliti dal legislatore statale, in modo da determinare – su scala nazionale e regionale – i fabbisogni *standard* costituzionalmente vincolati; che i fabbisogni devono essere individuati dallo Stato con la piena collaborazione degli enti territoriali e che l'erogazione delle prestazioni deve essere caratterizzata da efficienza ed appropriatezza su tutto il territorio nazionale<sup>91</sup>. Soprattutto la Corte ha ribadito che i livelli essenziali delle prestazioni devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto e che “la relativa competenza, «avendo carattere trasversale, è idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore statale deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di determinate prestazioni, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle” (sentenze n. 192 del 2017 e n. 231 del 2017). Altrettanto significativa appare la giurisprudenza in tema di coordinamento della finanza pubblica. Nello specifico, la Corte ha riconosciuto il suo carattere finalistico, affermando che è necessario ma anche sufficiente contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di tali competenze con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie, in modo da garantire il loro pieno coinvolgimento (sentenze n. 65 del 2016 e n. 88 del 2014).

<sup>89</sup> Corte cost., sentt. n. 365 del 2007, n. 306 e n. 106 del 2002.

<sup>90</sup> Corte cost., sent. n. 10 del 2016.

<sup>91</sup> Corte cost., sent. n. 169 del 2017.

Una volta, poi, assicurato il coinvolgimento regionale, non è irragionevole, in caso di inutile decorso del termine convenuto, la previsione dell'applicazione da parte statale di idonei criteri sostitutivi.

Non è contestabile – ritiene la Corte – «il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (sentenza n. 218 del 2015). Sicché l'incidenza dei principi statali di coordinamento è legittima, sia rispetto all'autonomia di spesa delle Regioni, sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale (sentenza n. 65 del 2016, punto 5.3.1.). È dunque evidente che, per costante giurisprudenza, la funzione di coordinamento finanziario prevale su tutte le altre competenze regionali, anche esclusive. Del pari, i livelli essenziali delle prestazioni per i servizi concernenti i diritti civili e sociali devono essere garantiti dallo Stato su tutto il territorio nazionale (in tal senso, già sentenza n. 273 del 2013).

Per tali motivi è passato indenne al vaglio della Corte costituzionale un quesito referendario che si limitava a verificare la volontà degli elettori sull'attribuzione alla Regione Veneto di ulteriori forme di autonomia, ripetendo testualmente l'ipotesi prefigurata dall'art. 116 terzo comma della Costituzione<sup>92</sup>. Al contrario, con la stessa decisione, altre disposizioni della legge del Veneto n. 15 del 2014 sono state dichiarate in violazione della Costituzione: ad esempio, il quesito sulla utilizzazione nella Regione in termini di beni e servizi dell'80% dei tributi pagati all'amministrazione centrale; il mantenimento nella Regione dell'80% dei tributi riscossi; il passaggio della Regione Veneto al regime di una Regione a statuto speciale.

D'altra parte queste ultime ipotesi investivano con tutta evidenza vuoi la materia tributaria, e quindi erano precluse dallo stesso Statuto regionale, vuoi i principi in tema di coordinamento della finanza pubblica e il limite delle leggi di bilancio, «incidendo così sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica», nonché su alcuni elementi strutturali del sistema nazionale di programmazione finanziaria, indispensabili a garantire la coesione e la solidarietà all'interno della Repubblica, nonché l'unità giuridica ed economica di quest'ultima.

---

<sup>92</sup> Corte cost., sent. n. 118 del 2015.

Infine, va segnalato che con riguardo alla disciplina dell'attività sanitaria, la Corte costituzionale ha affermato che essa va ricondotta alla materia della tutela della salute, nozione «assai più ampia rispetto alla precedente materia assistenza sanitaria e ospedaliera», con la conseguenza che le norme attinenti allo svolgimento dell'attività professionale, «sebbene si prestino ad incidere contestualmente su una pluralità di materie, vanno comunque ascritte, con prevalenza, a quella della 'tutela della salute' di cui al terzo comma del citato art. 117 Cost.»<sup>93</sup>. La conclusione è che la disciplina del profilo soggettivo dell'attività (nella specie si trattava della disciplina dettata dalla Regione Liguria sull'attività *intra-* ed *extra-moenia* del personale non medico) riveste la natura di principio fondamentale della materia, in quanto volta a definire uno degli aspetti più qualificanti della organizzazione sanitaria, ovverossia quello della individuazione dei soggetti legittimati a svolgere la libera professione all'interno e all'esterno della struttura sanitaria, ciò che richiede una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale.

## 2. Le bozze del febbraio 2019.

Questo è il quadro normativo e giurisprudenziale nel quale vanno considerati i più recenti passaggi del processo decisionale che dovrebbe portare all'applicazione dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione<sup>94</sup>. Nella fase iniziale, invero, si possono cogliere alcuni assaggi delle intenzioni neppure nascoste delle tre Regioni attualmente in prima linea. Della legge della Regione Veneto n. 16 del 2014, ho ricordato già la previsione a dir poco provocatoria del quesito che si prevedeva porre ai residenti in Veneto “Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana? Sì o no?”. La Corte costituzionale ha con fin troppa cortesia istituzionale spiegato, a chi non lo potesse neppure immaginare, che la

<sup>93</sup> Corte cost., sentt.n. 54 del 2015 e n. 371 del 2008.

<sup>94</sup> Cfr. F. Pallante, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *Federalismi.it*, 2019, pp. 1-35; R. Dickmann, *Note in tema di legge di attribuzione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Federalismi.it*, 2019; L. Violini, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cos.t.*, in *Rivista AIC*, 2018, pp. 319-365. Sul regionalismo differenziato, cfr., per un quadro esaustivo delle problematiche, A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007, p. 139 ss.

Costituzione non consente «iniziative volte a interpellare gli elettori, sia pure a scopo meramente consultivo, su prospettive di secessione in vista della istituzione di un nuovo soggetto sovrano». E pari incostituzionalità, ripeto, è stata in gran parte dichiarata per un'altra legge del Veneto che con altre parole aveva lo stesso obiettivo<sup>95</sup>.

In tempi più recenti, siamo al febbraio 2019, sono apparse le bozze concernenti le intese tra Stato e le tre Regioni pioniere (Emilia Romagna, Veneto, Lombardia): è migliorata la forma, ma è a mio parere peggiorata la sostanza. Nella parte pubblicata, infatti, si legge, dopo una serie cospicua di riferimento di stile alle norme costituzionali conferenti, che:

- le materie già di competenza concorrente oggetto di «ulteriori forme e condizioni di autonomia» sono, 23 per il Veneto, 20 per la Lombardia, 10 per l'Emilia-Romagna;

- con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri verrà istituita una Commissione Paritetica, con 9 rappresentanti del Ministro per gli affari regionali e altrettanti della Giunta regionale, la quale «determina, avvalendosi della collaborazione di tutte le amministrazioni statali coinvolte, le risorse finanziarie, umane e strumentali, nonché le forme di raccordo con le amministrazioni centrali, necessarie all'esercizio delle funzioni di cui al Titolo II» (titolo II che non risulta ancora pubblicato);

un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri trasferisce i beni e le risorse determinate dalla Commissione paritetica;

- il trasferimento di beni e risorse comporta la contestuale soppressione o il ridimensionamento dell'amministrazione statale periferica, così come sono ridimensionate le amministrazioni statali centrali in proporzione alle risorse e funzioni trasferite;

- le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni trasferite sono determinate dalla Commissione paritetica;

- il finanziamento delle competenze è garantito, sulla base delle scelte della Commissione Paritetica, con

a) la compartecipazione al gettito dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e di altri tributi erariali,

b) aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferiti al territorio regionale;

- l'eventuale variazione di gettito maturato nel territorio della Regione è di competenza della Regione;

---

<sup>95</sup> Corte cost., sent. n. 118 del 2015.

