



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2020

**L'attuazione del regionalismo
differenziato esige norme
costituzionali d'integrazione**

di Laura Ronchetti

EDITORIALE SCIENTIFICA



L'ATTUAZIONE
DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO ESIGE
NORME COSTITUZIONALI D'INTEGRAZIONE

Laura Ronchetti

Ricercatrice di Diritto costituzionale
Università degli Studi del Molise

ABSTRACT

Il contributo riflette sulla laconicità del terzo comma dell'art. 116 Cost. e sulla natura e sul tipo di fonte del diritto che potrebbe garantire un'attuazione del regionalismo differenziato coerente con i principi fondamentali e il resto del Titolo V.

The contribution reflects on the laconic text of the third paragraph of Article 116 of the Constitution and on the nature and type of source of the law that could guarantee an implementation of differentiated regionalism consistent with the fundamental principles and the rest of Title V.

SOMMARIO: 1. TORNARE AI PRINCIPI PER CONTENERE LA VOLUBILITÀ ESTRANIANTE DEL REGIONALISMO ITALIANO; 2. LA DIFFERENZIAZIONE ORDINARIA E QUELLA ASIMMETRICA: UN SUD «PALLA DI PIOMBO» O ARROCCAMENTO DELLE AREE FORTI?; 3. LA “DIRETTA APPLICAZIONE” DEL TERZO COMMA DELL’ART. 116 COST.; 4. DELLA NECESSARIA INTEGRAZIONE DEL TERZO COMMA DELL’ART. 116 CON NORME COSTITUZIONALI; 5. I PRINCIPI E METODI MINIMI DA STABILIRE NELLA LEGGE DI INTEGRAZIONE DELLA COSTITUZIONE.

1. Tornare ai principi per contenere la volubilità estraniante del regionalismo italiano

La permanente crisi d’identità del regionalismo italiano, con la sua volubilità quasi estraniante che denuncia «un uso congiunturale dell’autonomia»¹, consiglia di tornare ai principi fondamentali della Costituzione². Ciò a maggior ragione difronte all’ipotesi di diretta applicazione del terzo comma dell’art. 116 Cost. inserito nel Titolo V dalla revisione costituzionale del 2001. Questa novella disposizione, infatti, consente di introdurre una «nuova (...) disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione» che, producendo inevitabilmente «una trasformazione radicale dell’intero sistema», dovrebbe inverarsi «secondo le linee di svolgimento dei principi costituzionali»³.

I principi sono «fondamentali», d’altra parte, perché è in essi che il Costituente ha adottato «una determinata linea di sviluppo dell’ordinamento»⁴. I principi, infatti, sono dotati di una «funzione costrut-

¹ A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in *Rivistaaic.it*, n. 3/2019, p. 116; A. RUGGERI, *Il federalismo all’italiana e l’uso «congiunturale» della Costituzione*, in *Forumcostituzionale.it*, 9 luglio 2001; ID., *Devolution, “controriforma” del Titolo V e uso congiunturale della Costituzione, ovvero sia quando le “ragioni” della politica offuscano la ragione costituzionale*, ivi, 24 aprile 2003.

² Si rinvia a M. DELLA MORTE, F. DE MARTINO, L. RONCHETTI (a cura di), *L’attualità dei principi fondamentali dopo settant’anni*, Bologna, 2020, in corso di pubblicazione, con particolare riferimento al mio contributo su *Il principio autonomistico: interdipendenza versus disgregazione nazionale e sociale* nonché a L. VENTURA, A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, Milano, 2015 e a tutti i volumi editi da Carocci sui singoli Principi, con particolare riferimento a S. STAIANO, *Art. 5*, Roma, 2017.

³ Come ebbe a dire la Corte costituzionale, nella sentenza n. 220 del 2013, che ha dichiarato l’incostituzionalità di varie norme del D.L. n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011, riguardanti il riordino delle province (Redattore G. Silvestri).

⁴ V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio, Introduzione*, in ID., *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, 2015, p. 135.

tiva» dell'intero ordinamento «che li caratterizza dinamicamente tra le norme del sistema»⁵. «Diretta conseguenza» della loro funzione costruttiva fondamentale è la peculiare «efficacia interpretativa» di qualunque regola dell'ordinamento, anche di quelle contenute nelle parti della Costituzione⁶ in cui questi Principi ridondano e si specificano. La trama dei nostri principi fondamentali, quindi, prevale sulla Parte II della Costituzione, orientando e permeando di sé la lettura e l'interpretazione, nel nostro caso con particolare riferimento al Titolo V e alle sue regole⁷.

Proprio tale superiore efficacia interpretativa è alla base della loro irremovibile forza passiva, rigidamente resistente a ogni revisione costituzionale, financo implicita. Il «revisionismo costituzionale»⁸, infatti, può purtroppo esser perseguito anche senza operare espresse revisioni – sebbene nel caso del regionalismo ciò sia avvenuto nel 1999, nel 2001 e nel 2012 e poteva accadere ancora nel 2006 e nel 2016 – svilendo la peculiare efficacia interpretativa propria dei principi fondamentali sull'intero ordinamento costituzionale nell'attuazione della Costituzione stessa.

La legislazione, inoltre, non solo è vincolata dai principi fondamentali, ma non può neanche fare strame di una lettura sistematica dell'intero testo costituzionale che tenga conto dell'interconnessione tra i vari principi fondamentali. L'interpretazione giuridica, a maggior ragione quella costituzionale, dunque, non può isolare singole disposizioni astraendole e, quindi, estraniandole dall'intero ordinamento e dalla sua unitarietà.

Cominciando da una lettura (non segmentata ma) articolata della trama dei principi fondamentali, innanzitutto, si ricorda che in base all'art. 5 Cost. la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie garantite e disciplinate nel Titolo V della Costituzione, che caratterizza il nostro ordinamento autonomista in senso regionalista.

In secondo luogo, si deve tentare di cogliere in quale modo *la differenziazione ordinaria* di cui all'art. 117 e *l'asimmetria nella diffe-*

⁵ V. CRISAFULLI, *ult. op. cit.*, p. 135.

⁶ V. CRISAFULLI, *ult. op. cit.*, p. 135.

⁷ Cfr. B. PEZZINI, *Il principio costituzionale dell'autonomia locale e le sue regole*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia*, Napoli, 2015,

⁸ G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Roma-Bari, 2016.

*renzi*azione ex art. 116 Cost. previste per riconoscere e promuovere le «esigenze dell'autonomia» ex art. 5 Cost., siano connesse a tutti gli altri principi fondamentali. Certamente le autonomie territoriali rappresentano uno dei modi di esercitare la sovranità popolare ex art. 1 e costituiscono delle formazioni intermedie ai sensi dell'art. 2, ma è in particolare il principio di uguaglianza scolpito all'art. 3 a dare l'orizzonte di senso dell'art. 5 Cost.: in una lettura congiunta di questi principi la differenziazione tra le autonomie territoriali è un modo per perseguire meglio il superamento delle disuguaglianze che impediscono il pieno sviluppo della personalità e l'effettiva partecipazione di tutti alla vita economica, politica e sociale del paese.

