



Rivista N°: 1/2019
DATA PUBBLICAZIONE: 07/03/2019

AUTORE: Daniela Mone*

AUTONOMIA DIFFERENZIATA COME MEZZO DI UNITÀ STATALE: LA LETTURA DELL'ART. 116, COMMA 3 COST., CONFORME A COSTITUZIONE

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il regionalismo tra uniformità e differenziazione. – 3. Regionalismo differenziato e Costituzione italiana: illegittimità di attuazioni dell'art. 116, comma 3, Cost., lesive del principio unitario. – 4. La lezione della legge attuativa dell'inattuato federalismo fiscale. – 5. Per un regionalismo differenziato conforme a Costituzione. – 6. Note conclusive.

1. Introduzione

Nella sua relazione sulle autonomie regionali alla Seconda Sottocommissione del 13 novembre 1946, riferendosi alla piemontesizzazione, Ambrosini “evocava, pur senza metterlo a fuoco, il nesso strettissimo tra sorti del regionalismo e questione meridionale”¹.

Quest'ultima sarebbe sorta con la piemontesizzazione e, in Assemblea costituente, alla luce di tale consapevolezza, si cercava di favorire un regionalismo che proiettasse e ricomponesse, a livello istituzionale, le fratture economiche e sociali di natura territoriale² che “nel processo di unificazione, erano state invece considerate un problema militare e di ordine pubblico” e che dunque erano state “comprese ma non risolte”³.

La regionalizzazione veniva concepita come strumento di superamento della debolezza di istituzioni e classi dirigenti meridionali di derivazione borbonica; di superamento degli effetti negativi delle politiche economiche dell'unificazione sul territorio meridionale; di democratizzazione⁴. Veniva intesa, sostanzialmente, nell'ottica dei suoi sostenitori⁵, quale

* Ricercatrice in Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università della Campania “Luigi Vanvitelli”.

¹ S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, Roma, 2017, p. 14.

² *Ibidem*, p. 15.

³ *Ibidem*, p.

⁴ *Ibidem*, pp. 14-15.

strumento di garanzia dell'unità nazionale, dal momento che avrebbe consentito un migliore governo dei territori partendo dalla conoscenza delle peculiarità e delle esigenze proprie a ciascuna regione e, nello stesso tempo, una migliore cura degli interessi della nazione da parte dei rappresentanti politici, non più distratti da richieste provenienti dagli elettori insoddisfatti⁶. Al fine di assicurare un ruolo efficace alle Regioni, in tale prospettiva, si sosteneva già allora l'opportunità di un Senato regionale che desse loro rilevanza a livello centrale⁷.

Gli antiregionalisti, viceversa, ritenevano che con l'istituzione delle Regioni si sarebbero danneggiati gli interessi del popolo italiano e, soprattutto, del popolo meridionale già pregiudicato non certo dal centralismo⁸ ma da determinate politiche economiche contrarie ai suoi interessi condotte, come affermava Fausto Gullo, "con la complicità vergognosa delle classi dirigenti meridionali"⁹. Una volta istituite le Regioni, le stesse riforme di cui l'Italia aveva bisogno e che richiedevano una regia centrale, quale la riforma agraria e le nazionalizzazioni, sarebbero divenute irrealizzabili¹⁰.

Si scontravano così in Assemblea costituente duplici e radicalmente opposte letture del regionalismo: strumento di realizzazione dell'unità nazionale per i sostenitori, portatore di "politica antinazionale non facilmente sanabile"¹¹ per gli oppositori.

⁵ Per un'analisi delle posizioni favorevoli e contrarie al regionalismo in Assemblea costituente v. S. STAIANO, *Art. 5*, cit., p. 14 ss.

⁶ Relazione Ambrosini, seduta del 27 luglio 1946 dell'Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione in www.camera.it, p. 5. Conti, nel suo intervento alla seduta del 29 luglio 1946 dell'Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione in www.camera.it, p. 26, afferma: "In fondo a tutto il problema che si sta ora agitando intorno alla Costituente dello Stato è un fatto fondamentale, generatore di tutto il male della vita del nostro Paese: in definitiva l'Italia è governata da non più di cento persone, che legiferano, e da non più di un centinaio di burocrati [...] La via per rompere queste oligarchie, per spezzare questo andamento fatale alla vita del Paese è quella di trasformare l'organizzazione dello Stato, di creare la democrazia [...] La pretesa di pochi Deputati di legiferare per l'Emilia e per le Puglie, per la Calabria e per il Piemonte, per la Sicilia e per il Veneto, insomma per tutta l'Italia, è assurda".

⁷ La stessa questione meridionale sarebbe così stata inquadrata quale problema nazionale. Sul punto v. S. LIETO, *Mezzogiorno e solidarietà nel dibattito costituzionale* in *dirittifondamentali.it*, 1, 2019 che richiama la posizione di Mortati.

⁸ La Rocca, seduta del 31 luglio 1946, ribadendo che "tutti vogliono una riforma radicale affinché scompaia in Italia ogni diversità strutturale", che "tutti vogliono che finisca l'unità unicamente apparente (territoriale e più o meno politica) ma che si risolve in una disparità economica e sociale e finisce col minare le basi stesse dell'unità nazionale", "unità organica che manca per il modo con cui l'unità del Paese si è venuta formando", unità che "si è costituita sopra una base economica a danno delle popolazioni del Mezzogiorno, il quale da taluni gruppi industriali e bancari del nord è stato ridotto a vere colonie di sfruttamento", esprime la sua preoccupazione rispetto a questa trasformazione radicale "che si possa comunque aprire un varco al passaggio di forze centrifughe che possano minacciare o addirittura spezzare l'unità nazionale. E appunto perciò egli è contro la tesi federalista e qualsiasi tesi regionalista che praticamente possa sboccare in federalismo" (Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione in www.camera.it, p. 54).

⁹ S. STAIANO, *Art. 5*, cit., p. 18.

¹⁰ Ancora S. STAIANO, *Art. 5*, cit., p. 19, ove riporta le parole di Vincenzo La Rocca alla seduta dell'Assemblea costituente del 31 luglio 1946. Grieco, non contrario all'ente Regione, purché dietro lo stesso non si nascondesse "una specie di federalismo mascherato" affermava che "la stessa opera di ricostruzione richiede l'unità nazionale e non la suddivisione interna" (Assemblea Costituente, Commissione per la costituzione, Seconda Sottocommissione, 29 luglio 1946, p. 36).

¹¹ *Ibidem*.

2. Il regionalismo tra uniformità e differenziazione

Dopo circa cinquanta anni dall'istituzione delle Regioni e la radicale riforma del regionalismo italiano con la revisione del Titolo V che ne ha accolto a livello costituzionale modifiche introdotte anche con legislazione ordinaria, ci si trova, senza dubbio, oggi, di fronte al fallimento dell'obiettivo di garantire l'unità attraverso l'autonomia. La questione meridionale¹² persiste benché espunta, emblematicamente, dal testo costituzionale (irrisolta, infatti, è stata relegata a questione locale, a differenza che in fase costituente). Contestualmente, risultano senz'altro insoddisfatte le istanze provenienti da altre Regioni, in particolare le Regioni ricche del Nord, come testimoniano le recenti iniziative in materia di cd. autonomia differenziata¹³, emblematiche, appunto, dell'esistenza di una questione settentrionale¹⁴.

Si è rivelata corretta la previsione degli antiregionalisti alla Costituente? La regionalizzazione ha pregiudicato la soluzione di problemi che un sistema unitario avrebbe saputo affrontare?

Probabilmente un tale esito deludente, e cioè coesistenza della questione meridionale e questione settentrionale, trova origine nell'attuazione di un regionalismo inadeguato e, in effetti, non propriamente espressione del principio autonomistico che, invero, non può che coincidere con il concetto di differenziazione¹⁵. Un regionalismo, tuttavia, coerente con l'impostazione originaria del testo costituzionale che "conteneva un progetto di cambiamento di tutta la società italiana che si rivolgeva a tutti i cittadini italiani, indipendentemente da dove

¹² Sul divario Nord Sud e sul ripetersi di dinamiche che ne segnano la persistenza nella recente fase di crisi economica (2007-2017), v. A. SPADARO, *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano: il caso delle Regioni meridionali* in *Le Regioni*, 5, settembre-ottobre 2017, p. 904. Si v. in proposito l'interessantissimo studio di D. CERSOSIMO, S. CHIMENTI, R. NISTICÒ, *Recessione economica e cittadinanza. Il grande disinvestimento pubblico nel Mezzogiorno degli anni Duemila* in *Le Regioni*, 5, ottobre 2017 da cui emerge come a seguito della grande recessione dell'ultimo decennio e delle connesse politiche di "contrasto" si sia registrato un "aggravamento delle disparità territoriali tra Nord e Sud" (p. 917).

¹³ Il riferimento è al percorso di negoziazione di autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost., intrapreso da Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna a partire dal 2017 che ha portato alla sottoscrizione, il 28 febbraio 2018, di tre accordi "preliminari" (alle intese cui eventualmente si perverrà in futuro ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.) con il Governo Gentiloni. Per una puntuale ricostruzione della vicenda si rinvia al dossier del Senato, reperibile al sito www.senato.it, intitolato "Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto". Che il tema del regionalismo differenziato sia di grande attualità è testimoniato anche dalla sua presenza nel cd. Contratto di governo stipulato fra Movimento 5 Stelle e Lega ove si assume l'impegno "di porre come questione prioritaria nell'agenda di Governo l'attribuzione, per tutte le Regioni che motivatamente lo richiedano, di maggiore autonomia in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, portando anche a rapida conclusione le trattative tra Governo e Regioni attualmente aperte».

¹⁴ Alla questione meridionale si è aggiunta, come ricorda A. SPADARO, *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano*, cit., p. 900, la "questione settentrionale" con rischi di degenerazione in secessionismo.

¹⁵ S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna*, (novembre 2017), *Indagine conoscitiva della Commissione regionale per le questioni regionali*, (audizione del 29 novembre 2017, h. 8.15) in www.issirfa.cnr.it, afferma: "il disegno di questa [autonomia ordinaria] potrà dirsi realizzato realmente quando tutte le regioni, e non solo alcune, abbiano ottenuto la maggiore autonomia che la clausola di asimmetria consente. La qualcosa significherebbe anche che lo Stato regionale italiano avrebbe raggiunto un alto grado di maturità e, soprattutto, di omogeneità e che, con molta probabilità, il divario territoriale sarebbe realmente superato". In tal senso v. A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata* in www.federalismi.it, 7 novembre 2018, p. 2.

fossero territorialmente dislocati”¹⁶, che, cioè, “al di là del valore profondo del riconoscimento delle autonomie locali contenuto nell’art. 5 Cost.”¹⁷, richiedeva, in quella prospettiva “fortemente unitaria e collocata in un’ottica di innovazione e mutamento dell’intero Paese”¹⁸, proprio l’uniformità¹⁹.

Probabilmente, cioè, tale risultato insoddisfacente è dipeso dall’affermazione di un regionalismo cd. dell’uniformità che ha impedito di trarre i benefici che, ragionevolmente, ci si sarebbe potuto attendere da una adeguata attuazione del principio autonomistico²⁰ che, però, avrebbe comportato una differenziazione, in quella fase, potenzialmente lesiva dell’obiettivo del complessivo sistema di “garantire una trasformazione forte di tutta la società”²¹.

Con la riforma del Titolo V, oltre ad ampliarsi il ruolo assegnato alle Regioni, comunque nel quadro di un sistema “uniforme”, si introduce l’art. 116, comma 3, Cost. Si introduce, cioè, un procedimento che consente alle Regioni, entro certi limiti, di ottenere “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” e di superare l’uniformità che ha sostanzialmente mortificato il principio autonomistico²². Si introduce una strada per la differenziazione²³, purché si rispetti la condizione, posta dalla stessa norma – è opportuno sottolinearlo – di rimanere nel quadro di uno Stato unitario²⁴.

