

Il regionalismo italiano nel vortice autonomistico della differenziazione: l'asimmetria sperimentale tra integrazione e conflitti

*Anna Margherita Russo **

Il saggio analizza la clausola di asimmetria disciplinata all'art. 116. 3 Cost., introdotta nel 2001 con la riforma del Titolo V Cost. ma finora "dormiente" quanto alla sua attuazione. Dopo un inquadramento comparatistico relativo allo "stato di salute" del federo-regionalismo in Europa e tracciate le "coordinate generali" entro cui si sviluppa l'analisi – dalla "centralizzazione" della crisi economica alla tendenza verso un "autonomismo asimmetrico" nella fase attuale – si delineano i tratti principali della clausola di asimmetria, declinata come asimmetria dispositiva, connessa al riconoscimento di una diversity "efficientistico-funzionale". A partire dalle tre iniziative regionali "pilota", caratterizzate da input, obiettivi e procedure differenti, e dall'intervento "uniformizzante" dei cd. Accordi preliminari, si analizzano le opportunità e i rischi connessi all'attuazione del regionalismo asimmetrico in un sistema segnato da profondi gap territoriali e privo della "cultura dell'autonomia", quale Costituzione materiale del regionalismo.

1. Premessa: lo "stato di salute" post-crisi dei federo-regionalismi europei

È ormai un dato comunemente accettato che le Regioni siano state un «elemento costitutivo essenziale delle democrazie» per cui un'ampia «diffusione del potere nel territorio, le cui istituzioni sono tramite tra il potere pubblico e la comunità generale» concorre ad assolvere la «fun-

* Questo lavoro è stato realizzato nell'ambito del Progetto MEC DER2017-84195 – *Constitucionalismo social y económico: nuevos retos para el Estado de Derecho en Europa* (2018-2020) IP: M.I. Gonzalez Pascual, A. Torres Pérez, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.

zione integratrice dello Stato»¹. Ci chiediamo, però, se e come la “forma regionale”, quantomeno nel quadro giuridico europeo, riesca ancora oggi a svolgere tale funzione in presenza di una pluralità di fattori che spingono nella direzione di una più ampia valorizzazione della dimensione del *self-rule*². In ambito europeo, infatti, si va progressivamente consolidando un «deperimento delle forme di regionalismo omogeneo» a favore di un «potenziamento delle forme di regionalizzazione asimmetrica e speciale» in cui il “significato costituzionale” del territorio cambia, poiché si determina «un rapporto di necessità tra uno specifico ambito territoriale e la disciplina della sua organizzazione e delle competenze»³. Il vero *punctum crucis* diventa, quindi, il *quantum* di omogeneità o, *a contrario*, di differenziazione (asimmetria) sia sostenibile⁴ per garantire la tenuta unitaria di un ordinamento caratterizzato dal pluralismo territoriale.

Un’analisi comparata, seppur sommaria, dei federo-regionalismi europei⁵ limitatamente all’ultimo decennio segnala come il delicato equilibrio tra istanze unitarie e istanze autonomistiche, fisiologicamente soggetto a continui spostamenti del baricentro, abbia subito notevoli e repentini movimenti ora in senso centripeto ora in senso centrifugo. Da un lato, le misure adottate nell’ambito del diritto della crisi economico-finanziaria⁶, che dal 2007 interessa diversi Paesi dell’Eurozona, ha condotto a una forte “compressione” degli spazi di autonomia subnazionali in ottemperanza al nuovo ciclo delle politiche di *governance* economi-

(1) U. ALLEGRETTI, *Presente e futuro delle autonomie regionali in Italia e in Europa*, in *Le Regioni*, 4, 2017, p. 12 ss.

(2) D.J. ELAZAR, 1987, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa/AL University of Alabama Press.

(3) Tutte le citazioni sono di G. ROLLA, *Federalismo e Regionalismo in tempi di transizione*, in *Federalismi.it*, 2, 2018, p. 12 ss.

(4) Sul concetto di «diversità sostenibile» si v. P. GLENN, *Legal Traditions of the World: Sustainable Diversity in Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014, spec. p. 368 in cui l’A. evidenzia il nesso funzionale tra la sostenibilità della diversità (declinata in termini di tradizioni culturali) e la complessità dei sistemi composti. Sul punto si v. anche G. MARTINICO, in questo fascicolo.

(5) Si v. i saggi pubblicati su questo numero della *Rivista*. Si v., inoltre, A. MORRONE, *Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi*, in *Le Regioni*, 1, 2018, pp. 13 -34.

(6) D. BUTTURINI, *Il diritto della crisi economico-finanziaria tra ragioni dell'emergenza e giudizio di costituzionalità*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 3, 2016.

ca europea. Il suo portato, in termini di razionalizzazione della finanza pubblica e contenimento del debito sovrano, ha determinato inevitabilmente un cambio di rotta nelle relazioni centro-periferie esponendo il sistema autonomistico a un grave rischio. Interpretare il pluralismo territoriale attraverso la 'lente' della spesa pubblica ha avuto come conseguenza l'identificazione delle autonomie territoriali come principali «disconomie» da eliminare o quanto meno ridurre⁷. Per altro verso, il «risveglio dei moti secessionisti in Europa»⁸, in un contesto ordinamentale, quello europeo, a sua volta interessato da processi di «recesso» (*Brexit*), rimette nuovamente in discussione il complesso sistema di *check and balance* territoriali, coinvolgendo sia la dimensione verticale sia quella orizzontale delle relazioni tra i diversi e molteplici livelli di governo. A partire dal 2014 si apre, infatti, un'intensa stagione «autonomistico-secessionista» caratterizzata da *referendum*⁹ giuridicamente legittimi – referendum scozzese per l'indipendenza – o pseudo-consultazioni popolari – consultazione catalana non referendaria del 9N del 2014 e il suc-

(7) La letteratura relativa all'impatto della crisi economica sul sistema delle autonomie territoriali è molto ampia. Tra i tanti si v. AA.VV., *Impact of the Economic Crisis on the EU Institutions and Member States*, Navarra, Thomson-Aranzadi, 2015. Sul caso italiano si v., *ex pluribus*, S. MANGIAMELLI, *Le regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, Giuffrè, 2013; G. MARTINICO, L. PIERDOMINICI, *Crisis, emergency and subnational constitutionalism in the Italian context*, in *Perspective on federalism*, 6(2), 2014; G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in questa *Rivista*, 3, 2011 e Id., *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in questa *Rivista*, 3, 2015. Sia consentito un rinvio a A.M. RUSSO, *La dimensión del sector y de las Administraciones públicas en Italia. ¿Una película centralizadora en rodaje?*, in *Revista de derecho constitucional europeo*, 20, 2013.

(8) T. CERRUTI, *Istanze indipendentiste nell'Unione Europea*, in *Rivista AIC*, 3, 2015.

(9) Sull'uso del *referendum* nell'ambito dei processi di secessione si v., I.G. ŞEN, *Sovereignty referendums in International and Constitutional Law*, Springer, Berlin, 2015; K. KÖSSLER, *Territorial Referendums from a Constitutionalist Perspective: Functions, Justifications and Legal Design*, in A. LÓPEZ BASAGUREN, L. ESCAJEDO SAN EPIFANIO (a cura di), *Claims for Secession and Federalism: A Comparative Study with a Special Focus on Spain*, Berlin, Springer, 2018. In Italia, tra gli altri, L. FROSINA, *Profili giuridici e aspetti problematici dei referendum di secessione. Un'analisi comparata*, in *Nomos*, 3, 2017; G. FERRAIUOLO, *Costituzione Federalismo Secessione. Un itinerario*, Napoli, Ed. Scientifica, 2016, spec. p. 51 ss. e 131 ss. Sulle derive plebiscitarie e populistiche si v. A. MORRONE, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*, in *Federalismi.it*, 20, 2017; G. MARTINICO, *How Can Constitutionalism Deal with Secession in the Age of Populism? The Case of Referendums*, in *Stals Research Paper*, 5, 2018 e F. PALERMO, *Towards a Comparative Constitutional Law of Secession?*, in G. DELLEDONNE, G. MARTINICO (a cura di), *The Canadian Contribution to a Comparative Law of Secession Legacies of the Quebec Secession Reference*, Palgrave Macmillan, 2019, spec. p. 267 ss.

cessivo e “traumatico” *referendum* dell’“1-O” del 2017 per la *desconnexión* della Catalunya dallo Stato spagnolo – o, ancora, da mere richieste in tal senso orientate¹⁰ – *referendum* per l’indipendenza del Veneto ex l.r. n. 16/2014 – che mettono in evidenza due elementi. *In primis*, si palesa la necessità di dotare di nuovi significati la triade autonomia-territorio-pluralismo in ordinamenti integrati in un più ampio sistema costituzionale, come quello europeo, chiamato ad affrontare “tempeste di sabbia” sempre più intense nel frenare “il deserto che avanza”¹¹. In maniera funzionale, riemerge nuovamente il tema dell’*accommodating diversity*¹² dove, però, la richiesta di riconoscimento della *diversity* non ha più – o non ha solo – connotazione etno-linguistica, religiosa, o identitario-culturale ma assume un carattere, per così dire, “efficientistico-funzionale”, chiamando in causa un concetto di asimmetria basato su fattori differenziali tradizionalmente meno forti che fanno riferimento, piuttosto, alla capacità istituzionale delle Regioni intesa come risultato della preesistenza di una cultura dell’autonomia da esercitare e sviluppare¹³.

2. Il “risveglio” della «clausola di asimmetria» nel regionalismo italiano: dall’asimmetria statica all’asimmetria dinamica?

