

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

15.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 13 GIUGNO 2019

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **CRISTIAN INVERNIZZI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i>	3	De Menech Roger (PD)	14
Audizione del Prof. Antonio Saitta, Professore di diritto costituzionale presso l'Università di Messina, del Prof. Gianfranco Viesti, Professore di economia applicata presso l'Università di Bari e della Prof.ssa Barbara Randazzo, Professoressa di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Milano, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione:		Errani Vasco (Misto-LEU)	15, 19
Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i> ..	3, 8, 11, 14, 17, 19, 21	Presutto Vincenzo (M5S)	16
		Randazzo Barbara, <i>professoressa di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Milano</i>	3, 19
		Saitta Antonio, <i>professore di diritto costituzionale presso l'Università di Messina</i> ...	8, 17
		Russo Paolo (FI)	14
		Viesti Gianfranco, <i>professore di economia applicata presso l'Università di Bari</i>	11, 17
		ALLEGATO: Documentazione prodotta dagli auditi	22

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
CRISTIAN INVERNIZZI

La seduta comincia alle 8.30.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-TV* della Camera dei deputati.

Audizione del Prof. Antonio Saitta, Professore di diritto costituzionale presso l'Università di Messina, del Prof. Gianfranco Viesti, Professore di economia applicata presso l'Università di Bari e della Prof.ssa Barbara Randazzo, Professoressa di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Milano, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del Regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, del professor Antonio Saitta, professore di diritto costituzionale presso l'Università di Messina, del professor Gianfranco Viesti, professore di economia applicata presso l'Università di Bari, e della professoressa Barbara Randazzo, professoressa di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Milano, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle in-

tese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

L'occasione è particolarmente significativa, in ragione del lavoro che la Commissione sta svolgendo in tema di attuazione dei principi di autonomia degli enti territoriali locali e del relativo regime finanziario e sui temi delle iniziative in atto relative all'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Nel ringraziarvi per la disponibilità dimostrata, cedo quindi la parola alla professoressa Randazzo per lo svolgimento della sua relazione.

BARBARA RANDAZZO, *professoressa di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Milano*. Grazie, presidente, dell'invito. Visti i tempi ristretti dell'incontro, colgo immediatamente l'occasione innanzitutto per inquadrare la problematica del regionalismo differenziato e poi cercherò di soffermarmi soltanto su alcuni aspetti che mi paiono quelli più critici, sorvolando, invece, su altri che pure avevo preparato, poiché i tempi probabilmente non consentono il necessario approfondimento.

Mi sembra essenziale, prima di affrontare il tema del regionalismo differenziato e, dunque, quale regionalismo differenziato, contestualizzarlo. Quando parliamo di regionalismo oggi dobbiamo fare i conti su cos'è oggi il regionalismo e dobbiamo anzitutto muovere dalla premessa che il modello binario evidentemente è un modello che, per quanto *ab origine* necessario per una serie di ragioni storiche e non solo, oggi probabilmente mostra i segni della sua vetustà e, quindi, naturalmente questo diventa un punto essenziale.

Procedo veramente per *flash*, tanto sono tutte cose ben note. Il secondo aspetto è la mancata attuazione della riforma costituzionale n. 3 del 2001 in via legislativa,

perché, come sappiamo, quella riforma, che fu una riforma veramente epocale, la più significativa della Costituzione, di fatto venne poi abbandonata dal legislatore, il quale di per sé ritornò a fare altro rispetto, invece, a un processo che avrebbe richiesto anni di attuazione. Ricordiamo quello che fu della legge la Loggia, una delle poche leggi di attuazione, che a sua volta rinviava. Ritorno su questo punto.

Questo ha determinato una sorta di riscrittura del Titolo V da parte della Corte costituzionale. Sulla giurisprudenza costituzionale distinguerei due fasi: la prima fase che rientra nel contenzioso costituzionale 2002-2007, che fu la fase in cui si mise in discussione soprattutto la problematica dell'attuazione della prima riforma, quella degli organi, degli statuti. Già lì la Corte costituzionale penalizzò molto questo aspetto. La seconda fase è quella del riaccostamento dovuto alla crisi del 2008, quando ci fu di fatto una ricentralizzazione del disegno.

Ricordiamo poi la riforma mancata del 2016, che pure interveniva fortemente sul tema, e, non ultima, la legge Delrio, che evidentemente è una legge fatta in attesa della riforma costituzionale, che ha fortemente compromesso il quadro delle relazioni soprattutto tra la regione e gli enti territoriali, ma che anche in questa partita svolge un ruolo non di poco conto.

Fatta questa premessa di contesto, un altro elemento fondamentale è chiarire quando si parla di regionalismo differenziato a che cosa si fa riferimento, perché molto spesso si confonde la specialità con il regionalismo differenziato. Su questo punto vorrei spendere una parola su un dibattito che mi pare determinato dal fatto che — a meno che anche l'Abruzzo abbia richiesto l'autonomia differenziata — siamo a quattordici su quindici regioni di diritto ordinario che hanno fatto istanza, formalizzata o meno, di autonomia differenziata. Allora il tema è: la realizzazione di questo disegno di regionalismo differenziato si avrà quando tutte le regioni avranno ottenuto l'autonomia differenziata? Questo è il modello? Questo è il primo punto.

Mi pare che in questo dibattito ci siano una serie di fraintendimenti. Il primo è sulla concezione del principio di eguaglianza, che sembra implicare sempre una completa uniformità in maniera assoluta, mentre sappiamo bene — e la giurisprudenza costituzionale ce lo insegna — che l'eguaglianza è un concetto relativo e, dunque, occorre distinguere dove va distinto. Un ennesimo fraintendimento è con riferimento al principio di solidarietà, che non deve essere messo in discussione in modo assoluto e non può essere messo in discussione, perché è un principio fondamentale recato dall'articolo 3, ma che non può essere letto senza la responsabilità che ne discende. Dunque: eguaglianza sempre relativa, solidarietà, responsabilità.

In questo quadro, è evidente che non si possono non porre delle condizioni per accedere a questo regionalismo differenziato e la condizione, determinata proprio dai contenuti dell'intesa, mi pare che sia quella della virtuosità, cosa che del resto la riforma del 2016, infatti, inseriva modificando il testo e richiedendo appunto la virtuosità dell'ente. Questo è necessario per la stretta correlazione che intercorre tra le ulteriori forme di autonomia, l'articolo 119 della Costituzione e il tema delle risorse. Se il tema delle risorse è cruciale, come sappiamo — poi ci tornerò — è evidente che la *conditio* della virtuosità non può essere elusa in alcun modo.

Un altro fraintendimento viene dal principio di unità e indivisibilità dell'articolo 5, perché certamente le esigenze unitarie debbono essere salvaguardate e qui non si deve minimamente parlare di secessionismo o di altro, che qui non ha nessun tipo di cittadinanza e non può avere un contorno costituzionale, ma ricordiamoci che l'articolo 5 è espressione di una novità assoluta per i padri costituenti: la valorizzazione del pluralismo istituzionale. Il pluralismo istituzionale è autonomia, non mero decentramento. Questo è un altro punto essenziale.

Oggi mi pare che il 116 ci consegni, almeno in questa fase di attuazione, la possibilità di realizzare un regionalismo a geometria variabile, in cui avremo lo sta-

tuto delle ordinarie e continueremo ad avere delle regioni ordinarie, perché non hanno raggiunto ancora — quando l'avranno raggiunto potranno accedervi — il secondo livello di regioni ad autonomia differenziata, e poi le regioni speciali. Sulle speciali ci sarebbe da fare un discorso a parte, ma evidentemente qui non abbiamo il tempo di farlo.

Certamente il dibattito che è in corso non può non farci riflettere sul fatto che qualcuno in realtà pensa che il 116, terzo comma, sia di per sé incostituzionale, ovvero ponga dubbi di costituzionalità. Dobbiamo dircelo. I parametri potrebbero essere tanti: per esempio il 3; il 5, letto nella chiave che vi dicevo, cioè unilaterale, soltanto unità; e poi, riprendendo osservazioni di Leopoldo Elia, problematiche sotto il profilo del 138, considerato che il 116, terzo comma, consentirebbe secondo questa impostazione di modificare il riparto di competenze *ex* articolo 117 della Costituzione.

Non entro ovviamente nel merito. Sarebbe interessante discutere di queste problematiche, ma evidentemente qui il dibattito politico prende il sopravvento rispetto ai profili squisitamente tecnici che, invece, ci sono affidati, almeno spero, in questo contesto.

Veniamo al processo in atto. Sarò veramente molto schematica sulle osservazioni. Non si può eludere anzitutto la problematica legata agli aspetti procedurali, che sono evidentemente essenziali, perché la procedura sicuramente implica anche garanzie di carattere sostanziale, in assenza di una legge di attuazione del 116, terzo comma.

Avevamo uno schema di disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri del 2007 (Governo Prodi), che in realtà è stato in parte seguito anche dal Governo Gentiloni e poi dall'attuale Governo, quantomeno nelle sue linee essenziali, prima per definire gli accordi preliminari e oggi per definire le bozze che sono state depositate nel febbraio 2019.

Certo è che, però, sono veramente elementi molto essenziali. L'unico punto di riferimento normativo è il ben noto articolo 1 della legge di stabilità, che però

chiarisce un aspetto essenziale, visto il dibattito alquanto confuso: l'iniziativa è un'iniziativa regionale. Si parla di obbligo quantomeno di avvio del procedimento, non ovviamente di obbligo di conclusione.

L'individuazione dei soggetti è abbastanza evidente. Per le regioni la definizione resta appannaggio degli Statuti, per lo Stato del Governo e del Ministro degli affari regionali. Per quanto concerne la modalità di negoziazione sarebbe interessante vedere in concreto come viene fatta questa istruttoria, ma certamente è trilaterale. Non coinvolge soltanto il Ministro per gli affari regionali e la sua struttura, ma anche i vari ministeri competenti e la parte regionale. Un ruolo fondamentale evidentemente è quello del Ministero dell'economia. Se c'è tempo, anche questo aspetto della modalità di negoziazione forse meriterebbe qualche approfondimento in più.

Dunque, è un ruolo solo degli esecutivi? Veniamo un po' al cuore di questa questione, vista la sede in cui ci troviamo a discutere. Evidentemente questo è un profilo problematico: non si può affidare tutto soltanto agli esecutivi, da un lato alla giunta e dall'altro allo Stato. È evidente che c'è la necessità di coinvolgere da un lato i consigli e gli enti territoriali minori, oltre ad altri soggetti, e dall'altro lato il Parlamento.

Non mi soffermo sul lato regionale, perché l'ho fatto per la regione Lombardia. Mi soffermo, invece, sul lato del necessario coinvolgimento del Parlamento. Lo faccio prima ancora di ragionare sul rapporto formale legge-intesa, sul quale tornerò in seguito. Mi pare che sia essenziale questo ruolo, da affidare a delle Commissioni parlamentari, che sono quelle già esistenti, senza doversi sempre inventare qualcosa di nuovo. Io vedo in questo disegno il ruolo fondamentale di questa Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale naturalmente, che deve essere valorizzato senza pensare a commissioni paritetiche, che non ho capito bene quali contorni avranno. Mi pare centrale il ruolo di questa Commissione, così come il ruolo della Commissione per le questioni regionali.

Naturalmente la cosa migliore — ma come sempre l'ottimo può essere nemico

del bene, quindi mi accontenterei della Commissione questioni regionali – sarebbe che questa Commissione fosse integrata con i rappresentanti regionali, come previsto del resto dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, anche questa inattuata.

Questo sarebbe il momento per rimettere in campo questo tipo di attuazione. Secondo me, uno dei problemi centrali di tutto il contenzioso costituzionale è stata proprio l'assenza di un raccordo politico nelle sedi proprie. Dove lo facciamo? In Conferenza Stato-regioni? Su questo dovremmo aprire un bel discorso, perché certamente adesso c'è tutta la polemica sul fatto che facciamo fare agli esecutivi questa attività di negoziazione e di raccordo, ma è così dal 2001 in poi. Da quando questa commissione non è stata istituita, è chiaro che tutti i raccordi si sono sempre giocati sul piano degli esecutivi e forse è il caso che, invece, si riporti in Parlamento un ruolo fondamentale come sede di raccordo e si rimettano un po' in discussione i confini tra il sistema delle conferenze e il ruolo dei Parlamenti.

Questo evidentemente è un discorso che sta alla base della valutazione in concreto del rapporto legge-intesa, che naturalmente è un altro discorso, ma che ha sullo sfondo questo problema. Il rapporto legge-intesa che cosa ci impone? Anche su questo tema molti sarebbero gli aspetti da approfondire, però procediamo anche in questo caso per *flash*, partendo dal problema dell'attribuzione. L'attribuzione delle ulteriori forme di autonomia non può che essere fatta dalla legge, perché questo dice il testo del 116. Non è l'intesa che attribuisce, ma è la legge, quindi ci deve essere una legge, questo è fuor di dubbio.

Il problema cruciale è il rapporto tra l'intesa e questa legge e su questo la dottrina si è scatenata nell'individuare tutte le possibili alternative. È un po' defaticante seguire l'evoluzione della dottrina. Certamente c'è chi dice che è una legge di mera esecuzione, quindi l'intesa definisce tutto e poi il Parlamento ratifica, in quella forma appunto della mera ratifica, il che vuol dire articolo 1, ratifica alla stregua dei trattati,

intesa allegata e nessun potere di emendamento del Parlamento. Mi pare veramente un po' troppo questa tesi. Chiaramente come sempre è una forzatura.

Altro è dire che c'è un metodo, che è quello della negoziazione, che deve essere salvaguardato e che evidentemente impone al Parlamento, nel momento in cui non dovesse essere d'accordo con uno o più oggetti specifici dell'intesa, una rinegoziazione sugli specifici punti. Anche questo ragionamento dell'emendabilità va condotto tenuto presente l'oggetto specifico del contendere, non in generale, perché discutere in generale spesso può diventare un ambito problematico e dare luogo a una pluralità di fraintendimenti.

Mi pare che il modello sia il modello delle intese *ex* articolo 8, terzo comma, quelle con le confessioni diverse dalla cattolica, *mutatis mutandis* naturalmente, non stiamo parlando dal punto di vista dei contenuti della stessa cosa. Fa benissimo chi distingue le confessioni religiose dalle regioni, è fuor di dubbio che non stiamo parlando della stessa cosa. Le confessioni religiose non sono enti territoriali, su questo siamo tutti d'accordo. Una cosa è dire che sono soggetti diversi, altro è dire che la procedura e le problematiche che nel tempo si sono poste per dare attuazione, sono risultate enormi... Ricordiamo che per arrivare alle intese del 1984 di cammino se ne è dovuto fare, non solo politico, ma anche con riferimento alle procedure. Quello può essere un buon modello.

Il modello alternativo della legge delega è un modello molto problematico, perché scardina l'assetto costituzionale del 116, terzo comma. Infatti, se l'attribuzione deve essere fatta dalla legge, è chiaro che non posso con la legge limitarmi a porre dei principi e far fare l'attribuzione ad altro atto.

Nelle intese o nelle interpretazioni delle intese – questo non lo so – pare esserci una confusione tra due piani: quello dell'attribuzione e quello, invece, del trasferimento delle funzioni. Un conto è l'attribuzione, che – ripeto – non può che essere in legge, un conto è il trasferimento. Il trasferimento (articolo 4) può essere fatto

anche con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Non vedo nelle intese il rischio che l'attribuzione venga fatta nel decreto del Presidente del Consiglio. A oggi il testo mi dice che io ho delle disposizioni generali (il primo titolo) e sto aspettando di leggere il titolo secondo, in cui ci sarà la parte speciale con le declinazioni. Non mi aspetto che la bozza d'intesa si concluda con la parte generale e che, invece, come qualcuno pure ha sostenuto, venga poi rinviata ai decreti del Presidente del Consiglio l'individuazione e l'attribuzione delle funzioni. Tuttavia, devo dire che dal punto di vista formale è improprio il titolo dell'articolo 4 che parla di competenze attribuite, mentre qui il problema è quello del trasferimento, quindi anche dal punto di vista terminologico forse si potrebbe fare qualche pulizia.

Vorrei spendere qualche parola sul tema della durata, che è venuta meno. Mi pare evidente che ci debbano essere dei meccanismi di verifica, da meglio ponderare, rispetto alla tempistica e ai soggetti preposti a questa verifica.

Faccio un'osservazione molto rapida sul tema dell'articolo 2, ovvero dell'individuazione delle materie. A me pare che a oggi tutto il dibattito sia veramente prematuro, perché non sappiamo in realtà di quali tipi di autonomia si tratta. Infatti, come sappiamo bene, istruzione, lavoro eccetera sono titoli di materia; ciò che conta, invece, è il contenuto, che si definisce attraverso l'indicazione di che cosa mettiamo dentro. Anche su questo c'è il ruolo del Parlamento. Perché il Parlamento non ha mai definito le materie del 117? Potrebbe essere questa l'occasione in cui il Parlamento, almeno sulle materie oggetto di discussione, definisca il perimetro delle materie in generale, così da agevolare il processo di differenziazione?

Vengo ora al tema delle funzioni e delle risorse finanziarie. Non entro nel dettaglio, perché altrimenti sarebbe problematico. Mi pare che comunque per il momento il testo non ponga problemi di carattere generale, finché non saranno declinate una serie di altre questioni. Credo che sotto questo profilo il ruolo della Commissione parlamen-

tare di attuazione del federalismo debba essere centrale. Non condivido, invece, il fatto che la determinazione delle risorse possa essere fatta da questa Commissione paritetica *ad hoc*. Può fare proposte eventualmente, ma certamente la determinazione non può esaurirsi nella Commissione paritetica.

Un altro elemento problematico, infine, è l'articolo 7 dell'intesa sui rapporti tra legislazione statale e regionale. Mi pare che possa diventare foriero dell'accrescimento di ulteriore contenzioso costituzionale il rimettere alla sola legge regionale la definizione delle disposizioni statali delle quali cessa l'efficacia a seguito dell'entrata in vigore della legge di attuazione del 113. Sulla decorrenza non c'è nessun problema, ma sull'individuazione delle disposizioni statali forse bisogna fare una riflessione ulteriore.

Concludo. Mi pare che oggi, al di là delle questioni tecniche... Infatti, noi siamo bravi a istruire tecnicamente qualunque soluzione, sempre nel rispetto del quadro costituzionale, perché dentro quel quadro ci stiamo muovendo e ripeto che il secessionismo non ha nessun tipo di cittadinanza nel ragionamento che si sta conducendo qui.

