

1. Situazione attuale delle richieste di autonomia differenziata e sviluppi nella XVIII legislatura.

Con l'avvento della nuova legislatura nazionale (XVIII) il processo di autonomia differenziata, ai sensi dell'articolo 116- 3° comma, ha subito un' accelerazione in conseguenza anche dei risultati elettorali delle elezioni politiche del 4 Marzo 2018 ; la Lega ha riscosso un notevole successo e le recenti consultazioni elettorali hanno confermato questa tendenza.

La Ministra per gli Affari Regionali, EriKa Stefani, esponente della Lega, esprimendo la volontà del nuovo Governo Conte insediatosi nel giugno 2018, l'8 Agosto 2018, auspicava che entro la fine dell'anno fossero approvate le leggi sull'autonomia differenziata , a partire da quelle riguardanti la Lombardia, il Veneto ed l' Emilia Romagna.

Queste tre Regioni dal 2017 avevano richiesto l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione; i rispettivi Governatori avevano stipulato pre – accordi con il Governo Gentiloni nel Febbraio 2018.

E' opportuno notare che dalla fine della precedente legislatura la situazione è profondamente modificata. Sono state avanzate nuove richieste di trasferimento di competenze da parte delle tre Regioni

capofila (Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna) ed altre Regioni hanno avviato il percorso della differenziazione.

I pre-accordi del Febbraio 2018 sono risultati superati e la maggior parte delle Regioni italiane sembrano ora interessate a “ salire sul treno del regionalismo differenziato.”

Alla Lombardia, al Veneto ed all’Emilia Romagna si sono aggiunte con richieste differenti altre Regioni.

Toscana, Piemonte, Marche ed Umbria hanno attivato il confronto con il Ministero per gli Affari Regionali mentre la Liguria, il Lazio hanno intenzione di seguire l’esempio delle altre Regioni ordinarie. Altre 3 non sembrano (Basilicata, Calabria e Puglia) aver investito formalmente i rispettivi Presidenti di Regione per avviare il confronto con il Governo nazionale; tuttavia hanno assunto iniziative preliminari che hanno comportato l’approvazione di atti di indirizzo propedeutici all’incarico nei confronti dei rispettivi Governatori. Soltanto due Regioni (Abruzzo e Molise) dai dati disponibili non hanno avviato le procedure ex- articolo 116-3° comma della Costituzione per la concessione dell’autonomia differenziata.

E’ legittimo chiedersi che cosa stia succedendo in ambito regionale. Non è chiaro se le Regioni, dopo il fallimento della riforma costituzionale Renzi- Boschi, intendano in questo modo superare i limiti dei testi costituzionali del 1948 e del 2001 oppure vogliano contribuire attraverso l’autonomia differenziata ad una riscrittura delle competenze fra Stato e Regioni.

In tal senso può essere opportuno soffermarsi preliminarmente sullo sviluppo delle istanze delle tre Regioni che avevano concluso i preaccordi nel Febbraio 2018 con il Governo Gentiloni; successivamente si esamineranno le richieste più recenti.

Lombardia

La Lombardia ha ripreso le materie su cui si era pervenuto ad un pre-accordo con lo Stato ed ha presentato al Ministero per gli Affari regionali un dossier con precise richieste sulle diverse competenze che la Regione vorrebbe avere trasferite. L'elaborato della Lombardia fa riferimento ad aree tematiche entro cui sono raggruppate le materie e le funzioni richieste.

I rappresentanti della Lombardia in sede di trattative hanno fatto intendere che è intenzione della Regione trasformare tutte le competenze concorrenti in esclusive.

Emilia- Romagna

L'Emilia Romagna ha riformulato le richieste avanzate in sede di preaccordo e vi ha aggiunto altre materie. In particolare intende ottenere il trasferimento di funzioni in tema di agricoltura,

acquacoltura, protezione della fauna ed attività venatoria, cultura, spettacolo e sport. In totale si tratterebbe di competenze rientranti nell'ambito delle aree strategiche individuate (esempio politiche del lavoro, istruzione, sanità, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, relazioni internazionali e rapporti con l'Ue).

Per quanto concerne gli strumenti giuridici per procedere al trasferimento di tali competenze l'Emilia Romagna propone che il Governo nazionale presenti un disegno di legge che recepisca l'intesa raggiunta tra lo Stato e la Regione.