Questo duplice «compito della Repubblica» individuato dall'art. 3, infatti, è ciò che assicura che l'Italia sia una e resti indivisibile ai sensi dell'art. 5 Cost.: in altri termini l'autonomismo in genere e il regionalismo in particolare devono costituire un modo per mantenere vivo e vitale il permanente processo di unificazione nazionale, che si nutre della continua lotta alle disuguaglianze tra persone, tra gruppi e tra territori⁹. La lotta alle disuguaglianze esige differenziazione e, in seguito alla novella del 2001, presume addirittura che possa richiedere eventuali asimmetrie al fine di poter prendere nella giusta considerazione le diverse capacità e gli specifici bisogni territoriali.

Ne discende che non esiste unificazione nazionale perseguita tramite il regionalismo che non si basi sui «doveri inderogabili di solidarietà economica, politica e sociale» previsti dall'art. 2 della Costituzione, senza il cui adempimento non è possibile, tornando all'art. 3 Cost., «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale» che limitano «di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini»¹⁰.

Qualunque sviluppo del regionalismo che tradisca quest'interconnessione tra i principi fondamentali e le norme del Titolo V deve essere evitato, tentando di attivare le garanzie che il nostro ordinamento costituzionale offre in tal senso.

⁹ Si rinvia al mio *Unità e indivisibilità della Repubblica: la sovranità popolare e l'interdipendenza nel nome della costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2018, parte I.

¹⁰ Parla di «Stato sociale come Repubblica dei diritti e dei doveri» A.M. POGGI, *I diritti delle persone*, Milano, 2014.

2. Dalla differenziazione ordinaria a quella asimmetrica: un Sud «palla di piombo» o arroccamento delle aree forti?

Il riferimento alle condizioni che *di fatto* limitano l'uguaglianza e, dunque, la libertà tra le persone, nelle intenzioni del Costituente, trovava una coerenza di sistema nel riconoscimento delle esigenze di differenziazione in base all'articolazione territoriale.

A conferma di un'idea di autonomia come autogoverno nella consapevolezza di un destino comune e interdipendente, nel testo originario della Costituzione era scolpita una specifica ricaduta territoriale della lotta alle diseguaglianze, tramite la presa in carico delle asimmetrie tra Nord e Sud della Nazione, con esplicito riferimento al Mezzogiorno. La questione meridionale era stata centrale, infatti, nella stessa discussione in Assemblea costituente proprio per evitare che il concetto di autonomia territoriale – da non confondere con l'idea della separatezza o dell'autosufficienza – si potesse risolvere nell'abbandono a se stesse o addirittura nello sfruttamento delle zone del Paese arretrate dal punto di vista economico, come era già avvenuto nel precedente contesto di forte accentramento¹¹: proprio le storiche differenze tra le aree più vicine all'Europa centrale e quelle più prossime al Mediterraneo spinsero a inserire esplicitamente in Costituzione il Mezzogiorno e le Isole come parti del territorio da valorizzare tramite contributi speciali¹². In tal modo la questione meridionale assumeva dimensione nazionale, conformemente al compito di perseguire l'uguaglianza sostanziale tra concittadini a prescindere dal territorio di residenza.

Questa lettura è entrata in crisi in modo evidente, però, proprio con la modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione, dal quale nel 2001 è stato espunto ogni riferimento esplicito al Mezzogiorno e alle Isole, non perché il divario territoriale fosse stato superato ma poiché il dovere di solidarietà economica *ex art. 2 Cost.*

¹¹ In Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, 1 agosto 1946, in *Resoconto sommario*, consultabile sul sito istituzionale della Camera dei Deputati, p. 71, Finocchiaro Aprile affermò che «il sistema unitario, quale è stato praticato sinora, ha fatto il vantaggio esclusivo delle Province settentrionali e ha avuto come risultato lo sfruttamento e l'asservimento della Sicilia, della Sardegna e del Mezzogiorno agli interessi politici e capitalistici del Nord».

¹² L'originario art. 119, comma 3, prevedeva che «per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali».

era stato etichettato dal riformatore costituzionale come assistenzialismo che creava maggiore dipendenza dallo Stato senza favorire una vera e propria autonomia.

Si riaffacciò allora nuovamente la visione del Sud come «palla di piombo» che affosserebbe l'Italia, ricordando quanto già denunciava Gramsci all'inizio del Novecento: «è noto quale ideologia sia stata diffusa in forma capillare dai propagandisti della borghesia nelle masse del Settentrione: il Mezzogiorno è la palla di piombo che impedisce più rapidi progressi allo sviluppo civile dell'Italia»¹³. Il ricorso storico di questa visione in epoca repubblicana ha prodotto uno smottamento dell'idea costituzionale di autonomia: da autogoverno di sé nella consapevolezza delle reciproche interdipendenze¹⁴ tra persone, gruppi e territori verso l'infondato ideale di un'autonomia intesa, invece, come indipendenza, separatezza o autosufficienza dal resto della Nazione che rifiuta la solidarietà. L'idea di autonomismo che maturava, infatti, si nutriva della libera concorrenza *tra* territori¹⁵ in un mercato aperto, allontanandosi così dalla visione della Nazione costituita da tanti soggetti ed enti tra loro interdipendenti e coesi.

In questo contesto è innegabile che si sia prodotto un aggravamento del divario tra Nord e Sud del Paese che oggi più di ieri spezza in due l'Italia¹⁶, determinando la ripresa delle migrazioni «meridiane», le quali comportano una sottrazione di popolazione e di risorse ulteriori dal risparmio del Mezzogiorno a beneficio del Settentrione¹⁷. Si parla in proposito di «cittadinanza diseguale» nell'accesso ai servizi sociali che la prospettiva dell'autonomia differenziata potrebbe soltanto aggravare¹⁸, ma che era stata ampiamente prevista analizzando il concetto *all'italiana* di federalismo fiscale incardinato sul principio di

¹³ A. GRAMSCI, *Alcuni temi della questione meridionale*, in F. DE FELICE, V. PARIATO (a cura di), *La questione meridionale*, Roma, 1966, p. 135.

¹⁴ Sia permesso rinviare al mio *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, 2018, dove propongo un'accezione di autonomia strettamente connessa alla consapevolezza dell'interdipendenza.

¹⁵ In limpida adesione all'innesto del neoliberalismo sui federalismi secondo G. FERRARA, *Eguaglianza e federalismo (ovvero del federalismo virtuoso e di quello perverso)*, in *Iuris vincula. Studi in onore di Mario Talamanca*, Napoli, 2001, p. 157.

¹⁶ Si rinvia agli annuali rapporti SVIMEZ, *Sull'Economia del Mezzogiorno*. Nel *Documento sul DEF 2019* SVIMEZ parla di «scenario recessivo per il Sud».

¹⁷ M. COLUCCI, S. GALLO (a cura di), *L'arte di spostarsi. Rapporto 2014 sulle migrazioni interne in Italia*, Roma, 2014.

