

IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO IN BILICO TRA DUE GOVERNI*

LORENZA VIOLINI**

Sommario

1. Introduzione: la necessità di una specifica riflessione alla luce del mutato assetto politico del Governo italiano. – 2. Una analisi del recente passato: il percorso di attuazione del regionalismo differenziato sotto il governo giallo-verde. – 3. Una analisi del presente: il nuovo approccio del neonato Governo giallo-rosso. – 4. Uno sguardo al futuro: alcune considerazioni conclusive.

Suggerimento di citazione

L. VIOLINI, *Il regionalismo differenziato in bilico tra due Governi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo costituisce la rielaborazione della relazione svolta al convegno “Percorsi di regionalismo differenziato. Problemi e prospettive” svoltosi a Venezia il 3 giugno 2019.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale nell’Università Statale di Milano.
Contatto: lorenza.violini@unimi.it

1. Introduzione: la necessità di una specifica riflessione alla luce del mutato assetto politico del Governo italiano

Al momento del Convegno di cui si presentano gli atti, tenutosi lo scorso giugno, non si poteva certamente prefigurare l'improvvisa quanto repentina crisi di governo che si è aperta nel mese di agosto e che ha portato, poco tempo dopo, all'insediamento di un nuovo Governo, sorretto da una differente coalizione di maggioranza formata da Partito Democratico e Movimento 5 Stelle. Questo rilevante mutamento dell'assetto politico-istituzionale, che si riverbera necessariamente sull'attuazione e sulle sorti del regionalismo differenziato, non può essere ignorato nella presente relazione, che ne terrà dunque conto, discostandosi dall'originale intervento. Si ritiene infatti particolarmente utile considerare tali più recenti sviluppi, ponendo attenzione alle prospettive future e strutturando il contributo in due sezioni: la prima parte si pone quale obiettivo la valutazione di quanto avvenuto durante il breve operato del governo cd. giallo-verde o Conte-Uno mentre la seconda parte è volta a rilevare quanto sta accadendo nelle prime fasi del governo cd. giallo-rosso o Conte-bis, in vista di alcune riflessioni – non certo conclusive - sul destino incerto e difficilmente prevedibile che attende l'assetto regionale italiano.

2. Una analisi del recente passato: il percorso di attuazione del regionalismo differenziato sotto il governo giallo-verde

Per ricostruire le vicende fondamentali che hanno caratterizzato il percorso di attuazione del regionalismo differenziato negli ultimi anni, un punto di partenza emblematico e chiaro può essere individuato negli accordi preliminari del 28 febbraio 2018, conclusi – ad opinione di alcuni – in maniera frettolosa¹ al termine della XVII legislatura dal Governo Gentiloni². Sarebbe tuttavia

¹ “Poco prima delle elezioni, il governo Gentiloni, di centro-sinistra, ha firmato frettolosi protocolli sui procedimenti per l'autonomia differenziata, replicando l'errore compiuto nel 2001, quando, pochi giorni prima delle elezioni, il governo di centro-sinistra diede via libera – senza una minima trattativa – alla riforma del Titolo V”, B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *Federalismi.it*, 13/2019, p. 3.

² Si fa qui riferimento al testo di Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'art. 116, 3° co, della Costituzione, tra il governo della Repubblica italiana e la Regione Lombardia del 28 febbraio 2018 e agli ulteriori Accordi, aventi lo stesso titolo, stipulati nella stessa data dal Governo con la Regione Veneto e con la Regione Emilia-Romagna. Tra i tanti che hanno analizzato le Pre-intese si richiama: F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” per Veneto, Lombardia e Emilia Romagna?*, in *Federalismi.it*, n. 6/2019; 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*, 21 aprile 2018.

erroneo ritenere che tali atti, peraltro estremamente simili tra loro, rappresentino un testo pressoché definitivo o comunque un punto fermo, rappresentativo delle richieste e delle posizioni delle tre Regioni che avevano attivato il procedimento ex art. 116, co. 3, Cost. Non molto tempo dopo, infatti, complice il cambiamento di Governo, le Regioni richiedenti hanno manifestato la volontà di “ampliare il novero delle materie da trasferire”³, come emerge dalle Interrogazioni a risposta immediata n. 3-00065 dell’11 luglio 2018⁴. Questa ulteriore richiesta – che si basa su una norma presente inserita nelle Pre-intese, che mantenevano appunto impregiudicata la possibilità di proseguire il negoziato su altre materie indicate successivamente – ha riaperto questioni in realtà mai chiarite, evidenziando la necessità di ulteriori ripensamenti sia da parte delle Regioni ma anche da parte del Governo nazionale.

