



17 APRILE 2019

Ancora su regionalismo differenziato:
ruolo del Parlamento ed unità e
indivisibilità della Repubblica

di Andrea Piraino

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Palermo

Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica *

di Andrea Piraino

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Palermo

Sommario: **1.** Il Procedimento di differenziazione regionale in base all'articolo 116/3 cost. non si arrenderà facilmente ed è molto probabile che arrivi a compimento. **2.** Il vantaggio del regionalismo differenziato per una sana competizione nazionale ed anche europea. **3.** Il rischio di una modifica della redistribuzione interregionale delle risorse effettuata dallo stato centrale. **4.** Ma tutte le 23 materie previste dal terzo e dal secondo comma dell'articolo 117 cost. possono essere oggetto di devoluzione autonomistica? **5.** Le fasi della procedura attuativa dell'articolo 116/3 cost.: dall'iniziativa alla consultazione degli enti locali e all'intesa stato-regione. **6.** La fase non meramente ratificatoria del procedimento di approvazione dell'intesa stato-regione da parte delle camere. **7.** La natura ordinaria del procedimento di approvazione della legge di differenziazione "sulla base di intesa" fra stato e regione e l'emendabilità del suo testo. **8.** L'unità e l'indivisibilità della Repubblica quali obiettivi non rinunciabili del regionalismo differenziato e dell'intero sistema istituzionale.

1.- Il Procedimento di differenziazione regionale in base all'articolo 116/3 cost. non si arrenderà facilmente ed è molto probabile che arrivi a compimento

Dopo quasi un decennio di letargo -il secondo, essendo il primo durato, se si fa eccezione per la iniziativa della Toscana nel 2003, dal 2001 fino agli anni 2006/2007 quando contemporaneamente Lombardia e Veneto avevano avviato la procedura per raggiungere l'*intesa* con lo stato e lo stesso aveva fatto subito dopo, nel 2008, il Piemonte- il regionalismo differenziato¹ si è risvegliato ed ha preso slancio e vigore.

* Riceviamo e volentieri pubblichiamo.

¹ In generale, per una rapida introduzione al tema, fra i più recenti, v. R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata* in *forumcostituzionale.it*, 2017, 20 aprile; ID, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia differenziata: allegramente verso l'eversione*, ivi, 2019, 16 marzo; G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale* in *Le Regioni*, 2017/4, 629; R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano* in *Le Regioni*, 2017/4, 635; F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione* in *Le Regioni*, 2017/4, 689; P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazioni dell'art. 116, comma 3, Cost., tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto* in *Le Regioni*, 2018/2, 165; E. GROSSO, A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici in Il Piemonte delle Autonomie*, 2018/2; V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione* in *forumcostituzionale.it*, 2018, 31 maggio; F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?* in *forumcostituzionale.it*,

Per prime si sono mosse le regioni Lombardia e Veneto, con un *referendum* consultivo celebrato il 22 ottobre 2017 per rafforzare il valore della loro iniziativa nei confronti del governo dello stato. Subito dopo ha avanzato al governo la sua proposta diretta per iniziare le trattative anche la regione Emilia Romagna. In un tempo ragionevolmente circoscritto, le tre regioni del centro-nord -dopo aver avviato il processo di attuazione del terzo comma dell'art. 116 della Costituzione, introdotto dalla riforma realizzata con la legge cost. 3/2001, che prevede la possibilità di attribuire alle regioni ordinarie che lo richiedano “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” concernenti le materie indicate dal terzo comma dell'art. 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo e riguardanti la giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione e la tutela dell'ambiente, dell'eco-sistema e dei beni culturali ed avere raggiunto un “accordo preliminare” con il precedente governo su un ‘pacchetto’ di cinque materie da trasferire- oggi si trovano in dirittura d'arrivo per concludere l'intesa con il nuovo governo uscito dalle urne del 4 marzo 2018². A queste, altre regioni si sono via via aggiunte in questo arco temporale con l'adozione di atti formali di iniziativa o anche solo attraverso esternazioni dei loro organi di governo che hanno dichiarato di volere anch'essi intraprendere questa strada. Così che oggi, tranne l'Abruzzo ed il Molise, si può dire che tutte le regioni ordinarie sono interessate alla revisione della loro condizione di *autonomia* e chiedono chi più e chi meno l'attribuzione di “ulteriori” materie da gestire direttamente.

In sostanza, come è facile convenire, questa volta, innanzi tutto per il coinvolgimento del popolo sovrano nei due *referenda* celebrati nel lombardo-veneto³, poi per il movimento compatto di tutte le regioni del centro-nord ed infine per il quadro politico in cui l'iniziativa si sta sviluppando -e, cioè, dopo la bocciatura con il *referendum* del 4 dicembre 2016 della riforma costituzionale voluta da Renzi e dopo la formazione del nuovo governo M5S-LEGA che, nel “contratto” sulla cui base si è costituito, ha posto “come questione prioritaria ... l'attribuzione, per tutte le Regioni che motivatamente lo richiedono, di maggiore autonomia in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione”- si ha la ragionevole sensazione

2018, 6 novembre; A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata* in *federalismi.it*, 2018/21; SENATO della REPUBBLICA (Servizio Studi), *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, dossier n. 104 (febbraio 2019) e n. 104/1 (marzo 2019); M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare* in *federalismi.it*, 2019/6.

² In verità, come è noto, il 14 febbraio u.s. le tre bozze d'intesa sono state portate in consiglio dei ministri per ottenere l'assenso definitivo del governo ma perplessità varie, avanzate dai ministri del M5S, ne hanno impedito l'approvazione e rinviate le determinazioni ad un vertice politico che si è tenuto, anch'esso senza esito positivo, nella settimana successiva. Allo stato, il punto fermo sembrerebbe l'impegno del presidente del consiglio a predisporre un nuovo disegno di legge che tenga conto sia delle obiezioni del M5S che dei rilievi del MEF (Per una veloce informazione su tutto ciò, v. le cronache del *Corriere della Sera* e di *la Repubblica* del 15 febbraio 2019). In ogni caso, siamo nella fase conclusiva dell'*iter* procedurale.

³ Sul punto v. A. MORELLI, *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo il referendum di Lombardia e Veneto?* in *Le Regioni*, 2017/1, 321; A. BONOMI – R. G. RODIO, *Verso un regionalismo differenziato? Osservazioni a margine di alcune iniziative referendarie* in *dirittifondamentali.it*, 2017/2.

che il procedimento di differenziazione regionale in base all'art. 116/3 cost. non si arenerà facilmente alle prime difficoltà già peraltro incontrate e, come dimostrano i pre-accordi anche di natura finanziaria che trapelano dalle prime bozze d'intesa circolanti, andrà avanti fino a raggiungere il suo compimento e quindi a realizzare una riforma che certamente avrà tratti di 'rivoluzionarietà'. A meno che la presenza preponderante nel governo dello stato da parte della forza politica (la LEGA) che più ha spinto nella direzione di una asimmetria regionale, per una sorta di legge del contrappasso essendo peraltro diventata nel frattempo un movimento *sovranista* e quindi *nazionalista*, non blocchi con l'assunzione di una posizione 'estremista' il processo fin qui positivamente sviluppato. Ma si tratta, allo stato, di un'ipotesi meramente teorica.

Dunque, il regionalismo differenziato vedrà molto probabilmente la luce e quindi è assolutamente necessario capire quali siano le possibili opportunità che offre e le eventuali criticità che determina.

2.- Il vantaggio del regionalismo differenziato per una sana competizione nazionale ed anche europea

Cominciando dalle prime, il vantaggio che viene da tutti riconosciuto è che questa possibilità di asimmetria risponde meglio alle caratteristiche locali, sia per quanto riguarda l'attività di gestione delle forniture dei beni e servizi pubblici che per quanto concerne l'attività di regolazione. Tenere, infatti, conto delle profonde differenze dal punto di vista demografico, socio-economico, territoriale delle regioni tra di loro e rispetto alla considerazione nazionale indifferenziata consente, innanzi tutto, di avviare un processo di concorrenza *verticale* tra i livelli nazionale e regionale di governo di un bel fascio di funzioni che non può non ripercuotersi positivamente sulla efficienza del loro svolgimento in termini di rapporto costo/prestazioni, stimolando innovazione e *best practices*. E, poi, di stimolare un positivo meccanismo di concorrenza *orizzontale* tra le varie realtà regionali che finirebbe sicuramente per costringere le regioni più avanzate istituzionalmente ed amministrativamente a porsi come modello da seguire da parte di quelle meno virtuose e più in ritardo di sviluppo e queste ultime ad attivarsi per mantenere il passo ed in ogni caso non perdere ulteriore terreno nel percorso di decentramento e, soprattutto, nelle condizioni di benessere e sviluppo delle proprie comunità. Non solo. Ma il rilancio di una politica regionalista costituirebbe anche un rinnovato impulso "per riorganizzare l'ordinamento nazionale e renderlo così competitivo" nel processo di integrazione europea e nell'internazionalizzazione dei mercati⁴.

In altri termini, il regionalismo differenziato soddisfa oltre le spinte al riconoscimento delle identità regionali anche e soprattutto la necessità di una sana competizione tra territori che se non messi

⁴ Cfr., in questo senso, P. COSTANZO, *Le Regioni tra tendenze evolutive e prospettive future in Il Piemonte delle Autonomie*, 2019, 8 febbraio, 2 ss..

positivamente a confronto corrono il rischio di una deriva autoreferenziale che ne trasforma l'autonomia in una posizione di potere invece che nella assunzione di una ulteriore responsabilità di governo. Insomma, la richiesta di maggiore autonomia da parte di alcune regioni non è da considerare solo un *escamotage* per avere servizi e politiche pubbliche che siano in grado di soddisfare le legittime aspettative delle loro comunità ma anche un modo per acquisire una maggiore potenzialità in quella che ormai non è più una competizione nazionale ma europea e, per qualche aspetto, addirittura globale.