¹⁸ SVIMEZ, *Documento sul DEF 2019*, p. 2.

territorialità del gettito¹⁹. È dimostrato peraltro che in tutta l'Unione europea sono in particolare le grandi città ad essersi arricchite, lasciando nell'ombra e all'abbandono gli altri territori, le c.d. aree interne, al punto da rendere urgente domandarsi se sia costituzionalmente accettabile un modello di convivenza che rende gran parte del mondo periferia²⁰, non solo geografica, anche socio-economica.

Nel 2001 – accanto alla differenziazione “ordinaria” molto ampliata per le Regioni ex art. 117, commi 3 e 4 – con l'art. 116, comma 1 e 2, si confermano le forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto speciale per le peculiari caratteristiche territoriali (zone di confine e insularità) ed esigenze specifiche delle comunità (minoranze linguistiche): gli statuti speciali includono in effetti materie tra loro diverse, presupponendo una *asimmetria* materica tra le cinque specialità.

È ben noto, tuttavia, che mentre le Regioni a statuto speciale continuano a mantenere forme davvero significative di protezione, quelle ordinarie hanno subito un «brusco (...) risveglio dalla “poesia” costituzionale alla prosa (...) neocentralista»²¹ che ha conosciuto l'applicazione concreta del processo di approfondimento del regionalismo italiano voluto dalla legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001: un regionalismo «coercitivo» e dimidiato nelle sue potenzialità, tradito soprattutto dalla politica statale dei tagli lineari ai servizi di competenza delle autonomie territoriali²².

Nella progressiva erosione dei margini di manovra politici e economici delle Regioni ordinarie, le Regioni limitrofe alle specialità non insulari hanno potuto toccare con mano le differenti qualità della vita garantite nei rispettivi territori, al punto da subire *piccole secessioni* di loro Comuni verso i luoghi più prosperi delle Regioni a statuto specia-

¹⁹ C. DE FIORES, *Note critiche sul federalismo fiscale*, in *Costituzionalismo.it*, n.1/2009, ripubblicato e ampliato in ID, *Le trasformazioni dello Stato regionale*, Napoli, 2013, p. 231, parlava di «una vera e propria mannaia destinata ad abbattersi soprattutto sul meridione».

²⁰ Cfr. E. OLIVITO, *(Dis)eguaglianza, città e periferie sociali: la prospettiva costituzionale*, Relazione al XXXIV Convegno annuale AIC, *Eguaglianza e discriminazioni nell'epoca contemporanea*, Bergamo, 16-17 novembre 2019, in *Rivistaaic.it*, n. 1/2020, pp. 1 ss.

²¹ A. CANTARO, *I modelli: autonomia e autodeterminazione nelle vicende del costituzionalismo*, in *Rivistaaic.it*, n. 3/2019, p. 42.

²² S. MANGIAMELLI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico* – Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC, in *Rivistaaic.it*, n. 1/2013.

le. Queste *microsecessioni* o «diaspore»²³ hanno sollecitato riflessioni sui problemi specifici di alcune aree particolarmente esposte²⁴ fino ad ipotizzare finanziamenti finalizzati a prevenire tali spinte secessioniste²⁵. Il tema delle «migrazioni comunali», infatti, ha assunto in modo sempre più netto la caratteristica di «problema costituzionale»²⁶ che introduce all'idea che ulteriori forme di autonomia determinino una qualità della vita migliore, agganciata alla percentuale di gettito fiscale erariale trattenuto in quei territori che «garantisce, soprattutto alle specialità del Nord, risorse *pro capite* superiori dell'80 per cento a quelle delle regioni ordinarie»²⁷.

In questo crinale s'inserisce il percorso consentito dall'art. 116, comma 3. Tale disposizione, in seguito alla novella del 2001, infatti, consente anche alle Regioni «altre» rispetto a quelle a statuto speciale di richiedere «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», introducendo *una possibile asimmetria anche nella ordinaria differenziazione*.

Tale norma, dunque, introduce la possibilità di un eccentrico regionalismo asimmetrico nelle fisiologiche differenziazioni, consentendo «forme e condizioni particolari» di autonomia alle Regioni che ne facciano richiesta: se per tutte le Regioni ordinarie, fino ad ora, il quadro nazionale all'interno del quale operare una scelta politica di differenziazione è stato il medesimo, in applicazione del terzo comma dell'art. 116 la differenziazione può divenire asimmetrica perché la cornice posta dallo Stato potrebbe, non solo diversificarsi, ma addirittura (apparentemente) venire a mancare per singole Regioni.

Gli «elementi di regionalismo competitivo», quindi, «potrebbero adesso trovare piena espressione nell'attuazione del regionalismo differenziato, previsto dall'art. 116, co. 3, Cost.»²⁸. Il completo dispiegarsi

²³ M. BERTOLISSI, *La diaspora dei Comuni e l'esigenza di giustizia*, in *Federalismo fiscale*, n. 6/2007.

²⁴ F. CORTESE, *Alla ricerca della maggiore autonomia. Il caso Sappada e i problemi della montagna veneta*, in *Quad. cost.*, n. 1/2018, pp. 208 ss.

²⁵ Cfr. M. COSULICH, *Il finanziamento delle Province autonome ai Comuni confinanti, affinché restino tali*, in *Le Regioni*, n. 2/2018, pp. 243 ss.

²⁶ A. D'ATENA, *Il territorio regionale come problema di diritto costituzionale* (dicembre 2008), Relazione al Convegno internazionale dal titolo «Le variazioni territoriali nello Stato composto», Università di Padova – Sede di Rovigo, 23-24.4.2007, in *Issirfa.it*.

²⁷ E. BUGLIONE, *L'autonomia finanziaria come snodo dell'autonomia regionale?*, in *Issirfa.it*, novembre 2016.

²⁸ A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, cit., p. 117.

della dimensione competitiva tra territori insita nella riforma del Titolo V del 2001 dipende, dunque, dall'interpretazione costituzionale di questa norma che rappresenta una sorta di ago della bilancia per ponderare il tipo e il grado di interconnessione – *rafforzativa, diminutiva* o addirittura *avversativa* – tra regionalismo e principio di uguaglianza.

3. La “diretta applicazione” del terzo comma dell’art. 116 Cost.

L'interpretazione sottesa alle forme finora assunte dalla diretta applicazione del terzo comma dell'art. 116 – con riferimento alle pre-intese prima e poi alla parte generale delle intese con Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto finora note²⁹, in attesa di conoscere i nuovi testi concordati più recentemente – si pone in contrasto con il principio fondamentale autonomistico ex art. 5 Cost. in connessione rafforzativa del principio di eguaglianza sostanziale³⁰, mettendo in discussione l'unità e l'indivisibilità della Repubblica con forme di «secessione sostanziale»³¹ di parte del popolo sovrano dai doveri di solidarietà nazionale.

Che la secessione sostanziale sia comparabile a quella territoriale è deducibile dalla giurisprudenza costituzionale.