Va detto quindi sin da subito che le modifiche nell’indirizzo politico generale del Paese determinate dai cambi nel governo nazionale (e ormai sono tre i cambi di governo da cui è “passato” il processo di attuazione dell’art. 116, III comma Cost, con le conseguenze che verranno messe in luce) si riverberano necessariamente sulle sorti del regionalismo nostrano, creando cambiamenti anche di non lieve portata. Basti pensare, come detto, al primo sostanziale cambiamento creatosi a seguito dell’avvicendamento al Governo di Paolo Gentiloni, che ha portato ad un sostanziale ampliamento delle materie

³ Si veda ad esempio la deliberazione n. 16 del 15 maggio 2018 del Consiglio Regionale della Lombardia che approva l’ampliamento del novero di materie richieste che si vogliono far rientrare nella discussione sull’autonomia differenziata. Sul punto tuttavia merita sottolineare come “Più cauto, invece, l’atteggiamento dell’Emilia-Romagna, la cui Assemblea legislativa, nel mese di settembre, ampliava lievemente la formulazione di alcune richieste e introduceva nella trattativa altre tre materie (per un totale di quindici), confermando in ogni caso l’impianto della proposta iniziale”, così M. DE DONNO, P. MESSINA, *Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia. Quale idea di autonomia regionale*, in *Istituzioni del federalismo*, 2/2018, p. 474.

⁴ In quella sede, il Ministro per gli Affari regionali e le autonomie, Erika Stefani, aveva affermato: “Tutto il sistema attuale delle trattative, per quanto riguarda la concessione di forme particolari di autonomia, parte da queste Pre-intese che sono state stipulate, sebbene nel frattempo siano intercorse delle modificazioni nel senso che già il Presidente della Regione Veneto si è presentato il 12 giugno 2018 e ha inoltrato l’istanza di ampliare la concessione dell’autonomia a tutte le materie consentite dall’articolo 116, terzo comma, ed è già in previsione per la giornata di domani che la delegazione trattante del Veneto verrà a sottoporre una propria precisa proposta scritta. Poi, in data 14 giugno ho incontrato anche il Presidente della Regione Lombardia, Attilio Fontana, il quale, accompagnato dall’Assessore appositamente nominato all’autonomia, Bruno Galli, ha manifestato l’intenzione, anche qui, di ampliare, fin dove è consentito, il novero delle materie trasferite. In data 19 giugno ho incontrato il presidente della regione Emilia-Romagna, Stefano Bonaccini, il quale ha evidenziato che intende allargare le materie da trasferire alla regione e ha preannunciato che attende un passaggio presso la sede dell’assemblea legislativa regionale che consenta, quindi, di specificare l’individuazione di ulteriori materie”.

oggetto della contrattazione, ampliamento sostenuto dalla nuova maggioranza a trazione Lega, ovviamente favorevole al rafforzamento dell'autonomia.

Con l'insediamento del Governo giallo-verde si ha dunque da un lato una sorta di accelerazione nel processo e nelle richieste ma, dall'altro anche una difficoltà ad entrare in merito alla nuova serie di trattative tra Governo e Regioni richiedenti: da un dossier del Servizio Studi della Camera dei Deputati⁵ emerge infatti che il Dipartimento per gli affari regionali è stato sede di incontri tra le autorità regionali competenti in ogni singola materia da trasferire indicata dalla Regione e i tecnici del Ministero competente per la medesima materia, senza che si possano evincere i problemi e le soluzioni che in tale tavolo venivano discussi. Da questa sorta di stasi nel rendere pubblico lo svolgimento delle discussioni e dalla situazione confusa e poco trasparente che ne consegue⁶ emerge poi, come annunciato nella seduta del Consiglio dei Ministri del 14 febbraio 2019 n. 44, un nuovo testo delle bozze di intese⁷, il cui contenuto pubblicato ufficialmente dalle Istituzioni è però limitato solo alla parte generale (il Titolo I infatti concerne le sole "Disposizioni generali"). È per questo che, gran parte della dottrina non ha mancato di sottolineare ulteriori fronti problematici e largamente discussi, primo fra tutti il ruolo del Parlamento e il compito ad esso assegnato nel quadro dell'attuazione del regionalismo differenziato, unitamente alla fonte normativa preposta ad attuare e approvare le intese. Forte infatti è stato l'appello, da più parti giunto, a restituire centralità al Parlamento, insieme ad un suo coinvolgimento incisivo e determinante, lontano da una mera partecipazione successiva mediante approvazione o rigetto di un accordo 'blindato'⁸.

⁵ Servizio Studi della Camera dei Deputati, XVIII Legislatura, *Dossier: L'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario*, 17 ottobre 2019.

