

REGIONALISMO DIFFERENZIATO: ALCUNI DUBBI DI METODO E DI MERITO\*

ELISABETTA CATELANI\*\*

**Sommario**

1. Premessa. – 2. *Iter* storico e firma degli accordi preliminari del 28 febbraio 2018. – 3. Il regionalismo differenziato nella vigenza del “contratto di governo”. – 4. Incertezze procedurali. – 5. Conclusioni.

**Suggerimento di citazione**

E. CATELANI, *Regionalismo differenziato: alcuni dubbi di metodo e di merito*, 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.

\*\* Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università degli Studi di Pisa.  
Contatto. [elisabetta.catelani@unipi.it](mailto:elisabetta.catelani@unipi.it)

### 1. Premessa

Il tema del regionalismo differenziato affrontato in una città come Venezia impone inevitabilmente di contestualizzare le problematiche connesse al processo attualmente in atto nella regione Veneto. Una regione in cui sono nati i primi tentativi di autonomia e di differenziazione e dove vi è una percezione della necessità di una evoluzione del regionalismo sicuramente maggiore rispetto a quanto si può riscontrare nel resto del territorio italiano ed anche nelle altre due regioni che insieme al Veneto hanno attivato il processo di differenziazione<sup>1</sup>. Tutto ciò non può certamente esimere dall'analizzare il tema del regionalismo differenziato in un contesto generale, tenendo conto dell'evoluzione che si è avuta negli ultimi tempi, del contenuto dei pre-accordi firmati durante il governo Gentiloni<sup>2</sup> e poi del processo proseguito ed accentuato dal Ministro degli affari regionali del governo Conte 1<sup>3</sup>.

D'altra parte, le ragioni che hanno mosso da tempo la regione Veneto ad attivarsi per ottenere una maggiore autonomia non possono essere ignorate o comunque considerate marginali nel contesto evolutivo, in quanto consentono di contestualizzare e valutare le situazioni di partenza, gli obiettivi, le tante ragioni concrete che hanno indotto ad attivarsi per conseguire una maggiore autonomia normativa. Innanzitutto, non si può non fare riferimento al contesto territoriale che caratterizza il Veneto: regione schiacciata fra due autonomie speciali che consentano ai relativi enti territoriali di avere, pur con stru-

<sup>1</sup> Occorre peraltro considerare che quasi tutte le regioni si sono attivate ed hanno dimostrato interesse alla formulazione di accordi per la differenziazione, anche se con obiettivi e finalità diverse. In particolare come evidenziato in un recente rapporto del Servizio Studi del Senato della Repubblica (cfr. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01103442.pdf>), sette regioni ordinarie hanno formalmente conferito al Presidente l'incarico di chiedere al Governo l'avvio delle trattative per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria); tre regioni hanno assunto iniziative preliminari (consistenti nell'approvazione di atti di indirizzo), ma senza tuttavia giungere ad una formale approvazione di un mandato (Basilicata, Calabria, Puglia), mentre soltanto due Regioni, Abruzzo e Molise, non risultano ad oggi aver intrapreso iniziative formali per l'avvio della procedura *ex art.* 116, c. 3, Cost..

<sup>2</sup> Sulla procedura e la tempistica seguita per l'adozione dei pre-accordi avevo in precedenza espresso alcune critiche E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost.: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2018.

<sup>3</sup> Nel momento della pubblicazione degli atti del Convegno di Venezia il governo Conte 1 è stato sostituito dal governo presieduto sempre dal Prof. Conte ma con maggioranza diversa e con approccio al tema di tali delle forze di maggioranza caratterizzato da obiettivi in parte diversi, cosicché le linee di azione del Ministero per gli affari regionali e le autonomie, prima diretto da Erika Stefani ed ora da Francesco Boccia, sono indirizzate, almeno apparentemente, ad una maggiore condivisione degli obiettivi della differenziazione fra le varie regioni del Nord e del Sud. L'analisi dell'ultima bozza di legge, come verrà successivamente analizzato, può tuttavia non garantire tale condivisione.

menti finanziari in parte diversi anch'essi espressione di un'anomalia giuridica, la possibilità di una maggiore efficienza organizzativa e una maggiore tutela dei diritti sociali dei propri cittadini rispetto a quanto è possibile nel vicino Veneto. Cosicché tale diversità non può non essere percepita dalla popolazione come un'ingiustizia e come un'anomalia, ritenendo, di conseguenza, che il raggiungimento di un regime differenziato di competenze possa determinare un'assimilazione alle regioni speciali. D'altra parte, la necessità di un cambiamento e dell'ampliamento delle competenze regionali si percepisce bene dai risultati del referendum svoltosi nel 2017 nella regione Veneto, sia se si fa riferimento alla percentuale dei votanti ed ancor più con riguardo al risultato referendario<sup>4</sup>.

In parte diversa è la sensibilità dimostrata dalla popolazione lombarda al tema, come è emerso dal referendum svoltosi anche in tale regione sempre nel 2017<sup>5</sup>, ed ancor più diverso è l'approccio della regione Emilia-Romagna che ha preferito attivare il procedimento di richiesta della differenziazione attraverso una risoluzione dell'Assemblea legislativa dell'ottobre del 2017 diretta ad impegnare il Presidente ad avviare il negoziato con il governo al fine di ottenere maggiore autonomia su alcune e limitate materie<sup>6</sup>.

La maggiore o minore partecipazione popolare d'altra parte, che ha sicuramente un valore politico, non può costituire comunque un limite all'attivazione del procedimento di richiesta di maggior autonomia, che trova il suo fondamento nelle norme costituzionali. Norme, principi e valori costituzionali che devono essere intesi in modo unitario e che pongono anche dei vincoli invalicabili per ogni tipo di intervento normativo su questo tema, rappresentati in particolare dal principio dell'unità e da quello della solidarietà. Pertanto, ogni tipo di differenziazione non può prescindere dal rispetto di tali principi costituzionali. In altre parole, l'art. 116, co. 3, Cost. dovrà essere in-

<sup>4</sup> Ha partecipato al referendum più del 57% degli elettori con un risultato favorevole all'attivazione delle istituzioni per conseguire la differenziazione del 98% dei votanti. Fra l'altro il referendum si è svolto il 22 ottobre, nel 151 anniversario del plebiscito per l'annessione delle province venete al regno d'Italia svoltosi appunto il 21-22 ottobre 1866. Una scelta che poteva avere un duplice ed opposto significato, ossia ribadire il principio di unità nella differenziazione, o viceversa, tenendo conto anche delle aspettative più ampie e diverse prospettate dalla regione e dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale nella sent. n. 118 del 2015, affermare la necessità di riconquistare un'autonomia che era stata persa con l'annessione all'Italia e con l'organizzazione centralizzata dello Stato sabauda e limitatamente acquisita con il regionalismo ordinario.

<sup>5</sup> Al referendum consultivo del 22 ottobre 2017 in Lombardia ha partecipato solo il 38% degli aventi diritto, a differenza del Veneto che ha coinvolto il 57% degli elettori.

<sup>6</sup> Le materie individuate erano in particolare: tutela e sicurezza del lavoro, istruzione tecnica e professionale, internazionalizzazione delle imprese, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione, territorio e rigenerazione urbana, ambiente e infrastrutture, tutela della salute, competenze complementari e accessorie riferite alla *governance* istituzionale e al coordinamento della finanza pubblica.

terpretato ed attuato in modo coordinato con i principi espressi negli artt. 2, 3 e 5 Cost.