Con la sentenza n. 118 del 2015, infatti, è giudicata in contrasto con la Costituzione sia la secessione *territoriale* – oggetto di un distinto quesito referendario approvato con legge dal Veneto dichiarata

²⁹ Come è noto sono state firmate delle pre-intese nel febbraio 2018 tra il Ministro Affari regionali del Governo dimissionario con le Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto, il cui avanzamento è stato previsto nel «contratto» del Governo Lega-Cinque Stelle e il cui completamento è divenuto punto programmatico anche dell'attuale Governo Conte-bis. Si rinvia all'ampia ricostruzione di L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivistaaic.it*, n. 4 del 2018, pp. 319 ss. Il «testo concordato» delle bozze di intesa tra il Governo e le tre regioni è stato pubblicato dal Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie il 15 febbraio 2019.

³⁰ Sia permesso rinviare al mio *Differenziazione e diseguaglianze: il regionalismo asimmetrico nella Repubblica una e indivisibile*, Relazione al San Martino, Perugia, 8 novembre 2019, *Autonomie territoriali e garanzia dei diritti sociali: la differenziazione e i suoi limiti*, in corso di pubblicazione su *Istituzioni del federalismo*.

³¹ La parola secessione, per quanto non territoriale, è utilizzata da G. VIESTI, *La secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari-Roma, 2019 nonché da M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli, 2019.

illegittima per violazione degli artt. 5, 114, 138 e 139 Cost.³² – che quella *sostanziale* basata sulla sottrazione dai doveri di solidarietà sociale, economica e politica: il quesito referendario che intendeva chiedere ai veneti se volessero “trattenere” sul territorio regionale otto decimi del gettito delle partecipazioni al gettito erariale, a giudizio della Corte, avrebbe illegittimamente comportato «la distrazione di una cospicua percentuale dalla finanza pubblica generale, per indirizzarla ad esclusivo vantaggio della Regione (...) e dei suoi abitanti (...) incide[n-do] (...) sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica».

Con la medesima decisione la Corte costituzionale ammise il referendum regionale in Veneto, per chiedere agli elettori se fossero d'accordo a richiedere «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». A fronte dell'obiezione dello Stato ricorrente contro la Regione Veneto dell'assenza di «qualsiasi precisazione in merito agli ambiti di ampliamento dell'autonomia regionale su cui si intende interrogare gli elettori», la Corte ritenne sufficiente ricordare che possono «riguardare *solo [corsivo nostro]* le materie di competenza legislativa concorrente, di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione nonché le materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma) organizzazione della giustizia di pace (lett. l), norme generali sull'istruzione (lett. n), tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (lett. s). La sentenza sotto questo profilo chiosa che «così interpretato, il quesito referendario *non prelude a sviluppi dell'autonomia eccedenti i limiti costituzionalmente previsti [corsivo nostro]*» (sent. n. 118 del 2015).

Sebbene non possa sfuggire l'ingiustificabile leggerezza di questo passaggio della decisione del 2015³³, la Corte appare ben consapevole che la lettera del terzo comma dell'art. 116 Cost. possa produrre *sviluppi dell'autonomia eccedenti i limiti costituzionalmente previsti*: questi limiti sono da rintracciare innanzitutto negli articoli 3 e 5 della Costituzione in relazione alle loro specificazioni nell'art. 119 Cost.

³² La Corte cost., sent. n. 118 del 2015, su tale quesito referendario afferma che «suggerisce sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost.».

³³ Su questo profilo rinvio alla mia Relazione su *La giustizia resa dalla giustizia costituzionale*, Convegno *Sofferenze e insofferenze della giurisprudenza costituzionale*, Torino 17-18 ottobre 2019, in corso di pubblicazione in *Diritto e società* e riaffronto il tema in queste sede *infra*.

Ciò nonostante, in seguito al referendum, il Consiglio regionale del Veneto pretendeva espressamente di trattenere sul proprio territorio una percentuale ancor più alta di quella già dichiarata incostituzionale, ben i nove decimi del gettito³⁴. Tale pretesa trovava la propria linfa di legittimazione – palesemente scissa da ogni legalità costituzionale sulla scia di un pensiero giuridico di schmittiana ascendenza³⁵ – nella retorica vittimistica del “residuo fiscale”³⁶ (smontata dalla stessa Corte costituzionale già nel 2016³⁷) che alimenta da anni il «sovrano regionalismo»³⁸.

Questo infondato «diritto alla restituzione» per eterogenesi dei fini, però, ha fornito l'occasione per guardare con più attenzione e più trasparenza alle forme della s-perequazione interindividuale nel nostro paese e di avere contezza dell'insostenibile disparità di trattamento tra

³⁴ La deliberazione del Consiglio Regionale n. 155 del 15 novembre 2017 chiedeva «*le seguenti quote di compartecipazioni ai tributi erariali: nove decimi del gettito dell'Irpef, nove decimi del gettito dell'Ires, nove decimi del gettito dell'imposta sul valore aggiunto (Iva)*».

³⁵ Il riferimento è a C. SCHMITT, *Legalità e legittimità*, a cura di C. Galli, Bologna, 2018.

³⁶ Inteso come «“saldo” fra ciò che ciascuna Regione riceve in termini di spesa pubblica e il suo contributo in termini di prelievo fiscale». Cfr. Corte cost., sent. n. 83 del 2016.

³⁷ La Regione Veneto ha denunciato la violazione dell'art. 119 Cost., per disparità di trattamento per l'«esorbitante residuo fiscale» della Regione Veneto perché in essa la pubblica amministrazione disporrebbe, per l'erogazione di servizi a favore dei cittadini residenti, meno di quanto ricavato dal prelievo fiscale sul proprio territorio. La Corte costituzionale, con la sent. n. 83 del 2016, ricorda che «il parametro del “residuo fiscale” non può essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti nell'art. 119 Cost., sia perché sono controverse le modalità appropriate di calcolo del differenziale tra risorse fiscalmente acquisite e loro reimpiego negli ambiti territoriali di provenienza, sia perché “l'assoluto equilibrio tra prelievo fiscale ed impiego di quest'ultimo sul territorio di provenienza non è un principio espresso dalla disposizione costituzionale invocata” (sentenza n. 69 del 2016)».

In base ai calcoli della spesa pubblica territoriale allargata, inoltre, pur volendo utilizzare la territorialità del gettito quale criterio legittimo, si è ormai ampiamente dimostrato che il Nord, e il Veneto in particolare, godono di una spesa pubblica pro capite molto più ampia del resto della Nazione. Cfr. L. GANDULLIA, L. LEPORATTI, *Saldi di bilancio delle amministrazioni locali, redistribuzione e ripartizione del rischio tra territori regionali*, in *La finanza territoriale* (Rapporto 2018), 2018, p. 244.

³⁸ Così il Presidente Svimez, in occasione dell'audizione nell'ambito della *Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del “regionalismo differenziato” ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, Commissione parlamentare per le questioni regionali, 1 aprile 2019.

le persone secondo la loro residenza sul territorio nazionale a favore di quelle che abitano al Nord e in genere nelle città³⁹.

