

***LIBER AMICORUM***  
**PER**  
**PASQUALE COSTANZO**

**FULVIA ABBONDANTE – SALVATORE PRISCO**

**I NODI PROBLEMATICI NEL PROCESSO DI ATTUAZIONE  
DELL'AUTONOMIA REGIONALE DIFFERENZIATA,  
TRA QUESTIONI GIURIDICHE E OBIETTIVI POLITICO-ECONOMICI**

**19 DICEMBRE 2019**



**Fulvia Abbondante – Salvatore Prisco\***  
**I nodi problematici nel processo di attuazione dell'autonomia regionale differenziata, tra questioni giuridiche e obiettivi politico-economici**

*In ricordo di Paolo Carrozza*

SOMMARIO: 1. *L' autonomia regionale nella Costituzione e le sue specie. L'art. 116, comma 3, come occasione di vibrante confronto tecnico e politico.* – 2. *Le reciproche influenze tra Spagna e Italia in ordine all'autonomia regionale differenziata.* – 3. *I rischi delle "intese" differenziate per l'unità nazionale.* – 4. *Necessità e permanente validità del regionalismo cooperativo.* – 5. *Conclusioni: regionalismo italiano e obiettivi politico-economici di medio-lungo periodo.*

1. Com'è stato incisivamente detto, «l'autonomia speciale» è la «condizione tipica degli ordinamenti regionali», nel senso che è la *ratio* giustificatrice della loro stessa esistenza, in relazione a particolari esigenze di specifici territori interni agli Stati e dunque, mentre in quelli federali le entità territoriali singole che li costituiscono preesistono a quella nuova e non hanno bisogno perciò di riconoscimenti istituzionali, al contrario in quelli regionali – che sono generalmente espressione, all'opposto dei primi, di una dinamica "centrifuga" – le realtà territoriali endostatuali e le relative competenze (giacché «sempre, in buona misura, "costruite"») sono di volta in volta enumerate e variamente perimetrate<sup>1</sup>.

Tanto premesso, il modello di specialità regionale italiana è – per scelta originaria dell'Assemblea Costituente<sup>2</sup> – quello in cui si distinguono due livelli, essendovi innanzitutto regioni a statuto ordinario e altre a statuto appunto "speciale" (che sono, come noto, alcune tra quelle di confine e le insulari)<sup>3</sup> ed esso si è nel tempo arricchito di una nuova articolazione, prevedendosi «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», *ex art.* 116, comma 3, come risultante a seguito della riforma costituzionale del titolo V nel 2001, che concernono singole materie di competenza concorrente o – per alcuni profili – talune di competenza statale esclusiva.

Questa variante è attivabile solo a seguito dell'esercizio dell'iniziativa in proposito da parte di Regioni a statuto ordinario che siano interessate a conseguire tale peculiare forma, che da tempo la dottrina ha proposto di definire come mirante a un regionalismo «differenziato», seppur nell'ambito della rilevata ordinarietà statutaria<sup>4</sup>, in modo che venga insomma realizzato un *tertium genus* tra due specialità, collegato a quella ordinaria, ma per poi diversificarsene, nel senso dell'ampliamento di competenze.

---

\* Fulvia Abbondante è ricercatrice confermata di Istituzioni di diritto pubblico, idonea alle funzioni di professore associato, nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Napoli Federico II. Nell'ambito di una comune ispirazione con il coautore, ha scritto i paragrafi 1, 4, 5; Salvatore Prisco è ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nel medesimo Dipartimento, in cui ha insegnato anche Diritto pubblico comparato e Diritto e Letteratura. Qui ha scritto i paragrafi rimanenti. Il lavoro (chiuso il 20 novembre 2019) è stato presentato come paper per la discussione al Convegno "Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano" (Messina, 16 - 17 Dicembre 2019), appare negli Atti dello stesso nella rivista *Nuove Autonomie* ed è destinato anche agli Scritti in onore di Pasquale Costanzo.

<sup>1</sup> Così A. MORELLI, *Art. 116*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, a cura di F. Clementi, F. Rosa e G. E. Vigevani, Bologna, 2018, II, 235 ss.

<sup>2</sup> La più recente ricostruzione delle diverse posizioni assunte in tale sede è quella di S. STAIANO, *Articolo 5*, Roma, 2017, 15 ss.

<sup>3</sup> Come osserva L. PALADIN, *Diritto regionale*, VII ed., Padova, 2000, 9, l'Assemblea costituente si trovò almeno per quattro regioni dinanzi a un «fatto compiuto di cui tenere conto» e (lo osserva E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia*, Milano, 1967, 55) si trattò di una scelta resa obbligata in parte dai vincoli internazionali assunti dopo la Seconda guerra mondiale e in altra dalla necessità di arginare le rivendicazioni di forze separatiste presenti in quei territori.

<sup>4</sup> F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato in La Repubblica delle autonomie. Regioni ed altri enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, II ed., Torino, 2003, 57 ss., seguito poi da altri.

La specialità delle autonomie territoriali su scala regionale è cioè – in realtà – un *continuum* fluido, dinamico, piuttosto che una rigida successione di ambiti non comunicanti e nel mezzo tra i due indicati estremi si situa una sorta di “premio” a regioni che si considerano più efficienti e pronte più di altre ad avviarsi lungo un percorso che ne aumenti le funzioni<sup>5</sup>. Si tratta in sostanza della presa d’atto, dal punto di vista giuridico, di un’asimmetria economico-sociale che preesiste al diritto e che caratterizza, inevitabilmente, tutti gli Stati composti, ma che può essere gestita in chiave ricompositiva di un’unità plurale, ovvero enfatizzando le tendenze dissociative e concorrenziali<sup>6</sup>.

