

Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*

di Federico Furlan **
(6 novembre 2018)

Sommario – 1. Premessa. - 2. Presupposti sostanziali per l'accesso alle forme di autonomia differenziata. - 3. Profili procedurali. - 4. Aspetti di criticità ravvisabili nelle pre-intese. - 5. La legge incorporante l'intesa: contenuto e limiti

1. Premessa

Una delle novità più rilevanti all'interno dell'ampia riforma costituzionale dei rapporti Stato/Regioni, varata tra il 1999 e il 2001, è, come noto, rappresentata dalla revisione dell'art. 116 Cost.: il nuovo terzo comma, introdotto dall'art. 2 della legge cost. n. 3 del 2001, riconosce alle Regioni ordinarie la possibilità di accedere a "*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*" in tutte le materie di potestà concorrente e in tre materie sottoposte alla potestà statale esclusiva.

Come spesso accaduto a disposizioni innovative della Carta, il regionalismo differenziato (ovvero asimmetrico) disegnato dall'art. 116, comma 3 Cost. non ha ancora avuto attuazione: ciò non è dipeso tanto dalla mancata approvazione di una normativa di attuazione (la cui assenza, secondo la miglior dottrina, consente una maggiore flessibilità procedimentale), quanto da ragioni politico/burocratiche.

I Governi (senza distinzione di colore politico) e gli apparati ministeriali (timorosi di cedere ulteriori competenze) hanno a lungo chiuso la porta ai timidi tentativi mossi (a partire dal 2003) da alcune Regioni del Centro-Nord di aprire dei tavoli negoziali, prodromici alla stipula di una successiva intesa.

Certo, appare difficile sostenere la sussistenza di un diritto delle Regioni all'apertura delle trattative, soprattutto a mente della sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016, che ha definito l'avvio delle trattative tra Stato e confessioni religiose acattoliche finalizzate al raggiungimento dell'intesa ex art. 8 Cost. come atto politico. Ed anche la previsione legislativa (art. 1, co. 571, legge

* Intervento al Convegno AISRE "Le regioni d'Europa tra identità locali, nuove comunità e disparità territoriali", Bolzano, 17-19 settembre 2018.

n.147 del 2013) di un termine ordinario (60 giorni) entro il quale il Governo dovrebbe attivarsi sulle richieste delle Regioni (su cui si v. infra il § 3) non sembra avere modificato il quadro di riferimento.

Non deve, per questi motivi, stupire il fatto che l'apertura di un serio dialogo con le Regioni per avviare il regionalismo differenziato sia stato l'esito di due referendum popolari (svoltisi nell'ottobre 2017 in Lombardia e Veneto) che hanno visto una forte partecipazione dell'elettorato.

Sul finire della XVII legislatura il Governo Gentiloni si è così deciso a convocare dei tavoli negoziali di confronto con Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto; la fase preliminare di trattative si è conclusa, il 28 febbraio 2018, con la firma di tre pre-intese corredate da cinque allegati (con elementi di forte similitudine per tutte e tre le regioni), relativi alle materie (lavoro, sanità, istruzione, tutela dell'ambiente, rapporti con l'UE) sulle quali le parti hanno raggiunto un punto di accordo.

Altre Regioni hanno, in seguito a questi risultati, manifestato concreto interesse all'apertura di tavoli per concludere con il Governo analoghi accordi¹.

Il termine della legislatura, le difficili negoziazioni per la formazione del nuovo Governo e la precedenza di altri fascicoli nelle priorità governative hanno, per il momento, fatto slittare la conclusione di una vera e propria intesa tra gli esecutivi coinvolti (nazionale e regionali), prodromica alla presentazione alle Camere di un articolato normativo.

I prossimi mesi potrebbero, però, essere forieri di novità, dal momento che una delle forze politiche oggi al Governo (la Lega Nord) si è sempre schierata in modo aperto per una concretizzazione delle procedure previste dall'art. 116 Cost. e che l'attuazione del regionalismo differenziato è individuata come questione prioritaria all'interno del "contratto per il governo del cambiamento" (al § 20) ovvero l'accordo di coalizione tra Lega Nord e M5S che costituisce la cornice programmatica del governo presieduto dal Professor Giuseppe Conte.

Adesso che la linea di meta sembra molto vicina e cominciano a levarsi (soprattutto nelle regioni del Sud) voci preoccupate sulle conseguenze del processo in atto sul complessivo assetto del nostro regionalismo, ci si propone di volgere lo sguardo su alcuni aspetti ancora non sufficientemente chiari nel

1 I Consigli regionali di Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria hanno conferito formale mandato al Presidente della Giunta per avviare le trattative e il confronto con il Governo; le Assemblee legislative di Basilicata, Calabria e Puglia hanno adottato documenti di indirizzo impegnando la Giunta e le Commissioni consiliari ad un lavoro di ricognizione e di studio preliminare degli eventuali benefici del percorso di differenziazione. I documenti consiliari si leggono nel dossier dell'Ufficio Studi del Senato dal titolo "*Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo*" (n. 45 luglio 2018) in www.senato.it.

percorso attuativo del regionalismo differenziato: i presupposti sostanziali e procedurali individuati dall'art. 116, comma 3, Cost. per accedere alle ulteriori forme di autonomia; le competenze oggetto di possibile conferimento; il contenuto e il valore da annettere alle pre-intese siglate il 28 ottobre 2018; infine, i limiti costituzionali impliciti alle leggi incorporanti le intese.