- i provvedimenti di determinazione delle risorse necessarie determinano altresì la decorrenza dell'esercizio da parte della Regione delle nuove competenze, che dovrà essere contestuale all'effettivo trasferimento di beni e risorse; ogni due anni la Commissione Paritetica verifica la congruità della copertura dei fabbisogni *standard*;
- le norme statali conferenti continuano ad applicarsi fino all'entrata in vigore delle norme regionali, che individuano espressamente le disposizioni statali di cui cessa l'efficacia nella Regione, stabilendone la decorrenza;
- ai fini della verifica dello stato di attuazione dell'intesa e dell'eventuale necessità di adeguamento lo Stato e la Regione, tramite la Commissione Paritetica, effettuano un monitoraggio sull'esercizio delle competenze attribuite;
- per finire, il termine di 10 anni per questo regime, previsto negli accordi preliminari del 2018, è scomparso negli accordi del febbraio scorso.

In breve, mentre continuano a rimanere nascoste le intenzioni sulle modalità e i contenuti dell'attribuzione di ulteriore autonomia alle Regioni interessate, ciò che soprattutto preoccupa – in quanto di una portata che va al di là dell'attribuzione di autonomia ulteriore a certe Regioni – è che pur richiamando espressamente la Costituzione, l'art. 116, comma terzo, ed altre norme relevantissime, il progetto complessivamente considerato mira ad esautorare completamente il ruolo del Parlamento. Una funzione come quella che comporta una modifica sostanziale della Costituzione risulta attribuita ad una Commissione paritetica di 18 membri, per giunta non designati da organi direttamente elettivi, bensì da un Ministro del Governo statale e dalla Giunta regionale, con buona pace della precisa volontà dell'Assemblea costituente di creare un sistema di contrappesi ad eventuali tentazioni autoritarie di una maggioranza politica contingente. In definitiva, l'operazione oggetto della nostra riflessione è un'operazione che contrabbanda in gran segreto - *e il modo ancor mi offende* - per riforma prevista dalla Costituzione una divisione del Paese chiara e netta<sup>96</sup>. Ma si va ben oltre, soprattutto si perviene all'abbandono della rigidità della Costituzione, che qualunque maggioranza del momento riesce a considerarsi legittimata a far modificare da una Commissione di parte, definita Paritetica, anche nei suoi valori e principi più forti

---

<sup>96</sup> Al riguardo si spesso si usa, ma direi impropriamente, il termine secessione: v. ampiamente per le implicazioni e le conseguenze, in particolare quanto ai rapporti internazionali e l'appartenenza ad organizzazioni internazionali, B. Conforti, *Diritto Internazionale*, Napoli, 2014, p. 119 ss. In argomento, v. 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 sulle fonti*, n. 2/2018.

e non modificabili neppure con la procedura di revisione prevista, in quanto finisce con l'incidere sulla stessa democraticità del sistema oltre che sull'unità. Giustamente si è parlato di “insostenibile leggerezza”, di ipotesi che va “allegrementemente verso l'eversione”<sup>97</sup>, di privatizzazione del trasferimento alle Regioni di funzioni fondamentali determinate dalla Commissione paritetica, ciò che esclude da ogni forma di controllo il Parlamento, il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale. Roba di tempi che credevamo definitivamente passati. Rimarrà, inoltre, un contenzioso senza fine e comunque sterile tra Stato e Regioni sulle leggi che queste ultime sforneranno in forza dell'ulteriore autonomia. Il Presidente dell'Emilia-Romagna, pur essendosi accodato ai colleghi di Veneto e Lombardia, ha candidamente affermato che non bisogna “minare i capisaldi dell'ordinamento costituzionale, in primis il principio perequativo che regola i meccanismi di finanziamento delle funzioni pubbliche territoriali e i valori solidaristici e cooperativi su cui è fondato”<sup>98</sup>. A voler tacere dell'assordante silenzio di molti politici delle autonomie locali o addirittura del loro compiacimento, nella pietosa illusione di partecipare alla festa in cambio di un baciamano di ben altro significato.

Quanto alla domanda che molti si pongono sul rischio per il Mezzogiorno, va certo riconosciuto a malincuore che già la situazione attuale delle Regioni meridionali non offre loro il miglior pulpito per predicare, ma è altrettanto sicuro che una funzione vitale nella stessa misura per i cittadini di ogni latitudine come la sanità, e non solo (si pensi anche all'istruzione e all'ambiente), rischia di essere finanziata diversamente in base alla ricchezza del territorio di residenza, come giustamente ha osservato un autorevole costituzionalista piemontese<sup>99</sup>.

C'è ancora la speranza, è vero, che la legge dello Stato prefigurata dalla Costituzione come da approvare a maggioranza assoluta riesca ad evitare che vada in porto l'operazione, almeno nei termini ricordati; e che la saggezza collettiva della Corte costituzionale mantenga fermi i principi ribaditi in una costante giurisprudenza attenta alla massima tutela dei valori e dei diritti fondamentali della persona, dall'eguaglianza alla salute,

---

<sup>97</sup> R. Bin, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia “differenziata”: allegramente verso l'eversione*, in *Forum costituzionale*, 2019.

<sup>98</sup> *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, p. 26.

<sup>99</sup> M. Dogliani, *Quel pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2019, pp. 1-4; v. anche i lavori di G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi?*, Bari (fuori commercio), 2019; e di M. Villone (da ultimo, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli, 2019).

dall'istruzione all'ambiente. Né va trascurata l'attenzione ai valori democratici e dello Stato di diritto manifestata dalle Istituzioni dell'Unione europea, che non sarà il Babbo Natale che molti vorrebbero, ma che ha di recente opportunamente rivolto a certe nostalgiche iniziative polacche e ungheresi, e non solo, ahimè salutate viceversa con inchini e visite di nostri governanti degne di miglior causa.

**Abstract:** Il tema del regionalismo differenziato va affrontato tenendo presente i limiti che impone la nostra Costituzione in relazione al possibile riconoscimento di ulteriori condizioni particolari di autonomia. Alle disposizioni costituzionali che segnano il perimetro invalicabile, si è accompagnata nel tempo una preziosa opera di ricostruzione di principi da parte della Corte costituzionale, già intervenuta per limare i quesiti referendari di alcune Regioni capofila. Le modalità con cui si è avviata la trattativa, nonostante ciò, pongono forti dubbi di incostituzionalità nella forma e nella sostanza. Pertanto qualora il progetto dovesse arrivare a compimento, si auspicano ulteriori e saggi interventi della Corte costituzionale per mantenere fermi i principi ribaditi in una costante giurisprudenza attenta alla massima tutela dei valori e dei diritti fondamentali della persona, dall'eguaglianza alla salute, dall'istruzione all'ambiente

**Abstract:** The issue of differentiated regionalism must be addressed bearing in mind the limits imposed by our Constitution in relation to the possible recognition of further particular conditions of autonomy. The constitutional provisions that mark the insurmountable perimeter have been accompanied over time by a precious work of reconstruction of principles by the Constitutional Court, which has already intervened to resolve the referendum questions of some leading Regions. Despite this, the way in which the negotiations were started appears to be unconstitutional in form and substance. Therefore, should the project come to fruition, we hope for further and wise interventions by the Constitutional Court to maintain the principles reaffirmed in a constant jurisprudence attentive to the maximum protection of the values and fundamental rights of the person, from equality to health, from education to the environment.

**Parole chiave:** regionalismo differenziato – Corte costituzionale – salute – giurisprudenza – diritti fondamentali.

Key words: differentiated regionalism – Constitutional Court – health – jurisprudence – fundamental rights.