In verità, a questo proposito, bisognerebbe sottolineare che ben più efficace sarebbe la politica *macroregionale* di impronta europea⁵ che le regioni che ora sono impegnate in questo processo di differenziazione conoscono bene e hanno già elevato a loro indirizzo politico *strategico* attraverso l'adesione o alla Macroregione Alpina (EUSALP)⁶ o a quella Adriatico-Ionica (EUSAIR)⁷ e che non presenta alcun rischio “di innescare esperienze similari a quelle già in atto nel panorama europeo, laddove si registrano le spinte centrifughe del regionalismo secessionista di Scozia e Catalogna, e di quello temporaneamente sopito delle Fiandre”, come è stato di recente sostenuto⁸. Ma questo è un altro discorso che, comunque, va tenuto distinto anche “dall'ipotesi di incentivare lo sviluppo di forme di collaborazione secondo il modello abbozzato nell'art. 117, commi 8 e 9, Cost.”, ripescato al fine di prospettare l'istituzione di dette macroregioni per ricondurre gli enti territoriali sub-statali a compiti di indirizzo, programmazione e regolazione⁹.

Comunque sia, l'idea fondamentale della differenziazione è quella di garantire una migliore efficienza sia nei processi di spendita economico-finanziaria che nella realizzazione delle politiche pubbliche, circostanze queste che determinerebbero un vantaggio non soltanto a favore dei territori interessati ma anche per l'intero Paese. Come ha scritto STELIO MANGIAMELI, “non solo è possibile mantenere una unità sostanziale dell'ordinamento della Repubblica promuovendo le autonomie territoriali, ma sarebbe possibile assicurare una crescita economica e sociale di tutto il Paese, consentendo alle Regioni del nord di realizzare in autonomia passi in avanti in termini di crescita e di competitività e alle Regioni del sud di uscire dalla condizione di aree meno favorite. Un regionalismo differenziato, infatti, comporta

⁵ Circa la quale sia consentito di rinviare al mio *La Macroregione del Mediterraneo occidentale per rifondare l'Europa e riformare l'Italia* in R. D'AMICO e A. PIRAINO (a cura di), *Per la Macroregione del Mediterraneo occidentale*, FrancoAngeli, Milano, 2018, 17. Ma v. anche O. SPATARO, *Crisi del regionalismo e macroregioni. Spunti di riflessione* in *federalismi.it*, 2018/6.

⁶ Cfr. S.B. GALLI e G. POLA (a cura di), *Il Nord e la Macroregione alpina*, Guerini e Associati, Milano, 2014.

⁷ Cfr. G. MORGESE, *La strategia macroregionale adriatico-ionica* in *Rapporto Puglia 2015*, Cacucci Editore, Bari, 2015.

⁸ Da A. POGGI, *Dove va il regionalismo in Europa* in *federalismi.it*, 2018/16, 4 ss. ed anche da P. COSTANZO, *op. cit.*, 5.

⁹ O. SPATARO, *op. cit.*, 7.

una maggiore responsabilità da parte di tutti i soggetti politici della Repubblica.”¹⁰. Non solo. Ma anche la *solidarietà* tra le regioni più avanzate e quelle più arretrate potrebbe fare un salto di qualità se si perseguisse secondo schemi nuovi di coinvolgimento diretto delle regioni e non, come accade oggi, soltanto attraverso il riparto dei vari fondi di perequazione operato esclusivamente dal centro statale in modo unilaterale.

3.- Il rischio di una modifica della redistribuzione interregionale delle risorse effettuata dallo stato centrale

Ma qui, fatto questo breve cenno alle opportunità che la differenziazione rende possibili, è necessario accennare ai rischi che pur tuttavia l'asimmetria pone dietro l'angolo. Basti pensare alle due leggi (la 15/2014 e la 16/2014) che il consiglio regionale del Veneto ha approvato per stabilire i quesiti referendari sui quali avrebbe voluto fare votare i cittadini e che prevedevano domande come queste: 1) “Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?”; 2) “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?”; 3) “Vuoi che la Regione mantenga almeno l’ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?”; 4) “Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?”; 5) “Vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?”: la legge 15/2014; e “Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana?”: la legge 16/2014. Fortunatamente la Corte costituzionale non ha avuto esitazioni e con la sentenza 118/2015 ha dichiarato illegittima la legge 16/2014 e, della legge 15/2014, ha mantenuto in vita soltanto il primo quesito, spazzandone via tutti gli altri. Il dato politico-istituzionale, però, nel suo significato di svelamento di quale sia l'intenzione vera della regione Veneto, rimane chiarissimo: l'obiettivo dell'autonomia differenziata non è tanto l'acquisizione tecnico-amministrativa della gestione di alcune “ulteriori” materie rispetto a quelle di cui possiede già la titolarità quanto piuttosto l'ottenimento degli otto-nove/decimi di tutti i tributi pagati annualmente dai cittadini veneti senza alcuna giustificazione e correlazione del legame tra questo ammontare di risorse ed i costi delle funzioni richieste o dell'assetto complessivo del sistema della finanza regionale¹¹. E la medesima considerazione è da farsi con riferimento alle motivazioni che spingono

¹⁰ S. MANGIAMELI, *I problemi della differenziazione e della omogeneità nello Stato regionale* in *ISSIRFA (Studi ed Interventi)*, 2019, febbraio, 2.

¹¹ Cfr. quanto al proposito dichiarato alla COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALE (martedì 6 febbraio 2018), in occasione dell'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, da M. BERTOLISSI, in rappresentanza del presidente della regione Veneto: “Le richieste del Veneto, ed in particolare la richiesta di nove decimi, sono intese ad estendere un sistema già esistente in alcune parti del territorio. A tali richieste non si può obiettare semplicemente l'insostenibilità per la Repubblica,

la regione Lombardia, almeno a tenere presenti alcune dichiarazioni fatte in audizione parlamentare dall'allora presidente della regione, ROBERTO MARONI, il quale, dopo aver affermato che la campagna referendaria era stata caratterizzata dal tema del *residuo fiscale* ossia della differenza tra quanto i cittadini lombardi pagano di tasse e quanto ricevono complessivamente dallo stato, così continuava: "Si tratta di un residuo fiscale molto rilevante, ossia 54 miliardi l'anno, e si è pensato di conseguire almeno la metà di questo residuo fiscale, ovvero 27 miliardi, per finanziare le nuove competenze e le nuove materie"¹². Insomma, anche per la Lombardia, seppure finalizzato alla gestione delle nuove funzioni, l'obiettivo dell'ampliamento della propria autonomia è quello di recuperare almeno il cinquanta per cento del residuo fiscale. Così che diventa difficile non credere che dietro queste iniziative di regionalismo differenziato non vi sia, in verità, il proposito di una modifica di fatto della redistribuzione interregionale delle risorse effettuata dallo stato a favore delle regioni più ricche e quindi, oggi, con residui fiscali maggiori¹³.

E ciò è tanto vero che la terza regione che chiede allo stato di differenziarsi, l'Emilia Romagna, ha avvertito il bisogno di precisare tramite il suo presidente, STEFANO BONACCINI, che non è proprio intendimento mettere in discussione "il principio perequativo, che regola i meccanismi di finanziamento delle funzioni pubbliche territoriali, e i valori solidaristici e cooperativi su cui è fondato" e quindi che bisogna evitare che "l'attribuzione di nuove competenze e delle correlate risorse non determini squilibri a discapito di altre regioni"¹⁴. Il che conferma, provenendo addirittura da una fonte interessata, che, se collegato -l'ammontare finanziario delle risorse da trasferire alle regioni richiedenti le 'nuove' materie- "al gettito dei tributi maturato nel territorio", il vero intento che si intende perseguire è quello di una modifica proprio della redistribuzione interregionale delle risorse effettuata dallo stato ovvero della riduzione dei residui fiscali delle regioni più ricche. Circostanza, questa, che potrebbe mettere in crisi la stessa unità repubblicana e soprattutto determinare un *vulnus* costituzionale del principio formale e sostanziale di eguaglianza in grado di mettere in discussione tutta una serie di diritti fondamentali dei cittadini. Insomma, come è stato scritto¹⁵, "a chi più ha, più sarà dato", perché "funzioni vitali per tutti i cittadini italiani verranno finanziate diversamente a seconda della maggiore ricchezza del territorio di residenza".

atteso che il tema vero è quello di correggere gli squilibri più evidenti, ossia quelli che determinano evidenti disparità di trattamento fra popolazione e popolazione" (*Documento conclusivo approvato*, 21/22).

¹² COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, *Documento conclusivo approvato*, 21.

¹³ Scrive M. AINIS, *La fiera degli egoismi in la Repubblica*, 2019, 15 febbraio, 26: "Perché la vera posta in palio è il residuo fiscale (ossia la differenza tra tasse pagate e spese ricevute), che i territori più ricchi del Paese vorrebbero trattenere in cassa". Le stesse affermazioni aveva fatto prima S. PIPERNO, *Prendere sul serio il regionalismo asimmetrico?* In *Centro Studi sul Federalismo. Commenti*, 2018/123, 23 gennaio.

¹⁴ Cfr. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, *Documento conclusivo approvato*, 20.