I più recenti sviluppi nel panorama regionale italiano non si discostano dalle tendenze in atto nel più generale *puzzle* regionale europeo. La fase neo-centralistica, già avviata negli anni di riscrittura del riformato Titolo V Cost. per mano del giudice costituzionale e venuta a compimento

(10) Si inserisce in tale *trend* anche la richiesta di *referendum* sull’indipendenza promossa dalla Baviera su cui non ha tardato ad esprimersi il Tribunale costituzionale federale tedesco (2 BvR 349/16) ribadendo che i *Länder* non sono «Padroni della Costituzione». Cfr. G. DELLEDONNE, *I Länder non sono i padroni della Costituzione: il Bundesverfassungsgericht di fronte a un tentativo secessionista bavarese*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2017.

(11) Metafore che riprendiamo da H. ARENDT, *Che cos’è la politica*, Torino, Einaudi, 2006, pp. 145-146.

(12) R. AGRANOFF (ed.), *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Baden Baden, Nomos, 1999.

(13) R. TONIATTI, *La «cultura dell’autonomia» quale concetto di sintesi, condiviso, complementare, interdisciplinare: l’approccio giuridico-istituzionale* e F. PALERMO, *La cultura dell’autonomia. Riflessioni giuridiche su un concetto non solo intuitivo*, entrambi in R. TONIATTI (a cura di), *La cultura dell’autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un’efficace autonomia regionale*, Trento, Univ. di Trento, 2018, rispettivamente pp. 4-5 e 80 ss.

nella fase più acuta della crisi economico-finanziaria, sembrerebbe cedere il passo ad una «terza via»¹⁴ del regionalismo, caratterizzata dal risveglio di una disposizione costituzionale finora dormiente – l'art. 116.3 Cost. – che, se attuata, determinerebbe una qualificazione del regionalismo in senso più marcatamente asimmetrico, configurando, se non un terzo *genus*, quanto meno una distinta *species* di Regione nel comparto delle autonomie regionali¹⁵.

La bocciatura del progetto di riforma costituzionale Renzi-Boschi nel *referendum* del 4 dicembre 2016, che formalizzava l'idea di regionalismo controllato dal centro o «semplificato»¹⁶ – dove semplificazione significava, *sic et simpliciter*, riduzione –, più attento al rafforzamento delle istanze garantiste dell'unità che all'adeguamento dei principi e dei metodi della legislazione statale alle «esigenze dell'autonomia e del decentramento» (art. 5 della Cost.), è stata quanto meno funzionale a far cadere il velo dell'ignoranza sulla «falsa omogeneità delle Regioni italiane»¹⁷, resa ancora più evidente dalle eccessive torsioni uniformizzanti prodotte dalla legislazione «anti-crisi» che hanno messo in discussione il principio stesso di autonomia territoriale.

Premettendo che il principio autonomistico include, per sua natura, la differenziazione, per cui parlare di autonomia differenziata è, in realtà, un «pleonasma»¹⁸ giacché la differenziazione è «lo scopo dell'auto-

(14) Terza, in prospettiva storica, rispetto a una prima fase caratterizzata dall'avvio operativo delle sole Regioni speciali negli anni '50 (con l'eccezione del Friuli Venezia Giulia) e a una «seconda», negli anni '70, in cui prendono forma le Regioni ordinarie. Cfr. S. PAROLARI, A. VALDESALICI, *Il regionalismo differenziato: una terza via o una via di uscita dall'impasse del regionalismo all'italiana?*, in *RCDP blog*, 1 novembre 2017.

(15) Il modello duale (Regioni ordinarie e speciali) per altro, non sarebbe il frutto di un preciso «paradigma» concettuale seguito dai costituenti ma, piuttosto, il risultato di un «fatto compiuto», il riconoscimento e l'ammissione di «situazioni prestabilite dal punto di vista giuridico e politico», così S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, Roma, 2017, p. 15. Su tale aspetto si v. F. PASTORE, *La crisi del modello duale di regionalismo in Italia*, in *Federalismi.it*, 7, 2018, p. 289 ss.

(16) Così F. PALERMO, *Tanto tuonò che piove. Il "problema" delle Regioni e le sue presunte soluzioni*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Riforma costituzionale*, cit., p. 157 ss.

(17) G. D'IGNAZIO, *Integrazione europea e tendenze asimmetriche del "neoregionalismo" in Italia*, in G. D'IGNAZIO (a cura di), *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modello a confronto*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 10 ss.

(18) F. PALERMO, in questo fascicolo.

nomia, così come l'autonomia è lo strumento della differenziazione¹⁹, l'art. 116.3 Cost. introduce nell'ordinamento italiano una sorta di asimmetria "diffusa" che perde il carattere derogatorio o di eccezionalità, staticamente e rigidamente regolato nella Carta costituzionale con riferimento alle cinque Regioni speciali (art. 116.1 Cost.)²⁰. Tale disposizione costituzionale più che introdurre un «modello di autonomia specializzata» o di «speciale specialità» delle Regioni ordinarie²¹ sembrerebbe, invece, orientata a valorizzare il principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost. secondo un modello di regionalismo progressivo ad «autonomia regionale ponderata»²².

Probabilmente, l'esigenza di una *adaequatio rei et iuris* necessaria a riallineare le distorsioni determinate da una logica regionale uniformizzante, operante sia tra gli enti regionali appartenenti allo stesso *genus* sia tra le due tipologie di Regioni²³, ha spinto verso la configurazione di una nuova e più flessibile forma di asimmetria in coerenza all'obiettivo di recuperare quella «proprietà strutturale del regionalismo di produrre politiche calibrate sulla specificità delle situazioni locali»²⁴. Da qui

(19) R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 1, 2015, p. 96.

(20) Come già rilevava Palermo all'indomani della riforma cost. del 2001, l'art. 116.3 Cost. introduce una distinzione tra la «specialità» limitata a territori costituzionalmente individuati e la «differenziazione» potenzialmente accessibile a tutte le Regioni ordinarie. Cfr. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 54 ss.

(21) Si v., rispettivamente, A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in questa *Rivista*, 2, 2010, p. 284. e G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 11.

(22) R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 4, 2017, p. 643 ss. Sulla progressività si v. A. SPADARO, *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano: il caso delle Regioni meridionali*, *Le Regioni*, 5, 2017.

(23) Come rileva F. PALERMO, *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengano al pettine*, in questa *Rivista*, 1, 2012, p. 10 ss. «La tendenza a rendere più speciali le Regioni ordinarie e più ordinarie le Regioni speciali è in realtà un fenomeno che ha caratterizzato l'intero complesso delle riforme relative ai rapporti tra livelli di governo dell'ultimo quindicennio, dapprima inconsapevolmente, a partire dalle leggi Bassanini, e poi, con crescente consapevolezza, in tempi più recenti, con l'attuazione del "federalismo fiscale"».

(24) L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 159 ss. e ID., *Metodo della*

la costituzionalizzazione di forme di asimmetria diffusa che trova legittimazione intanto nella necessità di individuare uno strumento di integrazione e coesione di realtà regionali molto diverse, ma non per questo “speciali”, anche mediante l'utilizzo di pratiche e strumenti già testati attraverso le Regioni speciali²⁵, certificando, dunque, la natura “regolare” e non eccezionale dell'asimmetria nei sistemi composti²⁶. In tal senso, il potenziale assetto asimmetrico²⁷ delineato dal legislatore costituzionale non è frutto di un mero trapianto *in loco* di elementi costituzionali “esterni”. La configurazione pattizia della procedura di accesso alle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» prende a prestito, infatti, le prassi di negoziazione bilaterale relative alle norme di attuazione degli Statuti speciali²⁸. Tuttavia, la prospettiva comparata non era assente in sede di lavori preparatori alla riforma costituzionale del Titolo V: si fa espresso riferimento al *modello di tipo spagnolo* quando si delinea la possibilità di attribuire direttamente alle Regioni ordinarie la possibilità di negoziare con lo Stato forme e condizioni particolari di autonomia che possono estendersi al versante legislativo²⁹. Tale previsione richiama immediatamente il *principio dispositivo* o *de voluntari- edad*, su cui si struttura l'organizzazione territoriale stabilita dalla Co-

differenziazione versus metodo dell'uniformità, in A. MASTROMARINO, J.M^a CASTELLÀ (cur.), *Esperienze di regionalismo differenziato*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 12 ss.

(25) In tal senso si v. le interessanti riflessioni di R. BIN, *Prospettive della specialità*, in *Le Regioni*, 3, 2016 p. 439 ss., in cui l'A. afferma che «la specialità va difesa non come caratteristica distintiva di alcune terre, ma come obiettivo verso il quale *tutte* le Regioni dovrebbero procedere passo dopo passo».

(26) F. PALERMO, “*Divided we stand*”. *L'asimmetria negli ordinamenti composti*, in A. TORRE (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 149 ss.

(27) Sulla differenza tra questo tipo di assetto e il «federalismo asimmetrico» si v. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, cit. p. 60 ss e ID., *Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione italiana*, in *Le Regioni*, 2-3, 1997.

(28) Così per es., L. VANDELLI, *Prospettive di differenziazione regionale: dalle autonomie speciali alle ulteriori forme e condizioni di autonomia ex art. 116 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, 13, 2017, p. 6.