Se, dunque, il finanziamento delle competenze ulteriori devolute dovesse produrre la cristallizzazione di tale inaccettabile privilegio tramite la sperequata spesa storica⁴⁰ oppure la garanzia della spesa media *pro capite* oppure l'appropriazione di parte consistente del gettito prodotto localmente ma con tassazione di cui resterebbe responsabile lo Stato⁴¹, saremmo già al di là di qualunque possibile declinazione del rapporto tra autonomismo e uguaglianza: si tratterebbe di rapporto del

³⁹ Offre una ricostruzione del tema M. ESPOSITO, *Zero al Sud. La storia incredibile dell'attuazione perversa del federalismo fiscale*, Soveria Mannelli, 2018 e specificamente sul tema si rinvia a A. GIANNOLA, G. STORNAIUOLO, *Un'analisi delle proposte sul federalismo differenziato*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 1-2/2018, pp. 5-52; L. BIANCHI, M. VOLPE, *Regionalismo differenziato e diritti di cittadinanza in un Paese diviso*, *ivi*, n. 1/2019, pp. 3-16.

⁴⁰ Audizione SVIMEZ presso la Commissione (VI) Finanze della Camera dei deputati, nell'ambito dell'*Indagine conoscitiva sui sistemi tributari delle regioni e degli enti territoriali nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale e dell'autonomia differenziata*, 10 dicembre 2019. Sembra pur sempre "spesa storica" per servizio o al massimo "spesa storica media" il riferimento contenuto nella proposta di ddl quadro dell'art. 116, comma 3, che prevede che «qualora entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa non siano adottabili i Lep, le risorse alle Regioni sono assegnate sulla base delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente».

⁴¹ Abbandonata la rivendicazione del residuo fiscale che palesemente viola il principio della perequazione orizzontale, le bozze di intesa tra Stato e Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto del 2019 garantivano un irragionevole privilegio alle Regioni interessate, calibrato innanzitutto sulla spesa storica che già penalizza ingiustificatamente le persone che risiedono al Sud e, tra queste, quelle più bisognose. Inoltre, con atteggiamento del tutto punitivo per lo Stato e per le altre Regioni che dovrebbero godere della perequazione orizzontale delle risorse pubbliche, il passaggio dalla spesa storica ai costi e ai fabbisogni standard, non solo era stato affidato soltanto *ex post* a una commissione paritetica ma, qualora questi non fossero stabiliti entro tre anni, si sarebbe applicato alle Regioni interessate il "privilegio fiscale" della garanzia della spesa media pro-capite a danno delle altre, data l'invarianza supposta della spesa pubblica totale. Non è chiaro se il meccanismo richiamato nella precedente nota 39 corrisponda a uno di questo privilegi, sebbene sembri superato il riferimento anche al gettito fiscale regionale che, secondo G. VIESTI, *cit.*, «non è stato sinora mai considerato nei complessi calcoli dei fabbisogni standard per i Comuni, collegati sempre e solo alle caratteristiche territoriali e agli aspetti socio-demografici della popolazione. Rapportare il finanziamento dei servizi al gettito fiscale significa stabilire un principio estremamente rilevante: i diritti di cittadinanza, a cominciare da istruzione e salute, possono essere diversi fra i cittadini italiani; maggiori laddove il reddito pro-capite è più alto».

tutto aversativo, incompatibile con la nostra Costituzione, espressivo di una malintesa autonomia come separazione e autosufficienza, non molto dissimile dalla vera e propria indipendenza.

In questo infausto caso, se quella parte della dottrina che considera relativo (e non assoluto) il divieto di qualunque attività di separazione territoriale dall'Italia ritiene che un'eventuale secessione territoriale comporterebbe l'obbligo in capo al separatista di ristorare economicamente l'Italia⁴², viceversa tramite la diretta applicazione del terzo comma dell'art. 116 si otterrebbe quella che ho definito una «secessione sostanziale a compensazione invertita»⁴³, in cui sarebbe il resto d'Italia a contribuire al maggiore «agio» dell'indipendentista travestito da autonomista⁴⁴.

A conferma che sotto le mentite spoglie della nonna bisognosa di cure può celarsi il lupo che si mangia sia la nonna (Italia, una e indivisibile) che Cappuccetto rosso (il Mezzogiorno), il Veneto vorrebbe ottenere in devoluzione tutte e ventitré le materie inserite nel terzo comma dell'art. 116, poche meno la Lombardia (venti) e l'Emilia-Romagna (sedici). Ciò significherebbe che per la prima Regione non esisterebbero più materie di competenza concorrente con lo Stato: dal punto di vista della produzione giuridica si tratterebbe del passaggio netto dall'autonomia come interdipendenza (tra Stato e Regioni e tra Regioni) espressa dalla competenza concorrente a quella dichiarata autosufficienza tipica dell'esclusività della materia.

Interessa con quest'osservazione far emergere la postura di un regionalismo che esclude la compresenza e la convergenza tra indirizzi politici in favore di un modello di netta separazione, tanto presuntuoso quanto velleitario a fronte della complessità di qualunque politica pubblica. Inevitabile sarà un riacutizzarsi del contenzioso costituzio-

⁴² F. MODUGNO, *Unità e indivisibilità della Repubblica come principio*, in P. BIANCHI, C. LATINI (a cura di), *Costruire l'Italia. Dimensione storica e percorsi giuridici del principio di unità*, Napoli, 2013, p. 185, parla di «necessarie compensazioni (di natura anche non territoriale, per es. finanziaria), alla perdita o diminuzione del valore complessivo del bene – territorio». Cfr. anche ID., *Unità-indivisibilità della Repubblica e principio di autodeterminazione dei popoli (Riflessioni sull'ammissibilità-ricevibilità di un disegno di legge costituzionale comportante revisione degli artt. 5 e 132 Cost.)*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, pp. 1013 ss.

⁴³ L. RONCHETTI, *Il principio autonomistico: interdipendenza versus disgregazione nazionale e sociale*, cit.

⁴⁴ Si rinvia a A. FILIPPETTI, F. TUZI, *I costi del federalismo asimmetrico*, in *Issirfa.cnr.it*, 2018.

nale che proprio nella rivendicazione e nella difesa delle competenze esclusive statali ha trovato la sua principale fonte di conflitto in via diretta.

A fronte di tale pretesa di “fare da soli” in modo esclusivo, inoltre, lo Stato vedrebbe ridursi sensibilmente non solo il gettito fiscale da redistribuire, ma anche i propri ambiti d’incidenza, fino a rinunciare a tutta la competenza concorrente e a ben tre delle materie ad esso attribuite a titolo esclusivo. Tutto ciò produrrà, non solo un ridimensionamento politico del Parlamento e della sua rappresentanza nazionale, ma anche un inevitabile indebolimento del Governo, che sarà spinto a riaprire una stagione di conflittualità di fronte alla Corte costituzionale la quale, a sua volta, dovrà decidere in quale “competenza esclusiva” ricade ogni politica pubblica nonostante i connessi intrecci tra materie.

4. Della necessaria integrazione del terzo comma dell’art. 116 con norme costituzionali

Alla fine della favola il narratore racconta che, dopo esser stata salvata *in extremis*, Cappuccetto rosso non abbandonò più la strada principale per seguire la scorciatoia che il lupo le aveva indicato per ingannarla.

