

Rivista N°: 1/2020
DATA PUBBLICAZIONE: 04/02/2020

AUTORE: Luca Di Majo*

REGIONALISMO DIFFERENZIATO: UNA QUESTIONE DI METODO, PRIMA ANCORA DEL MERITO

Sommario: 1. La progressiva erosione dello Stato accentratore - 2. Il regionalismo differenziato (o asimmetrico) in Italia. A che punto siamo? - 2.1. La discontinuità del regionalismo italiano - 3. Diversi, ma non troppo. Regionalismo asimmetrico o differenziato? - 4. Il metodo. Quale idea di regionalismo? - 4.1. Il procedimento: la legge di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e le intese - 4.2. L'ambito di applicazione. Alcune riflessioni - 4.3. Quale ruolo per la seconda Camera? - 5. Valutazioni critiche del sistema e prospettive future.

1. La progressiva erosione dello Stato accentratore

L'ascesa degli Stati nazionali all'indomani della Seconda guerra mondiale è stata arginata, da un lato, dal riconoscimento di livelli istituzionali sovrastatali (l'Unione europea), dall'altro, "dall'avvento di una nuova generazione politica"¹ attraverso il rinascimento di nuovi spazi per i livelli territoriali substatuali².

* Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università della Campania "L. Vanvitelli".

¹ D.J. ELAZAR, *Exploring federalism*, The University of Alabama Press, 1987, trad. it. a cura di L.M. BASSANI, *Idee e forme del federalismo*, Milano, Mondadori, 1998, p. 165. Per una ricostruzione generale delle posizioni cfr. anche *Id.*, *The 198's: Entering the Citybelt-Cybernetic Frontier*, in *Publius*, VII, n. 1/1977, pp. 7-26, K. DEUTSCH, *Political community in the North Atlantic Area: international organization in the light of historical experience*, Greenwood Press, Westport, 1966, D.V. SMILEY, *The Canadian Federation and the challenge of Quebec independence*, in *Publius*, VIII, n. 1/1978, pp. 199-244, S.L. BURG, *Ethnic conflict and the federalisation of Socialist Yugoslavia*, in *Publius*, VII, n. 4/1977, pp. 119-144; R. MATTHEWS (a cura di), *Federalism in Australia current trends*, in *Publius*, n. 3/1977. Tali autori, da diversi punti di vista e utilizzando modelli istituzionali disparati (federalismo, leghe, confederazioni) descrivono l'evoluzione dei rapporti centro-periferia dei principali Stati decentrati (o apparentemente decentrati, così come analizza D.J. ELAZAR, *Exploring federalism*, cit., pp. 95-160).

² In questo senso, G. DE VERGOTTINI, *Devoluzioni e transizioni costituzionali*, annotazioni comparative, in A. Torre (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari*, Torino, Giappichelli, 2007, A. MASTROMARINO, *Il ruolo del Senato nello Stato decentrato*, in A. Di Giovine e A. Mastromarino, *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 69 ss., G. ROLLA, *Lo sviluppo del regionalismo asimmetrico e il principio di autonomia nei nuovi sistemi costituzionali: un approccio di diritto comparato*, in *Quad. reg.* nn. 1-2/2007,

Appare sempre più recessiva l'idea di uno Stato accentratore perché le prassi di governo della società, dei mercati, della finanza che si esplicano a livello sovranazionale stanno via via ridimensionando il ruolo dello Stato, divenuto singolo anello di una catena più complessa.

Se la proiezione su scala globale dei meccanismi della distribuzione della ricchezza ed i fenomeni di integrazione sovranazionale in un primo momento sembravano quasi avere dimenticato il livello infraterritoriale, da qualche tempo appare percepibile il ritorno ad un processo inverso.

La riscoperta della dimensione locale per la sua funzione di supporto ai processi di sviluppo ricomponi il senso di appartenenza identitaria che allo stesso tempo ha, quasi per vocazione naturale, trovato terreno fertile per la propria affermazione anche nell'ambito dell'integrazione sovranazionale, quantomeno in Europa, in cui "il riconoscimento di un livello di governo subnazionale è divenuto regola e non più eccezione, pur nella grande differenza e disomogeneità delle forme delle autonomie territoriali"³.

In passato, anche l'Italia ha conosciuto momenti di forte pulsioni regionaliste, culminate con la realizzazione delle Regioni come territori ed enti di governo substatali (1970) fino alla riforma del Titolo V (2001), con cui si è cercato di porre un argine alle spinte secessioniste di un partito radicato principalmente sul territorio settentrionale della Repubblica.

È stato però evidente fin dall'inizio lo scarso impatto di una riforma che non ha contribuito a ridefinire i rapporti centro-periferia alimentando, al contrario, il contenzioso innanzi alla Corte costituzionale chiamata troppe volte (e principalmente) a sciogliere le ambiguità del meccanismo delineato dall'art. 117 Cost., così come modificato dalla legge cost. n. 3/2001.

La stessa riforma del 2001 ha però introdotto ulteriori novità, tra cui il comma 3 dell'art. 116 Cost.

Per questa e per altre ragioni, la spinta *centrifuga* sostenuta da forze politiche federaliste non è stata mai del tutto sedata, accedendosi ad intermittenza anche in ragione della diversa colorazione tra i governi nazionali e regionali che hanno visto nel terzo comma del citato articolo una *via di fuga* dalle tendenze accentratrici che la crisi economica del 2008 ha imposto a gran parte degli Stati europei, in particolare all'Italia, al fine di contenere la spesa pubblica e risanare il debito.

In particolare, fin dal 1994, la Lega Nord (poi trasformatasi in "Lega") ha inciso notevolmente rispetto all'indirizzo politico del Governo in carica, a prescindere dalla collocazione e dalla forza nello schieramento della maggioranza ovvero dell'opposizione.

p. 387 ss. Sulla contrapposizione storica tra le tendenze accentratrici dei governi centrali e le autonomie territoriali (come ad esempio, appunto, l'Italia, cfr., T.E. FROSINI, *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC – Dibattiti*.

³ A. PATRONI GRIFFI, *La "questione" regionale e il futuro dell'Europa*, in S. Pensabene Lioni (a cura di), *Tutela dei diritti e policentrismo giuridico tra rivendicazioni regionalistiche e dinamiche dell'integrazione comunitaria*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 236. In questo senso anche P. COSTANZO, *Le Regioni tra tendenze evolutive e prospettive future*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 8 febbraio 2019 richiamato da A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità ed indivisibilità della Repubblica*, in *federalismi.it*, 17 aprile 2019, p. 4.

Obiettivi trasfusi nella riforma del Titolo V del 2001 e nella legge n. 42/2009, partorite rispettivamente da Governi di centro-sinistra (con la Lega Nord all'opposizione) e di centro-destra (con la Lega Nord al Governo).

Così, almeno fino a pochi anni fa, la lettera dell'art. 116, comma 3, Cost. è rimasta *dormiente* innanzi alle conquiste dei sostenitori del federalismo (o, come dagli stessi definita, *devolution*) poi rivelatesi interventi confusi e privi di una reale capacità distributiva di risorse eque, di materie e di funzioni efficaci.

A causa della crisi dei debiti sovrani del 2008, gli interventi normativi europei ed interni hanno determinato un ri-accentramento di poteri ed una nuova *stretta* in merito all'assegnazione di risorse agli enti infraterritoriali, in ragione di obiettivi di contenimento della spesa e risanamento delle finanze, in particolare attraverso il taglio delle risorse fiscali che pure provengono, ancorché in parte, da tributi regionali ed erodendo via via quel poco di autonomia che la riforma del 2001 aveva concesso.

Così, già a partire dal 2007, diverse Regioni, con proposte più o meno *globali* rispetto alla facoltà prevista dall'art. 116, comma 3, Cost., hanno tentato di *rivitalizzarne* il contenuto attraverso la predisposizione di progetti discutibili sul piano delle competenze e della distribuzione delle risorse⁴, tant'è che "dopo un decennio di letargo"⁵, il dibattito sull'attuazione della disposizione in esame ha ripreso quota ed occupato le agende degli ultimi Governi.

Non a caso, le dinamiche politiche dell'ultimo periodo dimostrano che l'attuazione del regionalismo rimane un *ever green* per gran parte delle maggioranze politiche.

È pur vero che qualora fosse stato portato a termine il progetto di regionalismo proposto dal governo M5S-Lega si sarebbero prodotti effetti particolarmente incisivi sull'ordinamento regionale e, specularmente, su quello dello Stato, a causa dell'assenza di un modello generale che volga lo sguardo primariamente all'assetto istituzionale del nostro Paese senza eludere, ancora una volta, tanto la necessità di ridefinizione del ruolo di una Camera (territoriale) delle Regioni, quanto quella di edificare l'architrave di un sistema cooperativo infraterritoriale orizzontale⁶.

Da ultimo, il Ministro Boccia ha diramato una bozza di attuazione della legge quadro in cui, accanto alle modalità di attribuzione delle materie devolvibili, è prevista anche la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP)⁷, almeno sulla carta.

Tuttavia, il *peccato originale* del regionalismo italiano continua ad incunarsi nelle pieghe istituzionali per l'assenza di una sovrastruttura.

⁴ Per una rassegna, in particolare sui progetti ultimi del regionalismo differenziato, cfr. F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato*, ma anche il numero monografico R.L. Blanco Valdés e L. Ferraro (a cura di), *Europa, federalismo, diversità, asimmetrie*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, n. 2/2018.

⁵ A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità ed indivisibilità della Repubblica*, in *federalismi.it*, cit., p. 1.

⁶ In questo senso, anche A. D'ATENA, *Il riparto delle competenze legislative: una complessità da governare*, in A. Di Giovine e A. Mastromarino, cit., p. 174.

⁷ Su cui, a prima lettura, L.A. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla «bozza di legge quadro» consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co. 3, Cost.*, in *federalismi.it*, 27 novembre 2019. Nella bozza di legge quadro ancora latitante il riferimento alle esigenze di unità e coesione sottese dall'art. 120 Cost.

Ciò ha portato inevitabilmente alla realizzazione di un contenuto (previsto in Costituzione) senza contenitore che, pertanto, rischia di segnare il punto di caduta definitivo di un disordine provocato dalla previgente realizzazione di Regioni senza regionalismo⁸ e che “impedisce di superare una confusa regionalizzazione in favore di un effettivo regionalismo”⁹.

Il presente contributo, pur partendo da una ricostruzione storica e dottrinale dei diversi approcci fino ad ora tentati ed individuando – sinteticamente e senza pretesa di esaustività – le principali criticità del modello di *regionalismo in fieri*, cercherà di *accendere una spia* sulla necessaria definizione e strutturazione di una Camera di rappresentanza territoriale e, in ogni caso, provvederà a suggerire una riflessione preliminare sui principali *temi caldi* dell’attuale progetto di regionalismo in grado di riportare eventuali conflitti nell’ambito della legalità costituzionale ed evitando che l’attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost. possa far detonare definitivamente il sistema istituzionale di riparto delle competenze legislative, fiscali ed amministrative tra Stato e Regioni già messo a dura prova all’indomani della riforma del Titolo V.

2. Il regionalismo differenziato (o asimmetrico) in Italia. A che punto siamo?

Non è infrequente che i principi costituzionali vengano considerati la chiave per l’attuazione di interessi politici, in particolare nei momenti storico-istituzionali in cui lo scontro tra le diverse anime di governo e di opposizione (anche all’interno della stessa compagine governativa) induce a considerarli quali meri *oggetti di scambio* in grado tanto di stabilizzare gli equilibri interni della coalizione, quanto di recuperare il consenso tra il corpo elettorale¹⁰.

È accaduto proprio con le Regioni, veri e propri *strumenti di contesa del consenso* a partire dal controverso dibattito culminato con la ritardata attuazione avvenuta soltanto nel 1970, fino al dibattito sull’art. 116, comma 3, Cost. che ha introdotto la possibilità, per le sole Regioni ordinarie, di chiedere ed eventualmente ottenere il riconoscimento di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» attraverso le indicazioni – non troppo chiare, per la verità – dello stesso terzo comma.

⁸ M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, n. 5/1994.

⁹ M. CAMELLI, *Regioni e regionalismo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014, p. 8. Inoltre, a p. 29, l’Autore evidenzia “la distanza e il vero e proprio spiazzamento delle Regioni rispetto all’assetto originario”, specificando una serie di elementi nelle pagine precedenti e successive in cui parla di “stato disarticolato” (p. 34), “scarto tra veste istituzionale e realtà fattuale” (p. 36).

¹⁰ Attualmente, come rileva in modo provocatorio ma quanto mai condivisibile, B. CARAVITA DI TORITTO, *Un doppio binario per l’approvazione del regionalismo differenziato?*, in *federalismi.it*, 22 giugno, 2019, p. 1, “per usare le parole di un autore (J. Brennan, *Contro la democrazia*, 2018) che recentemente ha riscosso un certo successo, sull’attuazione dell’art. 116, commi 3 e 4, così come modificati dalla legge cost., n. 3/2001 (il c.d. regionalismo differenziato), dovremmo smettere di comportarci da hooligan, tifosi sfegatati esaminando razionalmente tutti gli elementi della situazione data”. Orbene, l’impostazione e la struttura di questo contributo auspica a questo obiettivo.

Ancora una volta si assiste ad un “utilizzo congiunturale delle autonomie”¹¹ la cui attuazione viene recentemente rivendicata con forza a seguito dei risultati elettorali regionali¹² ed europei¹³, nonché delle vicende politiche che hanno visto la Lega prendere una posizione netta su temi particolarmente delicati, senza trovare riscontro nella pratica anche a causa dell'improvvisa quanto tumultuosa uscita del partito federalista dalla maggioranza¹⁴.

Non è un caso che il *regionalismo asimmetrico* (o *differenziato*)¹⁵ era individuato come uno degli obiettivi del programma di “riforme e controriforme in gialloverde”¹⁶ che ha permesso la formazione di un *Governo di compromesso* retto da accordi vestiti da una forma contrattuale privatistica, dal contenuto incongruente, ideologico¹⁷ e, per quel che concerne il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia, caotico¹⁸.

Mai come prima, nella controversa fase del Governo Conte I, l'Italia ha vissuto una situazione politica inedita e atipica rispetto alla storia e alla tradizione politico-parlamentare: non una contrapposizione tra maggioranza ed una minoranza, ma un vero e proprio scontro interno in cui il partito sovranista ha tentato (e tenta) di decostruire la sovranità dall'interno a partire dallo sfondamento della linea gotica del consenso parlamentare verso il sud.