## RIFORME E CONTRORIFORME IN GIALLOVERDE

di Massimo Villone\*\*

**Sommario.** 1. Premessa. – 2. Il metodo delle riforme. – 3.1. La riduzione del numero dei parlamentari – 3.2. L’iniziativa legislativa popolare e il cd “referendum propositivo”. – 3.3. Le riforme minori. – 3.4. Il regionalismo differenziato. – 4.1. L’avvio. 4.2. Il disegno separatista nel pre-accordo del Governo Gentiloni. – 4.3. La secessione dei ricchi e lo Stato che si dissolve. – 4.4. L’effetto domino e l’irreversibilità del disegno separatista. – 4.5. Contro i segreti un’operazione verità. – 4.6. Spezzare il muro della inemendabilità. – 5. Conclusioni

72

### 1. Premessa.

La dottrina ha in tempi recenti aperto una riflessione sull’indebolimento delle istituzioni rappresentative, in genere assumendo come punto focale il parallelo indebolimento dei soggetti collettivi in esse operanti. Si assume in premessa la necessità che un’assemblea elettiva debba assicurare un livello adeguato di efficienza decisionale, in termini di rapidità e qualità delle scelte legislative. Una necessità crescente in ragione della accresciuta velocità del cambiamento nelle condizioni economiche e sociali del Paese, e del contesto globale in cui si inserisce. Si considerano poi i mutamenti intervenuti nel sistema politico, con la scomparsa o il calo dei consensi di partiti storici e la nascita di partiti nuovi, unitamente a fenomeni un tempo ignoti di cambiamento delle affiliazioni nella camera elettiva nel corso della legislatura, la lunghezza dei tempi di produzione legislativa, l’uso esteso della questione di fiducia come prova della difficoltà di raggiungere sintesi politiche. Se ne trae la conclusione di una crisi del modello generale della cd democrazia rappresentativa.

Un contesto come quello descritto suggerisce a molti che sia necessario ripensare l’equilibrio fondato sulla centralità del Parlamento, senza dubbio scelto come connotato fondamentale dell’architettura costituzionale in una Assemblea Costituente che pensava a un Parlamento di partiti. Da qui partono i tentativi che ormai da un quarto di secolo puntano al rafforzamento dell’esecutivo, al *favor* per la formazione di maggioranze, alla scelta del Governo da parte degli elettori, all’elezione di un leader con la “sua” maggioranza, e quindi alla riduzione del peso politico e del ruolo istituzionale del Parlamento.

---

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

È dalla crisi epocale dei primi anni '90 che partono i tentativi di riforma. Si inseriscono in questo quadro tutte le modifiche del sistema elettorale, dal Mattarellum al Rosatellum passando per il Porcellum e l'Italicum, l'elezione diretta con il principio *simul stabunt simul cadent* dei sindaci e dei presidenti di province nel 1993 e dei presidenti di Regione nel 1999, la sfiducia costruttiva proposta dalla Commissione De Mita-Jotti, il semi-presidenzialismo proposto della Commissione D'Alema, il cd primo ministro assoluto della riforma Berlusconi-Bossi poi bocciata nel referendum del 2006, l'introduzione nelle leggi elettorali del concetto di "capo" della forza politica o della coalizione. L'ultimo e più incisivo attacco è stato portato dalla riforma costituzionale Renzi-Boschi unitamente all'Italicum, con la cancellazione di una delle camere elettive, il voto parzialmente bloccato, un premio di maggioranza senza soglia in un contesto ormai non più bipolare, il sostanziale asservimento dell'assemblea al "capo".

Ma l'esperienza costituzionale recente di Paesi a noi vicini, e tradizionalmente assunti ad esempi di stabilità e governabilità che avremmo dovuto seguire imitandone architetture costituzionali e sistemi elettorali - Francia, Spagna, Gran Bretagna - offre una prova contraria. Dimostra infatti come l'artificioso rafforzamento dell'esecutivo e la riduzione della rappresentatività delle assemblee elettive non diano le risposte auspicate, e prova la fragilità di soluzioni che in ultima analisi negano la corrispondenza dell'assemblea elettiva al Paese reale. Numeri parlamentari creati nella provetta di sistemi elettorali pensati per la formazione di maggioranze a spese della rappresentatività non garantiscono di per sé stabilità ed effettiva governabilità.

## 2. Il metodo delle riforme.

È in questo contesto che si inserisce il cd Governo del cambiamento. Il punto 20 del "contratto" fa riferimento ad "alcuni interventi limitati, puntuali, omogenei, attraverso la presentazione di iniziative legislative costituzionali distinte ed autonome". In particolare: ridurre il numero dei parlamentari a 400 deputati e 200 senatori; introdurre forme di vincolo di mandato; potenziare il referendum abrogativo, cancellando il quorum strutturale; introdurre il referendum propositivo; abolire il CNEL, adeguare la regola dell'equilibrio di bilancio, che rende impossibile un'efficace azione anticiclica dello Stato; assumere il

regionalismo differenziato come priorità, applicando la logica della geometria variabile, e “portando anche a rapida conclusione le trattative tra Governo e Regioni attualmente aperte”.

L’orientamento verso riforme puntuali attraverso testi di contenuto omogeneo riflette una richiesta da tempo avanzata dalla dottrina costituzionalistica. Un punto formalmente significativo, perché consente in prospettiva di attivare il procedimento referendario ex art. 138 Cost. partitamente su una o più riforme, senza cadere nella trappola della “grande” riforma, quale fu quella del centrodestra nel 2005 o da ultimo quella Renzi-Boschi, entrambe bocciate nel voto popolare. Ma probabilmente la questione nella sostanza pesa meno di quel che appare. Perché il punto vero di una riforma, piccola o grande che sia, è se si sottrae alla dialettica maggioranza-opposizione, o anche infra-maggioranza. Se invece rimane in quella dialettica, il gioco degli scambi tra riforme sarà inevitabile: io voto la tua riforma se tu voti la mia, diversamente voto contro. Nel referendum si riproporrebbe lo stesso schema. È essenzialmente quel che è successo nei referendum del 2006 e 2016. Si può evitare solo mettendo in campo riforme per cui vi sia una ampia condivisione, vera e non di facciata.

Tra le proposte richiamate, sembra almeno per il momento abbandonata quella della introduzione del vincolo di mandato. È una evoluzione da valutare positivamente, in quanto la proposta era in radicale contrasto con qualsiasi lettura della democrazia rappresentativa. L’assemblea come luogo di rappresentanza politica degli interessi, e non - in chiave privatistica - della volontà degli elettori, è alla base del parlamentarismo moderno. La libertà del rappresentante di interpretare i bisogni dei rappresentati è strumento essenziale, non privo ovviamente di problemi, ma da salvaguardare nell’essenza. Del resto, proprio l’esperienza di M6S con la piattaforma Rousseau ne dà piena conferma. Nella sostanza, il funzionamento è simile a un vincolo di mandato. E pone immediatamente la domanda: perché il voto di pochi militanti, per di più espresso senza adeguate garanzie formali, dovrebbe prevalere su quello di milioni di cittadini che hanno creduto di scegliere i propri rappresentanti nell’assemblea, e li vedono invece eterodiretti?

Il vincolo di mandato, imposto da un’assemblea di gruppo, da un capogruppo, o peggio ancora da soggetti esterni al Parlamento, spezzerebbe irrimediabilmente il legame tra elettori ed eletti liberamente scelti necessario in un sistema rappresentativo.

### 3.1. La riduzione del numero dei parlamentari.

La chiave della rappresentatività dell'assemblea elettiva permette di valutare anche altre proposte riformatrici. Prima fra tutte, quella di ridurre il numero dei parlamentari, che ha completato la fase della prima deliberazione (AC 1585; Dossier 19 aprile 2019, *Riduzione del numero dei parlamentari. Elementi per l'esame in Assemblea*). È una innovazione che – com'è posta – va respinta.

Il punto debole è stato, fin dall'avvio, la motivazione condotta quasi esclusivamente in chiave di riduzione della spesa. Se da un lato il costo di una istituzione è un dato significativo, dall'altro certamente non è il solo parametro, e nemmeno il principale, cui guardare. Tale è, piuttosto, per un'assemblea elettiva l'effettività della rappresentanza. È a tal fine decisivo il sistema elettorale. Nella specie, alla riduzione del numero dei parlamentari si aggiunge la simultanea conferma del Rosatellum bis (AC 1616). Quindi, riversando in collegi di maggiori dimensioni quanto già previsto - soglie di accesso, voto congiunto, capilista nominati prima che eletti – si riduce ancora la capacità rappresentativa dell'assemblea, già pesantemente penalizzata.