⁶ Trasparenza peraltro già indicata, da più parti, come una grave carenza del processo di autonomia: la segretezza che circonda sia le trattative che i testi di intesa elaborati, impediscono ai vari protagonisti – tra cui anche le Regioni "spettatrici" che osservano con attenzione il procedimento attuativo dell'art. 116, co. 3, Cost. – di contribuire, con osservazioni puntuali, al dibattito sul regionalismo differenziato. Sul punto: A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *federalismi.it*, 8/2019; volendo, anche: L. Violini, *I procedimenti per l'attuazione del regionalismo differenziato: luce e ombre dell'art. 116, 3° comma della Costituzione*, in corso di pubblicazione in *Atti del Convegno "Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano"*, organizzato dal CNR a Roma, il 29 maggio 2019.

⁷ Pubblicati sul sito del Dipartimento Affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

⁸ Sul punto si richiama l'appello di (inizialmente) 30 costituzionalisti su *Regionalismo differenziato, ruolo del Parlamento e unità del Paese*, pubblicato nel marzo 2019, in cui si evidenzia: "In assenza di una legge generale che stabilisca le condizioni del regionalismo differenziato e che eviti un'attuazione disordinata dello stesso, e in assenza di ogni dibattito preliminare, è importante sottolineare come lo stesso articolo 116 terzo comma presupponga un ruolo positivo del Parlamento nella definizione del regionalismo differenziato. I parlamentari, come rappresentanti della Nazione, devono essere infatti

In tutto questo ampio dibattito e in una situazione che è apparsa inevitabilmente complicata e ancora lontana dal trovare una sua chiara definizione, emergeva con chiarezza anche una frattura all'interno del Governo giallo-verde stesso: da un lato la Lega, che premeva per una rapida concretizzazione del regionalismo differenziato e delle autonomie, facendo della questione un baluardo 'ideologico' e un manifesto politico⁹; dall'altro il Movimento 5 Stelle che spingeva invece per una realizzazione graduale e cauta dell'autonomia ex art. 116, co. 3, Cost¹⁰, mostrando perplessità e timori circa una differenziazione che avrebbe potuto determinare una frattura ancor più netta tra Nord e Sud¹¹. Il partito pentastellato del resto si faceva portatore delle

chiamati a intervenire, qualora lo riterranno, anche con emendamenti sostanziali che possano incidere sulle intese, in modo da ritrovare un nuovo accordo, prima della definitiva votazione sulla legge. L'approvazione parlamentare di cui all'articolo 116 comma 3 nulla ha a che vedere con l'articolo 8 della Costituzione sui culti acattolici; né, ha alcun senso ricondurre questo procedimento alla legge di ratifica di trattati internazionali. Anche nell'approvazione dei primi Statuti del 1972 il Parlamento svolse un ruolo incisivo. La fisionomia delle regioni, infatti, riflette quella dell'intero Paese e non riguarda solo i singoli governi regionali. L'approvazione parlamentare non può essere meramente formale; la previsione della legge nell'articolo 116, comma 3 della Costituzione è posta a garanzia che l'autonomia negoziata dalle regioni richiedenti si inserisca armonicamente nell'ordinamento complessivo della Repubblica. Il ruolo del Parlamento, nell'articolo 116, è finalizzato a tutelare le istanze unitarie a fronte di richieste autonomistiche avanzate dalle Regioni che possono andare proprio in danno a tali istanze unitarie". Si legga sul punto anche: M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 6/2019; S. BARGIACCHI, *L'iter parlamentare del disegno di legge di differenziazione: tra esigenze bilaterali e la necessaria centralità del Parlamento*, in *Federalismi.it*, 18/2019.

⁹ Questo approccio – influenzato, quanto meno inizialmente, da una tensione secessionista figlia del primigenio leghismo di Bossi – emerge già nei quesiti referendari proposti dalla Regione Veneto ai suoi cittadini ed oggetto di una dichiarazione di illegittimità della Corte costituzionale (sent. cost. 118/2015) che ha fatto salvo solo l'ultima domanda referendaria ovvero quella specifica sull'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia.

¹⁰ "Sarà un'autonomia equilibrata, fatta bene, che gioverà veramente a Regioni e Comuni. Il Movimento lavora così, per tutto il Paese. Non penso che qualcuno voglia tornare ai tempi della secessione della Padania e non ho motivo di dubitare che sapremo trovare insieme la migliore soluzione. Certo, alcune posizioni più estreme mi preoccupano. Non si può pensare di impoverire ancora di più regioni come la Puglia, la Calabria, la Sicilia, ma anche l'Abruzzo, il Lazio, le Marche, il Molise, la Campania e l'Umbria. Di meno ospedali, meno scuole e strade sempre più in dissesto non se ne parla. Ma sono certo che alla fine prevarrà il buonsenso. Faremo una cosa equilibrata, ve lo assicuro!" , post apparso sul profilo Facebook di Luigi Di Maio il 26 giugno 2019.