Il regionalismo differenziato impone che la politica ci faccia sentire la sua voce, in primo luogo che prenda atto della crisi dell'attuale regionalismo, determinata dalle cause che ho esposto nella parte introduttiva di contesto, e in secondo luogo che ci faccia comprendere quali determinazioni ha sul regionalismo. Ci crede? Non ci crede? Quel disegno costituzionale che valorizzava il pluralismo istituzionale è un disegno sul quale si vuole ancora investire e a cui si vuole dare slancio? Se è così — e lo chiedo a voi, non posso essere io a indicarvi la direzione — se ancora si ritiene che il pluralismo istituzionale sia fondamentale per questo Paese, per le sue dinamiche interne e nei suoi rapporti con l'Europa, se questa è la determinazione, allora mi pare che il passaggio di maturità che deve essere fatto nelle diverse stagioni del regionalismo oggi sia quello di dire: regionalismo sì, ma non senza se e senza ma, un regionalismo

che appunto coniughi le esigenze di differenziazione e di solidarietà sicuramente, ma anche di responsabilità. Questo mi pare che sia essenziale. I termini che debbono essere tenuti sempre in relazione, secondo me, sono responsabilità e competenza, dove il termine competenza è da intendersi in vari modi, e solidarietà e responsabilità.

PRESIDENTE. Grazie, professoressa. Ovviamente qualunque contributo scritto, anche successivo all'audizione, sarà ben accetto dalla Commissione.

Do la parola al professor Saitta per lo svolgimento della sua relazione.

ANTONIO SAITTA, professore di diritto costituzionale presso l'Università di Messina. Grazie, presidente. Buongiorno a tutti. Anch'io ringrazio lei e la Commissione per l'invito.

Partirò proprio dalle parole finali della collega Randazzo, cioè dalla crisi del regionalismo, che è un fatto conclamato da sempre nelle vicende del nostro autonomismo.

Stiamo discutendo di un processo, quello del regionalismo differenziato, di fondamentale importanza, perché può servire appunto a superare la crisi endemica del regionalismo italiano e, quindi, può essere un'occasione preziosa per rilanciare la ragione profonda dell'istituzione delle regioni, che era quella di mitigare le differenze economiche e sociali del Paese. Di contro, se affrontato in termini disallineati con la funzione delle ragioni profonde originarie che sono nella stessa storia della nascita della Repubblica e, se vogliamo, anche delle vicende unitarie, può, invece, diventare occasione per acuire le differenze del Paese, che peraltro negli ultimi anni già hanno registrato una forte divaricazione.

Il dibattito che si sta affrontando soffre notevolmente per una scarsità di informazioni e di documenti messi a disposizione, non solo dell'opinione pubblica, ma anche dello stesso legislatore.

Questo non trae, secondo me, piena giustificazione dalla scelta — su questo forse non sono del tutto d'accordo — del riferimento che fu fatto con le pre-intese del

febbraio 2018 all'applicazione dell'articolo 8 della nostra Costituzione, cioè mutuare il procedimento per l'approvazione delle intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica.

Infatti, qui noi stiamo discutendo dei rapporti con dei soggetti che non sono originari, anzi non sono neanche interni nel caso delle confessioni religiose. Non sono enti originari e sono enti esterni allo Stato, mentre qui invece stiamo discutendo dei rapporti con le regioni, che sono enti di autonomia interni allo Stato stesso, per i quali il principio della negoziazione è insito proprio in quanto previsto nell'articolo 116 della nostra Costituzione. Su questo tornerò.

Veniamo al ruolo del Parlamento. Io credo che il Parlamento non possa essere tenuto nella condizione di mero controllore o promotore finale delle intese, senza avere nessuna possibilità di incidere sulle scelte contenutistiche, anche perché il disegno che sta venendo fuori sia dalle pre-intese del 2018 sia dalla bozza che è conosciuta di febbraio 2019 sostanzialmente esclude il Parlamento sia *ex ante* sia *ex post*. Infatti, *ex ante* tutta la fase della negoziazione e della determinazione delle intese, giungendo in Parlamento in termini sostanzialmente di inemendabilità, è gestita dagli esecutivi regionali e dal Governo. Nella fase successiva tutti i provvedimenti concretamente attuativi dovrebbero avere, in base a quello che si legge, la forma del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e questo appunto esclude ogni possibilità di incidere sui contenuti. Peraltro, la forma del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri pone altre criticità, che adesso vedremo.

Anche un'eventuale ipotesi di richiedere un parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali rischia di riservare al Parlamento un ruolo puramente consultivo e non, invece, pienamente rappresentativo della comunità nazionale. Peraltro, teniamo presente che il rapporto bilaterale tra Stato e regioni in questo caso è un rapporto inadeguato, perché in realtà sono scelte che vanno a incidere sulla forma di Stato e sull'intera configurazione del

regionalismo, quindi è inevitabile che siano prese in considerazione degli interessi generali del Paese e anche degli interessi delle altre regioni. Infatti, soprattutto per quanto riguarda gli aspetti finanziari, ma non soltanto, le scelte che vengono fatte in tema di assegnazione di risorse inevitabilmente hanno delle refluenze per quanto riguarda tutto il resto del Paese.

Io credo che forse, per rivitalizzare e per dare il giusto ruolo al Parlamento in questo fondamentale processo, si potrebbe recuperare un'esperienza che, per dire la verità, fu a suo tempo criticata dalla dottrina (ad esempio da Martinez), che fu quella seguita nei primi anni 1970 in occasione dell'approvazione degli statuti regionali.

Prima della riforma del 1999 l'articolo 123 della Costituzione assegnava alla legge dello Stato il compito di approvare gli statuti delle regioni ordinarie. Anche in quel caso la lettura della norma costituzionale sembrava dare al Parlamento un ruolo di controllore finale di statuti che venivano predisposti dai consigli regionali e che il Parlamento avrebbe potuto soltanto approvare o respingere in blocco. La prassi, invece, fu diversa, perché proprio in sede di commissione il Parlamento allora instaurò un vero e proprio confronto tra il Governo e le singole regioni e quest'ultime, per non andare incontro a possibili bocciature dei loro statuti, ritennero di modificare i contenuti degli statuti stessi.

Ripeto che la dottrina al tempo criticò questa prassi come una forma di limitazione dell'autonomia regionale, ma in realtà a me pare che sia un'esperienza che potrebbe essere recuperata, perché nel caso del 116 la forma della trattativa è insita nello stesso disegno costituzionale. Mentre nel caso dell'approvazione degli statuti era la prima e primigenia manifestazione dell'autonomia regionale, qui si tratta, invece, di stabilire i rapporti e i contenuti dei rapporti fra le singole regioni e lo Stato. Pertanto, un confronto trilaterale aperto tra governo, regioni e Parlamento in sede di commissione, secondo me, potrebbe essere un'esperienza, non solo utile per ridare l'assoluta centralità che secondo me il Par-

lamento deve avere quale luogo di rappresentanza degli interessi generali del Paese, ma anche per arricchire il contenuto delle intese e della successiva legge di una valutazione complessiva e generale.

Poc'anzi parlavo della forma del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per dare concreto contenuto e sostanza alle intese. È una scelta estremamente problematica questo tipo di atto, perché il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri esclude totalmente il Parlamento, ma esclude anche i controlli da parte del Presidente della Repubblica, in quanto tale decreto non passa per la firma del Presidente della Repubblica e successivamente della Corte costituzionale. Infatti, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri non è neanche atto che può andare incontro al giudizio di legittimità costituzionale, se non nell'ipotesi, abbastanza teorica, del conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato.

Di conseguenza, sostanzialmente noi avremmo un processo di trasferimento di competenze, risorse e beni strumentali che bypassa tutta la filiera dei controlli costituzionali e che viene gestito dal Governo e dalle regioni, anzi neanche dal Governo, perché, per come sono configurati i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, dovrebbero essere provvedimenti interministeriali, che non vanno neanche in Consiglio dei ministri, ma sono affidati al Presidente del Consiglio dei ministri e ai singoli ministri che sono di volta in volta interessati.

Questa mi pare una procedura fortemente lesiva, non solo della visione generale dell'interesse nazionale, ma anche delle attribuzioni dei singoli poteri dello Stato, che, peraltro, andrebbe rimeditata alla luce di una lettura sistematica della Costituzione.

Faccio solo una battuta per quanto riguarda gli elenchi delle materie, che poi vanno riempiti di contenuti. Francamente, almeno da quello che abbiamo letto nelle bozze di accordo di febbraio, ci sono molti dubbi di opportunità e altre volte di vera e propria legittimità costituzionale. Penso alla produzione, al trasporto e alla distribuzione nazionale dell'energia, che saranno

assegnati alle singole regioni. Penso alle grandi reti nazionali di trasporto e di navigazione. Mi domando se l'Autostrada del sole o una linea ad alta velocità possano essere realizzate con un frazionamento di competenze da parte di singole regioni. Penso ai porti e agli aeroporti civili, all'ordinamento della comunicazione, alle professioni. Se una regione disciplina una determinata attività professionale, mi domando come, anche in base al principio della libera circolazione, non solo europeo ma anche nazionale, la disciplina dettata da una regione su una professione possa poi essere applicata nelle altre diciannove. Gli esempi potrebbero continuare.

Sul piano amministrativo c'è un altro elemento di fortissima criticità: mi pare ribaltato il principio di sussidiarietà verticale (quello orizzontale è totalmente non menzionato) per quanto riguarda il trasferimento delle funzioni amministrative. Voi sapete che secondo l'articolo 118 le funzioni di competenza delle regioni sono attribuite ai comuni, alle province e alle città metropolitane in base al principio di sussidiarietà. Le bozze che sono note, invece, prevedono che per le materie oggetto di trasferimento di competenza le competenze amministrative sarebbero tutte regionali e poi le regioni potrebbero, con una propria legge, trasferirle ai comuni. Pertanto, noi avremmo per la generalità delle competenze delle regioni potestà amministrativa dei comuni; per le nuove materie, invece, avremmo un neocentralismo regionale e poi eventualmente le regioni (ma è di là da venire) potrebbero a loro volta trasferire. I conflitti di competenza, con tutto quello che ne deriva in termini di disorganizzazione e di lungaggini amministrative, sono sotto gli occhi di tutti.

C'è poi il problema della durata delle intese. Il 116 non vi fa riferimento. Le bozze del febbraio 2018 prevedevano una durata decennale, sparita invece nelle bozze successive. In generale io vedo un grande problema di coordinamento fra le due bozze, perché non si capisce esattamente che fine fanno quelle del 2018 in riferimento a quelle successive ed è un problema non da poco.

Io non credo, però, che dalla lettura sistematica della Costituzione il regionalismo differenziato del 116 possa essere un trasferimento *sine die*, perché, se fosse un trasferimento *sine die* — lasciamo stare se poi dovesse riguardare tutte le quindici regioni, perché è partita, com'era prevedibile, una corsa alla differenziazione da parte praticamente di tutte le regioni — noi realizzeremmo in sostanza una sorta di ulteriore specialità, il che è possibile, al netto che la specialità nasce da ragioni storiche ben individuate.

Se si vuole creare un regime speciale di autonomia permanente e a sistema di alcune regioni, lo si può benissimo fare, ma lo si deve fare seguendo la procedura della specialità, cioè uno statuto approvato con legge costituzionale, ammesso che ve ne siano le condizioni.

Perché dico questo? Perché, se così non fosse, per le tre regioni delle quali stiamo discutendo noi avremmo uno statuto di autonomia più favorevole rispetto a quello delle regioni speciali. Infatti, mentre per le cinque regioni speciali la loro autonomia deriva da un atto unilaterale dello Stato, una legge costituzionale che può essere discussa ed emendata in Parlamento, come è naturale che sia, da parte dei rappresentanti di tutto il Paese, per quanto riguarda le tre regioni la loro speciale — fatemelo dire — autonomia sarebbe frutto di una negoziazione. Pertanto, le tre regioni, come si sta registrando, avrebbero una maggiore forza rispetto a tutte le altre.

Non entro nel merito delle considerazioni relative al trasferimento delle risorse. Sono state fatte numerose osservazioni. Ho letto, ad esempio, quelle della SVIMEZ (Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno), che mi sembrano condivisibili, così come quelle sull'uso improprio che si fa del concetto di residuo fiscale in alcuni dibattiti.

C'è, però, certamente il tema solidaristico. C'è un punto che mi fa sorgere particolari perplessità, cioè la previsione che in nessun caso le tre regioni interessate potrebbero ottenere fondi, per soddisfare i fabbisogni *standard*, in misura inferiore al valore medio *pro capite*. Pertanto, per le tre

regioni si andrebbe dal valore medio in su. Ciò significa che si istituzionalizza che per altre dodici regioni è possibile avere dal valore medio in giù, perché, se i saldi devono essere quelli, noi avremmo l'istituzionalizzazione della possibilità che alcune regioni godano di trasferimenti inferiori alla media nazionale. Credo che questo sia un principio difficilmente compatibile con il principio di solidarietà *ex* articolo 2.

Concludendo, io credo che la lettura complessiva della Costituzione, in particolare del 117, secondo comma, lettera *m*), e del 120, secondo comma, che è poco citato in questo dibattito, imponga di procedere all'attuazione dell'articolo 116, che è tutt'altro che incostituzionale, solo dopo aver individuato i LEP (livelli essenziali delle prestazioni). Infatti, solo dopo aver individuato uno standard minimo che deve essere garantito su tutto il territorio nazionale è possibile ed è giusto differenziare singole regioni per valorizzare i loro virtuosismi, le loro specificità e le vocazioni territoriali. Ciò è possibile — lo ripeto — solo dopo aver individuato qual è lo standard da riconoscere su tutto il territorio nazionale, per evitare che il regionalismo si ribalti nel suo contrario, cioè da strumento per realizzare l'eguaglianza fra tutti i territori a strumento per enfatizzare le differenze storiche che vi sono sempre state.

Peraltro, individuare prioritariamente i LEP prima di mettere mano ai contenuti del regionalismo differenziato è anche il modo per valorizzare appieno il ruolo del Parlamento, perché i LEP devono essere individuati con legge del Parlamento, come tutti sapete, e così il Parlamento diventa, come è naturale, come è doveroso, come è costituzionale che sia, il protagonista di questo fondamentale processo che, invece, oggi ha visto la regia esclusiva del Governo.

PRESIDENTE. Grazie, professore.

Do la parola al professor Viesti per lo svolgimento della sua relazione.

GIANFRANCO VIESTI, *professore di economia applicata presso l'Università di Bari*. Buongiorno, grazie dell'invito e grazie per il lavoro che state facendo, perché il pro-

cesso di attuazione del 116 richiede un'attenzione straordinaria.

Le esperienze di regionalismo differenziato sono poco frequenti nel quadro internazionale. Nella maggior parte dei casi mirano a garantire condizioni di particolare favore per territori meno sviluppati o con caratteristiche geografiche molto singolari.

L'esperienza spagnola, con la concessione di particolare autonomia e condizioni finanziarie favorevoli per i Paesi Baschi, che sono più ricchi della media spagnola, è stata ed è foriera di gravissima instabilità in quel Paese e ha contribuito in misura significativa alle crisi delle relazioni con la Catalogna.

La lunga esperienza italiana con le quattro regioni a statuto speciale e le due province autonome, che sono oggi i territori più ricchi del Paese, mostra rilevanti profili di criticità. Ad esempio, tra il Trentino-Alto Adige, il Friuli e il confinante Veneto vi sono sperequazioni — pensate che la spesa pubblica per studente in Trentino è del 70 per cento superiore a quella del Veneto — che sono alla base di tensioni, come vediamo dai referendum comunali.

Inoltre, come sappiamo, l'Italia è caratterizzata da profondi e crescenti divari territoriali e la crisi economica sta comportando una significativa riduzione del finanziamento di fondamentali servizi pubblici.

Alla luce di questo, le richieste di attuazione avanzate da Veneto, Lombardia ed Emilia presentano profili di criticità, che attengono a tre grandi questioni: il merito delle richieste, i meccanismi di finanziamento e i processi decisionali.

Gli ambiti potenzialmente coperti dalle intese sono straordinariamente vasti. Essi sono in grado di modificare le concrete modalità di funzionamento del settore pubblico e di erogazione dei fondamentali servizi pubblici in Italia. Perché quelle competenze a quelle regioni? In tutte e tre le bozze Stefani — gli articoli sul sito del dipartimento — si sostiene che l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia corrisponde a specificità proprie della regione. Tale testo è identico per

le tre regioni e prelude, all'articolo 2, a un'estesissima elencazione di materie, che sono largamente sovrapposte.

Queste specificità sono le stesse per le tre regioni, ma dato che detto schema sarà quello adottato per ogni altra regione, viene da chiedersi se tali specificità non si possano ritrovare anche nelle altre dodici regioni a Statuto ordinario. Se l'attribuzione delle ulteriori forme di autonomia può riguardare tutte le regioni in tutti gli ambiti, perché sono tutte specifiche allo stesso modo, non stiamo assistendo a una surrettizia riforma dell'articolo 117?

Seconda domanda preliminare: perché è preferibile che tali competenze siano esercitate dalle Amministrazioni regionali piuttosto che da quelle statali? È comprensibile che gli amministratori regionali lo preferiscono, perché così aumenta il loro potere e la capacità di intermediare risorse pubbliche, ma una così estesa allocazione di poteri regionali non rischia di comprimere quelli di città, enti locali, autonomie funzionali? E soprattutto, quali vantaggi porta ai cittadini e alle imprese? Nei voluminosi dossier regionali vi sono argomentazioni molto generiche a tale riguardo, eppure il tema è decisivo.

Vi riporto un esempio. Tutte le federazioni nazionali degli ordini delle professioni sanitarie e sociali hanno chiesto al Governo di elaborare un'analisi rischibenefici delle proposte di autonomia differenziata presentata dalle regioni, al fine di misurare l'impatto di tali riforme sulla finanza pubblica, sulla mobilità interregionale dei pazienti, sul ruolo di garante dei LEA, sui diritti dei pazienti e sull'equità dell'assistenza. I professionisti italiani della sanità sono preoccupati per i possibili impatti sulla tutela della salute, e i loro appaiono interrogativi che meritano risposte precise prima di decisioni irreversibili, interrogativi che sono riproponibili per molte altre materie, a cominciare dall'ambiente.

