

EDITORIALE
QUALCHE RIFLESSIONE SPARSA
SUL REGIONALISMO DIFFERENZIATO
(A MARGINE DEL CONVEGNO DI TORINO)

ANNAMARIA POGGI
(Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico,
Università degli Studi di Torino)

Data di pubblicazione: 1 aprile 2019

Il 21 giugno prossimo a Torino si terrà il IV Convegno annuale della Rivista, dedicato al tema del regionalismo differenziato che, al momento, pare l'unico intervento sul tema del regionalismo che il Governo ha intenzione di condurre in porto nell'arco della XVIII Legislatura. È noto, infatti, non solo che il c.d. contratto di Governo esplicitamente lo preveda all'art 19¹, ma altresì che esso costituisca una delle promesse ricorrenti, quantomeno degli esponenti governativi della Lega.

Sul fronte regionale la situazione è assai variegata: potremmo davvero dire a “geometria variabile” secondo gli auspici dei firmatari il Contratto di Governo, nel senso che (sempre che la documentazione di cui disponiamo sia veritiera) non c'è una richiesta uguale all'altra. Veneto e Lombardia parrebbero essere accomunate (anche) dalla richiesta, oltreché di tutte le materie richiedibili, dalla rivendicazione dei “residui fiscali”, l'Emilia-Romagna, che parrebbe avanzare richieste meno esorbitanti quantitativamente, in realtà,

¹ «Sotto il profilo del regionalismo, l'impegno sarà quello di porre come questione prioritaria nell'agenda di Governo l'attribuzione, per tutte le Regioni che motivatamente lo richiedano, di maggiore autonomia in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, portando anche a rapida conclusione le trattative tra Governo e Regioni attualmente aperte. Il riconoscimento delle ulteriori competenze dovrà essere accompagnato dal trasferimento delle risorse necessarie per un autonomo esercizio delle stesse. Alla maggiore autonomia dovrà infatti accompagnarsi una maggiore responsabilità sul territorio, in termini di equo soddisfacimento dei servizi a garanzia dei propri cittadini e in termini di efficienza ed efficacia dell'azione svolta. Questo percorso di rinnovamento dell'assetto istituzionale dovrà dare sempre più forza al regionalismo applicando, regione per regione, la logica della geometria variabile che tenga conto sia delle peculiarità e specificità delle diverse realtà territoriali sia della solidarietà nazionale, dando spazio alle energie positive ed alle spinte propulsive espresse dalle collettività locali».

come ben evidenziato in dottrina², sul fronte della sanità avanza richieste ben più rilevanti. Sulle altre, richieste, per ora, regnano non poche nebbie: a parte le delibere di alcune di esse, non è chiaro, se sono stati avviati o meno i tavoli di lavoro con il Governo.

Come evidenziato da un recente [rapporto](#) del Servizio Studi del Senato della Repubblica, sette regioni ordinarie hanno formalmente conferito al Presidente l'incarico di chiedere al Governo l'avvio delle trattative per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria); tre regioni hanno assunto iniziative preliminari (consistenti nell'approvazione di atti di indirizzo), ma senza tuttavia giungere ad una formale approvazione di un mandato (Basilicata, Calabria, Puglia), mentre soltanto due Regioni, Abruzzo e Molise, non risultano ad oggi aver intrapreso iniziative formali per l'avvio della procedura *ex art. 116*, terzo comma, della Costituzione.

Sul fronte parlamentare, poi, molto in ombra nella dinamica sinora avviata, regna una nebbia ancora più fitta che forse inizierà a diradarsi dopo l'avvio delle Indagini conoscitive che, perlomeno, avranno il merito di rendere pubblica la documentazione governativa e regionale.

Il Convegno torinese, dunque, non potrebbe giungere più tempestivamente e, si spera, possa altresì essere foriero di risposte a quesiti che sono sul

² F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato*, in *www.federalismi.it*, 6/2019 e ancora ID., *Le richieste di differenziazione della Regione Piemonte in materia di tutela della salute*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2/2019.

tavolo e rispetto ai quali, già diversi contributi, sia attuali³, sia più risalenti⁴ hanno cercato di formulare ipotesi ricostruttive.

³ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *www.federalismi.it*, 6/2019; R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia differenziata: allegramente verso l'eversione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 16 marzo 2019; A. ZANARDI, *Alcune osservazioni sui profili finanziari delle bozze di intesa sull'autonomia differenziata*, in *www.astrid-online*, marzo 2019; 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 questa *Rivista*, 2/2018; E. GROSSO, A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2/2018; M. DOGLIANI, *Quer pasticciaccio brutto del regionalismo differenziato*, *ivi*, 3/2018; C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord*, in *www.federalismi.it*, 18/2018; E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2/2018; V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 31 maggio 2018.