2. Presupposti sostanziali per l'accesso alle forme di autonomia differenziata

Iniziando la nostra analisi dai presupposti sostanziali, si deve osservare che oltre alle materie nelle quali è possibile richiedere le ulteriori forme di autonomia, l'unico limite di merito declinato espressamente dall'art. 116 Cost. è rappresentato dal *"rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost."*.

La principale legge di attuazione dell'art. 119 Cost., la legge n. 42/2009, contiene una disposizione di attuazione in merito (l'art. 14) che, peraltro, si limita a precisare quanto segue: *"Con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge"*.

Non può più revocarsi in dubbio, quindi, che, come aveva sostenuto parte della dottrina (Caravita 2002), al conferimento di nuove competenze debba corrispondere un adeguato trasferimento di risorse aggiuntive per gli enti regionali, individuate sia attraverso un autorizzato incremento della fiscalità regionale, sia in termini di maggiori trasferimenti erariali dallo Stato (*contra* Palermo 2003).

Ma dall'art. 119 Cost. non discende solo l'obbligo per lo Stato di finanziare in modo adeguato le nuove competenze ma anche un limite alle Regioni nell'accesso alla procedura concertativa: siamo, infatti, dell'opinione che, alla luce della riforma dell'art. 81 Cost. e dell'introduzione della regola dell'equilibrio di bilancio per regioni ed enti locali (da ultimo con l'art. 1, comma 466, della legge di bilancio 2016), le Regioni che intendano ottenere ulteriori forme di autonomia con la procedura dell'art. 116 Cost. non debbono presentare squilibri o situazioni di dissesto finanziario e impegnarsi a concorrere all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Le Regioni che non presentano conti in ordine non si possono nemmeno sedere al tavolo del negoziato.

Riteniamo, in tal modo, di aderire all'autorevole dottrina secondo la quale “il rispetto dell’art. 119 Cost. impone e giustifica non solo la verifica della sostenibilità finanziaria da parte della Regione richiedente in relazione, innanzitutto, alla prova dell’esistenza di un bilancio non in deficit, ma altresì la previsione di vincoli statali alle politiche di spesa, nonché di adeguati strumenti di controllo e di rendiconto circa la gestione delle risorse da parte delle Regioni nelle materie di nuova competenza” (Morrone, 2007).

3. Profili procedimentali

Premessa

La mancanza di una normativa di attuazione dell’art. 116 Cost. [che, peraltro, non appare necessaria essendo la predetta disposizione auto-applicativa come sostenuto da autorevole dottrina (Cecchetti 2002, Chessa 2017)] consente, come precedentemente affermato, una certa discrezionalità (tutta politica) nella gestione delle trattative e nella redazione delle intese.

Invero, una disposizione statale di attuazione avente natura procedimentale è stata approvata e si tratta dell’art. 1, comma 571, della legge di stabilità 2014² ma, come detto, ha regolato (in termini generalissimi) solo la fase di avvio del procedimento.

Neppure le Regioni, le quali avrebbero potuto approvare una legge di attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost. per disciplinare gli aspetti procedurali di propria competenza (iniziativa, passaggi consiliari, coinvolgimento enti locali, parere CAL), hanno esercitato questa facoltà.

Dalla procedura delineata in modo stringato dall’art. 116 Cost. emergono alcuni snodi procedimentali che generano problemi interpretativi, che esamineremo partitamente.

3.1. Modalità dell’iniziativa regionale

In linea teorica la locuzione “iniziativa della Regione interessata” potrebbe essere interpretata in due diversi modi:

² Art. 1, comma 571, L. 27.12.2013, n. 147 “Anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Governo si attiva sulle iniziative delle Regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell’intesa ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento. La disposizione del primo periodo si applica anche alle iniziative presentate prima della data di entrata in vigore della presente legge in applicazione del principio di continuità degli organi e delle funzioni. In tal caso, il termine di cui al primo periodo decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge”.

a) come generica facoltà di attivare in modo informale il procedimento concertativo che condurrà all'intesa (e dunque in senso a-tecnico), tramite interlocuzione con il Governo nazionale;

b) come "iniziativa legislativa" in senso tecnico ovvero, ai sensi dell'art. 121, comma 2, Cost. come proposta di legge approvata dal Consiglio regionale di iniziativa regionale contenente il testo dell'intesa.

A fronte di una dottrina maggioritaria (Anzon 2008, Chessa 2017, Piccirilli 2018) secondo la quale la seconda interpretazione sarebbe da preferirsi per diversi ordini di motivi, la legge di stabilità 2014 aveva sposato la prima delle due possibili interpretazioni e la prassi seguita nella scorsa legislatura per avviare il percorso di differenziazione ha avallato quest'ultima lettura.

Peraltro, se pure l'art. 116, comma 3, Cost. delinea un procedimento di modificazione negoziata delle competenze statuali e regionali nel quale la partecipazione dei legislativi è imprescindibile, tuttavia gli attori del procedimento non possono non essere gli esecutivi soprattutto per quanto concerne il versante statale dal momento che, soprattutto per quanto concerne le materie di potestà concorrente, sono prevalentemente competenze amministrative ad essere oggetto di trasferimento.