Infatti, le richieste sono straordinariamente estese. La regione Lombardia ha chiesto il trasferimento di 131 competenze legislative e amministrative. La sola elencazione di dettaglio degli ambiti coperti dalle richieste necessiterebbe molte decine

di minuti. Basti ricordare che toccano le attività produttive e le politiche per le imprese, il diritto allo studio universitario, le zone franche, la formazione specialistica in sanità, la definizione dei farmaci, lo stesso modello di Servizio sanitario con i fondi integrativi regionali, le normative ambientali sui rifiuti, la tutela del lavoro, la previdenza complementare, le energie rinnovabili, la ricerca scientifica, il governo del territorio, delle acque e del paesaggio, le politiche dei beni culturali e dello spettacolo e la protezione civile.

Vanno segnalate almeno, in particolare, le richieste delle regioni Lombardia e Veneto di trasferire al demanio regionale alcune reti infrastrutturali. A parte gli effetti che questo potrebbe provocare sull'efficienza e sul funzionamento delle reti, è lecito chiedersi in base a quale criterio di equità la collettività nazionale dovrebbe far dono di parte del suo patrimonio, realizzato attraverso il contributo fiscale di tutti gli italiani, alle collettività regionali più ricche del Paese. Inoltre, vanno segnalati gli estesi poteri di veto che acquisirebbero le Amministrazioni regionali sulla realizzazione di infrastrutture.

Un discorso a parte merita la scuola. Le regioni Veneto e Lombardia (non l'Emilia) chiedono di regionalizzare la principale infrastruttura immateriale del nostro Paese, chiedono competenze sulle norme generali sull'istruzione, il passaggio immediato dei dirigenti scolastici alle dipendenze della regione, canali e criteri differenti di reclutamento e condizioni normative ed economiche diverse per gli insegnanti, piena libertà nel riconoscimento e nel finanziamento delle scuole paritarie. Comunque la si pensi, si tratterebbe di una scelta storica di straordinario momento per il nostro Paese, con effetti che si percepirebbero per decenni, contro la quale sono, ad esempio, unitariamente schierate tutte le organizzazioni sindacali, anche delle regioni richiedenti.

Nell'analisi del possibile impatto di questo trasferimento bisogna tener conto che, se talune competenze saranno concesse alle prime tre regioni, sarà molto difficile che le altre non le richiedano e che non vengano

loro concesse. È difficile capire che scenario si potrà realizzare. Un esempio ci viene dalle richieste della regione Liguria, che fanno esplicito riferimento alla possibilità di determinare le tariffe autostradali e i tributi portuali, con ricadute incognite sui costi di utilizzo del porto di Genova per il sistema delle imprese, in particolare del Nordovest.

Nell'insieme, si potrebbe configurare un assetto del Paese con due province autonome, quattro regioni a Statuto speciale e altre ad autonomia differenziata, ma con ambiti differenti e con poteri e competenze centrali ritagliate ai margini. In un quadro del genere, che non si ritrova in nessun Paese del mondo, la realizzazione delle politiche pubbliche, la tutela dei diritti di cittadinanza, l'unità delle condizioni operative per le imprese potrebbero diventare problematici.

Sulle questioni finanziarie non si può non ricordare che le regioni Lombardia e Veneto (non l'Emilia) hanno mirato ad ottenere competenze e risorse pubbliche molto maggiori rispetto a quelle oggi impiegate dalle Amministrazioni centrali sul loro territorio e che nella bozza Bressa, all'articolo 4, era stabilito che i fabbisogni standard fossero parametrati in relazione al gettito dei tributi maturati sul territorio, una formulazione che statuirebbe che i cittadini che vivono nelle regioni caratterizzate da maggior reddito hanno, per questo motivo, diritto a un maggiore finanziamento dei servizi.

Tutto ciò suggerisce grandissima attenzione alle possibili ricadute finanziaria e sperequativa delle richieste regionali. Nelle bozze Stefani, pur non apparendo questi principi, compaiono diverse norme che possono condurre ad esiti simili, per quanto l'impatto finale — come ha detto anche il Ministro Tria — del processo rimanga largamente imprevedibile. Colpisce, da questo punto di vista, l'assenza di riferimenti alle disposizioni della legge n. 42. Colpisce che, in riferimento ai fabbisogni standard, vi sia solo un generico accenno ai LEP. La determinazione dei LEP non può che precedere quella dei fabbisogni standard, dato che le fonti di finanziamento attribuite alle re-

gioni devono consentire l'integrale finanziamento dei LEP. La loro mancata fissazione può essere foriera di iniquità e contrasti. Garantire risorse certe ad alcune regioni prima di fissare regole valide per tutti può portare a contrasti nella stessa determinazione dei LEP, che sarà interesse egoistico delle collettività più ricche tenere al livello più basso possibile.

La definizione dei fabbisogni standard, comunque, non è esercizio semplice tecnicamente e politicamente, dato che essa — come ha detto il presidente Arachi, anche recentemente qui — si sostanzia nell'individuazione di chiavi di riparto territoriali di risorse date. Alla luce di questo, la previsione contenuta all'articolo 5.1.b delle bozze Stefani, cui si faceva cenno ora, per cui l'ammontare delle risorse assegnate, qualora non siano stati adottati i fabbisogni standard, non può essere inferiore al valore medio nazionale, è assai pericolosa. Essa determina una garanzia per alcune regioni, ma non per altre e può portare egoisticamente ad ostacolare la determinazione dei fabbisogni standard, potendo contare su una garanzia di risorse molto maggiori.

Il valore medio *pro capite*, infatti, è ben lungi dal rappresentare un criterio di equità. Non ho tempo per argomentare, ma nel testo che consegno alla Commissione vi è l'analisi di quello che questo comporterebbe nel settore della scuola, dove potrebbe determinare un trasferimento cospicuo di risorse alle tre regioni che hanno una spesa media *pro capite* inferiore, ma senza considerare che la spesa media per studente è assai diversa, senza considerare che in alcune regioni, per esempio la Calabria, la dimensione media delle classi è più piccola, quindi sono più costose perché i bambini vanno a scuola nei paesi di montagna, e senza considerare l'anzianità del personale.

Ancora, l'articolo che disciplina la dinamica del gettito dei tributi compartecipati, che se superiore alla media nazionale viene attribuito alla regione, ma non viceversa. Infine, l'articolo 6 — molto importante — sul fabbisogno per investimenti pubblici, un articolo di difficile comprensione nella sua attuale formulazione, ma

che rischia di determinare una riallocazione di risorse da attingersi da fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale del Paese a favore delle regioni richiedenti, che è opposta rispetto alle previsioni dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione.

Le tre regioni rappresentano il 40 per cento del PIL italiano. Garantire loro prelievi partecipazioni al gettito di ampia dimensione può ridurre significativamente le risorse disponibili per il Ministero dell'economia per far fronte al debito pubblico italiano, che rimarrebbe a carico di tutti i contribuenti, e potrebbe porre tali risorse al riparo da programmi nazionali di revisione della spesa o da manovre di bilancio di emergenza, per cui si dovesse rendere necessario un forte taglio di spesa, o da decisioni politiche come conseguenza di interventi di sensibile riduzione delle aliquote. In sostanza, l'effetto combinato delle autonomie regionali differenziate e della *flat tax*, per stare al dibattito attuale italiano, potrebbe essere assai asimmetrico tra gli italiani.

Comunque la si pensi nel merito, si tratta di decisioni che potrebbero avere un'influenza assai rilevante sul futuro del Paese. Tale rilevanza suggerisce un processo deliberativo assai attento da parte del Parlamento, di cui tutti i cittadini siano il più possibile informati, e un esame puntuale delle bozze delle intese da parte del Parlamento con potestà di emendarle. Per esempio, per alcune delle tante richieste di carattere amministrativo, se ritenute opportune, si può procedere con legge ordinaria per le sole regioni richiedenti o per tutte le altre.

Per materie, invece, di grandissima importanza, dopo 158 anni vogliamo porre fine alla scuola pubblica nazionale italiana? Non può che essere il Parlamento a deciderlo. Il rischio principale è che le intese possano limitarsi alla mera elencazione delle materie, essendo il testo delegificato rinviato ad atti successivi elaborati in sede di Commissione paritetica e poi adottati con DPCM, come si diceva.

Il punto è che, una volta avviato il processo, è difficile prevederne l'evolu-

zione. Può costituire un salto nel buio per il nostro Paese. Appare, quindi, indispensabile che Governo e Parlamento ne conservino il pieno controllo, anche attraverso apposite clausole nelle intese che facciano salve le possibilità di rivederle. A quasi cinquant'anni dall'avvio del regionalismo, è certamente opportuno che il Paese tutto e il Parlamento in particolare si interrogino sul suo stato e sulle sue prospettive, alla luce dell'indispensabile necessità di assicurare efficienza e responsabilità nell'azione pubblica ed equità per i cittadini. Può essere, però, dubbio che tale processo possa partire dalla concessione di ulteriori differenziazioni e norme speciali e non, invece, da un ordinato processo di revisione. Il rischio è quello di rendere meno efficiente, più iniquo e frammentato il quadro nazionale e complessivamente più debole l'intero Paese.

PRESIDENTE. Grazie.

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

PAOLO RUSSO. Vorrei che mi aiutaste a capire meglio. La procedura seguita sinora riguarda l'approvazione di pre-intese nel 2018. Questa figura istituzionale della pre-intesa come si colloca nell'ambito del processo ordinario di regionalismo? Soprattutto, come si colloca alla luce della lettura costituzionale di questo aspetto?

ROGER DE MENECH. Ringrazio gli auditi. Mi scuso per il ritardo, ma eravamo impegnati anche in altre Commissioni alla Camera.

Due considerazioni. La prima riguarda la procedura. In questi mesi, se c'è un aspetto positivo, dal punto di vista del dibattito parlamentare rispetto alla capacità del Parlamento, vista la portata di una modifica e di un cambiamento sostanziale dell'assetto funzionale del Paese, un passo avanti lo avevamo compiuto. Per voce di esponenti importanti del Governo, dei presidenti di Camera e di Senato, la capacità di portare un documento su cui il Parlamento possa esprimere non soltanto un

parere positivo o negativo, ma anche una capacità di emendare e di migliorare i testi mi pare una cosa abbastanza assodata.

Questo si innesca sulla procedura che, di fatto, storicamente è sempre stata eseguita rispetto alle regioni a Statuto autonomo. Le revisioni. Esempio dell'ultima legislatura: la revisione dello Statuto del Friuli ha seguito esattamente questo doppio binario. È arrivata in Parlamento con un preaccordo tra il Governo e la regione; il Parlamento, tra l'altro, l'ha modificata; poi è ritornata in Consiglio regionale, per poi ritornare in accordo. Dobbiamo mettercelo in testa, e lo dico per chi ha dentro di sé veramente uno spirito federalista e cerca di mettere al centro non tanto la procedura o il metodo, quanto il risultato finale. Arrivo all'ultima relazione. Sono state citate le regioni autonome come caso di sperequazione. Io provengo da una di quelle realtà che è incastrata tra il Trentino Alto Adige e il Friuli, però io le capovolgo e mi metto dalla parte dei cittadini. Per quanto riguarda le politiche sviluppate in Trentino Alto Adige, a differenza del Friuli Venezia Giulia, le do solo un dato: l'indice di spopolamento delle zone di montagna. A me interessa che il servizio che rendiamo al cittadino venga aumentato di efficacia e di efficienza. Qui abbiamo risultati demografici completamente diversi. Nella provincia autonoma di Bolzano abbiamo il miglior indice che c'è in Italia, addirittura anche rispetto alle zone di pianura. Abbiamo un crollo demografico sia della parte del Veneto che di quella del Friuli, con tre condizioni di autonomia diverse.

Perché faccio questo riferimento? Perché secondo me dovremo — lo dico soprattutto ai colleghi e al Governo — mettere al centro quale forma di autonomia, quale progetto per i territori, il modello, come ho già detto, seguito dalla regione Emilia-Romagna che, prima di proporre e di chiedere le materie e l'autonomia, fa gli stati generali dell'Emilia-Romagna, mette insieme le parti sociali, i sindacati, le associazioni eccetera e propone un progetto per la propria regione, e in base a quel progetto chiede le materie e le competenze per svilupparlo, tutto questo — nell'audizione di

ieri mi pare siano stati chiari gli auditi — dentro un impianto di finanza complessiva che non deve toccare gli equilibri nazionali.

La cosa significativa è che tutti quelli che sono intervenuti — anche ieri i tre esperti — hanno ribadito l'invarianza dei saldi, il fatto di non spostare le partite di bilancio da una regione all'altra eccetera. Probabilmente, se vogliamo fare un passo avanti, dobbiamo iniziare a contingentare quale tipo di autonomia e perché alcune funzioni servono allo sviluppo del territorio.

VASCO ERRANI. Vi ringrazio per le vostre relazioni e i vostri contributi.

La domanda la rivolgo sostanzialmente a tutti e tre. Parto da un'osservazione che faceva la professoressa Randazzo, che condivido. L'esperienza che abbiamo alle spalle è emblematica e ci dà già delle risposte, che vanno oltre la crisi del regionalismo e entrano nella crisi dell'impianto istituzionale complessivo di questo Paese. Le ragioni del conflitto costituzionale non stanno di per sé nel 117, ma stanno nella non applicazione del 117, laddove il Parlamento non ha prodotto — come ha detto lei, giustamente, professoressa — i principi fondamentali, dico io, delle materie e, come ha detto il professor Saitta e, indirettamente, anche il professor Viesti, la definizione dei livelli — professore — essenziali, non minimi. La discussione su essenziali o minimi è stata, nella riforma del 2001, una discussione fondamentale.

Se l'analisi che io faccio è obiettiva, cioè non di parte, è del tutto evidente che nasce una decisione a monte. Senza aver definito questi due elementi — definizione che spetta, come dice la Costituzione, al Parlamento — non si può procedere con l'autonomia differenziata. Perché? Perché — e qui sono d'accordo con il professor Saitta e con il professor Viesti — non è che c'è un rischio: al di là perfino delle volontà specifiche di questa o quella regione che hanno fatto richiesta, è certo che dal titolo della competenza si desume un Paese o Arlecchino, quindi — attenzione — ingovernabile o, diversamente, una situazione nella quale l'autonomia produrrà una situazione tanto di-

versificata da essere un tema costituzionale. Non so se sono riuscito a spiegarmi.

Abbiamo detto che il 116, terzo comma, a cui io convintamente mi riferisco: *a)* non è la definizione di nuove regioni a Statuto speciale; *b)* non è una secessione mascherata; *c)* non è, non un trasferimento di competenze, ma un cambio dell'assetto costituzionale surrogato che porta a trasferire la titolarità primaria legislativa di quelle competenze tra lo Stato e le regioni. Se questi punti che ho detto sono condivisibili, abbiamo già fatto un salto di qualità stratosferico.

Vorrei informazioni su questa processualità di cui abbiamo bisogno. Questo Paese è sempre preso tra la morsa pendolare « o tutto o niente, o centralismo iperaccentrato ». Successivamente si passa a un federalismo « fai da te », quindi a una confusione a cui, per fortuna, la Corte costituzionale in qualche modo ha cercato di porre rimedio. Ora tocca alla politica.

Ultimo punto: questione delle risorse. Adesso è diventata una banalità dire che non si parla del residuo fiscale. Faccio presente che la regione Veneto ha fatto una legge nella quale al centro c'è il residuo fiscale. Si sono sbagliati, va bene. Non è un problema e non è una polemica. Chiedo scusa, bisognerà trovare il modo per discuterne. Sciogliamo tutti gli equivoci. Non esiste la possibilità di fare contemporaneamente principi fondamentali, LEP e costi standard in attuazione del processo di federalismo. È il caos! Il caos produce spesa, sprechi e inefficienza, così come la storia — ahinoi — di questo Paese ha sancito in modo indiscutibile.

VINCENZO PRESUTTO. Ringrazio la professoressa Randazzo, il professore Saitta e il professore Viesti.

Continuo il ragionamento che ha appena avviato il collega Errani. Ho ascoltato con attenzione le vostre valutazioni e devo dire che ho rilevato prevalentemente e quasi esclusivamente delle criticità — spero di non sbagliare nelle mie valutazioni — sia nel merito che nel metodo, ovviamente, del federalismo. Ho preso degli appunti volanti. Cerco di aggregarli in maniera logica e razionale.

Lo Stato, come Pubblica amministrazione, come chi ha ideato il modello, probabilmente ha generato quella conflittualità che non aveva motivo di essere, creando un sistema più competitivo che cooperativo. Io stesso, ad esempio, parlando con il mio Gruppo politico, ho più volte detto di fare attenzione e di evitare di cascare in un tranello di tipo conflittuale, altrimenti si sposta l'attenzione tra la necessità di avere un modello che funzioni rispetto ad un'Italia che ha bisogno, ovviamente, di funzionare meglio, ma non attraverso le regioni. Sicuramente le regioni hanno un dovere di prossimità, come i comuni di prossimità, molto importante, perché interagiscono direttamente con i cittadini, con ambiti di competenza importanti, come la sanità o altri. I comuni ancora di più. Ad esempio, abbiamo complessità — che sono state evidenziate da voi — sugli aspetti giuridici, sugli aspetti fiscali e sugli aspetti finanziari. Ci troviamo di fronte ad un ritardo che non è più giustificato. Parliamo di troppi anni. È come se il progetto fosse stato ragionato e ideato per metterlo in una condizione di stallo.

La domanda che vorrei porvi è la seguente: quanto pesa, in questo ritardo, la mancata attenzione dell'efficientamento del vero responsabile, forse, di questo ritardo, ossia lo Stato, con un debito pubblico che non riesce ad essere contenuto e che viene trattato sempre poco e male rispetto ad un processo, quello delle autonomie, che, attuato bene e ragionato bene, come ha fatto la Germania quando ha unito la Germania dell'est alla Germania dell'ovest... Lì lo Stato è stato propositivo, è stato cooperativo e ci ha messo i soldi.

Effettivamente i LEP rappresentano l'elemento principale. Oggi se in un'intervista non dici che ci vogliono i LEP vieni flagellato. Noi saremo bravi. Al Senato faremo i LEP. Alla Camera verranno approvati, seconda lettura, facciamo i LEP, stabiliamo il fondo perequativo, stabiliamo i fabbisogni standard. Ma poi il MEF ce li mette i soldi? Vogliamo dare anche un ruolo di attenzione all'efficientamento dello Stato? Con i colleghi che si trovano con me in Commissione bilancio io mi trovo sempre a parlare

di « copertura sì » e dell'articolo 81. Vogliamo parlare anche delle *performance* della Pubblica amministrazione ?