(29) Sulle “influenze” dei modelli comparati e la differenza tra la soluzione italiana *sui generis* di regionalismo differenziato e il modello spagnolo cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1, 2007, p. 146 ss.

stituzione spagnola del 1978 e consistente nel rendere l'autonomia una facoltà piuttosto che un obbligo, corredato da una decostituzionalizzazione del sistema autonomico, concepito in termini di processo il cui sviluppo veniva lasciato alla volontà dei territori e alle sedi di negoziazione normativa diverse dalla Costituzione³⁰. A una logica simile sembra rispondere la clausola asimmetrica del 116.3 Cost. consentendo alle Regioni di attivare un percorso autonomistico in cui l'assetto delle competenze – e non solo – diventa il risultato di un processo non definito *a priori* in Costituzione. Del resto, così come nel caso spagnolo la configurazione dispositiva dell'autonomia rispondeva alla necessità di risolvere la *cuestión nacional*, ovvero l'integrazione delle cd. *Comunidades históricas* nella cornice costituzionale unitaria dello Stato, anche la scelta del legislatore di riforma italiano sembra essere stata ispirata da un “problema di integrazione”. Si trattava, in questo caso, di risolvere la richiesta dello *status* di autonomia speciale avanzata da alcune Regioni oggi protagoniste del “risveglio” del 116.3 Cost. (Veneto e Lombardia)³¹, come si analizzerà *infra*.

I tratti procedurali per l'acquisizione della maggiore autonomia vengono delineati a maglie molto larghe. L'art. 116.3 Cost. si limita a individuare in una fonte atipica e particolarmente resistente³² – la *legge di differenziazione* approvata da entrambe le Camere a maggioranza as-

(30) Si v. tra gli altri, E. FOSSAS ESPALDER, *El principio dispositivo en el Estado autonómico español*, Madrid, Marcial Pons, 2007, p. 49 ss. che segnala come il principio dispositivo si riferisca al *quién decide* mentre la *desconstitucionalización* al *dónde se decide* per cui «la creación de la nueva organización del Estado que la Constitución no lleva a cabo no se deja sólo en manos del legislador no constituyente estatal, ya que se precisa de la capacidad decisiva de las entidades territoriales para la concreta configuración de esa organización que le constituyente ha renunciado a crear». Sul piano comparato si v. E. ARBAN, *The referenda for more autonomy in Veneto and Lombardia: constitutional and comparative perspectives*, in *Perspectives on Federalism*, 10(1), 2018, p. 260 ss. secondo cui, al di là delle piccole differenze, il *principio dispositivo* e la clausola asimmetrica perseguono lo stesso obiettivo: «*offering territories with asymmetrical features and needs to choose in which areas to legislate locally*».

(31) L'introduzione dell'art. 116.3 Cost. «nasceva dall'intento di non espandere il novero delle Regioni speciali, come avrebbe voluto la Lega per il Veneto e per la Lombardia. Così si affermò l'intento di consentire a tutte le Regioni ordinarie di ottenere “forme e condizioni particolari di autonomia”». S. MANGIAMELI, *Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Audizione del 29 novembre 2017*, www.issirfa.cnr.it.

(32) F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 57-58, considera tali leggi «norme negoziate quasi costituzionali».

solata dei componenti sulla base di una previa intesa con la Regione interessata – la sede idonea per configurare concretamente il profilo dell'autonomia regionale differenziata. Si rimette l'attivazione del processo all'iniziativa delle Regioni ordinarie³³, in stretta connessione al rispettivo sistema interno di Enti locali, all'interno di un perimetro materiale abbastanza ampio che lascia presupporre una sorta di "mobilità competenziale", a Costituzione invariata, nel sistema previsto per le Regioni di diritto comune³⁴. Unico limite espresso è il riferimento generale al rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost. che nella sua configurazione attuale (*post* l. c. n. 1/2012) significa, anche, rispetto dei vincoli europei e dell'equilibrio di bilancio nonché "armonizzazione" con il ruolo statale di «custode della finanza pubblica allargata»³⁵.

L'art. 116.3 Cost. introduce, quindi, un tipo di asimmetria declinabile in termini di *asimmetria bottom up*, *dispositiva* e *diffusa*, per sottolineare, ad un tempo, il forte legame tra la sua concreta attivazione e la volontà autonomistica del soggetto territoriale, *dinamica* quanto ai contenuti oggetto di negoziazione e (parzialmente) *flessibile* quanto agli aspetti procedurali.

Sintomatica è la vicenda che probabilmente ha influito e non poco sulla mancata attuazione della norma in questione che pone in evidenza le torsioni politiche e l'uso "manipolativo" cui sono soggette le stesse norme costituzionali. Dal suo ingresso in Costituzione nel 2001, nessuno dei tentativi intrapresi dalle Regioni per dare attuazione alla clausola di asimmetria è giunto a compimento³⁶, attestando la stretta connessione tra lo svi-

(33) Sui dubbi relativi all'applicabilità dell'art. 116.3 Cost. anche alle Regioni a Statuto speciale si v. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, cit., A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 155 ss., R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata*, cit., p. 646 ss.

(34) Nello specifico L. ELIA, *Introduzione*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., pp. 18-19, sottolineava la dubbia costituzionalità di tale disposizione che per violazione del principio di rigidità costituzionale *ex* art. 138 Cost. Tuttavia, come rileva A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 147 ss., si tratta di una ipotesi di deroga (a disposizioni specifiche di rango costituzionale) autorizzata dalla stessa Costituzione, per cui la questione più problematica si sposta sul piano dei *limiti costituzionali* cui sarebbe soggetta la fonte legittimata a operare la deroga.

(35) Corte cost., sent. n. 107/2016.

(36) Ci riferiamo al primo tentativo intrapreso dalla Toscana nel 2003 (DGR n. 1237) e alle successive e più organiche proposte di Lombardia (DCR n. 367/2007 e n. 398/2007), Veneto (DCR n. 98/2007) e Piemonte (DCR n. 209-34545/2008).

luppo delle dinamiche autonomistiche e i cambi di maggioranza politica e, dunque, di priorità e programma di governo, verificatisi tanto a livello statale che regionale, in seguito all'entrata in vigore della riforma costituzionale del Titolo V³⁷. Da allora, il tema di una più cospicua autonomia, non solo legislativa, si incrocia con altre questioni in qualche modo complementari – se non fondamentali – al regionalismo asimmetrico, ovvero l'autonomia finanziaria delle Regioni di cui all'art. 119 Cost. che sposta il punto di “messa a fuoco” sul tema più conflittivo della distribuzione delle risorse e della garanzia del principio di solidarietà interterritoriale³⁸. Nella fase di *stand-by* imposta dal diritto emergenziale della crisi – che cancella ogni minima possibilità di procedere nel senso dell'asimmetria diffusa dovendo, le Regioni, piuttosto, difendere competenze e risorse ancora disponibili – è indicativo il blando intervento del legislatore ordinario in sede di legge di bilancio per il 2014. «Anche ai fini del coordinamento della finanza pubblica», si fissa un termine temporale di “risposta” del Governo alle proposte presentate dalle Regioni in attuazione della clausola asimmetrica del 116.3 Cost. Emblematico, se non paradossale, che proprio il titolo competenziale del coordinamento della finanza pubblica (di natura concorrente), divenuto nell'ultimo decennio quasi una *supremacy clause* in favore del centro³⁹, costituisca l'*input* per rilanciare la prospettiva del

(37) Per una ricostruzione delle vicende politiche che vedono l'alternarsi al Governo di maggioranze di diverso segno politico, ora in consonanza, ora in difformità rispetto ai governi regionali di Lombardia e Veneto, roccaforti della Lega Nord, si v. G. MAZZOLA, *Autonomia regionale: da sviluppare o da ridimensionare?*, in *I.S.I.R.F.A.*, 2018. Si v. inoltre A.M. RUSSO, *Pluralismo territoriale e integrazione europea: asimmetria e relazionalità nello Stato autonomico spagnolo. Profili comparati (Belgio e Italia)*, Napoli, Ed. Scientifica, 2010, spec. p. 167 ss.

(38) La legge delega sul federalismo fiscale, l. 42/2009, all'art. 14, menziona espressamente «l'attuazione dell'art. 116.3» prevedendo che la legge istitutiva dell'autonomia differenziata provveda all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 e ai principi in essa presenti.

(39) Sulla trasformazione della materia «coordinamento della finanza pubblica» nella giurisprudenza della Corte costituzionale si v. G. RIVOSCECHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in *I.S.I.R.F.A.*, 2013. Di «trasformazione in competenza finalistica» parla A. D'ATENA, *La parabola della finanza regionale, tra modello costituzionale ed esperienze applicative*, in *Rassegna Parlamentare*, 3, 2017, p. 709 ss. In termini ancora più espliciti F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *Federalismi.it*, 10, 2018, secondo cui la Corte cost. dal 2011 ha finito per trattare questo titolo competenziale «sostanzialmente come una materia di competenza esclusiva statale».

regionalismo differenziato⁴⁰. Al di là del laconico riferimento, il disposto contenuto nella l. 147/2013 fa chiarezza in merito al soggetto statale idoneo a negoziare l'intesa con la Regione interessata, affidando il compito al Presidente del Consiglio e al Ministro per gli affari regionali. Nulla si dice in merito ad altri aspetti, confermando, probabilmente, l'utilità delle lacune procedurali le quali, più che costituire un limite, sembrerebbero rappresentare, invece, «una scelta consapevole per contemperare gli interessi di tutti gli enti coinvolti (Regioni, Stato ed Enti locali)», permettendo, inoltre, di «non ingessare un *iter* che deve essere ispirato alla massima celerità e fluidità»⁴¹. Tuttavia, neanche questo “impulso centro-diretto” sortisce effetti se non quello di richiamare l'attenzione di alcune Regioni su tale tema, con l'elaborazione di atti legislativi quanto meno eccentrici da un punto di vista costituzionale. Ci riferiamo alle due leggi con cui la Regione Veneto dà avvio, nel 2014, a una sorta di “percorso autonomistico incrementale” ai limiti della legittimità costituzionale⁴², lasciando in “ere-

(40) L. n. 147/2013, comma 571. Cfr. M. MEZZANOTTE, *La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2014.