Questo basta a sostenere una valutazione negativa della riforma. La riduzione del numero dei parlamentari non è un bene o un male in sé. Potrebbe essere accettabile in un sistema che comunque producesse assemblee capaci di ospitare senza distorsione tutte le voci politiche del Paese. Potrebbe quindi sottrarsi a censure se coniugata a sistemi elettorali proporzionali, senza correzioni volte alla semplificazione forzosa del sistema politico o al miraggio della governabilità ad ogni costo, e sempre che gli eletti fossero espressione di una libera scelta degli elettori. Ma questo è l'esatto contrario di quel che accade. E quindi non c'è nemmeno bisogno di sottolineare qualche elemento di ridicolo, come ad esempio i quattro senatori chiamati a rappresentare gli italiani all'estero. Ciascuno avrebbe l'onore e l'onere di rappresentare un quarto del globo.

### 3.2. L'iniziativa legislativa popolare e il cd "referendum propositivo".

Ancora al ruolo dell'assemblea elettiva in un sistema di democrazia rappresentativa

parlamentare dobbiamo guardare per valutare quella che è probabilmente la più significativa delle riforme costituzionali proposte dalla maggioranza gialloverde: l'introduzione del cd referendum propositivo, attualmente all'esame del Senato (AS 1089; Dossier 19 gennaio 2019, *Iniziativa legislativa popolare e referendum*, A.C. 1173-A).

Formalmente, l'innovazione si traduce nella modifica dell'art. 71 della Costituzione, con una iniziativa legislativa popolare rafforzata. La presentazione di una proposta di legge sostenuta da almeno 500.000 firme apre un procedimento volto a garantire una decisione del Parlamento sul testo, e/o una pronuncia popolare nel caso di mancata approvazione da parte delle camere, o di approvazione di un testo significativamente diverso.

In via di astratto principio, si può rilevare una radicale antitesi tra la riforma ipotizzata e il modello astratto della democrazia rappresentativa, tale da giudicarne inaccettabile l'introduzione nell'architettura generale della Costituzione vigente. Le voci critiche si sono alzate numerose. Ma, a mio avviso, la valutazione non può non tener conto del fatto che la democrazia rappresentativa che oggi viviamo è lungi dall'essere soddisfacente.

In concreto, invece, bisogna tener conto della diminuita capacità rappresentativa delle assemblee elettive, data dall'indebolimento dei corpi intermedi che ad esse forniscono il legame essenziale con il Paese. Riavvicinare le assemblee elettive al Paese reale è imperativo posto non per esigenze di astratta filosofia politico-istituzionale, ma come chiave di buon Governo e di efficienza di sistema. Alcune risposte, come l'introduzione del mandato imperativo, sono in sé inaccettabili. Altre, come norme di regolamento volte a blindare la maggioranza o il Governo in Parlamento, possono comprimere a dialettica politica in misura eccessiva e avere costi maggiori dei benefici. Altre ancora sono illusorie, come la sostituzione di una democrazia istantanea e virtuale in rete ai processi politici, più lenti, ma reali, di una assemblea rappresentativa. L'unica risposta definitiva sarebbe nella ricostituzione di soggetti politici fortemente strutturati e radicati, che è però operazione forse possibile nel tempo, ma certo né facile, né breve.

Allora, correttivi che possano integrarsi nel modello generale di democrazia rappresentativa, vanno presi in considerazione. Quanto meno, a mio avviso, meritano una sospensione del giudizio gli strumenti volti a rivitalizzare uno spazio di partecipazione democratica diretta.

La proposta in discussione ha visto la correzione di alcuni dei difetti più evidenti che la segnavano nella fase iniziale. È stato re-introdotta il quorum strutturale, con la richiesta del

voto favorevole di almeno un quarto degli aventi diritto (analoga disposizione viene introdotta nell'art. 75 Cost. per il referendum abrogativo). È stato previsto un filtro di valutazione da parte di “un organo terzo”, per cui un'approvazione da parte delle camere con modifiche non stravolgenti del testo originario non apre la via alla procedura referendaria. È stato cancellato il barocco meccanismo del doppio voto simultaneo su due testi – proposta originaria e testo approvato dalle camere – sostituito dal voto sulla sola proposta originaria che, se approvata da una maggioranza di voti di almeno un quarto degli aventi diritto, prevale sul testo parlamentare.

Dunque, l'antitesi tra voto parlamentare e voto popolare rimane, ed è qui la radice di molte critiche. Ma va detto che se una sintesi parlamentare si scontra con una simile maggioranza popolare qualcosa di cui preoccuparsi c'è. È plausibile l'ipotesi che una adeguata capacità rappresentativa delle camere elettive possa normalmente escludere un siffatto esito, o evitando che la proposta parta, o prevalendo con il proprio testo nel voto popolare. In caso contrario, è proprio la capacità rappresentativa ad essere messa in discussione. E nel momento in cui altre riforme vanno nel senso di ribadire una ridotta rappresentatività o ridurla ulteriormente, questa proposta può essere letta in chiave di correzione.

Anche considerando i limiti, forse eccessivi, con cui la Corte costituzionale ha circondato il referendum abrogativo ex art. 75 Cost., la modifica proposta potrebbe offrire strumenti utili. Ad esempio, se fosse stata vigente sarebbe stato possibile contrastare la truffa dei voucher perpetrata contro il referendum richiesto dalla CGIL o la “buona scuola” a firma di Renzi, oppure sostenere con forza la carta dei diritti universali del lavoro.

Per tali ragione l'introduzione della iniziativa legislativa popolare rafforzata e del connesso referendum merita almeno un giudizio sospeso. Anche perché in parte non marginale la disciplina di dettaglio è rinviata a una legge a maggioranza assoluta dei componenti. Se adeguatamente scritta, potrà chiarire punti problematici che il testo fin qui elaborato non risolve appieno, come il ruolo della Corte costituzionale, e la possibile concorrenza di più proposte di iniziativa popolare.

### **3.3. Le riforme minori.**

Meno controverse possiamo considerare le riforme volte a cancellare la copertura

costituzionale del CNEL (AS 1124; Dossier 7 maggio 2019, *Abrogazione dell'articolo 99 della Costituzione (Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro)*), che lascia aperta la via di una successiva abolizione per via legislativa, e dell'abbassamento dell'età per l'elettorato attivo e passivo del senato, portata rispettivamente a 18 e 25 anni (Dossier 14 maggio 2019, *Modifica all'articolo 58 della Costituzione in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica*). Entrambe riforme da tempo presenti nei dibattiti politici e dottrinari, per le quali non si mostra necessaria una ulteriore riflessione.

#### **4. Il regionalismo differenziato.**

Ma la madre di tutte le riforme in gialloverde non è nel catalogo fin qui riferito. Si tratta del cd regionalismo differenziato, che non si attua attraverso riforme formalmente costituzionali, ma con lo speciale procedimento previsto dall'art. 116, comma 3, della Costituzione, per cui “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata”.

Va detto, in proposito, che la norma costituzionale permette una lettura coerente con la architettura costituzionale, se mantenuta nei limiti testuali di “forme e condizioni particolari di autonomia”. Rimanendo quindi volta a modifiche complessivamente limitate e puntuali del rapporto stato-Regioni legate a specificità locali, senza toccare l'assetto generale di quei rapporti. È accaduto invece il contrario.

##### **4.1. L'inizio.**

Le spinte secessioniste o para-secessioniste sono ricorrenti nel nostro Paese da un trentennio, e passano anche attraverso la riforma nel 2001 del Titolo V della parte II della Costituzione. La fase ultima della storia si avvia con due referendum voluti dalla Lega e

svolti in Lombardia e Veneto il 23 ottobre 2017. Soprattutto è emblematico quello del Veneto, che nell'idea originaria, esplicitata in legge regionale, comprende quesiti quali: “vuoi che la Regione del Veneto diventi una Regione a statuto speciale?; vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?; vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?; vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?”. Quesiti considerati costituzionalmente illegittimi dalla Corte costituzionale nella sentenza 118/2015.

La Corte lascia passare solo il quesito apparentemente più innocuo: “vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?”. È simile il quesito nel referendum lombardo. È dunque una lettura restrittiva dell'art. 116, comma 3. Ma il danno è fatto ugualmente. I governatori leghisti di Veneto e Lombardia richiameranno all'infinito l'attuazione della volontà popolare manifestata dai circa 5 milioni di sì. E nessuno obietterà mai con pari forza che non si è mai chiesto il parere delle decine di milioni di aventi diritto al voto che saranno comunque direttamente toccati dalla riforma. Inoltre, i comportamenti successivi eludono completamente la pronuncia della Corte.