¹¹ A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in A. Lucarelli e A. Patroni Griffi (a cura di), *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna on line*, n. 1/2019, p. 18 ss., ma anche A. BARBERA e S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna*, in *ww.issirfa.cnr.it*, A. BARBERA, *Le riforme come pretesto*, in *Quad. cost.*, 2006, p. 759 ss., A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007, p. 140.

¹² Nel 2018, in Lombardia la Lega ha sfiorato il 30% dei consensi, attestandosi la coalizione del centro destra dell'attuale Governatore, Attilio Fontana al 51,29%. In Veneto, invece, la culla del fenomeno leghista, la Lega ha ottenuto il 17% dei consensi trainando il centro destra alla conquista del governo regionale. Siamo però nel 2015, all'inizio del percorso di ascesa della Lega.

¹³ Alle ultime elezioni europee, la Lega ha ottenuto, su scala nazionale, il 34,33% dei consensi, doppiando il Movimento 5 stelle che ha visto dimezzare i consensi rispetto alle precedenti elezioni politiche, attestandosi attorno al 17%. Ciò ha comportato il rovesciamento dei rapporti di forza tra le due compagini governative, spingendo la Lega a rivendicare i propri punti principali del contratto di governo, tra cui la *flat tax* e il regionalismo differenziato.

¹⁴ Autorevole dottrina ha rilevato questa ambiguità a partire dall'Unità d'Italia: “per un verso, infatti, il discorso sulle Regioni è *sempre* stato squisitamente politico: lo è stato dal 1861 alla seconda guerra mondiale, come ci ha insegnato Roberto Ruffilli che ne aveva individuato la costante dei “tre tempi” e nell'alternativa politica al governo centrale, così come nelle dinamiche successive alla caduta del fascismo e nei lavori della Costituente, ove l'obiettivo strategico era rappresentato dall'allargamento delle basi della democrazia e dal contestuale alleggerimento della condensazione di potere al centro, tanto da portare Feliciano Benvenuti ad osservare che nella Carta, la Regione non è vista come efficienza amministrativa, ma come efficienza democratica”, M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo*, cit., p. 11. L'Autore richiama anche altra dottrina che qui ci si permette di mutuare, tra cui F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Venezia, 1975, E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia: dalla caduta del fascismo alla Costituzione repubblicana (1943-7)*, Milano, 1967, R. RUFFILLI, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Milano, 1971, pp. 426-436.

¹⁵ In realtà, la differenza tra asimmetria e differenziazione è netta, in quanto l'asimmetria pare riconoscere ed ammettere in sé non solo la differenziazione, ma anche un lieve anelito di disuguaglianza. Al contrario della differenziazione che si pone in un contesto di omogeneità.

¹⁶ M. VILLONE, *Riforme e controriforme in gialloverde*, A. Lucarelli e A. Patroni Griffi, *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*, cit., p. 48 ss.

¹⁷ Così, C. IANNELLO, *Asimmetria regionale e rottura dell'unità nazionale*, in R.L. Blanco Valdes e L. Ferraro (a cura di), *Europa, federalismo, diversità, asimmetrie*, cit., p. 427.

¹⁸ Così, A. MORELLI, *Le autonomie della Repubblica: c'è un ordine nel caos?*, in *dirittiregionali.it*, n. 2/2018.

Un consenso che ha legittimato le pressioni della Lega verso l'attuazione dei punti programmatici principali del contratto di governo, tra cui *quota cento*, i decreti sicurezza e il regionalismo differenziato che continua a *sopravvivere* nelle intenzioni politiche della nuova maggioranza.

In questo processo la politica e il diritto si accompagnano, portando a diverse contraddizioni e ad una situazione di equilibrio particolarmente delicata, specialmente a partire dalla fiducia al Governo Conte II e dalla costituzione di nuovo gruppo parlamentare, "Italia Viva", che ha un peso decisivo (nonostante l'esiguo, ma non troppo, numero dei parlamentari aderenti) sulla compagine governativa.

In questo scenario, per quanto riguarda l'argomento oggetto del presente contributo, non appare peregrina l'ipotesi di un *Titolo V-bis*: cercare di arginare l'ascesa leghista concedendo l'attuazione di quello che fino a poco tempo prima era uno dei punti fondamentali dell'accordo tra la Lega e il M5S. Non può tacersi, dunque, sul fatto che evidentemente vi siano anche delle motivazioni politiche che segnano la rivitalizzazione dell'istituto in parola.

Non a caso il progetto regionalista sembra essere arrivato (per l'ennesima volta) ad un punto di svolta, tanto da essere stato prima indicato nelle linee programmatiche dell'attuale maggioranza al punto n. 20¹⁹, quindi avviato ad una possibile futura concretizzazione, vista anche la diramazione della bozza di legge quadro predisposta dal Ministero per gli Affari regionali e le autonomie.

La procedura è del tutto nuova ed è interessante notare come tra l'esperienza del Veneto e quella della Lombardia, nonostante vi siano spiccate differenze, si insista sull'accentuazione della carica di legittimazione popolare proveniente dal referendum, peraltro a sei mesi dalle elezioni politiche del 2018.

2.1. La discontinuità del regionalismo italiano.

Il regionalismo italiano è stato caratterizzato da sempre da una forte discontinuità in cui si sono alternate riforme più o meno radicali (con iniziative mai concluse e che avevano obiettivi di palingenesi complessiva del sistema anche a causa della tensione tra l'accentuazione delle diversità sulla base di motivi storici, territoriali e geografici) e la pretesa ricentralizzazione dei poteri nei periodi di maggiore conflittualità o di crisi.

Il tema del regionalismo va inquadrato tenendo conto anche della struttura storica dello Stato italiano radicata su una forte connotazione territoriale, da sempre "in cerca di riforme"²⁰ in grado di valorizzare appieno ciò che è stato previsto prima nella Costituzione del 1948, attraverso la suddivisione regionale dell'Italia, quindi nel 2001 a seguito della modifica del Titolo V, confermata dal referendum costituzionale ex art. 138, comma 2, Cost.

¹⁹ che si pone l'obiettivo di completare il processo di autonomia differenziata "giusta e cooperativa, che salvaguardi il principio di coesione nazionale e di solidarietà, la tutela dell'unità giuridica e economica; definisca i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, i fabbisogni standard; attui compiutamente l'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, che prevede l'istituzione di un fondo di perequazione volto a garantire a tutti i cittadini la medesima qualità dei servizi".

²⁰ A. Di Giovine e A. Mastromarino (a cura di), *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, cit.

Non a caso, nell'elenco originario della Costituzione diverse Regioni sono indicate al plurale: le Puglie, gli Abruzzi, le Calabrie proprio per dare l'idea di territori che si uniscono pur conservando le rispettive identità tradizionali culturali, storiche ed economiche in cui era organizzato lo Stato sabauda.

Il disegno del Costituente si poneva in questa logica: il riconoscimento delle autonomie (art. 114 Cost)²¹ pur nell'ambito di uno Stato accentrato (art. 5 Cost.) attraverso una "statualità che nasce dal basso"²² e si sviluppa ai livelli superiori.

Rispetto alla teorizzazione generale delle forme di stato dal punto di vista delle autonomie territoriali, o meglio, dei governi territoriali, sono stati ricavati tre modelli: a piramide, duale, a matrice²³.

Meno recentemente, autorevole dottrina ha classificato le diverse forme di regionalismo²⁴ così fornendo un supporto fondamentale quanto meno alla individuazione di un modello di riferimento per il progetto italiano che, a sommosso avviso di chi scrive, appare distante e divergente tra tutti quelli classificati.

La scelta del Costituente del 1948, pur con diverse ambiguità e a seguito di discussioni serratissime, cadde su un modello diverso, per così dire *duale a distribuzione delle funzioni*, tradendo in sostanza il significato genuino dell'autonomia in favore di una visione regionalista solidale, di programmazione e non di gestione, che accantona ogni ipotesi di modelli competitivi (come in Brasile)²⁵ o identitari (come la Spagna)²⁶.

Autonomia, in realtà, significa appunto differenziazione, ma il Costituente non sembrava pervaso dal coraggio di rompere nettamente con un passato caratterizzato da un sistema piramidale in cui l'autonomia territoriale non poteva essere considerata in linea con le teorie del pensiero unico e della centralizzazione del potere.

²¹ Nello stesso senso, anche V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *forumcostituzionale.it*, 31 maggio 2018, p. 4.

²² M. CAVINO e L. IMARISIO, *Il Consiglio delle autonomie locali*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 7. In questo senso anche M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, I comma)*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 37 ss., ma anche T.E. FROSINI, *Quale federalismo senza mezzogiorno?* In *forumcostituzionale.it*, 2001.

²³ D.J. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, presentazione e traduzione a cura di Luigi Marco Bassani, Mondadori, 1998.

²⁴ F. PALERMO, *Lo stato delle asimmetrie regionali in chiave comparata. Miti, realtà e qualche chiave di lettura*, in R.L. Blanco Valdes e L. Ferraro (a cura di), *Europa, federalismo, diversità, asimmetrie*, cit., p. 291 ss.

²⁵ Su cui, in via generale D. FERRI, *Il riparto di competenze nella Costituzione brasiliana del 1988. Valutazioni e prospettive*, in *Panoptica*, n. 13/2008. In particolare, per il profilo spagnolo, si cfr., *ex multis*, L. FERRARO, *La cooperazione 'anomala' nello stato composto spagnolo. Analisi comparata dei rapporti tra autonomie territoriali e Unione Europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010, con diversi riferimenti bibliografici, ma anche in generale su aspetti non soltanto inerenti al profilo spagnolo, R.L. Blanco Valdés e L. Ferraro (a cura di), *Europa, federalismo, diversità, asimmetrie*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, n. 2/2018.

²⁶ L. FERRARO, *La cooperazione 'anomala' nello Stato composto spagnolo. Analisi comparata dei rapporti tra autonomie territoriali e Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010.

Il modello centro-periferia, infatti, è basato sul criterio che le competenze residuali appartengono allo Stato, mentre alle Regioni è affidato un percorso di affrancamento che, tuttavia, in Italia non pare essersi mai consolidato, tanto che già nel 2001 inizia ad insinuarsi l'idea della differenziazione in concreto a partire dall'introduzione dell'art. 116, comma 3, Cost.²⁷.

La riforma del 2001, prima esaltata e poi deprecata, è sempre stata un'opera incompiuta: un tentativo di *federalismo a metà* per l'assenza di un Senato delle Regioni che probabilmente rappresentava il profilo essenziale per costruire un sistema davvero federale: in questo contesto si inserisce l'art. 116, comma 3, Cost.

Il legislatore del 2001 ritenne non ancora maturi i tempi per l'istituzione di una sorta di *regionalismo asimmetrico globale*; attraverso l'art. 116, comma 3, Cost. ha gettato le basi per la realizzazione di una *piccola specialità* riservata a quelle Regioni ordinarie potenzialmente in grado di rendere migliorabile l'offerta dei servizi e la tutela dei beni oggetto delle materie devolvibili.

Una sorta di *sorella minore* della specialità rispetto a quella conosciuta ed attuata *ab origine* per Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna.

Pertanto, come già evidenziato precedentemente, l'idea del 2001 era una sorta di *rivoluzione copernicana*: collocare le Regioni al centro del sistema, con lo Stato a gravitarne attorno attraverso la limitazione delle potestà esclusive tassativamente indicate nell'art. 117, comma 2, Cost., il potere di introdurre meri principi generali nelle materie concorrenti con la previsione dello strumento di cui all'art. 120, comma 2, Cost. che obbliga lo Stato a sostituirsi alla Regione inadempiente, mentre in caso di contrasti permaneva il ricorso in via diretta con alcuni correttivi (tra cui l'obbligo, per le Regioni – e diversamente dallo Stato – di dimostrare il c.d. *interesse a ricorrere*).

Nelle intenzioni della riforma del 2001 le Regioni sarebbero dovute diventare come degli importanti centri di autonomia attraverso il progressivo accostamento dell'amministrazione pubblica al cittadino²⁸ ed il riconoscimento di poteri normativi regionali.

Eppure, nella prassi, all'allargamento delle competenze regionali non è stata corrisposta una contrazione del perimetro pubblico dello Stato e del proprio sistema amministrativo, in particolare durante gli anni della crisi economica, in cui si è assistito ad una forte tendenza accentratrice: si è rimasti ancorati ad un concetto anomalo di *regionalismo duale (a distribuzione delle funzioni)*, rispetto ad un modello *a matrice* verso il quale qualcuno tenta di virare senza che ci siano le condizioni per percorrerlo, laddove continua a mancare una Camera di rappresentanza territoriale in cui non soltanto si possa comporre il conflitto, ma anche garantire perequazione ed uniformità pur riconoscendo la particolarità dei diversi territori.

²⁷ In realtà, è vero che l'art. 116 è stato introdotto solo nel 2001, ma già il progetto della commissione bicamerale del 1997 aveva per la prima introdotto la disposizione testuale con la quale si stabiliva che con leggi costituzionali potevano essere disciplinate forme e condizioni particolari di autonomia anche per le altre Regioni.

²⁸ Questo era anche il senso della costituzionalizzazione dei CAL, su cui, *ex multis*, cfr. M. CAVINO e L. IMARISIO, *Il Consiglio delle Autonomie Locali*, cit., ma anche R. BIN, *Il Consiglio delle autonomie locali nello statuto regionale*, in *Ist. fed.* n. 4/2204 e D. GIROTTO, *Consiglio delle autonomie locali*, in *Studium Iuris*, n. 12/2008

Due i tentativi di riforma costituzionale che hanno cercato, da un lato, di slegare il Senato da ogni rapporto fiduciario e, dall'altro, di renderlo direttamente collegabile alla rappresentatività dei territori, con spiccate differenze²⁹: per quel che in questa sede riguarda, mentre l'art. 50 del disegno di legge costituzionale del 2005 aboliva il terzo comma dell'art. 116 Cost., il disegno di legge c.d. Renzi-Boschi, all'art. 30 estendeva le materie sulle quali le Regioni ordinarie avrebbero potuto chiedere ed ottenere forme e condizioni particolari di autonomia, modificando contestualmente l'art. 55 Cost. e assegnando al Senato un ruolo schiettamente federale con funzione di rappresentanza delle istituzioni territoriali e di raccordo con le autonomie, individuandone conseguentemente le funzioni³⁰.