Secondo voi – la domanda è questa – quanto conta la mancata attenzione all'efficientamento dello Stato rispetto ad un ritardo che io non trovo più giustificabile riguardo al tema del federalismo ? I cittadini hanno bisogno di servizi pubblici essenziali degni di quel nome.

PRESIDENTE. Se non ci sono altre domande, direi di procedere con l'ordine inverso rispetto a quello degli interventi iniziali.

Do la parola al professor Viesti per la replica.

GIANFRANCO VIESTI, *professore di economia applicata presso l'Università di Bari*. Partirei rapidissimamente da quest'ultima domanda. Non c'è dubbio che la grande crisi fiscale collegata alla crisi economica così profonda e persistente abbia un ruolo importantissimo in questa materia. Essa è stata scaricata in misura rilevante sulle regioni e sugli enti locali di tutto il Paese, quindi ha provocato un abbassamento nella capacità di fornire servizi essenziali per i cittadini. Questo è un grande problema. Da questo grande problema la mia opinione è che ci siano due grandi vie d'uscita. Una via d'uscita è quella prettamente conflittuale. Un esempio – ne parlava ancora, ho letto la sua audizione, il professor Arachi – riguarda i fondi comunali. Lì c'è stata una vera e propria guerra tra comuni ricchi e comuni poveri per l'allocazione delle risorse. Un altro esempio – quello a cui mi riferirò tra un attimo – riguarda alcune previsioni delle bozze Stefani.

L'altra via d'uscita è, invece, quella cooperativa, nella quale tra livello centrale, livello regionale e livello locale si assumono responsabilità e necessità di efficienza e si cerca di procedere in maniera coesa attraverso indicatori che per tutti i livelli di governo mettano insieme le necessità di efficienza con le necessità di fornitura dei servizi.

L'invarianza dei saldi, a cui si fa riferimento anche nelle bozze Stefani, riguarda

i saldi complessivi di finanza pubblica, non necessariamente i saldi di ciascun territorio. Molte di queste questioni si trovano nei dettagli. È assai prezioso, quindi, il lavoro che questa Commissione sta facendo.

Torno un attimo alla spesa media *pro capite*. Sul sito del dipartimento degli affari regionali è apparsa una tabellina che comprende le tre regioni che hanno fatto richiesta e quattro altre regioni del Paese, del sud. Chissà perché non tutte le regioni. Da questa tabellina si vedono sperequazioni enormi nella spesa *pro capite* per l'istruzione scolastica. Per cui, il Veneto ha un livello molto più basso della Calabria.

Attraverso questo, la garanzia del livello medio, della spesa media *pro capite*, sembra una misura di equità nei confronti dei cittadini di quella regione, ma, come accennavo poc'anzi, non è la spesa media *pro capite* nell'istruzione scolastica che rileva, ma è la spesa media per studente, tenendo conto, come una sorta di fabbisogni standard già definiti nell'esperienza pluridecennale del MIUR, di alcune caratteristiche di fornitura del servizio scolastico che sono, per esempio, la dimensione media delle classi o l'anzianità media degli insegnanti.

Il rischio che vedo è che persista un pericolo di conflittualità all'interno del sistema fra regioni ricche e regioni povere, così come c'è stato fra comuni ricchi e comuni poveri. Questo mi preoccupa moltissimo, non tanto e non solo per i comuni o le regioni povere, ma per la tenuta dell'intero Paese. Non vorrei che dalla pazzesca crisi che abbiamo attraversato e che stiamo ancora attraversando venissero fuori forze centripete.

Il nostro è un Paese indebolito, ma ho paura che scontri di questo tipo potrebbero renderlo ancora più debole. Invece, c'è bisogno – è una discussione certamente non semplice – di tenerlo unito attraverso regole precise che valgano per tutti.

PRESIDENTE. Do la parola al professor Saitta per la replica.

ANTONIO SAITTA, *professore di diritto costituzionale presso l'Università di Messina*. Grazie. L'onorevole Russo chiedeva la

collocazione delle pre-intese nel procedimento.

Noi abbiamo due documenti. Uno, come è noto, firmato a febbraio del 2018, che è definito accordo preliminare in merito all'intesa e quindi, dichiaratamente, è un primo *step* che avrebbe portato il Governo successivo e questa legislatura alla definizione delle intese trasfuse nel disegno di legge.

In questo accordo preliminare è contenuta l'affermazione che si sarebbe seguito il procedimento di cui all'articolo 8, sul quale valgono le considerazioni che ho fatto successivamente. Poi, il 15 febbraio 2019 sono state rese pubbliche delle bozze concordate con le tre regioni che si autoqualificano per una rinegoziazione degli accordi del febbraio 2018, ma questa volta si fa riferimento non a degli accordi preliminari, ma a delle intese. Sono state rese pubbliche, sono reperibili, in via informale, su siti di associazioni scientifiche. Mi riferisco alla seconda parte di queste bozze, perché la prima è l'unica che è stata pubblicata dal Ministero e che contiene la cosiddetta « parte generale ». La parte speciale ancora non è formalizzata.

Queste bozze, una volta rese definitive e formalizzate, costituiranno il contenuto, l'oggetto dei tre disegni di legge, per il quale, seguendo la procedura dell'articolo 8, e arriviamo alle altre considerazioni, il Parlamento dovrà approvare o respingere a blocco.

Lo statuto speciale della regione Friuli è un esempio molto opportuno, perché si tratta dell'ossatura di una regione speciale che, dal punto di vista formale e procedurale, è approvato con legge costituzionale, quindi con atto unilaterale dello Stato.

Il Parlamento, saggiamente, ha ritenuto di aprire un'interlocuzione con la regione interessata per superare la rigidità del 116 e farne, nei limiti del possibile, un documento condiviso, perché qua c'è il paradosso della specialità per cui le regioni ordinarie si danno da sé il proprio statuto, che può essere contestato dallo Stato soltanto per vizi di legittimità dinanzi alla Corte costituzionale, mentre le regioni che dovrebbero avere maggiore autonomia in-

vece hanno uno statuto che è unilateralmente dettato dallo Stato e sul quale possono avere poteri di iniziativa, ma non hanno potere di codeterminazione. Hanno le norme d'attuazione con le Commissioni paritetiche, ma la prima manifestazione di autonomia è la potestà statutaria.

Ho una mia posizione su questo, e non sono da solo.

È un'ipotesi che si può recuperare, come io ho adombrato, in questa situazione. Non ritengo che sia costituzionalmente corretto, né tantomeno obbligato, che il Parlamento abbia soltanto un potere di approvare o respingere in blocco. Il Parlamento si deve appropriare di una centralità in questo processo che, come è evidente da tutti gli interventi, è di una portata straordinaria, perché va a ridisegnare la forma dello Stato. Abbiamo un trasferimento di competenze e un assetto dei poteri, così come configurato all'articolo 117, straordinario.

Insisto affinché il Parlamento si riappropri di un potere di interlocuzione contenutistico in questo processo.

Nell'intervento del senatore Errani ho risentito molte delle considerazioni che ho fatto e delle altre che ho scritto e che per brevità di intervento non ho potuto rassegnare nell'intervento orale. Sono convinto che i LEP vadano determinati prioritariamente, perché è l'unica cornice all'interno della quale il regionalismo differenziato può manifestare le sue finalità, che sono quelle non di acuire le differenze all'interno dello Stato, ma quelle di superarle. Questo può esser fatto solo all'interno di una cornice ben determinata e che peraltro pone il Parlamento al centro del processo. Su quanto pesi il mancato efficientamento dell'Amministrazione non c'è dubbio: pesa su tutta la vicenda il tema più importante che il Paese si porta dietro sin dalla sua unità, che è la questione meridionale, che è talmente non risolta da ribaltarsi nella questione settentrionale, che è una questione, ovviamente, fondamentale e centrale, ma che è frutto di un disegno che non è stato realizzato e che il regionalismo deve servire a realizzare, cioè un'unità del Paese che sia un'unità dei valori, un'unità nel godimento dei diritti, che è la ragione per la quale il

regionalismo differenziato può e deve essere attuato, in coerenza con una visione di Paese umanitario.

Grazie.

PRESIDENTE. Do la parola alla professoressa Randazzo per la replica.

BARBARA RANDAZZO, *professoressa di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Milano*. Risponderò insieme ai quesiti sia dell'onorevole Russo che del senatore Errani. Poi, ho messo insieme le domande del senatore Presutto e dell'onorevole De Melech.

Per quanto riguarda la questione del procedimento, la inquadro nella risposta che do anche al senatore Errani. Condivido, perché abbiamo condiviso la lettura del quadro. Che cosa non mi convince della conclusione a cui perviene? Lei dice, alla fine, che siccome mancano pezzetti essenziali per la ridefinizione del quadro, dobbiamo fermare il processo perché non si può e si rischia il caos.

A me pare che sia molto problematica questa conclusione, perché siamo ormai a 19 anni dalla riforma costituzionale del 2001 e a dieci anni, se volessimo ragionare anche soltanto della legge n. 42, dalla inattuazione della legge n. 42 del 2009.

Invocare, a conclusione di questo processo, sostanzialmente una sorta di ammissione di colpa del Parlamento per bloccare tutto a me pare eccessivo. Che cosa voglio dire? Lo dico in termini costruttivi e mi collego un po' anche alla vicenda. Rischiamo per l'ennesima volta di inserirci in quella palude che poi divenne il dibattito sulla riforma costituzionale del 2016, con l'inasprimento completamente dei toni e gli eccessi, senza andare a essere un po' pragmatici e a verificare che cosa si può fare per rimettere in moto il Paese, considerato che questo è il problema e lo condividiamo tutti: l'inefficienza e le varie altre cose.

Questo è l'obiettivo comune. Uscendo un po' dagli approcci meramente ideologici, se potessimo pragmaticamente intravedere un percorso da condividere positivamente per riavviare un sistema, coinvolgendo le autonomie e non vedendo le au-

tonomie come una minaccia, ma come una risorsa per il Paese, non per se stesse, allora forse potremmo dare anche qualche speranza e fiducia ai nostri figli per questa Repubblica, che è una Repubblica dentro un contesto complessivo.

Mi spiego in maniera molto semplice. Da buona madre di famiglia, sono abituata a fare i conti della serva e a fare proposte concrete, al di là delle grandi astrazioni. Ripeto, ho letto tutto sul punto – o quasi – e ho letto tutto e il contrario di tutto. Sono d'accordo e posso essere d'accordo con tutto e il contrario di tutto.

Voglio andare un po' sul concreto. Reputo assolutamente inaccettabile per un cittadino – parlo da cittadino a questo punto – che il Parlamento dica che siccome non ha fatto nulla prima e siccome rivendica la sua competenza, si blocca tutto. Questo mi pare veramente incredibile. Il problema c'è. Il problema dell'assenza di una cornice è chiaro ed evidente. I rischi di iscrivere un procedimento di regionalismo differenziato fuori da questa cornice ci sono. Quello che io ritengo è che positivamente si potrebbe pensare di mettere in campo contemporaneamente un processo che proprio muovendo dalle richieste di autonomia cominci a mettere in moto un processo virtuoso di attuazione di quella riforma del 2001, salvo rimettere in discussione quella riforma.

In che modo? Le regioni chiedono autonomia in una serie di materie. Perché il Parlamento non comincia a definire quelle materie, il perimetro di quelle materie? Perché non comincia a fare delle leggi quadro? Parliamo di leggi quadro che non sono mai state fatte. Possiamo quindi prendere quattro-cinque materie e su quelle materie, che sono proprio quelle oggetto di richiesta delle regioni, cominciare a definirne il perimetro in modo da costituire una premessa forte per poi consentire la definizione di questa seconda parte?

VASCO ERRANI. Quindi prima si fa questo!

BARBARA RANDAZZO, *professoressa di diritto pubblico presso l'Università degli Studi*

di Milano. Se « prima » significa che non si muove più nulla « senza che », non so se questo sia coerente con le dinamiche complessive, perché c'è un inadempimento ormai di 19 anni. Un conto è dirlo ieri, un conto è dirlo oggi. Credo che contemporaneamente il Parlamento possa cominciare a ragionare in termini di definizione di materie.

La giurisprudenza costituzionale fornisce un ausilio molto importante sul quale il Parlamento può confrontarsi e decidere se i perimetri di quelle materie possono rimanere dentro quello descritto dalla Corte costituzionale oppure se possono essere mutate. Questo dal punto di vista della legge cornice.

Ancora, e mi collego alla domanda dell'onorevole Russo, c'è il problema dell'accordo preliminare. Intanto faccio notare che sono due accordi diversi perché due erano gli interlocutori, diversi. Avevamo un Governo prima, e un Governo dopo. È chiaro che qualcosa è mutata in questo contesto.

Ma rimane il problema di fondo; la sua domanda, ovvero qual è la fonte che disciplina questo accordo, non c'è. Ecco un altro problema. Non abbiamo una legge di attuazione generale del 116 che definisca una procedura condivisa e che faccia uscire dalle secche di tutto questo dibattito defaticante, polemico, aspro, inutile, a mio avviso, perché non porta da nessuna parte.

Discutiamo ancora per un paio d'anni, come abbiamo fatto con la riforma costituzionale, e poi tutto finisce nel nulla, lasciando soltanto disperati e privi di speranza coloro che un po' di speranza nelle istituzioni ancora ce l'hanno.

Chiederei un approccio pragmatico, un approccio che parta da ciò che si può in concreto fare e che il Parlamento può già da oggi cominciare a fare, come l'attuazione della legge n. 42, che è la cornice. Sono d'accordissimo con quanto si diceva.

Se non ci sono le definizioni dei LEP, se non ci sono le definizioni dei costi standard è chiaro che il processo rischia veramente di raggiungere obiettivi diversi da quelli che si prefigge. Però, è necessario a questo punto che ci sia una cooperazione, una

leale cooperazione di tutti gli organi coinvolti, il Parlamento in *primis*.

Certamente dobbiamo rivalorizzare in tutto questo processo la centralità del Parlamento, però anche la responsabilità del Parlamento va sottolineata, perché io sono d'accordo nel rimarcare il ruolo delle Commissioni, la necessità che si discuta e che non sia tutto rimesso agli Esecutivi, ma il Parlamento deve fare la sua parte, però, perché se poi dopo, in realtà, non facciamo che constatare inadempimenti del Parlamento e supplenze della Corte costituzionale allora credo che questo sia un problema, debba essere un problema.

Ripeto, sono preoccupata della stagione, perché i toni rischiano ancora di accendersi in modo aspro. C'è sempre un grido estremo: no alla riforma costituzionale o sì alla riforma costituzionale, senza pensare che forse c'è una misura, una concreta misura in cui su alcuni specifici aspetti si può dire sì e su altri si deve dire no, in una logica che valorizza le autonomie per il Paese.

C'è un'ambiguità di fondo, in tutto il discorso, che l'interesse generale appartenga solo ed esclusivamente allo Stato centrale. L'ambiguità di fondo è questa, che soltanto lo Stato centrale può farsi carico dell'interesse generale. Credo che, invece, debbano essere anche corresponsabilizzate le autonomie in questo tema e quindi valorizzate.

Arrivo subito, e concludo, alla risposta all'onorevole Presutto e all'onorevole De Menech, che hanno posto veramente il punto. Certamente quello è un problema, quello dell'inefficientamento. Può questo processo di autonomia differenziata rimettere in moto positivamente anche un efficientamento statale? Abbiamo la *chance* di valorizzare le *best practices* che in questo Paese ci sono e di far contaminare questo Paese con le *best practices* che si ci sono, come realtà virtuose nell'intero Paese e fare in modo che ciò che viene bene amministrato in certe regioni possa essere altrettanto ben amministrato nelle altre? Possiamo contaminare anche il bene e il positivo che c'è?

Credo che ci sia questa possibilità. Voglio credere che questo processo possa mettere in moto meccanismi positivi di contaminazione di ciò che di efficiente c'è in questo Paese e che venga valorizzato non solo per alcune realtà territoriali, ma messo a disposizione anche delle altre realtà territoriali, perché la cultura del Paese, la cultura della buona amministrazione deve essere condivisa.

Non credo — questa è stata la partita che abbiamo giocato per tanti anni — che la cultura dell'amministrazione centralista possa farci vincere questa partita.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti gli auditi per il loro intervento. Dispongo che la documentazione prodotta sia allegata al resoconto stenografico della seduta odierna e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 10.

*Licenziato per la stampa
il 15 ottobre 2019*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

COMMISSIONE BICAMERALE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE
AUDIZIONE DEL PROF. GIANFRANCO VIESTI (UNIVERSITA' DI BARI, ALDO MORO) IN
TEMA DI AUTONOMIA FINANZIARIA DELLE REGIONI E DI ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO
116, TERZO COMMA, DELLA COSTITUZIONE

ROMA, 13 GIUGNO 2019

1. Premessa

Il processo di attuazione dell'articolo 116.3 della Costituzione in Italia richiede una straordinaria attenzione, almeno per i motivi di seguito sommariamente ricordati.

Per motivi internazionali. Le esperienze di regionalismo c.d. differenziato sono relativamente poco frequenti nel quadro europeo ed internazionale; nella maggior parte dei casi esse mirano a garantire condizioni di particolare favore per territori meno sviluppati o con singolari caratteristiche geografiche. Al contrario, l'esperienza di "regionalismo differenziato" spagnola, con la concessione di particolare autonomia e condizioni finanziarie più favorevoli in particolare per i Paesi Baschi (che hanno un reddito pro-capite superiore alla media nazionale), è stata ed è foriera di gravi instabilità in quel paese; ed ha contribuito in misura significativa alla crisi delle relazioni con la Catalogna – che ha richiesto anch'essa condizioni di particolare favore – con le gravi conseguenze politico-istituzionali che ne sono scaturite negli ultimi anni.

Per motivi italiani. La lunga esperienza italiana di "regionalismo differenziato", con le quattro regioni a statuto speciale ed in particolare le due province autonome (oggi le aree più ricche del paese) mostra evidenti profili di criticità, anche per la presenza di immotivate sperequazioni, nel finanziamento e nella fornitura di fondamentali servizi pubblici. Ad esempio fra Trentino-Alto Adige, Friuli Venezia Giulia e il confinante Veneto; sperequazioni¹ già alla base di permanenti tensioni². Inoltre, l'Italia è caratterizzata da profondi e crescenti divari territoriali, nei redditi e nelle capacità di lavoro per i suoi cittadini, così come nella quantità e qualità dei servizi pubblici disponibili e nelle dotazioni di infrastrutture di base e avanzate; la loro rilevanza è tale da motivare le esplicite previsioni dell'articolo 119.5 della Costituzione³. Inoltre, la gravissima crisi economica che il nostro paese sta attraversando

¹ La spesa pubblica totale per studente, nell'istruzione scolastica, è ad esempio superiore di circa il 70% in Trentino rispetto al Veneto. Cfr. V. Peragine, G. Viesti, "La spesa per l'istruzione in Italia: una comparazione internazionale ed interregionale", in Fondazione Res, L'istruzione difficile, Donzelli Editore, 2015

² Come nel caso del comune di Sappada, passato dal Veneto al Friuli Venezia Giulia nel 2017, ad esito di un referendum comunale tenutosi nel 2008.