Gli attuali dubbi e discussioni sul regionalismo differenziato nascono d'altra parte da una affrettata approvazione del titolo V della Cost. e dalla non maturata comprensione delle conseguenze che potevano derivare dalla nuova formulazione dell'art. 116 comma 3 elaborata nel 2001. L'obiettivo che allora si voleva perseguire, in un periodo storico in cui premeva politicamente un'esigenza di ampliamento degli spazi di regionalismo, era diretto a consentire ad alcune regioni più attive e meglio organizzate, qualche competenza esclusiva ulteriore rispetto a quelle elencate nell'art. 117 Cost. Competenze singole e specifiche connesse al territorio di riferimento, non pensando ad una devoluzione generale come quella che si sta prospettando con le richieste avanzate dal Veneto e dalla Lombardia.

In realtà già dai primi commenti al nuovo art. 116, co. 3, emergeva subito la constatazione del carattere "essenziale" di quella normativa, espressione di un *drafting* legislativo carente e di un linguaggio burocratico contorto ed impreciso<sup>7</sup>. Ed, ancora, si rileva la natura pattizia che sta alla base della differenziazione che, a sua volta determina, come conseguenza inevitabile, che il contenuto dell'accordo è negoziabile fra le due parti, giungendo addirittura alla conclusione che, una volta attivata la differenziazione, sarebbe sottratta anche ad una qualsiasi forma di revisione costituzionale unilaterale<sup>8</sup>.

Quest'ultima interpretazione sicuramente eccessiva, che limiterebbe anche il legislatore costituzionale non pare desumibile da un punto di vista formale dall'art. 116 Cost., ma che di fatto ne deriverebbe una volta attivata la differenziazione, per la difficoltà e/o l'impossibilità di riuscire a raggiungere le maggioranze necessarie per una riforma costituzionale che intendesse ridurre o comunque contenere entro limiti maggiori un'autonomia normativa in precedenza riconosciuta. Tale effetto si è sempre riscontrato con riguardo all'autonomia speciale, ancor più con la modifica procedimentale introdotta con la legge cost. n. 2 del 2001 all'approvazione degli statuti speciali: autonomia che non può essere messa in discussione, nonostante che sia percepita da gran parte dei cittadini italiani come un retaggio storico inaccettabile e feroce di diseguaglianze sostanziali contrarie ai principi costituzionali fondamentali, così come è emerso in modo palese nella fase della formulazione della riforma Renzi/Boschi e poi nei tanti dibattiti precedenti al referendum costituzionale del 2016.

<sup>7</sup> F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel titolo V*, Giappichelli, Torino, 2003, 56

<sup>8</sup> F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 60.

Lo stesso effetto della irreversibilità si potrebbe determinare anche con riguardo al regionalismo differenziato, qualora si approvassero gli accordi fra regioni e Stato. Una volta approvato l'accordo con la regione interessata, la differenziazione si manterrebbe sostanzialmente inalterata, con la sola possibilità di essere ridefinita e forse anche ampliata.

Occorre quindi almeno pensare ad una valutazione preventiva delle modalità necessarie per giungere a tale accordo e, più che altro, all'approvazione di una legge *ad hoc* di disciplina del relativo procedimento, nonché all'introduzione ed alla corretta disciplina di sistemi di coinvolgimento di tutti i soggetti interessati agli effetti della conseguente differenziazione.

Prima di andare nel dettaglio in ordine agli aspetti procedurali dell'introduzione della differenziazione è utile riprendere, nelle linee generali, l'*iter* storico preliminare alle attuali intese nei testi concordati nel febbraio 2019 e che sono circolati anche se in forme non ufficiali<sup>9</sup>.

## **2. *Iter* storico e firma degli accordi preliminari del 28 febbraio 2018**

Dal 2001, nonostante alcuni tentativi, l'art. 116, co. 3, Cost. è stato sostanzialmente congelato. Anche se non sono mancati alcuni tentativi d'attuazione del regionalismo differenziato, nessuno aveva portato a risultati concreti<sup>10</sup> ma ci si è limitati ad approvare una regola procedimentale con la legge di stabilità per il 2014, prevedendo un termine di "sessanta giorni entro il quale il Governo è tenuto ad attivarsi" sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini

<sup>9</sup> Il problema della mancanza di trasparenza del dibattito fra Stato e singole regioni che sussisteva durante il governo Conte 1 poteva indurre a paragonare il processo di differenziazione più ad un consesso carbonaro che ad un procedimento costituzionalmente orientato. E, peraltro, la ricostruzione di quei documenti e dei dibattiti svoltisi in quel periodo sono in ogni caso rilevanti, perché consentono di comprendere pregi e difetti di un progetto ed un indirizzo, specialmente in una fase come quella attuale in cui prevalgono più le incertezze che le certezze.

<sup>10</sup> In tal senso può leggersi la risoluzione n. 44/2012 del Consiglio regionale del Veneto, approvata con deliberazione n. 145/2012 che impegnava "il Presidente del Consiglio regionale del Veneto e il Presidente della Giunta regionale ad attivarsi, con ogni risorsa a disposizione del Consiglio regionale e della Giunta regionale, per avviare urgentemente con tutte le istituzioni dell'Unione Europea e delle Nazioni Unite le relazioni istituzionali che garantiscano l'indizione di una consultazione referendaria funzionale all'accertamento della volontà del c.d. popolo veneto in ordine alla propria autodeterminazione sino anche alla dichiarazione d'indipendenza".

Altrettanto è avvenuto in Lombardia e significative sono le deliberazioni del Consiglio regionale lombardo D.C.R. 17 febbraio 2015 - n. X/637 Ordine del giorno concernente le materie oggetto dell'intesa tra lo Stato e Regione Lombardia e D.C.R. 17 febbraio 2015 n. X/638 Indizione di referendum consultivo concernente l'iniziativa per l'attribuzione a Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, co. 3, Cost. In riferimento alla Lombardia cfr. in particolare L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, fasc. 4, 2018, 322 nt. 9.

dell'intesa (art. 1, comma 571 L. n. 147 del 2013). Il termine decorre dalla data del ricevimento delle iniziative e l'obbligo di attivazione si traduce nel dare seguito all'impulso conseguente all'iniziativa regionale finalizzata all'intesa. Tale disposizione legislativa non precisa alcunché, confermando la grande incertezza su molti aspetti procedurali, anche se si può ritenere ragionevole affermare che il previsto obbligo d'attivazione del governo non possa determinare anche l'obbligo di concludere l'accordo con la regione, salvo il rispetto del principio di leale collaborazione che il Governo deve sempre rispettare nel corso delle trattative con le regioni interessate.

Tale disposizione si colloca quindi "a monte" del procedimento delineato dall'art. 116, co. 3, Cost.

Dalla fine della XVII legislatura il processo per dare attuazione a tale norma è balzato al centro dell'agenda politica, ma è rimasto in quella fase assai marginale nel dibattito istituzionale e costituzionale, tanto che si è giunti nella precedente legislatura alla firma di un accordo preliminare con tre regioni senza che vi fosse un'analisi d'impatto sugli effetti del possibile accordo.

In quella fase poteva apparire anche ragionevole un'assenza di coinvolgimento di un dibattito tecnico ed un sostanziale disinteresse dei giuristi sul tema, in ragione del fatto che l'intesa poteva essere considerata come mero strumento di propaganda politica in vista delle successive elezioni. L'accordo preliminare non avrebbe potuto produrre alcun effetto in conseguenza dello scioglimento delle Camere già in atto e poteva quindi essere considerato come una semplice manifestazione d'intenti.