¹⁶ F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra unità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001* in *Le Regioni*, 4, 2003, p. 606.

¹⁷ *Ibidem*, p. 607.

¹⁸ *Ibidem*, p. 606.

¹⁹ A. SPADARO, *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano*, cit., p. 903, ricorda, accanto agli indiscussi meriti del Costituente, “gli inevitabili limiti storici”, in particolare l’inadeguatezza, nella delineazione delle dimensioni territoriali delle Regioni, prima che giuridica, politica: “la “realtà” (economica, sociale, antropologica, ecc.) dei territori del Bel Paese non è riuscita a incidere, almeno non a sufficienza, sulla politica che, per miopia o per presunzione, spesso ha preferito l’omogeneizzazione giuridica delle differenze, piuttosto che il riconoscimento e la valorizzazione delle diversità”.

²⁰ L. VIOLINI, *L’autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in www.rivistaaic.it, 4/2018 del 14/11/2018, p. 13 ss.

²¹ F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra unità e differenza*, cit., p. 608.

²² Legge il regionalismo differenziato quale espressione di autonomia negativa attraverso cui si è ritenuto, erroneamente, di superare la crisi del principio autonomistico O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, Convegno Astrid-CRANEC, Autonomie regionali: specialità e differenziazioni, Roma, 27 giugno 2017 in www.sipotra.it, pp. 5-8. L’A., vi rinverrebbe una potenzialità nel senso del rinvigorismento del principio autonomistico, solo ove “all’attuazione degli istituti della differenziazione segua un parallelo rafforzamento degli istituti di autonomia positiva [...]”.

²³ L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000, p. 1, “definisce [il regionalismo differenziato] formula polisensa che sintetizza una relazione di “*adaequatio rei et iuris*” lontana, se non antitetica, a quel “regionalismo dell’uniformità” dove il rischio dell’autonomia è tendenzialmente misurato assumendo come criterio le situazioni in cui maggiore è l’inefficienza amministrativa”.

²⁴ F. PIZZETTI, *La ricerca*, cit., p. 610, analizzando la riforma del titolo V, si chiede se “debba essere interpretata valorizzandone fino in fondo gli elementi diversificanti, anche a costo di renderne più difficile l’armonizzazione con la prima parte della Costituzione [...], o se invece essa debba essere interpretata valorizzandone gli elementi uniformanti e improntati alla difesa dell’eguaglianza dei cittadini, anche a costo di svalutarne la portata innovativa [...]” (p. 611) e perviene alla conclusione che sia doverosa la costruzione di un sistema di rapporti e relazioni fra i diversi livelli di governo per preservare le ragioni dell’unità, senza tuttavia ricadere nel neocentralismo statale. TONIATTI, *L’autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano* in *Le Regioni*, 4, luglio-agosto 2017, p. 650, spiega che il quadro normativo delineato a seguito della riforma del Titolo

L'attenta lettura dell'art. 116, comma 3, Cost., infatti, consente senz'altro di inquadrare il regionalismo differenziato nella prospettiva di uno strumento di rafforzamento del principio unitario inteso come garanzia di un determinato uguale livello di diritti²⁵ (livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ex art. 117 Cost., lett. m²⁶) sull'intero territorio nazionale²⁷.

In tal senso, infatti, va interpretato il riferimento dell'art. 116, comma 3, Cost. al "rispetto dei principi di cui all'art. 119", in base ai quali, tra l'altro, a seguito della legge cost. n. 1 del 2012, enti locali e Regioni "hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea"; rispettano la Costituzione ed i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; finanziano integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite con tributi ed entrate propri, partecipazioni al gettito di tributi erariali, fondo perequativo; in tal senso va interpretata, altresì, la previsione che la legge statale avente ad oggetto le forme e condizioni particolari di autonomia sia approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti²⁸.

V "non si presta a fondare sempre e necessariamente l'identità fra interesse unitario e uniformità normativa. E la differenziazione regionale è essa stessa una proiezione dell'interesse unitario e della sua flessibilità quale risulta dalla configurazione prevista e prescritta dalla Costituzione". L'uniformità, per L. ANTONINI, *Editoriale, I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?* In *federalismi.it*, 22 febbraio 2017, p. 7, ha caratterizzato lo sviluppo del regionalismo italiano, pur dopo la riforma del Titolo V: "in senso inverso, rispetto alla fase precedente, si è irragionevolmente rischiato di riconoscere indistintamente a tutti i territori regionali quel livello di autonomia che poteva essere accordato solo alle realtà più evolute".

²⁵ A. RUGGERI, *Territorio, persone, Costituzione in dirittiregionali.it*, 22 ottobre 2018, p. 20: "l'unità, di contro, si ha sempre che non si faccia discriminazione alcuna in seno al corpo sociale in ordine al godimento dei diritti fondamentali e all'adempimento di quei doveri inderogabili (e, per ciò stesso, essi pure fondamentali) di solidarietà dei quali è menzione nell'art. 2 della Carta".

²⁶ In argomento v. A. LUCARELLI, *L'effettività del principio di eguaglianza e diritti sociali nei processi evolutivi della forma di stato* in *Idem, Percorsi del regionalismo italiano*, Milano, 2004.

²⁷ Altra questione è l'aver identificato il principio unitario con l'uguaglianza di livelli essenziali di prestazioni e non più con l'uguaglianza dei diritti che, però, trova il suo fondamento giuridico nell'art. 117 Cost., comma 2, lett. m) in combinato disposto con l'art. 119 Cost. e la sua ratio nella natura limitata delle risorse economico-finanziarie necessarie per coprire il costo dei diritti stessi. V. sul punto, A. LUCARELLI, *L'effettività del principio di eguaglianza*, cit., p. 129, per il quale "garantire i livelli essenziali delle prestazioni è sufficiente a rispettare i contenuti di cui all'art. 3, comma 2, della Costituzione, che si inverte proprio nel riconoscimento di eguali diritti, né può collegarsi alla nozione di "contenuto minimo" del diritto". Nella medesima prospettiva L. CHIEFFI, *L'effettività del principio di eguaglianza nel sistema italiano* in G. BERTI, G. C. DE MARTIN (a cura di), *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, Milano, 2003. In argomento v. altresì A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.* in *Le Regioni*, 2003, p. 114. M. BELLETTI, *I "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali..." alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile...* in *Le Istituzioni del federalismo*, 3/4.2003, p. 615, pur concordando con la posizione per cui "i livelli essenziali delle prestazioni" rappresenti un'espressione a contenuto indeterminato che lascia "ampi margini discrezionali allo svolgimento "interpretativo" del Legislatore", ritiene le scelte legislative al riguardo sicuramente scelte politiche "sindacabili, tuttavia, dalla Corte costituzionale quanto meno sotto il profilo della ragionevolezza delle opzioni legislative". Già in tal senso M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)* in *Pol. Dir.*, 3, 2002, p. 352, che inoltre spiega come "il concetto di livello "essenziale" è relativo, nel senso che l'essenzialità di una certa prestazione dipende da due fattori: la condizione soggettiva del beneficiario; la condizione della generalità o della media degli altri cittadini, alla quale quella del singolo deve essere raffrontata".

²⁸ E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost.: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti* in www.osservatoriosullefonti.it, 2/2018, p. 14, spiega co-

La differenziazione delineata dall'art. 116, comma 3, Cost. in questi termini, non solo non sembra in contrasto con altre parti della Costituzione ma anzi pone le condizioni per la funzionalizzazione del principio autonomistico al rafforzamento dell'unità ed alla formazione di "una società di eguali"²⁹, alla *coesione sociale* che, come è stato opportunamente ricordato di recente, è "l'essenza dello Stato costituzionale e, quindi, dell'organizzazione federale come sua variante strutturale"³⁰ cosicché "le virtualità del processo pluralistico federale, [...], non sono aperte a qualsiasi esito, perché sono in qualche modo comandate da quell'obiettivo fondamentale".

In altri termini, l'idea di fondo in un ordinamento che si qualifica come "uno ed indivisibile" e che contestualmente "riconosce e promuove le autonomie locali" è che il livello di autonomia di soggetti che fanno parte di un tutto deve essere valutato nella prospettiva (anche) del tutto, non (solo) delle parti; e, nella prospettiva di tale interrelazione, è stato autorevolmente rilevato che "una autonomia consolidata può rivelarsi efficace e produrre risultati, solo in un contesto in cui si rafforzano anche i compiti riconosciuti al centro"³¹. In territori differenti per caratteristiche fisiche, economiche, demografiche, sociali, culturali, un governo differenziato può allora risultare preferibile ad un governo accentrato laddove, combinato con un forte approccio nazionale e, perciò stesso, unitario³², favorendo lo sviluppo e la garanzia di diritti in uno specifico territorio, favorisce anche lo sviluppo e la garanzia di diritti nell'intero Paese (*rectius* nelle parti del Paese più disagiate).

Le differenti caratteristiche dei territori italiani che rappresentino loro punti di forza o di debolezza, richiedono, dunque, interventi differenziati³³ a fini di valorizzazione o di superamento³⁴: l'ente preposto, la Regione, deve poter disporre di competenze per farlo³⁵.

me l'approvazione della legge da parte del Parlamento sia richiesta come garanzia costituzionale in riferimento ad un atto che determina la rimodulazione del contenuto degli articoli 117 e 118 Cost.

²⁹ A. MORRONE, *Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi* in *Le Regioni*, 1, gennaio-aprile 2018, p. 32, richiamando il titolo dello scritto di P. ROSANVALLON, *La société des égaux*, Paris, Seuil, 2011. Sul punto v. P. GIARDA, *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, 1995, p.18.

³⁰ A. MORRONE, *Tendenze del federalismo*, cit. Naturalmente si fa propria l'assunzione dell'A. (nota 1, p. 13) per cui federalismo e regionalismo rappresentano categorie che rinviano a fenomeni sostanzialmente analoghi.

³¹ S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'art. 116 Cost.*, cit. Assolutamente critico rispetto al regionalismo differenziato proprio per l'inesistenza di un centro "punto di sintesi", "garante delle funzioni indivisibili del sistema e della sua unitarietà", M. CAMMELLI, *Il regionalismo differenziato* in *www.rivistaimulino.it*

³² *Ibidem*. L'A. ricorda come, contestualmente al riconoscimento di maggiore autonomia alle Regioni che la richiedano, lo Stato dovrebbe migliorare le politiche di propria competenza tra cui quelle connesse alla perequazione delle risorse finanziarie, anche attraverso l'uso di risorse aggiuntive o la realizzazione di interventi speciali per determinati territori.

³³ In tal senso A. RUGGERI, *Prospettive del regionalismo in Italia (nota minima su una questione controversa)* in *Le Regioni*, 1-2, gennaio-aprile 2017, p. 26, parla di specialità diffusa come di un modello che consenta a tutte le Regioni "di farsi carico esclusivamente degli interessi effettivamente e peculiarmente emergenti dai territori di ciascuna di esse, allo stesso tempo preservandosi l'ottimale appagamento degli stessi a mezzo di interventi statali adottati in via sussidiaria".

³⁴ L'unificazione del Paese con la rimozione delle criticità storicamente caratterizzanti determinate aree del Paese che si sarebbe dovuta raggiungere attraverso il regionalismo dell'uniformità rimane tuttora un obiettivo disatteso: l'uniformità, infatti, ha prodotto egualitarismo ma non eguaglianza: così L. ANTONINI, *Editoriale*, cit., pp. 6-7.

³⁵ R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, comma 3. Alcuni tesi per aprire il dibattito, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2008 suggerisce di costruire le competenze in termini di politiche da

Da tale constatazione, tuttavia, non consegue anche che i vantaggi derivanti dalla differenziazione³⁶ in termini di governo e di gestione³⁷, naturalmente nei limiti di questioni che non rivestano carattere nazionale, debbano riguardare esclusivamente i territori in cui vengano a realizzarsi.