³ "Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni".

ormai da un decennio ha comportato una significativa riduzione nel finanziamento di fondamentali servizi pubblici (a cominciare dalla sanità e dell'università), anche a scala regionale e locale, con conseguenze ormai tangibili sulla stessa qualità della vita di molti cittadini⁴, in particolare – ma non solo - nelle aree più deboli. L'articolo 116.3 non ha mai ancora trovato attuazione; né vi è una precisa normativa che la disciplini.

2. Le proposte

Alla luce di quanto appena detto, le richieste di attuazione avanzate dalle regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna presentano rilevanti profili di criticità. Essi attengono a tre grandi ordini di questioni: il merito delle richieste, i meccanismi di finanziamento, i processi decisionali. Tali criticità sono tali da poter sostenere che siamo di fronte al pericolo di una vera e propria "secessione dei ricchi", come si proverà ad argomentare⁵.

Va preliminarmente notato che ad oggi si dispone esclusivamente delle bozze relative agli aspetti generali (otto articoli) delle Intese fra il governo e le tre amministrazioni regionali (d'ora in poi: Bozze Stefani). Come si legge sul sito del Dipartimento per gli Affari Regionali, "tali testi sono quelli che hanno raggiunto un accordo di massima con il Ministro dell'Economia". Non si dispone invece dei testi relativi a tutti gli aspetti di merito, molto più ampi: bozze complessive circolate informalmente in febbraio erano composte da ben 56 articoli. Tale carenza informativa appare singolare, e negativa. Autorevoli esponenti del governo hanno più volte sostenuto che l'autonomia regionale differenziata determinerebbe effetti positivi per l'intero paese: perché non verificarlo, testo alla mano (dato che su moltissime materie parrebbero esserci testi frutto di intesa⁶)? Perché il governo e le regioni interessate non rendono pubblici i testi delle parti delle Intese già definite in modo da favorire una discussione più informata? In mancanza, si farà riferimento alle richieste delle regioni; anche alla luce dell'opinione più volte espressa da autorevoli componenti del governo, che esse andrebbero il più possibile soddisfatte.

3. Gli ambiti coperti dalle Intese

Gli ambiti coperti dalle Intese sono straordinariamente vasti: esse sono in grado di modificare significativamente le concrete modalità di funzionamento del settore pubblico, e di erogazione di fondamentali servizi pubblici in Italia.

Due domande preliminari. 1) perché quelle competenze a quelle regioni? In tutte e tre le Bozze Stefani si sostiene che "l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia corrisponde a specificità proprie della regione e immediatamente funzionali alla sua crescita e al suo sviluppo"; tale testo è identico per le tre regioni, e prelude (art. 2) ad una estesissima

⁴ Si vedano ad esempio i dati contenuti nei rapporti dell'Istat sul "Benessere equo e sostenibile".

⁵ Per argomentazioni più estese si rinvia a G. Viesti, "Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale", Laterza, gennaio 2019 (ebook scaricabile gratuitamente)

⁶ Ci si riferisce ad esempio alle dichiarazioni dell'Assessore all'Autonomia della Lombardia Galli in un convegno tenutosi presso l'Università Cattolica di Milano il 12.4.2019, secondo il quale delle 131 funzioni legislative e amministrative richieste dalla Regione Lombardia, vi erano questioni ancora aperte solo per quattro ambiti.

elencazione di materie, largamente sovrapposte. Tali specificità, non meglio definite, sono quindi straordinariamente simili fra le tre regioni. Ma, dato che “detto schema sarà quello adottato per ogni altra regione che chiederà l’autonomia”, viene da chiedersi se tali “specificità” non si possano ritrovare in larga misura anche nelle altre dodici regioni a statuto ordinario. Ma se l’attribuzione delle ulteriori forme di autonomia di cui si tratta può riguardare tutte le regioni in molti ambiti, non stiamo assistendo ad una surrettizia riforma dell’art.117 della Costituzione, senza tuttavia le procedure di garanzia richieste per una riforma costituzionale?

Inoltre: 2) perché è preferibile che tali competenze siano esercitate dalle amministrazioni regionali piuttosto che da quelle statali? E’ comprensibile che gli amministratori regionali lo preferiscano, perché questo aumenta la loro capacità di intermediare risorse pubbliche. Ma una così estesa allocazione di poteri a livello regionale non rischia di comprimere quelli di città, enti locali, autonomie funzionali? Soprattutto: quali vantaggi tale trasferimento porta ai cittadini, alle imprese? Nei voluminosi dossier presentati dalle tre amministrazioni regionali vi sono argomentazioni molto generiche a riguardo; non vi è traccia di motivazioni nelle Bozze Stefani. Eppure il tema è decisivo. Lo prova ad esempio la richiesta di tutte le federazioni nazionali degli ordini delle professioni sanitarie e sociali⁷ al Governo di “elaborare un’analisi rischi/benefici delle proposte di autonomia differenziata presentate dalle Regioni, al fine di misurare l’impatto di tali riforme sulla finanza pubblica, sulla mobilità interregionale, sul ruolo di garante dei LEA del livello centrale, sui diritti dei pazienti e sull’equità dell’assistenza”. Tutti i professionisti italiani della sanità sono preoccupati per i possibili impatti sulla tutela della salute; i loro, paiono interrogativi che meritano risposte certe, precise, prima di decisioni irreversibili. Tali interrogativi sono riproponibili per molte altre materie, a cominciare dall’ambiente.

Le richieste regionali sono, con lievi differenze, straordinariamente estese. La Regione Lombardia ha richiesto il trasferimento di 131 competenze legislative e amministrative⁸. La richiesta del Veneto⁹ si sostanzia in un progetto di legge di 61 articoli. Esse coprono il più possibile (con qualche eccezione per l’Emilia-Romagna) tutte le materie dell’art.117 citate nell’art.116.3. Non si tratta, si potrebbe argomentare, di specifiche “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”, ma del trasferimento di potestà assai estese e disparate. Un ridisegno dell’Italia; fino alla possibile configurazione di grandi regioni-stato.

La sola elencazione di dettaglio degli ambiti coperti dalle richieste¹⁰ necessiterebbe dunque alcune decine di pagine. Basti ricordare che essi toccano fra l’altro le attività produttive e le politiche per le imprese, il diritto allo studio universitario, le zone franche, la formazione

⁷ FNOPI, FNOMCEO, FNO TSRM-PSTRP, CNOP, FOFI, ONB, FNOVI, FNOPO, FNCF, CNOAS, “Manifesto dell’alleanza tra professionisti della salute per un nuovo SSN”, Roma, 23.2.2019

⁸ Così come quantificate dall’Assessore Galli; cfr. note precedenti

⁹ Ci si riferisce alla proposta di legge statale di iniziativa regionale approvata con delibera 155 del 15.11.2017 dal Consiglio regionale

¹⁰ Per una trattazione sistematica si rimanda a F. Pallante, “Nel merito del regionalismo differenziato”, in *Federalismi*, n.6, 20.3.2019

specialistica in sanità, la definizione dei farmaci e lo stesso modello di Servizio Sanitario (con i fondi integrativi regionali), le normative ambientali e sui rifiuti, la tutela del lavoro, la previdenza complementare, le energie rinnovabili, la ricerca scientifica, il governo del territorio, delle acque, del paesaggio, le politiche dei beni culturali, dello spettacolo, la protezione civile.

Vanno segnalate in particolare almeno le richieste delle regioni Lombardia e Veneto di trasferire al demanio regionale alcune fondamentali reti infrastrutturali. A parte gli effetti che questo potrebbe provocare sull'efficienza e sul funzionamento delle reti, è lecito chiedersi in base a quale criterio di equità la collettività nazionale dovrebbe far dono di parte del suo patrimonio, realizzato attraverso il contributo fiscale di tutti gli italiani, alle collettività regionali più ricche del paese. Inoltre, vanno segnalati gli estesi poteri di veto che acquisirebbero le amministrazioni regionali sulla realizzazione di nuove infrastrutture.

Discorso a parte merita la scuola. Le regioni Veneto e Lombardia (non l'Emilia-Romagna) chiedono di regionalizzare la principale infrastruttura immateriale del nostro, giovane e difficile, paese; dedicata alla formazione dei cittadini italiani. Essi richiedono competenza nelle "norme generali sull'istruzione"; il passaggio immediato dei dirigenti scolastici alle dipendenze della regione, canali e criteri differenti di reclutamento e condizioni normative ed economiche diverse per gli insegnanti, piena libertà nel riconoscimento e nel finanziamento delle scuole paritarie. Si tratterebbe di una scelta storica, di straordinario momento, per il nostro paese, e con effetti che si percepirebbero a lungo nel futuro: contro la quale sono ad esempio unitariamente schierati tutti i sindacati (anche delle regioni richiedenti)¹¹, con motivazioni a mio giudizio assai convincenti.

Nell'analisi del possibile impatto di questo trasferimento bisogna tener conto che, se talune competenze saranno concesse alle prime tre regioni, sarà molto difficile non concederle anche alle altre regioni che già hanno predisposto o stanno predisponendo richieste simili. Appare difficile immaginare che una volta avviato il processo tutte le amministrazioni regionali rinuncino a richiedere maggiori poteri. Si potrà determinare uno scenario complessivo davvero difficile da prevedere (e non più governato dai poteri nazionali, come si vedrà in seguito). Un esempio ci viene dalle richieste della regione Liguria¹², che fanno esplicito riferimento alla "possibilità di determinare le tariffe autostradali" e ai tributi portuali, con ricadute incognite sui costi di utilizzo del porto di Genova per il sistema delle imprese.

Nell'insieme, si potrebbe configurare un assetto del paese con due province autonome, quattro regioni a statuto speciale e dieci regioni¹³ ad autonomia differenziata, ma con gradi e ambiti di autonomia ampi ma differenti (si pensi scelte sulla scuola), e con poteri e competenze centrali ritagliate ai margini. In un quadro del genere, che non si ritrova in

¹¹ FLC-CGIL, CISL SCUOLA, UIL SCUOLA, GILDA UNAMS, SNALS CONFISAL, COBSA, UNICOBAS e 26 associazioni, "Contro la regionalizzazione del sistema di istruzione", Roma, 15.2.2019

¹² Documento approvato dalla Giunta Regionale il giorno 8.3.2019

¹³ Otto di queste dieci hanno già avviato il processo.

nessun paese del mondo, la realizzazione delle politiche pubbliche, la tutela dei diritti di cittadinanza, l'uniformità delle condizioni operative per le imprese potrebbero diventare problematici; potrebbe determinarsi non il "decentramento per alcuni, ma lo sgretolamento per tutti"¹⁴.

4. Le questioni finanziarie

E' indispensabile riepilogare brevemente riguardo alle questioni finanziarie due antefatti. Sin dalle prime richieste, le regioni Lombardia¹⁵ e Veneto (non l'Emilia-Romagna) hanno mirato ad ottenere, con le competenze, risorse pubbliche molto maggiori rispetto a quelle oggi impiegate dalle amministrazioni centrali nei loro territori. Il Consiglio Regionale del Veneto, subito dopo il referendum consultivo dell'ottobre 2017, ha chiesto in una propria deliberazione i nove decimi del gettito di IRPEF, IVA e IRES. Date le condizioni della finanza pubblica tale richiesta non si può che tradurre che in una riduzione delle risorse pubbliche per altri territori e cittadini del paese. Consigli e Giunte regionali hanno ogni diritto di avanzare le proprie richieste; ma non può essere ignorato come esse possano impattare significativamente su tutti i cittadini italiani.

Dopo poche settimane dalla richiesta, il 28.2.2018 (quattro giorni prima delle elezioni politiche) il governo Gentiloni, in carica per gli affari correnti, ha concluso a firma dell'allora sottosegretario Bressa una pre-intesa (d'ora in poi: Pre-intesa Bressa) con le tre regioni. Al suo articolo 4 essa stabilisce che le risorse per le competenze trasferite vadano calcolate sulla base di fabbisogni standard "in relazione al gettito dei tributi maturato sul territorio regionale" (anche per l'Emilia-Romagna). Tale formulazione statuisce quindi che i cittadini che vivono in una regione caratterizzata da un maggior reddito e quindi da un maggior gettito fiscale hanno per questo motivo diritto ad un maggior finanziamento per i servizi. Tale disposizione appare in palese contrasto con i principi di uguaglianza fra i cittadini sanciti nella Costituzione.

Tutto ciò suggerisce grandissima attenzioni alle possibili ricadute sperequative delle richieste regionali. Nelle bozze Stefani, pur non apparendo questi principi, compaiono diverse norme che possono condurre ad esiti simili, per quanto l'impatto finale del processo rimanga largamente imprevedibile, come rimarcato dello stesso Ministro dell'Economia.

Colpisce nelle Bozze Stefani l'assenza di riferimenti alle disposizioni della legge 42/2009 sul federalismo fiscale. Ancor più colpisce che in riferimento alla determinazione dei fabbisogni standard (art. 5.1.b Bozze Stefani) vi sia solo un generico accenno ai livelli essenziali delle prestazioni ("fatti salvi") previsti dall'articolo 117.2.m della Costituzione. La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni non può che precedere quella dei fabbisogni standard,

¹⁴ Come autorevolmente paventato dal Prof. Marco Cammelli, "Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art.116.3 Cost.", Astrid, maggio 2019

¹⁵ L'allora Presidente della Regione Lombardia Roberto Maroni ha quantificato in Parlamento in 27 miliardi aggiuntivi un possibile obiettivo, come riportato in Commissione parlamentare per le questioni regionali, "Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna", 6.2.2018, pag. 21.

dato che, come recentemente ricordato dal Presidente della Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard¹⁶ le fonti di finanziamento attribuite alle Regioni devono consentire l'integrale finanziamento dei LEP concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. La mancata fissazione dei LEP¹⁷, può essere foriera di iniquità e contrasti; garantire risorse certe ad alcune regioni prima di fissare regole valide per tutti, può portare a frizioni nella determinazione degli stessi LEP (che sarà interesse egoistico delle collettività più ricche tenere al livello più basso possibile). In generale, la fissazione dei fabbisogni standard (pur opportuna nel percorso verso le modalità di finanziamento previste dalla legge 42/2009), in presenza di dell'esplicito divieto di "nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica" (art. 5.2 Bozze Stefani) non è esercizio semplice, tecnicamente e politicamente, dato che essa si sostanzia nell'individuazione di chiavi di riparto territoriale di risorse date.

Anche ciò considerato, appare iniqua la previsione contenuta all'art. 5.1.b delle Bozze Stefani, per cui l'ammontare delle risorse assegnate, qualora non siano state adottati i fabbisogni standard, "non può essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse". Essa determina una garanzia per alcune regioni, ma non per altre; può portarle ad ostacolare, per proprio egoistico interesse, la determinazione dei fabbisogni standard potendo contare su una garanzia di maggiori risorse.

Il valore medio pro-capite è ben lungi da rappresentare un univoco criterio di equità. Ne si ha la prova per la spesa scolastica, di gran la più rilevante nell'ambito delle richieste delle regioni. Il Dipartimento per gli Affari Regionali ha appositamente pubblicato una tabella con la spesa pro-capite in istruzione scolastica per le tre regioni ed altre quattro regioni del Sud (ma, curiosamente, non per le altre). Essa mostra una inaccettabile iniquità: 477 euro pro-capite per il Veneto contro 685 per la Calabria. Tale dato, come dimostrato in una più estesa analisi¹⁸, è però assolutamente fuorviante: perché la spesa va rapportata non a tutti i cittadini ma al numero di studenti (che in Veneto sono il 12,3% della popolazione e in Calabria il 14,5%); perché è influenzata dalla presenza di classi di piccola dimensione nelle primarie e secondarie inferiori nei piccoli comuni, specie di montagna (il 17% delle classi sono sotto i 15 studenti in Veneto contro il 41% in Calabria), così come dall'anzianità del personale docente (66% dei docenti sopra i 45 anni in Veneto, 80% in Calabria). Se si tengono in considerazione questi parametri, il quadro si ribalta. Ancor più se si considera l'importante ruolo degli enti locali nel finanziamento dei servizi ancillari per l'istruzione: ciò che conta per misurare la politica per l'istruzione è la spesa pubblica totale per studente. Spiace e

¹⁶ Audizione del prof. Giampaolo Arachi 6.6.2019, in particolare la pag. 3

¹⁷ Come mostra la vicenda del Fondo di Solidarietà Comunale richiamata dallo stesso Presidente Arachi, e su cui cfr. anche M. Esposito, "Zero al Sud", Rubbettino, 2018

¹⁸ G. Viesti, "Autonomie regionali differenziate e spese per l'istruzione scolastica. Ovvero: Robin Hood al contrario", In Etica ed Economia, 16.4.2019

preoccupa che una istituzione della Repubblica prenda implicitamente una posizione così netta in una delicata questione distributiva fra regioni.

Ci si riferisce, inoltre, all'articolo 5.4 che disciplina la dinamica del gettito dei tributi compartecipati (che se superiore alla media nazionale viene attribuito alla regione, ma non viceversa¹⁹). Ci si riferisce, ancora, all'art. 6 relativo al fabbisogno per investimenti pubblici: articolo di difficile comprensione nella sua attuale formulazione, ma che rischia di determinare (vigendo la clausola del "saldo zero") una riallocazione di risorse "da attingersi da fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale del paese" a favore delle regioni richiedenti, opposta rispetto alle previsioni dell'articolo 119.5 già richiamato.

Le tre regioni rappresentano il 40% del PIL italiano. Garantire loro prelievi compartecipazioni al gettito, di ampia dimensione, può ridurre significativamente le risorse disponibili per il Ministero dell'Economia per far fronte al debito pubblico italiano, che rimarrebbe a carico di tutti i contribuenti italiani²⁰; potrebbe porre tali risorse al riparo da programmi nazionali di revisione della spesa o da manovre di bilancio di emergenza per cui si dovesse rendere necessario un forte taglio di spesa (ad esempio come conseguenza di interventi di sensibile riduzione delle aliquote). L'effetto combinato dell'autonomia regionale differenziata e flat tax²¹, ad esempio, potrebbe essere assai asimmetrico fra gli italiani.