¹⁵ Da M. DOGLIANI, *Quel pasticciaccio brutto del regionalismo italiano in Il Piemonte delle Autonomie*, 2019, 8 febbraio, 4.

In ogni caso, come chiaramente paventa lo stesso art. 116/3 cost. con il riferimento al “rispetto dei principi di cui all’art. 119”, è indiscutibile che il regionalismo differenziato non debba revocare in dubbio i principi di solidarietà, mutualità e cooperazione tra istituzioni pubbliche. Il che significa che “il fondo perequativo”, “le risorse aggiuntive” e “gli interventi speciali” previsti, appunto, dall’art. 119 cost. in favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante -“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”- continuano ad essere assicurati dallo stato con il decisivo contributo delle regioni attributarie delle “ulteriori” materie per evitare che la coesione e la solidarietà sociale nonché l’effettivo esercizio dei diritti della persona vengano a determinare “cittadini di serie A e di serie B”¹⁶. Al più, come è stato affermato¹⁷, si potrebbero sperimentare procedure innovative (che prevedano la partecipazione diretta delle stesse regioni alla redistribuzione del maggiore gettito fiscale) o, comunque, si potrebbe evitare di usare il principio del coordinamento della finanza pubblica come limite mobile da apporre da parte dello stato alle regioni, così comprimendone l’autonomia finanziaria. Ciò che, però, è indispensabile -tenuto conto anche della circostanza che si tratta della più profonda riforma dello stato- è che ci si doti degli strumenti teorico-pratici più adeguati per garantire l’eguaglianza “su tutto il territorio nazionale”. A cominciare dai *livelli essenziali delle prestazioni* (LEP) concernenti i diritti civili e sociali¹⁸, che sono di competenza esclusiva dello stato [art. 117/2 lett. m) cost.], e finire ai fabbisogni ed ai costi *standard*¹⁹, che vanno applicati a queste regioni differenziate prendendo come riferimento quelli delle regioni più virtuose e non della media nazionale che finirebbe per premiarle oltre misura, quando invece il presupposto delle “ulteriori” competenze loro riconosciute dovrebbe essere il minore costo di gestione rispetto alle altre regioni.

Comunque sia, se si dovesse procedere secondo l’accordo chiuso il 28/2/2018 sempre fra le tre suddette regioni ed il governo (precedente, però, a quello in carica), la determinazione delle modalità di attribuzione delle risorse finanziarie necessarie alle regioni per l’esercizio delle “ulteriori” materie di autonomia asimmetrica è demandata ad una apposita commissione paritetica stato-regioni che dovrà stabilire: a) le compartecipazioni e le riserve di aliquote al gettito di uno o più tributi erariali; b) la spesa corrente dello

¹⁶ L’espressione si deve a G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi?*, editori Laterza, Bari-Roma, 2019, 36 (dell’edizione digitale).

¹⁷ Da S. MANGIAMELI in sede di *audizione* alla COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, *Documento conclusivo approvato*, 4.

¹⁸ V., per tutti, C. PINELLI, *I livelli essenziali delle prestazioni* in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2018/3, 769.

¹⁹ Cfr. S. PARLATO (a cura di), *Guida alla lettura dei fabbisogni (e dei costi) standard*, Dipartimento Finanza Locale iFEL, Roma, 2014 (edizione digitale); P. DE IOANNA, *Livelli essenziali di cittadinanza e funzionamento della democrazia rappresentativa: qualche nota* in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2018/3, 749.



stato nella regione per la gestione delle funzioni trasferite; c) i fabbisogni *standard* in relazione alla popolazione residente. Il che significa che almeno per quanto riguarda il finanziamento della asimmetria delle funzioni concesse si procederebbe in una logica *cooperativa* che non consentirebbe né allo stato né alle regioni di arrivare a compromettere l'intangibilità dell'unità repubblicana con atti o di eccessiva centralizzazione o di ingiustificata secessione.

In definitiva, secondo questa prospettiva, l'asimmetria dovrebbe costituire un modo non solo per non accentuare il divario regionale ed anzi colmarlo ma anche per realizzare quella cooperazione ed integrazione stato-regioni che finora è costantemente fallita.

4.- Ma tutte le 23 materie previste dal terzo e dal secondo comma dell'articolo 117 cost. possono essere oggetto di devoluzione autonomistica?

Detto questo, possiamo ora ad analizzare quali siano gli ambiti materiali cui possono applicarsi queste "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia". Com'è noto, essi sono costituiti dalle materie "di cui al terzo comma dell'articolo 117" e da quelle "indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere *l*, limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, *n* (riguardante le "norme generali sull'istruzione") e *s* (inerente "la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali")²⁰.

Naturalmente questa, prevista dall'art. 116/3 cost., è una *possibilità* e non una *necessità* in base alla quale tutte o la maggior parte delle materie indicate nella norma costituzionale debbano essere attribuite in via asimmetrica come -dopo i primi (del 28/2/2018) pre-accordi con il governo GENTILONI che limitavano invece il trasferimento di competenze alle regioni Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna a cinque materie: politiche del lavoro, istruzione, salute, tutela dell'ambiente, rapporti internazionali e con l'Unione Europea- ora indicano le nuove pre-intese raggiunte dallo stato con le regioni Veneto (per tutte le 23 materie), Lombardia (per 20 materie) ed Emilia Romagna (per 16). Risulta, infatti, irrealistico immaginare che tutte le 23 materie o la loro stragrande maggioranza possano essere oggetto di devoluzione autonomistica. Innanzi tutto, perché alcune di esse, come ad esempio "alimentazione" ed "ordinamento sportivo", possono certo essere astrattamente oggetto di una maggiore autonomia da parte delle regioni ma praticamente questa loro diversa considerazione farebbe fatica a trasformarsi in qualcosa di sensato. E, poi, perché alcune altre competenze, tipo "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" e "rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni" o non possono essere integralmente trasferite per espressa disposizione dell'art. 119 cost., richiamato dall'art. 116/3, la prima;

²⁰ Per una prima analisi 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*, 2009/6; L.VANDELLI, *Risorse e materie per il regionalismo differenziato* in *urban@blog*, 2019, 12 febbraio.

o devono ineludibilmente raccordarsi con la legge statale di principio che determina le possibilità per le regioni di agire in questi campi in base alle clausole del quinto e del nono comma dell'articolo 117 della Costituzione, la seconda²¹. Insomma non tutte le competenze in ordine alle materie di potestà legislativa concorrente possono essere devolute e quindi, da questo punto di vista, lasciano molto perplessi le bozze di intesa finora stipulate soprattutto con le regioni Veneto e Lombardia che prevedono il trasferimento rispettivo di 23 e 20 materie.

Piuttosto, le regioni avrebbero potuto chiedere un ulteriore ampliamento della loro autonomia legislativa con riferimento alle materie di competenza cd. residuale di cui al quarto comma dell'articolo 117, atteso che l'interpretazione prevalente di esse, avallata anche dalla corte costituzionale, non è stata nel senso dell'espressione della disposizione costituzionale "secondo cui la competenza spetta integralmente alle regioni" ma nella direzione di consentire allo stato di entrare nel merito di queste regolamentazioni. Alla luce di ciò, "appare dunque ammissibile che le regioni chiedano.....non solo il rafforzamento di materie del terzo comma, ma anche quello di materie che formalmente sarebbero incluse nel quarto comma"²².

Riconosciuto anche questo, però, la domanda che emerge con forza è: ma l'ampliamento della loro sfera di autonomia da parte di queste regioni, con l'astratta rivendicazione di competenze in tutte queste materie, quale disegno politico-istituzionale persegue? Quali sono gli obiettivi che hanno spinto a chiedere una più ampia sfera di azione? Sono già state predisposte le politiche che ogni singola regione intende realizzare? Da tutte e tre le intese preliminari sottoscritte dal presidente del consiglio e dai presidenti delle regioni Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna, purtroppo, le risposte a questi interrogativi non emergono. Spiccano, quale giustificazione dell'attribuzione delle forme e condizioni particolari di autonomia concesse, un generico richiamo alle specificità proprie di ogni singola regione e, soprattutto, un fumoso e vago riferimento alla crescita ed allo sviluppo di ogni singola regione. Molto poco, in verità, per giustificare il fascio di competenze rivendicate e, soprattutto, per cancellare il legittimo sospetto che, come si accennava sopra, la vera ragione non sia altro che (per la Lombardia) il dimezzamento e (per il Veneto) la completa cancellazione del *residuo fiscale*. Ma tant'è! Non è certo questa la sede per ritornare ancora sul problema.

Preferibile è, invece, riprendere il discorso che stavamo conducendo per concludere che lo spostamento delle competenze legislative, poi, si trascina dietro di sé tutte le funzioni amministrative conseguenti. Ma

²¹ In questo senso, S. MANGIAMELI nell'*audizione* alla COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, *Documento conclusivo approvato*, 5-6. Meno persuasiva, però, la tesi che la competenza trasferita in ordine alle materie di potestà legislativa esclusiva dello stato rimanga sottoposta ai principi della legislazione statale.

²² Come del resto avviene in alcuni passaggi del disegno di legge inizialmente elaborato dal Veneto. Così COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, *Documento conclusivo approvato*, 6.

questo, in base all'art. 118/2 cost., per comuni, province e città metropolitane non dovrebbe implicare variazioni di sorta in quanto alla titolarità delle funzioni amministrative *proprie* di questi enti, in virtù dell'applicazione del principio costituzionale di sussidiarietà del primo comma dello stesso articolo, si devono aggiungere quelle *conferite* con legge statale o regionale "secondo le rispettive competenze". Il che significa che lo spostamento di una competenza legislativa dallo stato alle regioni -in ordine all'attribuzione delle funzioni amministrative connesse a comuni, province e città metropolitane- non può avere alcuna conseguenza negativa per queste ultime istituzioni di prossimità. Diversamente, dovrebbe verificarsi, invece, per l'amministrazione periferica dello stato che a seguito del trasferimento dei beni e delle risorse connessi alle materie sarebbe sottoposta alla soppressione o al ridimensionamento, in rapporto agli eventuali compiti residui, dei propri uffici. Non solo, ma dovrebbero essere altresì ridimensionate anche le amministrazioni statali centrali. Naturalmente in proporzione alle funzioni e alle risorse trasferite.