⁴ A. POGGI, *Esiste nel titolo V un «principio di differenziazione» oltre la «clausola di differenziazione» del 116 comma 3?*, in A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano 2009, 67 ss.; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, II ed., Torino 2003, 55 ss.; G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 63 ss.; P. CIARLO-M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, *ivi*, 67 ss.; R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. *Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 10 ss.; L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, 2/2007, 199 ss.; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007,

Il tema dei temi, a mio avviso, rimane quello della ricostruzione del “modello” che emerge dal 116, terzo comma, senza la delineazione del quale, qualunque risposta ai molteplici interrogativi (quante materie? ruolo degli enti locali? ruolo del Parlamento? procedura?) risulta perlomeno eccentrica o comunque “appesa”.

Peraltro solo chiarendosi sul modello è possibile valutare correttamente e razionalmente le richieste avanzate dalle Regioni, ovvero le bozze di intesa siglate tra Governo e singole Regioni. Il tema del modello è, e non potrebbe essere diversamente, connesso al suo rapporto con gli altri due modelli, già presenti e ben delineati o nella Costituzione (Regioni ordinarie) o nei singoli Statuti (Regioni speciali).

Se ciò è condivisibile, una prima conseguenza (per nulla scontata) è che il regionalismo differenziato non può sconfinare in quello speciale: sarebbe, infatti, una surrettizia e quanto mai pericolosa strisciante forma di violazione della Costituzione.

Lo sconfinamento, sia chiaro, non è una prospettiva così immaginifica: la richiesta di molte, anzi di tutte le materie consentite (v. Veneto e Lombardia), produrrebbe all’interno delle leggi atipiche previste dall’art. 116, un elenco di competenze attribuite alla singola Regione simile agli elenchi di materie contenute negli Statuti speciali per le singole Regioni. Le leggi previste dall’art. 116 comma 3, dunque, diverrebbero una sorta di Statuto speciale della singola Regione che ha attivato e concluso con il Governo la procedura. Con evidenti scostamenti formali e sostanziali dall’impianto costituzionale e, partitamente e in primo luogo, dallo stesso articolo 116, terzo comma.

Chi scrive è stata tra i primi commentatori a cercare di offrire soluzioni interpretative di attuazione del 116 terzo comma, e perciò non può essere tac-

139 ss.; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni di autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2002, 135 ss.

ciata di “conservatorismo” costituzionale. Ma proprio in quelle prime riflessioni, e più che mai oggi, pare urgente e improcrastinabile porre il tema del “limite”, cioè del modello.

I limiti materiali (insieme a quelli procedurali) sostanziano il modello e questo non può essere né il modello dei poteri e competenze delle Regioni ordinarie (pena l’inutilità di tutta la procedura), né il modello di competenze e poteri delle Regioni speciali (pena l’incostituzionalità della legge di cui al 116, comma terzo eventualmente approvata secondo tale logica).

Una seconda riflessione, sempre attinente al “modello”, riguarda il numero di richieste e il numero di Intese che il Governo è disposto a concludere.

La formula contenuta nel contratto di Governo (secondo cui tutte le Regioni avrebbero diritto ad una Intesa per valorizzare le proprie specificità) non è coerente con la Costituzione: se così fosse si muterebbe neanche tanto velatamente la forma di Stato: poiché avremmo solo più Regioni speciali e Regioni differenziate, con il risultato concreto di una “disattivazione” del Titolo V della Costituzione, che non sarebbe più applicabile a nessuna Regione. Il che è, appunto, a dir poco incostituzionale.

Se, dunque, è evidente che non è possibile far transitare tutte le Regioni ordinarie verso il modello della differenziazione, la prospettiva di una pur quantitativamente ridotta geometria variabile pone in ogni caso molti problemi. In altri termini, il problema di “quante” Regioni ordinarie vogliono diventare differenziate, e per quanto tempo, non può essere affrontato a pezzi o a spizzichi e bocconi, ma deve essere affrontato in maniera organica.

Se, come pare, parecchie Regioni vogliono rivendicare una qualche forma di Intesa, non si può permanere all’interno dello scenario 116, comma terzo poiché occorre entrare in quello della trasformazione della forma di Stato, attraverso la ri-discussione dei modelli di Regione (compreso il modello della specialità che se diffuso, anche solo surrettiziamente, non avrebbe più molto senso rispetto all’attuale impianto costituzionale) e di rapporti “complessivi”

Stato-Regioni. Nel senso che bisognerebbe rivedere l'intero Titolo V, pena avere un'intera parte della Costituzione quasi completamente disattivata.

Ultima questione riguarda il “posto” in tutto ciò delle autonomie locali (nonché delle altre e diverse forme di autonomie funzionali). Ad un Governo che mette al centro dei propri interventi unicamente la questione regionale, nel senso dei poteri e delle risorse delle Regioni occorrerebbe ricordare che la nostra è una Repubblica “delle autonomie”, non un sistema binario Stato-Regioni. Stupisce, peraltro, la totale assenza nel dibattito delle voci delle Associazioni degli enti locali (ANCI, UPI, UNCEM), non si capisce se per disinteresse ad una prospettiva ritenuta ancora futuribile, ovvero per ragioni diverse.

Insomma, ci sarà da discutere, a Torino.