Agli organi legislativi (parlamento e assemblee regionali) spetterà, in ogni modo, l'ultima parola: se le Camere sono chiamate a ratificare con legge l'intesa, ai Consigli regionali non può non competere la decisione finale se procedere o meno ai nuovi trasferimenti di competenze.

3.2. La stipula di accordi preliminari tra Governo e Giunta e l'intesa definitiva

La presenza di accordi preliminari all'intesa non è indicata nel testo costituzionale e rappresenta la novità innestata dalla prassi applicativa. Non vi sono, peraltro, motivi per dubitare della legittimità di tali accordi che rappresentano una base negoziale per la successiva intesa.

D'altro canto non si può neppure ritenere che tali accordi preliminari possiedano il valore giuridico del contratto preliminare di diritto privato: queste pre-intese non possono in alcun modo vincolare alla sottoscrizione della futura intesa, i cui contenuti definitivi restano nella disponibilità degli attori istituzionali.

Inoltre, se pure detti accordi presentano un livello di dettaglio e di specificazione piuttosto elevato, appare necessario che le parti addivengano alla stipula di un documento finale che si auto-definisca intesa da trasfondere nella successiva legge (Nastasi 2018). Da parte delle Regioni coinvolte sono state sottoposte al nuovo Governo giallo-verde ulteriori richieste tese ad ampliare sia le materie sia le funzioni da trasferire (in particolare negli ambiti della protezione

civile, del governo del territorio, delle grandi reti di trasporto, dell'istruzione e ricerca scientifica, dell'ordinamento sportivo).

È possibile che le pre-intese subiscano delle modificazioni (con ulteriori trasferimenti alle Regioni richiedenti), anche se, allo stato, non sembrano attese grosse rivoluzioni.

Una volta che il testo dell'intesa è stato negoziato dalla Giunta regionale, dovrà ricevere formale approvazione da parte dell'organo legislativo regionale, dal momento che viene coinvolta la potestà legislativa ed amministrativa dell'ente. Così, correttamente l'art. 14.3 lett. g) dello Statuto lombardo prevede che spetti al Consiglio regionale *“deliberare in merito all'iniziativa e alla conclusione dell'intesa con lo Stato di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”*.

L'assenso consiliare all'intesa avviene sotto le vesti dell'approvazione, da parte dell'organo legislativo regionale, della proposta di legge diretta al Parlamento statale (121, Il co., Cost.) che recepisce il testo dell'intesa raggiunta tra gli Esecutivi.

3.3. La consultazione degli enti locali

La stringata formula costituzionale “sentiti gli enti locali” lascia aperte una serie di questioni: si tratta di parere solo obbligatorio oppure anche vincolante? Gli enti locali devono essere chiamati a partecipare direttamente oppure attraverso il Consiglio delle autonomie locali? Possono essere previste forme (concorrenti o alternative) di partecipazione dal basso, facendo esprimere il corpo elettorale regionale attraverso un referendum consultivo? In quale fase del procedimento di intesa gli enti, comunque individuati, debbano essere sentiti?

Cerchiamo di dare risposte a questi dubbi:

- ✓ pare indubbio che il parere del CAL sia obbligatorio ma non vincolante (Mangiameli, 2017);
- ✓ appoggiamo la tesi che la consultazione debba avvenire attraverso il Consiglio delle Autonomie Locali (CAL), organo costituzionalmente preposto a rappresentare le autonomie locali nell'ordinamento regionale. La dottrina prevalente è di questo avviso; si vedano, tra gli altri, Balboni e Brunetti (2011): “riteniamo quindi dimostrata la riferibilità dell'espressione «sentiti gli enti locali» di cui all'art. 116, comma 3, Cost. a un parere obbligatoriamente reso da parte del CAL, con modalità definite, o da definirsi – non potrebbe essere altrimenti – con legge regionale”. Ciononostante, si osserva che non risulta che nelle leggi istitutive dei diversi CAL sia stata prevista questa funzione;

- ✓ siamo dell'avviso che la consultazione ufficiale degli enti locali attraverso il CAL debba avvenire dopo che l'intesa definitiva è stata raggiunta. Infatti, non è escluso che tra l'accordo preliminare e la versione definitiva possano intervenire modifiche e non sarebbe sensato ottenere un parere su un testo non definitivo. Non è, peraltro, escluso che i testi delle pre-intese siano oggetto di confronto con le rappresentanze degli enti locali (ANCI e UPI) al fine di ottenerne indicazioni e suggerimenti;
- ✓ non si reputa necessaria l'indizione di un referendum consultivo presso la popolazione regionale in quanto nell'art. 116 Cost. si parla, testualmente, di enti e non di popolazione locale.

3.5. *L'iniziativa della legge contenente l'intesa e l'approvazione parlamentare*

Si possono, in linea astratta, ipotizzare due forme di iniziativa per la legge che deve incorporare l'intesa: regionale (ex art. 121, comma 2, Cost.) ovvero statale (governativa ovvero parlamentare).

Riteniamo che dall'art. 116, comma 3, Cost. si deduca che l'unica forma legittima sia l'iniziativa regionale dacché solo la Regione (e non lo Stato) mantiene l'interesse a che l'intesa sia attuata ricevendo un ampliamento delle sue competenze.

