

Alle soglie dell'autonomia regionale differenziata: i capisaldi dell'unità nazionale

*Claudia Tubertini**

Nel momento in cui chiude questa riflessione si è concluso l'esame in prima lettura, presso l'Aula del Senato, del disegno di legge d'iniziativa governativa sull'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, meglio noto come "ddl quadro" o "ddl Calderoli"¹. L'approvazione di tale legge realizzerà, se non sul piano giuridico, senz'altro su quello politico una delle condizioni fondamentali di avvio del riconoscimento di forme e condizioni particolari di autonomia delle regioni a statuto ordinario, e condurrà probabilmente in tempi rapidi alla ripresa delle trattative, già a suo tempo avviate e poi interrotte anche a causa dell'emergenza pandemica, tra il Governo ed alcune Regioni per la realizzazione di quello che è stato efficacemente definito – specie dagli studiosi di diritto comparato – il «regionalismo asimmetrico all'italiana». È questa, in effetti, la definizione che meglio permette di cogliere il reale punto di rottura rispetto al nostro modello di regionalismo attuale: il riconoscimento formale (e quindi garantito e tutelabile anche dinanzi alla Corte Costituzionale) ad alcune delle Regioni a statuto ordinario di competenze legislative, amministrative e finanziarie di portata e natura differenziata, che si andranno ad aggiungere alle competenze differenziate già formalmente riconosciute alle Regioni a Statuto speciale ed alle due Province Autonome di Trento e Bolzano, ai sensi del medesimo art. 116. Beninteso, non è affatto scontato che la conclusione delle suddette trattative sia altrettanto rapida. La forte preoccupazione che sin dall'avvio

* Professoressa associata di Diritto amministrativo presso l'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna.

¹ Il titolo esatto del disegno di legge è *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione* (n. 615) presentato dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie e comunicato alla Presidenza del Senato il 23 marzo 2023.

del progetto ha caratterizzato tutto il dibattito sull'attuazione dell'art. 116 comma 3, e, in particolare, l'interpretazione dell'inciso «(...) sulla base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata» ha convinto un po' tutti della necessità di una previa cornice legislativa (nonostante la Costituzione non la preveda espressamente, mentre la richiede, si noti bene, per altri elementi di possibile differenziazione tra gli ordinamenti delle Regioni a statuto ordinario, come il sistema elettorale), volta a definire sia i principi generali per l'attribuzione alle Regioni della maggiore autonomia sia le relative modalità procedurali di approvazione delle intese. La medesima preoccupazione ha finito per incidere fortemente sui contenuti di questa legge: basta scorrerne il testo, vieppiù nella sua versione emendata durante l'istruttoria presso la Commissione Affari Costituzionali, per vedere quanti e quali limiti (di contenuto e procedurali) siano stati posti alla differenziazione, la cui realizzazione ultima risulta un vero e proprio percorso ad ostacoli. Traspare, soprattutto, sin dalla indicazione delle finalità dettate dall'art. 1, una forte enfasi sul principio di unità nazionale, vero e proprio caposaldo di omogeneità insito nella nostra Costituzione², e la volontà di consentire la differenziazione solo laddove essa sia solidale, ovvero non violi i principi di coesione economica, sociale e territoriale e sia compatibile con il fondamentale obiettivo della garanzia su tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Quest'ultimo obiettivo risulta, addirittura, non più solo una condizione preliminare al riconoscimento dell'autonomia differenziata, e quindi limite all'eventuale trattamento "di maggior favore" concesso – specie sul piano finanziario – alle Regioni «differenziate» (art. 3), ma addirittura una delle finalità della procedura ex art. 116, comma 3, che dovrebbe, per l'appunto, secondo il nuovo testo del disegno di legge, anche «rimuovere discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio» (art. 1). Non a caso, proprio la mancata osservanza, direttamente imputabile alla Regione, dell'obbligo di garantire i LEP può comportare la cessazione integrale o parziale