Da un punto di vista politico non ha prodotto sicuramente lo scopo sperato, visti i risultati elettorali non favorevoli alla maggioranza governativa, ma ha determinato almeno tre conseguenze:

1) Ha dato nuova linfa ad una procedura affrettata di elaborazione di nuove intese;

2) Ha legittimato il convincimento che l'applicazione dell'art. 116, co. 3, Cost. non imponesse alcun intervento legislativo preventivo d'attuazione, ma fosse sufficiente il semplice rispetto del contenuto della norma costituzionale, che già di per sé contiene l'approvazione di una legge atipica e rinforzata

3) Ha giustificato un procedimento che tenesse conto soltanto del rapporto fra la singola regione interessata ed il Governo, senza alcun coinvolgimento, né delle altre regioni che in qualche modo potessero subire conseguenze dalla differenziazione delle competenze, né di un intervento preventivo del Parlamento.

L'origine dei tanti dubbi sul procedimento ora in atto possono individuarsi quindi in quella formulazione dell'accordo preliminare firmato dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega agli Affari regionali e alle autonomie con i Presidenti delle tre regioni interessate il 28 feb-

braio 2018, ossia quando il governo era ormai dimissionario e quindi, come si suole dire, in attività solo per gli affari correnti o in ordinaria amministrazione, ossia senza alcuna legittimazione giuridica a redigere alcun accordo.

Sarebbe stato preferibile nell'ultima parte della precedente legislatura attivarsi ed intervenire sullo studio degli aspetti procedurali e non certamente sulla stesura d'intese che in ogni caso non avrebbero avuto alcun effetto giuridico. Ma appunto le esigenze politiche sono prevalse ed i dubbi giuridici e procedurali sono rimasti da studiare e da regolare. Si sarebbe potuto evitare i tanti dubbi e le varie proposte procedurali impercorribili di cui si è sentito parlare in questo periodo.

### **3. Il regionalismo differenziato nella vigenza del “contratto di governo”**

L'indirizzo che s'intendeva adottare è emerso subito all'inizio della XVIII legislatura con la formulazione del contratto di governo fra Movimento cinque stelle e Lega, nel quale è stato inserito fra gli obiettivi prioritari dell'agenda di governo da realizzare *“l'attribuzione, per tutte le Regioni che motivatamente lo richiedano, di maggiore autonomia in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, portando anche a rapida conclusione le trattative tra Governo e Regioni attualmente aperte. Il riconoscimento delle ulteriori competenze dovrà essere accompagnato dal trasferimento delle risorse necessarie per un autonomo esercizio delle stesse. Alla maggiore autonomia dovrà infatti accompagnarsi una maggiore responsabilità sul territorio, in termini di equo soddisfacimento dei servizi a garanzia dei propri cittadini e in termini di efficienza ed efficacia dell'azione svolta. Questo percorso di rinnovamento dell'assetto istituzionale dovrà dare sempre più forza al regionalismo applicando, regione per regione, la logica della geometria variabile che tenga conto sia delle peculiarità e delle specificità delle diverse realtà territoriali sia della solidarietà nazionale, dando spazio alle energie positive ed alle spinte propulsive espresse dalle collettività locali”*.

Obiettivi apparentemente ragionevoli e generici. In realtà, la genericità costituisce un significativo limite qualora non sussista una valutazione delle conseguenze sull'organizzazione dello Stato e sui diritti dei cittadini che subiscono le conseguenze da tale differenziazione.

L'anomalia della stesura del contratto di governo rafforzava comunque il contenuto dell'obiettivo concordato, in quanto s'inseriva in una coalizione eterogenea e con pluralità di vedute, cosicché il contratto più che una ricerca di un compromesso fra indirizzi diversi, costituiva un elenco di obiettivi che

rispettivamente la singola forza politica intendeva realizzare e che l'altra accettava<sup>11</sup>.

Questo ha determinato una forte accelerazione delle attività, delle indagini conoscitive, della formulazione delle bozze di accordo fra governo e regioni interessate, grazie anche all'attribuzione della direzione del Dipartimento per le questioni regionali alla Lega che ha da sempre considerato come un obiettivo prioritario il riconoscimento della differenziazione delle competenze alle regioni più virtuose.

Un approccio, quello tenuto dalla Lega, molto interventista e tendente a cercare di superare o comunque semplificare il procedimento per quanto era possibile, anche alla luce del fatto che la normativa costituzionale veniva considerata estremamente generica e quindi lasciata all'interpretazione in fase d'attuazione. Come aveva precisato la Ministra per le questioni regionali in un'audizione presso le Commissioni riunite di Camera e Senato del 18 settembre 2018, il carattere "succinto" della norma, "lascia una certa libertà di metodo da adottare". Criterio molto discutibile, in quanto a livello costituzionale non si può pensare che la scelta del metodo da utilizzare per dare attuazione ad una norma costituzionale sia affidata al governo o, addirittura, ad un ministro, in quanto o è chiaramente desumibile dalle norme costituzionali o è necessario darne attuazione attraverso l'approvazione di una legge che stabilisca un procedimento *ad hoc* nel rispetto delle norme e dei principi costituzionali connessi. Viceversa, non è stata approvata alcuna legge procedimentale e negli ultimi tempi si è navigato a vista con proposte discutibili, talvolta prospettate per finalità politiche contingenti.

Nella fase dell'avvio di questa legislatura, le dichiarazioni dei Presidenti delle regioni interessate e del Ministro per gli affari regionali, in ordine al diverso *iter* che s'intendeva perseguire per attuare il regionalismo differenziato, sono apparse molto generiche ed espressive della mancanza dell'approfondimento delle questioni giuridiche sottese alla norma costituzionale oggetto di diretta applicazione e delle altre disposizioni costituzionali connesse. Si è fatto riferimento<sup>12</sup> alla possibilità di seguire una "formula leggera" per la disciplina della ripartizione delle nuove competenze alle regioni interessate, ossia di poter utilizzare prima una legge delega e poi successivi decreti legislativi attuativi, secondo il modello adottato negli anni '70 in occa-

<sup>11</sup> Sul regionalismo differenziato questo profilo del contratto stipulato per la formazione del governo Conte 1 emerge in maniera significativa, perché una volta modificato l'indirizzo del governo, con il Conte 2, il Movimento cinque stelle non ha portato avanti le aspettative delle regioni interessate, che anzi paiono più sostenute dalle nuove forze della maggioranza e messe in dubbio e comunque limitate proprio dal Movimento Cinque Stelle.

<sup>12</sup> Dichiarazione del Ministro Stefani che può leggersi in *Regioni.it*, 12 giugno 2018.

sione della nascita delle regioni, per stabilire le loro competenze, e poi usato nel 1997, con la legge Bassanini per il trasferimento delle competenze amministrative delle regioni, dimenticandosi forse che il procedimento per l'autonomia differenziata è regolato dall'art. 116 Cost. e l'introduzione di formule diverse deve essere in ogni caso compatibile ed anzi espressione dell'attuale contenuto costituzionale e non certo di quelle precedenti utilizzate con la vigenza dell'originario titolo V della Costituzione.

Superata la fase in cui la Ministra riteneva sufficiente la semplice legge delega, la successiva formulazione della bozza si faceva riferimento all'approvazione di un DPCM da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge d'approvazione dell'intesa con cui s'istituiva una commissione paritetica Stato Regione, che a sua volta entro 120 giorni doveva determinare le risorse finanziarie, umane e strumentali, nonché le forme di raccordo con le amministrazioni centrali, necessarie all'esercizio delle funzioni.