¹¹ È importante sottolineare anche la posizione del Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, che, in occasione di un question time in Senato (21 febbraio 2019), affermava: "il percorso del regionalismo differenziato dovrà tenere in considerazione non solo la peculiarità delle realtà territoriali, ma anche la piena realizzazione della solidarietà nazionale, nell'ambito della tutela dell'unità giuridica, di quella economica e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali", dichiarando peraltro come il governo stesse "compiendo una fase intensa di attività istruttoria e di negoziazione finalizzata alla redazione di un testo condiviso con le Regioni richiedenti e aprendo ad un confronto col Parlamento". Più ampiamente su tali dichiarazioni, si legga:

preoccupazioni delle Regioni centro-meridionali, culla dell'elettorato del Movimento - preoccupazioni che peraltro erano espresse e condivise anche da parte della dottrina¹² - e poneva l'accento sulla esigenza di una previa definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e sulla determinazione dei fabbisogni standard come antidoto ad una differenziazione che, nella visione di questa parte politica, avrebbe potuto incidere negativamente sulle risorse statali destinate alle Regioni più svantaggiate – ma anche meno virtuose – del Sud del Paese.

La difficoltà di trovare un equilibrio tra queste posizioni distanti e mosse da ideologie di fondo molto diverse, nel tentativo di mediare e ridimensionare le richieste più radicali, si sono poi concretizzate in una rottura insanabile, che affonda le sue radici già prima della conclamata crisi dell'agosto 2019: il 26 giugno 2019 emerge ad esempio che dall'ODG del Consiglio dei Ministri è stata eliminata la discussione in materia di autonomie speciali per mancata intesa tra le forze di maggioranza¹³.

3. Una analisi del presente: il nuovo approccio del neonato Governo giallo-rosso

Riprendendo dunque dalla crisi di Governo della trascorsa estate, il neonato Governo giallo-rosso ha dovuto riaprire il tavolo del dibattito con le Regioni: la nuova composizione della coalizione ha tuttavia comportato un cambio di prospettiva e un diverso approccio rispetto al tema del regionalismo differenziato. Sicuramente è presto per tirare le somme e definire con certezza l'indirizzo del Governo da così poco tempo formato. È tuttavia possibile sin da ora delineare quanto emerso dai primi passi del neonato esecutivo, che sembra segnare una frattura con il passato.

Il neo Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, Francesco Boccia, ha assunto infatti una posizione netta rispetto alla realizzazione delle Intese: ha cioè espresso la volontà di approvare una previa legge quadro o cornice nonché la necessità di stabilire come preliminare punto essenziale la determinazione dei livelli essenziali e dei fabbisogni standard, di fatto capovolgendo

Regionalismo differenziato. Question time di Conte: "Criteri unitari per l'erogazione dei servizi in ogni angolo del Paese", in *Quotidianosantità.it*, 21 febbraio 2019.

¹² Tra gli altri, G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomia regionale e unità nazionale*, Laterza, 2019; M. VILLONE, *Riforme e controriforme in gialloverde*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI, G. TESAURO, M. VILLONE, *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, 1/2019.

¹³ Come riportato da R. BIN in *Le materie nel dettato dell'articolo 116 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 26 giugno 2019.

l'impostazione che era stata data dai precedenti governi, che stabiliva appunto l'attuazione del regionalismo differenziato e, solo in un secondo momento, la determinazione di fabbisogni standard¹⁴.

Del resto l'approccio del neoministro Boccia pare confermare la linea indicata da Di Maio nel decalogo di obiettivi programmatici del Movimento 5 Stelle, così come presentata al Capo di Stato in occasione delle consultazioni: in quella sede il leader del partito pentastellato ha affermato che il processo di attuazione del regionalismo differenziato "va completato istituendo livelli essenziali di prestazioni per tutte le altre regioni per garantire a tutti i cittadini gli stessi livelli di qualità dei servizi". Ciò che è stato proposto dal Movimento è dunque una sorta di via intermedia che non mira a bloccare l'autonomia ma che vuole contestualmente garantire solidarietà e unità, stabilendo in primis i livelli essenziali e una determinazione delle risorse da attribuire alle Regioni 'differenziate' sulla base, anche, dei fabbisogni standard.