L'approvazione parlamentare del progetto di legge andrà condotta secondo il modello procedurale consolidato sulla base dell'art. 8 Cost. (intese culti acattolici), che non ammette proposte di emendamento (se non per i profili organizzativi e finanziari ma attinenti la sola parte statale); ciò si spiega con la necessità di salvaguardare l'affidamento regionale rispetto all'accordo raggiunto con il Governo.

In tale direzione va anche il testo degli accordi preliminari che all'art. 2, u.c., chiarisce che *“L'approvazione da parte delle Camere dell'Intesa, che sarà sottoscritta ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, avverrà in conformità al procedimento, ormai consolidato in via di prassi, per l'approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose, di cui all'art. 8, terzo comma, della Costituzione”*.

Riteniamo, invece, incostituzionale l'utilizzo dello strumento della legge delega (come proposto dalla Regione Veneto che ha inviato, il 23 luglio 2018 al Ministro per gli Affari Regionali, una proposta di legge delega per il riconoscimento dell'autonomia differenziata) in quanto nell'art. 116, comma 3, Cost. è presente una indubitabile riserva rinforzata (sul versante della maggioranza richiesta) di assemblea: a causa della natura costituzionale dell'intesa che modifica il riparto di competenze stato/regioni l'intervento delle Camere deve riguardare l'itero

provvedimento e non può essere delegato al Governo. Né vale il riferimento alla riforma Bassanini perché in quel caso il trasferimento fu unilaterale ed ebbe come oggetto solo le funzioni amministrative.

4. Aspetti di criticità ravvisabili nelle pre-intese

4.1. L'omogeneità nel contenuto degli accordi preliminari

Un dato per un verso sorprendente è legato al contenuto uniforme degli accordi preliminari siglati a febbraio 2018, che porterebbero ai medesimi trasferimenti di competenze per le tre Regioni coinvolte.

Questa omogeneità di contenuti si scontra, ontologicamente, con le logiche della differenziazione insite nell'art. 116 Cost.: se una Regione richiede di ottenere maggiori competenze in una certa materia in relazione a peculiarità del proprio territorio o del proprio assetto produttivo ci si aspetterebbe una diversificazione dei trasferimenti, del tutto assente in questa prima fase attuativa.

Certo, questa modalità di azione rende più semplice e rapido il processo di trasferimento e genera minori tensioni all'interno dell'apparato amministrativo statale cui le competenze sono sottratte ma non si crea, in questo modo, una irragionevole disuguaglianza di trattamento rispetto alle altre regioni che, in astratto, hanno le carte in regola per aspirare anch'esse alle nuove competenze?

4.2. Gli anomali fabbisogni standard delle pre-intese

L'art. 4, comma 1, lett. c) delle tre pre-intese stabilisce che le modalità di assegnazione delle ulteriori risorse alle regioni interessate avverrà anche in relazione ai *“fabbisogni standard, che dovranno essere determinati entro un anno dall'approvazione dell'Intesa e che progressivamente, entro cinque anni, dovranno diventare, in un'ottica di superamento della spesa storica, il termine di riferimento, in relazione alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturati nel territorio regionale in rapporto ai rispettivi valori nazionali, fatti salvi gli attuali livelli di erogazione dei servizi”*.

In dottrina ha destato commenti negativi la previsione che i fabbisogni standard siano definiti anche in riferimento ai tributi riscossi, in quanto il criterio della territorialità del gettito si porrebbe in contrasto con l'art. 5 Cost. (sul quale v. infra, § 5), dal momento che *“non si premura affatto di manifestare la propria solidarietà con il resto della Repubblica”* (si v., ad es., Ronchetti, 2018).

E, per altro verso, non si può negare che le indicazioni dei testi approvati a febbraio si pongono in contrasto con le logiche che hanno guidato, nel recente

passato, la misurazione dei fabbisogni standard per Comuni e Province, se è vero che questi “rappresentano le reali necessità finanziarie di un Ente Locale in base alle sue caratteristiche territoriali e agli aspetti socio-demografici della popolazione residente”³. A ciò aggiungasi che i fabbisogni standard sono stati calcolati da SOSE sulla base delle singole funzioni svolte e la disponibilità di risorse finanziarie da parte degli enti territoriali [sia di fonte locale (tributi propri) che esterna (trasferimenti dallo Stato)] non è stata in nessun modo tenuta in considerazione come variabile.

Poiché appare difficile pensare ad un errore tecnico, l'impressione che si ricava è che, con questo inciso, si sia voluto introdurre nella partita il controverso tema del residuo fiscale ovvero della differenza tra quanto un territorio regionale versa allo Stato sotto forma di gettito fiscale e quanto dallo Stato centrale le Regioni ricevono in termini di servizi e investimenti⁴.

Senza dimenticare che il processo di quantificazione dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali di Comuni e Province è iniziato nel 2011 e si è concluso con la validazione politica solo nel 2015 e quindi appare assai difficile che questi nuovi fabbisogni siano determinati nell'arco di un solo anno.

4.3. La durata del trasferimento e la modificabilità degli accordi

In base alle previsioni degli accordi preliminari (art. 2) le intese sarebbero concluse per un tempo limitato, per una durata decennale con possibilità di rinnovo, rinegoziazione o cessazione “definitiva”. Ma è giustificabile l'apposizione di siffatto termine?