(41) *Ibidem*, p. 5 ss. La dottrina non è unanime sull'utilità e/o necessità di una legge procedurale. Per alcuni è auspicabile, oltre che opportuna, una legge di attuazione per stabilire una procedura unica e dare dei significati unitari a formule troppo generali contenute nell'art. 116.3 Cost. [così, per es., A. D'ATENA, *Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, Commissione parlamentare per le questioni regionali, 6 febbraio 2018, p. 10; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 154 e 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 AA.VV., *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, in *Astrid Rassegna*, 14, 2017, p. 9 ss.), invece, non si tratta di un problema di *attuazione* costituzionale bensì di *interpretazione* costituzionale. In realtà, durante la XV legislatura fu approvato uno «Schema di disegno di legge di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione» dal Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2007 (DDL “Lanzillotta-Chiti”) che non ebbe, però, seguito pur rappresentando un utile “precedente”, come mostrano gli Accordi preliminari su cui *infra*. Su tale punto si v., da ultimo, 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*, 4, 2018, p. 333 ss.

(42) Si tratta delle l.r. n. 15 «Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto» e n. 16 «Indizionale del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto» del 19 giugno 2014, entrambe og-

dità” un ulteriore aggravio procedimentale nell’attivazione dell’art. 116.3 Cost. o – letto da altra prospettiva – un passaggio di *surplus* democratico con cui legittimare la richiesta di maggiore autonomia, ovvero il *referendum autonomistico*.

3. I referendum autonomistici e gli “Accordi preliminari”: i primi passi nella carriera della liebre e la tortuga

Al di là del significato che si voglia attribuire alle iniziative referendarie tenutesi il 22 ottobre 2017 in Lombardia e Veneto⁴³, il *referendum* consultivo regionale, che ha preceduto l’avvio della procedura *ex art.* 116.3 Cost., ha certamente puntato i riflettori sulle due Regioni menzionate “oscurando”, di fatto, il medesimo percorso autonomistico già intrapreso dalla Regione Emilia-Romagna⁴⁴. Di certo, come ha sostenuto

getto della sent. Corte cost. n. 118, 2015 (di cui *infra*). Sul punto si v. almeno C. FASONE, *Il tentativo secessionista “all’italiana” e la semi-indifferenza della politica nazionale*, in www.diritticomparati.it, 5 marzo 2015; D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, 5-6, 2015 e il monografico di Federalismi.it, *Focus fonti*, 1, 2015.

(43) Nel caso veneto il *referendum*, previsto con una legge *ad hoc* (l.r. n. 15/2014) e soggetto a un duplice *quorum* (maggioranza degli aventi diritto e dei voti validamente espressi), ha avuto ad oggetto un quesito che riprende pedissequamente la lettera dell’art. 116.3 Cost. (*Vuoi che alla regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?*). In Lombardia, il *referendum*, ai sensi della disciplina ordinaria regionale in materia di *referendum* (art. 52 dello Statuto regionale e l.r. n. 34/1983 e succ. mod.), non prevedeva un *quorum* e il quesito referendario risulta più articolato riferendosi a una «specialità» della Regione da svilupparsi, però, nel «quadro dell’unità nazionale». In entrambi i casi l’esito è stato certamente favorevole (95,29% in Lombardia e 98,1% in Veneto) a fronte di un tasso di partecipazione più ampio in Veneto (57,2% rispetto al 38,34% in Lombardia). Cfr. Servizio Studi del Senato, *Il Regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, Dossier n. 565, novembre 2017, p. 18-23.

Se pur «inutili» su un piano giuridico non altrettanto può dirsi su quello politico. Cfr. F. PALERMO, *Referendum, adesso i contenuti*, in palermofrancesco.wordpress.com, 24.10.2017. Come rileva Q. CAMERLENGO, *La Regione Lombardia nel 2017: non di solo referendum...*, in *Le Regioni*, 6, 2017, p. 1187, se pur non prescritto dal diritto positivo il referendum «non è costituzionalmente illegittimo, né politicamente inopportuno» ma «è una scelta di cui occorre assumersene pienamente e consapevolmente la responsabilità, proprio per evitare derive demagogiche». Si v. anche L. DAINOTTI, L. VIOLINI, *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell’autonomia*, in *Le Regioni*, 4, 2017.

(44) La DCR n. 5321 del 3 ottobre 2017 relativa all’avvio del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell’Intesa *ex art.* 116.3 Cost., fa seguito a due DGR del 28 agosto 2017 e del 14 novembre 2017 relative agli «Indirizzi» del processo di differenziazione. Successivo atto è la firma di una *Dichiarazione di Intenti* tra il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Presidente della Regione Emilia-Romagna in data 10 ottobre 2017 con cui si formalizza l’avvio del percorso che

la Corte cost. nella citata sent. 118/2015 relativa alla “via secessionista” veneta⁴⁵, se l’esito del *referendum* consultivo eventualmente indetto per attivare la procedura della “ulteriore autonomia” – collocandosi, questo, in una «fase anteriore ed esterna» rispetto al procedimento stabilito nell’art. 116.3 Cost. – non riverbera alcun tipo di effetto giuridico sulla procedura medesima, stessa cosa non può dirsi quanto al condizionamento politico⁴⁶.

Se le consultazioni referendarie hanno avuto almeno il merito di «aver risvegliato dal torpore il regionalismo italiano», il meglio, però, deve ancora venire, visto che da una prospettiva prettamente giuridica nulla è cambiato⁴⁷, dipendendo l’esito del processo *in primis* dalla volontà degli attori politici – statale e regionale – di giungere all’intesa. In tal senso, l’ulteriore passaggio rappresentato dai cd. «Accordi preliminari» siglati a fine legislatura dal Governo Gentiloni con i Presidenti delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna⁴⁸ a chiusura di una prima

ha inizio il 9 novembre con l’incontro dei due Presidenti. Per maggiori approfondimenti si v. Dossier n. 565, cit., p. 12 ss. e C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?*, in *Federalismi.it*, 7, 2018, p. 5 ss.

(45) Con sent. n. 118/2015 la Corte cost. dichiara l’incostituzionalità della l.r. 16/2014 relativa al *referendum* consultivo sulla trasformazione della Regione in una «Repubblica indipendente e sovrana» risultando, questa, un’iniziativa *extra ordinem* contraria agli artt. 5 e 139 Cost.; salva, invece, il quesito n. 1 dei 5 proposti ad oggetto del *referendum* consultivo previsto dalla l.r. n. 15/2014, ovvero quello relativo all’autonomia differenziata ex art. 116.3 Cost. Risultano incostituzionali i restanti quattro quesiti relativi, fondamentalmente, all’autonomia finanziaria regionale (utilizzo prevalentemente territoriale dei tributi riscossi nella Regione e sottrazione sostanziale al vincolo di destinazione del gettito derivante da fonti di finanziamento regionale) e allo *status* di specialità. Sul punto si v. C. FASONE, *Una, indivisibile, ma garantista dell’autonomia (differenziata): la Repubblica italiana in una recente pronuncia della Corte costituzionale sulle leggi regionali venete nn. 15 e 16 del 2014*, in *Blog-Revista catalana de dret públic*, 15 settembre 2015; S. BARTOLE, *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze tra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della giurisprudenza della prima*, in *Giur. cost.*, 2015, p. 939 ss. e F. CONTE, *I referendum del Veneto per l’autonomia (e l’indipendenza). Non c’è due senza tre. Anche se...*, in *Quad. cost.*, 2015, 759 ss. Quanto alle criticità della sentenza rispetto al precedente indirizzo giurisprudenziale si v. spec. D. TEGA, *Venezia non è Barcellona* cit., p. 1150.

(46) Sent. Corte cost. 118/2015, *cons. dir.* 8.3.

(47) S. PAROLARI, A. VALDESALICI, *Il regionalismo differenziato*, cit.

(48) *Accordi preliminari in merito all’Intesa prevista dall’articolo 116.3 Cost.*, sottoscritti dal Governo (Sottosegretario dalla Presidenza del CdM con delega agli Affari regionali e le autonomie) e i Presidenti delle Regioni Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia il 28 febbraio 2018. Per

“fase regionale interna” differenziata⁴⁹ (quanto all’iniziativa regionale, consultazione degli Enti locali, individuazione del contenuto materiale dell’intesa), segna un avanzamento rilevante quanto meno nel tracciare un percorso procedurale nel rapporto tra Regione e Stato e nel delineare, più concretamente, l’ambito materiale della differenziazione. Con gli Accordi, infatti, si tenta di sciogliere diversi nodi interpretativi della disposizione costituzionale in oggetto, lasciata aperta quanto alla precisa individuazione degli organi (a chi è rimessa l’iniziativa regionale e in cosa consiste; chi e con quali Enti locali deve rapportarsi), al rapporto tra gli stessi (chi conduce e conclude l’intesa), al rapporto tra intesa e legge parlamentare, ai profili contenutistico-competenziali, alle risorse finanziarie e all’eventuale processo, inverso, di “retrocessione” o modifica. Si sacrifica, però, in questa fase la *verve* asimmetrica dell’art. 116.3 Cost.; gli Accordi preliminari individuano, infatti, non solo una procedura unica per le tre Regioni “pilota” ma un pacchetto contenutistico circoscritto a un numero limitato di materie sostanzialmente uguali. D’altra parte è necessario “contestualizzare” i Pre-accordi che intervengono in una fase delicata di alta “volatilità politica”, ovvero a fine legislatura, quando il Governo era in periodo di ordinaria amministrazione. Circo- stanza, questa, che se da un lato potrebbe indurci a considerarli frutto di un “eccesso governativo”⁵⁰, trattandosi di atti che incidono certamen-

i testi e una prima analisi si v. Servizio Studi del Senato, *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, Dossier n. 16, maggio 2018. Ulteriori approfondimenti in 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*, 2, 2018, p. 3 ss.