Infine, fatto questo rapido cenno circa la portata 'materiale' dell'ampiezza attribuita all'autonomia delle suddette regioni, un altro profilo deve ancora essere precisato: quello della validità temporale dell'intesa conclusa che, negli accordi preliminari del 28/2/2018 con il precedente governo, era stata fissata dall'art. 2 in dieci anni, al termine dei quali cessava i propri effetti, ed in relazione alla verifica dei risultati raggiunti poteva essere sottoposta a rinnovo o a rinegoziazione. Oggi, secondo le nuove bozze, invece, questo meccanismo temporale sembra del tutto abbandonato e l'ampliamento dell'autonomia in favore delle regioni concesso a tempo indeterminato. Ancorché "al fine di verificare lo stato di attuazione" delle intese e l'eventuale necessità di un loro adeguamento, stato e regioni, per il tramite delle varie commissioni paritetiche (istituite ai sensi dell'art. 3 delle singole intese), effettuino un monitoraggio periodico sull'esercizio delle competenze attribuite. Il che evidenzia che, seppure l'incremento di autonomia concesso può essere sottoposto a valutazione, esso non può essere però più revocato. Quale che sia la via che bisogna seguire per modificare o annullare del tutto l'accordo una volta raggiunto: se, cioè, un cammino consensuale o un percorso unilaterale.

A tal proposito, infatti, bisogna precisare che, se nella normalità dei casi il procedimento sarà quello previsto negli accordi e quindi consensuale, almeno in una ipotesi: quella in cui si verificano casi concreti per i quali i limiti e le condizioni dell'asimmetria non siano stati rispettati, ad esempio, per comportamento omissivo della regione, si deve ammettere l'intervento unilaterale dello stato. In questa circostanza, infatti, troverebbe applicazione il secondo comma dell'art. 120 cost. che consente l'esercizio del potere *sostitutivo* del governo, seppure con una procedura ispirata ai principi di sussidiarietà e leale collaborazione che, però, deve essere dalla legge dettata

per tutte le regioni ed anche le città metropolitane, le province ed i comuni, atteso che il potere sostitutivo del governo dello stato si applica agli organi di tutti gli enti territoriali costitutivi della Repubblica.

Naturalmente, in tale ultima evenienza, si porrebbe poi il problema dell'applicazione, a seguito dell'intervento sostitutivo, dell'art.126 cost. che prevede lo scioglimento del consiglio e la rimozione del presidente della giunta regionale con decreto motivato del presidente della Repubblica.

5.- Le fasi della procedura attuativa dell'articolo 116/3 cost.: dall'iniziativa alla consultazione degli enti locali e all'intesa stato-regione

E veniamo, infine, alla questione che più ha fatto discutere non solo la dottrina ma anche le stesse forze politiche che sostengono l'attuale governo: la *procedura* che deve essere seguita per dare attuazione alla disposizione costituzionale dell'art. 116/3.

Come è facile convenire in base alla lettera della norma, essa consta di quattro fasi: 1) l'iniziativa; 2) la consultazione degli enti locali; 3) l'intesa tra lo stato e la regione; 4) l'approvazione della legge da parte delle camere a maggioranza assoluta. A questi momenti, però, le regioni Veneto e Lombardia, come detto, hanno fatto precedere con decisione autonoma lo svolgimento di un *referendum* consultivo per definire l'orientamento dei propri cittadini in ordine alla volontà di richiedere al governo nazionale l'avvio dei negoziati. Sebbene tale possibilità non fosse esplicitamente contemplata dalla costituzione, la corte costituzionale con la sentenza n.118 del 2015 ha ritenuto che comunque essa fosse legittima e non contrastasse con alcun principio costituzionale purché il quesito referendario si limitasse a chiedere ai votanti se fossero favorevoli o meno all'attivazione della procedura per ottenere maggiore autonomia senza perseguire direttamente o indirettamente altre finalità. Comunque sia, il percorso da seguire, in mancanza di un organico intervento legislativo di attuazione dell'art. 116/3 cost., resta articolato, come cennato, nelle quattro fasi individuate.

Cominciando allora *dall'iniziativa*, essa è, naturalmente, stabilita dalla regione nell'ambito della propria autonomia statutaria e della propria potestà legislativa. Le ipotesi possibili sono sostanzialmente due: la prima, che l'iniziativa venga presa dalla giunta regionale e rivolta al governo nazionale; la seconda, che sia il consiglio regionale a presentare direttamente alle camere con un proprio disegno di legge, in applicazione dell'art. 121 cost., la richiesta. La legge di stabilità 2014 (l. 147/2013) all'art. 1, comma 571, ha comunque previsto che l'istanza sia avanzata al presidente del consiglio dei ministri ed al ministro per gli affari regionali mentre gli ordinamenti delle regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto ne attribuiscono la competenza ai consigli regionali.

Una volta esercitata da parte della regione l'iniziativa, la disposizione costituzionale prevede che vengano *sentiti gli enti locali* senza specificare, però, né quali né come. Per convinzione piuttosto diffusa, un ruolo

decisivo in questa direzione potrebbe giocare il consiglio delle autonomie locali (CAL) di cui al quarto comma dell'art. 123 che la costituzione definisce “organo di consultazione fra la regione e gli enti locali”. Naturalmente, sempre che le regioni nell'ambito della propria autonomia non dispongano diversamente, perché, come è stato sostenuto²³, potrebbero consultare i vari enti locali o singolarmente e direttamente o attraverso le loro associazioni regionali di rappresentanza, in particolare, ANCI e UPI. Infine, il parere espresso dagli enti locali, secondo i vari ordinamenti regionali in atto vigenti, non è vincolante mentre è sicuramente obbligatorio, pregiudicando il loro mancato coinvolgimento la legittimità dell'intero procedimento²⁴. Ampio margine di discrezionalità è invece lasciato dalla norma costituzionale in ordine al momento in cui questo parere deve essere reso alla regione. Naturalmente escludendo che ciò possa avvenire in una fase successiva alla conclusione dell'intesa con lo stato quando, cioè, non è più possibile apportare modifiche ai suoi contenuti. Sicché, secondo questa tesi, mentre il coinvolgimento degli enti locali sembrerebbe dover avvenire prima della delimitazione della proposta, un loro interpello potrebbe essere compiuto in un periodo più avanzato della procedura, “purché non oltre la definizione dell'intesa e la sua sottoscrizione”²⁵.

Intesa e sua sottoscrizione che, seppure non sottoposte a termini conclusivi, implicano in ogni caso, in base all'art.1 comma 571 della legge 147/2013, l'obbligo per il governo nazionale di attivarsi (sulle iniziative delle regioni) entro il termine di 60 giorni dalla loro presentazione²⁶. Naturalmente, non esistendo alcun obbligo di concluderla ma permanendo il dovere di preservare nei rapporti fra stato e regioni il rispetto del principio di leale collaborazione.

6.- La fase non meramente ratificatoria del procedimento di approvazione dell'intesa stato-regione da parte delle camere

Detto delle fasi preliminari e poi costitutive dell'intesa che ormai si sono concluse o, comunque, irreversibilmente incanalate in un percorso largamente condiviso tra stato e regioni, ciò che invece interessa approfondire è il quarto e più importante momento di questa procedura di concessione delle maggiori autonomie regionali che ne prevede, come dice l'art. 116/3 cost., l'approvazione con legge adottata “dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata”.

²³ SENATO della REPUBBLICA (Servizio Studi), *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, dossier n. 104 (febbraio 2019), 11.

²⁴ SENATO della REPUBBLICA (Servizio Studi), *Lombardia e Veneto: i primi referendum sul regionalismo differenziato*, nota breve n. 187 (ottobre 2017), 3.

²⁵ SENATO della REPUBBLICA (Servizio Studi), *op. ult. cit.*, 3.

²⁶ V. anche F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, cit., 2.

Ora qui, come è facile convenire, la questione principale che si pone è quella della natura di questa legge richiesta dall'art. 116/3 cost.: se essa sia una legge meramente *formale* di approvazione dell'intesa raggiunta tra stato e regione interessata o una legge di natura *sostanziale* e, quindi, unica fonte normativa dell'attribuzione delle ulteriori forme di autonomia differenziata. Naturalmente, l'opzione per l'uno o l'altro tipo di legge di cui all'art. 116/3 cost. influenza in maniera decisiva la natura del *procedimento* legislativo che bisognerà seguire: se esso debba essere di mera ratifica del testo dell'intesa stipulata dalla regione interessata con il governo nazionale, come quello di cui all'art. 8/3 cost. per l'approvazione delle intese tra stato e confessioni religiose non cattoliche²⁷; o se esso debba seguire il procedimento ordinario ma rafforzato dal vincolo per il parlamento di dovere chiedere al governo di rinegoziare le norme che si vogliono emendare e che solo in seguito all'accordo raggiunto su di esse potranno essere definitivamente approvate.