È noto come già con l’art. 1, comma 571, della l. 147/2013 (ossia con la legge di stabilità per il 2014) sia stata dettata una prima disposizione di attuazione del richiamato art. 116, comma 3.

Se nella Carta fondamentale è previsto che le assemblee parlamentari si esprimano sulle intese intervenute tra le parti stipulanti (le regioni – previo parere degli enti locali – e il Governo che impegna lo Stato), approvandole in ipotesi con legge ordinaria rinforzata, a maggioranza assoluta, la legge del 2013 aveva infatti introdotto il termine di sessanta giorni dalla ricezione dell’atto di iniziativa dell’intesa delle regioni interessate, presentato al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali affinché il corso successivo del procedimento incominciasse.

Sul piano formale, il riferimento alle “intese”, contenuto *in parte qua* nel titolo V, è più complesso del mero e criptico rinvio a tale strumento nell’unico altro caso in cui esso è richiamato nella Carta Costituzionale, quello dei rapporti fra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica, art. 8<sup>7</sup>.

Rispetto a tale ipotesi, in particolare, la disposizione è più articolata e la precisazione della rammentata legge di stabilità vale quantomeno ad escludere che l’avvio di accordi tra enti territoriali interessati e Governo possa essere, dopo una richiesta debitamente avanzata, del tutto escluso o rimesso alla determinazione unilaterale dell’Esecutivo, in quanto “atto politico”, come invece è appunto pervenuta a statuire appunto la giurisprudenza costituzionale nella [sentenza 52/2016](#).

In ogni caso, il riferimento al medesimo *nomen juris* copre situazioni profondamente diverse, atteso che entità territoriali endostatuali, come le autonomie territoriali di dimensione regionale, non sono assimilabili alle confessioni religiose, la cui natura giuridica è piuttosto quella di entità transnazionali. Nemmeno è identica la funzione dell’atto nei due casi, giacché l’intesa cui fa riferimento l’art 116, comma 3, della Carta costituzionale introduce un regime derogatorio rispetto al normale riparto di competenze fra Stato e Regioni, inserendosi nella più ampia categoria di quei moduli concertativi attraverso cui si realizza la modulabile collaborazione fra centro e periferia<sup>8</sup>, anche se è vero che un avvicinamento può venire ravvisato appunto nell’adozione in entrambi i settori di uno strumento cooperativo, piuttosto che unilateralmente autoritario, per il governo del pluralismo.

Comunque, anche se certamente il testo dell’art. 116, comma 3, è più articolato che nell’altra ipotesi, in realtà in esso «non c’è un solo punto della procedura che non abbia suscitato negli anni numerose ipotesi attuative e questo non solo perché espressioni quali “sentiti gli enti locali” o “su iniziativa della regione interessata” sembrano essere state concepite con il preciso intento di generare dubbi interpretativi»<sup>9</sup>.

Invero – incalza un altro studioso – se «dalla citata disposizione si possono distinguere quattro fasi procedurali: la fase dell’iniziativa, riservata alla regione interessata; la fase della consultazione degli enti locali; la fase della stipula dell’intesa fra lo Stato e la regione; quella dell’approvazione

---

<sup>5</sup> Così F. BENELLI, *Art. 116*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole e R. Bin, Padova, II ed., 2008, 1043.

<sup>6</sup> Sul punto, *ex plurimis*, L. CAPPUCCIO, *Le regioni italiane tra crisi del modello e tentativi di riforma. Quale futuro?*, in *Revista d’estudis autonòmics i federals*, 26 (2017), 135.

<sup>7</sup> Per tutti, ci si permette di rinviare a S. PRISCO - F. ABBONDANTE, *Intendersi sulle intese*, in *Il diritto come “scienza di mezzo”*. Studi in onore di Mario Tedeschi, Cosenza, 2017, IV, 1967 ss., spec. 1999, ove anche molti riferimenti alla dottrina su punto.

<sup>8</sup> F. GALLARATI, *Il ruolo del Parlamento nell’attuazione del regionalismo differenziato tra Italia e Spagna*, in *DPCE online*, 1/2019, 80 ss.

<sup>9</sup> E. DI CARPEGNA BRIVIO, *L’applicazione del regionalismo differenziato per la sperimentazione delle politiche pubbliche*, in *Dir. Reg.*, 3/2019, 2.

della legge del Parlamento sulla differenziazione», è pur vero che «non solo nessuna di queste fasi è disciplinata in modo esaustivo, ma l'interpretazione dalla disposizione costituzionale si presta a letture sostanzialmente diverse»<sup>10</sup>.

Detto in altri termini, «l'*iter* formativo delle leggi di autonomia negoziata è solamente tratteggiato dalla disposizione costituzionale. Molte questioni perciò possono essere risolte in modo non univoco»<sup>11</sup>.

Com'è stato da molti messo in luce, è piuttosto prevalsa, nel lacunoso disegno testuale della disposizione richiamata, l'intenzione tutta politica di attrarre alla regione (ordinaria, ma ad autonomia differenziata) che intendesse incamminarsi per questa strada un ulteriore complesso di materie, rispetto a quelle di base spettanti ai sensi dell'art. 117, il cui esercizio andrebbe dunque finanziato con risorse aggiuntive.

Tale obiettivo è perciò strumentale alla vera posta in gioco, ossia quella di far restare nel territorio della regione medesima il "residuo fiscale", concetto come noto elaborato da J. M. Buchanan, in termini di divario fra risorse esistenti, tra quanto prodotto *in loco* e quanto andrebbe trasferito al centro e che alla regione ritorna, per essere redistribuito in funzione perequativa; un saldo, secondo le regioni del Nord attivate, negativo a loro danno.