(49) Al di là delle differenti modalità con cui le Regioni, al loro interno, hanno gestito la fase previa alla firma dei Pre-accordi (su cui si v. L. VIOLINI, *L’autonomia delle regioni*, cit., p. 342 ss. e C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia*, cit., p. 7 ss.), solo nel caso del Veneto l’iniziativa regionale ha assunto la veste formale di “proposta di legge” approvata dal Consiglio regionale e presentata alle Camere (PdL n. 43/2017) avente ad oggetto l’intero ventaglio delle materie differenziabili e una precisa indicazione quanto alla copertura finanziaria (si riprende l’idea del 9/10 del gettito riscosso nel territorio della regione dalle principali imposte erariali, già avanzata tra i quesiti referendari della Lr. 15/2014 cassata dalla Corte cost.). D’altra parte non è casuale se all’indomani dei *referendum*, Emilia Romagna e Lombardia iniziano un percorso “comune” di trattativa con il Governo.

(50) Sulla dubbia opportunità politica dell’adozione dei Pre-accordi a fine legislatura si v. E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2018, pp.

te sulle scelte d'indirizzo politico, dall'altro, è pur vero che gli stessi intervengono come momento conclusivo di un primo confronto, ispirato al principio di leale collaborazione⁵¹ a cui le parti hanno inteso attribuire rilevanza, almeno sul piano politico.

Se *nulla questio* circa il loro (non) valore giuridico, è, però, interessante richiamarne sinteticamente alcuni profili al fine di capire qualcosa in più su una disposizione costituzionale che sconta «evidenti difetti di formulazione»⁵².

Al di là delle piccole differenze quanto alle premesse, gli Accordi, individuano come modello da seguire nell'approvazione delle «intese autonomistiche» il procedimento, ormai consolidato in via di prassi, previsto per l'approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose diverse da quella cattolica ai sensi dell'art. 8.3 Cost. Non si prende in considerazione, invece, il modello procedimentale dell'autorizzazione alla ratifica dei Trattati internazionali.

Un'anomala attrazione del regionalismo differenziato nel «prisma procedurale della protezione delle minoranze piuttosto che in quello della definizione di rapporti negoziali intersoggettivi»⁵³?

L'analogia procedimentale prevista dagli Accordi sembrerebbe voler sottolineare che i negoziati per giungere all'intesa non configurano una contrattazione tra pari. Dal riferimento al procedimento *ex art. 8 Cost.* e dalla prassi consolidata e confermata dalla sua evoluzione più recente si ricava che l'intesa costituisce «presupposto indefettibile e inalterabile delle norme legislative poste all'approvazione del Parlamento»⁵⁴ con evidente resistenza quanto alle ipotesi di emendabilità sostanziali del contenuto, per cui la legge, una volta approvata dalle due Camere, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, sarebbe modificabile,

4-5, secondo cui «da un punto di vista giuridico si tratta di attività improduttiva d'effetti e che oltrepassava i poteri che il governo in quella fase avrebbe dovuto esercitare», configurandosi, quindi, come «mera attività di propaganda politica».

(51) «Premessa», Accordi preliminari.

(52) A. MORELLI, *Art. 116*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. II*, Bologna, 2018, p. 329.

(53) G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari"*, cit., p. 11.

(54) A. MANZELLA, *Il Parlamento*, 3 ed., Bologna 2003, p. 374.

abrogabile o derogabile esclusivamente con leggi per le quali sia stato rispettato il medesimo procedimento bilaterale di formazione. Ne discendono due evidenze: la funzione – secondo alcuni “limitata” e “limitante”⁵⁵ – di *veto player* del Parlamento, da esercitarsi in forma di accoglimento o diniego *in toto* della proposta di legge, da un lato, e, dall’altro, il ruolo centrale assunto dall’intesa frutto della negoziazione bilaterale tra Stato e Regione interessata.

Da un punto di vista procedurale, dagli Accordi emerge una connotazione *sperimentale* della clausola di asimmetria, sottoposta a verifica per protrarne la vigenza (di durata decennale), rinegoziarne i contenuti o decretarne la cessazione⁵⁶, operazioni che comportano la presentazione di un disegno di legge governativo contenente le eventuali modifiche da apportare alla legge “madre”, quella cioè approvata sulla base dell’intesa originaria. Una previsione, questa, che complica ulteriormente il rapporto tra l’intesa e la legge di differenziazione, priva di un termine di cessazione di efficacia delle proprie disposizioni pur venendo meno la «base». A ciò si aggiunga lo spostamento dell’iniziativa dalla Regione (cui si riferisce la lettera dell’art. 116.3 Cost.) al Governo (presentazione del ddl di modifica) che paleserebbe, secondo qualche voce critica, un vizio di costituzionalità⁵⁷. Di certo, tale carattere “sperimentale” lascia qualche dubbio in termini di stabilità dei rapporti Stato-Regione soprattutto alla luce del procedimento gravoso richiesto per l’attuazione dell’autonomia differenziata anche in termini di trasferimento di risorse umane, finanziarie e patrimoniali che il meccanismo dell’asimmetria dispositiva mette in moto.

(55) Sulla necessità, oltre che opportunità, che l’intervento parlamentare non si limiti a un mero “assenso-diniego” ma possa esprimersi anche attraverso l’adozione di atti di indirizzo «più o meno vincolanti», al fine di rendere «maggiormente responsabile il Governo», si v. F. CORTESI, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 4, 2017, p. 706 ss. In senso ancora più “stringente” si era già espresso A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 165 ss., che sosteneva un intervento del Parlamento «in positivo con emendamenti sostanziali sui contenuti dell’intesa» o con richiesta di «riesame dell’intesa» giustificati dalla complessità strutturale del procedimento normativo *ex art.* 116.3 Cost.

(56) Art. 2 Accordi preliminari.

(57) E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia*, cit., p. 5-6.

Quanto agli ambiti competenziali oggetto di differenziazione, in questa prima fase di Pre-accordi, la tecnica utilizzata sembra avvicinarsi al metodo dell'individuazione di «aree strategiche», proposto dall'Emilia-Romagna, piuttosto che al criterio “massimalistico” e di *blindatura* competenziale⁵⁸ utilizzato, invece, da Lombardia e Veneto. Secondo un approccio che potremmo definire *selettivo, ragionevole e proporzionale* finalizzato alla «tenuta dell'unitarietà di sistema»⁵⁹, l'ambito materiale della differenziazione viene limitato a “solo” quattro aree competenziali – Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; Tutela della salute; Istruzione; Tutela del lavoro – cui si aggiunge un *Addendum* sui Rapporti internazionali e con l'Unione europea. Non si prospetta un passaggio in blocco di materie da una categoria all'altra (da concorrenti a “esclusive” regionali) ma, piuttosto, all'interno degli specifici ambiti competenziali indicati come “prioritari”, si individuano i profili sui quali le Regioni chiedono maggiori funzioni, rimanendo ferma l'indicazione dei limiti, particolarmente rilevanti in materie direttamente connesse al macro-tema dei diritti sociali e alle garanzie costituzionali relative alla loro tutela.

Se l'art. 116.3 Cost. si riferisce genericamente alle «materie» (di cui all'art. 117.3 e alcune dell'art. 117.2 Cost.) senza ulteriori specificazioni in ordine al tipo di funzione – legislativa e amministrativa – o alla “organicità” della devoluzione all'ambito regionale, è pur vero che l'attuazione di tale disposizione interviene dopo quasi vent'anni di implementazione del “nuovo” (*sic!*) sistema competenziale. Ciò significa che la maggiore autonomia che si esprima in termini di ridefinizione quantitativa e qualitativa delle competenze della Regione interessata non può non tener conto di quella che oggi è la “forma” ma, soprattutto, la “sostanza” del riparto competenziale Stato-Regioni, per come interpretato e ra-

(58) Pur nella diversità delle fonti e dei casi, l'indicazione delle materie contenute nelle proposte avanzate da Lombardia e Veneto sembra richiamare la tecnica del cd. *blindaje competencial* utilizzato dalla riforma statutaria catalana del 2006. Cfr. R. BLANCO VALDÉS, *Blindaje competencial e indefinición constitucional*, in *Claves de Razón Práctica*, 176, 2007.