In verità, si potrebbe dare, ed infatti è stata prospettata sia in dottrina che da parte del presidente della regione Veneto²⁸, una terza ipotesi per così dire di mediazione, secondo la quale preliminarmente al procedimento formale con il quale le camere saranno chiamate a “prende atto” dell'intesa si esperisce un ‘passaggio’ parlamentare nel corso del quale camera e senato esaminano la bozza di intesa raggiunta tra il governo e la regione interessata e, nell'ipotesi che dovessero emergere scelte non condivise, le camere con la votazione di mozioni o ordini del giorno la rimettono nelle mani del governo per rinegoziarne con la regione i contenuti. Naturalmente, per il governo si tratterebbe di una indicazione *politica* e non *giuridica*. Incapace, cioè, di costringerlo in ultima analisi a ripresentare al parlamento un'intesa in linea con l'indirizzo politico indicato da quest'ultimo. Cosa che, se comunque alla fine dovesse avvenire, imporrebbe comunque alle camere sempre l'obbligo di ratificare o respingere l'accordo in blocco. Circostanza questa che, com'è evidente, riconduce l'ipotesi ora esaminata alla prima tesi avanzata e quindi è ad essa che dobbiamo ora immediatamente ritornare per delibarne il significato reale.

²⁷ E' questa la tesi sostenuta da una parte autorevole della dottrina (cfr., per tutti, A. D'ATENA e S. MANGIAMELI nelle *audizioni* tenute dalla COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, *Documento conclusivo approvato*, 9-10 ed anche 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*, Giuffrè, Milano, 2001, 51) e sancita dagli accordi preliminari negoziati dalle regioni interessate con il governo GENTILONI. Al proposito si legge all'art. 2, ult. comma, dei vari accordi preliminari: “L'approvazione da parte delle Camere dell'intesa che sarà sottoscritta ai sensi dell'art 116, terzo comma, della Costituzione, avverrà in conformità al procedimento, ormai consolidato in via di prassi, per l'approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose, di cui all'art. 8, terzo comma, della Costituzione”.

²⁸ L'ipotesi, formulata in via teorica, si può leggere in 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*, 2019/5, 4. Politicamente è stata, invece, a più riprese, sostenuta da L. ZAIA, presidente della regione Veneto. Cfr., ad es., l'intervista: “*Autonomia, assurde le retromarcie. Il dossier è nelle mani di Salvini*”, pubblicata in *Corriere della Sera*, 2019, 1 marzo, 3.

Come già cennato anche in altro scritto²⁹, una parte autorevole della dottrina si è schierata per la tesi che la legge di attribuzione alle regioni ordinarie che fanno richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia *ex art. 116/3 cost.* sia una legge meramente *formale*. In quanto tale, quindi, limitata alla mera ratifica degli accordi raggiunti tra il governo e le regioni. In altri termini, insomma, secondo questa tesi, la *reale* fonte giuridica dell'attribuzione delle maggiori competenze alle regioni non è tanto la *legge* “approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei (propri) componenti” quanto piuttosto l'*intesa* raggiunta “fra lo Stato e la Regione interessata”. Ora -a parte il fatto che se così fosse riuscirebbe difficile capire come mai il testo costituzionale richieda che la deliberazione approvativa di questa legge debba essere assunta dalle camere “a maggioranza assoluta”, vale a dire, con una maggioranza qualificata che sottolinei il ruolo del parlamento in quanto organo del pluralismo rappresentativo- ciò che con questa opzione si opererebbe è, prima, una sostanziale “marginalizzazione del ruolo del Parlamento”³⁰ con lo stravolgimento della forma di governo e, poi, una messa in discussione della stessa forma di stato con il pericolo di una ‘rottura’ dell’unità repubblicana.

Per illustrare questo tipo di conseguenze non occorrono molti ragionamenti. Basta rilevare, per quanto riguarda il primo punto, che se il parlamento è chiamato a ‘prendere’ o ‘lasciare’ l’intesa stipulata dal governo senza poterla modificare ciò che si verifica è un vero e proprio capovolgimento dei poteri e del rapporto che intercorre tra parlamento e governo. In sostanza, non è più quest’ultimo a costituire l'*esecutivo* del primo che lo mantiene in piedi in virtù del rapporto *fiduciario* ma il parlamento che viene ridotto a sede delle decisioni che il governo assume per comunicarle alle minoranze parlamentari in una prospettiva meramente informativa e non certo partecipativa. Anche quando, come nel caso che ci occupa, la sua determinazione si concretizza poi in una *intesa* con le regioni interessate all’ottenimento di maggiori poteri. Anzi, in questo caso, come è stato rilevato³¹, ne resterebbero ridimensionati anche i poteri del presidente della Repubblica, che resterebbero “fortemente limitat(i) dall’intesa ai fini dello svolgimento del proprio potere di eventuale rinvio alle Camere della legge di approvazione”, e financo quelli della corte costituzionale in ordine al sindacato sui contenuti dell’intesa, sottopostale per mezzo della legge di mera approvazione³². Non solo. Ma, ritornando al parlamento, nell’evenienza dell’adozione di questo procedimento puramente *ratificatorio*, si verrebbe a determinare un vero e proprio paradosso: che, mentre le camere sono costrette solamente ad approvare o meno l’intesa, i consigli delle regioni interessate sono

²⁹ A. PIRAINO, *Il parlamento non può essere esautorato dall'autonomia regionale differenziata* in ildomaniditalia.eu, 2019, 16 febbraio.

³⁰ Così, testualmente, l'*Appello di trenta costituzionalisti* (più altri ventisei) su *Regionalismo differenziato, ruolo del parlamento e unità del Paese*, pubblicato in federalismi.it, 2019/5.

³¹ Da R. DICKMANN, *op. cit.*, 11.

³² R. DICKMANN, *op. e loc. cit.*

stati e continuano ad essere i protagonisti di tutto il procedimento, avendone assunto l'iniziativa e svolto ampi dibattiti politici che hanno portato all'adozione di atti di indirizzo nei confronti delle rispettive giunte ed anche all'adozione, come nel caso del Veneto, di specifiche leggi (non importa qui se poi censurate, come detto, dalla corte costituzionale). Ma l'antinomia maggiore in cui si caccia questa interpretazione, che vorrebbe il parlamento incompetente ad intervenire nel merito dell'intesa raggiunta tra governo e regioni interessate per il trasferimento di ulteriori poteri a queste ultime, è costituita dalla circostanza che le camere, comunque, in ordine al potere di modifica delle competenze stabilite dall'art. 117 cost., hanno indiscutibilmente mantenuto la titolarità di agire unilateralmente per via della possibile attivazione del procedimento di revisione costituzionale. Ora, se questo è vero, la conseguenza indubbiamente bizzarra che ne deriverebbe è che quello stesso parlamento che in via autonoma può attivare il percorso di redistribuzione dei poteri tra stato e regioni sia esautorato dalla possibilità, addirittura, di interloquire se a prendere l'iniziativa di una tale assegnazione sia una regione ed in base a quanto previsto dalla norma costituzionale voglia farlo a seguito della definizione di una intesa con il governo. Senza star qui a girarci troppo intorno, infatti, una ipotesi di questo genere non potrebbe che portare ad un solo risultato: quello di indurre il parlamento a prendere a sua volta l'iniziativa costituzionale e così sostituire il procedimento redistributivo dei poteri regionali basato sulle intese tra stato e regioni interessate in un percorso basato sulla sovranità rappresentativa del popolo che, addirittura, avrebbe poi, nell'ipotesi in cui nella seconda votazione delle due camere la legge costituzionale non fosse approvata con la maggioranza dei due terzi, la possibilità di un suo intervento diretto attraverso il *referendum* confermativo.

Sarebbe, certo, un passaggio forte ed anche traumatico. Ma inevitabile per ripristinare il principio democratico di supremazia del popolo nella sua unità indivisibile di nazione contro la pretesa di un accordo raggiunto tra due parzialità (quella governativa e quella di una regione) di imporsi (o, in alternativa, di essere in *toto* respinto) allo (dallo) stato che, peraltro, con la sua evoluzione in Repubblica, dovuta principalmente alla Carta del 1948 ed alla riforma costituzionale della legge n. 3 del 2001, ha fatto registrare un salto di *qualità* della sua democrazia non più determinata *a priori* dalla presunta volontà unitaria espressa dal governo dello stato ma raggiunta *ex post* dalla unificazione comunitaria degli "enti autonomi" che, secondo l'art. 114 cost., costituiscono la Repubblica. Circostanza questa che conduce proprio alla conclusione opposta rispetto alla tesi fin qui esaminata di chi sostiene la qualificazione *formale* della legge attributiva delle ulteriori competenze alle regioni *ex art.* 116/3 cost., perché proprio questa alternativa all'unilaterale procedimento di revisione costituzionale -essendo prevista dalla costituzione per attingere ad un più elevato livello di integrazione tra stato e regioni (oltre che enti locali, per via del parere che devono esprimere obbligatoriamente in ordine all'iniziativa della singola regione)- non può che

coinvolgere pienamente il parlamento che dello stato è l'unico organo che ne rappresenta continuamente la volontà popolare e, quindi, può realizzare un'intesa istituzionale piena e soprattutto capace di precludere in prospettiva ogni possibile contrasto³³. Pervenendo così ad un regionalismo differenziato che da (potenzialmente) conflittuale si trasformi finalmente in cooperativo e quindi rispettoso non solo dei principi di cui all'art. 119 ma anche di quelli dell'art. 118 e, soprattutto, 5 della costituzione.