E', infatti, altresì evidente che, in una Repubblica "una ed indivisibile", tali vantaggi vadano valutati con riferimento all'intero e non alla parte, nel senso che gli stessi devono rappresentare miglioramenti altresì per le zone più deboli del Paese o, quanto meno, non tradursi, per queste, in svantaggi³⁸. Non si tratta di questione di opportunità ma di costituzionalità. Una gestione efficiente e l'elaborazione di politiche ritagliate sulle opportunità e le criticità dei territori devono essere funzionalizzate al sistema Paese, ossia allo Stato visto sotto il profilo dell'unità, per poter essere conformi a Costituzione³⁹.

E possono esserlo sotto differenti profili. Da un lato *best practices* sviluppate in un contesto specifico possono essere esportate, ove possibile, lì dove le pratiche attuate sono meno efficienti⁴⁰, dall'altro i risparmi conseguiti possono consentire di liberare risorse per garantire, attraverso il sistema perequativo⁴¹ o anche interventi specificamente rivolti al Mezzo-

porre in essere per perseguire determinati obiettivi piuttosto che di materie o funzioni. Nell'accordo preliminare all'intesa di cui al 116 Cost. firmato dall'Emilia Romagna e dal Governo il 28 febbraio 2018, in effetti, la richiesta di autonomia sembra ritagliata propriamente in termini di definite politiche pubbliche piuttosto che in termini di competenze legislative o amministrative astrattamente intese (come negli accordi di Lombardia e, ancor più, Veneto), come sottolinea L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane*, cit., p. 11, a proposito della risoluzione dell'Assemblea legislativa dell'Emilia Romagna n. 5321 dell'8 ottobre 2017 confluita poi nell'accordo.

³⁶ Sulle opportunità della differenziazione v. G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi, Autonomie regionali e unità nazionale*, www.laterza.it, 2019, pp. 8-9.

³⁷ Di grande attualità è il dibattito sull'adeguatezza territoriale delle Regioni e sulle cd. macroregioni su cui v. A. LUCARELLI, *Le Macroregioni "per funzioni" nell'intreccio multilivello del nuovo tipo di Stato* in www.federalismi.it, n. 6, del 25/03/2015. Al riguardo, di recente, si è sottolineata la possibilità, attraverso l'art. 117, comma 8, Cost., di ipotizzare "aggregazioni funzionali" di collaborazione concreta" anziché agire sui confini territoriali ex art. 132 Cost. Si rinvia sul punto a A. POGGI, *Tra territorio e spazio...qualche riflessione* in www.dirittiregionali.it, 3, 2018, 28 dicembre 2018.

³⁸ G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi*, cit., pp. 9-10, espone argomenti contrari al decentramento.

³⁹ A. MORRONE, *Tendenze del federalismo*, cit., in *Le Regioni*, 1, gennaio-aprile 2018, p. 32 sottolinea che "È la libertà delle comunità particolari, detto altrimenti, che deve essere compatibile con l'eguaglianza di tutti i cittadini, e non viceversa. Da questo punto di vista, non coglie nel segno l'obiezione di chi sostiene che le politiche nazionali dirette a inverare questa eguaglianza, oltre a ridurre gli spazi di autonomia politica dei governi territoriali, si tradurrebbero pure in una contrazione degli spazi della democrazia. Bisogna distinguere, certo, tra interventi di accentramento egoistico e decisioni di unificazione politica [...]". A. SPADARO, *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano*, cit., p. 912, ritiene che la maggiore differenza fra Nord e Sud, legata alla presenza radicata in determinate Regioni del sud, di organizzazioni criminali, non necessiti, per il suo superamento, di maggiore autonomia ma semmai di più Stato (il che però potrebbe essere favorito da un regionalismo differenziato conforme a Costituzione per i motivi sopra descritti). L'A., in ogni caso, ritiene che la maggiore autonomia vada richiesta e concessa a chi sia effettivamente in grado di esercitarla (p. 599).

⁴⁰ Per S. MANGIAMELI, *L'attuazione*, cit., "In conclusione, perciò, l'asimmetria non costituisce l'anticamera di una richiesta di secessione, che avrebbe solo fondamenti di fatto e privi di riscontro costituzionale. Infatti, l'asimmetria rappresenta solo un modo previsto dalla Costituzione per un regionalismo più consapevole e responsabile con effetti emulativi da parte delle Regioni, da cui i cittadini hanno tutto da guadagnare. Da ultimo, resta aperta la valutazione del Parlamento nazionale, al momento dell'approvazione della legge con la maggioranza assoluta, sul profilo dell'unità e indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 della Costituzione, che esula dai profili costituzionali dell'asimmetria, costituendo un principio di regime politico costituzionale".

⁴¹ *Ibidem*. V. A. LUCARELLI, *La finanza locale in Gran Bretagna*, in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO, (a cura di), *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Torino, 2001, 297 ss., in particolare sul concetto di democrazia fiscale.

giorno⁴², il soddisfacimento di diritti (*rectius* di un uguale livello essenziale di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali) anche in zone del Paese storicamente caratterizzate da amministrazioni inefficienti o particolari esigenze. In tal modo, si potrà intraprendere un percorso che consenta a queste ultime di recuperare il gap⁴³ che sin dalla nascita della Repubblica le ha segnate, portandole verso l'efficienza amministrativa e, dunque, la responsabilizzazione delle istituzioni: obiettivi, anche questi, di rango costituzionale. Il processo deve essere, però, graduale: le persone stanziare nei territori "deboli" non potranno essere private, fino a che il gap permanga, del godimento dei livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), "devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

Se così inteso, il regionalismo differenziato, ex art. 116 Cost., comma 3, può rappresentare uno strumento di sviluppo delle Regioni più deboli del Paese e di solidarietà di quelle più ricche verso quelle più povere, segnatamente le Regioni del Mezzogiorno⁴⁴, uno strumento di unità⁴⁵ piuttosto che di impoverimento delle seconde e di disgregazione⁴⁶. Anzi, solo in tal senso la sua interpretazione può ritenersi conforme a Costituzione e, specificamente, allo stesso art. 116, comma 3, Cost⁴⁷.

⁴² Il Presidente della Regione Molise, in sede di Commissione Affari istituzionali della Conferenza delle Regioni, l'11 luglio 2018, ribadendo che in Assemblea costituente la solidarietà nazionale fu pensata per ridurre il gap tra Regioni, afferma, che si potrà utilmente parlare di regionalismo differenziato anche per le Regioni del sud solo ove lo Stato centrale e le altre Regioni mettano in condizioni le regioni del Sud "di elevarsi al rango strutturale delle altre regioni e, segnatamente, di quelle del nord". Aggiunge: "A tal riguardo riteniamo vada varata una stagione di interventi straordinari per il Molise e per il Sud in termini non tanto di assegnazione di finanziamenti, quanto di attivazione degli interventi già assegnati - ha proseguito - I punti cardine di questa nuova stagione sono lo snellimento della burocrazia e la riduzione dei livelli di controllo, che ritardano enormemente l'utilizzo dei fondi sia europei che statali; il maggiore utilizzo delle procedure negoziate di assegnazione dei lavori pubblici; la rapida erogazione dei fondi pubblici una volta assegnati alle imprese; la formazione professionale continua dei dipendenti pubblici; la maggiore attribuzione della quota di fondo perequativo non attribuito esclusivamente su parametri demografici. Insomma, immaginiamo una stagione di snellezza delle procedure e di rapidità degli interventi finanziari, accanto a maggiori e più diffuse competenze dei pubblici funzionari. Fatte salve queste condizioni, potrà utilmente parlarsi di regionalismo differenziato" (www.regioni.it, 12/07/2018).

⁴³ "In diverse sedi le Regioni del Sud hanno mostrato preoccupazioni per il trend in atto, ovviamente temendo una diminuzione delle risorse loro assegnate nel vigente regime; per scongiurare questo pericolo, esse hanno fatto richiesta di una sorta di nuovo piano Marshall per il Sud, che aiuti a superare il deficit infrastrutturale che le caratterizza". Così L. VIOLINI, *L'autonomia*, cit., pp. 45-46.

⁴⁴ F. CORTESE, *Editoriale*, pp. 6-7, in tale prospettiva, trova contraddittoria l'istituzione del Ministero senza portafoglio per il Sud rispetto all'obiettivo, parimenti contenuto nel programma di governo, di realizzare il cd. regionalismo differenziato: si nega, in sostanza, che "la differenziazione diffusa del regionalismo sia il veicolo per un approccio metodologicamente unitario ai radicati problemi del Sud".

⁴⁵ A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un «principio di differenziazione» oltre la «clausola di differenziazione» del 116 comma 3?*, in A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, 2009, p. 53: "...l'unità del sistema è assicurata non già malgrado ma grazie alla valorizzazione delle autonomie locali e del decentramento". In tal senso il regionalismo differenziato è visto anche come strumento di protezione degli interessi nazionali nel contesto di internazionalizzazione dell'economia e di integrazione europea, attraverso assetti istituzionali idonei: finalità del regionalismo che si viene ad aggiungere a quelle tradizionalmente ad esso associate in sede costituente. (Così S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione in Le Regioni*, 4, luglio-agosto 2017, p. 662).

⁴⁶ Per un atteggiamento critico sul regionalismo differenziato in quanto ritenuto lesivo degli interessi delle Regioni meridionali, v. S. MAROTTA, *Regionalismo differenziato: cos'è e quali rischi comporta in* www.economiaepolitica.it, 17 gennaio 2019.

⁴⁷ Per F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario* in www.federalismi.it, 9 maggio 2018, pp. 8 e 9, "il regionalismo differenziato, se non sarà adeguatamente compensato dal regional-

3. Regionalismo differenziato e Costituzione italiana: illegittimità di attuazioni dell'art. 116, comma 3, Cost., lesive del principio unitario

Ancora oggi, come in sede costituente, il principio autonomistico si presta a contrapposte letture: strumento di unità (unica lettura – occorre ribadirlo con chiarezza – conforme a Costituzione) o, invece, strumento di disgregazione. In effetti, soltanto l'analisi delle misure che in concreto vanno ad implementarlo consente di valutarne correttamente il rapporto con il principio unitario.

In contrasto con lo stesso, ad esempio, può leggersi la richiesta di autonomia del Veneto che, nella proposta di legge statale di iniziativa regionale⁴⁸ (ora superata da altra proposta da parte della Regione Veneto di legge delega di iniziativa governativa⁴⁹), chiedeva, oltre al riconoscimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in tutte le materie previste dall'art. 116, comma 3, Cost., anche (e, soprattutto) il trattenimento nei territori del Veneto dei 9/10 dei tributi erariali⁵⁰ riscossi nel territorio della Regione⁵¹ (cd. residuo fisca-

smo cooperativo e integrativo che intride il Titolo V, parte II della Costituzione, rischia di indebolire, piuttosto che rianimare, le realtà regionali nel loro complesso, fino ad arrivare a compromettere l'intensità dell'unione statale e a far dimenticare che il principio autonomistico deve essere un promotore di integrazione statale, non di separazione. G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 4, 2017, p. 634 mette in guardia sui rischi che il regionalismo differenziato può determinare in termini di disuguaglianza tra i cittadini in quanto la "disuguaglianza negli strumenti" nel quale si sostanzia deve sempre essere finalizzato alla "realizzazione di un obiettivo «della Repubblica» che rimane pur sempre quello dell'uguaglianza sostanziale tra le persone, a prescindere dalla collocazione o appartenenza territoriale". A. MORRONE, *Tendenze del federalismo*, cit., p. 33: "Il federalismo è pur sempre a garanzia delle libertà di tutti i *cives* e non a protezione delle istituzioni regionali o locali o, peggio, di coloro che le governano".