La premessa da cui partire è che nella storia repubblicana i trasferimenti di competenze sono sempre stati definitivi e non hanno mai previsto, nel loro testo, clausole risolutive espresse o di eventuale ridefinizione; d'altro canto è anche vero che non erano il frutto di una procedura concertativa ma decisi unilateralmente dallo Stato.

Ciò posto restiamo dell'idea che un trasferimento temporaneo, soprattutto di funzioni amministrative, sia, anche da un punto di vista pratico e finanziario,

3 La definizione è reperibile nel sito della SOSE-Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. (opendata.ose.it), la società a controllo pubblico cui il Dlgs n. 216 del 2010 ha affidato la predisposizione delle metodologie finalizzate alla determinazione dei fabbisogni standard ed il successivo calcolo.

4 L'Osservatorio Finanziario Regionale (realizzato dall'Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie-ISSIRFA del CNR) ha calcolato il residuo fiscale pro capite per il triennio 2013-2015, evidenziando un consistente divario tra il Mezzogiorno, che riceve in beni e servizi pubblici molto più di quanto versa in gettito fiscale (-3.546 euro di media pro capite regionale), e le rimanenti regioni (Nord +925, Centro +790 euro di media pro capite regionale). I riferimenti nel sito www.cnr.it.

piuttosto insensato dal momento che coinvolge anche risorse e personale (che subirebbe continui passaggi di status lavorativo) e non si realizza certo in poche settimane.

In secondo luogo, l'art. 1 degli accordi preliminari statuisce che l'intesa possa *“in qualunque momento essere modificata di comune accordo tra lo Stato e la Regione, qualora nel corso del decennio si verificano situazioni di fatto o di diritto che ne giustifichino la revisione”*.

In relazione a queste statuizioni si osserva che qualche commentatore ha ritenuto che, per garantire una maggiore flessibilità e elasticità, le leggi di differenziazione potrebbero affidare *“la loro modificazione consensuale ad una fonte approvata con modalità diverse e più snelle di quelle previste dalla norma costituzionale”* (Cecchetti, 2002, si riferisce alla legge ordinaria o ad atto con forza di legge) ma nessun autore mi pare essersi spinto fino a ritenere possibili modificazioni così ampie e generalizzate demandate al solo accordo tra le parti.

Posto che non sono possibili modifiche in *melius* ovvero prevedenti l'ampliamento delle competenze ma solo la riduzione o la restituzione di competenze che le Regioni ritengano di non volere più esercitare, siamo dell'avviso che eventuali modifiche dell'intesa dovrebbero essere sottoposte al medesimo procedimento approvativo, poiché si tratta di modifiche dell'ordine costituzionale delle competenze.

4.4. La portata reale dei trasferimenti

Un breve commento, infine, sulla portata reale (ovvero al netto delle rivendicazioni politiche) dei trasferimenti, qualora le intese dovessero riprodurre senza grandi modifiche il testo degli accordi preliminari.

L'impressione che si trae dalla lettura degli allegati è, *rebus sic stantibus*, che l'implementazione delle competenze sarebbe di scarso rilievo, soprattutto sul versante normativo, mentre sul versante amministrativo sarebbero oggetto di trasferimento un discreto numero di funzioni (ad esempio in materia sanitaria) e di procedimenti (soprattutto in materia ambientale) ma collegati allo stanziamento di risorse modeste.

Si guardi, ad esempio, all'attribuzione di autonomia legislativa (ed organizzativa) in materia di politiche attive del lavoro: non solo non è ben definito che cosa questo significhi ma si precisa che occorre tener conto (sotto forma del rispetto dei principi?) di quanto previsto dall'art. 18 del d.lgs. 150 del 2015 (che ha attribuito alla competenza regionale la gestione dei centri per l'impiego, il cui personale, con le relative risorse, è stato trasferito alle regioni con la legge di Bilancio 2018 e con un accordo in sede di Conferenza stato-regioni del

24.1.2018); soprattutto si rinvia al futuro la discussione sul nodo risorse, che sono certamente decisive per svolgere adeguate politiche attive del lavoro.

5. La legge incorporante l'intesa: contenuto e limiti

Premessa

Le leggi previste dall'art. 116 comma 3 Cost. e dirette ad approvare le intese (anche dette leggi di differenziazione) appartengono, senza dubbio, al *genus* delle leggi ordinarie, sia pure atipiche e rinforzate dal punto di vista del procedimento.

Non sembrano frapporsi ostacoli giuridici a che esse siano modificate da leggi adottate seguendo lo stesso iter ovvero unilateralmente da parte statale con il procedimento di revisione costituzionale: quando intervenga una modifica della fonte sulla produzione che le ha abilitate (ovvero l'art. 116, comma 3), ne discenderà l'illegittimità costituzionale sopravvenuta delle leggi esistenti (cfr. Morrone, 2007; *contra* Zanon, 2001, il quale valorizza il principio pattizio).

5.1. Il contenuto necessario dell'intesa

Dato che l'intesa consente un superamento (sia pure implicito) dell'ordine costituzionale attraverso l'istituto della deroga, in quanto la Regione interessata riceve un surplus di competenze normative e/o amministrative che ne differenziano la posizione da quella delle altre, occorre che il testo dell'intesa sia il più possibile omnicomprensivo e non lasci margini di discrezionalità in via attuativa, pena la sua illegittimità costituzionale.