7.- La natura ordinaria del procedimento di approvazione della legge di differenziazione “sulla base di intesa” fra stato e regione e l'emendabilità del suo testo

Dunque la legge in base alla quale vengono attribuite alle regioni ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia non può essere considerata un provvedimento meramente *formale* di ratifica dell'intesa stipulata tra governo e regione interessata (dalla quale si fanno discendere, invece, gli effetti costitutivi del nuovo stato *autonomico* di quest'ultima) ma deve assumersi come legge *sostanziale*, rinforzata per la maggioranza assoluta ed il procedimento basato sulla intesa stato-regione richiesti, in grado di porsi come percorso alternativo a quello di una possibile legge costituzionale di redistribuzione dei poteri assegnati ai vari enti istituzionali dalla Costituzione e quindi come unica (rispetto all'intesa) fonte dell'autonomia asimmetrica concessa. Ma vediamo meglio il punto e soprattutto quali ne sono le conseguenze sul piano procedimentale.

Come già ampiamente seppure implicitamente anticipato, dunque, la legge rinforzata prevista dall'art. 116/3 cost. per attribuire nuovi poteri alle regioni ordinarie non può esautorare il parlamento dall'esercizio delle sue prerogative sancite dalla Costituzione³⁴. Anche se la sua approvazione deve avvenire “sulla base di intesa” concordata fra lo stato e la regione interessata. Ora, quest'ultima condizione non c'è dubbio che incide sul complessivo procedimento di attribuzione di ulteriori poteri alle regioni ordinarie. Ma la sua previsione da parte della norma dell'art. 116/3 cost. non può significare la sostituzione della legge rinforzata, ivi prevista quale strumento di modifica della ripartizione delle

³³ Scrive, al proposito, R. DICKMANN, *op. cit.*, 9: “L'intesa è presupposto della legge rinforzata non tanto sul piano documentale quanto sul piano del metodo della legislazione congegnato dall'art. 116, terzo comma, Cost.: in tal senso la presenza dell'intesa conferisce alla legge rinforzata la valenza causale di legge *di attribuzione* di ulteriori forme e condizioni differenziate di autonomia a singole regioni in deroga all'ordinario procedimento di revisione costituzionale perché registra e consolida un accordo tra gli esecutivi di Stato e regioni che vale anche ad escludere per il futuro ogni conflitto tra tali enti”.

³⁴ V. M.VILLONE, *Autonomia, perché non si può blindare la legge in Il manifesto*, 2019, 12 febbraio. Cfr. anche A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione in Federalismo fiscale*, 2017/1, 139.

competenze tra lo stato e le regioni e tra queste ultime fra di loro, con una fonte come l'intesa che non ha forza *normativa* ma meramente *contrattuale* seppure di diritto pubblico³⁵.

E del resto, basti pensare che con un tale intervento si modificano non solo competenze ripartite tra stato e regioni dal terzo comma dell'art. 117 cost. ma anche competenze attribuite in modo *esclusivo* allo stato dal secondo comma dello stesso 117 cost.. Competenze, tutte, che il parlamento diversamente può modificare solo attivando il suo potere di revisione costituzionale e quindi mettendo in campo una maggioranza ben più ampia di quella ordinaria e per di più supportata da una procedura aggravata di approvazione. Mentre, nell'ipotesi che per iniziativa di una regione si mettesse in moto il meccanismo dell'intesa con il governo, la fattispecie contemplata dall'art. 116/3 cost. consentirebbe di realizzare direttamente il ridimensionamento dei poteri dello stato e la modifica di quelli delle regioni con la conclusione di una semplice *intesa* tra governo nazionale e singola regione interessata, entrambi, questi ultimi, soggetti sicuramente non legittimati da un grado di rappresentatività comparabile a quello espresso dal parlamento. Con la conseguenza che, in ultima analisi, la legge rinforzata *ex art.* 116/3 cost. difficilmente potrebbe trovare apprezzamento presso la corte costituzionale qualora venisse assunta in una configurazione semplicemente *formale*, perché è irragionevole pensare di sottrarre poteri riconosciuti al parlamento con atti privi di forza normativa adeguata al livello costituzionale della decisione di attribuire “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” alle regioni.

Ma, se così è ed alla legge rinforzata si riconosce la competenza *sostanziale* di attribuire maggiori poteri alle regioni a condizione di rispettare il metodo dell'*intesa* come modello (*ex art.* 5 e 118 cost.) di procedura legislativa concertata, la prima conseguenza che si impone è che l'intesa raggiunta non può costituire un atto in sé concluso che si allega alla proposta di legge, che secondo alcuni il consiglio regionale interessato può sempre presentare alle camere in base all'art. 121 cost., o al disegno di legge, che più logicamente dovrebbe essere presentato dal governo dello stato al parlamento, per essere approvato con la votazione dell'unico articolo che lo precede ed illustra. Piuttosto, essa si configura come una condizione di procedibilità, senza il verificarsi della quale il progetto o il disegno di legge non può essere presentato alle camere o se presentato non può continuare, atteso il suo carattere “negoziato” tra gli enti coinvolti, nell'*iter* procedimentale³⁶. Insomma, l'intesa richiesta dall'art. 116/3 cost. non può essere concordata per lo stato dal solo governo ma, a differenza di ciò che sembra doversi dedurre dalle bozze sottoscritte con

³⁵ R. DICKMANN, *op. cit.*, 7.

³⁶ In generale, sui vari aspetti procedurali dei disegni di legge riguardanti però l'approvazione di intese tra confessioni religiose non cattoliche e stato, si v. A. PLACANICA, *Aspetti della procedura parlamentare per l'approvazione delle leggi conseguenti a intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica* in *Giur. cost.*, 2002/6, spec. 4553 ss.; R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, Jovene, Napoli, 2018, spec. 199. Con specifico riferimento all'art. 116/3 cost. si v., invece, 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 *dirittiregionali.it*, 2018/2.



le regioni Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna, deve essere condivisa anche dal parlamento. Il che significa che il suo contenuto dovrà essere ‘spacchettato’ in tanti articoli (quanti sono i punti essenziali dell’intesa) di cui conterà il disegno di legge da sottoporre alle camere, in modo tale che esse possano procedere alla valutazione ed alla approvazione nel merito dei vari contenuti dell’intesa raggiunta tra governo e regioni.

Naturalmente, così articolati i contenuti dell’intesa nel disegno di legge presentato ad iniziativa del governo³⁷, due possono essere i percorsi da seguire per arrivare alla approvazione di quest’ultimo a maggioranza assoluta da parte delle camere: il primo, consistente in un procedimento di analisi ed approvazione articolo per articolo del disegno di legge senza possibilità alcuna di apportare emendamenti ai contenuti dei singoli articoli corrispondenti al testo dell’intesa; il secondo, invece, corrispondente ad un normale procedimento legislativo ordinario nel corso del quale possono essere presentati emendamenti aggiuntivi, modificativi o soppressivi a qualsiasi parte del testo.

Ora, venendo alla prima ipotesi, in questo caso il parlamento, pur non partecipando pienamente alla definizione dei contenuti dell’intesa, per via della sua approvazione articolo per articolo ha la possibilità di incidere in qualche modo nel merito dell’accordo regione-governo, perché ad esempio all’esito della mancata approvazione di un articolo, non derivandone la caducazione dell’intera intesa ma soltanto l’onere per i soggetti protagonisti dell’accordo di rinegoziarlo sul singolo punto, può influenzare, con le indicazioni risultanti dal dibattito parlamentare e dagli eventuali atti di indirizzo (ordini del giorno, mozioni, risoluzioni) adottati, l’approvazione della nuova intesa necessaria alla approvazione della legge rinforzata di differenziazione. Chiaramente, il governo dello stato, che è l’interlocutore della regione per la stipula del patto, da tutto ciò non avrebbe alcun obbligo giuridico a seguire l’indirizzo delle camere. Ma questa circostanza, seppure importante, non può certo cancellare il ruolo in qualche modo attivo esercitato dal parlamento. Solo che si tratterebbe di una sorta di ‘compromesso politico’ e per giunta ‘al ribasso’ che ne compromette, questo sì, la centralità nel sistema di governo disegnato dall’art. 94 della costituzione e quindi, in definitiva, inaccettabile.

Ed allora meglio venire subito alla seconda ipotesi sopra formulata e soffermarsi sulla procedura che le camere, tenuto anche conto della mancanza nei regolamenti parlamentari di disposizioni specifiche per

³⁷ Com’è noto, non vi è una procedura formalizzata in ordine al soggetto titolare dell’iniziativa legislativa finalizzata ad attivare l’iter procedimentale dell’art. 116/3 cost.. Così una parte della dottrina, diversamente da quanto sostenuto nel testo, la attribuisce alla regione. Cfr., in questo senso, M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e delle condizioni dell’autonomia regionale nel sistema delle fonti* in *Osservatorio sulle fronti 2002* a cura di P. Carretti, Torino, 2003, 135; A. CARIOLA - F. LEOTTA, *Art. 116* in *Commentario alla Costituzione* a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Utet Giuridica, Torino, 2006, III, 2178; G. PICCIRILLI, *op. cit.*, 17 ss..