Rispetto alla riforma del 2005 veniva affidato al Senato un ruolo che sarebbe potuto diventare incisivo nell'allocazione delle risorse e nell'attribuzione di penetranti *poteri condizionanti* i procedimenti normativi che avrebbero riguardato gli interessi delle Regioni, pur convivendo con la modifica estensiva dell'art. 116, comma 3, Cost.

Occupandosi il Senato di interessi quasi esclusivamente regionali e composto da Senatori eletti dai Consigli regionali, ancorché attraverso un meccanismo di elezione di *secondo livello* misto alla componente nominata³¹, ben avrebbe potuto assolvere il ruolo di *camera di compensazione e di deflazione preventiva di conflitti*, riducendo così anche i ricorsi alla Corte costituzionale, stretta in un ruolo di supplenza "non chiesto e non gradito"³² di cui ha dovuto farsi carico³³ a partire dalla sentenza n. 303/03: individuare un punto di equilibrio tra *quanta unità e quanta differenziazione*³⁴.

²⁹https://www.senato.it/documenti/repository/leggi_e_documenti/approfondimenti/dossier/XIV/Dossier%20n.%20756.pdf, mentre sulla riforma Renzi-Boschi, cfr. S. Ceccanti, *La transizione è quasi finita. Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima. Verso il referendum costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2016; G. CRAINZ e C. FUSARO, *Aggiornare la Costituzione. Storia e ragioni di una riforma*, Saggine, 2016.

³⁰ Di seguito il testo relativo al ruolo e alle funzioni modificato. «Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Concorre all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione, nonché all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea. Valuta le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori. Concorre ad esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e a verificare l'attuazione delle leggi dello Stato». Seguiva la modifica radicale dell'art. 57 Cost.

³¹ Sarebbe stato opportuno, a sommosso avviso di chi scrive, non prevedere i Sindaci come membri nominati, piuttosto un componente in rappresentanza dei Consigli delle autonomie locali.

³² Lo ricorda A. MORELLI, *Le autonomie della Repubblica*, cit., richiamando la conferenza stampa dell'allora Presidente emerito della Corte costituzionale, G. Zagrebelsky, p. 4.

³³ R. BIN, «Regionalismo differenziato» e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Ist. fed.*, n. 1/2008, p. 9 ss., ma anche N. ZANON, *L'assetto delle competenze legislative di Stato e Regioni dopo la revisione del Titolo V della Costituzione*, in A. Lang e C. Sanna (a cura di), *Federalismo e regionalismo. Esperienze italiana, svizzera e dell'Unione europea a confronto*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 93-106.

³⁴ A. ANZON DEMMIG, *Un passo indietro verso il regionalismo duale*, in A. D'Atena e P. Grossi (a cura di), *Diritto, diritti e autonomie tra Unione europea e riforme costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 226, S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale (nota a Corte cost. n. 303 del 2003)*, in *Le Regioni*, n. 1/2004, A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?* in *forumcostituzionale.it*, 8 ottobre 2003, A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003*, in *forumcostituzionale.it*, 29 ottobre 2003, L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny. Nota a Corte cost. n. 303/2003*, in *Le Regioni*, n. 1/2004.

Le modifiche e le diversità rispetto al 2001 e al tentativo del 2005 non erano marginali perché si riconosceva la possibilità che il processo potesse essere avviato «anche su richiesta delle stesse»; questo lasciava intendere che l'attivazione sarebbe stata possibile anche da parte dello Stato e che quindi vi fosse un interesse dello Stato stesso ad avviare processi di autonomia differenziata annullando il rischio, pure paventato, dell'irreversibilità della procedura.

Si è quindi inserito quel requisito molto saggio in base al quale la Regione deve essere in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio per potersi candidare ad essere titolare di un progetto di questa natura.

Come noto, entrambe le modifiche costituzionali sono state bocciate dai referendum e, pertanto, in questo contesto costituzionale ed istituzionale si è ragionato sull'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.

Ad onor del vero, Veneto e Lombardia avevano dato avvio al procedimento in esame nelle more della definizione dei contenuti del disegno di legge costituzionale Renzi – Boschi, seguiti a ruota dall'Emilia Romagna, ma c'era già chi ancor prima dell'attuale *gruppo maglia rosa* aveva instaurato trattative per il riconoscimento di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» poi arenate vuoi per resistenze politiche³⁵, vuoi per obiettivi non portati a termine³⁶.

Non può tacersi sul fatto che vi sono evidenti fini politici che segnano questa nuova rivitalizzazione dell'istituto: due componenti del *gruppo maglia rosa*, non a caso, all'epoca della consultazione popolare erano governate da una compagine politica di colore diverso rispetto al Governo centrale.

Verosimilmente, da questo punto di vista rientra in una certa logica politica e strettamente partitica di ricorrere alla consultazione popolare per rafforzare le basi negoziali a partire da un consenso molto ampio, anche oltre la maggioranza politica regionale.

In realtà, a prescindere dallo schieramento politico, l'attuale disegno del regionalismo differenziato non ha incontrato ostacoli particolarmente ostili se non nella Corte costituzionale che, con sentenza n. 118/2015, ha ridimensionato notevolmente il quesito proposto dalla Regione Veneto.

Non sfugga che il reale avvio della *trattativa* si annida nella fase del tramonto della XVII legislatura, a seguito della sottoscrizione, da parte del sottosegretario Bressa, di un pre-accordo tra il Governo Gentiloni e le Regioni capofila, “replicando l'errore compiuto nel 2001, quando, pochi giorni prima delle elezioni, il Governo di centro-sinistra diede il via libera – senza una minima trattativa – alla riforma del Titolo V, nel silenzio della dottrina”³⁷.

³⁵ Le pulsioni secessioniste dell'allora Lega Nord.

³⁶ Governo Berlusconi, riforma del 2005.

³⁷ B. CARAVITA DI TORITTO, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, cit., p. 3.

Un vero e proprio atto di indirizzo politico sostanziale con cui un governo in carica per il “disbrigo degli affari correnti”³⁸ ha così realizzato i presupposti per un qualche cosa di particolarmente straordinario: l’attuazione di una disposizione costituzionale.

L’insieme di questi elementi non soltanto conferma ancora una volta l’“utilizzo congiunturale delle autonomie”³⁹, ma non contribuisce a fare chiarezza tra gli obiettivi reali del legislatore sul tema.

Così, quando in un arco di tempo abbastanza limitato si rincorrono riforme costituzionali di sistema che, allo stesso tempo, si confermano e si smentiscono, il problema vero rimane quello di individuare un percorso che non possa prescindere da una impostazione metodica ben precisa: definire prioritariamente un assetto istituzionale che possa fungere da *culla* per un progetto dettagliato in merito alla concessione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia».

3. Diversi, ma non troppo. Regionalismo asimmetrico o differenziato?

Attenta dottrina ritiene che qualsiasi progetto di regionalismo dovrebbe dispiegarsi garantendo la centralità del Parlamento, il coinvolgimento degli Enti locali e delle minoranze politiche, la valorizzazione delle *materie devolvibili* attraverso una ricognizione ponderata delle competenze da trasferire e delle conseguenti ricadute - di natura politica, giuridica, economica e sociale - che questo trasferimento determina, definendo una strategia di allocazione delle risorse non esclusivamente appannaggio di alcune Regioni (non solo quelle *capofila*, anche per non aprire un pericoloso varco per il futuro)⁴⁰.

Obiettivi nobili e condivisi, almeno sulla carta, dalla maggioranza M5S-PD rispetto ai quali appare necessario prevedere preliminarmente opportune sedi di confronto per la determinazione di come e perché devolvere quanto richiesto.

La *ratio* e gli obiettivi del legislatore costituzionale del 2001, nella formulazione dell’art. 117 Cost. e dell’art. 116, comma 3, Cost., sembra(va)no risiedere effettivamente nella devoluzione di responsabilità politiche, economiche e sociali rispetto alla definizione di quelle materie che apparivano più o meno caratterizzanti i diversi territori.

Devolvere *quelle* competenze e *quelle* funzioni perché si ritenevano *quelle* Regioni maggiormente in grado, rispetto allo Stato centrale, a garantirne la gestione anche in funzione di uno sviluppo dei territori armonico e coerente, ancorché nel rispetto delle diversità e delle caratteristiche proprie dei diversi livelli sub-statali (ammesso che possano ancora considerarsi tali dopo la riforma dell’art. 114 Cost. e dell’art. 117, comma 5, Cost.).

³⁸ M. VILLONE, *Riforme e controriforme in gialloverde*, in *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?* cit., p. 56; nello stesso senso anche M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo*, cit., p. 11, A. MORELLI, *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell’autonomia territoriale*, in *Dir. pubbl. eur. Rassegna on-line*, numero speciale 2/2019, pp. 18-28 e A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, cit., pp. 29-46.

³⁹ A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, cit., p. 29 ss.

⁴⁰ In particolare, si confronti il numero speciale della rivista *Diritto pubblico europeo – Rassegna on line*, n. 2/2019, con i contributi di A. Lucarelli, A. Patroni Griffi, G. Tesaurò e M. Villone.

L'ambiguità del regionalismo italiano, avviluppato attorno ad una devoluzione di materie senza la previsione di un meccanismo di assegnazione delle risorse, nell'attesa della terra promessa del federalismo fiscale, ha contribuito allo sviluppo di un modello asimmetrico a diversi livelli di velocità⁴¹ in cui le Regioni cc.dd. *virtuose* e dislocate prevalentemente nell'area settentrionale di riferimento sono cresciute maggiormente rispetto ai pari livello meridionali, pur nei limiti degli effetti negativi generati dalla crisi economica⁴².

Non è un caso che vengono utilizzate due espressioni, regionalismo *differenziato* e regionalismo *asimmetrico* per indicare il meccanismo devolutivo dell'art. 116, comma 3, Cost. ma che rappresentano, in realtà, niente più che un ossimoro⁴³.

Rispetto all'utilizzo dell'aggettivo che segue la parola *regionalismo*, la divergenza tra *asimmetrico* e *differenziato* non è di poco conto: nel primo caso pare ammettersi non soltanto una idea più o meno marcata di differenziazione, ma soprattutto scorgersi elementi di forte diseguaglianza che, emersi da un percorso inaugurato già agli inizi degli anni '90, rischiano di provocare la rottura dell'unità nazionale, se non proprio (e non tanto) attraverso una formale dichiarazione di indipendenza, con una modalità solo apparentemente meno traumatica ed attraverso il progressivo indebolimento dei vincoli unitari⁴⁴.

Diversamente, l'aggettivo *differenziato*, pur riconoscendo le diversità regionali rispetto alle materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), suggerisce l'idea di un sistema regionale *unito nella diversità* dove l'interesse nazionale, pur *arretrando*, non viene sacrificato a dispetto di tentativi che possano contrastare non soltanto con l'art. 116, comma 3, Cost., ma con i principi di unità ed invisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), della valorizzazione del principio autonomista (artt. 5 e 114 Cost.), del coordinamento della finanza pubblica (art. 119 Cost.) e del principio di sussidiarietà (art. 118, comma 1).

Non è un caso che nella lettura del combinato disposto degli artt. 116 e 118, comma 1, Cost., la *differenziazione* (e non l'*asimmetria*) e la *sussidiarietà* ben possono essere considerate equiordinate.

⁴¹ Così E. DE MARCO, *Qualche interrogativo su un «regionalismo a più velocità»*, in *Quad. cost.*, 2003, p. 353 ss.

⁴² Sul punto, non a caso, gli ultimi dati ISTAT hanno evidenziato una diminuzione di PIL maggiormente marcata nel Mezzogiorno (-0,5%), rispetto alla sostanziale stabilità del Nord e ad una crescita dello 0,3% delle Regioni del Nord Est (+0,3%). I dati si riferiscono al periodo stimato 2011-2017, ossia tra i massimi effetti negativi della crisi economica e i primi segnali di ripresa.

⁴³ Non a caso, A D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 280, in merito al contenuto dell'art. 116, comma 3 Cost., parla di "carattere controverso" della disposizione.

⁴⁴ Così ammonisce C. IANNELLO, *Asimmetria regionale e rottura dell'unità nazionale*, in R.L. Blanco Valdés e L. Ferraro (a cura di), *Europa, federalismo, diversità, asimmetrie*, cit., p. 109. L'Autore, citando anche L. PALADIN, *Saggi di storia costituzionale*, Bologna, 2008, ricorda, in particolare, come "l'esperienza dimostra che i principi e i valori fondamentali possono venire messi in discussione gradualmente, in forme striscianti. Con queste proposte di attuazione del regionalismo differenziato siamo, dunque, all'ultima fase di un lungo processo, iniziato negli anni '90 dello scorso secolo con la contestazione dell'unità da parte di una forza politica secessionista, proseguito con un ingannevole dibattito sul federalismo e con l'approvazione della novella del Titolo V, che ha rotto il sapiente equilibrio fra Stato e Regioni sancito dai Costituenti nel 1948 e che ora minaccia i vincoli solidaristici su cui si fondano l'unità del Paese e l'azione redistributrice statale".

L'art. 116 Cost. descrive una «autonomia» senza declinazione specifica. Pertanto, potrebbe essere interpretato estensivamente, ritenendolo comprensivo di potestà normativa e funzionale, ovvero restrittivamente, riconoscendo alle Regioni richiedenti la specializzazione esclusivamente attraverso una devoluzione di funzioni.

Il generico riferimento ad «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» in via subordinata rispetto ad alcune (e non tutte) materie di cui all'art. 117 Cost. potrebbe suggerire l'idea che il legislatore abbia inteso riconoscere una devoluzione di funzioni maggiormente incisiva rispetto a quanto è avvenuto con le leggi Bassanini, quando si è tentato di intraprendere un processo di federalismo amministrativo mal congegnato, riallocando le funzioni amministrative attraverso i territori ed a partire solo dall'art. 118 Cost.

Pertanto, il disegno attuativo di nuove forme di regionalismo non potrebbe che muoversi dalla considerazione per la quale, pur partendo (anzi, soprattutto partendo) dai diversi livelli di sviluppo, il legislatore dovrà trovare il modo non soltanto di individuare quali funzioni siano così caratterizzanti un territorio regionale tanto da rientrare nel perimetro dell'art. 116, comma 3, Cost., ma anche individuare quegli strumenti in grado di riequilibrare eventuali diseguaglianze *istituzionali* che si riflettono inevitabilmente sull'attuazione e sulla tutela dei diritti fondamentali dei cittadini⁴⁵, rischiando di provocare una rottura dell'unità nazionale.