5. I processi decisionali

Comunque la si pensi nel merito, si tratta di decisioni che potrebbero avere una influenza assai rilevante sul futuro del paese e dei suoi cittadini. Tale rilevanza suggerisce un processo deliberativo assai attento da parte del Parlamento, e di cui tutti i cittadini italiani²² siano il più possibile informati.

A riguardo, più considerazioni²³, sconsigliano di seguire la strada ipotizzata nelle Pre-Intese Bressa²⁴. La portata estremamente ampie delle richieste regionali suggerisce un esame puntuale delle bozze delle Intese da parte del Parlamento, con potestà di emendarle. Così, ad esempio, per alcune delle tante richieste di carattere amministrativo, se ritenute opportune, si può provvedere con legge ordinaria: per le sole regioni richiedenti, o per tutte

¹⁹ Cfr. es. M. Bordignon, "La posta in gioco con l'autonomia del Nord", La Voce.info, 15.2.2019

²⁰ A meno che, come ha suggerito recentemente il prof. Alberto Zanardi, se si decide davvero di trasferire al demanio regionale porzioni di infrastrutture, non venga anche trasferita la relativa quota del debito.

²¹ Ci si riferisce alle proposte attualmente in discussione in Italia. Cfr. M. Baldini, L. Rizzo, "Flat tax", Il Mulino, 2019

²² Come suggerito da più parti nel dibattito, la partecipazione popolare al referendum consultivo in Veneto del 21.10.2017, per quanto su un quesito assai generale, e in Lombardia, per quanto su scala assai inferiore (nonostante il grande investimento comunicativo da parte dell'Amministrazione Regionale, è stata intorno al 38% degli aventi diritto; al 26% nella città di Milano; cioè quasi due lombardi su tre e quasi tre milanesi su quattro non hanno ritenuto di non esprimersi sul tema) meritano certamente attenzione e rispetto. Tuttavia non va dimenticato che la potestà della eventuale concessione dell'autonomia regionale differenziata è nel Parlamento italiano, in rappresentanza degli interessi di tutti i cittadini.

²³ Indipendentemente da valutazioni di carattere strettamente giuridico, che non spettano a chi scrive.

²⁴ "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".

le regioni a statuto ordinario. Per altre materie, invece, di grandissima importanza per il futuro stesso del paese non può che essere il Parlamento la sede di un confronto approfondito, di merito: per salvaguardare i grandi pilastri della cittadinanza nazionale, a partire da istruzione e salute.

Al contrario, il rischio principale è che le Intese possano limitarsi alla “mera elencazione delle materie interessate, essendo il testo delegificato rinviato ad atti successivi elaborati in sede di Commissioni Paritetiche, poi adottati con DPCM. Vale a dire processi decisionali ed atti che per loro natura si sottraggono ad ogni sorta di effettivo controllo sia in itinere (perché sottratti alle sedi collegiali parlamentari e governative) sia per il regime dell’atto finale (di natura incerta, ma in ogni caso difficilmente sindacabile sul piano giurisdizionale, ordinario e costituzionale)”²⁵.

Gli aspetti attuativi, successivi all’approvazione parlamentare, meritano altresì grande attenzione: per i grandissimi poteri previsti nell’attuale Bozza Stefani per le Commissioni Paritetiche, per l’assenza di un termine, per l’impossibilità per Governo e Parlamento di rivedere le Intese senza l’assenso della regione interessata, per l’impossibilità – per i cittadini che lo ritenessero – di richiedere un referendum abrogativo, per il verosimile moltiplicarsi delle richieste da parte di altre regioni. Una volta avviato il processo è difficile prevederne l’evoluzione; può essere davvero un “salto nel buio”. Appare indispensabile che Governo e Parlamento ne conservino il pieno controllo, anche attraverso apposite clausole nelle Intese che facciano salva la possibilità di rivederle.

A quasi 50 anni dall’avvio del regionalismo, è certamente opportuno che il paese tutto, e il Parlamento in particolare, si interrogino sul suo stato e sulle sue prospettive, alla luce dell’indispensabile necessità di assicurare efficienza nell’azione pubblica ed equità per i cittadini. Appare però estremamente dubbio che tale processo possa utilmente partire dalla concessione di ulteriori differenziazioni e norme speciali e non invece da un ordinato processo di revisione. Vi è il rischio di rendere meno efficiente, più iniquo e frammentato il quadro nazionale; più debole l’intero paese.

²⁵ M. Cammelli, *Cit*, maggio 2019

Antonio Saitta*

**Riflessioni in tema di regionalismo differenziato
Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale – 13 giugno 2019**

1. Il processo volto a dare attuazione a forme differenziate di autonomia a favore delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto sulla base delle pre-intese sottoscritte dal Governo e dai Presidenti delle Regioni interessate nel mese di febbraio 2018 ai sensi dell'art. 116, terzo comma Cost., nonché delle bozze di intese del 15 febbraio 2019, presenta numerosi spunti meritevoli di attenta ponderazione sotto il profilo costituzionalistico. Infatti, l'attuazione della previsione costituzionale può costituire un'ipotesi di significativo sviluppo delle specificità del modello regionalistico italiano (Mangiameli), così come delineato dall'intero impianto costituzionale, avuto particolare riferimento – ma certamente, non esaustivo – all'art. 5 in combinato con il Titolo V della medesima Costituzione, ovvero rappresentare un autentico momento di rottura dell'impianto costituzionale quale si è venuto maturando in tutta la storia unitaria e soprattutto dopo l'avvento della Costituzione repubblicana. La circostanza che la procedura di concessione di forme più ampie di autonomia sia prevista dall'art. 116 Cost. così come novellato nel 2001 mediante procedure legislative inedite, non significa, infatti, che non si debba tener conto della natura stessa delle istituzioni regionali così come perimetrata dal complessivo disegno costituzionale nonché dalle finalità per le quali la stessa autonomia regionale è stata prevista nel nostro ordinamento ancor prima dell'avvio dei lavori dell'Assemblea costituente.

È, infatti, possibile orientare le differenziazioni tra le autonomie regionali nel senso di una nuova architettura istituzionale più aderente al disegno originario del regionalismo e quindi volto a mitigare le differenze economiche e sociali da sempre esistenti tra le diverse aree del Paese, da ultimo con ulteriori nuovi segnali di forte divaricazione; vi è però, anche il rischio che il processo prenda una piega indebita, declinando verso il superamento del modello repubblicano unitario sia nell'assetto istituzionale che in quello valoriale, così infrangendo non soltanto uno dei principi costituzionali fondamentali, ma anche – e se possibile, ancor prima – un elemento genetico di identità storica.

Il dibattito politico-istituzionale e scientifico sviluppatosi sino ad oggi intorno a questo tema così importante, ha messo in luce alcuni aspetti particolarmente critici che, allo stato, non possono non essere rimarcati soprattutto nelle sedi istituzionali più appropriate qual è quella parlamentare.

2. Il primo concerne la scarsità di informazioni e di documenti messi a disposizione dello stesso legislatore e, quindi, dell'opinione pubblica.

2.1. Questo deficit di conoscenza viene puntualmente lamentato sia nel corso del dibattito sino ad oggi svoltosi in seno alla Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale che in quello dottrinario. Si tratta di un dato obiettivo riconducibile, ma non per questo giustificabile, non solo al fatto che, sulla base di quanto stabilito nei tre Accordi preliminari sottoscritti dal Governo con le regioni interessate il 28 febbraio 2018, l'*iter* approvativo della speciale legge prevista dall'art. 116 Cost. è stato assimilato a quello disciplinato dall'art. 8, terzo comma, Cost. per l'approvazione delle leggi di disciplina dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica. Ciò significa, e così è stato fino ad oggi, che tutta la fase negoziale è condotta dal Governo, con la prospettiva che al Parlamento vengano sottoposte le intese già concordate con le Regioni in ogni loro parte per essere semplicemente approvate – con la maggioranza assoluta – oppure integralmente respinte.

* Ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Messina (ansaitta@unime.it).

2.2. Senza entrare, per il momento, nel merito di siffatto procedimento – questione alla quale a breve sarà dedicata qualche necessaria riflessione – le ripetute notazioni circa la insufficienza di elementi conoscitivi per formulare ponderati giudizi sul merito delle scelte che stanno maturando sul tema qui in discussione non dipende soltanto dal ruolo fondamentale assunto dal Governo nelle “trattative” con le regioni interessate, bensì dalla struttura delle stesse, perlomeno da quanto appare dalla lettura degli Accordi preliminari del febbraio 2018.

In quelle, infatti, è previsto che l’attribuzione delle risorse finanziarie saranno determinate in concreto da apposite Commissioni paritetiche Stato-Regione e gli “Accordi preliminari” si limitano a indicare le fonti dalle quali attingere (sotto forma di compartecipazione o riserve di aliquote di gettito di alcuni tributi erariali) e a fare riferimento ai fabbisogni standard.

Dalle bozze concordate delle intese del 15 febbraio 2019, inoltre, è previsto che la concreta misura delle risorse finanziarie (oltre che quelle umane e strumentali, nonché le forme di raccordo con le amministrazioni centrali) saranno determinate dalle Commissioni paritetiche Stato-Regioni nominate con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (analoghe a quelle previste negli Statuti speciali, ma in quel caso sulla base di un fondamento costituzionale).

Anche le potestà normativa riconosciute alle tre regioni quali ambiti di maggiore autonomia ai sensi dell’art. 116, terzo comma, Cost., sono indicate nella parte generale delle bozze di accordi con il riferimento alla materia e senza specificazione alcuna se il trasferimento debba intendersi se a titolo di potestà primaria o se si tratterà di una nuova forma di potestà normativa.

In buona sostanza, gli accordi fino ad oggi noti prevedono che i concreti contenuti dell’autonomia delle regioni interessate dal procedimento *ex art. 116 Cost.* sono ancora ben lungi dalla loro concreta definizione e si dovranno attendere i decreti attuativi per poter essere concretamente valutati e prima ancora la pubblicazione ufficiale delle parti speciali di questi accordi. Il deficit di informazione del quale soffre l’attuale dibattito, pertanto, è consustanziale all’impianto dell’intera manovra normativa che si sta seguendo per dare attuazione all’art. 116, terzo comma, Cost., e non pare realisticamente superabile se non nella eventualità – oggi a dir poco remota – della reimpostazione di tutti gli accordi tra Stato e regioni e la loro riscrittura.

3. Queste considerazioni pongono all’evidenza un ulteriore tema del massimo interesse sotto il profilo costituzionalistico, relativo al ruolo riservato al Parlamento – quale organo centrale nella determinazione dell’indirizzo politico – nonché alle istanze di garanzia costituzionale previste nel nostro ordinamento.

3.1. Sotto il primo aspetto, si è già osservato come aver ritenuto di mutuare il procedimento di approvazione delle intese riguardanti i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica riservi al Parlamento un ruolo astrattamente decisivo – nel senso che nessuno può negare alle Camere la possibilità di approvare o bocciare la proposta di legge di recepimento delle intese – ma nei fatti marginale per l’impossibilità di intervenire sui contenuti delle intese sia *ex ante* (ossia nell’approvazione delle leggi *ex art. 116, terzo comma, Cost.* se si seguisse il procedimento *ex art. 8 Cost.*) sia *ex post*, dato che l’attuazione del nuovo sistema ordinamentale è rimesso a provvedimenti da assumersi nella forma del “Decreto del Presidente del Consiglio” sui quali le Camere non avranno alcuna possibilità di incisione.

Le bozze di accordi di febbraio 2019, invero, prevedono che sulle bozze dei D.P.R. di trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali, sia acquisito entro trenta giorni il parere della Commissione unificata, nonché quello della Commissione parlamentare per le questioni regionali e di quelle competenti per materia, in mancanza dei quali i decreti potranno essere emanati lo stesso. Si tratta, però, oltre che di un termine troppo stretto per poter consentire un adeguato confronto non solo all’interno delle varie commissioni, ma anche tra queste, di una previsione che sostanzialmente lascia all’intervento parlamentare un ruolo meramente consultivo senza alcun obbligo per il Governo di adeguarsi ai rilievi che dovessero pervenire a seguito del rapido esame parlamentare.

Il quadro non muterebbe sostanzialmente neppure nel caso in cui il Governo, facendosi carico delle perplessità da più parti manifestate circa l'inadeguatezza del procedimento *ex art. 8*, secondo comma, Cost. di coinvolgere efficacemente il Parlamento in un processo di così grande portata, ritenesse di acquisire il parere delle Camere (o delle semplici Commissioni) prima di esitare il disegno finale da sottoporre all'approvazione secondo quanto previsto dall'*art. 116*, terzo comma, Cost. Anche in questo caso, infatti, il Parlamento verrebbe coinvolto soltanto a valle di una interlocuzione ormai ampiamente sviluppata e definita con le Regioni con margini assai ristretti di possibile incisione.

Diversamente, tutto il processo riformatore volto a concretare la più imponente riforma dell'assetto costituzionale dello Stato mai attuata – andando a modificare il riparto delle competenze previste in Costituzione, così incidendo sulla stessa forma dello Stato e sulla concreta declinazione dei principi unitari e solidaristici – vedrebbe il Parlamento in un ruolo sostanzialmente marginale, non in grado di incidere direttamente sui contenuti della riforma *in itinere*. Tutto ciò senza tacere degli inevitabili condizionamenti che si riverserebbero sulle Camere in ragione degli accordi di coalizione e del rapporto fiduciario con il Governo che, dell'intera materia, è stato sino ad oggi l'autentico regista.

3.2. Invero, appare a dir poco discutibile, come pure è già stato osservato (Cassese, Olivetti), assimilare la procedura parlamentare *ex art. 116*, terzo comma, Cost. a quella da seguire per i rapporti con le organizzazioni religiose acattoliche (*art. 8 Cost.*) o per l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali (*art. 80 Cost.*), perché in entrambi i casi si tratta di determinare i rapporti con enti esterni allo Stato e, in un caso come nell'altro, originari, mentre le regioni sono enti derivati e, pertanto, ontologicamente diversi.

Un precedente assai utile al quale si potrebbe fare opportuno riferimento, anche perché vertente nello stesso ambito materiale, è quello del procedimento seguito all'inizio degli anni '70 in occasione della prima approvazione degli statuti regionali. Anche in quel caso l'*art. 123* (nel testo anteriore alla riforma del 1999) assegnava al Parlamento il ruolo di mero controllore del contenuto degli statuti che avrebbe potuto approvare o respingere in blocco. Nella prassi, invece, durante la fase dell'esame in Commissione si registrarono continue interlocuzioni con il Governo e soprattutto con le regioni in esito alle quali i consigli regionali preferirono modificare gli articolati statutari per non rischiare di andare incontro ad una bocciatura parlamentare. Si tratta della c.d. "prassi dei rinvii plurimi" duramente criticata dalla dottrina (ad esempio, Martines), ma con argomenti che forse adesso si potrebbero rimeditare. In quel caso, tra l'altro, si trattava della primigenia e fondamentale manifestazione dell'autonomia regionale, per la quale il negoziato con il Parlamento appariva davvero improprio; nel caso delle intese *ex art. 116*, terzo comma Cost., invece, la contrattazione tra regione e Stato è prevista proprio dalla Costituzione, sicché ammettere il confronto sul merito dei contenuti delle intese da svolgersi in Commissione appare di gran lunga preferibile rispetto a quello che si sta svolgendo nel chiuso del circuito regioni-governo, così escludendo qualsiasi coinvolgimento dell'opinione pubblica e, soprattutto, del Parlamento quale organo democratico rappresentativo dell'intera comunità nazionale.

3.3. Vi è poi un altro aspetto che merita attenta considerazione. Come si è già notato, dalle bozze degli accordi di febbraio 2019 risulta che le intese e le conseguenti leggi di ratifica *ex art. 116*, terzo comma, Cost., delimiterebbero soltanto il campo delle competenze attribuite alle Commissioni paritetiche e ai successivi D.P.C.M. per determinare il contenuto concreto dei trasferimenti di materie e di risorse umane, finanziarie e strumentali. Così operando, però, il contenuto dei provvedimenti sarebbe lasciato alle determinazioni bilateralmente negoziate tra Governo e regioni interessate nell'ambito delle Commissioni paritetiche, non a caso, anch'esse strutturate in coerenza alla natura pattizia degli atti ai quali devono dare corpo. In sostanza, per questa via la cura dell'interesse nazionale e generale (nonché di quelli delle altre regioni, inevitabilmente destinati a rimanere incisi dal contenuto dei D.P.C.M. in gestazione) sarebbe affidato alle valutazioni del

Governo o, per meglio dire, del Presidente del Consiglio e dei ministri interessati non apparendo necessario neppure il passaggio in Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 4, L. 12 gennaio 1991, n. 13, prima dell'emanazione dei decreti del Presidenti del Consiglio.

3.4. Inoltre, la forma di D.P.C.M. dei provvedimenti (concretamente) attuativi del disegno del regionalismo differenziato fa sì che questi siano, di fatto, non soggetti a nessuna forma di controllo se non a quella interna degli organi di Governo coinvolti caso per caso. Infatti, né il Parlamento, né il Presidente della Repubblica, né tantomeno la Corte costituzionale potrebbero sindacarne il contenuto dal momento che non sarebbero soggetti alla procedura di emanazione presidenziale e neppure alla possibilità di essere sottoposti al sindacato di costituzionalità non rientrando nell'indicazione dell'art. 134 Cost. (Bin) Per loro resterebbe solo la remota possibilità di costituire oggetto di conflitto di attribuzione da parte di altre regioni, ovvero di venir travolti (politicamente) da un eventuale voto parlamentare di sfiducia a carico del Governo, ma si tratta, invero, di evenienze che, allo stato, appaiono vere e proprie ipotesi "di scuola".

Il rilievo di tali notazioni appare ancora maggiore ove si consideri non solo l'importanza di ordine generale di tali provvedimenti ma anche il fatto che, trattando di risorse finanziarie, andrebbero a incidere sull'ammontare dei vari trasferimenti alle tre regioni, ma sempre fermi restando i saldi disponibili e, quindi, le risorse concretamente a disposizione dello Stato per essere impegnate a favore della popolazione residente anche nelle altre regioni.