L'intesa, quindi, dovrebbe avere cura di:

- a) delimitare, nel modo il più puntuale possibile, i confini interni della materia e gli ambiti settoriali inclusi nel conferimento (si pensi alla vastità della materia ambiente ed ecosistema, nella quale si potrebbe limitare il trasferimento di funzioni al macro-settore delle acque interne esteso alla gestione, tutela e inquinamento ovvero al macro-settore dell'inquinamento atmosferico);
- b) individuare quale tipologia di potestà normativa consentire alla Regione nella materia così delimitata, potendosi spaziare in una gamma compresa tra la potestà quasi-esclusiva e la semplice potestà regolamentare (per le materie di potestà esclusiva statale).

Il problema interpretativo e pratico si pone soprattutto in riferimento alle materie di cui al comma 3 dell'art. 117 Cost.: cosa significa esattamente

estendere/ampliare le competenze regionali in relazione ad una potestà di tipo concorrente? Vuol dire restringere gli ambiti di materia nei quali la regione interessata è sottoposta al rispetto delle norme di principio statale o qualcosa di diverso? È forse possibile spingersi sino al punto di trasformare una potestà concorrente in residuale, eliminando totalmente il limite dei principi fondamentali della materia?

In relazione a questo punto si pone anche il problema della tecnica di redazione normativa: è necessario individuare analiticamente tutte le disposizioni normative vigenti (delle leggi Bassanini e non solo) rispetto alle quali, per la regione interessata, si introduce una deroga?

Per portare un esempio concreto, in materia di lavoro, nell'attribuire alla Lombardia nuove competenze in materia di politiche del lavoro si dovrà forse procedere con norme di siffatto tenore: *“La Regione Lombardia disciplina, con proprie norme primarie e in piena autonomia, l'organizzazione dei servizi per l'impiego, anche in deroga alle previsioni di cui all'art. 11, comma 1, d.lgs. 150 del 2016”*?

- c) specificare il riparto delle funzioni amministrative negli ambiti settoriali indicati, anche con riferimento alle funzioni (fondamentali e non) assegnate agli enti locali territoriali (Città metropolitane, Province, Comuni) da altra legislazione statale (tra gli altri il dl n. 95 del 2012 convertito nella legge n. 135 del 2012 e la legge Delrio, n. 56 del 2014);
- d) determinare il costo delle funzioni da trasferire (o quantomeno le modalità per individuarlo) e definire le modalità con le quali assicurare alle regioni la copertura delle nuove spese nei prossimi anni (diverse le opzioni sul tappeto: rimodulazione tributi esistenti; partecipazione al gettito di tributi erariali; istituzione di nuovi tributi propri regionali);
- e) prevedere una o più sedi di raccordo permanente sul modello delle commissioni paritetiche esistenti nelle Regioni speciali (e questo strumento è stato correttamente codificato nelle pre-intese).

5.2. Limiti costituzionali (impliciti) ai trasferimenti di competenza asimmetrici

Detto che i soli limiti espressi ai trasferimenti asimmetrici sono configurati solo dall'elenco di materie devolubili e dal rispetto dell'art. 119 Cost., nondimeno, numerosi sono i principi e le disposizioni costituzionali che si pongono come limiti impliciti, o meglio direi di sistema, alle nuove attribuzioni; esaminiamoli separatamente:

i. Art. 5: principi di unità e indivisibilità della Repubblica; principio di leale collaborazione

È indiscutibile che l'unità e l'indivisibilità della Repubblica costituiscano un limite di natura politica e difficilmente giustiziabile per tutti i provvedimenti da adottare in materia di autonomia. Osservava, a tal proposito, Carlo Esposito (1954) che detti provvedimenti devono essere "esaminati sotto il profilo del pericolo che essi possono rappresentare per l'unità d'Italia, nella situazione storica in cui siano presi e siano mantenuti".

Con la cancellazione del riferimento all'interesse nazionale, operata dalla riforma del 2001 del Titolo V (della quale come noto alcuni autori dubitano), l'art. 5 ha rappresentato, nella giurisprudenza costituzionale, il punto di riferimento e di sostegno per le irrinunciabili istanze di unificazione e di attrazione di competenze al livello nazionale, guidando il Giudice delle Leggi nell'opera di parziale riscrittura dei nuovi rapporti tra centro e periferia (così, ad es., nella sentenza n. 303 del 2003).

Ci si deve, pertanto, porre la domanda se le intese, per il loro contenuto, possano rappresentare un pericolo per l'unità giuridica ed economica dell'Italia. In linea di massima la risposta dovrebbe essere negativa dal momento che, almeno a guardare al contenuto delle pre-intese, l'ampliamento delle competenze (come già detto) appare davvero limitato.

Ma, qualora il Governo dovesse accedere alle richieste avanzate su tutte le materie da due delle più popolose e ricche regioni del Nord e si dovesse procedere nel senso della regionalizzazione di settori di amministrazione ancora legati a burocrazie nazionali quali l'istruzione, l'Università e i beni culturali, si potrebbe giungere a risultati diversi?

Invero, in dottrina si è di recente paventato che l'affidamento ad alcune regione di servizi a forte contenuto redistributivo (come l'istruzione e la sanità) potrebbe portare ad un indebolimento dei diritti di cittadinanza e generare ulteriori fenomeni di mobilità (Di Caro, Manzo, Monteduro, 2018, 163) ovvero mettere a rischio l'universalismo del SSN (Cartabellotta, 2018).