Rischio concreto, almeno fino a quando non si intenderà ricostruire il Senato in senso realmente federale con caratteristiche “federative”⁴⁶, tanto in sede di composizione dei membri, quanto e ancor di più nella determinazione di funzioni e, perché no, di competenze normative.

C'è già stato chi ha sottolineato come “la Repubblica continui ad essere un'istituzione complessiva orientata a tutelare interessi comuni prevalentemente condivisi all'interno della comunità nazionale”⁴⁷ nella quale i “valori nazionali”⁴⁸ disseminati nel testo costituzionale suggeriscono di considerare lo Stato come fattore unificante delle diversità, “come un tutto”⁴⁹ a cui spetta la tutela degli interessi unitari.

⁴⁵ Per un approfondimento sul tema, si consiglia L. CHIEFFI, *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, CEDAM, 1999. Da ultimo, A. Lucarelli e A. Patroni Griffi (a cura di), *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*, in *Dir. pubbl. eur.*, n. speciale 2/2019.

⁴⁶ F. CLEMENTI, *Non un Senato 'federale', ma una Senato 'federatore'*, in *federalismi.it*, 16 aprile 2014.

⁴⁷ C. IANNELLO, *Asimmetria regionale e rottura dell'unità nazionale*, cit., pp. 438-439.

⁴⁸ L. PALADIN, *Valori nazionali e principio di unità della Repubblica nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, Padova, CEDAM, 1995, p. 367 ss.

⁴⁹ *Id.*, p. 376

Tra le posizioni di avversione⁵⁰, di intransigenza⁵¹ e mediane⁵², è necessario ricercare i paletti costituzionali in grado di tracciare la strada verso un “regionalismo ponderato”⁵³, “equilibrato e solidale”⁵⁴ in cui la crescita economica non sia appannaggio di pochi, ma attivi uno sviluppo armonioso e circolare di tutte le Regioni, ordinarie, speciali e *specializzate* (o *specializzabili*)⁵⁵.

Rispetto ai tentativi precedenti che si sono risolti in un nulla di fatto⁵⁶, il terreno per l’attuazione di un *regionalismo asimmetrico* appare recentemente più fertile in particolare per l’attuale supremazia politica del partito che più di ogni altri porta avanti un progetto federalista inaugurato con la riforma del Titolo V (ancorché varato da una forza politica avversa) e proseguito con la legge n. 42/2009.

Una spinta federalista (o, in ogni caso, evidentemente devolutiva) sorretta dalla volontà di riservare maggiori risorse alle Regioni dimostratesi in passato più virtuose nella gestione di servizi fondamentali per i cittadini come la sanità e l’istruzione.

⁵⁰ C. IANNELLO, *Asimmetria regionale e rottura dell’unità nazionale*, cit.; G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, Laterza, 2019; *Id.*, *La secessione di cui nessuno parla*, in *rivistaimulino.it*, 3 settembre 2018; M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019.

⁵¹ M. CAMMELLI, *Risultati incerti e rischi sicuri dell’autonomia regionale. Il regionalismo differenziato*, in *rivistaimulino.it*, 20 luglio 2018.

⁵² A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, cit., ma anche B. CARAVITA DI TORITTO, *Un doppio binario per l’approvazione del regionalismo differenziato?*, in *federalismi.it*, 22 giugno 2019.

⁵³ R. TONIATTI *L’autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, n. 4/2017.

⁵⁴ B. CARAVITA DI TORITTO, *Per un federalismo equilibrato e solidale*, in *Rass. Parl.*, 2003, p. 275 ss.

⁵⁵ Sul punto, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, in *federalismi.it*, 20 marzo 2019, ha offerto una ulteriore classificazione richiamando ampia dottrina recente e meno recente, tra cui, «clausola di asimmetria» (S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 140 ss. e *Id.*, *Appunti a margine dell’articolo 11, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4/2007, p. 664), di «clausola di differenziazione» (A.M. POGGI, *Esiste nel titolo V un «principio di differenziazione» oltre la «clausola di differenziazione» del 116 comma 3?*, in A. Mstromarino e J.M. Castellà Andreu (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 27 ss.), di «regionalismo differenziato» (L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, Giuffrè, 2000, F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. Groppi e M. Olivetti, (a cura di), *La repubblica delle autonomie*, II ed., Giappichelli, Torino, 2003, p. 55 ss.; D. Dominici, G. Falzea e G. Moschella (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Milano, Giuffrè, 2004, F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, p. 691-692, S. AGOSTA, *L’infanzia «difficile» (...ed un’incerta adolescenza) del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in E. Bettinelli e F. Rigano, (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 314); ragionavano invece di «clausola di differenziazione», di «semispecialità» regionale A. CARIOLA e L. LEOTTA, *Art. 116*, in R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, UTET, Torino, 2006, p. 2193, di «specialità diffusa» G. DEMURO, *Regioni ordinarie e regioni speciali*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 47; F. SALVIA, *Autonomie speciali e altre forme di autonomia differenziata*, in *Diritto e Società*, 2002, p. 460, di «speciale specialità di singole regioni ordinarie» G. FALCON, *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 11, di «accesso delle Regioni ordinarie all’autonomia speciale» A. D’ATENA, *Diritto regionale*, II ed., Torino, Giappichelli, 2013, p. 280, di «specializzazione dell’autonomia regionale» A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell’autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2008, p. 21 ss., di «regionalismo a più velocità» E. DE MARCO, *Qualche interrogativo su un «regionalismo a più velocità»*, cit. p. 353 ss.

⁵⁶ Ricordiamo le vicende della Toscana nel 2007, seguite a ruota da Piemonte e Liguria.

Ciò avrebbe comportato concretamente il rischio di realizzare un regionalismo asimmetrico a diverse velocità che avrebbe aumentato la forbice tra Regioni più sviluppate e Regioni meno sviluppate.

Non a caso, l'“Appunto per il Presidente del Consiglio dei Ministri” reso dal Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in merito agli schemi di intesa presentati dalle tre Regioni capofila (Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto) ha evidenziato diverse criticità: la richiesta integrale di tutti gli ambiti di competenza *trasferibili* “in ragione dell’ampiezza e identità di materie nelle quali verrebbero a conferire ulteriori competenze legislative e amministrative alle tre Regioni interessate”⁵⁷, in particolare per quanto riguarda quelle “non devolvibili”⁵⁸; le risorse finanziarie, laddove il meccanismo di attribuzione e distribuzione si basa su un “non divisibile”⁵⁹ criterio della spesa storica almeno fino a quando non saranno determinati i cc.dd. *fabbisogni standard*; la mancata previsione di un termine di durata dell’intesa, stigmatizzabile in quanto renderebbe immutati gli effetti di un regionalismo la cui previsione nemmeno è stata sottoposta ad un’analisi costi/benefici⁶⁰.

Al di là dei divisibili profili critici che attengono esclusivamente al merito, si ritiene sia stata persa ancora una volta l’occasione per affrontare diverse questioni preliminari: la necessità (o meno) di una legge di attuazione prevista dall’art. 116, comma 3, Cost., le modalità delle intese, in particolare la relativa emendabilità, l’ambito di applicazione e, ultimo ma non per ultimo, la mancanza nell’ordinamento italiano di una *seconda Camera*, ovvero sia di una *Camera rappresentativa regionale* in grado di ricomporre eventuali conflitti tra Stato e Regioni tanto nella definizione del perimetro della materia *trasferita*, quanto e ancor di più nella gestione e nell’esercizio della (o delle) potestà assegnata(e) sulla base dell’art. 116, comma 3, Cost., anche in funzione dell’esercizio, nella eventualità, dell’art. 120, comma 5, Cost.⁶¹.

4. Il metodo. Quale idea di regionalismo?

Nell’assenza di un metodo procedurale condiviso, il percorso inaugurato è pervaso da una forte emotività che ha generato uno scontro particolarmente acceso tra i sostenitori e i detrattori del *regionalismo asimmetrico*⁶².

⁵⁷ Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Appunti per il Presidente del Consiglio dei Ministri*, Roma, 19 giugno 2019, p. 7.

⁵⁸ Ivi, p. 8. Diverse volte si fa riferimento nel parere, tra le altre materie, alle grandi reti di trasporto e delle comunicazioni, nonché alla distribuzione dell’energia.

⁵⁹ Ivi, p. 9.

⁶⁰ In particolare, pag. 10 del parere, il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi sottolinea come i canoni della buona qualità della legislazione suggerirebbero l’individuazione di un termine, ovvero di una sorta di *evaluation clause*, così da sottoporre a *test* periodici l’attuazione delle previsioni contenute nelle intese.

⁶¹ In questo senso, anche R.L. BLANCO VALDÉS E L. FERRARO, *Estados compuestos: algunas reflexiones sobre su naturaleza, diversidad interna y dinámica de funcionamiento*, in *Id.*, (a cura di), *Europa, federalismo, diversità, asimmetrie*, cit.

⁶² Il riferimento allo scontro non è soltanto riferito a posizioni dottrinali contrastanti, ma proprio alla contrapposizione tra dottrina e politica e all’interno – come di consuetudine – della dottrina stessa. In particolare, diverse sono state le iniziative, tra cui documento elaborato da 30 costituzionalisti sui rischi derivanti dalle modalità di attuazione del regionalismo differenziato, in particolare sul “rischio della marginalizzazione del Parlamento”. O ancora, l’iniziativa promossa dall’Istituto Italiano per gli Studi Filosofici di Napoli, *Non voltatevi dall’altra parte. Contro la secessione dei ricchi*. Per concludere, l’appello sottoscritto e distribuito dai Direttori dei dipartimenti e i Presidi

In sostanza, pur partendo dalla considerazione condivisibile che *regionalismo è differenziazione* (ma non *asimmetria*) diverse opinioni suggeriscono modifiche più o meno incisive degli schemi di intesa⁶³.

L'idea della differenziazione era ben presente già agli albori dell'esperienza costituzionale italiana, quando fu prevista l'adozione dei cinque statuti regionali speciali che, da un lato, rappresentano la base del genere *Regione-autonomia speciale*, ma allo stesso tempo, individuano nell'ambito di questa categoria diverse *species* poiché in cui ogni statuto è diverso dai suoi omologhi in virtù di ulteriori esigenze di differenziazione.

Esiste una condizione che sta alla base del regionalismo italiano fin dal principio e tanto si ricava da diverse formule costituzionali: un regionalismo a *gemoetria variabile*.

Da questo punto di vista, l'intervento del legislatore costituzionale del 2001 che ha introdotto l'art. 116, comma 3, Cost. è sì una innovazione, ma a conferma della intuizione originaria dei Costituenti: ritagliare, per quanto possibile, spazi di autonomia attorno alle esigenze dei territori.

Siamo davanti ad una prospettiva in base alla quale non soltanto le autonomie speciali si considerano l'una diversa dall'altra, ma anche le autonomie ordinarie appaiono caratterizzate dalla propria quota di autonomia tale da incrementare la quota di regionalismo differenziato in tutti gli ambiti territoriali.

Perché quando, in alcuni casi, esiste una situazione diversa, è pur necessario disciplinare questa specifica situazione attraverso regole diverse.

È evidente che, ad esempio, il Molise possiede delle peculiarità territoriali, morfologiche, culturali, industriali ben diverse dalla Lombardia e dal Piemonte ed è per tali motivi che, al di là delle specificità dei singoli territori, riconoscere una frazione di autonomia a determinate Regioni rispetto agli omologhi istituzionali non pare contrastare con i principi costituzionali che tracciano il perimetro della differenziazione.

Il punto è comprendere la forma migliore per garantire un'attuazione concreta, efficace ed efficiente delle forme di devoluzione.

Il terzo comma dell'art. 116 dovrebbe essere interpretato ed attuato tenendo presente che si presta ad essere la massima sublimazione del principio di sussidiarietà laddove vi siano delle autonomie territoriali regionali in grado di svolgere alcune funzioni in modalità maggiormente efficienti rispetto allo Stato.

Attorno a questa idea di regionalismo che ammette, ancorché entro certi limiti, la *differenziazione*, si sono sviluppate teorie particolarmente intransigenti tanto nella forma quanto nella sostanza.

I sostenitori del regionalismo *asimmetrico* sono per lo più schierati sul versante politico, tra i quali si annoverano senza dubbio i Presidenti delle Regioni capofila che stanno giocando

delle Scuole dell'Università di Napoli "Federico II", *Contro questo regionalismo differenziato per un sistema universitario equo ed efficiente*.

⁶³ Su cui, si rinvia a F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *federalismi.it*, n. 6/2019.

in modo particolarmente energico la partita, insistendo su un “percorso di virtuosità”⁶⁴ in cui le autonomie si impegnano a responsabilizzarsi, divenendo maggiormente efficienti nella tutela e nella garanzia dei diritti fondamentali della persona.

Obiettivi nobili e anche condivisibili, ma non certamente da chi, dall’altro versante, ha sostenuto essere davanti ad un modello che ridefinisce sostanzialmente la forma di stato regionale composto⁶⁵ attraverso una insidiosa modifica tacita della Costituzione⁶⁶ a mezzo di tipologie procedurali distanti dal reale significato dell’art. 116, comma 3, Cost. e supportate una mera “pulsione egoistica che rende ciechi alle conseguenze derivanti dal non certo auspicabile compimento di un simile progetto: la disarticolazione del welfare italiano, come sistema nazionale universalistico; la compressione del modello economico, per la severa restrizione del mercato interno prodotta dal deterioramento delle condizioni del Mezzogiorno”⁶⁷.

Secondo alcuni è allo studio un progetto che è già al di fuori dei principi costituzionali⁶⁸ tanto dal punto di vista del procedimento quanto dal punto di vista della sostanza e dei contenuti politici, cristallizzando una divaricazione strutturale e identitaria del Paese già in fase avanzata.

Il regionalismo italiano appare, oggi più che mai, terreno di scontro ed oggetto di strumentalizzazioni spesso più passionali che ragionate.

V’è quindi necessità di tornare ad una razionalità giuridica e di considerarlo con l’occhio attento di chi osserva dal dato costituzionale non senza valutare le ricadute di carattere sociale, economico ed istituzionale che queste scelte possono avere.

Per fare questo occorre comprendere, ancorché per sommi capi e nel merito, quali possano essere le maggiori criticità a partire dai testi concordati.

Su questo aspetto c’è già stato chi, prima ancora del parere del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha provato a mettere in luce diversi aspetti problematici tanto annidati nel “percorso irregolare”⁶⁹ che ha portato agli schemi di intese, quanto il contenuto degli stessi⁷⁰.