Questo, sul piano pratico e in sostanza, si traduce nella richiesta di un trattamento asimmetrico in senso favorevole alle popolazioni residenti nelle regioni che chiedano ed ottengano l'autonomia differenziata, rispetto all'effettivo godimento dei diritti fondamentali. Una situazione che (giacché le regioni più attive in tale rivendicazione sono anche quelle normalmente più ricche di servizi pubblici, il che in altri Paesi è normalmente anche la motivazione alla base di istanze secessioniste) comporta in concreto un aumento secco della disuguaglianza interterritoriale<sup>12</sup>.

L'intenzione, peraltro neppure celata, di raggiungere tale fine appare chiara guardando all'*iter* prodromico all'attivazione dell'intesa da parte della Regione Veneto.

La legge regionale n.15 del 2014 presupponeva lo svolgimento di un referendum preliminare all'attivazione della richiesta da parte dell'ente territoriale, che peraltro non è previsto dalla disposizione costituzionale che regge il disegno.

I relativi quesiti<sup>13</sup> verbalizzavano (qualora non fosse stato possibile ottenere addirittura l'"indipendenza", pure oggetto di un'esplicita domanda referendaria, alternativamente contenuta nella stessa legge regionale) il reale obiettivo del procedimento di differenziazione.

Il tentativo più radicale è stato peraltro bloccato dall'intervento della Corte costituzionale ([sent. n. 118/2015](#)), che ha ritenuto ammissibile solo il quesito letteralmente formulato in modo da risultare aderente al testo della disposizione della Carta fondamentale e alla sua logica di fondo, correttamente intesa<sup>14</sup>.

Secondo un documento dell'Osservatorio sul regionalismo differenziato dell'Università Federico II<sup>15</sup>, «adeguatezza dell'attività redistributiva, misurata alla luce di un parametro obiettivo: a tanto è

---

<sup>10</sup> C. IANNELLO, *La piena sovranità del Parlamento nella determinazione dei contenuti e dei limiti dell'autonomia differenziata*, ivi, 8

<sup>11</sup> A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo Fiscale*, 2007, 153.

<sup>12</sup> In termini anche M. DOGLIANI, *Quel pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 1/2019, 4.

<sup>13</sup> «Vuoi tu che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?»; «Vuoi tu che la regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?».

<sup>14</sup> D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 11/2015, sottolinea appunto come le iniziative referendarie volte ad affidare la decisione ultima al corpo elettorale possano, nell'impianto del ragionamento della Corte, muoversi solo in «uno spazio relativamente ristretto, rinserrato nelle maglie procedurali e sostanziali dell'art. 116, comma 3 e 4, Cost. e nella logica che lo anima, e che parte non dalle risorse, ma dalle maggiori competenze e responsabilità di governo».

<sup>15</sup> Lo si legga *ad locum* in [www.roars.it](http://www.roars.it).

inteso il calcolo del residuo fiscale», tenendo conto che i redditi sono differentemente prodotti e dunque distribuiti su un territorio a sviluppo economico differenziato.

Il documento così prosegue: «Quasi esattamente l'opposto di quanto si assume. Sotto il profilo analitico, occorre poi segnalare quanto rilevato da SVIMEZ: se nella base di calcolo del residuo fiscale si comprendono anche gli interessi sul debito pubblico (residuo fiscale finanziario), esso si assottiglia fino a scomparire. Dunque, il residuo fiscale non sussiste, o è largamente inferiore a quanto enunciato. Ma, nella parte in cui esista, dovrebbe fondare politiche di perequazione tra Regioni».

Come insomma afferma anche la Corte costituzionale ([sentenza n. 69/2016](#)), il criterio «non è parametro normativo riconducibile all'art. 119 Cost., bensì 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. 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».

Nel calcolare quanto reddito può essere trattenuto sul territorio di quello che è in esso prodotto<sup>16</sup>, va del resto considerato che alla creazione di quello complessivo delle regioni più ricche concorrono quanti, emigrati in esse dalle aree del Paese meno favorite – ad esempio in ragione dell'immigrazione interna dal Meridione anche solo degli impiegati pubblici, come appartenenti a corpi civili e militari di ordine pubblico, insegnanti, eccetera – hanno contribuito a produrlo, sicché la “restituzione” ponderata di tale *surplus* al Sud sarebbe, in ogni caso, un esercizio di pura e semplice equità, che è valore non solo etico-politico, ma principio costituzionale, espressione di solidarietà «politica, economica e sociale».

2. Il modo di procedere delle regioni finora attivate al riguardo appare – a volere adottare l'interpretazione delle relazioni interterritoriali da loro dichiarata, dunque virtuosa e ottimistica – funzionale ad innescare una dinamica di competizione orientata nel senso di una “rincorsa verso l'alto” delle regioni sfavorite, che si porrebbero cioè all'inseguimento di quelle di maggiore benessere, già partite per consolidarlo lungo siffatto cammino, con effetti emulativi in grado di beneficiare l'intero sistema. Di ciò si dirà meglio oltre.

È chiara l'influenza su questo sperato andamento dell'esempio delle *Comunità Autonome* spagnole e del resto l'intreccio tra le vicende storiche dei due Paesi data da lungo tempo.

Prima ancora che l'Italia nascesse come entità politica, la Costituzione di Cadice del 1812 aveva infatti influenzato il dibattito culturale della penisola e le concessioni costituzionali accordate e poi revocate negli Stati preunitari, subito dopo la sua adozione e quindi successivamente alla sua reintroduzione nel 1820, ponendosi come modello liberale avanzato nell'età delle costituzioni di monarchia limitata<sup>17</sup>.