Un approccio, quello del nuovo Governo, che ha destato non poche perplessità e timori, in particolare nei Governatori di Lombardia e Veneto, che hanno espresso riserve alla linea del Governo giallo-rosso, pur concedendo tempo per comprenderne e valutarne gli sviluppi¹⁵.

Ciò emerge dalle posizioni del Presidente Zaia, espresse in una recente intervista, dalla quale risulta chiara la volontà di proseguire in quella che è considerata la "madre di tutte le battaglie", cioè appunto la conclusione del processo di autonomia differenziata, da ottenere combattendo contro quello che viene letto come un tentativo di affossamento della riforma da parte del

¹⁴ Nella bozza di intesa del 2019 si legge come il finanziamento dello Stato alla Regione, necessario all'espletamento delle ulteriori forme di autonomia, trasferite e assegnate mediante intesa, dovesse essere "stabilito da una Commissione paritetica sulla base della spesa storica dello Stato nella Regione e sulla base dei fabbisogni standard che dovranno essere determinati per ogni singola materia, entro un anno dall'entrata in vigore di ciascuno degli specifici decreti di cui all'art. 4, comma 1, fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni, decorsi tre anni dall'entrata in vigore dei decreti di cui all'art. 4 comma 1, qualora non siano stati adottati i fabbisogni standard, l'ammontare delle risorse assegnate alla Regione per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui alla presente intesa non può essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse".

¹⁵ Un segno di collaborazione costruttiva e positiva può essere rinvenuto nell'incontro tra il Ministro Boccia e il Presidente della Regione Veneto, tenutosi il 23 settembre 2019, durante il quale Zaia ha presentato una "Proposta della Regione del Veneto di Intesa con il Governo per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione", nella quale è stato volutamente inserito, in segno di riavvicinamento, all'art. 1: "è realizzata nel rispetto dei principi posti dagli artt. 3, 5, 81, 117, 118, 119, 120 della Costituzione e nel contesto di unità ed indivisibilità della Repubblica, nonché nel rispetto dei principi di solidarietà, perequazione e coesione sociale, tenuto altresì conto di quanto previsto dalla L. 5 maggio 2009, n. 42".

nuovo governo nelle sue prime azioni¹⁶. Anche il Presidente Fontana esprime perplessità soprattutto rispetto alla dichiarazione di voler adottare una legge cornice sull'autonomia differenziata, rinvenendo in essa solo un accordo per dilazionare i tempi di attuazione¹⁷, segno di un Partito Democratico che sconfessa sé stesso e i passi avanti compiuti dal Governo Gentiloni nel 2018, proponendo di fatto di ricominciare da capo le trattative.

Con specifico riferimento alla adozione di una legge quadro generale, capace di regolare in maniera univoca il procedimento, merita sottolineare come, sin dalla riforma del Titolo V, parte della dottrina¹⁸ ritenesse appropriata, se non indispensabile, l'adozione di una legge di applicazione del disposto costituzionale sul regionalismo differenziato e, nonostante il dibattito sia ancora ampio sul punto¹⁹, risulta pressoché innegabile come la proposta di una tale normativa, in questo stadio del procedimento di differenziazione, possa assumere il carattere di un espediente dilatorio che certamente avrà l'effetto di allungare i tempi, ancor più se tale normativa – e l'attuazione del regionalismo differenziato più in generale – viene, come pare intenzione del Governo giallo-rosso, collegata alle altre riforme costituzionali al momento sul tavolo (riduzione del numero dei Parlamentari e necessità conseguente di intervenire sulla legge elettorale). D'altra parte, anche la proposta di legge dell'On. Lanzillotta, che voleva approvare una legge che definisse in maniera univoca la procedura, senza peraltro avere esito positivo, ebbe comunque l'effetto di affossare le iniziative della Regione Lombardia che, proprio nel 2007, aveva attivato il procedimento ex art. 116, co. 3, Cost.

¹⁶ Intervista dal titolo *Pronti a scendere in piazza. Non ci tratteranno da colonia*, apparsa su Libero il 10 ottobre 2019.

¹⁷ Secondo il Presidente della Regione Lombardia questa legge quadro sarebbe inoltre contraria al senso stesso della differenziazione, che impone invece di individuare un numero di competenze diverse e un'autonomia declinata in maniera differente da Regione a Regione. Ciò emerge dalla intervista dal titolo *Attilio Fontana "se il governo non dà risposte sulla scuola facciamo da soli"*, pubblicata su Libero, il 10 ottobre 2019.

¹⁸ Ampia è la discussione in merito alla necessità o meno di una legge di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. e se quest'ultima disposizione sia da considerarsi una norma auto-applicativa o se abbisogni invece di una legge apposita di attuazione. Si leggano, a titolo esemplificativo: A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo Fiscale*, 1/2007; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni di autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011; S. NERI, *I nodi interpretativi e le possibili soluzioni organizzative per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Diritti Regionali*, 9 maggio 2018.