Anche in questa sede non si può non tenerne conto, ancorché attraverso passaggi senza presunzione di completezza, ma fondamentali per comprendere se e come i focolai di controversie siano ricomponibili preventivamente in una *camera di compensazione*, ovvero se sia maggiormente opportuno lasciare alla prassi la concretizzazione di ruoli e funzioni affidandosi, in ultima istanza, alla Corte costituzionale per la risoluzione delle controversie.

In pratica, comprendere se riprodurre il meccanismo già collaudato dell’art. 117, commi 2, 3 e 4, ovvero intraprendere una strada diversa.

⁶⁴ Audizione di Zaia presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, 10 aprile 2019.

⁶⁵ A. Lucarelli e A. Patroni Griffi (a cura di), *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*, cit.

⁶⁶ M. VILLONE, *Italia, divise e diseguale*, cit.

⁶⁷ *Contro questo regionalismo differenziato per un sistema universitario equo ed efficiente*, cit., pag. 1.

⁶⁸ A. GIANNOLA e G. STORNAIUOLO, *Un’analisi delle proposte avanzate sul «federalismo differenziato»*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 1-2/2018, p. 5 ss.

⁶⁹ L. VIOLINI, *L’autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 4/2018.

⁷⁰ Su cui, si rinvia a F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato*, cit.

Tre sono le questioni principali che attengono esclusivamente al metodo: il procedimento, l'ambito di applicazione, il ruolo della seconda Camera⁷¹.

4.1. Il procedimento: la legge di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e le intese.

Per quel che concerne la procedura, l'art. 116, comma 3, Cost., pur nella sua formulazione "ermeneutica e laconica"⁷², fissa alcuni elementi strutturali: in primo luogo richiede una legge ordinaria per la sua attuazione; in secondo luogo l'iniziativa è riservata alla Regione interessata previa consultazione degli Enti locali; in terzo luogo l'attribuzione non può contrastare con i principi di cui all'art. 119 Cost.; in quarto luogo l'approvazione a maggioranza assoluta del Parlamento previa intesa tra lo Stato e la Regione interessata.

Mentre il terzo profilo attiene maggiormente alla sostanza piuttosto che alla forma, gli altri si prestano ad una serie di interpretazioni dottrinali su cui non vi è affatto convergenza.

Qualcuno sostiene che la norma di cui all'art. 116, comma 3, Cost. sia autoapplicativa⁷³ ancorché limitatamente a certe materie devolvibili⁷⁴, senza però specificare quali tra quelle richiamate nell'art. 116 Cost. rientrino tra queste ultime.

Un insieme particolarmente complesso da ricavarsi in via interpretativa attraverso una lettura in combinato disposto tra l'art. 116 e l'art. 117 Cost. al fine di individuare quali rientrino nell'alveo del terzo comma dell'art. 116 che appone termini insormontabili almeno nella indicazione delle materie.

Diversamente, infatti, significherebbe demandare alla prassi una *actio finium regundorum* dalla quale potrebbe sfociare tanto un ampliamento quanto una riduzione delle sfere di attribuzioni alle Regioni.

Altri sostengono si tratti di una legge costituzionalmente necessaria⁷⁵ finalizzata a stabilizzare i confini procedurali e i principi generali entro i quali attivare la procedura.

Due tesi antitetiche in mezzo alle quali si colloca l'impostazione di chi sostiene l'opportunità – ma non la necessità – di definire il contenuto di una legge di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.⁷⁶.

Le ultime due impostazioni, maggiormente condivisibili rispetto alla prima – pur convincenti in diversi passaggi –, escludono anche un ulteriore profilo di ambiguità dell'art. 116, comma 3, Cost. riguardante la natura della legge di attuazione.

⁷¹ Ma, in realtà, ve ne sono diverse. In via generale, si rinvia a R. BIN, «Regionalismo differenziato» e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Ist. fed.*, n. 1/2018 p. 9 ss.

⁷² V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, cit., p. 4.

⁷³ O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, n. 14/2017.

⁷⁴ T. Groppi e M. Olivetti, (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2001.

⁷⁵ C. IANNELLO, *Asimmetria regionale e rottura dell'unità nazionale*, cit.

⁷⁶ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit.

Dalla lettura delle schede di intesa, infatti, paiono scorgersi i caratteri di una legge meramente formale, inemendabile, priva di contenuto normativo⁷⁷.

Su questi aspetti le questioni appaiono particolarmente complesse volendo paragonare questa tipologia di procedura con altri procedimenti normativi previsti in Costituzione.

Respingendo l'interpretazione che propende per un parallelismo puro tra l'art. 116, comma 3, Cost. e l'art. 80 Cost. (se non altro perché il Veneto è una Regione e non uno Stato o una Repubblica), tra i sostenitori del regionalismo asimmetrico è diffusa l'idea di una similitudine con l'art. 8, comma 3, Cost., atteso che anche l'ultimo comma dell'art. 116 Cost. espressamente recita «sulla base di intesa».

Accostamento forzato per tre ordini di motivi: in primo luogo, attraverso la legge di approvazione delle intese tra lo Stato e i culti acattolici è prevista la tutela di una minoranza religiosa, la riserva della diversità e la separatezza del culto rispetto ad una maggioranza che non metta mano a quelli che sono i *sancta sanctorum* della confessione; al contrario, l'art. 116 tutela l'interesse nazionale.

In secondo luogo, la legge di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. non recepisce passivamente un'intesa, ma viene approvata «sulla base di un'intesa», per cui l'espressione complessiva della disposizione in esame non può che far propendere verso l'ammissibilità di emendamenti al contenuto dell'intesa stessa.

In terzo luogo, va presa in considerazione anche la tipologia pluralistica dei rapporti tra lo Stato e le Regioni rispetto alla legge di approvazione delle intese: mentre le Regioni si collocano nell'ambito dello Stato-comunità, le minoranze religiose acattoliche si collocano nella dimensione dello Stato-persona nei confronti delle quali il Parlamento è in una posizione subordinata rispetto ai limiti che il costituzionalismo classico impone alla limitazione del potere. Ciò ammetterebbe ancor di più l'emendabilità della legge di attuazione rispetto alla legge di approvazione delle intese⁷⁸.

Non a caso, come rilevato da qualcuno, la duplice natura dell'intesa (politica ed istituzionale) tra lo Stato e la Regione interessata ha suggerito al legislatore costituzionale del 2001 di essere meno stringente possibile proprio al fine di consentire il più ampio confronto tra gli Enti territoriali coinvolti⁷⁹.

In ogni caso, è poi necessaria anche una maggioranza speciale – «assoluta» – parimenti prevista per l'amnistia, l'indulto e la revisione costituzionale.

Parrebbe trattarsi, in questo caso, di una vera e propria fonte atipica maggiormente simile alle leggi sull'amnistia e indulto, al procedimento di ratifica dei trattati internazionali, alla

⁷⁷ Così invece non è, come in maniera condivisibile spiega C. IANNELLO, *La piena sovranità del Parlamento nella determinazione dei contenuti e dei limiti dell'autonomia differenziata*, in *Diritti regionali – Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 20 settembre 2019, p. 23 ss.

⁷⁸ Sul punto, la bozza di legge quadro predisposta dal Ministro Boccia, all'art. 1, comma 3, espressamente prevede una deliberazione del Governo ed una semplice trasmissione al Parlamento che, di fatto, viene tagliato fuori dalla procedura in esame, salvo l'emissione di meri pareri da trasmettere entro 60 giorni a Governo e Regioni per le rispettive valutazioni. Certo, trattasi di una legge di principio che andrà dettagliata, ma dal contenuto pare scorgersi la mancata previsione di vincoli a Governo e Regioni proponenti rispetto all'attività istruttoria del Parlamento (pure prevista, in particolare, in sede di Commissioni).

⁷⁹ Così M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in *federalismi.it*, 2002.

legge di stabilità: poiché si pone come una *legge di approvazione*, la centralità parlamentare viene rafforzata non tanto come mero dato rinvenibile esclusivamente sulla scorta dell'art. 70 Cost., ma in un coacervo di funzioni di indirizzo e di controllo che consentono al Parlamento di monitorare l'attività del Governo, modificando, approvando o respingendo un determinato atto normativo.

Dopotutto, se il Parlamento può decidere di respingere un'intesa, non si comprende perché non possa apportare delle modifiche in senso migliorativo e *contrattarle* con le Regioni interessate.

Se confronto deve esserci, non può non avvenire nell'ottica di una dialettica costruttiva volta ad individuare il vestito e il contenuto più adatto per l'autonomia di *quella* Regione.

Ulteriore questione preliminare, non meno spinosa, è la titolarità della iniziativa legislativa.

Non è chiaro se sussiste una sorta di riserva di iniziativa ai Consigli regionali a seguito della definizione dell'intesa⁸⁰ - anche coattivamente qualora la Regione riconsideri la propria volontà ipotizzando un passo indietro⁸¹ - ovvero una competenza speciale del Governo alla presentazione del disegno di legge.

Al di là delle posizioni dottrinali indicate, le bozze delle intese del 28 febbraio 2018 già prevedevano il parallelismo, o meglio «la conformità» tra la procedura ex art. 8, comma 3, Cost. e l'art. 116, comma 3, Cost., smentendo la prima delle due impostazioni e delegando il Governo alla presentazione del disegno di legge a seguito della “notifica”⁸² degli schemi di intesa.

Le conseguenze rispetto all'adesione all'una ovvero all'altra tesi producono effetti non di poco conto relativamente ad eventuali procedimenti di revisioni o abrogazioni delle intese.

Nel primo caso, ammettendo la riserva di iniziativa alle sole Regioni a seguito di deliberazione dei Consigli regionali, un eventuale procedimento di revisione o inverso sarebbe sostanzialmente bloccato.

Difatti, un atto *contrario* presupporrebbe una iniziativa *contraria* della stessa Regione interessata che ha precedentemente rivendicato la concessione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». In pratica, è indispensabile che la Regione che si è avvalsa della procedura di cui all'art. 116, comma 3, Cost. *restituisca* quanto le è stato concesso, poiché l'atto contrario è quello che presuppone un processo inverso rispetto al pari che lo ha generato.

Circostanza che non tiene conto di quanto già autorevole dottrina aveva in passato ammonito⁸³: il monocolore tra Stato e Regione che si regge su un apporto decisivo di un partito che sia il principale artefice dell'iniziativa regionale, come oggi si è realizzato salvo per l'Emilia-Romagna prima della caduta del Governo Lega – Movimento 5 Stelle.

⁸⁰ A. ANZON DEMMIG, *Quale regionalismo differenziato?*, in *Ist. fed.*, n. 1/2008.

⁸¹ Così 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 *Diritti regionali*, 21 aprile 2018.

⁸² V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, pp. 6-7, secondo il quale la sentenza n. 118/2015 avrebbe evidenziato che “qualunque sia lo strumento con il quale le Regioni formano la propria volontà di aderire alla clausola di cui all'art. 116, comma 3, ciò che conta ai fini dell'attivazione del procedimento è l'atto formale di iniziativa, essendo del tutto irrilevante la modalità con la quale la Regione è addivenuta a tale determinazione”.

⁸³ A. PATRONI GRIFFI, *Federalismo, Mezzogiorno e sviluppo solidale*, in *forumcostizionale.it*, 2010.

Pertanto, appare inverosimile una inversione di marcia soprattutto in quelle Regioni in cui la maggioranza politica è assestata da anni su posizioni federaliste radicate ed insinuatesi ormai anche tra gli ambienti delle opposizioni.

Ancora e sul piano prettamente tecnico, appare particolarmente arduo giustificare un'asimmetria strutturale tra l'approvazione dell'intesa a maggioranza semplice da parte dei Consigli regionali rispetto all'obbligo costituzionale della maggioranza speciale in sede parlamentare.

In tal caso si rischia di delegare a poche forze politiche le scelte preliminari ma tendenzialmente definitive in merito a profili particolarmente delicati come la distribuzione delle risorse e la devoluzione di materie che attengono, in particolar modo, ai diritti fondamentali dei cittadini che resterebbero imm modificati ed imm modificabili nel tempo se si accoglie la tesi della inemendabilità dell'intesa stessa.

Se è vero (come è vero) che qualsiasi modello di regionalismo deve muoversi nel perimetro di contrappesi ben definiti dalla Costituzione come solidarietà (art. 2 Cost.), eguaglianza (art. 3 Cost.), unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), partecipazione dell'Italia all'Unione Europea (art. 11 Cost.), principio di equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico (art. 81 Cost.), perequazione (art. 119, comma 4, Cost.), interesse giuridico ed economico unitario, nonché tutela dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 120 Cost.), si rischierebbe di delegare un potere normativo troppo pervasivo alle Regioni su aspetti che attengono gioco forza alla competenza dello Stato centrale⁸⁴.

Nella Costituzione la solidarietà è concepita in funzione dell'eguaglianza e della riduzione delle diseguaglianze; tanto costituisce la cornice entro la quale lo Stato e le Regioni devono muoversi.

In ogni caso, ammessa al contrario la modifica degli schemi, non soltanto appare in astratto particolarmente complessa una radicale revisione in sede parlamentare del contenuto delle intese, ma una eventuale modifica delle stesse è resa più complessa dal meccanismo previsto dall'art. 116, comma 3, Cost. nella previsione della necessaria maggioranza assoluta.

Ambigua la formula dell'art. 116, comma 3, Cost. nelle parti in cui non è specificato chi debba essere l'organo di livello statale coinvolto nella trattativa con la Regione e quali Enti territoriali debbano essere coinvolti.

Sul primo profilo, la prassi ha dimostrato che il titolare del potere di contrattazione è l'Esecutivo, confermandosi ancora una volta quale perno della forma di governo italiana.

Nell'ottica di una maggiore condivisione e di un più ampio confronto tra gli organi costituzionali dello Stato, sembra preferirsi questa impostazione metodologica di costruzione del consenso. Diversamente, infatti, riservando ai Consigli regionali e al Parlamento l'onere dell'in-

⁸⁴ In via generale e dello stesso avviso anche M. CARLI, *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, in *federalismi.it*, 27 novembre 2019, pp. 7-8: "è vero che la legge che approva l'intesa è legittimata a dire cose diverse da quelle scritte in Costituzione, ma tale previsione non è senza limiti: e non ci sembra possibile prevedere un nuovo tipo di potestà legislativa che si aggiungerebbe a quella concorrente e residuale".

dividuazione del contenuto delle intese, si aprirebbe la strada ad un automatismo costituzionale in cui alla presentazione dell'intesa ad una delle due Camere seguirebbe, giocoforza, l'approvazione della stessa⁸⁵.