Così, provvedimenti destinati ad avere effetti su tutto il territorio nazionale e su tutte le regioni sarebbero il frutto di commissioni paritetiche tra Stato e ciascuna delle tre regioni beneficiarie: pare davvero un *modus operandi* fortemente lesivo delle esigenze di unità dello Stato e dell'autonomia delle residue regioni.

In dottrina, ci si è anche chiesti se non debbano essere coinvolte anche le altre Regioni, per le indubbie ricadute che queste intese hanno anche sulle altre. Certamente il dato letterale dell'art. 116, terzo comma, Cost. non prevede questa possibilità ma al contempo non è esclusa e a me pare anche un'esigenza costituzionalmente necessaria alla luce della lettura sistematica della Costituzione e della entità degli interessi in campo.

4. Vi sono, invero, ulteriori gravi interrogativi circa la legittimità costituzionale dell'impianto normativo in esame.

4.1. Quanto alle materie oggetto di potestà legislativa, gli elenchi contenuti nelle bozze di accordo del 15 febbraio suscitano molti dubbi di opportunità e, molti altri, anche di vera e propria compatibilità con il disegno costituzionale complessivo. Basti pensare alla "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (previste per la Lombardia e il Veneto), per interrogarsi come possa essere ammissibile che un tema dichiaratamente di rilievo "nazionale" possa essere assegnato alla potestà normativa esclusiva di una singola regione. Analogo discorso può valere per le "grandi reti nazionali di trasporto e di navigazione", per i "porti e aeroporti civili" (Lombardia e Veneto), per l' "ordinamento della comunicazione" (Lombardia e Veneto) e per le "norme generali sull'istruzione" (Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto) peraltro distinte dalle competenze in materia di "istruzione" (Lombardia e Veneto), il "commercio con l'estero" (Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto), l' "ordinamento sportivo" (Lombardia e Veneto) o le "professioni (Lombardia e Veneto), nonché, e per finire, per i "rapporti internazionali e con l'Unione Europea della regione" (Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto).

4.2. Sul piano amministrativo, poi, sembra ribaltato il principio di sussidiarietà previsto dall'art. 118 Cost. Infatti, l'art. 4, comma 3 delle bozze del 15 febbraio 2019 assegna alle Regioni le competenze amministrative sulle materie oggetto del trasferimento e prevede solo la possibilità di attribuirle a città metropolitane, province e comuni con specifiche leggi regionali. Non vi è,

comunque traccia di alcun riferimento al principio di sussidiarietà orizzontale pure previsto dall'ultimo comma dell'art. 118 Cost.

Ora, a prescindere da ogni valutazione di merito circa l'opportunità di sviluppare ancor di più il centralismo amministrativo regionale, anche su questa previsione non mancano i dubbi di legittimità costituzionale. L'art. 118 Cost., infatti, esprime una vera e propria *Grundnorm* in tema di organizzazione amministrativa regionale che resterebbe vigente per la generalità delle funzioni di competenza di tutte le regioni, anche delle tre di cui stiamo discutendo. Quindi in Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto varrebbero i principi della sussidiarietà (orizzontale e verticale) per tutte le funzioni amministrative, tranne che per quelle oggetto del trasferimento ex art. 116, terzo comma, Cost. per le quali, invece, la competenza sarebbe in capo agli apparati regionali fin quando (e se) non ne fosse deciso il trasferimento agli enti territoriali infraregionali.

Inevitabili gli intrecci, i contrasti e i conflitti di competenza a tutto danno del principio di efficienza della pubblica amministrazione ed anche del criterio della ragionevolezza e di quanto espresso dall'art. 118 Cost., da considerarsi veri e propri cardini dell'organizzazione amministrativa regionale.

4.3. Sul piano costituzionale è anche problematica la sostanziale immodificabilità delle intese e dei conseguenti provvedimenti attuativi. Gli accordi preliminari siglati nel febbraio 2018 prevedevano (art. 2) la durata decennale delle intese e la possibilità di modificarli ancor prima sulla base del mutuo consenso. Alla scadenza vi era la possibilità del loro rinnovo, della rinegoziazione o della cessazione definitiva. Quest'ultima, seppur non era detto espressamente, sembrava la conseguenza automatica in caso di mancato accordo sulla rinegoziazione o sul rinnovo.

Le bozze di febbraio 2019, invece, non prevedono più un termine finale, limitandosi a contemplare la mera possibilità di monitorare l'attuazione delle intese su richiesta di una delle due parti stipulanti tramite l'azione delle Commissioni paritetiche di cui si è detto (e la cui durata in carica, peraltro, non è neppure prefissata).

Sicuramente il terzo comma dell'art. 116, della Costituzione non dice nulla in ordine alla durata delle intese. Tuttavia, la lettura complessiva dell'articolo sembra suggerire l'idea che queste non possano attribuire alle regioni ordinarie una differenziazione di status *sine die* perché se così fosse le regioni di cui parliamo si troverebbero in una condizione sostanzialmente più favorevole rispetto alle regioni speciali, violando in tal modo la clausola di maggior favore di cui all'art. 10, L. cost. n. 3 del 2001. Le regioni speciali, infatti, possono ottenere nuove e maggiori competenze solo tramite una legge costituzionale, ossia con un atto normativo unilaterale dello Stato approvato con procedura aggravata aperta a qualsiasi ipotesi emendativa durante il suo lungo *iter*; le regioni di diritto comune, invece, potrebbero ottenere le nuove competenze a seguito di un semplice negoziato bilaterale con il governo, i cui esiti verrebbero condensati nelle intese poi ratificate dal Parlamento con una legge immune da qualsiasi intervento emendativo perché approvata con la procedura di cui all'art. 8 Cost.

Viene, però, da osservare che altro è lo *status* delle regioni speciali per le quali il Costituente ha assegnato un ordinamento permanentemente diversificato, ed altro sono le quindici regioni ordinarie per le quali si è introdotta la possibilità di una condizione differenziata di autonomia ma, evidentemente, non a regime e stabilmente. Qualora si volesse assegnare ad una regione un mutamento definitivo di ruolo, non di regionalismo differenziato si dovrebbe parlare bensì della creazione di una nuova regione speciale da ricondurre naturalmente al modello di cui al primo comma (e non al terzo) dell'art. 116 della Costituzione (Poggi).

5. Molte analisi, ad esempio quelle assai approfondite della Svimez, hanno evidenziato i punti fortemente critici del processo di cui si discute sotto l'aspetto della distribuzione delle risorse finanziarie, nonché dell'uso improprio che si è fatto del concetto di "residuo fiscale" in quanto riferito ai territori e non ai singoli contribuenti (De Vincenti). Non è questo il caso di ripetere considerazioni che mi sento, peraltro, di condividere pienamente.

Qui valgono solo alcune brevi considerazioni in riferimento al criterio di assegnazione delle risorse, in forza del quale in nessun caso le tre regioni interessate potrebbero ottenere fondi – per soddisfare i fabbisogni standard delle materie trasferite – in misura inferiore al valore medio pro-capite della spesa statale sostenuta per l'esercizio delle stesse funzioni sul restante territorio nazionale. Sembra, infatti, trattarsi di una clausola di problematica compatibilità con il principio solidaristico di cui all'art. 2 Cost.

Non appare comprensibile, infatti, come possa essere conforme alla Costituzione un criterio che postula in premessa che, garantendo in ogni caso alle tre regioni in discussione un livello di risorse pari, o superiore, alla media nazionale di spesa pro-capite per l'esercizio delle funzioni in discussione, condanni per sistema altre regioni ad avere risorse in misura inferiore alla stessa media per le medesime funzioni. Se, infatti, a qualcuno vien dato di più (o anche solo in misura pari) della media, significa che in altre regioni lo Stato, per le stesse funzioni, dovrà spendere di meno e non per una contingenza da superare, ma per impianto normativo (para)costituzionale permanente.

6. Qui si cela un altro punto essenziale di debolezza del processo *in itinere*, che rischia di ribaltare le finalità stesse del regionalismo e di marginalizzare oltre misura il ruolo del Parlamento quale istituzione rappresentativa dell'intera nazione e, quindi, luogo deputato naturalmente a governare i processi di riforma del sistema ordinamentale.

A me pare, infatti, che la lettura complessiva di tutte le norme costituzionali in rilievo, teleologicamente orientate verso i valori dell'eguaglianza sostanziale, porti alla conclusione secondo la quale per attuare il regionalismo differenziato *ex art.* 116, terzo comma, Cost. sarebbe preliminarmente necessario individuare con legge i *Livelli Essenziali delle Prestazioni* (L.E.P.) così come prescrivono l'art. 117, secondo comma, lett. m, Cost. e, a ben vedere, anche l'art. 120, secondo comma, Cost. da troppo tempo inattuato. Infatti, in mancanza dei L.E.P. ogni intervento normativo rischia di ribaltare le ragioni fondative delle stesse regioni: queste sono state previste in Costituzione, come si legge dapprima dai lavori della Costituente e poi dal combinato tra gli artt. 2, 3, 5 e l'intero Titolo V della Costituzione (per limitarci ai riferimenti più immediati), quale istituto preordinato al superamento delle storiche diseguaglianze che dividevano (e dividono tutt'oggi) il nostro Paese, non per acuirne le distanze. Al disegno del Costituente sul punto deve essere allineato quello della riforma del Titolo V per evidenti esigenze ermeneutiche tant'è che l'art. 120, secondo comma, Cost. riformato prevede un vero e proprio potere di commissariamento dell'autonomia regionale da parte dello Stato “quando lo richiedono 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, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali”.

D'altronde, l'autonomia regionale avrebbe dovuto (e dovrebbe tutt'ora) essere uno dei più efficaci strumenti per assicurare eguaglianza sostanziale ai cittadini, a prescindere dalle condizioni di fatto in cui si trovano, tra le quali certamente sono da annoverare quelle sociali ed economiche del territorio di nascita o di residenza.

Ecco perché nel modello del regionalismo, così come rinnovato nel 2001, si dovrebbe poter parlare di differenziazione delle potestà solo dopo aver stabilito quali sono i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Come si possono attribuire forme particolari di autonomia se non si sanno neppure cosa sono i L.E.P.?

Solo se si è stabilita questa minima e indefettibile base di eguaglianza, ossia dopo aver individuato l'obiettivo da raggiungere per assicurare davvero pari opportunità di vita a tutti i cittadini (obiettivo che presuppone perequazioni finanziarie ed eguale efficienza degli apparati pubblici nell'erogazione dei servizi essenziali su tutto il territorio nazionale), la Costituzione prevede la possibilità di differenziare le singole autonomie per dare ai vari territori strumenti di autogoverno in grado di ottimizzarne le risorse sulla base delle specificità e delle vocazioni territoriali.

La propedeuticità dell'individuazione del L.E.P. appare, così, la strada maestra per assicurare al Parlamento la centralità che la Costituzione gli assegna soprattutto in un processo riformatore di così ampia portata e che, invece, sembra oggi sfuggirgli di mano seguendo altre strade istituzionali.

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale**Audizione del 13 giugno 2019****di Barbara Randazzo***

L'ATTUAZIONE DELL'ART. 116, TERZO COMMA, COST..

SOMMARIO: 1. Il contesto. – 2. Regionalismo differenziato: dubbi di costituzionalità? – 3. Le problematiche di natura procedurale connesse all'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. in assenza di una disciplina generale. Il ruolo del Parlamento. – 4. I contenuti delle bozze di intese. – 5. Conclusioni.

1. Il contesto.

I toni e gli argomenti del dibattito in corso sul procedimento di attuazione del regionalismo differenziato consigliano di premettere all'analisi delle diverse problematiche in discussione almeno un cenno sul contesto entro cui tale percorso si inserisce, onde provare a comprendere e valutarne *oggettivamente* obiettivi, condizioni e limiti, rifuggendo dal prendere posizione rispetto a facili e sterili contrapposizioni pregiudiziali ed ideologiche.

Sul fronte del regionalismo si deve constatare anzitutto la mancata attuazione della riforma del Titolo V del 2001.

Invero già all'indomani dell'entrata in vigore della riforma costituzionale il legislatore non mostrò alcuna convinzione sul nuovo assetto istituzionale e, nonostante l'approvazione della legge n. 131 del 2003 (cd. legge La Loggia), non approntò in realtà alcuna delle misure legislative e organizzative necessarie a dare corpo al nuovo dettato costituzionale. Il complesso doppio elenco di materie utilizzato per il riparto di competenze legislative richiedeva in particolare: *i*) una definizione *ex novo* delle materie (come era accaduto nella prima fase del regionalismo mediante i decreti legislativi adottati per il trasferimento delle funzioni); *ii*) l'istituzione della Commissione parlamentare bicamerale (cd. *bicameralina*) integrata da rappresentanti regionali, prevista dall'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001, preposta alla *composizione in sede politica* dei

* Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Milano.

Prof. avv. Barbara Randazzo

contrastì (prevedibili e previsti) discendenti dall'articolata definizione degli ambiti di competenza. [Ciò si rendeva necessario anche in considerazione dell'avvenuta soppressione della fase di negoziazione tra lo Stato e la Regione che prima aveva luogo in occasione del controllo preventivo del Governo sulle leggi regionali (nella forma del rinvio al Consiglio regionale per un nuovo esame)].

All'art. 116 si introduceva la facoltà, ora in discussione, di attribuire ulteriori forme di autonomia ad altre regioni oltre a quelle ad autonomia speciale, al fine di superare la rigidità del *regionalismo cd. binario* (Regioni a Statuto speciale e Regioni di diritto comune), in vista di un più realistico ed efficiente *regionalismo a geometria variabile*.

Venuta meno la volontà politica di dare forma ad uno Stato più fortemente connotato in senso regionalista, le Regioni si sono trovate "potenziate", ma in un contesto ordinamentale complessivo non adeguato, incapaci a loro volta di darvi significativo impulso per diverse ragioni, non ultima la tendenza alla "restaurazione" o al ridimensionamento messa in campo sin da subito dalla Corte costituzionale, fondamentalmente sulla base di una rilettura dell'art. 5 Cost. in senso statalista: prevalenza del principio di indivisibilità/unità della Repubblica rispetto a quello dell'autonomia, pure e principalmente ivi contemplato (si pensi alla giurisprudenza sulla forma di governo regionale, sui nuovi Statuti, sui limiti posti alle Regioni in sede di impugnazione di leggi statali, etc.); ampliamento sostanziale della potestà legislativa statale mediante interpretazioni del testo costituzionale che consentono allo Stato di intervenire di fatto in qualunque ambito di competenza legislativa regionale (si pensi alle *cd. materie trasversali*, come la *tutela dell'ambiente* e la *tutela della concorrenza*; oppure alla pervasività del *potere statale di coordinamento finanziario* - giustificata dalla crisi a partire dal 2008 - o ancora alla possibilità riconosciuta allo Stato di attrarre ulteriori competenze legislative in vista dell'esercizio di funzioni amministrative: *cd. attrazione in sussidiarietà*).

Il Giudice costituzionale, peraltro, ha denunciato di frequente la "latitanza" del legislatore e il compito improprio di supplenza che è stato costretto a svolgere.

Ma anziché implementare il Titolo V vigente, il legislatore statale sceglieva di intraprendere una ben diversa strada, portando a compimento nell'arco di un decennio ben due corposi procedimenti di revisione costituzionale, bocciati entrambi dal referendum popolare nel 2006 e nel 2016. L'ultimo tentativo ha invece lasciato gravi

Prof. avv. Barbara Randazzo

“strascichi” con la nota legge Delrio, la n. 56 del 2014, approvata “in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione” (sic!).

Sul versante statale, il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato sembra comportare ulteriori elementi di preoccupazione sia in relazione alla (invero ormai permanente) *crisi finanziaria* da indebitamento che ci espone anche a livello europeo, sia con riguardo alla storica e persistente *inefficienza* di larghi settori dell’apparato burocratico-amministrativo centrale.

Il percorso di implementazione del regionalismo differenziato si iscrive dunque in un “complesso” contesto politico-istituzionale dal quale possono trarsi ad un tempo ragioni ed elementi idonei a favorirne o a congelarne gli sviluppi.

2. Regionalismo differenziato: dubbi di costituzionalità?

Nell’interrogarsi sulla portata del regionalismo differenziato, categoria diversa dalle specialità di cui ai primi due commi dell’art. 116, non pare convincente la prospettiva di chi, pur non opponendosi frontalmente al procedimento avviato da Emilia Romagna, Lombardia e Veneto, ritiene, se ben si è compreso, che l’autonomia differenziata troverà piena attuazione soltanto allorquando tutte le Regioni godranno di ulteriori forme di autonomia. E la tesi ha avuto un certo seguito, considerata la corsa di tutte le altre regioni, con la sola eccezione - a quanto consta - dell’Abruzzo, ad avanzare analoghe richieste.

Ma la tesi non è compatibile con la mera *facoltà* che la disposizione costituzionale riconosce al terzo comma, e sembra scontare il difetto di una concezione dell’eguaglianza astratta e assoluta: il riconoscimento di tale facoltà a *ciascuna* regione, non può implicare - senza forzature - che il disegno costituzionale sarà compiuto solo quando tutte avranno accesso al regime di differenziazione. Eguaglianze e differenze ancorate a meri *regimi giuridici* secondo il vetusto regionalismo binario appaiono ormai del tutto incapaci di restituire lo stato reale del regionalismo italiano. Continuare a discuterne a prescindere da una concreta e approfondita valutazione dell’esperienza maturata da *ciascuna* delle venti Regioni italiane, conduce ad uno scollamento tra realtà e sue rappresentazioni che inficia la bontà di qualunque analisi e riflessione al riguardo. In altre parole, la richiesta di ulteriori forme di autonomia deve intendersi assoggettata a parametri oggettivi, e non può a mio avviso essere rimessa alla mera volontà delle parti.

Prof. avv. Barbara Randazzo

Nella direzione auspicata si registrano timidi interventi del legislatore diretti a valorizzare le migliori *performances* regionali. Si pensi ad esempio alla legislazione premiale adottata in attuazione della legge delega n. 42 del 2009 sul cd. federalismo fiscale, che indica la *premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti* (art. 2, comma 1, lett. z) tra i criteri e principi direttivi¹. Essa potrebbe costituire un punto di avvio per un ripensamento più maturo e ponderato degli attuali assetti territoriali, che assuma il concetto di responsabilità come perno intorno al quale far ruotare competenza e solidarietà.