Si è passati quindi dall'ipotesi dell'emanazione di un decreto legislativo alla prospettazione di un DPCM che avrebbe dovuto istituire l'organo decidente e poi altro (o altri) DPCM con cui si sarebbe dovuto provvedere ai trasferimenti delle competenze. In altre parole, si faceva riferimento ad un DPCM previa delibera del Consiglio dei Ministri di cui non si comprendeva bene la natura e le caratteristiche formali, che, in ogni caso, sarebbe dovuto andare oltre e fuori il contenuto dell'art. 116, c. 3, Cost.

Evidentemente non erano state chiarite le ragioni della prospettata procedura e quindi non si consentiva di superare i dubbi in ordine alla violazione della norma costituzionale di riferimento e più in generale al rispetto del principio della leale cooperazione.

Anche da un punto di vista sostanziale varie sono state le critiche mosse ai testi d'intesa da vari settori, sia giuridici che economici. Non marginale è stato ad esempio la critica mossa dall'Ufficio parlamentare di bilancio in cui si diceva che "Il sistema di finanziamento delle competenze aggiuntive previsto dalle bozze di intesa presenta elementi contraddittori che suscitano preoccupazioni per i possibili rischi sia sulla tenuta del vincolo di bilancio nazionale sia sulla garanzia della solidarietà interregionale" ed inoltre si criticava il rinvio della valutazione degli effetti di finanza pubblica a DPCM successivi all'entrata in vigore delle leggi di approvazione delle intese stesse<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Secondo il consigliere Alberto Zanardi, intervenuto in audizione presso la Commissione bicamerale per il Federalismo fiscale il 10 luglio 2019, le bozze d'accordo andavano ad interferire in maniera significativa sul coordinamento del sistema fiscale e di finanza pubblica intra-regionale, cioè tra Regione, Province, Città metropolitane e Comuni e si diceva che "Si tratta di una competenza che, seppure ancora non adeguatamente specificata, pone questioni di grande rilievo, peraltro già

Dinanzi al rischio di una divaricazione fra le regioni ed il venir meno dei capisaldi dell'unità dello Stato<sup>14</sup>, alcune regioni del sud si sono attivate per cercare di ritardare tali accordi ad una fase successiva alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sui diritti sociali e, aspetto più rilevante, di attivare una riforma costituzionale in direzione di un regionalismo solidale<sup>15</sup>. In realtà, non si comprende bene cosa si intendesse introdurre con tale obiettivo, ma il principio della solidarietà con riguardo agli effetti sulla tutela e garanzia dei diritti sociali costituisce un indice imprescindibile, non solo all'interno allo Stato<sup>16</sup>.

In definitiva la riduzione del valore del principio di solidarietà, insieme alla conseguente riduzione della coesione territoriale che le regioni del sud temevano caratterizzasse l'indirizzo politico del governo, le avevano indotte all'adozione di quel documento e nello stesso tempo ad attivare le istituzioni politiche ad un ripensamento, ad un rallentamento rispetto al procedimento di differenziazione che pareva all'inizio indiscutibile e comunque acquisito.

#### 4. Incertezze procedurali

Il cambiamento del governo e delle forze politiche di sostegno alla maggioranza non ha escluso che il tema del regionalismo differenziato rimanesse al centro del dibattito politico. Nuove ipotesi di soluzione del problema sono

emerse in occasione della legge delega sul federalismo fiscale (L. 42/2009). Tali questioni riguardano, tra l'altro, il concorso degli Enti locali alla manovra di finanza pubblica, la costituzione di fondi alimentati da compartecipazioni su tributi erariali a favore di Comuni/Province/Città metropolitane, le intese con gli Enti locali in materia di investimenti<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Molto critico anche con valutazioni di carattere economico è G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionali*, Laterza, Bari-Roma, 2019.

<sup>15</sup> Così si è espresso il Consiglio regionale della Calabria all'unanimità, con delibera del 1 gennaio 2019, ma posizione in parte simile è stata seguita dalla Campania con la risoluzione n. 376/4/X, con cui la Giunta e Consiglio si impegnano a tutelare presso il Governo ed il Parlamento gli interessi della Campania e dei suoi cittadini in tutte le sedi, politiche e giurisdizionali, anche mediante l'impugnazione degli atti amministrativi e normativi adottati eventualmente nelle more. Per una ricostruzione di tale opposizione delle regioni del sud cfr. M. ROMEO, *Regionalismo differenziato: in Calabria è stata approvata una risoluzione per promuovere un regionalismo "solidale"*, in *Diritti regionali*, 1, 2019.

<sup>16</sup> Una delle strade che viene ipotizzata per far ripartire il disegno europeo, ora in crisi, è proprio quella della valorizzazione della solidarietà, sia con riguardo al debito (C. OFFE, *L'Europa in trappola*, cit., 41), sia per la garanzia dell'effettività dei diritti sociali. Diritti, quelli sociali, che per loro natura sono più deboli rispetto ai diritti fondamentali classici, perché "costano", e quindi impongono un intervento sostanziale da parte dello Stato, un'organizzazione efficiente da parte degli enti locali o statali e che non ipotizzano invece ancora un coinvolgimento diretto delle competenze e degli organi della UE. Diritti che peraltro vedono un riconoscimento esplicito nella Carta sociale europea ed una garanzia di verifica della loro effettività tramite il Comitato europeo dei diritti sociali, lasciando ai singoli Stati il compito di garantirli e renderli effettivi con le risorse economiche che ciascuno di essi deve assicurare.

state pertanto ipotizzate dal nuovo Ministro con indicazioni ancora diverse e significative del fatto che su questo argomento permanga una forte incertezza d'indirizzo.

Da ultimo circola un'altra bozza di articolato di una legge (quadro) che dovrebbe avere il compito di stabilire obiettivi e procedure, ma in realtà assai generica sulla questione principale inerente al ruolo che potrà avere il Parlamento nella formulazione e sui possibili interventi di modifica del testo dell'accordo<sup>17</sup>.

Talvolta le bozze o comunque le proposte d'intesa paiono elaborate più per seguire obiettivi politici contingenti, che per una volontà reale di giungere ad una definizione procedurale. Cosicché, al di là delle bozze che si susseguono ogni giorno, con testi in parte diversi occorre cercare d'individuare le problematiche procedurali ancora non chiare e che devono essere risolte prima dell'avvio di tutto il procedimento ed il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati.

Il tema delle modalità d'attuazione dell'art. 116 c. 3 Cost. è oggetto di discussione ormai da tempo. Varie sono le soluzioni prospettate, sia in dottrina, sia da parte degli organi governativi, soluzioni molto diverse fra loro e che vedono la partecipazione dei protagonisti alla differenziazione variamente disciplinata.

La prima strada ipotizzata<sup>18</sup>, anche in virtù della terminologia usata nell'art. 116, c. 3, Cost., incentra l'attenzione sul riferimento "all'intesa" fra Stato e regioni, che determina conseguentemente l'uso dell'*iter* impiegato per gli accordi fra lo Stato e le confessioni acattoliche disciplinato dall'art. 8 Cost. Soluzione interpretativa questa che riscuoteva particolare sostegno anche da parte del Ministro per gli affari regionali all'inizio della XVIII legislatura, ma

<sup>17</sup> Nella bozza del Ministro Boccia datata 27 novembre 2019 e leggibile su <https://www.roars.it/online/autonomia-zaia-esulta-e-deride-i-grillini-erano-loro-che-rompevano-le-palle-sono-spariti-tutti/> si dice che "Il Ministro per gli affari regionali e le autonomie trasmette al Parlamento l'Accordo sottoscritto con il Presidente della Regione interessata per l'espressione del parere da parte della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, della Commissione parlamentare per le questioni regionali e delle Commissioni parlamentari competenti per materia. Le Commissioni si esprimono entro 60 giorni dalla trasmissione e i relativi pareri sono trasmessi a Governo e a Regioni per le rispettive valutazioni.