Anche nel caso del regionalismo asimmetrico si dovrebbe percorrere la strada maestra per contenere l’interpretazione del terzo comma dell’art. 116 nell’ambito dei principi fondamentali della Costituzione, oltre che nei limiti di quanto previsto dall’art. 119, richiamato espressamente: soltanto le garanzie offerte da una legge costituzionale infatti consentono di andare, sì incontro alle esigenze dell’autonomia, ma in modo che non travalichino la dimensione costituzionale basata sull’interdipendenza che non può trascinare né in indipendenza né in autosufficienza né in separazione né in indifferenza per il resto della Nazione.

Tra i limiti che incontra il terzo comma dell’art. 116, come tutte le norme del Titolo V della Costituzione, rileva il principio fondamentale *ex art. 5* che espressamente impone alla legislazione di adeguarsi, non solo nei «principi», ma anche nei «metodi» alle esigenze dell’autonomia: la legislazione dello Stato anche nell’attuazione dell’art. 116, dunque, deve conformarsi alle esigenze dell’autonomia sia nel suo contenuto generale che nell’*iter* di formazione che dovrà seguire, quindi,

sotto il profilo sia assiologico che partecipativo dell'intero sistema delle autonomie.

Non manca chi ha osservato che «la Costituzione si concentra solo sul momento finale»⁴⁵, con la previsione che si debba approvare una legge «a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di un'intesa fra lo Stato e la Regione interessata» (art. 116, comma 3). È vero che si afferma anche che ciò avvenga «su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali», ma la ricostruzione delle questioni controverse che si sono palesate in occasione della diretta applicazione di tale disposizione mostra quanto il “non detto” non possa darsi per scontato sotto il profilo né procedurale né contenutistico in termini di funzioni/risorse.

Entrambi i profili, soprattutto, sono in grado di modificare radicalmente la nostra forma di Stato nella sua duplice veste: sia come articolazione territoriale sia come relazione tra istituzioni e popolo. La gravità di questa prospettiva dovrebbe suggerire di correggere tale «insipienza giuridica»⁴⁶ con una revisione costituzionale, ma certamente impone per lo meno di contenerla nell'alveo dei principi fondamentali.

Per tali fondanti ragioni, dunque, dovrebbe essere approvata una legge costituzionale recante *Norme integrative della Costituzione* analogamente a quanto si fece con la legge costituzionale n. 1 del 1953 concernente la Corte costituzionale. È ben vero che l'art. 137, comma 1, prevede un'espressa riserva di legge costituzionale per stabilire «le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale», mentre il terzo comma dell'art. 116 non dice nulla di tutto ciò. È anche vero, tuttavia, che il secondo comma dell'art. 137 demanda a una semplice legge ordinaria la costituzione e il funzionamento (compresi i giudizi diversi da quelli di legittimità costituzionale) della Corte costituzione ma, come è noto, questa legge – la n. 87 del 1953 – è stata approvata lo stesso giorno (11 marzo) ed è richiamata dall'art. 1 della coeva citata legge costituzionale: in proposito la migliore dottrina si è divisa sulla tesi della “costituzionalizzazione” o della

⁴⁵ L. VANDELLI, *Il Regionalismo differenziato*, in *Rivistaaic.it*, n. 3/2019, afferma che «la prassi sin qui seguita è del tutto censurabile».

⁴⁶ G. FERRARA, *A proposito del federalismo fiscale. Sulla riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2009, ha definito proprio la revisione del Titolo V apportata con la legge cost. n. 3 del 2001 un «esempio illuminante dell'insipienza giuridica e politica del revisionismo, riformismo, nuovismo costituzionale».

“convalida” di rango costituzionale su quanto stabilito da mera legge ordinaria⁴⁷ condividendo, tuttavia, entrambe le tesi forti «perplexità» in ordine a questa «svista dei costituenti»⁴⁸.

Crisafulli affermava chiaramente che «l'unica soluzione possibile era quella di rimettersi alla legge costituzionale, vale a dire la fonte che occupa il grado più alto nel sistema»⁴⁹. Non manca peraltro chi ha messo in evidenza la complementarità tra le garanzie affidate alla Corte costituzionale e quelle radicate nel principio autonomistico⁵⁰, due istituti democratici non a caso entrambi a lungo “congelati”.

Prima di qualunque concreta applicazione, dunque, si rende opportuna una legge costituzionale d'integrazione dell'art. 116, comma 3. Una legge d'attuazione⁵¹ meramente ordinaria⁵², infatti, sarebbe mo-

⁴⁷ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 2, *L'ordinamento costituzionale italiano (La Corte costituzionale)*, 1984⁵ Padova, p. 231 e p. 236.

⁴⁸ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 231 e, a p. 232, ritiene che «la disposizione di maggior rilievo della legge cost. del 1953 è quella dell'art. 1, che fotografa la situazione normativa concernente la Corte a quella data, nei termini seguenti: «la Corte costituzionale esercita le sue funzioni nelle forme, nei limiti e alle condizioni di cui alla Carta costituzionale, alla legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1 ed alla legge ordinaria emanata per la prima attuazione delle predette norme costituzionali».

⁴⁹ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., pp. 231- 232.

⁵⁰ Cfr. F. PIZZOLATO, *Il disegno costituzionale della giustizia*, Relazione al Convegno *Sofferenze e insofferenze della giurisprudenza costituzionale*, Torino 17-18 ottobre 2019, in corso di pubblicazione in *Diritto e società*.

⁵¹ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, p. 154, ha sempre sostenuto fosse opportuna, se non necessaria, una legge di attuazione dell'art. 116, comma 3.

⁵² Così come hanno chiesto tanti costituzionalisti sensibili alle ragioni dell'autonomismo all'interno dell'unità e indivisibilità dello Stato, in *Appello di trenta costituzionalisti su regionalismo differenziato, ruolo del Parlamento e unità del Paese*, in *Federalismi.it*, 6 marzo 2019. Sulla «necessità di una legge di carattere generale volta a disciplinare il procedimento di attuazione dell'art. 116.3 Cost.» si è chiaramente espresso A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, Intervento svolto al Convegno organizzato dall'Università degli Studi di Brescia sul tema *Quale rilancio per le Autonomie territoriali?*, 24 maggio 2019, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 2 del 2019, 24 giugno 2019; Id., *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità ed indivisibilità della Repubblica*, in *Federalismi.it*, n. 8/2019. In questa direzione va la proposta di disegno di legge recante «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata» che disciplina «Obiettivi e previsioni per l'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione» (art. 1), «Modalità definizione dei LEP, degli obiettivi di servizio e dei fabbisogni standard nelle materie oggetto di intesa» (art. 2) e «Perequazione infrastrutturale» (art. 3).

dificabile con successiva legge mentre la legge rinforzata che recepisce l'intesa tra Stato e Regione a valle del terzo comma dell'art. 116 produrrà una deroga al riparto costituzionalmente stabilito delle competenze legislative⁵³ di difficile revocabilità proprio perché coperta dalla garanzia dell'accordo bilaterale. L'integrazione dello scarno meccanismo previsto nel terzo comma dell'art. 116 necessita, quindi, di quella garanzia più forte (proprio sotto il profilo della gerarchia tra le fonti) di una legge rinforzata che solo norme di rango costituzionale possono dare⁵⁴. Resta inteso, tuttavia, che un'eventuale attuazione tramite legge ordinaria dovrebbe essere espressamente qualificata quale recante *norme a contenuto costituzionalmente vincolato* in riferimento sia ai principi fondamentali della Costituzione (non solo all'art. 5 e all'art. 3, ma anche agli altri tra i quali spicca il ruolo degli articoli 4 e 9 in relazione al lavoro, alla ricerca, alla cultura al patrimonio storico e artistico nonché all'ambiente) sia alle restanti norme del Titolo V.