Veneto

Il Veneto – tenendo anche conto delle obiezioni esistenti nel panorama nazionale - ha presentato una proposta di legge, definita legge di delegazione. Con tale iniziativa si sarebbero voluti accelerare i tempi per la concessione dell'autonomia differenziata, modificando le modalità concordate nella precedente legislatura.

In precedenza si era convenuto che il recepimento delle intese sarebbe dovuto avvenire tramite singole leggi riguardanti ciascuna delle Regioni richiedenti ; tali normative peraltro sono “ coperte” dalla riserva di Assembleia . A tale ipotesi si fa riferimento nei tre Preaccordi del Febbraio 2018.

La legge di delegazione del Veneto, oltre ad accelerare i tempi per la concessione dell'autonomia differenziata, intendeva costituire “una

risposta” a chi avrebbe voluto configurare queste nuove forme di autonomia come “un ulteriore passo verso il decentramento”.

Il Veneto in particolare è molto critico con gli assetti istituzionali del Paese ed intenderebbe utilizzare l'autonomia differenziata per “rompere ” gli attuali schemi normativi ed amministrativi.

Il testo legislativo del Veneto presuppone alcune premesse politiche. E' stato proposto prima del raggiungimento dell'intesa con il Governo Conte, non solo per ribadire la necessità di una forte accelerazione nel processo di concessione dell'autonomia differenziata, ma anche per affermare che spetta alla Regione, e non al Governo nazionale, l'indirizzo dell'azione politica dell'amministrazione regionale.

La legge di delegazione del Veneto intenderebbe sottolineare che la precedente fase del 2018 è da ritenere superata, tenendo anche conto dei risultati delle elezioni nazionali del 4 Marzo 2018 e di alcune elezioni regionali: è necessario aprire “ una nuova prospettiva”.

Sul piano giuridico il Veneto ribadisce la convinzione che l'iniziativa legislativa dell'intero processo spetti alla Regione mentre, come risulta anche dai preaccordi del Febbraio 2018, si era convenuto che il Governo nazionale sarebbe stato il promotore del testo legislativo di recepimento dell'intesa .

Al di là delle tematiche giuridiche sollevate dalla proposta, la Regione Veneto, come chiarisce la relazione introduttiva del disegno di legge, intenderebbe ottenere il trasferimento di tutte le competenze legislative della legislazione concorrente ex- articolo

117 della Costituzione con le relative funzioni amministrative al fine di realizzare un' "organicità nei trasferimenti" ; come conseguenza di tutto ciò si dovrebbe procedere al relativo adeguamento delle risorse ovviamente tenendo conto dei nuovi compiti della Regione. E' chiaro che il modello che sembra perseguire la Regione Veneto è quello delle Regioni Speciali (conformemente a quanto richiesto da molto tempo) anche per equipararsi al vicino Trentino- Alto Adige

Le proposte di altre Regioni

Altre Regioni nel frattempo hanno presentate proposte per la concessione dell'autonomia differenziata, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, che si intendono, seppur sommariamente, esaminare.

Toscana

E' bene ricordare che la Toscana fu tra le prime Regioni a richiedere l'autonomia differenziata soprattutto nel settore delle politiche ambientali e dei beni culturali.

L'impostazione su cui si sta muovendo la Regione Toscana in questa fase appare quasi "speculare" ed opposta a quella della Regione

Veneto. La Toscana parte dal presupposto che non è necessario creare altre Regioni Speciali.

La Toscana intenderebbe rafforzare il ruolo dello Stato e considererebbe lo sviluppo dell'Autonomia un modo per ridisegnare le istituzioni dopo l'insuccesso della riforma costituzionale Renzi – Boschi, sviluppando la cooperazione fra le strutture nazionali e regionali.

In tal senso l'autonomia differenziata servirebbe a valorizzare le realtà regionali che abbiano dimostrato correttezza nella gestione dei bilanci ed efficienza nell'erogazione dei servizi ai cittadini.