L'approvazione delle intese con le confessioni religiose e dei trattati internazionali³⁸, dovrebbero seguire per approvare a maggioranza assoluta e “sulla base di intesa” l'articolato del disegno di legge di attribuzione di ulteriori competenze alla regione interessata. Abbiamo già fatto cenno che in questo caso il procedimento legislativo da seguire dovrebbe essere quello ordinario con esclusione di quello deliberante e di quello redigente. Dobbiamo ora evidenziare che, proprio per questo, non vi è alcuna preclusione alla possibilità di proporre emendamenti che, evidentemente, non si riferirebbero al testo dell'intesa ma all'articolato del disegno di legge. Che così potrebbe essere cambiato dalle camere ma non in maniera unilaterale. Nel senso cioè, che, dovendo essere la legge attributiva dei nuovi poteri alle regioni approvata a maggioranza assoluta “sulla base di intesa”, a seguito della modifica del testo di uno o più articoli del suo disegno votata univocamente dalle due camere, si suspenderebbe il procedimento legislativo ed, in una sorta di *navette* istituzionale, si trasferirebbero gli atti al governo che avrebbe l'onere di promuovere, sulla base delle deliberazioni parlamentari, una *nuova intesa* con la regione, naturalmente, in base al dettato dell'art. 116/3 ed avendo quest'ultima risentito gli enti locali infraregionali.

Così acquisito un nuovo accordo con la regione, coperti tutti gli articoli emendati con una nuova intesa, secondo questa procedura ipotizzata, il governo ritrasmetterebbe il disegno di legge alla presidenza della camera precedente perché il parlamento ne possa controllare e verificare la corrispondenza con gli emendamenti da esso introdotti ed accertata la positiva conformità possa finalmente, a maggioranza assoluta, approvare l'intesa complessiva. Se a questa revisione, invece, le camere dovessero riscontrare delle parziali difformità rispetto alle loro precedenti deliberazioni avrebbero l'obbligo, sul punto, di proporre e trovare un'altra soluzione che, evidentemente, sarebbe reinviata al governo il quale dovrebbe ripercorrere lo stesso *iter* procedurale avanti descritto. Trovata a sua volta su questi singoli punti l'intesa, finalmente, il provvedimento legislativo ritornerebbe in parlamento per essere approvato nel suo complesso a maggioranza assoluta e sulla base della raggiunta intesa stato-regione. Ciò che non sarebbe più possibile, in questa prospettiva, è di tornare indietro e non dare seguito alla nuova intesa negoziata da governo e regione. E ciò non perché formalmente il parlamento non potrebbe farlo magari attivando poi, per concedere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, il percorso della revisione costituzionale. Ma perché, se dovesse scegliere questa strada, si renderebbe responsabile dell'abbandono di un percorso di leale collaborazione con la regione interessata e soprattutto della rottura del principio

³⁸ In questo senso, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 26, il quale precisa che le norme speciali contenute negli artt. 24, 39, 85, 92 e 119 del regolamento camera e nell'art. 35 di quello senato riguardo alle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati “non sembrano infatti configurare un procedimento speciale ma si limitano a introdurre deroghe per la programmazione dei lavori, gli interventi dei deputati, l'esame in commissione o la sessione di bilancio”.

di paritarità istituzionale, sancito dall'art. 114 cost., secondo il quale la regione (con i comuni, le province e le città metropolitane) e lo stato sono a pari titolo 'soggetti' costitutivi della Repubblica e quindi, in un certo senso, vincolati all'osservanza di un reciproco patto d'azione³⁹.

Detto questo, un'ultima questione, in conclusione, bisogna ancora affrontare: se la legge di attribuzione delle maggiori competenze alle regioni richiedenti, approvata a maggioranza assoluta e sulla base di intesa, può essere modificata o abrogata e come ciò possa avvenire.

Intanto c'è da sottolineare, come già ricordato, che dalle bozze delle intese raggiunte ora con Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna, a differenza dei precedenti accordi preliminari sottoscritti il 28 febbraio 2018, è scomparso ogni riferimento a termini di durata o a modalità di verifica dell'attuazione dell'intesa che possano, dopo un certo lasso di tempo, consentirne la riforma o anche la rinuncia a prolungarne la durata⁴⁰. Cosa che risulterebbe sicuramente utile, nell'ipotesi di un ripensamento della regione, per evitare di essere ritenuta responsabile, ad esempio, del mancato rispetto della tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ed essere sottoposta ad un intervento sostitutivo del governo dello stato, ex art. 120 cost.⁴¹, che, pur essendo esercitato nel rispetto del principio di sussidiarietà e di quello di leale collaborazione, si rivelerebbe comunque sempre 'di rottura'.

Venendo, invece, al problema della modifica o dell'abrogazione della legge di differenziazione, il primo punto da sottolineare è che sia l'una che l'altra non possono essere operate da una successiva legge ordinaria, non preceduta cioè da intesa e né approvata a maggioranza assoluta. Nell'ipotesi che ciò si verificasse, invece, non c'è dubbio che ci troveremmo di fronte ad un atto costituzionalmente illegittimo, essendo l'unica forma corretta, per intervenire in ordine alla legge di attribuzione dei nuovi poteri alle regioni, l'approvazione di una nuova legge secondo la procedura prevista dall'art. 116/3. cost. (previa intesa ed a maggioranza assoluta, cioè)⁴². Diversamente, l'unica possibilità per un intervento unilaterale da parte dello stato potrebbe essere, come cennato, quella di un procedimento di revisione costituzionale dell'art. 116/3 cost.. Non lo potrebbe essere, di certo, né meno un *referendum* abrogativo, che, ancorché

³⁹ Seppure arrivando a conclusioni diverse in ordine alla natura della legge di differenziazione, v., nel senso del testo, G. GUZZETTA, *Stato e Regioni sono alla pari in Italia Oggi*, 2019, 14 febbraio, 6.

⁴⁰ Sottolinea il punto anche M. OLIVETTI, *op. ult. cit.*, 37, il quale afferma che "appare fortemente opportuno che nelle intese siano previste clausole volte da un lato a limitarne la durata nel tempo e dall'altro a regolamentarne alcuni procedimenti di verifica sull'attuazione dell'intesa". Favorevole a clausole di durata anche M. CECCHETTI, *op. cit.*, 152.

⁴¹ Riconosce che lo stato potrebbe, in caso di inerzia della regione, "vedersi costretto ad intervenire nell'esercizio del potere sostitutivo, specie qualora ciò fosse reso necessario da esigenze di tutela di diritti fondamentali dei cittadini" M. OLIVETTI, *op. e loc. ult. cit.*

⁴² M. OLIVETTI, *op. cit.*, 36. Ma v. anche G. D'IGNAZIO - G. MOSCHELLA, *Specialità e asimmetria nell'ordinamento regionale* in S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2009, 270.

non espressamente incluso nell'elenco dettato dal secondo comma dell'art. 75 cost., è pur tuttavia da considerare inammissibile per via della natura di legge *rinforzata* della legge di differenziazione⁴³.

Altrettanto, infine, bisogna dire in ordine alla possibilità di rinuncia unilaterale da parte della regione all'esercizio dei poteri ricevuti dallo stato con la legge di differenziazione concordata perché dal momento della sua determinazione, che indubbiamente è frutto di una decisione *politica*, scatta un obbligo costituzionale ad esercitare i poteri da essa sollecitati che non può essere ignorato. Sicché, si può concludere che alla scelta del percorso *ex art.* 116/3 cost. non vi è alternativa alcuna, almeno se si vuole preservare la prospettiva di un ordinamento comunitario di istituzioni autonome paritarie.

8.- L'unità e l'indivisibilità della Repubblica quali obiettivi non rinunciabili del regionalismo differenziato e dell'intero sistema istituzionale

Ma a questo modello dell'unità ed indivisibilità della Repubblica -che chiaramente non vale solo a favore delle regioni che hanno assunto l'iniziativa per ottenere maggiori poteri di autonomia- Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna non sembra, come già cennato, che si siano molto ispirate. Almeno a stare al preoccupato *appello* di trenta costituzionalisti, alla *risoluzione* adottata dal consiglio regionale della Calabria il 30 gennaio 2019, all'*ordine del giorno* approvato dall'assemblea regionale siciliana il 20 febbraio 2019 ed alle innumerevoli *dichiarazioni* di organi rappresentativi e di governo delle altre regioni del mezzogiorno⁴⁴. Tutti -dottrina, istituzioni ed esponenti politici- fortemente preoccupati "per le gravi conseguenze, in termini di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei cittadini delle Regioni in particolare del Sud, che potrebbero derivare dal riconoscimento di forme ulteriori di autonomia a Regioni che, complessivamente, producono oltre il quaranta per cento del PIL nazionale"⁴⁵.

⁴³ Cfr., in questo senso, la nota sentenza della corte costituzionale n. 16 del 1978 per la quale, tra gli altri, sono sottratti a *referendum* abrogativo "gli atti legislativi dotati di una forza passiva peculiare". V. pure 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.*, cit., 7.

⁴⁴ Per una visione diretta di questi documenti, v. rispettivamente: *Appello* di trenta (più ventisei) costituzionalisti, cit.; *Risoluzione* n. 1 del 30 gennaio 2019, approvata dal consiglio regionale della Calabria con deliberazione n. 383; *Ordine del giorno* approvato dall'assemblea regionale siciliana in data 20 febbraio 2019; *Dichiarazione* di E. ROSSI, presidente della regione Toscana, in regioni.it, n. 3550 del 14 febbraio 2019: "L'Italia non deve dividersi in staterelli, mettersi un vestito a toppe come Arlecchino: ha bisogno di un regionalismo temperato, cooperativo e collaborativo con lo Stato centrale"; *Dichiarazione* di N. ZINGARETTI, presidente della regione Lazio, in regioni.it, n. 3550 del 14 febbraio 2019: "Temo soprattutto un aumento devastante e drammatico delle diseguglianze non solo tra Nord e Sud ma anche nelle regioni del Nord"; *Dichiarazione* di V. DE LUCA, presidente della regione Campania, in regioni.it, n. 3554 del 20 febbraio 2019: "Viviamo una preoccupazione drammatica perché in questi giorni si rischia di spezzare l'unità d'Italia e abbandonare il Mezzogiorno ad un destino di declino e perdita dei diritti fondamentali stabiliti dalla Costituzione".