² Sulle clausole di omogeneità costituzionale (intese quali limiti, a tutela dell'unità del sistema, all'autonomia costituzionale degli enti sub-statali) presenti nella nostra Costituzione, nel saggio di P. GIOVARRUSCIO, *Il fondamento costituzionale del regionalismo differenziato. Omogeneità e differenziazione*, in *questo Fascicolo*, spec. § 4.

dell'intesa, deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere, così come in ogni caso in cui ricorrano motivate ragioni a tutela della coesione e della solidarietà sociale (art. 7). Sempre l'unità giuridica ed economica, nella particolare declinazione dell'unità di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, è poi richiamata per attribuire al Presidente del Consiglio dei Ministri l'insindacabile potere di limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa (art. 2). Si attenua, così, il peso della riserva dell'iniziativa in capo alla singola regione interessata, ai sensi del tenore letterale dell'art. 116, dando al Governo il compito di impedire che alla cura regionale vengano affidati interessi per loro natura infrazionabili, e di alimentare ingiustificate spinte emulative di altre Regioni³. Ma accanto al Governo, altre istituzioni sono chiamate a contribuire ad assicurare che il percorso di riconoscimento dell'autonomia differenziata si svolga entro i limiti dell'unità e della solidarietà: da un lato, le altre Regioni e le rappresentanze nazionali degli enti locali (sia pur nella sola forma della consultazione in sede di Conferenza Unificata, prevista solo sullo schema di intesa preliminare), dall'altro, e soprattutto, il Parlamento. Pur dovendo, necessariamente, rinviare ai regolamenti parlamentari la puntuale definizione di una serie di profili procedurali, nel disegno di legge particolare attenzione è prestata al coinvolgimento del Parlamento, che viene anzitutto informato dell'iniziativa, poi, chiamato ad esprimersi sullo schema di intesa preliminare con atti di indirizzo, i quali, pur non essendo vincolanti, obbligano il Presidente del Consiglio dei ministri, ove ritenga di non conformarsi in tutto o in parte, a riferire alle Camere con apposita relazione, fornendo adeguata motivazione della scelta effettuata (art. 2, comma 5, emendato in tal senso rispetto alla versione presentata dal Consiglio dei Ministri). Vi è, poi, un coinvolgimento del Parlamento nell'adozione dei decreti legislativi con i quali il Governo è chiamato ad individuare i livelli essenziali delle prestazioni nelle materie suscettibili di autonomia differenziata: in tal caso, ove il parere delle Commissioni parlamentari indichi specificamente talune disposizioni come non conformi ai principi e criteri direttivi della legge quadro, il

³ Si vedano, sul punto, le preoccupazioni espresse da L. CASTELLI, *Il modello regionale italiano e la prospettiva del regionalismo differenziato*, in *questo Fascicolo*.

Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, deve trasmettere nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione (art. 3). Sempre il Parlamento, infine, può con atti di indirizzo proporre la modifica delle intese durante il loro periodo di attuazione, che comunque non può essere superiore a dieci anni (art. 7).

Non è questa la sede per esaminare dettagliatamente ciascuna delle citate disposizioni, non foss'altro perché è possibile – anche se assai improbabile – che esse siano ulteriormente modificate e perfezionate prima dell'approvazione finale. Molti sono infatti gli aspetti procedurali ancora da chiarire, soprattutto in riferimento al rapporto tra procedura di determinazione dei LEP, individuazione delle rispettive risorse finanziarie necessarie alla loro copertura per tutto il territorio nazionale e quantificazione delle risorse da trasferire alle Regioni firmatarie delle intese per l'esercizio delle funzioni loro riconosciute in base alle intese⁴. Se è vero, infatti, che il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP può essere effettuato, secondo le modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle singole intese, soltanto dopo la determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, l'insieme delle disposizioni sembra anzitutto orientata in termini di garanzia a favore delle Regioni che otterranno l'autonomia differenziata, affinché non siano chiamate a erogare prestazioni essenziali con risorse insufficienti. Manca, infatti, un impegno generale del legislatore ad adeguare gli stanziamenti necessari per i LEP, da qualunque amministrazione siano al momento prestati, e non solo nelle materie oggetto delle intese, ma in tutte le materie. L'insieme di tali disposizioni, come è evidente, cerca tuttavia, almeno, di mitigare, se non di superare le obiezioni sorte attorno all'inemendabilità parlamentare dell'intesa, la quale è in realtà insita nello stesso meccanismo pattizio