Il rango superiore alla legalità ordinaria è peraltro implicato dall'oggetto stesso della disciplina quadro, che è essenzialmente il riparto costituzionale delle competenze legislative⁵⁵. La funzione legislativa è il cardine di ogni democrazia costituzionale nella quale esistano garanzie come il principio di legalità e la riserva di legge. È pur vero che il legislatore statale può spontaneamente attribuire ai legislatori regionali singole materie ma in seguito all'approvazione della legge rinforzata che recepisce l'intesa Stato-singola Regione, contrariamente a tutti gli altri casi, il Parlamento con difficoltà potrà riprendersi tale ambito di intervento senza il consenso della Regione stessa.

Tale intesa bilaterale, inoltre, non può non avere ricadute sugli interessi delle altre Regioni che, quindi, devono essere coinvolte nel

⁵³ Di segno opposto sono le conclusioni cui è pervenuta la Commissione bicamerale per gli affari regionali che assimila le intese citate nell'art. 116, comma 3, con le intese tra lo Stato e le confessioni religiose acattoliche. Cfr. S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Audizione del 29 novembre 2017*, in *Issirfa.cnr.it*, 2017.

⁵⁴ Questa è la prima obiezione che si può muovere alla proposta di disegno di legge quadro che il Governo ha presentato in Conferenza Stato-Regioni il 28 novembre 2019.

⁵⁵ Parla della «devoluzione di materie alle Regioni come “riforma costituzionale” e la conseguente necessità di un ruolo centrale del Parlamento» D. CASANOVA, *La devoluzione di materie alle Regioni come “riforma costituzionale” e la conseguente necessità di un ruolo centrale del Parlamento*, in *Diritti regionali*, n. 3 del 2019.

processo di devoluzione. L'approvazione di una disciplina integrativa, dunque, dovrebbe essere anticipata dall'attuazione di altra norma costituzionale: quel dimenticato art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 che prevede la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Se il principio di leale collaborazione è la migliore espressione del modello cooperativo dell'intero sistema delle autonomie (ivi comprese le speciali) corrispondendo a un'accezione di autonomia come reciproca (non solo a due) interdipendenza tra gli enti territoriali, integrare l'organo parlamentare che andrebbe a cedere parti importanti delle sue attribuzioni costituzionali con rappresentanti dell'intero sistema delle autonomie sarebbe segno di una più limpida collocazione del regionalismo asimmetrico nell'alveo dei nostri principi fondamentali.

Nelle more dell'approvazione della legge costituzionale integrativa, infine, si dovrebbe procedere alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e a interventi di solidarietà nazionale, propedeutici a qualunque opera di ulteriore differenziazione territoriale, pena l'insostenibilità delle diseguaglianze⁵⁶. Sotto questo profilo, deve essere chiaro che il richiamo che il terzo comma dell'art. 116 fa all'art. 119 Cost. determina – in modo costituzionalmente inderogabile da parte dei legislatori – di poter avviare la devoluzione di qualunque materia in modo asimmetrico in assenza della determinazione dei LEP nonché delle misure di perequazione e riequilibrio stabilite da tale articolo. I compiti prioritari che restano in capo allo Stato, infatti, sono la perequazione e la coesione nazionale ex art. 119 quali specificazioni degli artt. 3 e 5 e quali limiti inderogabili dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

5. I «principi» e i «metodi» minimi da stabilire nella legge d'integrazione della Costituzione

Superata l'idea della percorribilità di un processo di “diretta applicazione” dell'art. 116, comma 3, è necessario che vengano pre-definiti

⁵⁶ Si rinvia a M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in AA. VV., *Per i sessant'anni della Corte costituzionale*, Milano, 2017, pp. 119 ss.

i molteplici aspetti sia *procedurali* che *contenutistici* che l'*iter* della devoluzione differenziata dovrebbe seguire.

Ai fini di tali norme costituzionali di integrazione, dal punto di vista dei “principi” della legislazione statale che deve essere adeguata alle esigenze dell'autonomia *ex art. 5*, innanzitutto deve chiarirsi quali richieste siano vere e proprie esigenze e quali mere pretese: il confine tra i due concetti è labile, eppure esiste e deve trovare fondamento nell'interesse nazionale a conferire alla singola Regione coinvolta materie di competenza esclusiva a detrimento del ruolo dello Stato e delle sue istituzioni. In altri termini, la presunta esigenza impone un onore della prova a carico della Regione richiedente sul vantaggio del sistema Paese nel suo complesso a devolvere in modo asimmetrico ulteriori materie. È conforme a Costituzione spogliare lo Stato di parte significativa dei suoi ambiti di intervento con una devoluzione in blocco senza alcuna dimostrazione e previsione dei vantaggi per l'intero Paese?⁵⁷

Un altro principio investe l'ampiezza consentita della devoluzione. Quel «solo» riferito alle materie *ex art. 116*, comma 3, usato incautamente dalla Corte costituzionale nel 2015, dovrebbe essere inteso come “solo tra” le materie indicate⁵⁸, trattandosi di ben ventitré materie mentre attualmente lo Stato è competente a titolo esclusivo di sole diciassette. Nella sentenza n. 118 del 2015, d'altra parte, la Corte costituzionale conviene con lo Stato ricorrente che «vero è che manca nel quesito qualsiasi precisazione in merito agli ambiti di ampliamento dell'autonomia regionale su cui si intende interrogare gli elettori», rafforzando l'idea che, se è legittimo porre un quesito referendario generico, la relativa consistenza materica è rimessa all'autonoma determinazione delle istituzioni regionali e statali “solo nell'ambito” delle materie elencate⁵⁹.

⁵⁷ Certamente può considerarsi per lo meno carente di motivazione il mero richiamo a «specificità proprie della Regione» in connessione «alla sua crescita e al suo sviluppo» indicate nelle bozze di intese.

⁵⁸ Come ho argomentato nel mio citato *La giustizia resa dalla giustizia costituzionale*.

⁵⁹ L'analisi comparata tra le tre bozze non ufficiali delle intese divenute pubbliche dimostrano peraltro che in tutti e tre i casi le attribuzioni ulteriori sarebbero di notevole impatto secondo F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *Federalismi.it*, n. 6 del 2019.