*Il Governo delibera sul disegno di legge che approva l'Intesa che attribuisce ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai fini della sua presentazione al Parlamento entro 30 giorni dalla sottoscrizione dell'intesa da parte del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro degli affari regionali e le autonomie delegato e del Presidente della Regione*".

Pare che si confermi la linea secondo cui il Parlamento dopo l'esame in Commissione e compatibilmente all'accettazione da parte delle regioni delle indicazioni prospettate o alle proposte di modifica, avrà solo la possibilità di approvare o meno l'accordo senza alcun tipo d'intervento ulteriore.

<sup>18</sup> Cfr. per questa soluzione

fortemente criticata da parte della dottrina, perché se applicata in maniera rigida avrebbe quantomeno collocato il Parlamento in una posizione meramente “ratificatoria” del testo elaborato fra Regioni e Governo. Certamente si potrebbe ipotizzare anche un voto contrario della maggioranza parlamentare sull’“intesa” (anche tenendo conto dell’assetto attuale delle maggioranze governative), ma la partecipazione del Parlamento alla formulazione dell’intesa sarebbe in ogni caso marginale<sup>19</sup>.

Alcuno, ancora in modo più deciso, ritiene che non vi sia spazio per interventi normativi diversi da quanto espressamente previsto in Costituzione, dovendosi applicare alla lettera il dettato dell’art 116, c. 3, Cost., cosicché qualunque intervento legislativo chiarificatore o che comunque avesse l’obiettivo di regolare definitivamente il procedimento sarebbe incostituzionale, e non produrrebbe alcun effetto in quanto non vincolerebbe le regioni e neppure il Parlamento, visto che una legge successiva potrebbe non rispettare il contenuto precedentemente fissato<sup>20</sup>. Tale soluzione pare essere particolarmente auspicata dalle regioni interessate che vedono l’accordo diretto con il Governo lo strumento più semplice per la soluzione di eventuali contrapposizioni o comunque per giungere a formulazioni consensuali.

Per lo più, in dottrina, si ritiene necessario favorire un procedimento che agevoli la partecipazione parlamentare, al fine di evitare che l’organo rappresentativo sia eccessivamente esautorato, anche se si ipotizza più una partecipazione al procedimento delle Commissioni parlamentari competenti, oltre a quella degli affari regionali, piuttosto che un intervento dell’Assemblea<sup>21</sup> sul contenuto e sulle sue possibili modifiche. Il ruolo finale delle due Camere dovrebbe poi essere quello di prendere atto o meno del contenuto concordato con le regioni da parte delle Commissioni.

Occorre peraltro far presente che dinanzi ad una norma così generica, quale è quella contenuta nell’art. 116, co. 3, Cost. ed in particolare dinanzi ai vari e così diversi obiettivi che le regioni si pongono con la differenziazione,

<sup>19</sup> Con riguardo alle intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, in passato (2000), il Parlamento si rifiutò di approvare le intese con i testimoni di Geova e con l’Unione buddista italiana, ma anche in quei casi il mutamento governativo, pur con le stesse forze politiche, ebbero un ruolo non marginale. Cfr. G. LONG, *Le nuove intese: una naturale tendenza espansiva?*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2, 2000, 401 ss.

<sup>20</sup> In questo senso fra gli altri L. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla “bozza di legge-quadro” consegnata dal Ministro per gli affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co.3, Cost.*, in *Federalismi.it*, 21/2019.

<sup>21</sup> Cfr. in particolare una delle ultime lezioni di L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 3/2019 in cui si dà un quadro completo dello stato di partenza e molto ragionevole in ordine alle prospettive future del procedimento per giungere ad una differenziazione che l’A. riteneva in ogni caso da perseguire, ma non con il metodo finora utilizzato.

non solo è ragionevole, ma direi altamente opportuno intervenire con una legge d'attuazione della Costituzione, meglio se adottata con il procedimento *ex art. 138 Cost.* così da evitare il rischio del mancato rispetto procedurale da parte di una maggioranza e quindi di una legge successiva. D'altra parte, occorre ricordare che il 21 dicembre 2007 il Consiglio dei Ministri, su iniziativa della Ministra per gli affari regionali Linda Lanzillotta, aveva approvato uno schema di disegno di legge di attuazione dell'articolo 116, co. 3 Cost., che recava una disciplina dettagliata del procedimento da seguire, con riferimento alla definizione dell'intesa e alla presentazione del disegno di legge per l'attribuzione dell'autonomia ampliata<sup>22</sup>.

In quella fase storica, forse, non si percepiva l'urgenza dell'approvazione di una legge d'attuazione della normativa costituzionale, cosicché non fu sufficientemente sostenuta e neppure inviata alle Camere per la discussione, anche per le difficoltà oggettive che il governo Prodi II riscontrava in Parlamento per l'approvazione di ogni legge. Ma le premesse per una disciplina d'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. erano state ben fissate in quella fase proprio nel convincimento che altrimenti non si sarebbe mai potuti giungere ad una attivazione del relativo procedimento.

Più di dieci anni non sono stati sufficienti a risolvere in modo asettico la questione e, come spesso accade nel nostro ordinamento, ci si è trovati a dover regolare la situazione contingente e quindi con meccanismi d'urgenza politica, proprio a causa dei precedenti ritardi.

Con l'avvio del governo Conte 2, il tema procedimentale per l'avvio del regionalismo differenziato è riemerso all'ordine del giorno del dibattito politico e quindi anche del programma di governo. Da qui la formulazione della bozza di legge quadro del Ministro Boccia, a cui si faceva prima riferimento.

Dinanzi ad un'esigenza ampiamente percepita di una normativa d'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., occorre innanzitutto capire l'esatto significato che si è inteso attribuire al lemma di legge-quadro utilizzato nel titolo della prima bozza del Ministro Boccia (12 novembre 2019). Termine che, forse, non pare rispondente alle caratteristiche del regionalismo post-riforma

<sup>22</sup> In particolare prevedeva: che fosse preventivamente acquisito il parere del CAL (ovvero, ove non istituito, degli enti locali anche attraverso le loro associazioni rappresentative a livello regionale) sull'atto di iniziativa della regione da presentare al Governo; che lo schema di intesa per l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia - sottoposto per l'assenso ai Ministri competenti sulle singole materie - venisse approvato dal Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri competenti per materia, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati, sentita la Conferenza Stato-regioni; che, dopo la sottoscrizione dell'intesa da parte del Presidente del Consiglio dei ministri e del Presidente della regione, il Governo deliberasse entro trenta giorni la presentazione in Parlamento dell'apposito disegno di legge per l'attribuzione dell'autonomia ampliata.