A giudizio della Toscana possono richiedere l'autonomia differenziata solo quelle Regioni che abbiano già svolto efficientemente i compiti assegnati loro dall'attuale Costituzione. Lo Stato dovrebbe controllare l'erogazione dei servizi da parte delle Regioni, svolgendo anche funzioni sostitutive qualora riscontrasse inefficienze. La Toscana sarebbe favorevole ad un'autonomia differenziata “delle eccellenze”, affidando allo Stato il compito di aiutare le Regioni in difficoltà.

La Regione Toscana intenderebbe ottenere nuovi poteri per una decina di materie fra cui in tema di: salute, governo del territorio, ambiente, tutela del lavoro, istruzione e formazione, beni culturali, accoglienza dei richiedenti asilo, autonomie locali.

La Toscana “punterebbe” anche ad un incremento delle risorse disponibili

Marche ed Umbria

Nel luglio del 2018 i Presidenti delle Marche e dell'Umbria, dopo l'approvazione di specifici documenti da parte dei rispettivi Consigli regionali, hanno inviato al Presidente del Consiglio una missiva per comunicargli l'intenzione di voler avviare congiuntamente il processo di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Sono dell'avviso che l'autonomia differenziata possa rappresentare uno strumento per migliorare l'economia delle loro Regioni.

Le Marche e l'Umbria intenderebbero agire congiuntamente avendo sperimentato la loro collaborazione in diverse circostanze in considerazione anche dei territori limitrofi (esempio: terremoti) e dei comuni interessi economici. Sono proprio queste due Regioni dell'Italia Centrale tra le più interessate a sviluppare i processi per l'istituzione in Italia delle Macro-Regioni.

Piemonte

Il Piemonte ha avviato trattative con il Governo nazionale per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Sono stati creati alcuni tavoli tecnici anche se ancora non si è pervenuti ad una bozza di intesa.

La Regione ha chiesto di esercitare l'autonomia differenziata su 12 materie anziché su 23: tra l'altro in tema di formazione, governo del territorio, beni paesaggistici e culturali, protezione civile e infrastrutture, tutela e sicurezza del lavoro, istruzione tecnica e professionale, politiche sanitarie.

Il Piemonte ha ribadito che con i nuovi compiti intenderebbe sviluppare processi di semplificazione e di flessibilità dell'attività della Regione. Il Governatore del Piemonte del tempo ha evidenziato che, ai sensi dell'articolo 116 terzo comma, è possibile soltanto trasferire competenze attualmente attribuite ai Ministeri senza alcun aggravio dei costi.

Ha ribadito altresì che , a differenza di altre Regioni (es: Veneto), la Regione Piemonte non vuole richiedere surrettiziamente alcuna forma di autonomia speciale nel tentativo di equipararsi alle Regioni Speciali esistenti.

Liguria

Il Consiglio regionale ha approvato all'unanimità il 24 Gennaio 2019 una risoluzione per richiedere l'autonomia differenziata per 12 materie fra cui porti ed aeroporti, grandi reti di trasporto, navigazione e commercio con l'estero.

Le Regioni meridionali

Sono fortemente preoccupate che l'autonomia differenziata possa accentuare le distanze con le Regioni settentrionali. Le Regioni del Sud sono consapevoli che le loro condizioni economiche sono molto differenti da quelle del Nord del Paese soprattutto per una minore capacità fiscale collegata ad una differente ed insufficiente attività produttiva.

Chiedono che lo Stato continui a svolgere il ruolo fin ad ora sviluppato di “equilibratore” delle esigenze dei diversi territori in modo da garantire l'unità della Repubblica.

In tal senso ricordano la competenza statale a stabilire ed a finanziare i livelli essenziali delle prestazioni in tema di diritti civili e sociali al fine di offrire livelli standard di prestazioni su tutto il territorio nazionale.

“ I principi di unitarietà dello Stato, della solidarietà, della sussidiarietà e dell'adeguatezza devono, nella visione delle Regioni del Sud, governare la redistribuzione delle risorse e non solo per quanto riguarda l'assegnazione futura delle risorse ma anche in relazione all'attivazione dei fondi già assegnati”

(Violini: L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex-articolo 116, comma 3, Costituzione

italiana- Rivista dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti-
Novembre 2018).

Lo Stato, pertanto, non si dovrebbe limitare ad erogare alle Regioni meridionali i finanziamenti attualmente concessi ma, conformemente al dettato costituzionale, avrebbe il compito di realizzare investimenti aggiuntivi per ridurre le differenze attuali fra Nord e Sud del Paese soprattutto in tema di infrastrutture essenziali per lo sviluppo.