⁴ Per una panoramica completa delle questioni aperte dal disegno di legge, oltre ai testi delle numerose audizioni svolte presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato, nell'ampissima letteratura si può consultare ASTRID, Paper n. 93, *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, aprile 2023.

dettato dall'art. 116, comma 3 Cost., a sua volta ispirato al regionalismo *pactado* della Costituzione spagnola⁵, restituendo spazio di intervento al potere legislativo, a fronte di una procedura che pone nelle mani del Consiglio dei Ministri un potere di trattativa che, sinora, si è generalmente svolto in modo prevalentemente simmetrico, ovvero coinvolgendo l'intero sistema regionale, ed ora diviene bilaterale, coinvolgendo solo la Regione interessata. Del resto, le esperienze straniere mostrano che il ruolo dominante degli Esecutivi nell'equilibrio dei poteri dello Stato ha trovato un'amplificazione senza precedenti nell'ambito degli ordinamenti federali, tanto che è stato coniato il termine "federalismo esecutivo" per indicare l'insieme dei processi di negoziazione intergovernativa che sono dominati dai governi all'interno del sistema federale, per regolare soprattutto i meccanismi di perequazione finanziaria. Questa graduale attenuazione della linea di demarcazione tra esecutivo e legislativo, che sta permeando progressivamente molti contesti dell'Europa continentale⁶, rischia, se applicato ad un modello di relazioni bilaterale o asimmetrico come quello dell'art. 116, comma 3 Cost., di compromettere alcuni capisaldi dell'omogeneità costituzionale, come i principi di uguaglianza e di solidarietà e persino il principio democratico. Di qui l'importanza di sedi e procedure a garanzia dell'equità interterritoriale, cruciali per una nuova e più equa distribuzione di risorse anche per le *altre* Regioni. Ancora una volta, l'esperienza straniera può fungere da utile esempio: in Spagna, il *Consejo de Política Fiscal y Financiera* (CPFF), istituito sin dal 1980, sembra aver garantito, sia pure con alcune difficoltà, specie nei momenti di più acuto conflitto tra il Governo nazionale e la Catalogna, almeno dal punto di vista formale una sede di riequilibrio territoriale dei poteri e delle risorse, tramite l'apertura alla partecipazione di tutte le Comunità autonome. Non è stato così, invece, nel Regno Unito, dove la stipula dei *Devolution Deals*, adottati sulla base di negoziati tra i singoli territori (e le rispettive *Mayoral Combined Authorities*) ed il Segretario di Stato, partiti con l'idea di riequilibrare i poteri e le competenze dell'In-

⁵ Come ricorda lo stesso L. CASTELLI, cit.

⁶ Si veda su questo tema l'analisi comparata svolta da F. J. ROMERO CARO e A. VALDESALICI, *Intergovernmental financial relations as a paradigm of hyper-executive federalism: insights from the case of equalization mechanisms*, in questo Fascicolo.