(59) In tali termini si esprime – e si condivide l'approccio proposto – C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia*, cit., secondo cui «la proposta di autonomia differenziata deve essere *selettiva*, coerente con il profilo della Regione che la avanza, collocarsi armonicamente nel contesto delle sue vocazioni, delle sue capacità e del suo sistema delle autonomie locali, essere, in poche parole, *ragionevole e proporzionata* a ciò che, in concreto, la Regione può essere in grado di assumersi», p. 9.

zionalizzato dal Giudice delle leggi. In effetti, se prendiamo in considerazione il complesso strumentario utilizzato dalla Corte costituzionale per delineare le linee di confine – o, se si vuole, di “invasione” – tra i comparti statale e regionale⁶⁰, è già rintracciabile quella mobilità competenziale a Costituzione invariata imputata al 116.3 Cost. A ciò si aggiunge la difficoltà oggettiva di individuare spazi di autonomia differenziabile in materie che per loro natura attraversano “trasversalmente” la Costituzione – come, ad es., la salute, l’istruzione o l’ambiente⁶¹ – o in ambiti coperti da disciplina “speciale” – come la “materia” dei rapporti con l’Unione europea⁶² – e, comunque, in «settori in cui la sensibilità del diverso trattamento è maggiormente percepito come lesivo della personalità del cittadino»⁶³ poiché strettamente connessi alla complessa tematica dell’effettivo ed eguale godimento dei diritti⁶⁴, soprattutto sociali. Visto da altra prospettiva, l’attuazione dell’art. 116.3 Cost. comporta inevitabilmente una ridefinizione del “comparto” competenziale legislativo e amministrativo per la Regione interessata, con la conseguente

(60) Sul punto si v., da ultimo, e in maniera ricognitiva, Servizio Studi, Camera dei Deputati, *Il riparto delle competenze legislative nel Titolo V*, Dossier n. 14, 2 agosto 2018.

(61) Senza poter entrare nelle aporie che ciascuna delle materie menzionate pone, si pensi, in un caso, alle specifiche disposizioni costituzionali quali art. 32.1 (tutela della «salute» come diritto fondamentale) e art. 33.2 Cost. («norme generali sull’istruzione») in relazione alle “differenziabili” «tutela della salute» (art. 117.3 Cost.) e «norme generali sull’istruzione (art. 117.2 lett. n) Cost.); per altro verso, si pensi alla materia «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali» (art. 117.2 lett. s) Cost.) che non solo incide su altre disposizioni costituzionali (art. 9 per i beni culturali per es.) ma, soprattutto, sconta una ben più che decennale interpretazione giurisprudenziale come «valore costituzionalmente protetto» che opera in maniera “trasversale”. A ciò si aggiunge la “clausola di omogeneità” di cui all’art. 117.2 lett. m) Cost. e la relativa “clausola di salvaguardia” di cui all’art. 120.2 Cost. Sulla materia ambiente in relazione alla clausola asimmetrica si v. R. BIFULCO, M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell’art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”*, in *Le Regioni*, 4, 2017, p. 757 ss.

(62) Ci riferiamo agli artt. 117.1, 117.5 e 117.9 Cost.

(63) E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia*, cit., p. 6.

(64) Come avverte A. MORELLI, *Le autonomie della Repubblica: c’è un ordine nel caos?*, in *Diritto regionali*, 2, 2018 «se il godimento dei diritti dipende dalla porzione del territorio nazionale sulla quale si abbia la sorte di vivere, ad essere messa in discussione, oltre al principio di eguaglianza sostanziale, è anche l’unità della Repubblica, la quale, secondo il disegno dei Costituenti, presupporrebbe la cura di una diffusa solidarietà (politica, economica e sociale)», p. 3. Così anche E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia*, cit., p. 6 ss.

opportunità di ripristinare quella forza innovativa che sembrava avesse la struttura “pseudo” federale del regime competenziale introdotto nel 2001 ma, anche, il rischio che tale operazione si traduca in un nulla di fatto nelle maglie strette della giurisprudenza costituzionale. Paradossalmente, lo sviluppo dell’«eccezione» (utilizzo dell’art. 116.3 Cost.) potrebbe «contribuire anche alla graduale revisione della regola, o meglio al suo riallineamento rispetto alla direzione più autentica che la riforma del 2001 voleva perseguire, e che, così concepita, emerge come la vera regola»⁶⁵. Una considerazione, questa, che vale anche con riferimento al nodo probabilmente più spinoso connesso alla clausola di asimmetria ovvero le modalità di attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie per l’esercizio delle ulteriori funzioni assegnate alla Regione differenziata. Pur posticipando i termini concreti della questione – rimandata alle decisioni adottate da una Commissione paritetica Stato-Regione disciplinata dall’intesa –, i Pre-accordi danno, tuttavia, indicazioni che lasciano intravedere una sorta di compromesso trovato tra le richieste più radicali e immediate del Veneto e quelle più gradualistiche e garantiste dello Stato. Infatti, accanto alla determinazione di una nuova quota di compartecipazione o riserva di aliquota al gettito dei tributi erariali maturati nel territorio regionale (nel rispetto della perequazione interregionale *ex art. 119.4 Cost.*), si prevede il progressivo superamento del criterio della “spesa storica” sostenuta dallo Stato nella Regione interessata (con riferimento alle funzioni trasferite o assegnate) a favore dei cd. “fabbisogni *standard*”⁶⁶. Un ulteriore caso, questo, in cui l’implementazione dell’“eccezione” potrebbe portare all’inveramento della “regola”, ovvero il completamento del sistema di autonomia finanziaria – delineato dalla l. 42/2009 in attuazione dell’art. 119 Cost. ma in *stand-by* da un decennio – con un evidente riflesso positivo per l’intero sistema regionale⁶⁷.

(65) F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo*, cit., p. 696.

(66) Art. 4 Accordi Preliminari. Se si volesse mantenere questa impostazione andrà, certamente, chiarito il passaggio relativo alla trasformazione dei fabbisogni *standard* come termine di riferimento, in relazione alla «popolazione residente» e al «gettito dei tributi maturati sul territorio regionale».

(67) Così C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia*, cit., p. 20 ss.

Pur rimanendo ancora “generico” il riferimento al «rispetto dei principi di cui all’art. 119 Cost», tale disposizione, nel frattempo modificata, diviene la “punta” centrale del sistema di *check and balance*, di equilibri e contrappesi, in cui sviluppare la *differenziazione efficiente e sostenibile*⁶⁸ di cui all’art. 116.3 Cost. Da un lato, infatti, troviamo il più recente vincolo del cd. «pareggio di bilancio» e dell’«osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea» nonché il riferimento alla “matrice unitaria” dell’autonomia finanziaria, ovvero l’«armonia con la Costituzione» e i «principi di coordinamento della finanza pubblica»⁶⁹. Dall’altro, nella norma *de quo*, si indica il vincolo della solidarietà interterritoriale materialmente consistente nel sistema di perequazione verticale e negli interventi statali finalizzati a sostenere la «coesione e la solidarietà sociale», direttamente connesse al principi di eguaglianza sostanziale e alla garanzia dei livelli essenziali relativi al godimento dei diritti civili e sociali. Il finanziamento delle competenze differenziate non può costituire un mezzo attraverso cui le «Regioni ricche» possano legittimamente sottrarsi al «dovere costituzionale di solidarietà» verso quelle aree del Paese che presentano una struttura economica più debole⁷⁰. L’ulteriore autonomia non può determinare, infatti, *alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica, incidendo sui legami di solidarietà tra le popolazioni regionali e il resto della Repubblica*, dunque non può incidere su *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*⁷¹. È quanto sottolinea la Corte cost. nella sent. 118/2015 sulla pretesa terri-

(68) Così definito in *Le Regioni e le nuove sfide del regionalismo*, documento approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nella seduta del 18 ottobre 2018.

(69) Sulla differenza tra «i principi di coordinamento della finanza pubblica» menzionati dall’art. 119.2 rispetto a quelli cui si riferisce, indirettamente, l’art.116.3 Cost. (materia dell’art. 117.3 Cost.) si v. S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4, 2017, p. 676.

(70) F. GALLO, *L’incerto futuro del regionalismo*, cit., p. 7.

(71) In corsivo le parole della Corte cost. nella citata sent. n. 118/2015.

torializzazione delle imposte erariali a seguito di attivazione della clausola di asimmetria.

Pur rimanendo immutate le dimensioni della “coperta” (le risorse finanziarie disponibili), è chiaro che se la si tira da un lato si lascerà scoperto l’altro⁷²; fuor di metafora, tale processo spinge inevitabilmente a ripensare concretamente il modello di finanza decentrata compatibilmente ai vincoli posti dalla Costituzione nazionale e da quella europea. Ciò avviene tanto più urgente in una fase, come quella attuale, in cui sembra essersi avviata un’affannosa *carrera* tra la *liebre* (le tre Regioni “pilota”) e la *tortuga* (altre Regioni)⁷³ – una *emulación territorial* all’italiana tutta da scoprire...⁷⁴ – e, soprattutto, l’ambito materiale oggetto di differenziazione va progressivamente ampliandosi⁷⁵.

In effetti, il regionalismo differenziato, presentato nella nuova legislatura a guida giallo-verde come «questione prioritaria» nell’agenda di Governo orientato ad applicare «la logica della geometria variabile che tenga conto sia delle peculiarità e delle specificità delle diverse realtà territoriali sia della solidarietà nazionale»⁷⁶, continua a navigare con il vento in poppa ma quanto vicina sia la meta è ancora difficile stabilirlo. Intanto, dai dossier presentati dalle tre Regioni prossime alla differenziazione – ancora oggetto di valutazione nei tavoli tecnici interministeriali –,

(72) O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato*, cit. p. 16.

(73) Come si legge in Servizio Studi del Senato, *Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo*, Dossier n. 45, luglio 2018, alle 3 Regioni ‘apripista’ nel percorso di attivazione della clausola di asimmetria se ne sono aggiunte altre dieci (alcune in fase già prossima alla sottoscrizione dell’Intesa). Per un’analisi delle singole proposte si v., inoltre, L. VIOLINI, *L’autonomia delle regioni*, cit., p., 33 ss.