⁴⁸ Disegno di legge d'iniziativa della Giunta regionale approvato con DGR/DDL n. 35 del 23 ottobre 2017 e dal Consiglio regionale (ove ha assunto la denominazione di Progetto di legge statale n. 43) con Deliberazione n. 155 del 15 novembre 2017 concernente "Proposta di legge statale da trasmettere al Parlamento Nazionale ai sensi dell'articolo 121 della Costituzione relativa a "Iniziativa regionale contenente, ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge regionale 19 giugno 2014, n. 15, Percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per la Regione del Veneto, in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione". G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.* in *www.dirittiregionali.it*, 23, 2018, p. 9, evidenzia come tale pdl non risulta essere stata presentata alle Camere ma trasmessa dalla Giunta al Governo "al fine di avviare il negoziato poi concluso con l'Accordo medesimo" che, tra l'altro, se ne distacca rispetto al contenuto.

⁴⁹ Il 12 luglio 2018, con nota a firma del Presidente della Regione Luca Zaia è stata inviata al Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie la proposta della Regione per un disegno di legge delega di iniziativa governativa "Legge di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione" che, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, dovrà essere approvato a maggioranza assoluta dei componenti il Parlamento (c.d. legge di differenziazione) (Sito Regione Veneto).

⁵⁰ Art. 2. Attribuzioni di risorse ai sensi dell'art. 119 Cost.: "1. Spettano complessivamente alla Regione, oltre agli attuali tributi propri e alle specifiche devoluzioni di gettiti indicate nelle singole disposizioni, le seguenti quote di compartecipazione ai tributi erariali riscossi nel territorio della Regione stessa: 1) nove decimi del gettito dell'Irpef; 2) nove decimi del gettito dell'Ires; 4) nove decimi del gettito dell'imposta sul valore aggiunto. [...]".

⁵¹ Si ricordi che già la legge veneta n. 15 del 2014 ("Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto") prevedeva, fra i quesiti referendari formulati dal Legislatore regionale i quesiti n. 2) «Vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?» e 3) «Vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?». La Corte costituzionale, con sentenza n. 118 del

le)⁵². Ciò, evidentemente, a prescindere dai costi sostenuti dalla Regione per l'adempimento delle funzioni trasferite dallo Stato e, dunque, al di fuori di qualunque ottica di differenziazione funzionale all'efficientamento del sistema statale nel suo complesso e, dunque, di autonomia funzionale al principio unitario⁵³.

Si trattava, evidentemente, di proposta la cui eventuale approvazione avrebbe portato ad una legge incostituzionale⁵⁴.

Se si prende in esame l'ulteriore proposta di legge delega statale di iniziativa veneta si può considerare che in essa è venuta meno la richiesta di trattenere i 9/10 delle risorse del territorio. Nella nuova proposta di legge, la previsione relativa alle risorse quanto ai trasferi-

2015, li dichiara illegittimi (unitamente a quelli sub punti 4 e 5) in quanto, in primo luogo, violano il limite oggettivo delle «leggi tributarie» previsto dagli artt. 26 e 27 dello Statuto «in armonia con la Costituzione» ma anche perché determinano una incisiva violazione «dei principi costituzionali in tema di coordinamento della finanza pubblica, nonché del limite delle leggi di bilancio [...] quesiti in esame profilano alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica, incidendo così sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica. Pertanto, i due quesiti investono in pieno non già le singole manovre di bilancio, o determinate misure in esse ricomprese, ma alcuni elementi strutturali del sistema nazionale di programmazione finanziaria, indispensabili a garantire la coesione e la solidarietà all'interno della Repubblica, nonché l'unità giuridica ed economica di quest'ultima». Sul punto v. F. CONTE, *I referendum del Veneto per l'autonomia (e l'indipendenza). Non c'è due senza tre. Anche se...*, in www.forumcostituzionale.it, 3 luglio 2015.

⁵² Il residuo fiscale è la «differenza tra l'ammontare di risorse (sotto forma di imposte pagate dai cittadini) che lo Stato centrale riceve dai territori e l'entità della spesa pubblica che lo stesso eroga (sotto forma di servizi) a favore dei cittadini degli stessi territori» (Così A. GIANNOLA, G. STORNAIUOLO, *Un'analisi delle proposte avanzate sul "federalismo differenziato" in Riv. ec. del Mezz.*, 1-2, 2018, p. 32).

⁵³ A. MORRONE, *Populismo referendario*, cit., p. 5.

⁵⁴ Con riferimento alle entrate fiscali che si chiedono (nella misura dei 9/10), senza alcun riferimento alle risorse finanziarie corrispondenti alle competenze devolute, A. MORRONE, *Populismo referendario*, cit., p. 5, spiega che una tale previsione della legge di autonomia differenziata sarebbe in contrasto con l'art. 119 Cost. Da un lato «farebbero dipendere la finanza regionale integralmente da risorse devolute dallo Stato, dall'altro, pur non essendo risorse di specifiche regioni ma della Repubblica, sarebbero sottratte alla redistribuzione su tutto il territorio nazionale con violazione ancora dell'art. 119 Cost., ma anche degli articoli 3 e 53 Cost.» (p. 6). Infine, «lasciare i 9/10 delle entrate nazionali nelle due regioni economicamente più produttive squilibra il bilancio complessivo dello Stato» (p. 6), con gravi conseguenze in termini di capacità dello stesso di rispettare i limiti alla spesa pubblica derivanti dalla sua partecipazione all'UE. In generale, sul controllo costituzionale della legge di autonomia negoziata dal punto di vista materiale, v. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, fasc. 1, 2007, p. 189. Nello stesso senso A. GIANNOLA, G. STORNAIUOLO, *Un'analisi delle proposte avanzate sul "federalismo differenziato"*, cit., che contestano l'approccio alla base della tesi della «restituzione» delle imposte erariali raccolte nei propri territori sottesa nella proposta del Veneto sottolineando che «i calcoli di dare/ avere in termini di imposte e spesa pubblica hanno senso solo se riferiti a singoli individui (Buchanan, 1950); i territori non pagano imposte» (p. 32); «la perequazione che viene attuata attraverso il trasferimento di parte o di tutto il RF non è di tipo «orizzontale» tra le Regioni, come sostengono i difensori della tesi della «restituzione», ma di tipo «verticale» tra i cittadini, poiché è lo Stato che raccoglie parte delle imposte erariali pagate dai cittadini con livelli di reddito più elevati presenti in ciascuna Regione del Paese e le redistribuisce per finanziare programmi e politiche di spesa a favore dei cittadini con redditi bassi presenti sia nella stessa Regione «donante» sia in tutto il territorio nazionale» (pp. 32-33). Peraltro, per una ulteriore valutazione della richiesta veneta si consideri come, «Contrariamente alla vulgata giornalistica e non solo, i meridionali ricevono in media trasferimenti pubblici ben al di sotto dei cittadini del Centro-nord: poco più di 12 mila euro pro capite a valori costanti i primi e circa 16 mila i secondi (quasi 3.600 euro in più, pari a +30%; dati riferiti al 2015), al netto degli interessi sul debito pubblico, che si dirigono per lo più verso il Nord. In termini aggregati il settore pubblico trasferisce nel Mezzogiorno il 30,2% della spesa complessiva (213 miliardi di euro a prezzi costanti sul totale nazionale di 704,3), una quota di gran lunga inferiore al peso della popolazione meridionale su quella nazionale (il 35% in media nel quindicennio 2000-2015). Al Centro-nord si concentra invece il 70% circa della spesa della Pubblica Amministrazione (PA) italiana, 5 punti in più dell'incidenza della popolazione» (D. CERSOSIMO, S. CHIMENTI, R. NISTICÒ, *Recessione economica e cittadinanza. Il grande disinvestimento pubblico nel Mezzogiorno*, cit., pp. 927-928). In argomento v. M. ESPOSITO, *Zero al Sud*, Rubbettino, 2018.

menti statali, assume come criterio centrale, sostitutivo di quello della spesa storica, il criterio dei fabbisogni standard, in conformità al contenuto dell'accordo preliminare nel frattempo firmato il 28 febbraio 2018 (la stessa previsione è contenuta negli accordi firmati da Lombardia ed Emilia Romagna).

Ciò non basta ad escludere che la stessa persegua, eventualmente in modo meno evidente, la medesima finalità della precedente proposta, ossia il trattenimento di risorse a prescindere dalle funzioni trasferite dallo Stato, con conseguente lesione dell'unità statale.

Ivi si legge all' art. 7, comma 1, lett. d):“dopo la fase di prima attuazione e in ogni caso entro un anno dall'approvazione dei decreti legislativi di cui all'art. 6, il criterio della spesa storica sarà progressivamente sostituito, nei successivi cinque anni, da quello dei fabbisogni standard, che dovranno essere determinati secondo modalità definite dalla Commissione paritetica di cui all'articolo 3, la quale potrà avvalersi anche di altri enti qualificati. La determinazione dei fabbisogni standard assume, anche in considerazione del principio costituzionale di eguaglianza, come termine di riferimento la popolazione residente, le caratteristiche territoriali e il gettito dei tributi maturato nel territorio regionale in rapporto ai rispettivi valori nazionali”.

Torna, in sostanza, come criterio di razionalizzazione e di superamento del criterio della spesa storica, considerato unanimemente e condivisibilmente inefficiente, il concetto di fabbisogno standard già presente nella legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale. Quali effetti avrà l'introduzione di tale criterio in termini di ripartizione di risorse tra le Regioni e di capacità delle stesse di soddisfare Lep e Lea?

Quanto inciderà, in altri termini, sulla tenuta unitaria del Paese?

4. La lezione della legge attuativa dell'inattuato federalismo fiscale

Nella proposta di legge delega avanzata dal Veneto (conformemente a quanto previsto nei tre pre-accordi già firmati), il superamento della spesa storica è agganciato al ricorso al concetto di fabbisogni standard calcolati tanto con riferimento alla popolazione residente ed alle caratteristiche territoriali quanto al gettito dei tributi erariali riscossi sul territorio. Tale ultimo criterio di determinazione del fabbisogno, in particolare, introduce un elemento di forte disuguaglianza nel godimento di diritti nelle diverse Regioni del Paese⁵⁵, data la differenza tra le stesse sotto tale profilo. Nel testo della legge in esame, inoltre, non si rinviene alcun riferimento ai costi standard e ai livelli essenziali di prestazioni che nella legge n. 42 del 2009, con i fabbisogni standard sono strettamente interrelati: dalla loro interconnessione risulta, sostanzialmente, qualificato il tipo di federalismo fiscale da essa introdotto.

⁵⁵ Si v. sul punto diffusamente G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi*, cit., p. 27 ss.

E', infatti, proprio a partire dalla definizione delle modalità di determinazione di tali grandezze che risulta definito il livello di perequazione⁵⁶ e, dunque, il livello di prestazioni (lep e lea)e, quindi, di diritti che sarà garantito in un determinato territorio a prescindere dal ricorso dell'ente alla fiscalità locale.

La perequazione di cui all'art. 119 Cost. tuttora vigente, in base alla legge n. 42 del 2009, assicura i livelli essenziali nella quantificazione che ne deriverà applicando i concetti di fabbisogno standard e, in ultima analisi, di costo standard⁵⁷.

I costi standard, come i fabbisogni, rappresentano grandezze la cui determinazione non è univoca ma condizionata dalle modalità di calcolo utilizzate⁵⁸. Il mancato riferimento ai costi standard, insieme al collegamento del fabbisogno standard con il criterio della territorialità dei tributi erariali, costituisce, pertanto, un ulteriore elemento critico delle proposte di autonomia avanzate.

La determinazione concreta di tali elementi tecnici fortemente rilevanti sul piano politico⁵⁹ in quanto, ai sensi dell'art. 119 Cost., commi 1-3, incidenti sulla perequazione⁶⁰ e quindi sulla capacità di copertura di Lep e Lea⁶¹, viene rinviata⁶² e sottratta al Parlamento⁶³, lad-

⁵⁶ Ifel, pp. 13-14: “[...] le risorse perequative ... vengono assegnate ... in riferimento alla distanza tra spesa standard [ossia i fabbisogni standard monetizzati attraverso il costo standard] e risorse standard [capacità fiscale standard]”.