Nello specifico, ossia per quanto attiene al tema del presente scritto, lo “Stato regionale” fu poi offerto al costituzionalismo europeo – quale *tertium genus* tra Stato accentrato e Stato composto federale e variante di quest'ultimo – dalla Costituzione della II Repubblica del 1931, per morirvi però quasi in culla nel 1936, a seguito del successo dell’“alzamiento” franchista.

---

<sup>16</sup> A parte le obiezioni tecnico-economiche sul punto, argomentate ad esempio da A. GIANNOLA e G. STORNAIUOLO, *Un'analisi delle proposte avanzate sul «federalismo differenziato»*, in *Riv. econ. Mezz.*, 1-2/2018, 5 ss.

<sup>17</sup> J. J. RUIZ RUIZ, *Un manuale repubblicano per una nazione monarchica*, introduzione al testo della traduzione italiana di S. Sileoni, Macerata, 2009; A. GUARINO, *Tra Spagna e Italia, il racconto delle Costituzioni. In omaggio a Pasquale Ciriello*, Napoli, 11 novembre 2011, sala delle conferenze del Rettorato dell'Università Orientale in Palazzo Du Mesnil, al momento inedita.

Fu proprio l'Italia a raccogliere nel 1948 il testimone di tale intuizione, con la prima articolazione autonomistica della sua Costituzione postbellica tra regionalismo speciale e ordinario che si è sopra rammentata, ma la rinnovata democrazia spagnola tornò a riprenderselo trent'anni dopo.

Nel 1978 essa guardò infatti ed appunto a Germania e Italia: come le aveva ispirate sul piano del modello, raccolse cioè lo stimolo da quanto effettivamente realizzato in tali Paesi. Pur non menzionando le Comunità Autonome in Costituzione come obbligatorie (diversamente che da noi, dove le Regioni sono elencate nella Carta fondamentale), di fatto si determinò una divisione in esse dell'intero territorio nazionale, istituendo peraltro forme variabili di autonomia: alcune più intense, altre meno, come era appunto in Italia.

Siamo stati infine ancora noi a riprendere l'idea di autonomie territoriali ulteriormente differenziate – stavolta però tutte all'interno delle regioni ordinarie che le avessero richieste, ossia non creando formalmente altre regioni speciali – che allora servirono a normalizzare le spinte alla separazione (di fatto, se non sul piano formale) del Nord del Paese, più ricco ed efficiente, sicché appunto ci dotammo nel 2001 della soluzione che si è richiamata in precedenza, anche se la spinta alla ulteriore differenziazione risale alle leggi Bassanini della fine degli anni Novanta.

La Spagna ha evitato la secessione dei Paesi Baschi – sostenuta anche da un sanguinoso terrorismo – con concessioni amplissime. Quella rivendicata dalla Catalogna, indipendentista e in certe parti della sua opinione pubblica perfino repubblicana, benché non terrorista, è rimasta invece a lungo aperta, fino alla dura repressione di Madrid, che ha sostituito i governanti locali con suoi funzionari e incarcerato i *leaders* di Barcellona, dopo un referendum in cui l'istanza secessionista aveva vinto, ma che era irregolare<sup>18</sup> e al quale non aveva del resto partecipato nemmeno la maggioranza assoluta dei catalani<sup>19</sup>.

Incidentalmente, per valutare l'influenza su simili dinamiche dell'istituto referendario, deve qui ricordarsi anche la vicenda britannica, nella quale l'uscita dall'Unione Europea, sventatamente favorita dall'allora primo ministro Cameron con l'indizione appunto di un referendum teoricamente solo consultivo<sup>20</sup>, in cui egli sperava che vicesse il *remain*, è stata finora bloccata almeno da due gravi difficoltà: se davvero il processo di uscita si compisse, bisognerebbe ripristinare la frontiera tra le due Irlande (quella del Nord, ad essa legata e quella del Sud, cattolica, europeista e repubblicana), che era stata abolita dopo la fine di una lunga e sanguinosa guerra civile e inoltre pesa molto sull'incerto esito anche il ricordo del risultato del referendum del 2014 di secessione dalla Gran Bretagna, indetto nella Scozia europeista e perso dai secessionisti per poco. Secondo molti osservatori, se nella situazione odierna venisse nuovamente indetto, avrebbe grandi possibilità di essere approvato<sup>21</sup>.

In Italia, la Lombardia e il Veneto – quest'ultimo però, come ricordato sopra, solo dopo l'intervento della Corte Costituzionale – sono state più accorte che in Catalogna, ma egualmente è stato indetto un referendum anch'esso solo consultivo e senza *quorum*, né – come si è detto – necessario, ai sensi della Costituzione, i cui risultati sono stati favorevoli all'ulteriore corso del procedimento di cui all'art. 116, comma 3. Tale sviluppo degli eventi è stato invero sostenuto politicamente dal rispettivo elettorato locale in misura diversa: in Veneto il sì ha ottenuto il consenso

---

<sup>18</sup> Per un approfondimento specifico, peraltro diversamente orientato, si veda G. FERRAIUOLO, *La petita pàtria catalana nello scontro tra unilateralismi*, in [Rivista Aic](#), 1/2019.

<sup>19</sup> *Ex plurimis*, I. ABBADESSA, *La via spagnola al federalismo*, in *Menabó di Etica ed Economia*, online, 13 gennaio 2011; M. MANGANARO, [L'evoluzione del regionalismo differenziato alla luce delle riforme costituzionali. Alcune osservazioni sul punto, in comparazione con il modello territoriale vigente in Spagna](#), in questa [Rivista](#), [Studi 2016/III](#), 432 ss.