(74) La metafora della «*carrera de la liebre y las tortugas*» è utilizzata da J. PRADERA, *La liebre y la tortuga. Política y administración en el Estado de las Autonomías*, in *Claves de Razón Práctica*, 38, 1993, per descrivere la relazione esistente tra le c.d. Comunità storiche (*nacionalidades históricas*) e il resto delle Comunità autonome nello sviluppo dello Stato autonomico spagnolo.

(75) Si v. la DCR n. 7158 Emilia-Romagna del 18 settembre 2018 in cui le materie oggetto di differenziazione diventano 12 (oltre le tre esclusive statali). In tal senso anche la DCR n. 16 del 15 maggio 2018 in cui la Regione Lombardia allarga la trattativa a tutte le 23 materie costituzionalmente previste. Di pari tenore la più “eccentrica” proposta di un Disegno di Legge delega di iniziativa governativa (12 luglio 2018) inviata al Ministro per gli Affari regionali dalla Regione Veneto.

(76) Si v. paragrafo 20 del «Contratto per il governo del cambiamento», l’accordo di coalizione tra Lega Nord e M5S siglato il 18 maggio 2018.

il contenuto materiale dei Pre-accordi sembra essere stato ampiamente superato, dimostrando, dunque, la non vincolatività giuridica (e politica) degli stessi⁷⁷.

4. *Riflessioni finali su un dibattito aperto: verso un «autonomismo solipsista» o un nuovo «constitutional moment»?*

La «clausola di asimmetria» ex art. 116.3 Cost. è una deroga all'autonomia ordinaria o una sua piena realizzazione? Anticamera alla secessione? “Stimolo” per l'emulazione di comportamenti “virtuosi” o rischio di ampliamento dei *gap* regionali?

Questi e molti altri sono gli interrogativi che l'attuazione di una clausola asimmetrica dispositiva pone in un ordinamento in cui il principio autonomistico nasce e si sviluppa, paradossalmente, sotto il segno dell'uniformità, su un territorio amorfo «terra nuda di cultura», producendo «egualitarismo» ma non «eguaglianza»⁷⁸.

All'inizio dell'analisi abbiamo messo in evidenza la differente connotazione assunta dall'asimmetria dell'art. 116.3 Cost. In ragione del carattere “volontaristico”, diffuso e ponderato, l'asimmetria dispositiva differisce, infatti, dalla “specialità”, attestando la necessità di una differenziazione funzionale, idonea a valorizzare una “cultura” legata alla capacità istituzionale, di governo, ed economica di un territorio che enfatizza «meno la distinzione rispetto al resto del territorio nazionale ma piuttosto le peculiarità aggiuntive del territorio in questione»⁷⁹. Le prime esperienze in ordine ai tentativi del concreto inveramento della clausola asimmetrica dispositiva nell'ordinamento ne evidenziano una duplice funzione. Rispetto ai tre casi regionali che per primi hanno rimesso in gioco una disposizione “dormiente”, differenti quanto a *input*, mo-

(77) Nella data in cui si scrive, il Governo non ha ancora presentato la bozza di intesa da sottoporre alle tre Regioni “pilota” (il limite temporale prefissato è il 15 febbraio 2019); sono ancora in corso gli incontri tecnici tra rappresentanti ministeriali e regionali dove si registrano non poche resistenze politiche tra i *partner* di Governo. Sugli sviluppi “politici” più recenti si consulti www.regioni.it.

(78) L. ANTONINI, *Alla ricerca dl territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *Rivista AIC*, 2, 2017, p. 37 ss.

(79) F. PALERMO, *La cultura dell'autonomia*, cit., p. 83.

dalità procedurali, contenuto e obiettivi della richiesta di differenziazione, tale clausola si muove flessibilmente, sia sul binario più “classico” di *accommodating diversity*, sia in funzione rafforzativa e complementare del principio autonomistico. Da un lato, infatti, l’azione di *accomodamento* risponde alla necessità di “attenuare” e integrare, all’interno di un sistema unitario, richieste autonomistiche indirizzate al modello della “specialità”, soprattutto per ciò che concerne l’autonomia finanziaria. Dall’altro lato, la clausola asimmetrica diviene strumento idoneo a rafforzare ambiti materiali strategici per lo sviluppo regionale, nel tentativo di dare un significato pieno al principio autonomistico di cui all’art. 5 Cost. In tal senso, l’applicazione della differenziazione potrebbe determinare una sorta di “effetto barriera” rispetto alla tendenza espansiva delle clausole di centralizzazione utilizzate dal legislatore statale e dalla Corte costituzionale nei confronti dell’ambito decisionale regionale, rimodulando lo stesso uso, spesso distorsivo – *melius*, manipolativo –, del parametro della «leale collaborazione» in funzione di una partecipazione multilaterale, spesso passiva, delle Regioni alle decisioni pilotate dal centro⁸⁰. Il processo di differenziazione assumerebbe, quindi, una funzione “riabilitativa” dell’autonomia legislativa regionale, il cui ambito d’azione viene “negoziato” sulla base delle caratteristiche proprie di ciascun territorio. Ciò rimanda a una precisa modalità operativa nei rapporti competenziali Stato-Regioni: un *metodo programmatorio* che, pur non mettendo in discussione la necessità della funzione del centro nel «disciplinare, in maniera unitaria, fenomeni sociali complessi»⁸¹, consenta una maggiore condivisione di obiettivi, strumenti operativi e mezzi finanziari, fungendo, dunque, da «limite strutturale» all’uso indiscriminato, da parte statale, della sussidiarietà verticale e del coordinato della finanza pubblica»⁸².

(80) Sugli sviluppi della giurisprudenza costituzionale a partire dalla sent. n. 251 del 2016 si v., tra gli altri, G. MARCHETTI, *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale (alla luce della sent. n. 251 del 2016)*, in *Rivista AIC*, 2, 2017 e L. ANTONINI ET. AL., *Il principio della leale collaborazione tra Stato e regioni*, Torino, 2018.

(81) Sent. Corte cost. n. 251/2016, punto 3 *Considerato in diritto*.

(82) F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo*, cit., pp. 697-98.

È inevitabile che clausole asimmetriche diffuse comportino un rafforzamento della dimensione competitiva del regionalismo, con ricadute potenzialmente positive per l'intero sistema⁸³ a patto che vi siano adeguate compensazioni di tipo cooperativo e, dunque, integrativo all'interno del sistema regionale. È difficile escludere che dietro la richiesta di attivazione della clausola asimmetrica non vi sia anche, se non principalmente in alcuni casi, l'obiettivo di una modifica del sistema centrale di redistribuzione territoriale delle risorse, soprattutto nella rimodulazione dei cd. "residui fiscali". Si tratta di un indice complesso nella sua costruzione⁸⁴, un concetto utilizzato negli studi di finanza pubblica nel tentativo di individuare l'ottimale ripartizione territoriale delle risorse ottenute attraverso l'imposizione fiscale⁸⁵. Se è vero che il saldo tra le entrate e le spese pubbliche regionalizzate – la differenza tra il *quantum* pagato dai contribuenti allo Stato e il corrispondente beneficio derivante dalla spesa pubblica diretta al territorio di residenza – risulta positivo nelle tre Regioni "pilota", dall'altro, il segno negativo registrato nel Mezzogiorno non stupisce, se si considera che le entrate delle amministrazioni pubbliche sono strettamente connesse alla base imponibile⁸⁶. Tale questione rappresenta, e non solo sul piano politico, il vero "pomo della discordia" puntando nuovamente i riflettori sul tema del divario territoria-

(83) Di efficienza finanziaria con ricadute per l'intero sistema e non solo per la singola regione interessata parla S. MANGIAMELI, *Appunti a margine*, cit., p. 659. Secondo O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato*, cit., p., 16, invece, «l'idea di una concorrenza tra le Regioni, finalizzata alla selezione di *best practices*» appare «ideologicamente viziata da un certo ottimismo di stampo neo-liberale».

(84) In tal senso, A. GIANNOLA, C. PETRAGLIA, D. SCALERA, *Net fiscal flows and interregional redistribution in Italy: A long-run perspective (1951–2010)*, in *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 39(C), 2016, p. 1-16 e Id., *Residui fiscali, bilancio pubblico e politiche regionali*, in *Economia Pubblica*, 2017, pp. 33-57.

(85) Corte cost., sent. n. 69/2016, *cons. in dir. n. 4*, secondo cui «L'esigenza di aggregare dati eterogenei secondo metodologie non univocamente accettate ha fatto sì che il concetto di residuo fiscale sia stato utilizzato piuttosto come ipotesi di studio che come parametro di correttezza legale nell'allocazione territoriale delle risorse».