Ad ogni buon conto spetta al Parlamento la valutazione del merito politico e dell'eventuale contrasto con gli interessi nazionali delle intese negoziate dal Governo; e ci sembra, per converso, assai difficile che su questo tipo di decisione possa essere attivato un immediato controllo da parte della Corte costituzionale dal momento che le altre Regioni non riceverebbero un *vulnus* nell'esercizio delle proprie competenze e dunque non sarebbero titolate all'impugnazione.

Inoltre, poiché, come insegna la Corte costituzionale, il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni trova proprio nell'art. 5 Cost. il suo fondamento (vi vedano, in tal senso, le sentenze nn. 19 e 242 del 1997), occorre che le intese contengano espliciti riferimenti alle modalità collaborative e di raccordo istituzionale (anche con gli enti locali) con cui il trasferimento asimmetrico dovrà essere attuato e monitorato.

ii. Art. 117, comma 2, lett. m): livelli essenziali delle prestazioni

I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali rappresentano quella soglia minima di tutela che deve essere assicurata sull'intero territorio regionale, al di sopra della quale la differenziazione potrebbe (legittimamente) consentire il dispiegarsi di disomogeneità sui trattamenti assicurati nelle diverse Regioni.

Il limite qui non riguarda tanto il contenuto delle singole intese ma gli interventi successivi con i quali il Governo e il legislatore nazionale saranno chiamati a definire i LEP nelle materie regionalizzate nonché i successivi controlli sul rispetto delle prescrizioni date.

Peraltro, l'esempio della sanità regionalizzata dimostra che un conto è tutelare i livelli delle prestazioni dal punto di vista quantitativo, altro è assicurare eguali standard qualitativi del servizio offerto ai cittadini/utenti.

Art. 118: principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza

Riteniamo che i principi posti dall'art. 118 Cost. per il conferimento delle funzioni amministrative ai diversi livelli (dal più prossimo al cittadino al più distante) siano inderogabili e che, dunque, nelle intese debbano essere contemplati e direttamente attuati o quanto meno riportati (Cecchetti, 2002).

Il trasferimento di ulteriori funzioni amministrative alle Regioni non può e non deve modificare il ruolo di indirizzo, programmazione e coordinamento dell'ente regionale che non dovrebbe, se non per comprovate esigenze, assumere nuovi compiti di amministrazione attiva, i quali debbono essere allocati, con apposite deleghe, tra gli enti territoriali minori (Comuni, Province e Città metropolitane, Unioni di Comuni e Comunità montane, ove ancora esistenti).

Su questo punto si registra il tendenziale accordo anche delle associazioni rappresentative degli enti locali (ANCI e UPI) che, in un documento diffuso a luglio 2018⁵, invitano il legislatore statale ad accompagnare il processo di differenziazione con un ampliamento delle funzioni fondamentali degli enti locali.

⁵ Il documento, datato 5 luglio 2018 ed intitolato: "Il punto di vista delle autonomie locali sul regionalismo differenziato. Le prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione" è consultabile al sito www.upinet.it

Qualora i predetti trasferimenti asimmetrici siano cospicui la Regione potrebbe, nell'articolare le nuove funzioni, cogliere l'occasione per sperimentare nuovi modelli amministrativi (Mangiameli, 2017-a), anche coinvolgendo gli enti locali nei necessari piani di riordino territoriale e di rilancio del loro ruolo gestionale, finalizzati ad un'efficiente allocazione delle nuove competenze e delle relative risorse.⁶

Art. 120, comma 1, Cost.

Costituiscono un possibile limite alla devoluzione di ulteriori ambiti di competenza sia il divieto di adottare provvedimenti che si pongano di ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni sia il divieto posto a provvedimenti che limitino l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

Quest'ultimo divieto è stato specificato dalla giurisprudenza costituzionale che ha ritenuto illegittima la previsione della residenza nel territorio regionale come condizione, anche solo preferenziale (a partire da Corte cost. n. 158 del 1969, che ha dichiarato illegittima una norma che "escludendo la possibilità di valutazione del merito comparativo, concede un aprioristico titolo preferenziale ai soli residenti in sede regionale") per lo svolgimento di un impiego o professione.

Si pensi alla possibile regionalizzazione del personale della scuola (compreso il personale dell'Ufficio scolastico regionale e delle sue articolazioni a livello provinciale), richiesta dalla Regione Veneto dopo la stipulazione della pre-intesa (si v. il testo di proposta di legge delega inviata al Ministro per gli affari regionali): nel testo dell'intesa dovrebbe essere chiaramente espresso il principio che la Regione Veneto non potrà in nessun modo porre il criterio della residenza nel territorio regionale come requisito necessario o comunque premiante per l'accesso ai ruoli e dovrà consentire i trasferimenti di personale intraregionali in modo simile a quanto avviene nel sistema sanitario pubblico.

iii. Art. 120, comma 2, Cost.