del titolo V Cost., in quanto rischia di utilizzare modelli tipici della distribuzione dei poteri nelle materie di competenza concorrente che dovrebbero, in virtù della differenziazione, essere proprio attribuite alla competenza piena ed esclusiva di dette regioni. In realtà, non è opportuno fermarsi alla terminologia adottata, forse non adeguata all'obiettivo da perseguire, ma quello che s'intende fare con tale bozza di legge, ossia di determinare preventivamente i presupposti che possono legittimare la delegificazione. In altre parole, dato che la delegificazione andrebbe ad interferire in maniera significativa su molti diritti sociali e sulla loro effettività, diventa questione preliminare ad ogni accordo fra Stato e singola regione, il compito dello Stato di determinare in via legislativa i livelli essenziali delle prestazioni che l'art. 117 co. 2 lett. m) attribuisce formalmente alla competenza esclusiva statale. Non si tratta, come è stato detto, di normativa che contiene disposizioni incostituzionali, perché non sarebbe possibile ipotizzare una legge "a monte" del regionalismo differenziato, ma solo "a valle" con la legge che recepisce l'intesa<sup>23</sup>. Anzi, l'emanazione di una legge sul procedimento sarebbe semplice espressione dell'esercizio del potere costituzionalmente attribuito al legislatore di intervenire a dare attuazione, anche con legge primaria (e di esempi nella nostra storia istituzionale ce ne sono tanti), al dettato costituzionale. In questo caso poi si fa riferimento alla necessità che le Camere si attivino in via preventiva nella formulazione di quelle leggi, di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che rientrano nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato. Si potrebbe certo obiettare che condizionare l'attivazione di tutto il procedimento di differenziazione ad una legge sui LEP che da tanto tempo s'invoca e che non ha mai visto la luce, sarebbe come posticipare *sine die* la stipulazione degli accordi. Ed infatti nella bozza si prevede che "*qualora entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa*" tali livelli non fossero ancora definiti, le funzioni potranno essere ugualmente attribuite alle singole regioni e le risorse assegnate sulla base della spesa storica "*sulla base delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente*".

Alcuni aspetti di questa bozza di legge quadro potrebbero anche essere considerati ragionevoli, ma la situazione si complica immediatamente dopo (27 novembre 2019), ossia nel momento in cui si prospetta l'inserimento di tali norme nel disegno di legge di bilancio 2020. Soluzione questa inopportuna, lesiva delle prerogative parlamentari e del corpo elettorale, ed infine forse anche inutile. Si tratta, in altre parole, dell'uso della legge di bilancio in modo ultroneo rispetto agli obiettivi propri di questa legge, apparentemente giusti-

<sup>23</sup> In questo senso, fortemente critico sul contenuto della bozza Boccia è L. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista. cit.*, 11.

ficati dal fatto che si fa riferimento alle modalità di finanziamento delle funzioni oggetto della differenziazione ed al fatto che occorre garantire la compatibilità finanziaria con gli obiettivi di finanza pubblica, ma nella sostanza indirizzati a procedimentalizzare l'*iter* per attivare le intese.

In realtà il fatto che tutto il procedimento di differenziazione possa avere ricadute economiche significative sia sulle regioni interessate, sia su tutte le altre non legittima certo il governo ad inserirlo all'interno della legge di bilancio, quando è in gioco, come si è detto, la disciplina normativa d'attuazione di una norma costituzionale che deve avere una sua autonomia di disciplina, svincolata dal contesto contingente della legge di bilancio annuale<sup>24</sup>.

L'utilizzazione dello strumento normativo della legge di bilancio dovrebbe essere esclusa per almeno tre motivi.

Innanzitutto, occorre ricordare che le modalità con cui normalmente si approva la legge di bilancio vedono un uso ricorrente dell'che apposizione del voto di fiducia esclude un qualunque dibattito parlamentare, ponendo tale organo ed i suoi componenti dinanzi ad una semplice alternativa o accettare tutta la legge nel suo insieme con pregi e difetti o determinare l'esercizio provvisorio del bilancio con tutte le conseguenze economiche che ne conseguono.

L'inserimento di tale legge quadro all'interno della legge di bilancio determina poi l'inammissibilità di un eventuale referendum abrogativo, sottraendola pertanto da un controllo del corpo elettorale.

Infine, ma certo non marginale effetto, l'uso dello strumento di bilancio determina un'altra conseguenza da un punto di vista procedimentale, ossia l'esclusione di tale tipologia di leggi dall'obbligo di redigere l'AIR, così come previsto dall'art. 6 del regolamento AIR e VIR (DPR 15 settembre 2017, n. 169), non dando la possibilità di accertare preventivamente l'opportunità della soluzione scelta dopo aver escluso le altre possibili opzioni, di individuare le priorità che dovrebbero essere perseguite nel settore normativo in oggetto, in base ad un percorso trasparente d'analisi, basato sull'evidenza empirica.

Dopo tutti i dibattiti succedutisi in questo ultimo anno sul regionalismo differenziato e sulla necessità di valutare gli effetti politici, economici, sociali che da esso possono derivare non si è ritenuto utile indagare preliminarmente tali conseguenze anche attraverso un'analisi economica con strumenti, basi informative e procedure di valutazione come peraltro prevede il regolamento

<sup>24</sup> Sembra, in altre parole che si voglia inserire nella legge di bilancio tale disciplina per il timore (quasi certezza) che attraverso un normale disegno di legge non si possa raggiungere l'obiettivo, forzando di fatto la decisione del governo e svuotando completamente il potere di emendamento del Parlamento. In altre parole, si tratterebbe dell'ennesimo caso di uso distorto delle fonti del diritto.

prima citato per tutte le “iniziative normative di impatto significativo su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni” (art. 2).

Pare anzi, che fino ad ora vi sia stata poca consapevolezza delle conseguenze che possono derivare dall’attivazione del regionalismo differenziato, non soltanto di carattere economico per lo Stato e per le altre regioni, ma anche da un punto di vista organizzativo per l’amministrazione statale. All’art. 4 comma 1 della bozza di accordo formulata dalla regione Veneto all’inizio della legislatura si dice che le amministrazioni statali centrali saranno ridimensionate in rapporto ai compiti residui e in proporzione alle funzioni e alle risorse trasferite. Costatazione questa che va oltre la competenza regionale e che poteva avere solo una ragione politica, ossia quella di prospettare anche a livello statale dei risparmi economici del tutto teorici ed anzi improbabili nel contesto ministeriale. L’organizzazione interna dei ministeri non può certo consentire una riduzione delle competenze dipartimentali o direzionali se due, tre o anche dieci regioni incrementano le loro competenze, sottraendole allo Stato perché quest’ultimo continua a svolgere le proprie funzioni indipendentemente dalla riduzione con riguardo ad alcune regioni. Anzi, potrebbe accadere esattamente il contrario perché dovrebbero aprirsi nuovi uffici che abbiano il compito di occuparsi proprio del nuovo rapporto che s’instaurerebbe con alcune regioni, rimanendo inalterato poi il lavoro per le altre. Non si realizza un passaggio di carattere generale delle competenze come era avvenuto con il DPR 616/1977, ma solo un conferimento di competenze settoriali ad alcune di esse.

Ulteriore conferma, quindi, che un’analisi completa dell’impatto della regolamentazione di questa legge quadro e poi anche delle leggi che dovrebbero recepire gli accordi dovrebbe essere preventivata. Analisi che potrebbe consentire di verificare le conseguenze di tali accordi sia sulle finanze, che sull’organizzazione ed in particolare sulla tutela dei diritti dei cittadini<sup>25</sup>.

In definitiva, se l’obiettivo di fondo che s’intendeva perseguire con tale legge poteva essere considerato ragionevole e comunque giustificato dalla volontà di recepimento dei timori e delle critiche verso un regionalismo affidato al dibattito esclusivamente circoscritto fra governo e regione interessata<sup>26</sup>, in realtà parrebbe ora seguire un procedimento dirompente, sia con riguardo

<sup>25</sup> Non affronto qui i possibili effetti sulle garanzie dei diritti fondamentali che potrebbero derivare da un uso distorto o eccessivo del regionalismo differenziato, già in parte analizzati in E. CATELANI, *La tutela dei diritti sociali fra Europa, Stato e Autonomie locali. I rischi della differenziazione*, in *Federalismi.it*, num. spec. 5, 2018.