¹⁹ Tra i tanti sul punto B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, op. cit., ma anche si conceda di rinviare anche a L. VIOLINI, *I procedimenti per l'attuazione del regionalismo differenziato: luce e ombre dell'art. 116, 3° comma della Costituzione*, op. cit.

Quanto al secondo profilo, quello cioè della previa determinazione dei fabbisogni standard e dei LEP, proposto dal Ministro Boccia in linea con la posizione del Movimento 5 Stelle sul punto, viene recepito nella recente Nota di aggiornamento al Documento Economico Finanziario 2019: in questo documento si legge dell'impegno del Governo a continuare il processo di attuazione del federalismo differenziato, fissando però alcune linee programmatiche: "il Parlamento sta concludendo l'iter di approvazione della legge di riduzione del numero dei parlamentari. Contestualmente, si riformeranno i requisiti di elettorato attivo e passivo per l'elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati e si studierà l'introduzione di istituti che assicurino maggiore equilibrio al sistema e riavvicino i cittadini alle Istituzioni. È altresì necessario rivedere il testo unico per gli enti locali, introducendo un'Agenda Urbana per lo sviluppo sostenibile delle città, delle Città Metropolitane, di Roma capitale, attuando la legge per la valorizzazione dei piccoli Comuni e sopprimendo gli enti inutili. Si procederà lungo il *processo di autonomia differenziata, salvaguardando il principio di coesione nazionale e di solidarietà. Saranno definiti i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Ciò eviterà di aggravare il divario tra il Nord e il Sud del Paese* (enfasi aggiunta)"²⁰. Da ciò emerge sia la volontà di legare al regionalismo differenziato le riforme costituzionali, come prima anticipato, sia di leggere la differenziazione nell'ottica della unità nazionale e del dovere di solidarietà, in parte quasi confermando la posizione di chi legge nel procedimento in atto un pericolo potenziale, soprattutto per le Regioni del Sud. Dal DEF inoltre si evincono anche gli altri due punti programmatici del Governo giallo-rosso: la determinazione dei livelli essenziali ma anche la approvazione di una legge quadro, tenendo conto delle previsioni costituzionali e del modello di perequazione delle regioni a statuto ordinario definito dalla Legge 42/2009 e dal D.Lgs. 68/2011; si legge infatti in questo documento: "a completamento della manovra di bilancio 2020-2022, il Governo dichiara quali collegati alla decisione di bilancio: (...) DDL recante interventi per favorire l'autonomia differenziata ai sensi dell'articolo 116 comma 3 della Costituzione attraverso l'eliminazione delle disuguaglianze economiche e sociali nonché l'implementazione delle forme di raccordo tra Amministrazioni centrali e regioni, anche al fine della riduzione del contenzioso costituzionale"²¹.

²⁰ DEF 2019, 30 settembre 2019, p. 103 (reperibile all'indirizzo: http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2019/NADEF_2019_FINALE.pdf).

²¹ DEF 2019, 30 settembre 2019, p. 11.

In questo contesto si inserisce la dichiarazione, riportata dall'ufficio stampa del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie, del Ministro Boccia che il 23 ottobre ha affermato, durante un'audizione in Commissione Finanze della Camera, dedicata all'Autonomia differenziata, che "il messaggio che lancio è che tutte le Regioni devono sedersi al tavolo" per avviare gli accordi per l'Autonomia differenziata, "ma lo start viene sparato dal giudice di gara con la legge quadro, perché questo mi fa stare più tranquillo. Ebbene, se chiudiamo entro l'anno questo confronto e i gruppi parlamentari sostengono questo modello, per me dal 1° gennaio si può cominciare a firmare le intese, che però debbono essere sottoposte al Parlamento per conferire al tutto maggior forza e credibilità"²².

4. Uno sguardo al futuro: alcune considerazioni conclusive

Come emerso dalle analisi del precedente paragrafo, il nuovo governo ha mostrato di voler affrontare con un approccio differente lo scottante tema del regionalismo differenziato e della sua difficile attuazione. Pur esimendosi da giudizi di merito, sotto alcuni profili ancora prematuri, non possono tuttavia essere taciuti alcuni dubbi, rilevati sotto un profilo puramente tecnico.