<sup>20</sup> Sulla natura e gli effetti di tale *referendum* si vedano le approfondite riflessioni di C. MARTINELLI, *L'isola e il continente: un matrimonio d'interesse e un divorzio complicato. Dai discorsi di Churchill alle sentenze Brexit*, in [Rivista Aic](#), 1/2017, 23 ss.

<sup>21</sup> Peraltro, sulla inopportunità di un secondo referendum, che aprirebbe la strada a soluzioni ancora più complicate e difficili, sia dal punto di vista strettamente giuridico, sia sul piano politico, si veda ancora C. MARTINELLI, *Il ruolo del referendum nella British Constitution*, in [Federalismi.it](#), 20, 30/10/2019 (?).

del 97% degli elettori sul 57% dei votanti, in Lombardia la percentuale è stata identica, ossia il 96%, ma da calcolare sul solo 38% di partecipanti effettivi alla consultazione.

Queste osservazioni dimostrano comunque che, tra i tipi di referendum, quelli disciplinati al fine di fare conseguire effetti vincolanti al loro risultato (come ad esempio sono le loro specie – pur diverse – di cui agli artt. 75 e 138 della Carta Costituzionale) si distinguono da un interpello meramente consultivo, ma la distinzione teorica si rivela comunque ardua da sostenere nella pratica, se l'intento è quello di depotenziare la forza politica dell'appello al popolo, giacché – quando il corpo elettorale si è attraverso un referendum pronunciato su un quesito – è inevitabile tenere comunque conto della volontà popolare che si è espressa.

3. La Spagna non è peraltro un esempio sempre virtuoso, come anche gli ultimi eventi sembrano confermare: se oggi la forma di governo è analoga a quella italiana e tedesca, ossia parlamentare in un assetto rappresentativo bicamerale, il suo sistema politico è ancora più diviso di quanto appaia essere in questi Paesi, per la presenza – negli anni più recenti – di formazioni molto radicali, rispetto a quelle del tradizionale bipolarismo che era succeduto al monopartitismo franchista, con la conseguenza che negli ultimi quattro anni si è lì votato altrettante volte (e due solo nel 2019), senza peraltro trovare finora la sperata stabilità, anche perché la cultura di coalizione tipica dei sistemi politici italiano e tedesco è estranea all'*humus* iberico.

Lo stesso regionalismo vi appare stravolto dalle istanze secessionistiche catalane che sopra si sono rammentate e tra le due questioni esiste un nesso, nel senso che sono state proprio le tendenze separatiste a produrre inevitabilmente effetti sull'atteggiamento degli elettori e quindi sull'equilibrio politico complessivo, che ha visto rafforzarsi le spinte alla polarizzazione. Così in Spagna, come in Italia, la combinazione di crisi economica e istanze autonomistiche estreme, cui hanno risposto reazioni di accentramento altrettanto decise, ha cioè comunque messo in forte difficoltà le posizioni moderate e centriste, la cui area di consenso si è nel tempo fortemente ristretta<sup>22</sup>.

Una lettura diffidente e più realistica di quanto si è intrapreso da noi con i referendum lombardo e veneto (certo indetti tenendo in qualche modo conto, anche grazie alla diversa giurisprudenza costituzionale dei due Paesi al riguardo, di quanto veniva svolgendosi in terra catalana), nonché con l'iniziativa meno dirompente dell'Emilia-Romagna in tale direzione e con le tendenze che, sull'esempio di queste iniziative, stanno mobilitando i ceti dirigenti di altre regioni e di cui meglio si dice oltre, porta peraltro a sottolineare i rischi dissociativi e di “cripto-secessione”, o “secessione mascherata”, da molti denunciati, dinamica che comunque si innescherebbe, anche senza seguire apertamente la strada prescelta da una parte del ceto politico e della popolazione di Barcellona.

Che di tali rischi si fosse consapevoli lo prova il procedimento di attuazione successivo alla richiesta di intese, preceduto da accordi preliminari – le cosiddette pre-intese – sottoscritti nel febbraio 2018 dal governo dell'epoca (Gentiloni) con ciascuna delle regioni interessate. Esso è stato infatti tenuto a lungo riservato, gestito da delegazioni delle Regioni interessate e del Governo, senza vedere il coinvolgimento delle Camere e l'informazione dell'opinione pubblica sui loro contenuti<sup>23</sup>.

Si aggiunga che, al momento della conclusione di tali accordi preliminari, le materie originariamente indicate per le “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” erano, per tutte e tre le Regioni, solo cinque.

---

<sup>22</sup> S. FABBRINI, *Il voto spagnolo parla anche a noi*, ne *Il Sole 24 Ore*, 10 novembre 2019.

<sup>23</sup> Si vedano criticamente, *ex plurimis*, G. CHIARA, *Il regionalismo differenziato tra attese federaliste deluse e rischi di eccessi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 6 luglio 2019 e i pamphlets di G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma - Bari, 2019 e di M. VILLONE, *Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli, 2019.

Con il passaggio alle effettive bozze di intesa, il Veneto ha richiesto l'attribuzione di altre diciassette materie<sup>24</sup>, la Lombardia di altre quindici e l'Emilia di ulteriori nove, col relativo previsto spostamento delle risorse finanziarie necessarie e l'evidenziarsi anche concreto (e non solo nei timori) del rischio dell'incremento delle disuguaglianze tra parti del Paese che si è sopra segnalato, giacché la realizzazione integrale di tale disegno finirebbe, come s'è detto, per stravolgere l'impianto di regionalismo solidale e cooperativo della Carta fondamentale, svuotando di senso il meccanismo della gestione concorrente delle materie tra Stato e Regioni.