“Mantenere i soldi del Nord al Nord”, antico mantra della prima Lega secessionista, risuona in Veneto per tutta la campagna referendaria, e rimane tra gli obiettivi primari esplicitamente perseguiti. L'aspirazione di ottenere un regime paragonabile allo status delle Regioni speciali viene parimenti ribadita, e si traduce nell'estendere la richiesta di più ampia autonomia, e di maggiori risorse, a tutte le materie comprese nel dettato dell'art. 116, nessuna esclusa. La Lombardia si accoda. E si aggiunge al gruppetto di testa, senza consultazione popolare, e con sorpresa di alcuni, anche l'Emilia-Romagna, le cui richieste sono in qualche misura ridotte – ma non di molto - rispetto a quelle del lombardo-veneto.

#### **4.2. Il disegno separatista nel pre-accordo del Governo Gentiloni.**

La legislatura si sta avviando alla sua conclusione quando arrivano a Palazzo Chigi le proposte delle tre Regioni per attivare l'art. 116, comma 3. Sulle proposte il Governo è chiamato, per l'art. 1, co. 571, della legge 147/2013, ad avviare il procedimento entro 60

giorni. Ma il termine è meramente ordinatorio, e dunque nessun cogente obbligo giuridico vincola il Governo a fare alcunché. Invece, il Governo si attiva, e con il sottosegretario Bressa avvia il confronto con le tre Regioni. Giunge persino, il 28 febbraio 2018, alla firma di un pre-accordo.

Qui troviamo una prima chiave di lettura fondamentale per il costituzionalista. Il Governo Gentiloni, a quattro giorni dal voto, a camere sciolte, è un Governo in carica per il solo “disbrigo degli affari correnti”. Un Governo strettamente limitato alla ordinaria amministrazione. Una formula certamente elastica, che non impedirebbe di affrontare questioni assolutamente urgenti e indifferibili, come ad esempio le misure rese immediatamente necessarie da una calamità naturale. Ma tale ovviamente non è il tema dell'autonomia differenziata. Il Governo Gentiloni, che già non era insuperabilmente vincolato ad aprire il procedimento, ancor meno lo era a chiuderlo. Anzi, mai avrebbe dovuto chiuderlo. La via costituzionalmente corretta sarebbe stata un rinvio al Parlamento e al Governo nati dopo il voto. Allora, perché si stipula il pre-accordo?

È da escludere che ci sia stata disattenzione sul tema. Una firma inconsapevole dei limiti che si andavano a superare è ipotesi insostenibile. Come non basta una lettura in termini di *captatio benevolentiae* pre-elettorale. A parte la considerazione che si stava concedendo una importante vittoria di immagine, poi ampiamente sfruttata nella politica locale, a un avversario politico – la Lega – l'ipotesi reggerebbe se l'accordo fosse stato firmato *ad pompam*: per la forma, ma senza contenuti reali. Invece, i contenuti ci sono, e pesanti.

Oltre a un primo elenco di materie da regionalizzare, che si concorda possa essere ampliato successivamente, il pre-accordo si estende a comprendere un privilegio nella distribuzione delle risorse alle tre Regioni, con l'aggancio del fabbisogno ai proventi tributari riferibili al territorio. Inoltre, si stabilisce che all'approvazione con legge delle intese si giungerà secondo la prassi seguita per i culti acattolici. Intendendosi questo come approvazione in aula di un testo inemendabile: al Parlamento è consentito solo dire sì o no, senza poter modificare il merito delle intese. Con il primo punto, si rompe l'architettura solidaristica della Costituzione, e si manda in soffitta il principio che i cittadini della Repubblica siano uguali, a prescindere dal luogo di residenza. Con il secondo punto un Governo sul letto di morte decide di vincolare il Parlamento e il Governo che verranno. Una incostituzionalità palese, e una assurdità politica.

Dunque, perché la stipula? L'unica ragione plausibile è che ci sia al fondo un disegno

politico condiviso dalle parti contraenti, e quindi sostanzialmente dal centrodestra e specificamente dalla Lega da un lato, e dal PD dall'altro. Un disegno volto a sovvertire radicalmente l'architettura costituzionale, abbandonando l'obiettivo di una riduzione del divario strutturale Nord-Sud, e sostituendolo con quello di consolidare il divario abbandonando al suo destino la parte debole del Paese. Liberare la locomotiva del Nord dal peso dei vagoni più lenti, per favorirne l'aggancio all'Europa e la competitività nel mondo globalizzato. Un disegno radicalmente incostituzionale, per tutto ciò che comporta in danno dei principi di solidarietà, perequazione, eguaglianza dei diritti.

A distanza di molti mesi, lo troviamo confermato ed esplicitato in due articoli, pubblicati sul Foglio del 4 e del 7 maggio 2019. Nel primo Guido Tabellini scrive: «Le politiche più efficaci per avvicinare l'Italia all'Europa sono anche quelle che aumentano la distanza tra Milano e Napoli, tra aree avanzate e arretrate del Paese». Tabellini non è un *quivis de populo*. Ex rettore della Bocconi, studi e insegnamento all'estero, tra i 35 saggi di Letta per le riforme istituzionali, ministro dell'economia in pectore nel mai nato Governo Cottarelli - in cui avrebbe preso il posto di Savona - e altro ancora. Una perfetta espressione dell'*establishment*.

Il 7 maggio sullo stesso giornale Pier Carlo Padoan, predecessore di Tria per 4 anni nei governi Renzi e Gentiloni, commenta Tabellini e la legge di bilancio gialloverde. Padoan accetta in premessa che «la crescita del Paese è trainata dalla crescita del nord, ma questa avviene a scapito della crescita del sud». L'effetto negativo si può evitare, ma è molto difficile, e dipenderà dalla disponibilità da parte delle Regioni periferiche «delle risorse, capitale umano, immateriale, istituzionale e sociale, necessarie per tradurre l'assorbimento delle nuove tecnologie generate nelle Regioni centrali. Se la diffusione sarà efficace la distanza tra Milano e Napoli tenderà a ridursi invece che ad aumentare e così tutto il Paese e non solo Milano potrà avvicinarsi all'Europa».

In sostanza, Tabellini e Padoan dicono la stessa cosa: in ogni caso, avanti i più forti. Leggendo Padoan capiamo che il famigerato pre-accordo del 28 febbraio 2018 tra il Governo Gentiloni e Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna non era un errore, una *captatio benevolentiae* pre-elettorale, o la distrazione collettiva di un Governo sul letto di morte. Stupiscono meno l'Emilia-Romagna tra le Regioni richiedenti, e il perdurante silenzio del Pd, anche nell'era Zingaretti. Traspare un consapevole obiettivo di chi faceva e fa parte dei processi decisionali reali che orientano il Paese e le scelte di chiunque governi. Un disegno

politico condiviso dall'Italia che conta e decide. In questa luce il regionalismo differenziato è molto più di un miserabile e banale egoismo leghista.

#### 4.3. La secessione dei ricchi e lo Stato che si dissolve.

Il disegno che traspare nella stipula del pre-accordo viene recepito tal quale nel “contratto di Governo”. Che non assume il regionalismo differenziato solo come generale priorità, ma specificamente richiama il sollecito completamento del percorso avviato con le tre Regioni. Quindi, il riferimento è all’ accordo e ai suoi contenuti.

Può destare meraviglia che tale formulazione sia firmata da M5S, che nel voto del 4 marzo aveva trovato nella cassaforte elettorale del Sud la chiave per Palazzo Chigi. L’ ipotesi più probabile è che non vi sia stata una adeguata comprensione della portata e delle implicazioni di quel che si andava a firmare. Ipotesi confermata dalle scelte sulla composizione del Governo. Il pacchetto autonomia non è compreso nelle riforme affidate al ministro Fraccaro, pur essendo con ogni evidenza il punto di maggior peso, in principio e di fatto. Viene invece affidato a una ministra veneta e leghista – la Stefani – e un sottosegretario M5S lombardo (Buffagni).