⁵⁷ In base alla legge n. 42 del 2009 la perequazione assicura la copertura del fabbisogno finanziario necessario ad un ente a garantire i livelli essenziali delle prestazioni o le funzioni fondamentali e il fabbisogno finanziario (standard) dell'ente andrà valorizzato attraverso i costi standard (E. JORIO, *La legge delega di attuazione*, cit., soprattutto p. 14 ss.).

⁵⁸ Sia consentito rinviare a D. MONE, *La legge n. 42 del 2009 e la violazione dei principi costituzionali in costituzionalismo.it*, 2/2010, in particolare par. 4.

⁵⁹ *Ibidem*. A. FERRARA, *Regionalismo asimmetrico: pre-intesa delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto con il governo Gentiloni* in www.issirfa.cnr.it a proposito dei tre singoli accordi preliminari stipulati fra i Presidenti delle tre Regioni del Nord ed il Governo in materia di autonomia differenziata, il 28 febbraio 2018, scrive relativamente alla parte sulle risorse finanziarie: “Come si può facilmente comprendere, la questione più delicata da affrontare, alla ripresa del negoziato, sarà quella delle risorse, per la quale sarà necessaria una più puntuale disciplina nell'ambito dell'intesa definitiva. La determinazione dei *fabbisogni standard* per l'esercizio delle funzioni ha, infatti, un sicuro rilievo nazionale (in quanto parametro necessario per l'individuazione delle risorse da destinare alla perequazione per i territori con minore capacità fiscale al fine di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite, al netto di inefficienze ed oneri impropri) e, per essere correttamente svolta, impone di riattivare allo stesso tempo, secondo i principi dell'autonomia responsabile e solidale, l'attuazione del nuovo art. 119 Cost. (il c.d. federalismo fiscale) rimasta paralizzata dal sopraggiungere della *crisi finanziaria*”.

⁶⁰ L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive* in *www.rivistaaic*, 4/ 2014 del 10/10/2014, p. 10, spiega che “L'evoluzione verso costi e fabbisogni standard ha anche implicazioni costituzionali che meritano di essere considerate. Costi e fabbisogni standard infatti si ricordano alla perequazione e quindi al principio di solidarietà, consentendo un grado di attuazione del principio di eguaglianza di alta intensità”. Il grado di attuazione del principio di uguaglianza, tuttavia, dipende dalle modalità di calcolo di tali grandezze.

⁶¹ Con particolare riferimento ai Lea viene denunciato come “assolutamente certo che il regionalismo differenziato da un lato indebolirà le capacità di indirizzo e verifica dello Stato sulle Regioni, dall'altra accentuerà iniquità e diseguaglianze disgregando definitivamente l'universalismo del SSN” (N. CARTABELLOTTA, *Così il regionalismo differenziato mette a rischio l'universalismo del SSN* in www.sanita24.ilsole24ore.com, 28 settembre 2018).

⁶² F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, cit., pp. 9-10 spiega che “con riguardo alle funzioni aggiuntive relative ai diritti civili e sociali che richiedono livelli essenziali di protezione (la salute e l'istruzione) che dovrebbero essere fissate dallo Stato ex art. 117 Cost., c'è da domandarsi quale compatibilità possa esservi tra il sistema di finanziamento differenziato e l'ancora incerto, incompleto sistema perequativo nazionale basato su fabbisogni standard e sulla capacità fiscale. Non è sufficiente fare riferimento

dove l'art. 116, comma 3, Cost., dispone che il Parlamento approva a maggioranza assoluta le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" di cui le grandezze in parola sono assolutamente qualificanti⁶⁴.

Nella legge veneta, le modalità di determinazione dei fabbisogni standard sono affidate ad una Commissione paritetica che, ai sensi dell'art. 3 della legge stessa, sarà composta da nove componenti di nomina governativa e nove nominati dalla giunta regionale che, in base all'art. 7, lett. d) potrà anche avvalersi di altri enti qualificati⁶⁵.

Ora è chiaro quanto possa risultare problematico che un tale elemento sia sostanzialmente rimesso alla discrezionalità degli Esecutivi, nazionali e regionali⁶⁶, in aggiunta al mancato riferimento ai costi standard. Evidentemente, si è persa l'occasione di superare criticità notevoli emerse già rispetto alla legge sul federalismo fiscale che, dunque, permangono con riferimento alle ipotesi attuative dell'art. 116 Cost., comma 3, in esame. Queste risultano condizionate, peraltro, dalla determinazione di elementi quali i lep la cui mancata definizione⁶⁷ ha bloccato la stessa realizzazione del federalismo fiscale e potrebbe, dunque, pregiu-

nell'accordo ai criteri del fabbisogno standard e alla necessità del superamento della spesa storica. E' anche necessario che questo tipo di problematiche sia affrontato in termini più concreti e, soprattutto, sia risolto con un'adeguata revisione del sistema previsto dalla più volte citata legge n. 42". Già riguardo la legge n. 42 E. JO- RIO, *La legge delega di attuazione*, cit., p. 15, commentava: "Non vi è traccia nella delega delle metodologie utili a calcolarli. Così facendo non solo si sono sollecitate tante libere definizioni, specie nella sanità, molte delle quali rese dai più in forme e valori fantasiosi, ma si è evitato di rendere comprensibile il processo di valorizzazione, ovvero non si è fatta alcuna chiarezza sul come si arriverà alla definizione del ripetuto "prezzo giusto", equivalente al costo efficiente attraverso il quale la Regione più virtuosa eroga ai propri cittadini le prestazioni/servizi relativi. Quella Regione in favore della quale, proprio perché produttiva del riferimento assoluto/benchmark, non sarà garantita, ovviamente, alcuna risorsa perequativa". Di fatto, neppure il d. lgs. n. 216 del 2010 (Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province) parla in alcun punto di modalità di calcolo dei costi standard mentre affida la determinazione dei fabbisogni standard sostanzialmente alla Sose s.p.a. (art. 5, comma 1, lett. a), la Società soluzioni per il sistema economico la cui attività, "ai fini del presente decreto, ha carattere esclusivamente tecnico, predispone le metodologie occorrenti alla individuazione dei fabbisogni standard nel rispetto di criteri predeterminati dalla legge". Sia consentito rinviare in argomento anche a D. MONE, *La legge n. 42*, cit.

⁶³ Si consideri quali siano state, per il Sud, le conseguenze della mancata definizione di grandezze qualificanti l'effettivo federalismo prodotto, come ad esempio fabbisogni finanziari, oggi denunciate in M. ESPOSITO, *Zero al Sud*, cit..

⁶⁴ In tal senso sembra di non poter condividere l'ottimistico giudizio secondo cui negli accordi preliminari "ci sono senz'altro le premesse perché il riconoscimento di questa maggiore autonomia possa avvenire senza minare l'unità della Repubblica, permettendo alle Regioni di sviluppare, in molti cruciali settori, quell'autonomia sinora troppo spesso conculcata in ragione di interpretazioni filo-centralistiche delle competenze regionali e del necessario rispetto dei vincoli di bilancio europei" (C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord in federalismi.it*, 26/09/2018, p. 22).

⁶⁵ La determinazione della composizione della Commissione paritetica, nei tre accordi preliminari sottoscritti, è rinviata alla fase della conclusione dell'intesa.

⁶⁶ Tale criticità può essere apprezzata in particolare nella attuale fase storica in cui si registra una sostanziale identità fra esecutivi di due delle Regioni del nord interessate al regionalismo differenziato (Lombardia e Veneto) e Governo dal momento che la Lega detiene un'indiscussa posizione di forza rispetto all'alleato Movimento Cinque Stelle. Più in generale, interlocutore delle Regioni nella fase di conclusione dell'intesa è il Governo che, ai sensi dell'art.1, comma 571, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità per il 2014), "si attiva sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell' articolo 116 , terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento".

⁶⁷ L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria*, cit., p. 13: "La mancata definizione dei Lea e dei Lep, quindi, simboleggia come nel nostro sistema sia prevalsa una retorica del federalismo e una pratica del centralismo, cosa ben diversa dall'esercizio di un effettivo ruolo di coordinamento dello Stato".

dicare la realizzazione dello stesso regionalismo differenziato. Un regionalismo differenziato che, ove si fosse attuato il disegno di federalismo fiscale⁶⁸, probabilmente si sarebbe realizzato quale regionalismo cooperativo⁶⁹ e non avrebbe trovato espressione in proposte, quali quelle in commento, ove si delinea “una sorta di “autonomismo solipsista”, devastante per la tenuta di quelle basi solidaristiche sulle quali ancora si regge, seppure a fatica, l’ordinamento repubblicano”⁷⁰.

5. Per un regionalismo differenziato conforme a Costituzione

Una valutazione del regionalismo differenziato non può prescindere dall’analisi della concreta attuazione che, volta per volta, se ne propone. Nella prospettiva di questo scritto, infatti, l’autonomia differenziata prevista dall’art. 116, comma 3, Cost., non rappresenta di per sé un *vulnus* alla Costituzione⁷¹. Con riferimento al disegno di autonomia differenziata delineato negli accordi preliminari finora firmati, la cui “incostituzionalità” deriverebbe, in particolare, dalle previsioni in ordine ai fabbisogni standard ed alla mancata definizione di criteri che contribuiscono a definire le risorse che le Regioni potranno utilizzare per soddisfare i diritti fondamentali (*rectius* i Lep ed i Lea), in tale prospettiva, un approccio corretto sembra richiedere innanzitutto un iniziale chiarimento circa la natura di detti atti: preliminari all’intesa di cui all’art. 116, comma 3, Cost. e non atti definitivi da cui risulti l’autonomia differenziata ex art. 116, comma 3, Cost.

Partendo da una tale premessa, da un lato, si auspica che il Governo, in sede di stipula dell’intesa⁷², tuteli l’unità rispetto ai profili lesivi rilevati nei pre-accordi⁷³, dall’altro, che il Parlamento, ove tali profili dovessero permanere nell’intesa e non gli sia riconosciuto un ruo-

⁶⁸ Il nesso fra sorte del federalismo fiscale e regionalismo differenziato è molto stretto, come confermato dalla relazione semestrale della Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale del 18 gennaio 2018, ove emerge un quadro di limitata attuazione della legge n. 42 del 2009 e dunque dell’art. 119 Cost. e, contestualmente, più di un riferimento ai referendum consultivi sull’autonomia differenziata celebrati nel 2017 in Lombardia e Veneto. In particolare, ivi si legge che nella decisione della Corte di ammettere il referendum consultivo del Veneto può essere individuata una delle ragioni per cui si è ritornati a parlare di federalismo rispetto alla cui attuazione, quale attuazione di principi costituzionali, si registra una vera e propria impotenza della politica.

⁶⁹ A. MORELLI, *Editoriale, Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?* in *Le Regioni*, giugno 2017, p. 327.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ *Contra* C. IANNELLO, *Asimmetria regionale e rottura dell’unità nazionale* in corso di pubblicazione in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 1/2019, p. 4 dattiloscritto.

⁷² Nel Consiglio dei Ministri del 21/12/2018 “Il Consiglio dei Ministri ha condiviso l’informativa svolta dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie Erika Stefani in merito al percorso di attuazione dell’autonomia differenziata prevista dall’art. 116, terzo comma, della Costituzione e richiesta dalle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna. È stato delineato il percorso per il completamento dell’acquisizione delle intese citate, che prevede la conclusione della fase istruttoria entro il 15 gennaio 2019 e la definizione della proposta da sottoporre ai Presidenti delle Regioni interessate entro il 15 febbraio 2019” (Comunicato stampa del Consiglio dei ministri del 21 dicembre 2018. Fonte governo.it in www.infoparlamento.it).