Non è poi nemmeno da trascurare un ulteriore elemento di preoccupazione, puntualmente notato da attenta dottrina. Sempre durante gli ultimi mesi del governo Gentiloni, anche altre sette Regioni ordinarie (Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria) avevano avviato le trattative per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, mentre tre (Basilicata, Calabria, Puglia) avevano assunto al riguardo iniziative "preliminari".

In tal modo, però, una «normativa chiaramente riservata a "pochi" diventa terreno di caccia per "tutti"»<sup>25</sup>, innescando proprio quella rincorsa emulativa che si era prima descritta come da taluni auspicata, che a cascata potrebbe tuttavia produrre un risultato disgregativo, in contrasto con il principio e con la logica di ricomposizione del pluralismo territoriale in un quadro di unità "arricchita", di cui all'art. 5 della Costituzione.

4. Va invero osservato che, se l'autonomia regionale – ordinaria, ma differenziata – non può invero essere negata, a meno di non cambiare di nuovo *in parte qua* la Carta Costituzionale, essa può tuttavia essere correttamente attuata solo inquadrandola nell'ambito del modello del titolo V integralmente assunto, ossia ribadendo il valore centrale del principio di solidarietà fra territori, di cui agli articoli 5 e 119 e quindi la necessità di previa individuazione dei livelli essenziali di prestazione e di assistenza nelle diverse materie (art. 117, c. II, lettera m), nell'ambito di una perequazione interterritoriale che porti al finanziamento pieno e non parziale delle attività di competenza di ogni regione ed ente locale<sup>26</sup>.

Sotto questo punto di vista, la bozza di c. d. legge-quadro sul procedimento per disciplinare l'autonomia regionale differenziata (con funzione di recarne i principi e le linee guida) che, a seguito del cambio di governo (Conte II), è stata resa nota dal nuovo Ministro per gli affari regionali nel mese di novembre 2019<sup>27</sup> non appare tuttavia soddisfacente, per la palese inversione logica e cronologica tra procedimento parlamentare di approvazione dell'intesa e individuazione dei "livelli essenziali delle prestazioni, gli obiettivi di servizio e i fabbisogni *standard*", attività che si prevede rimessa

---

<sup>24</sup> Tra le quali la giustizia di pace, le norme generali dell'istruzione, la tutela dell'ambiente, i rapporti internazionali e con la UE, la ricerca scientifica e tecnologica in raccordo con il sistema universitario regionale e la tutela della salute, la protezione civile e il governo del territorio, le infrastrutture, comprese porti e aeroporti, la produzione, il trasporto, la distribuzione di energia e la gestione del demanio regionale; la previdenza complementare e i servizi per il lavoro, la tutela dei beni culturali e paesaggistici e le soprintendenze, nonché il controllo e la gestione dei flussi migratori, per poter definire e programmare la quota di ingresso dei cittadini extracomunitari.

<sup>25</sup> Così A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una buona idea che può diventare un disastro*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 19/2019, che propone di attribuire i benefici in discorso «solo a poche Regioni – quelle effettivamente in grado di svolgere, con chiara efficienza amministrativa e vantaggio per tutti – dette "funzioni ulteriori"» pena la violazione della Costituzione. che prevede le Regioni a Statuto ordinario (regola) e occasionalmente Regioni differenziate (eccezione)». Tale soluzione sarebbe motivata anche dal fatto che con un regionalismo differenziato diffuso si introdurrebbero surrettiziamente nuove regioni a Statuto speciale, in violazione dell'art. 116, comma 1, Cost.

<sup>26</sup> Per l'analisi dell'effettiva e diversa vicenda italiana, M. ESPOSITO, *Zero al Sud. La storia incredibile (e vera) dell'attuazione perversa del federalismo fiscale*, Soveria Mannelli, 2018; la corretta impostazione in termini – che sottolinea l'esigenza di non confondere tra attuazione di un regionalismo solidale e suo stravolgimento e l'opportunità di dichiarare apertamente se è la seconda opzione che s'intende in realtà perseguire – è quella di A. PIRAINO, *op. cit.*; sui due modelli, si vedano anche E. GROSSO - A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2/2018, 1 ss.

<sup>27</sup> Si legga anch'essa nel sito della rivista *online Roars*.

all'operato di un commissario (art. 2, comma 2), il quale avrebbe allo scopo un anno di tempo dall'entrata in vigore della legge che approva l'intesa stessa (dunque già avvenuta, secondo tale disegno).

La bozza contiene peraltro la previsione di salvaguardia che «qualora entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge che di approvazione dell'intesa non siano stati determinati i livelli essenziali delle prestazioni, gli obiettivi di servizio e i relativi fabbisogni *standard*, e fino alla loro determinazione, le funzioni sono attribuite con decorrenza dal 1° gennaio dell'esercizio immediatamente successivo e le relative risorse sono assegnate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base del riparto delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente» (ivi, art. 1, lettera e).

Questo lo stato dell'arte, nel momento in cui il presente lavoro viene licenziato.

Da parte delle Regioni che hanno attivato il procedimento in esame si dichiara non esservi l'intenzione di recedere dalle loro posizioni, o di ammorbidirle, quanto al numero delle materie e alla incisività delle funzioni rivendicate, né tantomeno il Governo assume di volere rivedere la bozza di legge-quadro, quanto all'impianto in essa previsto.

A questo punto diventa decisivo osservare il comportamento anche di altri attori istituzionali, in particolare riaprire il dibattito su quanto potranno fare le Camere in sede di approvazione della legge sull'eventuale intesa raggiunta.