(86) Nella *Relazione annuale Sistema Conti Pubblici Territoriali 2018- Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale* (www.agenziacoesione.gov.it) emerge come la spesa pubblica totale (al netto degli interessi e delle partite finanziarie) registri quote costantemente superiori alla popolazione e inferiori al PIL nel Centro-Nord, a differenza della tendenza opposta esistente nel Mezzogiorno. Per maggiori approfondimenti sull'utilizzo del "residuo fiscale" e sui "miti" a esso connessi si v. A. GIANNOLA, G. STORNAIUOLO, *Un'analisi delle proposte avanzate sul federalismo differenziato*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1-2, 2018, p. 19 ss.

le, reso ancora più complesso e problematico dalla crisi economica che ha accentuato il progressivo disinvestimento della politica pubblica nazionale nel riequilibrio territoriale⁸⁷. Se l'azione redistributiva operata dallo Stato non ha come destinatari diretti i territori bensì gli individui, il residuo fiscale è strettamente connesso all'eterogenea distribuzione degli individui nelle diverse Regioni, rappresentando, dunque, «in gran parte una naturale conseguenza dell'applicazione dei principi di equità orizzontale»⁸⁸. In effetti, chi paga le imposte e beneficia della spesa non è il territorio in sé bensì chi vi risiede, ovvero individui che, sulla base del criterio di equità orizzontale, devono essere trattati in maniera eguale in presenza delle medesime condizioni⁸⁹. Il punto, allora, è capire se il territorio di residenza diventa «una caratteristica rilevante per differenziare il trattamento di individui diversi solo per quel profilo»⁹⁰. Tuttavia, come sottolineato dalla stessa Corte costituzionale, il parametro del residuo fiscale non può essere considera-

(87) D. CERSOSIMO, S. CHIMENTI, R. NISTICÒ, *Recessione economica e cittadinanza. Il grande disinvestimento pubblico nel Mezzogiorno degli anni Duemila*, in *Le Regioni*, 5, 2017, p. 926 ss., che evidenziano l'incongruenza esistente nella distribuzione della spesa pubblica corrente («quella destinata rendere effettivo il godimento dei diritti di cittadinanza di base») tra le aree del Paese, che penalizza, invece, «sistematicamente, in termini aggregati e pro capite, il Mezzogiorno». Sull'effetti della crisi si v., inoltre, C. TRIGILIA, G. VIESTI, *La crisi del Mezzogiorno e gli effetti perversi delle politiche*, in *Il Mulino*, 1, 2016.

(88) L. GANSULLIA, L. LEPORATTI, *Saldi di bilancio delle amministrazioni locali, redistribuzione e ripartizione del rischio tra territori regionali*, in *La finanza territoriale. Rapporto 2018*, Rubbettino ed., Soveria Mannelli, p. 244.

(89) Come rileva Pisauro «il bilancio pubblico determina una redistribuzione tra territori che, per la quasi totalità [...], avviene senza che vi sia un obiettivo esplicito di redistribuzione territoriale ma semplicemente come conseguenza della eterogeneità della distribuzione nelle varie aree degli individui secondo le caratteristiche rilevanti per l'erogazione della spesa (età, stato di salute, condizione lavorativa, reddito, ecc.) e il suo finanziamento (il reddito, i consumi, la ricchezza, ecc.) [...]. Il criterio fondamentale è quello dell'*equità orizzontale* (trattare individui uguali in modo uguale), che implica che il residuo fiscale (il saldo tra i benefici ricevuti dalla spesa pubblica e il contributo al finanziamento della spesa) sia lo stesso per individui che si trovano nella stessa posizione riguardo alle caratteristiche ritenute rilevanti (reddito, età, stato di salute, ecc.)». Cfr. *Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio* [G. Pisauro] in *merito alla distribuzione territoriale delle risorse pubbliche per aree regionali – Commissione V Camera dei Deputati*, 22 novembre 2017.

(90) *Op. ult. cit.* In maniera critica G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Roma-Bari, 2019, secondo cui «considerare il residuo fiscale significa che la regione di residenza degli individui diventa rilevante nel determinare il trattamento che ciascun italiano riceve dall'azione pubblica» con l'inevitabile conseguenza di trattare «diversamente individui dalle stesse caratteristiche soggettive, solo perché abitano in luoghi diversi», per cui si avrebbero «Italiani "di serie A" e italiani "di serie B"» (p. 36).

to un «criterio specificativo» dei precetti contenuti nell'articolo 119 Cost.⁹¹. D'altra parte, come emerge dall'ultimo Rapporto SVIMEZ, una quota di residuo fiscale trasferito alle Regioni meridionali dal bilancio pubblico ritorna al centro-nord mediante domanda di beni e servizi, attestando, dunque, un ambiente di "interdipendenza" – più che dipendenza del Sud – tra aree strutturalmente diverse ma integrate in un unico sistema⁹².

In realtà, più che la tendenza *catch-all* del contenuto materiale della differenziazione (registrata negli sviluppi successivi ai Pre-accordi), è il clima di profonda incertezza politica – politica economica *in primis* – e, soprattutto, l'esistenza di una visione politica dell'autonomia regionale non condivisa tra i *partner* di Governo, ad alimentare ancor più la prospettiva del "rischio" e la preoccupazione che l'attuazione della clausola di asimmetria vada oltre un mero rafforzamento del processo autonomistico nascondendo, invece, una vocazione secessionista del "quadrilatero" settentrionale⁹³. Una «secessione dei ricchi»⁹⁴ a danno del Sud? Se letto in una prospettiva sistemica – quasi in funzione di *constitutional moment* per dirla con Ackerman⁹⁵ – il regionalismo differenziato *solidale*⁹⁶ ex art. art. 116.3 Cost. non contiene, di per sé, una "potenzialità disgregatrice" poiché vincolato nel suo sviluppo al rispetto delle clau-

(91) Corte cost., sent. n. 69/2016, *cons. in dir. n. 4.*: «Data la struttura fortemente accentrata, nel nostro ordinamento, della riscossione delle entrate tributarie e quella profondamente articolata dei soggetti pubblici e degli interventi dagli stessi realizzati sul territorio, risulta estremamente controversa la possibilità di elaborare criteri convenzionali per specificare su base territoriale la relazione quantitativa tra prelievo fiscale e suo reimpiego». Secondo la Corte, dunque, il residuo fiscale non è un «parametro normativo riconducibile all'art. 119 Cost.» ma, piuttosto, «un concetto utilizzato nel tentativo, storicamente ricorrente tra gli studiosi della finanza pubblica, di individuare l'ottimale ripartizione territoriale delle risorse ottenute attraverso l'imposizione fiscale».

(92) Rapporto SVIMEZ 2018 – *L'economia e la società del Mezzogiorno*, p. 28.

(93) Come rileva S. PIPERNO, *Le prospettive del regionalismo asimmetrico*, in *La finanza territoriale*, cit., p. 116, non è casuale che le tre proposte di attivazione del regionalismo differenziato provengano da tre Regioni appartenenti ad una «diretrice di sviluppo territoriale proiettata sul Nord-Est che ha identificato un nuovo quadrilatero di sviluppo Milano-Brescia-Padova-Bologna a fronte di un ritardo dell'area del Nord-Ovest».

(94) G. VIESTI, *La secessione di cui nessuno parla*, in *Il Mulino*, 3 settembre 2018.

(95) B. ACKERMAN, *We the People, vol. 1: Foundations*, Cambridge, 1991.

(96) C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?*, in *Federalismi.it*, 7, 2018, p. 318 ss.

sole di “salvaguardia” e di “omogeneità” dell’ordinamento, ovvero la tutela dell’unità giuridica, economica e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, nonché degli inderogabili doveri di solidarietà politica, sociale ed economica, ivi compresi il principio dell’equilibrio dei bilanci e l’osservanza dei vincoli europei. L’attuazione di tale norma e, quindi, del processo di differenziazione che ne consegue, richiede, piuttosto, una riflessione più accurata sul ruolo dello Stato centrale e sulla sua capacità di gestire e governare la diversità in assenza di un modello consolidato e funzionale di regionalismo cooperativo e solidale tale da “riassorbire” e “drenare” la forte politicità delle dinamiche autonomistiche che inevitabilmente accompagna le clausole asimmetriche, *Spagna docet*. Se, infatti, considerata come «strumento di rifinitura» del principio autonomistico, la clausola di asimmetria richiede necessariamente un centro capace di «garantire funzioni strategiche e di sistema, comunicazioni e standard, sedi collaborative, azioni di supporto alle realtà più deboli di cui i trasferimenti a finalità perequativa sono solo una parte»⁹⁷. Il rischio è, altrimenti, l’affermazione di un «autonomismo solipsista»⁹⁸ in un sistema disequilibrato la cui coesione e unità non potrà essere ricercata e ottenuta esclusivamente in sede giurisdizionale. Arriviamo, così, al vero *punctum dolens* della questione: la mancanza di un’effettiva e radicata «cultura dell’autonomia», l’assenza del “pluralismo istituzionale” e della “diversità” dalla «grammatica della politica italiana» così come da quella «dei giuristi e della Corte costituzionale»⁹⁹, ovvero la circostanza che il regionalismo stesso sia stato inteso, senza soluzioni di discontinuità, come una «variabile dipendente» del sistema politico nazionale¹⁰⁰.

Se il «federalismo è anche, e forse, soprattutto, il processo di federalizzazione di una comunità politica» ovvero la “forma organizzativa” di

(97) M. CAMMELLI, *Regionalismo differenziato oggi: risultati incerti, rischi sicuri*, in *Astrid Rassegna*, 1, 2018, p. 4.

(98) A. MORELLI, *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?*, in *Le Regioni*, 3, 2017, p. 327.

(99) R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Paolo Cavaleri*, Napoli, ESI, 2016, p. 53 ss.

(100) R. BIFULCO, *Le Regioni*, Bologna, Il Mulino, p. 8.

una comunità portatrice sia di valori comuni che di interessi specifici, «il diritto può, forse, agevolare il consolidamento di valori comuni e di valori locali differenziati, attraverso la devoluzione di poteri e di compiti dal centro alle periferie e viceversa, a seconda del verso che assume il processo federale. Non può, tuttavia, arrivare al punto di crearli *ex nihilo*»¹⁰¹.

(101) A. MORRONE, *Tendenze del federalismo*, cit., p. 17; il riferimento è all'opera di C. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, 1968.