Quanto alla intenzione di determinare previamente i livelli essenziali di prestazione, questi paiono certamente utili per attuare una differenziazione realmente competitiva e conforme ai principi di solidarietà e coesione nazionale propri della nostra Costituzione; purtuttavia, una tale operazione dovrebbe essere frutto di una seria riflessione e di studi approfonditi, considerata la complessità della determinazione degli stessi e la molteplicità di criteri e variabili da tenere in conto. Non è chiaro, inoltre, quale sarà il destino degli attuali "livelli essenziali" determinati sia da decreti attuativi (livelli essenziali in materia sanitaria) sia da fonti primarie (livelli essenziali in materia di servizi al lavoro o di istruzione) che già fungono, pur con molta fatica, da fattore unificante nella erogazione dei servizi pubblici.

Quanto al profilo della legge attuativa, va detto che essa giunge in momento troppo avanzato del processo in corso, imponendo una sorta di retromarcia e di ripartenza ad un momento precedente persino alle Pre-intese del 2018. Risulta inoltre fondamentale comprendere quale sia la fonte normativa che il Governo ha intenzione di proporre, se una legge costituzionale (che

²² Disponibile all'indirizzo web del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie: <http://www.affariregionali.gov.it/il-ministro/comunicati/2019/ottobre/boccia-audizione-in-commissione-finanze-alla-camera/>.

comporterebbe ovviamente un iter e tempistiche più complesse) o una legge ordinaria. Questo aspetto necessita di un urgente chiarimento.

Conseguentemente, se è vero che il regionalismo differenziato e l'attribuzione di competenze maggiori a livello regionale permetterebbe alle Regioni di promuovere vere politiche di settore, oggi rese impossibili per lo spezzettamento delle funzioni ripartite tra Stato e Regioni, è altrettanto vero che la modifica conseguente e necessaria degli assetti finanziari non è ancora chiara e, certamente, come da molti rilevato²³, proprio il profilo finanziario risulta uno dei più grandi aspetti critici di questo percorso. Del resto, anche in occasione di una audizione presso la Commissione bicamerale per il Federalismo fiscale, l'Ufficio parlamentare di bilancio²⁴ chiamato a relazionare, ha rilevato nella bozza di intesa del 15 febbraio 2019 e nel sistema di finanziamento delle competenze aggiuntive ivi proposto elementi contraddittori che fanno sorgere preoccupazioni sui possibili impatti delle intese così formulate rispetto alla tenuta del vincolo di bilancio nazionale e alla garanzia della solidarietà tra Regioni, preoccupazioni dovute anche all'utilizzo dei fabbisogni standard come criterio per stabilire le risorse da attribuire alle Regioni 'differenziate'²⁵. Le implicazioni finanziarie delle intese rimangono

²³ Sul punto si legga l'analisi di A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse* e di A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, entrambi in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI, G. TESAURO, M. VILLONE, *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, 1/2019; ma anche A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una buona idea che può diventare un disastro*, in *Federalismi.it*, n. 19/2019.

²⁴ In particolare, il Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio Alberto Zanardi, che ha relazionato in occasione dell'audizione del 10 luglio 2019.

²⁵ "Una soluzione, che si potrebbe definir *cooperativa*, prevede una revisione periodica dell'ammontare delle risorse nazionali riconosciute per le funzioni devolute alle RAD mediante rideterminazione delle aliquote di compartecipazione e/o le riserve di aliquota. La soluzione alternativa, potremmo definirla *autonomista*, presuppone la fissazione delle aliquote di compartecipazione al livello iniziale, lasciando alle RAD risorse nel tempo determinate unicamente dalla dinamica dei gettiti erariali compartecipati riferibili al loro territorio. Nelle bozze di intese convivono elementi riferibili a entrambe le soluzioni e ciò rende palesi le contraddizioni dell'impianto previsto. Per superarle, secondo Zanardi, appare utile recuperare la distinzione tra modalità di finanziamento delle funzioni relative ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e delle altre funzioni regionali. Per le prime (a cominciare dalla più rilevante, l'istruzione) la soluzione *cooperativa*, e quindi uno schema di programmazione nazionale del finanziamento analogo a quello oggi usato per il Sistema sanitario nazionale, sembrerebbe l'unica in grado di garantire quella neutralità perequativa implicita nell'art. 116. Al contrario, le risorse da attribuire alle RAD per il finanziamento delle funzioni aggiuntive non-LEP (sempreché effettivamente di portata relativamente limitata) potrebbero essere finanziate secondo le aliquote di compartecipazioni fissate inizialmente. Si assicurerebbe in tal modo la coerenza con l'assetto previsto per il federalismo simmetrico, basato, come detto, sul doppio binario nelle modalità di finanziamento tra funzioni regionali LEP da un lato e altre funzioni dall'altro. Il passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei fabbisogni standard per determinare il livello delle risorse pone una serie di problemi tecnici complessi e di non sempre agevole soluzione che

dunque un aspetto sul quale è necessario porre maggiore attenzione e che non dovrebbe essere rinviato, come stabilito dalle bozze circolanti, ad una decretazione (DPCM) successiva all'entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa.