<sup>26</sup> In questo senso devono leggersi le norme che prevedono la determinazione preventiva dei LEP o degli obiettivi di servizio uniformi su tutto il territorio nazionale e dei fabbisogni *standard*, anche attraverso la perequazione infrastrutturale.

allo strumento normativo d'approvazione che con riguardo poi al suo contenuto.

Come si accennava, ragionevole è l'intenzione di condizionare gli accordi a finalità generali da perseguire, compresa la previsione dell'approvazione dei LEP, anche se i ritardi nella loro determinazione, attesi in alcuni settori da diciotto anni, non possono e non devono costituire, secondo la bozza d'articolato, un freno ed un limite alla differenziazione<sup>27</sup>, potendo le parti proseguire nelle intese indipendentemente da esse. La previsione è sicuramente ragionevole in quanto non sarebbe legittimo<sup>28</sup>, condizionare l'attivazione del procedimento del regionalismo differenziato ad un atto normativo la cui approvazione è affidata alla piena discrezionalità dello Stato e alla ragionevole probabilità, che i LEP non siano determinati. E quindi si tratta di una condizione che difficilmente produrrà i suoi effetti, legittimando poi la stipulazione di intese indipendentemente da valutazioni diverse ed esterne rispetto a quelle delle regioni richiedenti.

A ciò si deve aggiungere che la bozza di legge presenta altri profili di criticità: genericità, vaghezza e ampi spazi lasciati alla successiva interpretazione. Si prevede, infatti, che il Ministro degli affari regionali rinvii alle Camere lo schema dell'intesa affinché entro 60 giorni possano formulare "le conseguenti deliberazioni parlamentari". Si può quindi ipotizzare un intervento delle Commissioni parlamentari competenti che esprimano un semplice "parere" non condizionante l'intesa. Non si fa riferimento invece, né ad un intervento del sistema delle Conferenze, né a come, all'interno delle Regioni interessate, possano essere coinvolti oltre al CAL, altri soggetti interessati o controinteressati all'intesa.

In definitiva l'intervento delle Commissioni parlamentari è assai marginale e non obbligatorio<sup>29</sup> e non si percepisce come gli interessi delle altre regioni cointeressate e/o per lo più controinteressate possano essere fatti valere. Pa-

<sup>27</sup> Come è scritto all'art. 1 co. 1, lett e), "qualora entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa non siano stati determinati i livelli essenziali delle prestazioni nelle materie oggetto di attribuzione ricadenti nell'art. 117 secondo comma, lett m), della Costituzione o gli obiettivi di servizio e i relativi fabbisogni standard e che qualora, per le altre materie non riconducibili alla citata lette m) non siano state definite le modalità di cui all'art. 15 comma 4 e seguenti, del decreto legislativo 6 maggio 2011 n. 68, le funzioni sono attribuite con decorrenza dal 1° gennaio dell'esercizio immediatamente successivo e fino alla loro determinazione. Le relative risorse sono assegnate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Regione interessata, sulla base del riparto delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente".

<sup>28</sup> La giurisprudenza della Corte costituzionale degli anni '70 sulla non necessità delle leggi quadro e cornice per l'esercizio della competenza concorrente ne è un esempio.

<sup>29</sup> L'art. 1, co. 2, prevede che se le Camere non rispondono entro 60 giorni si può prescindere dal parere e "si può procedere comunque alla sottoscrizione dell'intesa".

rimenti non si dice alcunché sul procedimento d'approvazione della legge che recepisce l'intesa ed in ordine alle possibilità ed alle eventuali modalità d'emendamento parlamentare.

## 5. Conclusioni

I tanti dubbi, che questa bozza di legge presenta, non fanno venir meno il convincimento in ordine alla necessità di condizionare gli accordi ad una previa emanazione di una normativa di principio che regoli il procedimento d'attuazione dell'art. 116 co. 3 Cost.<sup>30</sup>. Procedimento che non deve certamente lasciare ad una decisione arbitraria dello Stato i presupposti dell'attivazione, ma sia frutto di una decisione condivisa fra i vari soggetti interessati.

D'altra parte, la legge costituzionale n. 3 del 2001 deve essere letta ed interpretata nel suo contenuto complessivo, nel quadro di una più generale riforma del titolo V che ha ampliato in maniera particolarmente significativa l'autonomia normativa delle regioni, ma non ha inteso modificare la forma di Stato regionale, che con un'interpretazione "forzata" dell'art. 116, co. 3, Cost., s'intenderebbe realizzare. Una riforma che manteneva e non alterava il regionalismo e che non intendeva certo creare un'asimmetria totale fra le regioni. Certamente il presupposto della differenziazione doveva individuarsi anche nell'attuazione dell'art. 11 di detta legge costituzionale, che intendeva integrare le Commissioni parlamentari per le questioni regionali integrata con rappresentanti regionali, al fine di consentire ai rappresentanti delle altre regioni di far valere le proprie ragioni, di portare avanti i loro diversi interessi, spesso contrapposti, all'interno delle sedi parlamentari. L'inattuazione della norma non consente, quindi, quel dialogo all'interno del Parlamento dei diversi interessi regionali e statali, facendo così venir meno uno dei presupposti essenziali del procedimento. L'attivazione della differenziazione non può e non deve consistere in un dialogo fra soli (governo e regione interessata), anche se poi l'intesa lo deve essere, ma deve essere frutto di una leale collabora-

<sup>30</sup> In dottrina molti ritengono opportuna una legge d'attuazione, anche se non necessaria. In questo senso si sono espressi fin dall'inizio ed ancor prima di questa stagione di tentativi d'attuazione M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P. CARETTI (a cura di) *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, 2003, 139; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo Fiscale*, 2007, 154. Più recentemente auspicano l'approvazione di una legge statale di principio A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una buona idea che può diventare un disastro*, in *www.federalismi.it*, 19/2019, ma in particolare ritiene necessaria una legge d'attuazione A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, in *www.dirittiregionali.it*, 2, 2019, 7 ss.

zione con l'insieme del sistema regionale e gli interessi dello Stato, anche dando il giusto spazio all'opinione delle minoranze.

L'aspetto che non emerge direttamente dall'art. 116, co. 3, Cost., ma che si evince dall'insieme delle norme costituzionali del 2001, attiene proprio alla necessità di considerare la differenziazione un'eccezione, alla regola generale del regionalismo ordinario. Eccezione sicuramente concordata fra governo/Regioni/Parlamento, ma che non può prescindere dagli interessi delle altre regioni, pena il rischio non solo di mettere in dubbio la stessa forma di Stato italiana delineata in Costituzione, ma di accentuare ancor di più il divario di tutela dei diritti fra cittadini delle varie regioni che attualmente è già particolarmente accentuato.

Certamente si percepisce che la fortuna di nascere o di vivere in una determinata regione porti ad effetti significativi nella qualità di vita del singolo. E questo si avverte in particolare nei comuni vicini alle regioni speciali: si pensi alla famosa questione della richiesta dei cittadini del Comune di Cortina che da anni cercano "un'aggregazione" nella Regione Trentino/Alto Adige (ed in particolare in quest'ultima Provincia), senza tuttavia raggiungere il risultato, in quanto la relativa richiesta dovrebbe essere legittimata, non con legge ordinaria *ex art. 132 comma 2 Cost.*, ma con legge costituzionale, vista la natura speciale della regione che dovrebbe accogliere il nuovo comune. Questo è avvenuto anche in riferimento ad alcuni comuni del Piemonte che avevano fatto richiesta di aggregazione con la Regione Valle d'Aosta per gli stessi motivi procedurali.