In quest'ottica appare perciò ineludibile assoggettare a condizioni l'accesso alle ulteriori forme di autonomia di cui al terzo comma dell'art. 116 Cost.. Un siffatto riconoscimento dovrebbe implicare la verifica della *virtuosità funzionale e finanziaria* delle Regioni richiedenti, attraverso la valutazione della qualità dei servizi erogati dalle relative amministrazioni e degli equilibri di bilancio (opportunamente la mancata riforma del 2016 introduceva in modo espresso detta condizione nella disposizione costituzionale).

Ma gli argomenti di coloro che si sono opposti sin da principio e molto duramente al percorso avviato, nonostante la incompletezza delle bozze di intese rese note (ancora limitate alle sole disposizioni generali), appaiono accomunati da una sorta di idiosincrasia ideologica per le esigenze di differenziazione regionale invocate, quasi che esse costituiscono di per sé un affronto ai valori fondanti della Repubblica confluiti nei principi di eguaglianza, solidarietà e unitarietà.

Dietro gli argomenti *ad opponendum* sembrano insomma (mal)celarsi dubbi di costituzionalità, fondati su "fraitendimenti", come si dirà, sul regionalismo differenziato, naturalmente con riferimento ai principi supremi dell'ordinamento repubblicano. Già Leopoldo Elia aveva evocato detti dubbi, all'indomani dell'approvazione della riforma del 2001, ritenendo che il procedimento introdotto al terzo comma dell'art. 116 potesse eludere le garanzie del procedimento di revisione costituzionale dell'art. 138 nell'incidere sul riparto di competenze fra Stato e Regioni come definito dall'art. 117 Cost.². Il dubbio di Elia parrebbe fondato soltanto allorchè si

¹ Si ricordi il d.lgs. n.149 del 2011, recante *Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42.*

² Cfr. L. ELIA, *Introduzione*, in T. Groppi-M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001, 18 ss.

Prof. avv. Barbara Randazzo

pretendesse davvero di trasferire *in toto* le singole materie elencate nell'art. 117; così, però, non è nei procedimenti in corso, a dispetto dell'improprio linguaggio utilizzato da taluno: si trasferiscono ulteriori funzioni riconducibili ai titoli di materie ivi elencati (titoli, tra l'altro, mai riempiti di contenuto dal legislatore, ma definiti dalla Corte costituzionale caso per caso) e neppure pare evincersi dal tenore letterale della disposizione costituzionale, secondo la quale "Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, *concernenti le materie (...)* possono essere attribuite ad altre Regioni". Sul punto si tornerà tra breve (v. *infra*, par. 4).

Quanto ai principi supremi invocati contro la differenziazione, basti ricordare che il principio di eguaglianza, di cui è permeato l'intero edificio costituzionale, fornisce solida protezione alle esigenze di differenziazione, anziché rappresentarne un ostacolo. Com'è noto, infatti, il principio di eguaglianza – applicabile anche agli ordinamenti regionali – esige che siano trattate in modo eguale situazioni uguali ed in modo diverso situazioni diverse. Così pure limitarsi ad invocare il principio di unitarietà della Repubblica, omettendo di valorizzare il principio del pluralismo istituzionale, sembra rinnegare le ragioni che spinsero i Padri Costituenti a valorizzare le autonomie territoriali (non il mero decentramento amministrativo), a vantaggio, tra l'altro, di un neocentralismo statale, che si assumerebbe "capace" di risolvere la crisi istituzionale e finanziaria in cui versa il Paese, a prescindere da qualunque oggettiva valutazione - in termini di qualità dei servizi erogati e di efficienza - delle *performances* delle amministrazioni centrali.

Anche il principio di *solidarietà* sembra invocato in termini riduttivi: una sorta di *assistenzialismo* che rende un cattivo servizio anzitutto alle regioni bisognose di sostegno, rendendole sempre più fragili, strutturalmente dipendenti dallo Stato centrale, incapaci di avviare autentici processi di sviluppo e valorizzazione dell'autonomia, in qualche caso addirittura intesa come "garanzia di assistenza", piuttosto che come volano per il migliore sfruttamento delle risorse a vantaggio delle popolazioni residenti e della comunità nazionale.

Il principio di *solidarietà*, che non è negoziabile, richiede di essere rideclinato in modo da conciliarsi con l'affidabilità di cui deve dare prova chi se ne avvale. In ogni caso esso richiede di essere accompagnato dalla contestuale promozione e pratica di una *cultura* della cosa pubblica e della sua *buona amministrazione* la cui carenza sembra

Prof. avv. Barbara Randazzo

caratterizzare interi settori dell'amministrazione pubblica nostrana, a prescindere dai livelli di governo.

La ricchezza straordinaria del nostro Paese diffusa sull'intero territorio e, per certi aspetti, concentrata proprio nelle regioni meridionali (specie in termini di bellezze paesaggistiche, di condizioni climatiche e di tradizioni culturali, per quanto sinora meno tecnologiche e meno produttive sul piano economico e finanziario) impone strategie di collaborazione tra le Regioni, e non solo tra Stato e Regioni, al fine di favorire reciproche e virtuose "contaminazioni". Basterebbe, per cominciare, la individuazione di forme innovative di collaborazione e coordinamento tra le Regioni virtuose e quelle meno efficienti attraverso "gemellaggi", *stages* formativi di funzionari per la condivisione e la messa a punto di *best practices*.

Affidare allo Stato centrale e alla sua amministrazione in via esclusiva la garanzia di solidarietà tra le Regioni, negli ormai ottant'anni di storia repubblicana, non sembra aver sortito apprezzabili risultati. Questa evidente ed incontestabile osservazione suggerirebbe ben altro atteggiamento nei confronti delle iniziative regionali in discussione, promosse, tra l'altro, da regioni tra loro molto diverse, *virtuose* dal punto di vista degli equilibri finanziari, eppure assoggettate insieme ai loro promotori e sostenitori ad una sorta di "gogna" sulla base di inutili quanto improvvise dichiarazioni politiche da "manifesto elettorale", peraltro prive di qualunque riscontro nelle bozze di accordo circolate.

Sono in molti a concepire invero ancora l'interesse nazionale come mera espressione aprioristica dell'istanza statale e a ritenere le Regioni portatrici di interessi "minori", gerarchicamente sottordinati e dunque destinati ad essere naturalmente recessivi.

Contro questo neocentralismo di ritorno appare opportuno richiamare il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'attuazione del regionalismo differenziato svolta nel 2017 dalla *Commissione parlamentare per le questioni regionali*. In essa si riconosce come "l'attivazione di forme e condizioni particolari di autonomia *presenti significative opportunità per il sistema istituzionale nel suo complesso*, oltre che per la singola Regione interessata" e che "la valorizzazione delle identità, delle vocazioni e delle potenzialità regionali determinano l'inserimento di elementi di dinamismo nel sistema regionale e, in prospettiva, la possibilità di favorire una *competizione virtuosa tra i territori*". Di più: la Commissione parlamentare aggiunge ancora: "*La differenziazione e l'asimmetria* rappresentano uno strumento per potenziare la capacità di programmazione e di sviluppo

Prof. avv. Barbara Randazzo

della singola Regione che ne beneficia e, contestualmente, *spinge le altre Regioni ad assumere comportamenti più virtuosi e a seguire le migliori pratiche*³.

3. Le problematiche di natura procedurale connesse all’attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost. in assenza di una disciplina generale. Il ruolo del Parlamento.

Senza ripercorrere in questa sede le diverse fasi del procedimento in corso, rese ancora più complesse dal mutamento di legislatura, deve anzitutto rilevarsi l’assenza di una legge generale *ad hoc* volta a disciplinarne i principali aspetti, come invece tentò di fare il Governo Prodi nel 2007, approvando un apposito schema di disegno di legge⁴ le cui previsioni sembrano peraltro aver influenzato sia il Governo Gentiloni nella definizione degli accordi preliminari, sia il Governo in carica ai fini della predisposizione delle bozze di intese pubblicate nel febbraio 2019.

L’unica disposizione vigente al riguardo è quella introdotta dal comma 571 dell’art. 1 della legge di stabilità del 2014 (l. n. 147 del 2013), che si limita a prevedere un termine di sessanta giorni entro il quale il Governo è tenuto ad attivarsi sulle iniziative delle Regioni presentate al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell’intesa ex art. 116 Cost.. La disposizione riconosce dunque un *obbligo di attivazione* da parte del Governo, il che non implica altresì il diverso *obbligo di conclusione* dell’intesa.

L’individuazione dei *soggetti preposti alla negoziazione* appare chiara: da un lato l’organo a ciò abilitato dai rispettivi Statuti regionali, dall’altro il Governo ed in particolare il Ministro per gli affari regionali.

Nulla si dice invece sulle *modalità* di negoziazione che, ove abbiano ad oggetto una pluralità di materie, come nella specie, non possono vedere coinvolti i diversi ministeri competenti, insieme al Ministero dell’Economia e delle Finanze per la definizione delle

³ Così il Documento approvato dalla Commissione nella seduta del 6 febbraio 2018 a conclusione dell’indagine conoscitiva deliberata nella seduta del 21 novembre 2017 sull’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna (Articolo 144, comma 3, del Regolamento della Camera dei deputati) trasmesso alle Presidenze l’8 febbraio 2018 (Doc. XVII-bis, n. 13), p. 41 (enfasi aggiunte). Il testo è disponibile sul sito ufficiale della Camera dei Deputati alla pagina <http://www.camera.it/leg17/491?idLegislatura=17&categoria=017bis&tipologiaDoc=documento&numero=013&doc=intero>.

⁴ Il relativo testo è pubblicato in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2008, 19-20.

Prof. avv. Barbara Randazzo

relative risorse⁵. Si tratta dunque di una negoziazione complessa, almeno trilaterale. Per parte regionale, i Presidenti della Giunta hanno proceduto ad istituire delegazioni *ad hoc* composte da loro stessi, eventuali assessori, dirigenti regionali ed esperti esterni (in tale veste la sottoscritta è stata nominata dal Presidente Fontana nella delegazione lombarda). Diverse le modalità di coinvolgimento dei Consigli regionali e degli enti territoriali minori.

Sul vivace confronto relativo ai tempi e ai modi dell'intervento del Parlamento - a prescindere, per il momento, dalle questioni aperte sul rapporto tra legge e intesa - colpisce che al riguardo non sia stata ancora adottata una norma, eventualmente di mera integrazione dei Regolamenti parlamentari. In ogni caso parrebbe logico affidare la discussione parlamentare *in primis* alle due Commissioni competenti: quella per le questioni regionali e quella per l'attuazione del federalismo fiscale. Onde evitare una *impasse* parlamentare, sarebbe preferibile sottoporre alle Commissioni suddette le bozze di intesa una volta compiute, prima della presentazione alle Camere del disegno di legge.

Le aspre critiche sulla presunta estromissione del Parlamento dalla negoziazione sembrano dimenticare altresì che negli ultimi vent'anni ormai la sede di raccordo e negoziazione tra i livelli di governo è divenuto il sistema delle Conferenze⁶, facente capo agli esecutivi, con la piena condiscendenza del Parlamento, che si è ben guardato dall'attuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 (sulla cd. bicameralina).

Quanto alla delicata questione del rapporto tra legge e intesa, il testo costituzionale non sembra dare adito a dubbi con riguardo al fatto che l'attribuzione debba avere la forma della legge, e ciò apre diversi scenari: una legge di ratifica (articolo unico con allegata l'intesa) analoga a quella relativa ai Trattati, che implicherebbe l'inemendabilità dell'intesa da parte del Parlamento, ovvero una legge analoga a quella di approvazione

⁵ Sulla falsariga di quanto previsto all'art. 2 dello schema di disegno di legge menzionato approvato dal Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2007.

⁶ I luoghi della partecipazione regionale alla vita dello Stato centrale sono noti (dall'iniziativa legislativa al referendum, all'elezione del Presidente della Repubblica, alla partecipazione al Consiglio dei ministri dei Presidenti delle Regioni speciali); in questa sede meriterebbe un approfondimento il sistema delle Conferenze delineato dal d.lgs n. 281 del 1997, ma la complessità dell'analisi consiglia di limitarsi ad osservare che si tratta della sede principale per la composizione delle diverse istanze, anche europee, che ha l'esecutivo come interlocutore esclusivo sul versante statale. La rilevanza del ruolo delle conferenze va segnalata in particolare con riferimento a due provvedimenti legislativi di cruciale importanza ai fini che qui interessano: la legge n. 234 del 2012 recante *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, che ha sostituito la legge n. 11 del 2005 per adeguarsi al Trattato di Lisbona; e la legge n. 42 del 2009 recante *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione*.

Prof. avv. Barbara Randazzo

dell'intese con le confessioni religiose (ex art. 8, terzo comma, Cost.), che riproduce e integra i contenuti delle intese stesse. La scelta dell'una o dell'altra non implica evidentemente alcuna assimilazione delle Regioni agli Stati o alle confessioni religiose! Il modello delle intese ex art. 8, terzo comma, Cost., pare calzante: la dottrina ecclesiasticistica e non solo ne ha arato a lungo e approfonditamente il terreno nel complesso cammino che portò alla conclusione delle prime intese con le confessioni diverse dalla cattolica a partire dal 1984, e della cui ricchezza sarebbe improvvido non avvalersi.

Non sembra invece praticabile la via, pure suggerita, della legge di delega ex art. 76 Cost., che sembra ispirarsi alla strada seguita per le Regioni a Statuto speciale. Verrebbe completamente stravolto, mi pare, il testo della disposizione costituzionale che affida alle Camere l'attribuzione delle nuove forme di autonomia.

In quest'ottica l'art. 4 delle bozze di intese in discussione non può che intendersi nel senso che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri si procede al *trasferimento delle risorse* relative alle funzioni attribuite con legge.

La mera ambiguità della rubrica dell'articolo 4 "Competenze attribuite" non può portare a concludere che la individuazione e attribuzione delle ulteriori condizioni di autonomia venga affidata ad atti dalla dubbia natura che sfuggirebbero, tra l'altro, alla garanzia del sindacato di costituzionalità. La previsione attiene invece al concreto trasferimento delle funzioni e delle risorse ad esse connesse in attuazione delle attribuzioni previste dalla legge.

Quanto all'eliminazione del termine di durata decennale dell'intesa, per quanto mi appaia improprio e rischioso stabilire a priori un termine di scadenza dell'autonomia differenziata, concordo sul fatto che le intese o comunque la legge debba prevedere meccanismi di verifica affidati a commissioni paritetiche.

4. I contenuti delle bozze di intese.

Il dibattito sui contenuti delle intese appare prematuro e poco affidabile in quanto basato sulle mere elencazioni dei titoli di materia. Esso sembra non di rado confondere, come si è detto, il titolo della materia con i suoi contenuti, articolati, molteplici e difficilmente interamente "cedibili" ad una Regione.

Prof. avv. Barbara Randazzo

Viene da chiedersi su quali elementi si fondino le paventate violazioni dei diritti fondamentali, e dell'eguaglianza, quando ancora non sono note le specifiche attribuzioni cui le regioni richiedenti ambiscono nell'ambito delle materie indicate e nei limiti che la Costituzione impone.

L'operazione di individuazione della specifica attribuzione è complicata dall'assenza di quelle leggi cornice che avrebbero dovuto definire il perimetro e i principi delle materie elencate nell'art. 117 Cost. e che a tutt'oggi non sono state approvate. Il riconoscimento delle ulteriori forme di autonomia potrebbe indurre il Parlamento ad attivarsi in tal senso, colmando un vuoto e riparando alla ventennale inadempienza? Certo sarebbe un segnale forte e significativo nel senso dell'assunzione della guida del procedimento e di responsabilità rispetto alla corretta implementazione del regionalismo *tout court*, non solo di quello differenziato.

Difficile istruire la questione delle risorse sulla base di un dibattito che, muovendo dall'erroneo riferimento al "residuo fiscale", è parso molto più concentrato sulla *pars destruens* che sulla prospettazione di soluzioni alternative accettabili. I testi circolati non si fanno carico delle problematiche emerse, rinviando la determinazione delle risorse ad una Commissione paritetica *ad hoc*. Anche sotto questo profilo l'attuazione del regionalismo differenziato sconta, come già si è detto, le difficoltà di un percorso iscritto in un contesto caratterizzato dalla pervicace "latitanza" del legislatore statale, il quale, nello spazio di un decennio ancora non è "riuscito" a dare significativa attuazione alla legge n. 42 del 2009, lasciandone largamente incompiuto il disegno (basti pensare ai costi standard). [Insomma, a contare le omissioni del Parlamento nell'attuazione del Titolo V della Costituzione, viene il sospetto che chi in questo contesto ne rivendica il ruolo centrale lo faccia nella convinzione o con la speranza che sia il modo migliore per arrestare del tutto il già accidentato percorso!]

Solo un cenno, da ultimo, all'art. 7 delle bozze di intese circolate sui rapporti tra legislazione statale e regionale. Rimettere alla legislazione regionale la individuazione delle disposizioni statali delle quali cessa l'efficacia a seguito dell'entrata in vigore della legge di attuazione del regionalismo differenziato rischia di aprire un nuovo fronte di contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale. La soluzione prospettata nello schema di disegno di legge già menzionato, che affida alla legge *ex art.* 116, terzo comma, Cost. una

Prof. avv. Barbara Randazzo

siffatta individuazione (eventualmente modulando i termini di cessazione dell'efficacia) appare senza dubbio preferibile.

5. Conclusioni.

Credo opportuno infine segnalare che le buone soluzioni “tecniche” debbono seguire, e correttamente incardinare nel quadro costituzionale, le scelte politiche.

Talora invece si ha l'impressione che i “tecnicisti” si spingano oltre, con l'obiettivo di indirizzare anziché limitarsi a supportare chi è chiamato a decidere: in quel gioco di supplenze che ormai da tempo avvelena la vita della Repubblica.

Il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato esige che la *politica* riconosca lo stato reale del regionalismo e *decida*, assumendosene le responsabilità, se crede ancora, e in che termini, al pluralismo istituzionale voluto dai Padri costituenti e declinato nei principi della Costituzione e nel suo vigente Titolo V. Se ancora si riterrà il regionalismo una risorsa per il Paese sulla quale investire, da valorizzare sia nelle dinamiche interne sia nei rapporti con l'Unione Europea, allora dovrà anche chiedersi quale regionalismo può oggi permettersi. E un regionalismo maturo esige che si riconoscano le differenze tra le diverse realtà regionali, non certo per avallare secessionistici piani secessionistici, quanto per mettere a vantaggio di tutti il meglio che questo Paese è in grado di esprimere, avviando quelle “contaminazioni” positive di cui si è detto, tenendo insieme competenza e responsabilità, solidarietà e affidabilità.

Barbara Randazzo



18STC0064770