⁷³ L’attuale composizione del Governo, evidentemente, lascia presagire che in sede di intesa l’interesse unitario possa soccombere rispetto a quello regionale.

lo sostanziale in fase di approvazione della legge di autonomia differenziata⁷⁴, la respinga⁷⁵ con forte senso di responsabilità. Governo e Parlamento, infatti, ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost., sono chiamati a svolgere ruoli di tutela dell'interesse unitario. In tal senso l'art. 116, comma 3, Cost., in base ad un'interpretazione costituzionalmente orientata⁷⁶, pone le basi

⁷⁴ Studiosi critici riguardo gli accordi preliminari approvati, quali A. GIANNOLA, G. STORNAIUOLO, *Un'analisi delle proposte avanzate sul "federalismo differenziato"*, cit., p. 14, con riferimento alle previsioni in materia di sanità ed istruzione, evidenziano condivisibile preoccupazione circa gli effetti di una certa impostazione del regionalismo differenziato su sostanziali diritti di cittadinanza. Correttamente, essi auspicano un dibattito in Parlamento che faccia emergere la particolare natura di beni collegati a sanità ed istruzione e la necessità che in relazione ad essi sia garantita la potestà statale di determinare i livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio. Nella prospettiva del presente scritto, evidentemente, si assume come indiscutibile la funzione esclusiva statale di determinazione di quei livelli (Si v. ad es. F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra unità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001* in *Le Regioni*, 4, 2003, per il quale "la riserva allo Stato di questa competenza [della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali] rappresenterebbe il ponte di collegamento fra la tutela dei valori legata al perseguimento dell'eguaglianza sostanziale dei cittadini, che costituisce l'aspetto essenziale della Costituzione del 1948, e il limite della spinta alla differenziazione delle comunità territoriali substatuali che sta invece a fondamento del nuovo titolo V". (p. 599-600). Così pure, con riferimento a scenari di regionalismo differenziato, E. BALBONI, *Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali* in *Le Istituzioni del federalismo*, 6, 2001, p. 1111, ammette che "la non omogeneità può realizzarsi anche sul terreno dei diritti, fatta salva la soglia che lo Stato reputa pertinente ad un livello essenziale". Per M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni*, p. 351, "quel che conta, in definitiva, è la garanzia del riconoscimento di alcune – essenziali – condizioni eguali del godimento dei diritti su tutto il territorio nazionale, ferma restando la possibilità di una differenziazione al di là della soglia stabilita dal legislatore statale". L'A., aggiunge (p. 353), con riferimento all'art. 116 Cost., comma 3, che "la previsione dei livelli essenziali tempera opportunamente, mi sembra, gli elementi di regionalismo competitivo che – pure – la l. cost. n. 3 del 2001 ha introdotto nel corpo vivo della Costituzione".) A. GIANNOLA, G. STORNAIUOLO, *Un'analisi*, cit., p. 14, inoltre, nella medesima condivisibile prospettiva, a proposito delle modalità di finanziamento delle funzioni destinate a diventare "residuali", evidenziano come l'eventuale intenzione di trattenere sul proprio territorio il cd. residuo fiscale potrebbe ledere gli interessi delle Regioni più povere. Al riguardo va evidenziato che una tale previsione sarebbe incostituzionale per cui il Parlamento non dovrebbe approvare la legge ove non possa ottenerne una modifica. Diversa pare la prospettiva di S. MAROTTA, *Regionalismo differenziato*, cit., ad esempio, circa la "convincione" delle classi dirigenti delle tre Regioni del Nord di ottenere, attraverso l'art. 116, comma 3, Cost., più risorse. Va, infatti, chiarito che essa è destinata a rimanere una loro "convincione", in quanto si tratta di una richiesta incostituzionale per contrasto con l'art. 116, comma 3, Cost. oltre che con la Costituzione nel suo complesso. La strada compatibile è quella qualificata dall'A. come "possibile via d'uscita per il Governo Conte": assegnare il residuo fiscale alle Regioni, solo se i servizi siano inferiori ai lep o lea fissati nella media delle tre Regioni ricche e quello non assegnato destinarlo alle Regioni deficitarie ai livelli essenziali. Tale modalità di procedere, infatti, più che "una possibile via d'uscita" rappresenta l'attuazione del regionalismo differenziato nell'interesse del Paese e, quindi anche delle Regioni più disagiate, in conformità a Costituzione. Non appare convincente, dunque, rifiutare *tout court* il regionalismo differenziato; si pretenda, piuttosto, che Governo e Parlamento operino nel rispetto della Costituzione. Così pure, rispetto all'analisi di C. IANNELLO, *Regionalismo differenziato: disarticolazione dello Stato e lesione del principio di uguaglianza* in www.economiaepolitica.it, 30 gennaio 2019, se sono assolutamente condivisibili le critiche alle recenti richieste di regionalismo differenziato, non si condivide l'approccio che, in sostanza, riduce le opzioni possibili al regionalismo differenziato come risultante dai tre pre-accordi già firmati o all'inattuazione dell'art. 116.3, Cost. L'idea è, invece, che si possa configurare anche una differenziazione strumentale all'unità e perciò conforme a Costituzione.

⁷⁵ Naturalmente, la particolare composizione della maggioranza parlamentare, con il Movimento 5 Stelle assolutamente subalterno alla Lega, rende difficile lo svolgimento del ruolo di tutore dell'interesse generale da parte del Parlamento: si tratta tuttavia di questione di natura politica e non di limite ascrivibile in generale all'art. 116, comma 3, Cost.

⁷⁶ Probabilmente, data la varietà di forme attuative rispetto a differenti profili, certo non tutte conformi a Costituzione, sarebbe stato opportuno prevedere una legge di attuazione di tale disposizione costituzionale (in tal senso, fra gli altri, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., in tal senso, soprattutto pp. 154-155). O. CHES- SA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, Convegno Astrid-CRANEC, Autonomie regionali: specialità e differenziazioni, Roma, 27 giugno 2017 in www.sipotra.it, p. 9, invece, sostiene che l'art. 116,

per un regionalismo asimmetrico compatibile con la Costituzione⁷⁷. Una valutazione negativa di tale norma, oltre a caratterizzarsi come di natura ideologica, appare foriera di conflittualità tra Regioni del Nord e Regioni del Sud, laddove la differenziazione può e deve essere un vantaggio per l'intero Paese per dirsi conforme a Costituzione. Del resto, come diversi studi dimostrano⁷⁸, una differenziazione svantaggiosa per il Sud, lo è anche per il Nord, dunque, per l'intero Paese.

Nella prospettiva di un'interpretazione conforme a Costituzione, innanzitutto, partendo dalla lettera della disposizione *de qua*, appare criticabile, al di là del comune riferimento all'espressione "sulla base di intesa", la sovrapposizione del procedimento ex art. 116, comma 3, Cost., al procedimento ex art. 8 Cost.⁷⁹ che assegnerebbe sostanzialmente un ruolo di mera approvazione senza alcuna possibilità di emendamento alla legge parlamentare⁸⁰. Convincentemente, infatti, è stato sostenuto che la questione circa la "natura giuridica dell'intesa tra stato e regione va radicata sul rapporto tra i due atti fondamentali del procedimento"⁸¹: intesa e deliberazione parlamentare sulla base dell'intesa, infatti, sono parte di un unico procedimento normativo ex art. 116, comma 3, Cost. a differenza che nel caso di cui all'art. 8 Cost. L'atto finale recante la disciplina delle nuove forme e condizioni particolari di autonomia, quindi, rappresenta "la risultante di due atti particolari"⁸²: è solo dallo stesso, ossia dalla legge approvata "tenendo conto delle risultanze dell'intesa, apprezzate però complessivamente", che deriveranno disposizioni normative ossia effetti giuridici⁸³.

Ed allora, la "corrispondenza tra i due atti ha solo un valore interno e non esterno, al più apprezzabile politicamente in termini di coerenza complessiva", per cui "il parlamento è non solo libero di dare seguito all'intesa stipulata, ma anche di intervenire in positivo con emendamenti sostanziali sui contenuti dell'intesa, o con specifiche e motivate richieste di riesame dell'intesa stessa, che avrebbero come conseguenza non la paralisi del procedimento,

comma 3, Cost., non ha più significati legittimi: uno solo è quello corretto in base ai canoni dell'interpretazione costituzionale.

⁷⁷ Un elemento di debolezza della disposizione, probabilmente, è rappresentato dalla maggioranza richiesta per l'approvazione della legge di autonomia. Una maggioranza qualificata avrebbe sicuramente costituito una maggiore garanzia rispetto a quella assoluta attualmente prevista.

⁷⁸ Per D. CERSOSIMO, S. CHIMENTI, R. NISTICÒ, *Recessione economica e cittadinanza. Il grande disinvestimento pubblico nel Mezzogiorno*, cit., pp. 926-927, "La forte contrazione della spesa pubblica nel Mezzogiorno, oltre a peggiorare direttamente le condizioni di benessere delle famiglie meridionali, ha un impatto depressivo sulla produzione nel Centro-nord, dal momento che più di un quarto della produzione delle imprese centrosettentrionali è diretta verso le regioni del Sud, un valore circa triplo delle esportazioni nel resto dei Paesi dell'Unione europea; senza trascurare che, per effetto della stretta interdipendenza tra le diverse sezioni economiche del Paese, per ogni 100 euro di investimenti pubblici nel Mezzogiorno, circa 40 rifluiscono al Centro-nord sotto forma di acquisto di input di produzione, tecnologie, semilavorati, servizi".

⁷⁹ Tanto è previsto negli accordi preliminari firmati tra Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna e Governo Gentiloni; tale è la posizione della dottrina maggioritaria.

⁸⁰ Peraltro, al riguardo è stato altresì sostenuto che le intese ex art. 8 avrebbero "un valore solo politico e non anche effetti giuridici": v. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 161 e la dottrina ivi citata alla nota 71. *Contra* E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost.*, p. 13.

⁸¹ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 161.

⁸² *Ibidem*, p. 162.

⁸³ *Ibidem*, p. 164.

ma riaprire i negoziati tra lo stato e la regione, sulla base di esplicite indicazioni programmatiche, in vista di una successiva, maggiormente possibile, approvazione parlamentare”⁸⁴.

Una tale lettura appare assolutamente condivisibile tenendo conto della stretta relazione fra regionalismo differenziato e principio unitario rispetto al quale il primo può essere strumentale ma anche pregiudizievole. Da ciò la necessità di ricollocare al centro di una decisione così condizionante la vita dei cittadini e lo sviluppo del Paese l’organo costituzionalmente deputato alla tutela dell’interesse generale, oggi, invece, gravemente privato del suo ruolo a vantaggio dell’Esecutivo⁸⁵.

La lettura della legge parlamentare ex art. 116, comma 3, Cost. quale legge priva di forza innovativa, infatti, concorrerebbe a costruire il regionalismo differenziato quale procedimento nella piena disponibilità degli Esecutivi, regionali e centrale, laddove una valutazione delle forme e condizioni particolari di autonomia da riconoscere ad una Regione anche in funzione dell’interesse generale, ossia del principio unitario, non può che essere affidata al Parlamento nella prospettiva in base alla quale “tra differenziazione pluralistica e integrazione politica, è quest’ultima finalità che tende ad affermarsi in concreto”, in conseguenza del “radicamento della sovrastruttura federale e regionale nei principi del costituzionalismo liberaldemocratico”⁸⁶.

In tal senso la *ratio* dell’intesa di cui all’art. 116, comma 3, Cost., appare assolutamente lontana da quella di cui all’art. 8 Cost.⁸⁷ e ben più vicina, semmai, a quella di cui all’art. 123 Cost., nella formulazione originale, sulla cui base, com’è noto, furono elaborati gli Statuti regionali ordinari con un ruolo sostanziale del Parlamento non previsto né in Costitu-

⁸⁴ *Ibidem*, p. 165.