Non solo, si priverebbero gli esecutivi di una caratteristica propria: la funzione di determinare l'indirizzo politico poiché la scelta di quante e quali materie rivendicare allo Stato attiene, a sommosso avviso di chi scrive, agli esecutivi e non certo agli organi legislativi chiamati a discutere principalmente il merito dell'indirizzo politico determinato preventivamente dal Governo⁸⁶.

Quanto al secondo profilo, l'approdo verso la creazione di un sistema delle decisioni condivise tra Regioni ed autonomie locali ha uno snodo fondamentale nella costituzionalizzazione del Consiglio delle autonomie locali realizzata con l'art. 7 della legge cost. n. 3/2001 di riforma del Titolo V che, aggiungendo il quarto comma all'art. 123 Cost., ha riconosciuto il CAL quale organo costituzionalmente necessario⁸⁷ in un quadro di progressiva evoluzione dell'ordinamento italiano verso forme di uno Stato composto o autonomico⁸⁸.

Proprio in questa prospettiva, le autonomie locali andrebbero ricollocate al centro dei rapporti istituzionali, attraverso l'instaurazione diretta di rapporti centro-periferia⁸⁹ con un ruolo da protagonista nel processo di devoluzione delle materie, in particolare di quelle che toccano in maniera tangibile gli interessi delle periferie regionali⁹⁰.

Rispetto al momento del coinvolgimento, appare maggiormente coerente con l'idea di un confronto dinamico e continuo degli attori del processo devolutivo il *favor* verso una consultazione degli Enti locali durante la predisposizione delle intese in un momento *mediano*⁹¹, "né ritardato a quando i giochi sono stati già fatti"⁹², né prima del raggiungimento dell'accordo.

⁸⁵ Così anche O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Convegno Astrid – Cranec Autonomi regionali: specialità e differenziazioni*, 2017.

⁸⁶ Così anche M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., pp. 8-11.

⁸⁷ Così D. GIROTTI, *Consiglio delle autonomie locali*, in *Studium iuris*, n. 12/2008

⁸⁸ Per approfondimenti, si rinvia a A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, Torino, Giappichelli, 2000.

⁸⁹ In questo senso M. COSULICH, *Il Consiglio delle autonomie locali come strumento di raccordo tra Regione ed Enti locali: un possibile modello?*, in R. Balduzzi (a cura di), *Annuario DRASD 2010*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 124 ss, ma anche E. D'ORLANDO, *Il Consiglio delle autonomie locali nel modello italiano di decentramento*, in *Il diritto della Regione*, 2009, p. 120 ss.

⁹⁰ Basi pensare alle materie come l'alimentazione, la protezione civile, il governo del territorio, valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale che coinvolgono interessi particolari che hanno sede nei territori periferici delle Regioni. Nello stesso senso anche M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., p. 20, anche specifica subito dopo che sarebbe preferibile un coinvolgimento anche individuale delle autonomie territoriali attraverso una canalizzazione della consultazione degli enti locali esclusivamente attraverso il Consiglio delle autonomie locali in quanto appare "riduttiva rispetto a quanto richiede l'art. 116, 3° co. Certo, tale organo può essere consultato, ma la sua consultazione non soddisfa il requisito richiesto dall'art. 116, 3° co., che in effetti non rinvia all'art. 123, 4° co., pur introdotto dalla medesima riforma del titolo V".

⁹¹ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, Cost.*, cit., p. 171.

⁹² M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, Giappichelli, 2018, p.

Ancora sul versante procedurale si prevede l'istituzione delle Commissioni paritetiche sulla falsa riga delle autonomie speciali alle quali si devolve integralmente il compito di determinare il contenuto dei DPCM attuativi dell'intesa stessa non perseguibile nel procedimento di cui all' art. 116, comma 3, Cost., in quanto la specialità delle materie devolvibili è ben altra cosa rispetto alla specialità generale complessiva delle Regioni, appunto, speciali.

4.2. L'ambito di applicazione. Alcune riflessioni.

L'ambito di applicazione, quindi il merito, al quale non può che farsi un breve riferimento per comprendere il reale impatto che il processo in atto può avere nel rapporto tra i territori, in particolare nella definizione delle competenze e, ancor di più, nella distribuzione delle risorse, pur non essendo il tema centrale della presente riflessione.

Nel percorso inaugurato si sta andando in contro ad un *paradosso della specializzazione*: un effetto emulativo per cui, se la specializzazione riguarda tutti e tutte le materie devolvibili in modo sostanzialmente uniforme, viene meno la ragion d'essere della stessa specializzazione.

In particolare, il rischio è trovarsi innanzi ad una nuova simmetria con uno spostamento delle competenze integralmente sui territori in assenza di valutazioni ponderate ed a prescindere dal reale interesse regionale alla devoluzione di una determinata materia, magari non perfettamente coincidente con le politiche pubbliche territoriali, apparendo inverosimile, peraltro, che tutte le materie devolvibili possano essere oggetto di rivendicazioni autonomistiche⁹³.

Senza entrare particolarmente nel merito per non tradire ed allontanarsi dall'impostazione del presente contributo, autorevole dottrina ha già messo in evidenza diverse "incostituzionalità diffuse"⁹⁴, in particolare specificando come gli schemi di intesa siano al di fuori dei principi di cui all'art. 116, comma 3, Cost., in particolare rispetto alla *camicia di forza* dell'art. 119 Cost., considerato il *grande assente* degli accordi preliminari nonostante la procedura debba rispettare, in ogni caso, l'equilibrio dei bilanci e assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti anche dall'ordinamento dell'Unione europea⁹⁵.

Principi storici come la perequazione, la coesione territoriale⁹⁶, la solidarietà sociale paiono essere scomparsi dalla trattativa in corso, dimenticandosi che per rendere raggiungibili

⁹³ Come spiega A. PIRAINO, *Ancora sul regionalismo differenziato*, cit., pp. 9-13.

⁹⁴ A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, cit.

⁹⁵ Tanto è stato sottolineato anche dalla sentenza n. 118/2015 della Corte costituzionale, secondo cui «I 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. Così facendo, i quesiti si pongono in contrasto con principi di sicuro rilievo costituzionale ed entrano nel cuore di una materia in cui lo stesso statuto regionale, in armonia con la Costituzione, non ammette referendum, nemmeno consultivi».

⁹⁶ Secondo A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, cit., "Molta responsabilità è certamente dell'assenza ormai da decenni di serie politiche di coesione territoriale – come invece esige l'unità giuridica di cui all'art. 120, comma 2, della Costituzione – cui si aggiunge quella delle classi dirigenti meridionali, le quali hanno almeno il dovere di non inverare la triste profezia di Fausto Gullo, che sottolineava come le politiche economiche e di riforma contrarie agli interessi del Mezzogiorno fossero condotte proprio con la complicità vergognosa delle classi dirigenti meridionali". Sul punto, cfr. anche M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo*, cit.,

gli obiettivi che si pone l'art. 119 Cost. occorre anche insistere sull'economia di accentramento per alcuni settori: le infrastrutture, in esempio, per le quali non può ritenersi accettabile l'idea che avvicinando la gestione di questo servizio – come di altri – si avrebbe, quasi come se fosse un automatismo, una maggiore efficienza anche nella distribuzione delle risorse.

L'idea di trasferire tutto il *pacchetto* previsto dall'art. 116, comma 3, Cost. rischia di creare profili di diseguaglianza difficilmente gestibili: per quanto concerne la sanità, ad esempio, si pensi alla politica del farmaco (quali sarebbero, i farmaci da inserire nel prontuario?), alle esenzioni (quali i parametri?), alle attività intramurarie dei medici (quali i limiti?), alla tangibile disarticolazione complessiva del sistema sanitario nazionale anche in ragione delle diverse modalità di accesso alla carriera nelle strutture pubbliche.

La competenza concorrente sanitaria diventerebbe esclusiva regionale con il concreto rischio della scomparsa dei livelli essenziali di assistenza che rappresentano uno degli indicatori principali che il Paese si dà come obiettivo di garanzia di un servizio sanitario eguale per tutti.

Anche l'accesso alla professione sanitaria diventerebbe differenziato Regione per Regione alimentando il ricorso, già di per sé molto diffuso, del *turismo sanitario*, spingendo i richiedenti la prestazione verso quelle strutture dotate di particolari caratteristiche scientifiche, tecniche e professionali.

Inverosimile immaginare un sistema di istruzione regionalizzato quando la scuola è stata fondamentale nella costruzione giuridica e morale dell'appartenenza alla Repubblica che si riconosce, a sua volta, nella libertà di insegnamento di cui all'art. 33 Cost., ribadita anche nell'art. 1, comma 2 del Regolamento sull'autonomia scolastica scoloriti nella previsione astratta di reclutamento, inquadramento, contrattazione regionale e, quindi, di sottrazione del rapporto degli insegnanti ad una competenza nazionale.

Questi profili, come altri (ambiente, energia, infrastrutture), difficilmente possono essere trattati su un piano di assoluta ed esclusiva bilateralità, salvo voler immettere in un regime di concorrenza estrema dei modelli sanitari che già sono differenziati ma che rischiano di raggiungere una soglia di incomunicabilità particolarmente critica.

Un dogma smentito dalla gestione locale della sanità che pure è indicata tra le materie devolvibili, con il rischio “di essere finanziata diversamente in base alla ricchezza del territorio di residenza”⁹⁷, così come l'istruzione rischierebbe di regionalizzarsi nei percorsi scolastici e nella scelta del personale docente.

Rimane aperta la questione sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e l'attribuzione delle risorse, laddove la Corte costituzionale ha da sempre riservato a questa materia un'attenzione privilegiata, evidenziando che l'eccessiva riduzione delle risorse per il

in particolare, pp. 8-14 e p. 34, in cui riconosce “la difficoltà di interventi nel Mezzogiorno”, p. 34, anche per i motivi individuati da F. BARCA, *Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Roma, 2006.

⁹⁷ Così, M. DOGLIANI, *Quel pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2019, pp. 1-4, G. TESAURO, *Autonomia regionale differenziata, sistema sanitario nazionale e oltre*, in A. Lucarelli e A. Patroni Griffi, *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*, cit., p. 46, G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi?*, cit., M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, cit.

raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e l'incertezza sulla loro entità non consentono un'efficace utilizzazione delle stesse da parte delle Regioni, in quanto impediscono un ragionevole progetto di impiego e soprattutto pregiudicano l'esercizio delle funzioni assegnate alle Regioni stesse e il buon andamento dei servizi (Corte cost., s.n. 10/2016), rispetto ai quali «il legislatore statale deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di determinate prestazioni, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle» (Corte cost., ss. nn. 192/2017 e 231/2017).

Infine, il tema del parametro sul quale calibrare la distribuzione delle risorse: costi standard o fabbisogni standard?

Nell'uno o nell'altro caso, diversamente da quanto è stato affermato⁹⁸ e come è stato recentemente indicato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Affari Regionali, la spesa statale regionalizzata è mediamente superiore al Nord (in particolare proprio nei riguardi delle *Regioni capofila*) rispetto al Sud nei comparti di istruzione scolastica, istruzione universitaria e diritti sociali.

Ciò significa, in teoria, che le Regioni settentrionali avranno comunque un maggior apporto di risorse nelle materie devolvibili, sì da rendere ancora più concreto il rischio di divaricazione della garanzia dei diritti fondamentali attraverso una differenziazione non già tra Regioni virtuose e Regioni meno virtuose, ma tra Regioni più ricche e Regioni meno ricche sul dato di partenza e non sui risultati raggiunti che, peraltro, nemmeno potrebbero essere misurabili attesa la mancata previsione di una sorta di *verifica di impatto del regionalismo* elaborata su parametri di virtuosità (nonostante nelle intese originarie fosse stata prevista allo scadere dei 10 anni).

Questioni di sostanza e non di merito, come si è detto, destinate però a prendere forma non all'interno del Parlamento, ma attraverso meri strumenti contrattuali al di fuori del tradizionale circuito normativo-istituzionale.

Se queste sono le premesse, nonostante ci si trovi davanti a *pagine bianche*, non v'è dubbio che l'odierno progetto di regionalismo differenziato non potrà che amplificare il contenzioso tra Stato e Regioni⁹⁹ rispetto a quanto lo sia già nella misura in cui non si ridefiniranno – e lo si ribadisce – il ruolo e le funzioni di una Camera di rappresentanza territoriale che non può essere in alcun modo surrogata da un processo di mutazione genetica delle Commissioni paritetiche travasate in un sistema futuro di *Regioni specializzate*.

4.3. Quale ruolo per la seconda Camera?

Rinnovare il *peccato originale* della riforma del Titolo V in qualunque progetto di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. significa rischiare di alimentare il contenzioso tra lo Stato e le Regioni su un piano diverso, ma con gli stessi effetti dirompenti su chi sarà chiamato a verificare il corretto riconoscimento di alcune di quelle materie già oggetto di conflitto di attribuzione e l'equa distribuzione delle risorse necessarie per attuarle.

⁹⁸ Ci si riferisce all'audizione del Presidente della Regione Veneto in Commissione affari regionali.

⁹⁹ Così, anche A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 150.

Non appare troppo inverosimile la riproposizione di quanto già conosciuto a partire dal 2001, quando la Corte costituzionale ha assunto un ruolo principale “non chiesto e non gradito”¹⁰⁰ nel contenzioso tra lo Stato e le Regioni rispetto all’attuazione dell’art. 117 Cost.

In particolare, l’attribuzione delle risorse potrebbe generare controversie tra le Regioni comunque in grado di promuovere conflitti di attribuzione davanti alla Corte costituzionale tutte le volte che ritengano concreta la lesione dell’art. 119 Cost. attraverso una valutazione politica delle scelte compiute a monte dal Governo centrale e dagli esecutivi delle Regioni interessate.

La mancanza di una sede di raccordo costituzionalmente riconosciuta per tutte quelle decisioni che incideranno sul terreno sdruciolevole delle politiche pubbliche, tanto dello Stato quanto della Regione, rischia di portare la Corte costituzionale ad esprimersi su profili politici e da sempre riservati alla politica.

Questo il motivo principale per cui si ritiene necessario, come rilevato in apertura, l’individuazione di una sede di confronto e di raccordo stabile in cui comporre un conflitto di natura prettamente politica prima ancora che sfoci in un vero e proprio contenzioso giurisdizionale.