La questione è strettamente legata alla configurazione di tale legge. Nel caso in cui essa sia considerata come meramente formale e dunque di semplice ratifica dell'accordo intervenuto (sul modello di quanto è accaduto – sia pure, anche in tal caso, senza una inevitabilità teorica – per le intese di cui all'art. 8 Cost., comma 3, di cui si è già discusso<sup>28</sup>), le Camere, qualora non condividessero il contenuto dell'intesa, avrebbero come unica opzione percorribile quella di negare l'approvazione alla legge<sup>29</sup>.

Tale lettura non trova peraltro consenso unanime in dottrina. Secondo una differente impostazione, giacché il testo costituzionale richiede allo scopo una maggioranza assoluta che presuppone l'esistenza di un ampio dibattito tra tutte le forze parlamentari, tanto più in un quadro sostanzialmente proporzionalistico, se la legge in questione avesse natura meramente ratificatoria il ricorso a tale elevata maggioranza non si giustificerebbe razionalmente.

Sarebbe peraltro paradossale che le Camere, titolari del potere di revisione costituzionale e quindi libere anche di modificare in qualsiasi momento la ripartizione di materie fra centro e periferia, non potessero, in sede di approvazione, modificare l'intesa raggiunta fra l'esecutivo statale e quello regionale<sup>30</sup>, quasi che il resto del Paese (nelle Camere egualmente rappresentato e alla specifica statuizione interessato) non potesse che subire in proposito un *diktat*.

Un simile accordo, del resto, non produce di per sé effetti giuridici autonomi, ma si innesta, come presupposto, in un procedimento complesso, restando la legge del Parlamento l'unica fonte del diritto abilitata a innovare l'ordinamento. Sebbene tra i due atti esista un nesso di interdipendenza, il legame

---

<sup>28</sup> In tal senso N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V* in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 51, poi autorevolmente sostenuta anche da A. D'ATENA e da S. MANGIAMELI nelle audizioni rispettivamente rese in sede di Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Documento conclusivo approvato*, 6/10/2018, in [documenti.camera.it](http://documenti.camera.it), 9 s. Un espresso riferimento a tale soluzione era stato sancito negli accordi preliminari negoziati con il governo Gentiloni all'art. 2, ult. comma, dei medesimi, di cui si leggano i testi in <http://www.regioni.it>.

<sup>29</sup> Un' ipotesi intermedia è stata individuata in dottrina da R. DICKMAN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in [Federalismi.it](http://federalismi.it), 2019/5, 4, nel senso che le Camere avrebbero la possibilità di esaminare le bozze di intesa e, nell'eventualità che non vi sia condivisione, quella di sottoporre una nuova versione al Governo, onde le trasmetta alle Regioni. Si tratta tuttavia, di una soluzione che non è giuridicamente vincolante per la Regione, che potrebbe disattendere i rilievi fatti dalla Camere.

<sup>30</sup> In particolare, in tale prospettiva, A. PIRAINO *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, cit., in [Federalismi.it](http://federalismi.it), 8/2019, 18.

non comporta una necessaria identità di oggetto tra i medesimi, né può far retrocedere la qualità politica della legge a un ruolo caudatario<sup>31</sup>.

Tale conclusione non solo è più rispondente alla fondamentale funzione, che le Camere devono potere svolgere, di compartecipazione alla disciplina della nuova e differente allocazione delle materie fra Stato e Regioni, ma rappresenterebbe – a ben vedere – anche l'unica (e forse l'ultima) forma di controllo sul contenuto dell'intesa.

La legge di approvazione, infatti, una volta conseguito positivamente il definitivo vaglio delle Assemblee, non sembra poter essere rimessa in discussione. L'introduzione nella legge-quadro di una clausola di verifica dell'intesa decorsi dieci anni dall'entrata in vigore della legge medesima non è ragionevolmente utile allo scopo, né dunque praticabile sul piano concreto<sup>32</sup>.

Nemmeno si potrebbe d'altro canto procedere all'abrogazione di una legge che, essendo rinforzata, impone anche di ripercorrere, per qualsivoglia sua messa in discussione o modificazione, il procedimento previsto dall'art. 116, comma 3.

Poiché dunque, anche in questo caso, l'ente territoriale dovrebbe prestare il consenso affinché le competenze in precedenza ottenute ritornino allo Stato, è evidente che il verificarsi effettivo di una simile ipotesi sarebbe del tutto irrealistico. Il processo avviato avrebbe in sostanza i connotati dell'irreversibilità e della permanenza<sup>33</sup>.

La situazione in cui ci troviamo attualmente ha come principale responsabile l'immobilismo delle Camere, laddove sarebbe stato necessario individuare – sin dalla fase di avvio delle richieste di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» – un procedimento legislativo *standard* di attuazione dell'art. 116, comma 3.

Sarebbe stata questa la premessa logica agli invocati trasferimenti di competenze materiali, prevedendo anche e in particolare che si fosse proceduto a una previa analisi delle funzioni da svolgere effettivamente nei territori considerati, con una valutazione puntuale del rendimento atteso in termini di assunto miglioramento delle medesime e dei servizi pubblici come effetto delle azioni redistributive, per censire le effettive e non astratte necessità dei territori stessi, muovendosi a tale scopo – nelle relazioni tra Stato e Regioni – attraverso politiche pubbliche convergenti e sulla base del metodo della “leale collaborazione” e immaginando anche meccanismi di coinvolgimento delle Camere già nella fase di predisposizione dell'intesa.

Si torna così a quanto si sottolineava all'inizio: l'intero procedimento di attuazione dell'art. 116, comma 3, avrebbe dovuto essere disciplinato da una legge costituzionale avente vaghezza minore di quanto oggi sia e non sembrano, al momento, esistere le condizioni per la percorribilità di una ipotesi di sua integrazione testuale<sup>34</sup>.