⁸⁵ Il riferimento è alla grave estromissione del Parlamento in sede di approvazione del ddl di bilancio 2019, approvato definitivamente dalla Camera il 30 dicembre 2018, con voto di fiducia. Il Senato, infatti, ha approvato, nella seduta del 23 dicembre, il maxiemendamento con cui si è recepito l’accordo raggiunto con l’Unione europea e su cui il Governo ha posto la questione di fiducia, senza che neppure la Commissione bilancio abbia potuto esaminarlo. Sul punto si rinvia ai numerosi commenti apparsi tempestivamente su www.lacostituzione.info: G. DI COSIMO, “Come si può deliberare senza conoscere?”; M. CAVINO, *L’avvocato del popolo e il curatore fallimentare della Repubblica*; S. CURRERI, *In memoriam del giusto procedimento legislativo* del 25 dicembre 2018; A. MORELLI, *L’elettore “buon selvaggio” e il Parlamento esautorato: i mostri della nuova mitologia politica e gli strumenti per fronteggiarli*, tutti del 26 dicembre 2018; C. BERGONZINI, *Sessione di bilancio 2018: una ferita costituzionale che rischia di non rimarginarsi* del 27 dicembre 2018, R. BIN, *Il conflitto di attribuzioni è la risposta giusta, ma bisogna farlo bene* del 28 dicembre 2018.

⁸⁶ A. MORRONE, *Tendenze*, cit., p. 18.

⁸⁷ Il ruolo del Parlamento, nella fattispecie, è finalizzato a tutelare le istanze unitarie a fronte di richieste autonomistiche avanzate dalle Regioni che possono andare proprio in danno a tali istanze, laddove, la *ratio* dell’art. 8 Cost. e, dunque, il ruolo cui è chiamato il Parlamento nel caso di cui all’art. 8 Cost. è di consentire, come poi è stato, grazie alla “stagione delle intese”, “se non il superamento, la riduzione della divaricazione tra gli artt. 7 e 8 Cost.” (V. P. CARETTI, *Art. 8, Costituzione italiana*, Roma, 2017, p. 61). In una prospettiva di lettura del procedimento alla luce degli effetti collegati alle intese, molto interessante quanto rilevato da O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 12 che partendo, appunto, dagli effetti del procedimento negoziato ex art. 116, comma 3, Cost., e cioè una ridefinizione dell’ordine costituzionale delle competenze (soprattutto) legislative, ritiene che gli organi incaricati di stipulare l’intesa siano Consiglio regionale e Parlamento regionale, ossia quelli “le cui competenze sono direttamente incise”.

zione né a livello legislativo. Attraverso trattative informali tra Regioni e Commissione Affari Costituzionali del Senato, il Parlamento riuscì, infatti, ad incidere sul loro contenuto⁸⁸.

La garanzia dell'interesse generale, ove alla legge venga riconosciuto ruolo centrale nel procedimento, è ulteriormente assicurata dalla previsione che la stessa, ai sensi della disposizione *de qua*, sia approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti. Da tale elemento risulterebbe esclusa la possibilità di procedere attraverso delegazione legislativa in coerenza, del resto, con il riconoscimento di un ruolo decisivo al Parlamento su una materia così rilevante e condizionante la tenuta unitaria del Paese e la conseguente necessità, a tal fine, di non lasciare la medesima nella disponibilità del Governo⁸⁹ che, tra l'altro, è il soggetto di parte statale nella conclusione dell'intesa. Secondo una tale lettura, in sostanza, è affidato alla legge parlamentare il compito di attuare l'art. 116, comma 3, Cost., in funzione e non in contrasto con il principio unitario.

E' quella parlamentare, infatti, la sede in cui riconoscere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni richiedenti valutando quanto e come un simile riconoscimento possa giovare anche al resto del Paese e, segnatamente, alle Regioni che si trovano in maggiore difficoltà o, almeno, non danneggiarle. E' questa la sede per configurare il regionalismo in senso cooperativo e solidaristico piuttosto che competitivo. E' questa la sede di valutazione di un'intesa che ove riconfermasse gli accordi preliminari già firmati e fosse approvata, porterebbe ad una legge statale incostituzionale⁹⁰.

La legge parlamentare, inoltre, allo scopo di garantire un'autonomia differenziata funzionale all'unità, in grado di assicurare il superamento di sprechi ed inefficienze nonché di arretratezza strutturale ma contestualmente di garantire livelli essenziali di prestazioni civili e

⁸⁸ V. U. DE SIERVO, *Art. 123* in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Art. 121-127, Bologna, 1990, p. 106 ss; F. BASSANINI, V. ONIDA, *Gli Statuti regionali di fronte al Parlamento*, Milano, 1971, p. 118 ss.

⁸⁹ Per E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost.*, cit., le esperienze passate di evoluzione del regionalismo italiano realizzatesi anche attraverso decreti legislativi non sono equiparabili alle attuazioni del cd. regionalismo differenziato giacché l'art. 116 Cost., comma 3, "prevede un procedimento molto diverso e non modificabile" (p. 15). L'effetto di un ricorso alla legislazione delegata, in definitiva, sarebbe quello di "demandare la sua effettiva e completa formulazione al governo attraverso decreti legislativi" eludendo i vincoli costituzionali (p. 14) laddove l'art. 116, comma 3, Cost., copre con una riserva di legge formale e rinforzata una "rimodulazione degli artt. 117 e 118 Cost.", peraltro secondo un procedimento anch'esso già fortemente criticato dal momento che consente ad una fonte di rango inferiore di derogare a norme costituzionali sulla competenza. Per una critica del ricorso alla legge ordinaria anziché alla legge di revisione costituzionale nel procedimento ex art. 116, comma 3, Cost., già L. ELIA, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo V della parte II della Costituzione*, Senato della Repubblica, 23 ottobre 2001 in *mobile.senato.it* Esclude la legittimità della legge delega, altresì, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., p. 173. La sottoposizione a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere di tale decisione ed il coinvolgimento delle autonomie si spiegano con la rilevanza che l'autonomia asimmetrica assume in termini di opportunità per tutte le componenti della Repubblica ma anche in termini di rischi sotto il profilo del soddisfacimento dei diritti e, dunque, sotto il profilo unitario.

⁹⁰ Essa, infatti, porterebbe a modalità di finanziamento delle materie divenute "residuali" lesive della "dimensione "orizzontale" della perequazione" " poiché modificherebbe la ripartizione delle risorse pubbliche tra le Regioni" e della "dimensione "verticale" della stessa, poiché ridurrebbe l'entità delle risorse a disposizione dell'Ente centrale per attuare la politica redistributiva prevista dalla Costituzione e per finanziare le funzioni minime che gli rimarranno ancora affidate (tra cui il pagamento degli interessi sul debito pubblico e il finanziamento delle funzioni collettive)" (Così A. GIANNOLA, L. STORNAIUOLO, *Un'analisi delle proposte avanzate sul "federalismo differenziato"*, cit., p. 39).

sociali su tutto il territorio statale, facendo tesoro della lezione del federalismo fiscale che resta la questione caratterizzante il rapporto Stato-Regioni nel nostro ordinamento⁹¹, dovrebbe definire elementi qualificanti il federalismo come il regionalismo differenziato, quali fabbisogno e costo standard, recuperando al Parlamento, addirittura con maggioranza rafforzata⁹², scelte sostanzialmente politiche oggi affidate al Governo.

Ove prevalga la lettura a favore di un ruolo solo formale del Parlamento nella fase di approvazione della legge di autonomia differenziata, risultando confermato, come previsto dagli stessi accordi preliminari, che il modello da seguire per l'approvazione delle intese ex art. 116 Cost. sia il medesimo di quello ex art. 8 Cost., non si può non evidenziare che il Parlamento, laddove ritenga il contenuto dell'intesa non conforme al principio unitario, possa (*rectius* debba) respingere la legge ex art. 116 Cost. comma 3⁹³.

Insomma, il regionalismo differenziato, letto quale opportunità per il Paese, suggerirebbe il riconoscimento di un ruolo centrale per il Parlamento⁹⁴ nel procedimento di approvazione della relativa legge. Ove tale ruolo sia negato, occorre considerare il rischio che la differenziazione venga utilizzata più che come opportunità per il Paese come vantaggio per qualche Regione contro qualche altra (e contro il Paese nel suo complesso): ebbene, in tale ipotesi, l'art. 116 Cost. consente al Parlamento di non dar seguito all'intesa o proporre emendamenti costringendo a riiniziare l'intero iter⁹⁵.

Un ulteriore profilo di critica dell'art. 116, comma 3, Cost., infine, attiene all'irreversibilità che caratterizzerebbe le leggi di autonomia differenziata approvate ai sensi della disposizione⁹⁶. Al riguardo, la questione circa l'eventuale futura esigenza di rinegoziare le forme e condizioni particolari di autonomia riconosciute ad una Regione può essere sottoposta, ad una duplice lettura.

⁹¹ Sulla necessità di definire un assetto organico della finanza regionale e locale per evitare rischi della differenziazione in termini di accrescimento delle disuguaglianze, v. F. GALLO, *L'incerto futuro*, cit., p. 9.

⁹² Sottolinea l'opportunità che siano definiti anche indicatori di costo e di fabbisogno ed i parametri attraverso cui concordare le funzioni con le risorse in sede di intesa ex art. 116, comma 3, Cost., S. MANGIAMELI, *Appunti a margine*, cit., p. 683.

⁹³ S. MANGIAMELI, *Appunti a margine*, cit., p. 688: "Le istituzioni statali, in particolare, il Governo e il Parlamento [...] hanno l'obbligo di valutare l'impatto delle nuove attribuzioni regionali e di considerarne, in ogni momento della negoziazione e prima della deliberazione legislativa, il contesto unitario".

⁹⁴ Sulla base di analisi quale quella condotta in di D. CERSOSIMO, S. CHIMENTI, R. NISTICÒ, *Recessione economica e cittadinanza. Il grande disinvestimento pubblico nel Mezzogiorno*, cit., si pretenda dal Governo prima, dal Parlamento eventualmente poi, un regionalismo differenziato che inverte la tendenza del disimpegno della politica pubblica nazionale per il riequilibrio territoriale espressa ad esempio dalla riduzione dell'incidenza degli interventi nazionali per lo sviluppo del Sud sul Pil: 0,59% nel decennio 1981-1990 e 0,47% nel decennio successivo, 0,33% nel 2000-2010, 0,15% 2011-2015 a fronte dello 0,85% degli anni 1970-1980. Anche in ragione del fatto che un peggioramento dell'economia del Sud danneggerebbe l'economia del Nord ledendo, dunque, gli interessi dell'intero Paese (pp. 926-927).

⁹⁵ R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata*, cit., p. 657 fa notare come "esclusa la possibilità di approvazione di una legge di differenziazione non conforme alla previa intesa con la Regione, il risultato tanto di un diniego secco quanto dell'approvazione interlocutoria di una deliberazione legislativa del Parlamento – non pubblicabile dal Presidente della Repubblica – contenente emendamenti, correzioni ed integrazioni al testo dell'intesa produrrebbe lo stesso risultato: la fase dell'interlocuzione negoziale fra Regione e Governo dovrebbe ripartire, eventualmente sulla premessa della compatibilità con le eventuali indicazioni provenienti dall'atto parlamentare di diniego".

⁹⁶ M. VILLONE, *Siamo alla secessione dei diritti: il M5S al Sud rischia di pagarla cara in Il Fatto quotidiano*, 22/12/2018.

La dottrina ha delineato la legge ex art. 116, comma 3, Cost. quale fonte atipica e rinforzata per cui, evidentemente, una sua modifica richiede un percorso speculare a quello di approvazione: approvazione, dunque, di una legge di modifica soltanto previa conclusione di intesa fra Stato e Regione interessata. La legge di autonomia negoziata resiste, infatti, all'abrogazione da parte di leggi ordinarie e di atti aventi forza di legge⁹⁷.