⁴⁵ M. ROMEO, *Regionalismo differenziato: in Calabria è stata approvata una risoluzione per promuovere un regionalismo "solidale"* in dirittiregionali.it, 2019/1, 2.

E ciò per la semplice ragione che l'onere che era stato attribuito allo stato dall'art. 117/2 lett. *m*) cost. di determinare e garantire su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni (i, cosiddetti, LEP), com'è noto, finora, dal 2001, non è stato mai adempiuto. Ed è evidente che la quantificazione dei LEP debba essere preliminare a quella dei fabbisogni *standard* per i servizi pubblici, dato che questi ultimi sono determinati dai primi e dovrebbero mirare a garantire proprio quei basilari diritti di cittadinanza definiti dal legislatore nazionale⁴⁶.

Le iniziative, in particolare, di Veneto e Lombardia sono invece finalizzate a trattenere dal proprio gettito dei tributi risorse maggiori rispetto a quelle spese dallo stato in loro favore e quindi non può che derivarne che la quota di spesa nazionale per garantire i diritti dei cittadini delle altre regioni italiane si riduca sensibilmente. Configurando così un vero e proprio *vulnus* del principio di eguaglianza fra tutti i cittadini italiani, magari dissimulato dall'argomento che “sia necessario disporre autonomamente della parte maggiore possibile del gettito fiscale generato nei propri territori” per promuovere “la competitività delle aree più forti del paese”⁴⁷.

Ora, piuttosto che puntare ad un rilancio dell'intera economia nazionale, ritenere che sia più importante sostenere la competitività dei territori più forti del paese, magari accompagnando questa convinzione con una rinnovata enfasi sul ‘teorema meridionale’ secondo cui il mezzogiorno è la “terra della cattiva amministrazione e dello spreco di grandi risorse pubbliche” e quindi che le politiche che vi destinano notevoli capitali sono inutili o addirittura dannose⁴⁸, è prima ancora che un grave errore di strategia dello sviluppo un vero e proprio attentato all'unità ed indivisibilità della Repubblica che, peraltro, fra i suoi principi fondamentali annovera indiscutibilmente quello della coesione e della solidarietà nazionale. Lo ha sancito, tutto ciò, in modo inequivocabile la Corte costituzionale con la sentenza n.118 del 2015 con la quale ha stabilito l'incostituzionalità di tutti i quesiti referendari (tranne il primo) formulati dalla regione Veneto e ha affermato che “i requisiti in esame profilano alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica, incidendo così sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica,(ed) investono in pieno 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”⁴⁹. E questo in un sistema che, come ha evidenziato GIANFRANCO VIESTI, nel 2015 faceva già registrare nell'intero settore pubblico

⁴⁶ G. VIESTI, *op. cit.*, 29-30.

⁴⁷ G. VIESTI, *op. cit.*, 25-26. V. anche V. FERRI, *Avremo un regionalismo differenziato* à la carte in urban@blog, 2019, 8 febbraio.

⁴⁸ Per una puntuale e dettagliata analisi di questo “teorema del mezzogiorno”, cfr. G. VIESTI, *Mezzogiorno a tradimento. Il Nord, il Sud e la politica che non c'è*, Laterza, Bari-Roma, 2009 e ID., *Il Sud vive sulle spalle dell'Italia che produce. Falso!*, Laterza, Bari-Roma, 2013.

⁴⁹ V. della sent. della Corte costituzionale n. 118 del 2015 il *Considerato in diritto* al punto 8.4.

allargato a tutti i livelli una spesa pubblica corrente *pro-capite*, nelle politiche sociali, di 6.034 euro al centro-nord contro 4.472 euro al sud e, nella sanità, di 1960 contro 1606 euro. Confermando così, con dati statistici inoppugnabili, “che i cittadini delle regioni più deboli godono di un minore livello di servizi pubblici rispetto agli altri italiani; particolarmente nella sanità e nell’assistenza”⁵⁰.

Insomma, in conclusione, il riconoscimento dell’autonomia differenziata a Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna, lungi dal delineare nelle tre regioni “un volto nuovo illuminato dal principio di responsabilità”, può determinare una vera e propria disarticolazione della Repubblica, con l’insorgere di un nuovo contenzioso costituzionale di dimensioni ancora maggiori di quello che nel recente passato ha paralizzato la riforma regionale del 2001 e che, purtroppo, si allineerebbe perfettamente a questa concezione del principio di autonomia, declinato nei termini di un potere esclusivamente autoreferenziale⁵¹.

Ma, come ormai una attenta dottrina ha ampiamente illustrato⁵², non è questo il modello di *autonomia* introdotto dall’art. 5 cost. e rilanciato dalla riforma del titolo V. Le autonomie, infatti, per la nostra costituzione non sono riconosciute soltanto a presidio di esigenze proprie, particolari degli ordinamenti locali ma per promuovere anche e soprattutto i bisogni e le istanze comunitarie che il sistema istituzionale richiede per garantire ed assicurare l’unità ed indivisibilità della Repubblica⁵³. Che non è e non può essere confusa, però, con l’unitarismo ed il centralismo funzionale dello stato basato su un solo potere accentrato, che -questo, sì- negli ultimi decenni ha impoverito il paese ed in particolare il centro-sud.

⁵⁰ G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi?*, cit., 38. Ma v. cosa scrive lo stesso A. nella *Prefazione* a M. ESPOSITO, *Zero al Sud. La storia incredibile (e vera) dell’attuazione perversa del federalismo fiscale*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2018, X, dove afferma che “il disegno leghista di concentrare le risorse disponibili sui propri territori di elezione, premiando in primo luogo i propri cittadini, e quindi riducendo gli interventi nel Mezzogiorno” è stato accompagnato da una potente narrazione sulla circostanza che “i cittadini del Nord godevano di minori servizi rispetto alle tasse pagate (ovvero pagavano troppe tasse rispetto ai servizi ricevuti) a causa del trasferimento verso Sud di una rilevante parte del gettito fiscale....E quindi sull’opportunità di ridurre il più possibile la spesa pubblica nel Mezzogiorno (ma anche nelle regioni del Centro) in modo tale da trattenere al Nord una parte consistente del cosiddetto ‘residuo fiscale’, ignorando i dettati costituzionali tanto sulla progressività dell’imposizione quanto dell’universalità dei diritti, in primo luogo alla salute e all’istruzione”.

⁵¹ Cfr., quanto scrive al proposito E. GALLI della LOGGIA, *Il divario Nord-Sud: gli errori del regionalismo* in *Corriere della Sera*, 2019, 14 febbraio, 28: “a differenza della grande tradizione di tipo federalista, nel dna del regionalismo nostrano (in cui non a caso brilla la vistosa assenza del Piemonte) non c’è mai stata alcuna visione statale-nazionale alcun tentativo di tener conto della specifica complessità e varietà del nostro Paese. Più che pensare qualcosa come uno Stato pluriregionale ma unitario, capace di tenere insieme le diversità evitando però il pericolo dell’autoreferenzialità delle sue singole parti, ci si è accontentati e ci si accontenta assai più prosaicamente di reclamare da parte dei più ricchi e sviluppati la massima mano libera nei confronti dello Stato centrale”.

⁵² Cfr. O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico* in *dirittostoria.it*, 2017/15; A. MORELLI, *Le autonomie della Repubblica: c’è un ordine nel caos?* in *dirittiregionali.it*, 2018/2; L. RONCHETTI, *L’autonomia e le sue esigenze*, Giuffrè, Milano, 2018.

⁵³ Dello stesso tenore le considerazioni di F. GALLO, *L’incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario* in *federalismi.it*, 2018/10.



Dunque, non è l'autonomia differenziata delle regioni attualmente interessate o di tutte le altre che soltanto da poco stanno perfezionando le loro iniziative e né meno l'eventuale prospettiva federalista che possono da sole mettere in crisi il paese con il suo sistema di diritti e doveri e le sue potenzialità di sviluppo. Certo, però, che il modo in cui, come abbiamo visto, l'autonomia differenziata viene perseguita in particolare dal Veneto e dalla Lombardia necessita di un chiaro intervento correttivo per renderla più coerente ed efficace rispetto agli obiettivi non solo di sviluppo ma anche di tutela e garanzia dei diritti fondamentali di tutta la cittadinanza. Soltanto che, se non si interviene anche sullo stato e sui suoi poteri ancora eccessivamente concentrati nell'apparato burocratico nazionale, difficilmente l'ordinamento repubblicano potrà fare quel salto di qualità verso il sistema di federalismo comunitario che dovrebbe essere l'obiettivo ultimo non solo del regionalismo differenziato ma di tutto il sistema istituzionale, il quale richiede infine anche un protagonismo delle città (metropolitane) e dei sistemi urbani diffusi (le province) che, se non si dovesse realizzare, ci restituirebbe "un sistema di ridicoli e dannosissimi microstatalismi regionali"⁵⁴.

⁵⁴ L. DIOTALLEVI, *L'esigente "lezione" sturziana su autonomie e federalismo* in *avvenire.it*, 2019, 2 marzo. Da ultimo, sullo stesso tema, ha scritto A. POGGI, *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato (a margine del Convegno di Torino)* in *dirittiregionali.it*, 2019/2: "Ad un Governo che mette al centro dei propri interventi unicamente la questione regionale, nel senso dei poteri e delle risorse delle Regioni occorrerebbe ricordare che la nostra è una Repubblica 'delle autonomie', non un sistema binario Stato-Regioni".