Appare peraltro suggestiva una recente prospettazione, che affiderebbe alla delega legislativa il compito di sopperire alla difficoltà di ricorrere all'art. 138 Cost. Tale soluzione consentirebbe infatti di “blindare”, in sede di approvazione del decreto delegato contenente l'intesa, sia le prescrizioni

---

<sup>31</sup> A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 163 ss. In senso adesivo a tale posizione D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 cost., conforme a costituzione*, in *Rivista Aic*, 1/2019, 277.

<sup>32</sup> Così A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in *Dir. reg.*, 3/2019, 18 e in precedenza R. CARIDÀ, *Notazioni sulla portata applicativa dell'art. 116 della Costituzione e funzioni amministrative*, in *Dirittifondamentali.it*, 2/2019, 28

<sup>33</sup> C. IANNELLO, *Regionalismo differenziato: disarticolazione dello Stato e lesione del principio di uguaglianza*, in *economiaepolitica.it*, ma anche A. SPADARO, *Appunti sul “regionalismo differenziato”: una buona idea che può diventare un disastro*, cit., che sottolinea come « l'art. 116 III prevede un regionalismo meno progressivo di quanto si pensi, ma semmai un regionalismo rigido, che vede le Regioni famelicamente intente ad acquisire più competenze possibili *una volta per sempre*» (corsivo testuale).

<sup>34</sup> Così S. STAIANO, *Autonomia differenziata, la lezione del 2001: no a riforme fatte per paura*, in *Dir. Reg.*, 3/2019, 6, nonché A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, cit., 9.

procedimentali, sia quelle di merito, da indicarsi, in linea di principio, appunto nella legge da approvare *ex art. 76 Cost*<sup>35</sup>.

5. Le critiche tecniche al processo in atto non esprimono peraltro *tout court* un giudizio negativo verso il regionalismo differenziato, che può anzi rappresentare una sfida ed essere utile al Meridione, che sarebbe da esso indotto ad ammodernare la qualità dell'organizzazione amministrativa, a migliorare le sue *performances* e a valorizzare le proprie risorse migliori: non la riproposizione dell'industrialismo fondato su mastodontiche “cattedrali nel deserto”, bensì l'investimento in imprese non inquinanti, a forte impiego di tecnologie avanzate e con un rapporto positivo tra costi e benefici, la formazione qualificata del “capitale umano” giovanile, di cui esso è ricco, l'agricoltura e le attività connesse, il forte miglioramento dell'attrattività del turismo e della fruibilità dei beni culturali, attesa l'eccellenza dei luoghi naturali e dei monumenti culturali di cui dispone, a patto che naturalmente vengano tuttavia in via preliminare raggiunti i presupposti materiali, di ordine politico-economico, che garantiscano poi a ciascuna entità territoriale di esprimere effettivamente in positivo la propria “differenza”. Un'opportunità, dunque, non una definitiva ed inarrestabile frattura fra aree ricche e povere del Paese<sup>36</sup>.

Passando così, sotto questo profilo, a qualche osservazione politico-economica di merito, un macro-obiettivo condivisibile per tutta la comunità nazionale è ad esempio l'eliminazione o la riduzione nella massima misura possibile del peso dell'economia sommersa – presente soprattutto, benché non solo, al Sud e comunque per tale area particolarmente foriero di ritardo nello sviluppo – anche abbattendo drasticamente l'uso del contante nelle negoziazioni, al fine di seguire pagamenti tracciabili e recuperare l'evasione fiscale (come è del resto nei propositi dell'attuale Governo) e per contrastare la morsa della criminalità organizzata, che anche di essa si alimenta, nonché introducendo ulteriori riforme, sempre di portata nazionale e beneficio generale, come lo snellimento dei riti processuali – civili, penali e amministrativi – senza però ridurre le garanzie e l'abbattimento dei subappalti nelle opere pubbliche.

Non va peraltro dimenticato che – in prospettiva – l'accorpamento di quelle attuali in macroregioni, incominciando subito col valorizzare l'esercizio aggregato di talune funzioni e servizi, sembra una prospettiva ineludibile e l'orizzonte a cui guardare nelle ulteriori tappe del regionalismo italiano, che necessita di nuovo smalto<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Ancora S. STAIANO, *ivi*, 7. L'A. osserva che la legge delega andrebbe «approvata nella specie a maggioranza assoluta, per corrispondere, a questo livello, all'atipicità prescritta dall'art. 116, c. 3, Cost.».

<sup>36</sup> S. MANGIAMELI, *I problemi della differenziazione e della omogeneità nello Stato regionale*, in ISSIRFA, *online*, febbraio 2019, 2. L'A. sostiene giustamente come non sia tanto in discussione la possibilità per le regioni del Nord di migliorare il proprio assetto economico di crescita, quanto la circostanza che la differenziazione non tenga conto delle condizioni non ancora favorevoli delle regioni del Sud e propone quale soluzione ottimale «un patto tra lo Stato le Regioni del Nord e quelle del Sud che comporti, grazie ad una distribuzione asimmetrica dei poteri e al ruolo flessibile dello Stato, un'assunzione di responsabilità, in modo da fare convergere l'ordinamento generale verso una condizione di maggiore omogeneità».

<sup>37</sup> In tema, di recente, O. SPATARO, *Crisi del regionalismo e macroregioni. Spunti di riflessione*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 6/2018, 10 ss.; A. LUCARELLI, *Le Macroregioni “per funzioni” nell'intreccio multilivello del nuovo tipo di Stato*, *ivi*, 6/2015, 1 ss. Per un bilancio e indicazioni di scenario di più ampio respiro, P. COSTANZO, *Le Regioni tra tendenze evolutive e prospettive future*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 3/2018.