Se si considera che l'iniziativa del procedimento di modifica è nella disponibilità della Regione specularmente all'ipotesi prevista per l'inizio del procedimento di richiesta di autonomia differenziata⁹⁸, è ragionevole ritenere che solo molto difficilmente, ove la configurazione delle nuove forme di autonomia non risponda più ad utilità per il Paese e sia, invece, conveniente per quella Regione, quest'ultima intraprenderebbe il cammino inverso.

A tale criticità, tuttavia, è possibile porre rimedio in fase attuativa, attraverso due letture che ridimensionano significativamente la posizione delle Regioni: la previsione di una disciplina a termine, subordinata ad una conferma una volta scaduto il termine o la "possibilità che le parti sottopongano a nuovo esame il contenuto dell'intesa". Si tratta di meccanismi già previsti, oltretutto, proprio con riferimento all'ipotesi delle intese fra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica⁹⁹ e contenuti negli stessi accordi preliminari finora approvati¹⁰⁰.

In dottrina, peraltro, è stato evidenziato come l'intervento unilaterale dello Stato negli ambiti sottoposti ad autonomia differenziata possa fondarsi sull'art. 120 Cost. laddove siano indicati i casi concreti per i quali "i limiti e le condizioni dell'asimmetria non siano stati rispettati", ossia laddove le funzioni attribuite siano esercitate in violazione dei "limiti e confini con le risorse pattuite"¹⁰¹, pregiudicando l'unità giuridica ed economica dello Stato "e, in particolare, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali".

E' stato altresì evidenziato, in ordine alla reversibilità della legge di autonomia negoziata, che con legge di revisione costituzionale si potrebbe modificare l'art. 116, comma 3, Cost., "senza che possano resistere i contenuti dell'intesa stabilita tra lo stato e la regione". Da ciò conseguirebbe "non l'abrogazione ma l'illegittimità costituzionale sopravvenuta delle leggi di autonomia differenziata preesistenti"¹⁰².

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ L'iniziativa regionale non è intesa, univocamente, quale iniziativa in senso tecnico, v. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit. Ciò non toglie che il procedimento risulti condizionato, comunque, dalla volontà della Regione, ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.

⁹⁹ Così A. D'ATENA, *Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, seduta di mercoledì 29 novembre 2017, p. 5, ricordando che tali soluzioni erano prospettate dal ddl governativo del 21 dicembre 2007 del Governo Prodi che disciplinava il procedimento ex art. 116, comma 3, Cost.

¹⁰⁰ I tre accordi attualmente sottoscritti, all'art. 2, prevedono che l'intesa abbia durata decennale e che due anni prima della scadenza dell'intesa, Stato e Regione avviano la verifica dei risultati fino a quel momento raggiunti al fine di procedere al rinnovo, all'eventuale rinegoziazione o alla cessazione definitiva dell'intesa. Nulla impedisce, in sede di intesa, di limitare a 5 o a 3 anni la durata di detti accordi.

¹⁰¹ S. MANGIAMELI, *Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, cit., p. 13.

¹⁰² A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 152.

6. Note conclusive

Sulla base dell'analisi svolta non sembra sostenibile che il regionalismo differenziato di cui all'art. 116, comma 3, Cost., rappresenti, in sé, strumento di disgregazione dello Stato unitario. Sembra, piuttosto, necessario assumere un atteggiamento vigile rispetto alle concrete ipotesi di attuazione del regionalismo differenziato affinché siano coerenti con la Costituzione e quindi anche funzionali allo sviluppo delle zone più povere del Paese¹⁰³ o almeno non lesive dei loro interessi. In tale prospettiva, il Parlamento deve assumersi il ruolo di garante dell'interesse unitario e la politica deve assumere decisioni che quell'interesse possono promuovere e non, al contrario, pregiudicare. È doveroso, dunque, evidenziare i rischi di determinate proposte attuative allo scopo di sollecitare, anche attraverso l'informazione della cittadinanza, un tale ruolo del Parlamento (e prima ancora del Governo) richiamandolo alla responsabilità di scelte lesive e rischiose per la tenuta unitaria del Paese che, peraltro, saranno poi valutate anche in sede elettorale.

In alternativa, laddove un suo ruolo sostanziale sia precluso, sarebbe opportuno che il Parlamento respingesse il disegno di legge di autonomia differenziata ove presenti profili di incostituzionalità, mirando comunque ad ottenere le modifiche ritenute necessarie al di fuori del procedimento legislativo. Sembra doveroso, in altri termini, pretendere una corretta attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e non respingere aprioristicamente ipotesi di differenziazione.

Se, infatti, è fondamentale impedire eventuali derive egoistiche è altresì essenziale riconoscere che il regionalismo italiano, così come finora ha funzionato, non giova né all'interesse delle Regioni del Nord né alla questione meridionale; non giova in termini di garanzia di uguaglianza nel godimento di diritti¹⁰⁴: un cambiamento è necessario purché nel rispetto della Costituzione e dei diritti¹⁰⁵.

¹⁰³ E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo insostituibile dell'elemento territoriale negli ordinamenti politici in dirittiregionali.it*, 27 dicembre 2018, p. 7: "Una considerazione indifferenziata dei territori dal punto di vista dell'ordinamento rischia di produrre, con riferimento a questa dimensione, squilibri e tensioni in grado di porre a rischio la tenuta complessiva dell'unità della Repubblica. Spetta quindi al diritto, in primo luogo costituzionale, prendere coscienza delle conseguenze politiche delle differenze economiche e prevedere clausole di omogeneità, meccanismi di riequilibrio nonché misure di garanzia idonee ad evitare che la diversità di ricchezza dei territori sia in grado di compromettere l'unità politica della Repubblica". Il regionalismo differenziato può contribuire a garantire risorse e particolari trattamenti economici per le Regioni del Sud.

¹⁰⁴ In tal senso, particolarmente significative le parole del Presidente della Regione Abruzzo nel contributo inviato ad Astrid, nell'ambito del seminario "Il regionalismo differenziato e l'attuazione dell'art. 116 della Costituzione", 19 luglio 2018, p. 2: "Per ragionare di regionalismo differenziato e delle modalità con cui esso potrebbe essere ulteriormente attuato nel nostro Paese occorre una premessa sullo stato in cui versano le nostre Regioni, regolamentate in modo uniforme sulla carta ma che, come è ampiamente noto, soffrono di una endemica differenziazione, quella delle disuguaglianze economiche tra le aree del Paese, cui si aggiungono le mille disparità presenti nelle diverse realtà regionali sia sul piano giuridico sia su quello socio-economico e che di fatto impediscono che si realizzi, tramite l'autonomia regionale, una situazione di sostanziale uniformità [...] Il regionalismo differenziato comporta oggi [...], primariamente, una riflessione sul ruolo esercitato non esclusivamente dalle Regioni ma dallo Stato centrale, mettendo sul tappeto la questione della capacità di questo livello di governo di governare la diversità, consentendola là dove essa incrementa il benessere e il progresso e combattendola là dove invece porta con sé conseguenze pericolose per il Paese".

¹⁰⁵ Di ciò sembra rappresenti una conferma l'attivazione, alla data del luglio 2018, di processi finalizzati all'attuazione dell'art. 116 Cost., comma 3, da parte di tutte le Regioni ordinarie, eccetto Molise e Abruzzo. Cam-

Tra regionalismo così come funzionante oggi e regionalismo lesivo del principio unitario si può optare per un regionalismo differenziato funzionale al rafforzamento dei diritti di cittadinanza sull'intero territorio nazionale e quindi, all'unità¹⁰⁶ anche nella prospettiva di contenere rivendicazioni secessionistiche¹⁰⁷. Perché ciò avvenga l'art. 116, comma 3, Cost. e la Costituzione nel suo complesso pongono le condizioni da rispettare. Naturalmente, affinché ciò avvenga, occorrono un Parlamento, e prima ancora un Governo, all'altezza dei rispettivi ruoli¹⁰⁸. Qualora il Parlamento non operi nella direzione indicata (ciò che rappresenta, evidentemente, un problema di natura politica) e si approvi un modello di regionalismo differenziato incostituzionale¹⁰⁹, non resta che ricorrere ai rimedi che il sistema giuridico offre per ripristinare la violata legalità costituzionale. E' evidente come la circostanza andrebbe evitata dal momento che effettivamente alle istituzioni di garanzia si sta chiedendo "davvero troppo"¹¹⁰.

E tuttavia non sembra ragionevole impedire il ricorso ad uno strumento potenzialmente vantaggioso per il Paese per il rischio di un suo uso distorto determinato, peraltro, eventualmente, dall'incapacità di svolgere il proprio ruolo da parte di istituzioni politiche chiamate a tutelare l'interesse generale o, peggio, dalla volontaria abdicazione a tale ruolo da parte delle medesime.

pania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria hanno formalmente conferito al Presidente l'incarico di chiedere al Governo l'avvio delle trattative per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia; Basilicata, Calabria e Puglia non hanno ancora approvato formalmente tale mandato ma hanno assunto iniziative preliminari che in alcuni casi hanno condotto all'approvazione di atti di indirizzo (Senato, Dossier, XVIII, *Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo*, luglio 2018, in www.senato.it).

¹⁰⁶ Analogo l'approccio dell'Unione degli Industriali di Napoli, L'autonomia possibile, 5 febbraio 2019, sulla possibilità che il regionalismo differenziato possa rappresentare una opportunità per il Sud ed il Paese, se l'autonomia sarà "ben realizzata" secondo determinati punti ivi indicati.

¹⁰⁷ In altri termini, si tratterebbe di assumere l'approccio che già qualche anno fa veniva auspicato quale strumentale a fronteggiare istanze secessionistiche: "Il no alla secessione deve, cioè, nutrirsi delle ragioni sostanziali e non retoriche che consigliano agli italiani di restare una nazione unita, una comunità politica solidale" (Così A. CANTARO, *Introduzione* in C. DE FIORES, D. PETROSINO (a cura di), *Secessione*, Roma, 1992, p. 21). L'A., invero, al fine di contrastare istanze secessionistiche, rifletteva sulla necessità di un neomeridionalismo che "indichi soluzioni, modelli e stili di vita utili per il Sud e al contempo validi e vitali per tutta la nazione" in contrapposizione al "meridionalismo "piagnone" che a partire dalla fine degli anni Settanta ha scalzato il "meridionalismo nobile" oggetto del "progetto storico-politico di fare della "questione meridionale" una "questione nazionale" (*Ibidem*, p. 18). Evidentemente le prime proposte di regionalismo differenziato non vanno in tale direzione, ma non è detto che non possano essere costruite in tal senso se le istituzioni coinvolte capiranno l'opportunità che esso può rappresentare per l'intero Paese.

¹⁰⁸ Più che opporsi al regionalismo differenziato, si richieda che le intese sull'autonomia negoziata siano corredate da studi da cui risultino benefici "per i cittadini delle regioni coinvolte, (dal) l'assenza di costi per i cittadini delle altre regioni" (G. VIESTI, *Verso la secessione*, cit., p. 42). Si reclaims un ruolo attivo da parte delle istituzioni rappresentative del Paese.

¹⁰⁹ Tale sarebbe un regionalismo differenziato che, impedendo allo Stato centrale di svolgere la funzione di redistribuzione della ricchezza tra i vari territori, ne colpirebbe la capacità di garantire l'integrazione politica e la coesione sociale "in senso nazionale" (A. MORRONE, *Tendenze*, cit., p. 19). Ancora l'A., *Populismo referendario*, cit., 24 ottobre 2017, ritiene che il regionalismo differenziato, in sintesi, è un'opportunità se attuato nel rispetto del principio di unità ed indivisibilità di cui all'art. 5 Cost. e, specularmente, "incostituzionale" se si pone contro tale principio, come ad esempio, se attraverso il regionalismo differenziato determinate Regioni si sottraggono all'obbligo della solidarietà nei confronti di quelle che non sono in grado, da subito, di operare senza il ricorso agli strumenti perequativi che, naturalmente, dalle Regioni più ricche devono essere finanziati.

¹¹⁰ C. IANNELLO, *Regionalismo differenziato*, cit.