In base a una lettura sistematica, dunque, è doveroso delimitare nel numero ma anche nella dimensione, con operazioni di ritaglio, le materie indicate tramite mero rinvio dall'art. 116, comma 3⁶⁰. Basti pensare alla parossistica e stravagante situazione della materia del «coordinamento finanziario»⁶¹: di competenza *concorrente*, è stata rivendicata e riconosciuta dalla Corte costituzionale quale materia *trasversale dello Stato*, come se fosse *esclusiva statale*, per poi essere ora inseribile nell'elenco di materie *esclusive regionali*! Con questa competenza le Regioni si potrebbero sottrarre ai tagli di bilancio come già tentano di fare le speciali? Si badi, però, che l'attuazione dell'art. 116, comma 3, non può affatto derogare al rispetto del primo comma dell'art. 119 in base al quale le Regioni «concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea»⁶².

Alcune materie, dunque, sono strutturalmente non devolvibili⁶³, se non per minimi profili⁶⁴, altrimenti sarà inevitabile un impatto disaggregante dell'attribuzione a titolo esclusivo di materie che riguardano i diritti fondamentali creando *Regioni a iper-differenziazione quasi-speciale*.

In questa chiave è necessario interpretare l'elenco delle materie devolvibili come indicazione materiale generica, che non presuppone un trasferimento in modo esclusivo alla Regione senza un quadro di riferimento comune a tutte le Regioni, uniformità di base che in realtà è praticata anche nelle attuali materie attribuite alle Regioni a titolo residuale *ex art. 117, comma 4*. Non pare ragionevole, dunque, che

⁶⁰ L. VANDELLI, *cit.*, sosteneva che «l'art. 116, terzo comma, ... non si presta e non si deve prestare a trasferimenti con l'attribuzione di intere materie nella loro interezza, nella loro generalità e vaghezza ... non dobbiamo parlare di intere materie, di blocchi di materie, ma dobbiamo parlare di funzioni precisamente individuate, individuando anche i margini, i vincoli e le relazioni con le discipline stabilite dallo Stato».

⁶¹ *Ex multis* Corte cost., sent. n. 65 del 2016, afferma che «la funzione di coordinamento finanziario prevale su tutte le altre competenze regionali, anche esclusive».

⁶² Il rischio esiste concretamente, come dimostra la proposta di legge quadro elaborata dal Ministro degli Affari regionali che dedica un'apposita norma alla compartecipazione agli obblighi di risanamento del debito.

⁶³ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 6 del 2019, ritiene che esistono «materie strutturalmente non devolvibili».

⁶⁴ Per la materia che desta più preoccupazione si rinvia a R. CALVANO, *Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato*, Roma, 2019.

tutte le materie da concorrenti o esclusive statali possano trasformarsi in «competenze esclusive» delle Regioni⁶⁵.

Sotto il profilo dei «metodi», inoltre, la prima considerazione è che in discussione è un riparto di competenze legislative i cui titolari della corrispondente funzione sono, dal lato di chi dovrebbe cedere attribuzioni, il Parlamento, dal lato di chi dovrebbe ereditarle, il Consiglio regionale.

Soltanto un grave travisamento dell'ordine costituzionale può indurre a ritenere che l'intesa da raggiungersi tra «lo Stato» e la Regione interessata debba essere conclusa tra gli esecutivi dei due enti territoriali coinvolti. Se le attribuzioni costituzionali che si devolvono tolgono competenze legislative allo Stato per affidarle alle Regioni, è ineludibile in questo processo un ruolo centrale delle assemblee legislative (Consiglio regionale e Parlamento nazionale)⁶⁶.

La competenza a negoziare del Parlamento, in quanto titolare della funzione in devoluzione, dovrebbe essere garantita pena la lesione delle sue prerogative costituzionali. Non convincente, dunque, è l'ipotesi, pur autorevolmente sostenuta, della «improbabile»⁶⁷ analogia con le intese che il governo raggiunge con le confessioni religiose diverse dalla cattolica. Si tratta di mera omonimia dovuta al fatto che in entrambi i casi si esclude l'unilateralità della regolamentazione e s'impone la sua elaborazione congiunta e condivisa, senza che ciò possa eliminare l'abissale differenza sostanziale tra le due ipotesi, non comparabili: lì devolvono a singole Regioni materie di competenza legislativa del Parlamento (quell'organo costituzionale di cui si insegna la centralità!), là stabiliscono come regolare i rapporti tra Stato e confessioni acattoliche nelle scuole, negli ospedali, nell'esercito e così via.

L'intesa *ex art.* 116, comma 3, dunque, per quanto elaborata con la partecipazione attiva dei ministeri coinvolti che verranno conseguen-

⁶⁵ Come ho scritto nel mio già citato *Il principio autonomistico* «la compartecipazione all'individuazione dell'interesse nazionale tra Regioni e Stato, tuttavia, può avvenire soltanto con le competenze concorrenti ben esercitate, non con i compartimenti stagni tra competenze esclusive: se l'esclusività delle competenze esprime autosufficienza, la concorrenza invece è esercizio di interdipendenza. Il passaggio dalla seconda alla prima, dunque, ha ricadute enormi sul processo di unificazione nazionale».

⁶⁶ O. CHessa, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, n. 14/2017.

⁶⁷ Di «un'improbabile analogia» tra gli artt. 116 e 8 Cost. parla giustamente A. VERNATA, *Il regionalismo differenziato alla prova della costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2019, parte III.

temente ridimensionati, resta oggetto di discussione, emendamento e approvazione del Parlamento. Inoltre, intervenendo sul riparto di competenza tra Stato e Regioni, costituzionalmente previsto dall'art. 117, le intese rientrano in quelle «materie costituzionali» che l'art. 72, comma 4, Cost. affida espressamente al procedimento ordinario dell'*i-ter legis*, con Commissioni parlamentari di settore che operano in sede referente⁶⁸.

La promozione asimmetrica dell'autonomia, infine, deve coinvolgere l'intero sistema delle autonomie, territoriali⁶⁹ e sociali⁷⁰.

La riflessione su un'attuazione del terzo comma dell'art. 116 rispettosa della strada maestra indicata dai principi fondamentali della Costituzione, in conclusione, potrebbe offrire l'occasione per ripensare il regionalismo e la nostra forma di stato, con un Parlamento che nella riduzione dei suoi membri e nella partecipazione degli enti territoriali nella sua Commissione parlamentare per gli affari regionali possa cogliere l'occasione per tornare a dare senso e significato al suo nome: luogo del confronto pubblico, spazio e tempo della mediazione alla luce del sole, epicentro della vita democratica del Paese.

⁶⁸ L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, cit., p. 331, ritiene che «meglio sarebbe che l'intesa fosse approvata articolo per articolo e con votazione finale come parte integrante di una vera e propria legge “di approvazione” che comporta il recepimento completo dei contenuti dell'intesa all'interno dell'articolato normativo».

⁶⁹ G.C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali (relazione conclusiva al Convegno dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti, Firenze, 16-17 novembre 2018)*, in *Rivistaaic.it*, n. 3/2019, pp. 337 ss.

⁷⁰ Così L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, cit.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)