Nonostante fin dal principio non siano mai mancate suggestioni favorevoli ad un sistema monocamerale o comunque rivolte ad un bicameralismo fortemente differenziato quanto a formazione e funzioni, con un Senato rappresentante degli interessi e dei territori, si è sempre evitato di imboccare queste strade per motivi *non tecnici e razionali* ma “squisitamente politici”¹⁰¹.

Prevalse, infatti, il clima politico della nascente guerra fredda e dei timori reciproci che contrapponevano i vertici della Democrazia Cristiana e del Partito Comunista Italiano che assunsero le rispettive posizioni *per eccesso di paura dell’altro*, come ammise lo stesso Dossetti.

I costanti tentativi di separare le competenze legislative impostando la forma del regionalismo sulle *etichette* senza immaginare una preventiva sovrastruttura in grado di reggere una qualsiasi forma di devoluzione (normativa, amministrativa, fiscale) nascondeva la sofferenza dell’ordinamento italiano nei confronti di una vera Camera di rappresentanza degli Enti territoriali in cui comporre i conflitti tra Stato e Regioni complessivamente e non bilateralmente, come è avvenuto fino ad oggi a seguito della riscrittura dell’art. 117 Cost. da parte della Corte costituzionale quando lo scontro era divenuto ormai insanabile.

In realtà, già prima della riforma del Titolo V autorevole dottrina aveva messo in evidenza questo profilo anche su sollecitazione di alcuni Presidenti regionali¹⁰², nel momento in cui si andava prefigurando nelle intenzioni un modello di revisione costituzionale di tipo tedesco sul modello del *Bundesrat*.

In Germania la Camera alta è composta dai membri nominati dai *Länder* ripartiti in proporzione al numero degli abitanti dei singoli territori con un limite minimo (3) e massimo (6) per evitare sottorappresentazioni o sovrarappresentazioni.

¹⁰⁰ Lo ricorda A. MORELLI, *Le autonomie della Repubblica*, cit., richiamando la conferenza stampa dell’allora Presidente emerito della Corte costituzionale, G. Zagrebelsky, p. 4

¹⁰¹ M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo*, cit., p. 8.

¹⁰² R. BIN, M. CAMMELLI, M. DI PIETRO, G. FALCON E L. MARIUCCI, *Il federalismo preso sul serio. Una proposta di riforma per l’Italia*, Bologna, Il Mulino, 1996.

Rispetto alla propria “genesi paragovernativa”¹⁰³ ed anche alle caratteristiche strutturali e funzionali¹⁰⁴, la legge di riforma costituzionale tedesca del 2006 ha introdotto un ventaglio di strumenti in favore del *Bundesrat* laddove le procedure normative riguardino la sfera di competenza dei *Länder*, introducendo un meccanismo particolarmente complesso – il c.d. *principio di differenziazione* – che consente alle autonomie territoriali di esercitare le competenze assegnate in modo *differenziato*¹⁰⁵ attraverso un parametro non più aleatorio come l’incidenza sulle attività amministrative regionali, quanto l’incidenza sulla finanza regionale e, quindi, sull’attribuzione delle risorse ai *Länder*.

In particolare, il *Bundesrat* detiene una serie di funzioni *collaborative* rispetto all’attività dell’esecutivo federale: la partecipazione alle riunioni del *Bundestag*, il potere di nomina di alti funzionari e la possibilità di emanare pareri sui disegni di legge di iniziativa governativa, ponendosi come una sorta di *contrappeso* rispetto al Governo e alla Camera politica.

Allo stesso tempo, si pone come sede di raccordo tra Stato centrale e *Länder*, se non altro proprio per le modalità di designazione dei propri componenti provenienti dai Governi territoriali. Tale meccanismo garantisce, almeno in teoria, un rapporto trilaterale, indiretto ma funzionale tra cittadini – Governi locali – Parlamento grazie alla responsabilità politica che i Governi territoriali hanno nei riguardi dei rispettivi Parlamenti che li nominano.

Tuttavia, un elemento di distorsione del sistema istituzionale tedesco fu rilevato sin dal principio: l’exasperazione di un ruolo fortemente politico del *Bundesrat* che, da luogo di raccordo con i territori, si è via via trasformato in una camera di opposizione nei periodi di “cohabitation a l’allemande”¹⁰⁶, quasi come se fosse una “opposizione di rango inferiore”¹⁰⁷, ma in grado di bloccare un consistente numero di atti normativi¹⁰⁸.

Per tale motivo, si è scelto di ridimensionare il protagonismo del *Bundesrat* attraverso la riforma del 2006.

La Spagna si caratterizza invece per un modello di bicameralismo imperfetto in cui la Camera territoriale – il Senato – si pone in una posizione di *subalternità strutturale e funzionale*.

¹⁰³ I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, Napoli, Jovene, 2006, p. 352.

¹⁰⁴ Per una ricostruzione storica, si rinvia a C. ANTONUCCI, *Bundesrat e rappresentanza del territorio. La tradizione storica del federalismo tedesco dall'impero alla Costituente del '49*, in *Il politico*, n. 3/1997. B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Milano, Giuffrè, 1989, G. FALCON, *Il modello Bundesrat e le riforme istituzionali italiane*, in *Le Regioni*, 1997, F. PALERMO, *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto*, Trento, 1997, H.H. KLEIN, *Il Bundesrat nella Repubblica federale di Germania: la «seconda Camera»*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, n. 3/1984.

¹⁰⁵ Su cui, cfr. F. PALERMO, *Sviluppi del modello federale in Germania alla luce della revisione costituzionale di luglio 2006*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1/2007, p. 98 ss.; *Id.*, *Il Bundesrat in Germania e in Austria tra esigenze di riassetto e maquillage costituzionale*, in S. Bonfiglio (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde camere. Un'analisi comparata*, Padova, CEDAM, 2008, p. 85 ss.

¹⁰⁶ F. PALERMO E J. WOELK, *Il Bundesrat tedesco tra riforma e continuità*, in *Le Regioni*, 1999, p. 1097.

¹⁰⁷ H. MEYER, *Il compromesso tra Federazione e Länder sulla riforma del federalismo tedesco*, in AA.VV., *Atti del convegno tenuto presso l'Istituto di studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini"*, in *issirfa.cnr.it*. Sebbene ci sia chi abbia evidenziato come questo sia un fattore fisiologico e dipende dalla moltiplicazione degli interessi

¹⁰⁸ Per questo concreto rischio, cfr. R. DEHOUSSE, *Il paradosso di Madison*, in *Le Regioni*, 1983.

Strutturale perché i membri vengono scelti attraverso un sistema *duale* in cui 208 Senatori sono eletti a suffragio universale e diretto con metodo proporzionale nelle medesime circoscrizioni previste per il Congresso, mentre il resto attraverso un'elezione di *secondo livello* (anche se, in parte, è prevista la nomina di un componente per ciascuna Comunità Autonoma)¹⁰⁹.

Funzionale, perché la Costituzione spagnola, pur ammettendo momenti di conflittualità, non prevede particolari procedure di raffreddamento se non attraverso una sorta di Commissione mista paritetica su limitate materie, come la ratifica dei Trattati internazionali, l'autorizzazione a stipulare accordi tra Comunità Autonome, la distribuzione del Fondo di Compensazione interterritoriale e la riforma costituzionale.

Ciò ha comportato una capacità particolarmente ridotta e "anomala"¹¹⁰ del Senato a fungere come Camera di rappresentanza territoriale (se non, parzialmente, nella struttura) risultando *perdente in partenza* nei confronti della Camera bassa e delle Autonomie alle quali sono riconosciuti ampi poteri.

In Francia, il ruolo delle Assemblee è fortemente influenzato dalla forma di governo semipresidenziale e dai poteri particolarmente penetranti di cui è titolare il Presidente della Repubblica, almeno nelle fasi politiche di *dominio*¹¹¹.

Nonostante le diverse riforme a cui è stato sottoposto il Senato francese¹¹², esso dimostra una certa difficoltà a rappresentare in maniera efficace i territori, se non altro per il meccanismo elettorale che privilegia gli elettori rurali, rispetto alla reale densità della popolazione.

Anche per il Senato francese, come per quello spagnolo, sono stati evidenziati profili di criticità funzionale rispetto ai disegni di legge aventi ad oggetto le collettività territoriali.

Nonostante la riforma del 2003 abbia attribuito la priorità dell'esame al Senato, l'Assemblea Nazionale ha facoltà di deliberare nel caso di disaccordo prolungato, ovvero in caso di richiesta del Governo alla stessa Assemblea Nazionale e, quindi, di approvare un progetto di legge emendato dallo stesso Governo, esautorando il Senato della facoltà del c.d. *vote bloqué*¹¹³.

Anche alla luce della sottrazione al Senato tanto della priorità della iniziativa legislativa, quanto della materia finanziaria, salvo per le leggi riguardanti le autonomie territoriali, "ciò non

¹⁰⁹ Sul sistema elettorale spagnolo, cfr., J.M. CASTELLA ANDREU, *The Spanish Senate after 28 years of Constitutionalism experience. Proposado for reform*, in J. LUTHER, P. PASSAGLIA e R. TARCHI (a cura di), *A world of Second Chamber. Handbook for Constitutional studies on Bicameralism*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 859 ss.

¹¹⁰ L. FERRARO, *La cooperazione 'anomala' nello Stato spagnolo composto. Analisi comparata dei rapporti tra autonomie territoriali e Unione Europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010.

¹¹¹ C'è chi infatti ha evidenziato che la forma di governo presidenziale francese si atteggia come un "Giano bifronte", a seconda delle vicende politiche vede il Presidente della Repubblica affine o meno alla maggioranza parlamentare. Così, F. PASTORE, *Decentralizzazione autonomistica e assetto del bicameralismo nella V Repubblica francese*, in *Amministrazione in cammino*, 2007, p. 45.

¹¹² In particolare, si ricordino le leggi organiche nn. 696 e 697 del 2003, varate anche a seguito del monito con cui il Consiglio costituzionale francese ha esortato il legislatore ad una migliore ripartizione dei seggi, con metodo proporzionale e tenendo conto anche della variazione della consistenza della popolazione (n. 431/2000).

¹¹³ Per approfondimenti, si rinvia a M. CALANO SPECCHIA, *Il Senato in Belgio e in Francia*, in S. Bonfiglio (a cura di), *Composizione e funzione delle seconde camere*, cit., p. 54 ss. e A. TARDAN, *Le rôle législatif du Sénat*, in *Pouvoirs*, n. 44/1988, p. 98 ss.

ha determinato la trasformazione del Senato francese in una Camera territoriale [tanto che la] Francia può dunque essere considerata ancora un modello di Stato nazionale accentrato perché le collettività territoriali non hanno margini di autonomia equiparabili a quelli delle Regioni italiane e perché il Senato è una Camera rappresentativa degli interessi e delle collettività territoriali solo sulla carta”¹¹⁴, ponendosi, per lo più come un vero e proprio “antimodello”¹¹⁵.

Rispetto, poi, al ruolo delle seconde Camere, quanto ai modelli utilizzabili, dall’analisi comparata accennata, è possibile richiamare utili spunti di riflessione.

In primo luogo, tutti i processi di decentramento del potere hanno un carattere dinamico e vengono innescati da forze che in un determinato periodo storico spingono verso un maggiore o minore decentramento del potere.

In secondo luogo, come sia fisiologica, all’interno degli stessi ordinamenti decentrati, la presenza di forme differenziate di autonomia giustificate dalle peculiari e differenziate esigenze delle diverse realtà locali. Oltre il Belgio, la Svizzera, la Spagna, persino la Germania, ordinamento federale tradizionalista, ha aperto alla differenziazione a partire dalla riforma del 2006.

In terzo luogo, è possibile apprezzare la dinamicità degli ordinamenti in prospettiva diacronica e come l’unità di un ordinamento non implichi affatto deterministica uniformità della disciplina delle forme di decentramento al proprio interno.

In quarto luogo, come le differenze non si riverberano sempre e comunque in una violazione del principio di eguaglianza nella misura in cui potrebbe darsi che alcune Regioni esprimano dei diversi indirizzi e delle diverse virtuosità tra i territori, fermo restando la corrispondenza tra materia (o materie) devoluta e caratteristica peculiare.

5. Valutazioni critiche del sistema e prospettive future.

I nodi critici emersi a partire dalla riforma costituzionale del 2001 e ancora insoluti non soltanto sono stati forieri di ambiguità teoriche ed applicative, ma hanno generato un modello vetusto che non garantisce adeguate interconnessioni tra centro e periferia, tra territori ed autorità centrali.

All’interno di un modello di regionalismo differenziato dovrebbero individuarsi preliminarmente gli elementi di collaborazione e di competizione virtuosa¹¹⁶.

Il discorso sulle autonomie deve ritrovare una prospettiva globale e non può ripartire esclusivamente dalla differenziazione per Veneto, Emilia-Romagna e Lombardia.

La stessa questione della differenziazione, una volta depurata di richieste poco ragionevoli (come la devoluzione alle Regioni di porti, aeroporti e autostrade che ben pochi benefici apporterebbe alle popolazioni locali), non va archiviata a cuor leggero. Non solo perché la sperimentazione da parte delle Regioni più avanzate può essere di aiuto a tutte le altre, ma

¹¹⁴ F. FERRONI, *Il Senato come Camera di rappresentanza territoriale*, Bologna, 2013, pp. 182-183.

¹¹⁵ F. PASTORE, *Decentralizzazione autonomistica e assetto del bicameralismo nella V Repubblica francese*, in *Amministrazione in cammino*, 2007.

¹¹⁶ Come spiega meglio L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, Giuffrè, 2000.

anche in quanto vi è il rischio che qualcuno scelga la spericolata strada dell'indipendentismo alla maniera catalana e scozzese.

L'autonomia differenziata, fra tante cose, era stata un modo per seppellire sobriamente questo discorso; auspicarne una resurrezione potrebbe essere particolarmente pericoloso in una stagione in cui sovranismi e populismi sono diventati focolai di ribellione¹¹⁷.

Fra i non pochi punti deboli del Governo PD-M5S vi è senza dubbio la questione delle autonomie territoriali per due motivi.

In primo luogo, questo Governo sembra essere pericolosamente scoperto sul "fronte del Nord"¹¹⁸, dato che le forze politiche che lo compongono hanno riscosso i loro consensi soprattutto al Sud e al Centro, mentre la parte più avanzata e produttiva del Paese appare schierata per lo più su posizioni leghiste.