In riferimento alle altre regioni, invece, tale procedimento risulta più semplice e già vi sono stati esempi di trasferimento di comuni da una regione all'altra e da una provincia ad altra, secondo il procedimento dall'articolo 132.2 Cost., che stabilisce la possibilità del distacco dei comuni sulla base di un referendum delle popolazioni interessate e del parere di quelle regioni, seguito da una legge del Parlamento. Ma proprio dai problemi e dubbi sorti con riguardo a tali procedimenti di trasferimento si possono trovare elementi significativi anche con riguardo al tema del regionalismo differenziato.

Innanzitutto, occorre ricordare che, in virtù della nuova formulazione dell'art. 132. 2 non si prevede più, come nella formulazione dell'originario titolo V, un *referendum* di tutte le popolazioni delle regioni interessate, ma soltanto dei Comuni che chiedono il trasferimento, senza che i cittadini dei Comuni limitrofi possano essere in qualche modo sentiti. Disposizione che non tiene conto del fatto che ormai tutta l'attività amministrativa in una regione, in una provincia ed in particolare in un comune non è svolta all'interno del singolo ente, ma con riguardo ad un contesto più ampio e, per quanto qui interessa, intercomunale, tanto che sono stati creati gli ambiti territoriali ottimali per consentire di organizzare i servizi pubblici integrati in alcuni settori

come quello idrico o dei rifiuti. Il passaggio di un comune da una regione all'altra implica, in altre parole, una pluralità d'interessi coinvolti con ripercussioni su molteplici servizi, quali l'ambito sociale, il distretto sanitario, il ciclo dei rifiuti, il ciclo idrico integrato, la gestione dei beni demaniali e forestali.

La valutazione degli interessi generali della regione, interessata al distacco di una parte del proprio territorio, ma ancor più dei comuni limitrofi non può essere considerata marginale e le ragioni contrapposte dei vari soggetti coinvolti dovrebbero essere oggetto di attenta valutazione prima dell'adozione del provvedimento legislativo richiesto dalla norma costituzionale per determinare il trasferimento del comune.

In realtà l'interpretazione che la stessa Corte costituzionale ha dato a tale norma sembra andare contro questa valutazione attenta, motivata e complessiva degli interessi coinvolti al trasferimento. Si è detto infatti con la sentenza n. 246 del 2010 che il parere negativo al trasferimento dalla propria regione non richieda una motivazione da parte delle Camere in fase d'approvazione della legge. Si tratta di una sentenza non certo superficiale né affrettata, anche perché emessa in fase di prima attuazione dell'art 132.2, cosicché la Corte, in maniera molto dettagliata, ha affrontato il problema di questi distacchi e ha precisato che di fronte a una modifica della norma costituzionale è importante il parere della regione perché è la regione che si fa portatrice della volontà degli altri comuni circostanti che non sono chiamati ad esprimere il proprio assenso o dissenso. Però, poi, ritiene che se il Parlamento in sede di approvazione in Commissione non fornisca una motivazione in base alla quale si giustifichi questa annessione, poco possa essere fatto, riconoscendo quindi una grande discrezionalità dei singoli Comuni e poi del Parlamento. Ha detto poi la Corte che richiedere che gli organi parlamentari «rendano conoscibili le specifiche ragioni in forza delle quali ess(i) si siano eventualmente determinat(i) in senso difforme rispetto ai punti di vista espressi dalle Regioni interessate», o che abbiano oneri motivazionali, «equivarrebbe ad inserire un ulteriore aggravamento della procedura non richiesto dalla disposizione che si assume violata». In realtà non si tratta di un aggravamento procedurale, ma di valutare in maniera più complessa e circostanziata tutti gli interessi coinvolti e giustificare le proprie ragioni. Anche perché le regioni che subiscono tale riduzione di territorio hanno danni economici non marginali, sia per la semplice fase del trasferimento, sia per gli impegni economici originariamente sostenuti per quel territorio, sia perché le spese organizzative per le funzioni amministrative rimangono sostanzialmente identiche se non addirittura incrementate in ragione del riassetto amministrativo, mentre il territorio, i cittadini e le relative entrate fiscali si riducono.

Questo è avvenuto recentemente e sta ancora avvenendo con ulteriori richieste di distacco di alcuni comuni dalla Regione Marche al fine del trasferimento nell'Emilia Romagna e proprio in questi contesti emerge in modo significativo la scarsa attenzione verso gli interessi e le popolazioni dei territori limitrofi, che formalmente non hanno voce con tale procedimento, ma che gli organi istituzionali dovrebbero ascoltare e valorizzare.

Da tale esempio emerge come ogni cambiamento nell'assetto amministrativo e politico degli enti locali non possa essere oggetto di contrattazione solo fra i soggetti interessati, ma debba richiedere una valutazione complessiva più ampia, nel rispetto della pari dignità delle regioni e della leale collaborazione<sup>31</sup>.

Ad una tale conclusione si arriva anche con una valutazione comparata in altri ordinamenti. Un esempio è rappresentato dal caso del referendum scozzese, svolto nel 2014, per il distacco dall'Inghilterra, che è terminato negativamente, ma ha attivato tutta un'attività legislativa e normativa da parte dell'Inghilterra per favorire la devoluzione a favore della Scozia terminata con lo *Scotland Act* del 2016. In quel caso si è giunti a tale formulazione dopo il lavoro della *Smith Commission*, incaricata di elaborare un *draft* sulla *devolution* di poteri all'Assemblea scozzese, formata solo da rappresentanti dei vari partiti nazionali ed una rappresentanza scozzese, ma non di quella del Galles o dell'Irlanda del nord o del territorio inglese. Anche in quel contesto quindi non sono stati creati i presupposti per una condivisione dei valori sottesi e delle scelte conseguenti, determinando forti critiche delle altre popolazioni e territori non coinvolti nel procedimento.

In conclusione, come la normativa costituzionale in tema di distacco dei comuni e delle province disciplinato dall'art. 132 C. avrebbe richiesto una disciplina d'attuazione, non per aggravare il procedimento, ma al fine di consentire a tutti i soggetti interessati e tutelati dalla Costituzione di far valere i propri e, talvolta, contrapposti interessi, così sarebbe essenziale che prima dell'approvazione delle leggi statali di disciplina del regionalismo differenziato, vi fosse una regolamentazione dei principi da seguire ed in particolare che vi fosse un contesto nel quale l'interesse delle altre regioni potesse essere oggetto di valutazione, nello spirito della legge costituzionale n. 3 del 2001.

A ciò si deve aggiungere che il contenuto dell'intesa dovrebbe essere preceduto dalla valutazione degli effetti economici, fiscali, giuridici, sociali che potranno derivare da tali innovazioni. Innovazioni che, come si è detto in

<sup>31</sup> Si pensi poi che, dinanzi alla possibile realizzazione del regionalismo differenziato per l'Emilia-Romagna, con i conseguenti ed indiscutibili vantaggi per i cittadini e per i territori interessati, potrebbe sorgere il rischio di un incremento di richieste di distacco dai comuni della Regione Marche, ma anche dalla Toscana.

premessa, avranno un effetto dirompente sulla nostra forma di Stato e sostanzialmente irreversibili. Una volta che tali accordi venissero definiti, potrebbero essere messi in discussione e rideterminati solo con una successiva intesa con la regione interessata, con una conseguente immodificabilità unilaterale del contenuto degli accordi, cosicché lo Stato non potrà di fatto mai più riacquistare quelle competenze, se non con un procedimento di revisione costituzionale che le maggioranze parlamentari richieste difficilmente consentirebbero. In altre parole, non sarebbe più possibile una riduzione di tale autonomia, come l'esperienza maturata nel rapporto con le regioni speciali dimostra, ma solo una rideterminazione dei confini.