ghilterra dopo il processo di *Devolution of powers* che ha interessato le cosiddette “aree celtiche” (Scozia e Galles), e poi l’Irlanda del Nord e la *Greater London* a partire dal 1998, ha portato ad una rilevante differenziazione nel livello di competenze, poteri e risorse concessi alle diverse aree territoriali firmatarie degli accordi, oltre a lasciare intere aree del territorio inglese fuori dal percorso pattizio. Lo Stato britannico, del resto, rappresenta ormai, dopo il 1999, un modello quasi-federale di tipo asimmetrico (il cd. “Stato devoluto”)⁷ grazie al trasferimento di consistenti poteri legislativi e di autogoverno alle citate “nazioni”, con l’ulteriore difetto di rappresentanza caratterizzato dalla mancanza per l’Inghilterra di un governo sub-nazionale democraticamente eletto, pari a quello presente in Scozia, Galles ed Irlanda del Nord⁸. Sotto questo profilo, il modello certamente più garantista sul piano dell’equa distribuzione di risorse e poteri sembra tuttora risultare quello della Germania, dove, non a caso, le disposizioni relative alle procedure perequative presentano un notevole grado di dettaglio e l’intervento del *Bundesrat* assicura la tutela dei diritti di tutti i *Länder*; ma anche in tal caso, la prassi mostra una tendenza allo spostamento del potere decisionale *in concreto* verso l’esecutivo dei vari livelli di governo coinvolti, a scapito delle istituzioni parlamentari. È quindi dimostrato che in tutti gli Stati federali e decentrati è l’applicazione del principio di leale collaborazione a rappresentare un tassello ineliminabile, vera e propria risorsa delle democrazie⁹, anche laddove siano espressamente previste, o si siano di fatto sviluppate, competenze asimmetriche tra i diversi livelli sub-statali, perché sono anzitutto i Governi – nazionale e regionale – a doversi far carico della tenuta dell’unitarietà del sistema nel suo complesso, evitando, da un lato, interventi troppo invasivi dell’autonomia, dall’altro, ogni forma di egoismo territoriale. Questo certamente non esclude, anzi amplifica la necessità del coinvolgimento delle assemblee rappresentative; ma bisogna

⁷ Cfr. A. TORRE, *Devolution*, in *Enciclopedia Diritto On line*, Treccani, 2017.

⁸ Si rinvia sul punto all’analisi contenuta nella prima parte del saggio di P. LEYLAND, *Navigating the constitutional path to English Devolution: How not to crack an old chestnut in a disunited Kingdom?*, in *questo Fascicolo*.

⁹ Secondo l’espressione di G. AMATO, *Il regionalismo cooperativo: una risorsa delle democrazie*, in R. BIN, F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle Regioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, p. 15 ss.

essere anche consapevoli che l'invocazione dell'intervento parlamentare non può essere da solo sufficiente a tutelare l'interesse nazionale ed a mantenere il nostro modello di Stato entro i binari di un regionalismo progressivo ad «autonomia regionale ponderata»¹⁰.

Come ha di recente osservato uno degli studiosi più apertamente contrari all'attuazione del regionalismo differenziato, le grandi differenze esistenti al suo interno fanno dell'Italia «un paese plurale, che non può essere governato da un ipotetico centro onnisciente, con decisioni identiche per tutti i territori. Politiche attente ai luoghi sono indispensabili. (...) Ma, allo stesso tempo, l'Italia è un Paese diseguale, con grandi e ingiustificate differenze di trattamento fra i suoi territori e i suoi cittadini; e dunque le politiche attente ai luoghi non possono che essere ricomprese all'interno di una cornice nazionale, coerentemente orientata e ridurre queste differenze alla luce del principio di uguaglianza scolpito in Costituzione»¹¹. Del resto, anche chi ritiene che la differenziazione rappresenti un concetto sinonimo, se non l'essenza stessa dell'autonomia, invoca un attento controllo delle richieste di maggiore autonomia basato sui criteri di proporzionalità, ragionevolezza, sostenibilità, adeguatezza, ritenendo inammissibili richieste che tendano prioritariamente all'ottenimento di nuovi finanziamenti, prescindendo totalmente dalla capacità effettiva dei territori di gestire le competenze richieste e dalla solidarietà che deve tenere insieme le parti del tutto, per aumentarne la forza e la resistenza¹².

¹⁰ Si prende qui in prestito l'espressione di Roberto Toniatti, citato da P. GIOVARRUSCIO, cit.

¹¹ G. VIESTI, *Contro la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, Laterza, 2023, p. 165.

¹² G. GARDINI, *Prove di regionalismo differenziato: la lezione spagnola*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2023, p. 518.

On the Threshold of Differentiated Regional Autonomy: the Cornerstones
of National Unity

Claudia Tubertini

Parole chiave: autonomia regionale differenziata; decentramento; sistemi federali; unità nazionale; leale collaborazione

Keywords: Regional Autonomy; Decentralisation; Federal Systems; National Unity; Loyal Cooperation