In conclusione, gli aspetti problematici ed ancora aperti sono molteplici ed il processo di attuazione di una difficile e sofferta differenziazione pare ancora lontano da una conclusione chiara, nonostante le dichiarazioni da più parti provenienti.

Nel 2008, anno in cui erano in corso i primi tentativi di attuazione della norma dell'art. 116, III comma, vi era già chi paventava che il processo sarebbe stato lungo e faticoso e di incerta riuscita a motivo della cultura amministrativa essenzialmente centralista. Sarebbe stato infatti difficile far comprendere – e il governo attuale incarna la realizzazione di quella valutazione - che dare spazio alle richieste regionali poteva essere un vantaggio per il sistema e che intese ben congegnate, vero perno del lavoro che si prospettava e ancora si prospetta, potrebbero davvero facilitare l'esercizio di certe funzioni consentendo allo Stato di concentrarsi sui problemi più urgenti, affrontandoli caso per caso²⁶.

E, tuttavia, i passi avanti sino ad oggi fatti non devono essere sottovalutati e le esigenze espresse da così tante Regioni ormai²⁷ non possono essere taciute²⁸:

andrebbero affrontati per tempo. La distribuzione delle risorse tra i territori regionali derivante dal calcolo dei fabbisogni standard, più agevole rispetto a quello per i Comuni, non dovrebbe in ogni caso discostarsi in misura sostanziale dalla spesa storica, a meno che nel determinarli per le funzioni aggiuntive non si intervenga sui criteri di allocazione delle risorse stesse.”, testo della audizione disponibile all'indirizzo http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2019/07/Audizione-10_7_2019-UPB.pdf.

²⁶ Sia consentito rinviare, sinteticamente a L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, 2/2007, p. 208, ma anche a P. CIARLO, M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1/2008. Più recentemente si legga la provocazione di A. SPADARO che propone di riflettere su una differenziazione “alla rovescia”: si potrebbe cioè pensare ad una differenziazione che “equivale, per alcune Regioni, ad espansione e, per altre, invece a riduzione delle materie gestibili”. L'autore ha ovviamente presente che non è questo che dice/permite il III c. dell'art. 116 Cost., il quale invece immagina solo un'espansione (non certo riduzione) di competenze. (...) ma esso dovrebbe indurre a riflettere commisurando le competenze non ad un astratto quadro costituzionalmente previsto come eguale per tutti ma alle effettive capacità di gestione, in conseguenza delle quali se a maggiori capacità possono corrispondere maggiori competenze, a minori capacità di gestione dovrebbero corrispondere minori competenze”, A. SPADARO, *Appunti sul “regionalismo differenziato”: una buona idea che può diventare un disastro*, op. cit., p. 6.

²⁷ Ad oggi infatti sono solo due le Regioni che non hanno invocato l'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. (Abruzzo e Molise), mentre Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria hanno avviato le trattative con il Governo per attivare il processo di attribuzione di ulteriori materie. Basilicata, Calabria e Puglia invece hanno attivato iniziative solo “preliminari”. Per approfondimenti si legga: Servizio Studi del Senato, XVIII legislatura, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, febbraio 2019 n. 104.

²⁸ Interessanti sono anche tutte le discussioni presentate in occasione dell'incontro sul regionalismo differenziato, tenutosi al Meeting di Rimini 2019, al quale erano presenti i Presidenti

certo una differenziazione sconsiderata può tramutarsi in una occasione perduta ed è importante dunque – e i tempi ci sono ancora²⁹ – svolgere una riflessione seria con le diverse forze politiche, senza asserragliarsi dietro slogan o ideologie di partito, e lavorando affinché l’attuazione dell’art. 116, III comma della nostra Costituzione rifletta l’idea originaria di concedere alla Regioni un reale strumento di crescita e di maggiore efficienza, pur scongiurando diseguaglianze e senza sconfessare quella solidarietà tra Regioni tanto difficilmente ottenuta.

delle Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Provincia Autonoma di Trento e Sicilia.

²⁹ “C’è tutto il tempo per riprendere il discorso sull’attuazione dell’art. 116, III comma Cost. dall’inizio, riflettendo con calma sul senso della disposizione e sulle prospettive che essa socchiude, liberandoci da eccessivi allarmismi e dalle intemperanze di alcuni personaggi politici”, R. BIN, *Le materie nel dettato dell’articolo 116 Cost.*, op. cit., p. 14.