⁶ In tale direzione si veda anche la risoluzione del Consiglio regionale della Lombardia (DCR X/1645) che, nel novembre del 2017, ha dato mandato al Presidente della Giunta regionale di negoziare l'intesa con il Governo nazionale per l'assunzione di nuove competenze ex art. 116, comma 3, Cost. L'ultimo paragrafo della risoluzione, dedicato ai "Rapporti con gli enti locali e definizione del sistema istituzionale interno", espressamente dispone che "*La Regione si impegna nell'ambito delle proprie competenze e in quelle delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie del secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), che possono essere attribuite con legge dello Stato, ad attivare un contestuale tavolo di concertazione con il Sistema degli Enti e delle Autonomie locali per definire un piano di riordino territoriale, secondo i principi della sussidiarietà verticale e orizzontale, per definire il livello territoriale ottimale per allocare le competenze*".

Seppure questa disposizione disciplina, come noto, l'utilizzo del potere sostitutivo in via amministrativa da parte degli organi statali rispetto ad inadempimenti o gravi violazioni da parte degli enti territoriali, tuttavia pare cogliere nel segno Mangiameli (2017-b) quando afferma che "il parametro dell'esercizio delle competenze asimmetriche e del conferimento delle relative risorse finanziarie risiede essenzialmente nell'art. 120, comma 2, Cost., lì dove la disposizione costituzionale richiede che sia mantenuta la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali".

Questa disposizione si salda, dunque, idealmente sia all'art. 5 Cost. sia all'art. 117, comma 2, lett. m), ricordando, qualora ce ne fosse ulteriore bisogno, che l'unità della Nazione non può dirsi realizzata se le differenze di sviluppo economico e di ricchezza tra le diverse Regioni si traducono nell'impossibilità di assicurare le medesime prestazioni sull'intero territorio nazionale.

** Professore Associato in Diritto costituzionale presso l'Università di Milano-Bicocca

Bibliografia

- A. Anzon (2009), *Problemi ed esperienze del regionalismo asimmetrico secondo l'art. 116 comma 3 della Costituzione italiana*, in Mastromarino-Castella Andreu (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano
- L. Antonini (2002), *Il regionalismo italiano nella prospettiva della differenziazione*, in *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano*, Milano, pp. 303 ss.
- E. Balboni - L. Brunetti (2011), *Il ruolo del CAL nell'applicazione dell'art. 116, ultimo comma, Cost., con particolare riferimento al caso della Lombardia*, in *Le Regioni*, 1/2011, p. 205 ss.
- G. Braga (2003), *La legge attributiva di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» alle Regioni*, in F. Modugno e P. Carnevale (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Vol. III. Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del Titolo V della II Parte della Costituzione*, Milano, pp. 99 ss.
- C. Buzzacchi (2003), *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano
- B. Caravita (2002), *Le "vecchie" Regioni speciali e le "nuove" forme di autonomia differenziata*, in Idem, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie tra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002 (cap. X).

- A. Cariola, F. Leotta (2006), *Art. 116*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. III, Torino, pp. 2195 ss.
- E. Carloni (2008), *Teoria e pratica della differenziazione: federalismo asimmetrico ed attuazione del Titolo V*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2008, pp. 76 ss.
- N. Cartabellotta, *Così il regionalismo differenziato mette a rischio l'universalismo del SSN*, in *Ilsole24ore.com* (28.9.2018)
- M. Cecchetti (2002), *La differenziazione delle forme e condizioni di autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2002, Torino 2003, p. 135 ss.
- O. Chessa (2017), *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna* n. 14/2017
- F. Cortese (2017), *La nuova stagione del regionalismo differenziato*, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 689 ss.
- P. Di Caro, M. Manzo, M.T. Monteduro, *L'attuazione del federalismo tra autonomia e solidarietà*, in *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2018*, a cura di G. Arachi, M. Baldini, Bologna, 2018, p. 159 ss.
- C. Esposito (1954), *La Costituzione italiana*.
- S. Mangiameli (2017-a), *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4/2017. P. 661 ss.
- S. Mangiameli (2017-b), *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, in *www.issirfa.it* (nov. 2017)
- L. Michelotti (2012), *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art. 116, terzo comma, Cost.?*, in *Le Regioni*, 1-2/2012, pp. 111 ss.
- A. Morelli (2018), *Art. 116*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, Bologna, p. 325 ss.
- A. Morrone (2007), *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, p. 139 ss.
- V. Nastasi (2018), *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in *www.forumcostituzionale.it*
- S. Neri, *I nodi interpretativi e le possibili soluzioni organizzative per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *dirittiregionali.it* fasc. n. 2/2018
- F. Palermo (2003), *Il regionalismo differenziato*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, pp. 55 ss.
- G. Piccirilli (2018), *Gli accordi preliminari per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, cost.* in *Diritti regionali-Rivista di diritto delle autonomie territoriali*

- G. Rivosecchi (2018), Art. 5, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, a cura di Clementi, Cuocolo, Rosa, Vigevani, Vol. I, Bologna.
- L. Ronchetti, *Unità e indivisibilità della Repubblica: la sovranità popolare e l'interdipendenza nel nome della Costituzione*, in www.dittifondamentali.it fasc. n. 1/2018
- S. Staiano (2017), *La Costituzione italiana: Articolo 5*, Bari
- R. Toniatti (2017), *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione del regionalismo italiano*, in *Le Regioni* n. 4/2017, p. 635 ss.
- L. Violini (2007), *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, 2/2007, pp. 200 ss.
- L. Violini (2008), *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116, comma 3, Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2008, pp. 87 ss.
- N. Zanon (2001), *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, p. 57 ss.