La questione autonomia è quindi rimessa totalmente in mani lombardo-venete. Viene meno il contraddittorio che sarebbe stato necessario tra le Regioni e un rappresentante della dimensione nazionale degli interessi. La ministra infatti interpreta il proprio ruolo essenzialmente nella chiave di accettare le richieste provenienti dalle Regioni. Il ministero si riduce a succursale di un assessorato della Regione Veneto. Il tutto è aggravato dal segreto che immediatamente copre le trattative tra le delegazioni del ministero e quelle delle singole Regioni. Decine di incontri di cui nessuno conosce l’ oggetto, e tanto meno i risultati. Come non si conoscono, se non per scarse notizie di stampa, le posizioni assunte dagli altri ministeri. Fino a quando, l’ 11 febbraio 2019, il sito ROARS pubblica le intese elaborate: decine di pagine dettagliate per ogni Regione.

Non ricevono mai un riconoscimento ufficiale, e conclusivamente il sito del ministero per le autonomie ne espone solo una versione parziale e addomesticata, denominata “parte generale concordata”, che si limita all’ elencazione delle materie oggetto del trasferimento, e all’ enunciazione di qualche principio generale sull’ assegnazione delle risorse. Tuttavia le decine di pagine esistono, e sono implicitamente richiamate autorevolmente quando in

audizioni parlamentari gli stessi esponenti governativi fanno riferimento alla ampia documentazione ormai accumulata. I testi ROARS mantengono dunque credibilità. Da quella documentazione, e dal poco reso disponibile dal ministero delle autonomie, si evidenziano in specie due punti.

Il primo: sono confermati i meccanismi di privilegio nell'accesso alle risorse per le Regioni richiedenti. Le forme sono varie, e vanno da quote riservate sui fondi per le infrastrutture al diritto di trattenere eventuali aumenti del gettito tributario, mentre lo stato si accolla il differenziale in caso di diminuzione; dalla previsione di partire con la spesa storica e quindi di mantenere comunque lo stato attuale, alla garanzia dopo un transitorio di trasferimenti non inferiori alla media nazionale per i servizi. Il principio di invarianza di spesa imposto dal MEF comporta che a qualunque privilegio accordato alle tre Regioni segue una parallela riduzione delle risorse assegnate alle altre Regioni. Si afferma dunque che chi ha di più ha diritto a mantenere quello che ha, ed è garantito sul punto che il livello di benessere, la qualità e quantità di servizi resi ai cittadini possa solo aumentare. È la “secessione dei ricchi”. Ed è il primo pilastro del disegno volto a staccare il Nord dal resto del Paese.

Il secondo. Non si trasferiscono alle Regioni solo marginali funzioni in chiave di amministrazione di prossimità, più vicina ai cittadini. Si trasferiscono invece potestà legislative, per di più in materie – quelle di legislazione concorrente di cui all'art. 117, comma 3 - in cui la Regione già usufruisce di potestà legislativa di dettaglio. Quindi la sola potestà trasferibile è quella statale di stabilire leggi di principio. L'intera operazione punta a ridurre il ruolo dello Stato, ritagliandone la potestà in modo tale da evitare interferenze con la piena regionalizzazione delle materie. In ultima analisi, si vuole trasformare in ampia misura le materie di potestà concorrente in materie affidate alla potestà residuale della Regione, di cui al comma 4 dell'art. 117. Siamo al sovvertimento dell'architettura costituzionale del rapporto stato-Regione. Una conferma si trova in quel che si fa con le potestà richiamate nell'art. 116 con riferimento all'art. 117, comma 2, cioè tra le competenze esclusive dello stato. Per le norme generali dell'istruzione, ad esempio, l'intesa con il Veneto prevede che alla Regione sia trasferito un lungo elenco di potestà, che va dalla lettera a) alla lettera p). Cosa potrà mai rimanere della competenza formalmente esclusiva dello Stato?

È così che si procede a una regionalizzazione che è contestualmente dissolvimento dello

stato centrale. Come giudicare diversamente trasferimenti che si estendono a comprendere non solo la scuola e la sanità – gli esempi più noti e discussi - ma anche strade, autostrade, porti, aeroporti, ferrovie e infrastrutture in genere, ambiente, territorio, sovrintendenze ai beni culturali, tutela del lavoro, retribuzioni, previdenza integrativa, incentivi alle imprese, e persino la dichiarazione di equivalenza dei farmaci?

È qui il secondo pilastro del disegno separatista. Perché con esso si smantellano da un lato presidi storicamente essenziali per l'unità e l'identità del Paese, come la scuola. E dall'altro – dopo aver tolto le risorse - si tolgono allo stato centrale gli strumenti normativi necessari per le politiche di riequilibrio che potrebbero riavvicinare il Sud al Nord.

#### 4.4. L'effetto domino e l'irreversibilità del disegno separatista.

La lettura messa in atto e tradotta nelle cd "intese" tra lo Stato e le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna ha tale portata ed estensione da perdere il riferimento, che rimane fermo in una lettura corretta dell'art. 116, comma 3, alla dimensione regionale e locale dell'interesse perseguito, regionalizzando materie geneticamente funzionali alla unità della Repubblica, principio cardine e non superabile sancito dall'art. 5 della Costituzione. Quindi non si tratta di attuazione di un principio costituzionale in armonia e in chiave di sistema con tutti gli altri previsti dalla Costituzione, ma di un vero e proprio sovvertimento. Un disegno politico che attraverso una riforma incostituzionale scrive surrettiziamente per gli italiani una nuova carta fondamentale. La gravità di quanto accade si coglie ancor meglio considerando due punti.

Il primo è l'effetto domino che verrebbe dall'approvazione delle intese oggi in discussione per tre Regioni. Se il trasferimento fosse limitato a marginali funzioni in chiave di amministrazione di prossimità, *nulla quaestio*. Ma quel che accade è cosa del tutto diversa. Il presidente o l'assessore di una Regione che avesse potestà legislative e amministrative sulla scuola, sull'assunzione e la carriera degli insegnanti, o su autostrade, ferrovie, porti e aeroporti, o su sovrintendenze ai beni culturali, si troverebbe in posizione ben diversa rispetto all'omologo esponente di una Regione che ne fosse priva. Non potrebbero mai sedere a uno stesso tavolo per una qualsivoglia trattativa in condizioni di almeno tendenziale par condicio. La rispettiva capacità di gestire consensi politici ed elettorali sarebbe incomparabile, e così parallelamente il peso specifico nel sistema politico generale

e nei soggetti politici di appartenenza.

Se il disegno passerà nelle tre Regioni capofila, sarà inevitabile una pressione da parte di tutte le altre Regioni per ottenere un regime analogo. È questo il motivo per cui alcuni governatori del Sud, pur essendo certo consapevoli che il privilegio sulle risorse accordato ad alcune Regioni non potrà mai essere esteso a tutti, tuttavia chiedono di aprire una trattativa. Barattano in realtà le risorse per gli amministrati con il proprio potere personale. Un calcolo miserabile, ma politicamente razionale.

Il secondo punto è la tendenziale irreversibilità degli esiti. L'art. 116 consegna alle Regioni il potere esclusivo di iniziare il procedimento con la proposta, e di chiuderlo con l'intesa alla base della legge statale di approvazione. Un vantaggio indebitamente attribuito a una Regione in danno di altre potrebbe essere corretto solo con l'accordo della Regione interessata. E sarebbe anche sottratto a una correzione per via di voto popolare, essendo la legge rinforzata – come è quella ex art. 116 - per una antica giurisprudenza della Corte costituzionale sottratta al referendum abrogativo ex art. 75 della Costituzione. Probabilmente non per caso, anche il referendum propositivo che si vorrebbe introdurre è esplicitamente escluso per siffatte leggi.

Ancora conferma la irreversibilità il fatto che una ampia regionalizzazione, soprattutto se estesa a molte Regioni, comporterebbe il trasferimento di centinaia di migliaia di dipendenti non più statali, e una radicale destrutturazione delle amministrazioni centrali. È un percorso sul quale sarebbe di fatto difficile o impossibile tornare indietro. Una volta smantellate, le amministrazioni statali non si ricostruirebbero con un tratto di penna, per intesa o legge che sia. Questo ci dice come siano vuoti di significato i punti delle intese che, a quanto si sa, prevedono verifiche a tempo del rendimento e dei risultati raggiunti. La via sarebbe comunque a senso unico.