In secondo luogo, molti dossier aperti sul fronte delle autonomie dimostrano che la valorizzazione delle autonomie tentata dalla riforma del titolo V, ormai maggiorenne, è svuotata di tutta la sua carica propulsiva finalizzata, nelle intenzioni, a liberare le energie della Nazione.

Energie che, complice la crisi economica del 2008 che ancora spiega i suoi effetti, sono state invece ingessate in una nuova stagione di centralismo.

Nella scorsa legislatura la questione delle autonomie è stata sul tavolo della politica da un solo punto di vista: la concessione di una autonomia più ampia – e quindi differenziata – a tre Regioni del Nord (Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia) che ne avevano fatto richiesta sulla base di una disposizione costituzionale (l'art. 116, comma 3, Cost.). Si tratta di una questione di grande rilevanza, in quanto permette di rispondere alle domande di autonomia dei territori che sono più pronti a cogliere la sfida dell'autogoverno e delle domande sociali ivi emergenti.

Se conveniamo con quanto sostenuto fin qui e prima ancora di affrontare ogni discorso sulla sostanza del tema, è evidente che occorre un ripensamento piuttosto coraggioso dei rapporti tra Stato e Regioni che non può essere avviato se non guardando al metodo del regionalismo differenziato secondo schemi, modelli e relazioni dinamici attraverso l'individuazione di una struttura che possa adattarsi alle peculiarità dei territori tenendo conto, da un lato, del naturale evolversi del contesto sociale, economico e finanziario, dall'altro della reale capacità di copertura delle funzioni che ciascuna Istituzione riesce a manifestare.

Dopo dieci anni di silenzio andrebbe forse ripreso il tema generale del finanziamento delle funzioni di tutti gli Enti locali, un tempo chiamato "federalismo fiscale" e poi abbandonato a causa della crisi economica.

Le funzioni fondamentali degli Enti territoriali autonomi sono inoltre ferme agli anni '90 e alle riforme Bassanini, mentre è sempre mancata una loro rilettura alla luce della riforma costituzionale del 2001.

¹¹⁷ Sul punto, cfr. I.A. NICOTRA, *La "sfida" secessionista e il valore "unificante" della solidarietà territoriale. L'ultima frontiera della protesta populista*, in *federalismi.it*, 6 settembre 2019.

¹¹⁸ M. OLIVETTI, *Eppur di sagge autonomie è giusto di ragionare ancora*, in *Avvenire*, 4 settembre 2019.

Il ruolo delle Province è rimasto sospeso successivamente alla riforma Delrio, in principio mossa nella prospettiva della abolizione costituzionale di questi Enti con la riforma Renzi-Boschi, poi bocciata dal referendum del 2016.

Come è stato giustamente sostenuto, “il problema, quindi, non dovrebbe essere [preliminarmente, ci si permette di specificare] se, ma *come* gestire il tema della differenziazione, pur nella consapevolezza che non si tratta [come pure abbiamo avuto modo di verificare in questa sede] di un percorso privo di elementi polemici”¹¹⁹.

A sommo avviso, si dovrebbe cercare una terza via fra l’immobilismo meridionalista (che vede qualsiasi incremento dell’autonomia – non solo quella differenziata – come una minaccia di sottrazione di risorse al Sud) e la concentrazione della scommessa autonomistica solo sulla differenziazione di cui all’art. 116, comma 3, Cost.

In sostanza, quali possano essere i margini di frazionabilità dell’interesse nazionale che normalmente viene sempre inteso in termini di accentramento delle competenze legislative degli organi dello Stato, quando le pur comprensibili esigenze unitarie potrebbero essere gestite in modalità differenti che non per forza devono essere quelle dell’accentramento.

È tutto il cantiere delle autonomie che deve ripartire al servizio di una unità della Repubblica non concepita come mero centralismo perché, piaccia o non piaccia, i bisogni e le aspirazioni della popolazione fanno fatica ad essere omogeneizzati e ricondotti ad una rigida unità centralizzante (Stato o Regione che sia) perché “le identità sopite riaffiorano come bisogni prorompenti e diventano irriducibilmente ostili al vecchio paradigma statualista”¹²⁰.

Gli argomenti fin qui sviscerati dovrebbero far riflettere sulla necessità di seguire una strada che metta in moto le forze delle due parti del Paese Nord/Sud in una logica che non è di astratto appello all’unità, ma di sostegno alla cooperazione e alla dimensione nazionale, pur nel rispetto di “una prospettiva di equilibrio tra il pluralismo politico e il pluralismo territoriale”¹²¹, necessarie per partecipare meglio ad una nuova costruzione dell’Europa e per ridare fiato ad una entità politica, sociale ed economica che sia in grado di scendere in campo con autorevolezza tra le sfide in essere sul livello internazionale.

All’atto pratico, significa costruire un modello di regionalismo *al passo con i tempi*, differenziato e a geometria variabile, in cui si inneschi un bilanciamento virtuoso tra competitività e leale collaborazione tra i territori.

La questione del regionalismo italiano va, in definitiva, affrontata innanzitutto sciogliendo i nodi irrisolti dal 1970 ad oggi.

Lo richiede un metodo di azione ragionato, riflessivo, scevro da manie di protagonismo politico e di ricerca spasmodica del consenso.

Il tema di *chi sa fare meglio* va tenuto ben presente nell’orizzonte. Non c’è bisogno di slogan, ma di buona amministrazione e di qualità della legislazione in modo che la specialità possa evolversi in direzioni completamente nuove ed innovative rispetto al quadro del passato, guardando a prospettive future diverse.

¹¹⁹ *Id.*, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, cit., p. 8.

¹²⁰ D.J. ELAZAR, *Exploring federalism*, cit., p. XIII.

¹²¹ L. FERRARO, *Il progetto di riforma del Senato. Un esame dei lavori preparatori e un confronto col Bundesrat austriaco*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2014, p. 668.

Il sistema istituzionale italiano, pur attraverso i diversi tentativi di riforma cui si è dato cenno in apertura, continua a rimanere un'anomalia rispetto alle strutture dei Paesi europei (e non solo), nonostante da tempo e in tutti i progetti di riforma costituzionale, "la questione della seconda Camera [è stata da sempre] forse la più discussa e tormentata della Costituzione"¹²² da parte di dottrina favorevole¹²³ e contraria¹²⁴.

Quanto proposto, in realtà, non è cosa nuova e "alle spalle abbiamo molti errori"¹²⁵ di cui continuiamo a farci carico nonostante in passato ci sia stato anche chi ha tentato di suggerire alcune strade per la realizzazione di un Senato delle autonomie territoriali¹²⁶.

Sebbene esista una varietà di modelli diversificati¹²⁷, il dato comune alle esperienze indicate è che la seconda Camera non è parte integrante del circuito di indirizzo politico: rappresenta (o tenta di farlo) i territori, ma non conferisce la fiducia al Governo.

La realizzazione di una Camera delle autonomie potrebbe diventare un fattore positivo per contribuire allo sviluppo di un regionalismo cooperativo e di porsi non soltanto come organo di composizione del conflitto Stato/Regioni, ma anche fonte legittimante scelte politiche che, oggi, vengono assunte in sede di Conferenza e quindi sottratte ai principi della trasparenza e della responsabilità politica.

Il trasferimento in una sede costituzionalmente riconosciuta consentirebbe ai cittadini di comprendere appieno la modalità di svolgimento della decisione pubblica attraverso il coinvolgimento dei diversi livelli di governo chiamati a cooperare in nome dell'interesse dello Stato attraverso il riconoscimento e la valorizzazione delle diverse esigenze ed aspettative particolaristiche pluriregionali in cui si sviluppa la collaborazione orizzontale.

Un meccanismo in grado di superare i conflitti e di incentivare i meccanismi di governance, di programmazione e di decisione pubblica per quei territori che hanno una propria omogeneità, una propria collocazione geografica, delimitati da confini regionali tradizionali, ma che si riconoscono nei valori costituzionali dello Stato italiano.

Il dato comparato dimostra che nei modelli indicati si è comunque cercato di creare un sistema istituzionale in grado rielaborare delle politiche pubbliche tarate su esigenze unitarie di una comunità che possono perseguirsi anche attraverso modalità diverse.

Certo, si può discutere, come è stato evidenziato, sulla buona riuscita o meno delle intenzioni, ma almeno, rispetto alla realtà italiana, il decentramento si è sempre rilevato come conseguenza necessaria – e non come premessa – delle diversità tra le collettività che compongono l'unità nazionale.

L'autonomia diventa lo strumento necessario per governare le diversità e le Istituzioni dell'autonomia diventano il tramite tra il potere pubblico e la comunità generale.

¹²² M. MANETTI, *Prospettive di riforma del Senato in Italia*, in A. Di Giovine e A. Mastromarino, *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, cit.

¹²³ L. FERRARO, *La cooperazione 'anomala' nello Stato spagnolo composto*, cit.

¹²⁴ I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, cit.

¹²⁵ B. CARAVITA DI TORITTO, *Un doppio binario per il regionalismo differenziato?*, cit., p. 1.

¹²⁶ A. PATRONI GRIFFI, *Per il superamento del bicameralismo paritario e il Senato alle autonomie: lineamenti di una proposta*, in *federalismi.it*, n. 17/2018.

¹²⁷ Per tutti, cfr. da ultimo, T.E. FROSINI, *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, Bologna, Il Mulino, 2019.

Al contrario, quando in Italia si è cercato di costruire un'architettura decentrata, ancorché non federale, c'è sempre stato qualcuno o qualcosa che non ha permesso la realizzazione di questa premessa.

Gli elementi preliminari li ritroviamo già all'interno del nostro ordinamento nella cooperazione paritetica tra Stato e autonomie nella gestione della dinamica autonomistica, valorizzando l'emersione dei modelli di raccordo che, non a caso, troviamo nei momenti di vitale importanza già per l'autonomia delle Regioni a statuto speciale, nelle procedure negoziali di attuazione dello Statuto e nelle relazioni finanziarie.

Sembra, quindi, necessario un ripensamento generale del metodo fin qui adottato per la costruzione di un regionalismo differenziato mediante la creazione di sedi istituzionali e di procedimenti di raccordo e di cooperazione attraverso i quali si consenta il connubio tra l'interesse regionale e l'interesse statale secondo lo spirito dell'unità di una Repubblica che riconosce e valorizza le autonomie.

I limiti di sistema come il dovere di solidarietà, il principio di eguaglianza, il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica, il principio dell'equilibrio dei bilanci, il limite derivabile dalle competenze trasversali, la garanzia dei livelli essenziali, l'art. 119 che altro non è che la declinazione del principio di eguaglianza tra i territori, assieme agli organi di controllo come la Corte costituzionale, sono contrappesi e limiti nel cui ambito deve muoversi una differenziazione in grado di realizzare una più intensa valorizzazione del pluralismo territoriale e, in particolare, la più efficace garanzia dell'effettività dei diritti fondamentali attraverso una "ponderata"¹²⁸ differenziazione delle migliori e sostenibili soluzioni normative ed organizzative, evitando il rischio di una disgregazione dell'unità nazionale.

Il metodo negoziale e la natura pattizia della fonte che ne scaturisce sono gli strumenti naturali della razionalità e andrebbero valutati con estremo favore perché sono fondamentali non soltanto sul piano strettamente giuridico-costituzionale, ma anche sul piano culturale generale perché se davvero si inseriscono nel solco della leale collaborazione possono risultare determinanti in termini di responsabilizzazione complessiva del sistema.

Diversamente, l'autonomia differenziata si percepirebbe (come in realtà è stato) come un mero strumento offerto alle Regioni per andare ciascuna dalla propria parte puntando ad obiettivi meramente economici, invece di configurare l'autonomia come uno schema di esercizio del potere politico all'interno del quale costruire modelli più responsabili e più prossimi alla gestione del potere.

Modelli che non soltanto possono incentivare una emulazione competitiva delle *best practices* anche da parte di altre Regioni, ma che soprattutto siano in grado di consentire allo Stato di fornire contenuti più precisi alle politiche perequative, valutando le gestioni in base ai risultati ottenuti e alle risorse trasferite.

Al contrario, rimanendo nell'anomalia tutta italiana si rischia di far germogliare un qualche cosa di molto lontano da un regionalismo *differenziato*, lontanissimo da un modello di Stato federale, ma pericolosamente vicino ad un sistema di *asimmetria rinforzata* proprio dalla

¹²⁸ R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione del regionalismo italiano*, cit.

mancata previsione di un organo costituzionale con funzioni di rappresentanza territoriale, in grado non solo di bilanciare interessi territoriali contrapposti, ma anche di garantire – ancorché in misura minore a seguito di questa cessione di poteri – l’interesse nazionale, almeno nella parte in cui è funzionale alla garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini che, piaccia o non piaccia, diventano sempre più “finanziariamente condizionati”¹²⁹ dall’attribuzione delle risorse ai territori.

La differenziazione dell’art. 116, comma 3, Cost. ha, in ogni caso, dei binari che si snodano dentro il perimetro del Titolo V e, per quanto ampia possa essere interpretata, deve rimanere dentro il Titolo V: non è un sistema derogatorio rispetto al Titolo V, ma un portato di questo.

Per un regionalismo che sia “preferibilmente”¹³⁰ *differenziato*, ma non *asimmetrico* ed evitare che la devoluzione delle «ulteriori materie» si trasformi prima in un mascherato tentativo di accaparramento di risorse di alcune Regioni¹³¹ a danno di altre e poi (conseguentemente) di tramutarsi in un terreno di scontro che alimenterebbe pericolosamente il contenzioso giurisdizionale e la disgregazione politica, economica e culturale della Repubblica.

La vera sfida è comprendere sul serio quale sia la soglia di differenziazione sostenibile che consenta di assicurare un livello di distribuzione delle competenze e delle risorse in grado di garantire l’eguaglianza tra territori e cittadini¹³².

¹²⁹ L. CALIFANO, *Relazione di sintesi al XXVIII Convegno dell’AIC: in tema di crisi economica e diritti fondamentali*, in *Riv. AIC*, n. 4/2013, p. 4.

¹³⁰ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, cit. p., 3.

¹³¹ Come scrive M. DOGLIANI, *Quel pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 8 febbraio 2019, p. 4, “a chi più ha, più sarà dato”.

¹³² E, magari, porsi come “sostituto del principio di sussidiarietà”. Così M. CARLI, *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, cit.