#### **4.5. Contro i segreti un'operazione verità.**

L'ampiezza, la profondità e la natura dell'innovazione proposta confermano in pieno il disegno politico separatista. E spiegano anche perché l'operazione sia stata e rimanga tuttora avvolta nel più stretto segreto, pur essendo invece tale da toccare l'intero Paese, meritando in principio la più ampia pubblicità e il più approfondito dibattito politico e dottrinario. Il segreto è indispensabile perché la visibilità renderebbe evidente il colpo di

mano che si cerca di perpetrare.

I sostenitori dell'autonomia, e in specie i governatori di Lombardia e Veneto, hanno sempre affiancato all'argomento del rispetto della volontà popolare – di cui si è già detto – quello dell'”efficientamento” del sistema Paese. In breve: è giusto, e conviene, investire risorse là dove possono essere meglio utilizzate, e cioè nel Nord virtuoso ed efficiente, e non nel Sud incapace e sprecone. Una riedizione nemmeno troppo ripulita del lessico della prima Lega secessionista degli anni '90. Il regionalismo differenziato viene venduto dal mantra leghista come misura a spesa invariata di efficientamento, anche nell'interesse del Mezzogiorno e della responsabilizzazione delle sue classi dirigenti.

Ma la pressione lombardo-veneta e la evidente esagerazione nelle richieste di maggiore autonomia hanno aperto sul merito e sul metodo un dibattito che non si può ora ignorare. Quanto al metodo, non solo i meridionalisti ultras sostengono la necessità di stabilire preliminarmente i Lep (livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali) previsti dall'art. 117 Cost., e a seguire costi e fabbisogni standard, e criteri della perequazione. Lo dicono i ministri Tria e Lezzi in sede parlamentare, lo dice la Sose (società strumentale del MEF) e da ultimo un documento della Ragioneria dello Stato, segreto come tutti gli altri, e tuttavia filtrato alla stampa. Il dibattito ha messo in chiaro che dalla mancata attuazione del complessivo meccanismo del federalismo fiscale come disegnato dall'art. 119 Cost e dalla legge 42/2009 è passata per anni la sottrazione al Mezzogiorno di miliardi di euro che avrebbero dovuto essere assegnati secondo principio.

Il punto cruciale è dunque che qualunque ipotesi di regionalismo differenziato presuppone un riequilibrio in attuazione dei dettati costituzionali e legislativi. Lo dimostrano ormai cifre inoppugnabili. Al tempo stesso, rimangono del tutto apodittiche e indimostrate le affermazioni della maggiore efficienza di un sistema Paese regionalmente segmentato. Ancora cifre ufficiali e di fonte non sospetta provano che gli enti locali del Sud sono ampiamente paragonabili nell'efficienza della spesa a quelli del Nord. Il problema viene dalla penuria di risorse, e non dall'incapacità di spendere le poche che si hanno. La maggiore virtuosità delle amministrazioni del Nord è quotidianamente smentita anche dalle cronache giudiziarie. Ad ogni buon conto, le amministrazioni meridionali non virtuose certo non meritano alcuna assoluzione. Ma non si può presentare il conto alla gente del Sud in termini di minori diritti e qualità di vita.

Viene in chiaro che per anni ha avuto luogo una falsa rappresentazione della realtà che

anticipava il disegno separatista. Lo dicono e lo documentano analisti e studiosi autorevoli come Viesti, Giannola, Esposito, e istituti prestigiosi e di antica tradizione come la SVIMEZ. Si evidenzia la menzogna, il colpo di mano con esiti irreversibili che si vorrebbe perpetrare approfittando dell'inerte politica meridionale, con numeri taroccati, e nell'oscurità di un dibattito parlamentare addomesticato.

#### 4.6. Spezzare il muro della inemendabilità.

Alla falsa narrazione si affianca infatti il tentativo di garantire alle intese stipulate dalle tre Regioni un passaggio parlamentare sottratto a qualsiasi modifica. Il tema, già posto nei pre-accordi tra il Governo Gentiloni e le tre Regioni, è tuttora dibattuto, per la resistenza soprattutto della Lega verso qualsiasi ipotesi diversa. Nella specie, si vuole trasferire la prassi ex articolo 8 della Costituzione per i culti acattolici al regionalismo differenziato ex articolo 116, perché in entrambi i casi si giunge alla legge «sulla base di» intesa.

Ma la formulazione testuale non è di per sé decisiva. L'intesa ex articolo 8 definisce la diversità e la conseguente separatezza che una minoranza protetta - il culto acattolico e la sua fede - vuole garantirsi nei confronti della maggioranza che si traduce nella legge. Da qui l'inemendabilità. Tra l'altro, nemmeno tali intese sono ritenute in principio assolutamente inemendabili, e quindi la prassi richiamata andrebbe più correttamente definita come un self-restraint parlamentare generalmente adottato verso le intese.

Nell'articolo 116, invece, e nel complesso di regole costituzionali sul regionalismo, è garantita l'eguaglianza prima della diversità. Veneti e lombardi sono pur sempre cittadini italiani, titolari dei medesimi diritti e doveri di tutti gli altri. Quale diversità e separatezza potrebbe o dovrebbe difendere una inemendabilità dell'intesa? Con l'aberrante conseguenza di impedire il concorso dell'assemblea rappresentativa alla formulazione di scelte che toccano la vita di tutti? Nell'articolo 116 la formula «sulla base di» può e deve essere letta diversamente rispetto all'articolo 8. Questo è possibile perché una prassi non è imposta da regole cogenti, ma è costruita sull'esperienza e sui precedenti. È sempre modificabile, in base alle esigenze, e può a tal fine bastare anche una diversa lettura delle norme applicabili. Come? L'articolo 116 dice solo che l'intesa precede l'approvazione della legge. Ma non prescrive come e dove si collochi nel procedimento di formazione della legge, né che intervenga tra Regione e Governo, e tanto meno che si traduca in un disegno di legge

inemendabile. Basta allora qualificare come pre-accordo l'intesa trasfusa nel disegno di legge che il Governo presenta in Parlamento, sul quale vanno applicate le regole generali per la discussione e l'approvazione, inclusa l'emendabilità. Nel lavoro parlamentare il testo non è più modificabile quando si arriva alla «doppia conforme», cioè quando le due camere hanno approvato un'identica formulazione testuale. Nel momento precedente il voto finale sull'intero testo -ormai consolidato - si può verificare che sussista l'intesa, nuovamente da parte dell'esecutivo, o in alternativa da parte della Commissione parlamentare per le questioni regionali, cui comunque già compete di esprimere un parere sul disegno di legge. Se l'intesa c'è, si procede con il voto e la promulgazione. Diversamente, si riapre la trattativa e si ripete il procedimento.

Avrebbe bisogno il presidente di assemblea dell'assenso del Governo per innovare la prassi? No. Tutto rientra nel quadro dei poteri del presidente e delle norme vigenti e applicabili alla formazione della legge, anche per quanto riguarda l'ipotesi di coinvolgere la Commissione parlamentare per le questioni regionali. Si può fare senza alcun ritocco delle regole. Diversamente, il rischio di incostituzionalità è alto.

Sappiamo (cfr. Corte cost., ord. 17/2019) che è legittimato al ricorso per conflitto tra poteri il singolo parlamentare nel caso di «una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente». Tale innegabilmente è il caso se al parlamentare è precluso ogni emendamento su una proposta che tocca la nazione - tutta - che egli rappresenta. Per di più, mancando le situazioni eccezionali che hanno contribuito alla inammissibilità del ricorso per la legge di stabilità.

Si sente da ultimo parlare di ipotesi diverse. Ad esempio, portare alla discussione parlamentare non il testo delle intese, ma generici documenti di indirizzo cui il Governo si atterrebbe nella definizione dei contenuti di dettaglio, rimanendo la legge di approvazione inemendabile. Oppure, limitare la legge di approvazione ai principi generali, lasciando la successiva attuazione a sedi extra-legislative, definendo il dettaglio dei trasferimenti di potestà e risorse in commissioni paritetiche stato-Regione, i cui esiti verrebbero tradotti in decreti del presidente del consiglio.

I vari modelli procedimentali ipotizzati sono accomunati da alcune caratteristiche. La prima è impedire al Parlamento di entrare nel merito delle intese da stipulare. La seconda, è indebolire le garanzie di costituzionalità apprestate dall'intervento del Capo dello Stato e da quello della Corte costituzionale, attraverso l'attuazione con atti - i dpcm - non emanati

dal capo dello Stato, e non suscettibili di impugnativa davanti alla corte costituzionale se non forse attraverso il conflitto di attribuzione tra stato e Regione, ovviamente da parte di Regioni che non volessero salire sul carro della maggiore autonomia.

Segretezza e inemendabilità camminano di pari passo. Da un lato si impedisce al Paese di conoscere, capire, dibattere. Dall'altro si impedisce ai rappresentanti di discutere e decidere liberamente. Su entrambi i versanti non potrebbe essere più chiara la violazione della Costituzione.

## 5. Conclusioni.

È un paradosso solo apparente che gli occupanti *pro tempore* di Palazzo Chigi da un lato – almeno nella componente M5S – innalzino in ogni momento la bandiera della partecipazione democratica e della trasparenza, e dall'altro coprano con il segreto i processi in atto attraverso i quali si vuole cambiare faccia al Paese.

La Lega non ha mai nascosto i propri interessi e obiettivi politici, che sono stati abilmente solo dissimulati da Salvini nella conquista del voto meridionale. Ma ovvio sarebbe stato l'interesse contrario di M5S, e ancor più del PD come maggior forza di opposizione. Ma il Movimento sconta la difficoltà di aver firmato un contratto capestro cui non riesce a sottrarsi, ed al quale si aggiungono dichiarazioni del suo leader che riconosce il diritto del popolo veneto o lombardo ad avere l'autonomia richiesta, senza porsi il problema della compatibilità con gli interessi di altri "popoli", i cui voti lo hanno portato a Palazzo Chigi. Il PD sconta il peccato originale di avere firmato il pre-accordo con il Governo Gentiloni, e di vedere nella pattuglia di testa delle Regioni richiedenti l'Emilia-Romagna, avendo evidentemente creduto di poter utilmente inseguire la Lega sul terreno di un disegno essenzialmente separatista.

Questo offre una chiave di lettura complessiva dell'operato in materia di riforme della maggioranza gialloverde. L'indifferenza, quando non l'ostilità, verso la Costituzione vigente è indiscutibile. Cosa conta investire tanto nella riduzione dei costi della politica, nella trasparenza, negli strumenti della democrazia diretta, quando non si tiene in alcuna considerazione il quadro dei conti reali del Paese, della distribuzione della ricchezza, della giusta ripartizione di costi e benefici tra i territori? Quando si vuole procedere stroncando

il dibattito a modificare gli assetti fondamentali del Paese? Che importanza si riconosce al principio personalistico che pervade la Costituzione, affermando una fondamentale eguaglianza nei diritti?

Il fatto nuovo del recente dibattito è che il silenzio delle forze politiche è stato spezzato dalla iniziativa della società civile, di studiosi ed esperti che hanno alzato il velo del segreto. A questa spontanea discesa in campo rimane al momento affidata la difesa della Costituzione per quanto riguarda la unità del Paese. Ad essa si aggiunge da ultimo una mobilitazione del sindacato, al momento in specie della scuola. Ma sarà bene che faccia di più e meglio, perché il sindacato nazionale è la prima e immediata vittima sacrificale in un Paese che andasse a frammentarsi in una lasca confederazione di staterelli.

Per l'unità della Repubblica rimarrà invece poco rilevante il numero dei parlamentari, e del tutto irrilevante la possibilità di avanzare referendum propositivi. È l'eguaglianza il terreno di battaglia. Perché un Paese che vuole rimanere unito non può tollerare qualsiasi diseguaglianza, soprattutto se costruita su false rappresentazioni. E non può accettare non tanto le diseguaglianze oggi indubbiamente esistenti, ma gli argini giuridici che si vogliono alzare contro la possibilità di superarle. Che è esattamente l'obiettivo del disegno separatista in atto.

**Abstract:** L'analisi dello stato di forme e delle politiche delle istituzioni rappresentative sta sollecitando un interessante dibattito dottrinale anche alla luce delle riforme istituzionali promosse (riduzione del numero dei parlamentari) o ancora in fase di studio (regionalismo differenziato). Se, da un lato, lo snellimento del Parlamento appare una scelta per lo più condivisibile dalla dottrina maggioritaria, quantomeno sul profilo della scelta della riduzione del numero dei parlamentari, l'avvio del procedimento ex art. 116, comma terzo, suggerisce più che mai un confronto serrato ed approfondito sui motivi e sulle conseguenze di una procedura avviata "in segreto" e di cui poco si conosce nella forma e nel contenuto. Il tentativo non troppo mascherato di una vera e propria "secessione dei ricchi" ha inaugurato numerosi confronti tra la politica e la comunità scientifica.

Il pre-accordo sottoscritto dal Governo Gentiloni, in prossimità della fine della legislatura, rappresenta un atto di indirizzo sostanziale, una sorta di assunzione di responsabilità politica che l'attuale Governo (ancorché di colore diverso) appare intenzionato a portare a termine.

Appare ancora poco chiaro il metodo e il merito: il profilo delle risorse, il decentramento dei poteri, l'estensione delle materie da attribuire ai "richiedenti la differenziazione" sono profili che andrebbero approfonditi, soprattutto al fine di evitare che la tendenziale irreversibilità della procedura de jure condendo, metta alla porta il Parlamento, limitandolo nella sua funzione legislativa, in particolare di quella (non solo eventuale) emendativa.

Il rischio è duplice: disgregare il Paese inaugurando un contenzioso infinito tra Regioni in competizione.

**Abstract:** The analysis of the state of forms and policies of the representative institutions is stimulating an interesting doctrinal debate also on the basis of the institutional reforms promoted (reduction of the number of parliamentarians) or still under study (differentiated regionalism). If, on the one hand, the streamlining of the Parliament appears to be a choice that can mostly be shared by the majority doctrine, at least on the profile of the choice of the reduction of the number of parliamentarians, the initiation of the procedure ex art. 116, paragraph 3, Cost., suggests more than ever a close and in-depth discussion on the reasons and consequences of a procedure started "in secret" and of which little is known in form and content. The not too disguised attempt at a real "secession of the rich" has inaugurated numerous comparisons between politics and the scientific community.

The pre-agreement signed by the Gentiloni Government, near the end of the legislature, represents an act of substantial direction, a sort of assumption of political responsibility that the current Government (even if of a different colour) appears intent on completing.

The method and the merit are still unclear: the profile of resources, the decentralization of powers, the extension of the matters to be attributed to the "applicants for differentiation" are profiles that should be deepened, especially in order to avoid that the tendency of the irreversibility of the procedure de jure condendo, puts the Parliament at the door, limiting it in its legislative function, in particular of that (not only possible) amendment.

The risk is twofold: to break up the country by inaugurating an endless dispute between competing regions.

**Parole chiave:** regionalismo differenziato – secessione dei ricchi – asimmetria – Parlamento – Titolo V.

Key words: differentiated regionalism – secession of the rich – asymmetry – Parliament – Title V.

*Notizie sugli Autori*

Alberto Lucarelli - Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università di Napoli  
“Federico II”

Alessandro Morelli – Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico – Università  
*Magna Graecia* di Catanzaro

Andrea Patroni Griffi - Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico – Università  
della Campania “L. Vanvitelli”

Giovanna Petrillo – Professore associato di Diritto tributario – Università della Campania  
“L. Vanvitelli”

Giuseppe Tesauro – Professore ordinario a.r. di Diritto internazionale e dell’Unione  
euroepa, Presidente emerito della Corte costituzionale

Massimo Villone – Professore emerito di Diritto costituzionale – Università di Napoli  
“Federico II”