Se così non fosse si dovrebbe concordare con chi sostiene (Galli della Loggia- Corriere della sera -14 Febbraio 2019) che l'avvio del regionalismo differenziato rispecchia anche “ l'impotenza storica del regionalismo del Nord, che poi in realtà è stato solo un regionalismo lombardo-veneto. Trattasi di un regionalismo che in questo dopoguerra non ha saputo presentarsi che come pura e semplice rivendicazione della diversità e come richiesta altresì di tutela dei vantaggi che innanzi tutto la storia e la geografia hanno assegnato a tale diversità.” Il merito delle più ricche, più sviluppate province settentrionali rispetto a quelle meridionali “ forse, non è solo delle loro pur laboriose ed encomiabilissime popolazioni, bensì delle condizioni favorevoli delle loro produzioni agricole, dell'agevole accesso ai mercati, della facilità del sistema viario, della vicinanza all' Europa ”

Lo stesso Galli della Loggia ha in precedenza contestato il regionalismo meridionale sostenendo: “ .. l'esistenza dell'ordinamento regionale ha potenzialmente contribuito a murare le società meridionali nel carcere della loro storia antica fatta di

arretratezza ma soprattutto di assenza di qualunque tradizione di buongoverno. Le ha per lo più riconsegnate al dominio di consorterie politiche rotte a tutte le pratiche di sottogoverno e capaci di autoperpetuarsi all'infinito grazie al cambio di casacca ed al voto di scambio” (Corriere della Sera 14 Febbraio 2019).

Da entrambe le considerazioni l'autore ne deduce un giudizio estremamente negativo sull'intero regionalismo italiano compreso le recenti richieste di autonomia differenziata. Tale valutazione è ampiamente condivisa da ampi settori della società politica ed intellettuale italiana.

Bozze Intesa Governo Conte – Regioni Emilia- Romagna,
Lombardia e Veneto (Parti Generali)

Il 15 Febbraio 2019 in sede di Consiglio dei Ministri la Ministra per gli affari regionali EriKa Stefani ha presentato la bozza di accordo per il raggiungimento delle intese fra lo Stato e le tre Regioni che avevano firmato i pre-accordi nel Febbraio 2018.

Molti commentatori hanno notato che si è data scarsa pubblicità al lavoro preparatorio che, a quanto pare, ha impegnato lo Stato e le Regioni interessate in numerose riunioni. Tale “riservatezza” è stata criticata da numerosi osservatori, considerando che un processo così delicato deve prevedere la partecipazione delle differenti istituzioni interessate comprese le altre Regioni.

Si esamineranno gli elementi comuni delle tre bozze di intese cercando di far emergere anche le differenze fra i diversi testi.

Materie da trasferire

Dopo l'articolo introduttivo identico per le tre ipotesi di accordo, ciascuna bozza indica le materie che si intenderebbero trasferire rispettivamente all'Emilia Romagna, alla Lombardia ed al Veneto ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Pur non entrando specificamente nel merito di ciascun documento, si vorrebbero evidenziare le differenze principali :

Emilia-Romagna:

- Sarebbero concesse forme e condizioni particolari di autonomia per 16 materie ricomprese prevalentemente nell'attuale potestà legislativa concorrente ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione; ad esse si aggiungerebbero le materie della potestà esclusiva espressamente indicate dall'articolo 116, terzo comma.
- Alla Regione Emilia – Romagna sarebbe altresì riconosciuta una competenza complementare relativa all'organizzazione ed all'esercizio delle funzioni amministrative locali riguardanti le materie trasferite alla Regione.

- Si stabilisce altresì che la Regione Emilia-Romagna dovrà, nell'esercizio delle competenze attribuite nelle materie trasferite, rispettare i principi generali dell'ordinamento giuridico, dell'unità economica e giuridica della Nazione, delle competenze della potestà legislativa esclusiva prevista dal secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione ed in particolare quelle riferite alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Lombardia

- Sarebbero attribuite forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, riguardanti 20 materie; la gran parte sarebbero quelle dell'attuale potestà legislativa concorrente ai sensi dell'articolo 117- terzo comma, a cui si aggiungerebbe qualche materia della potestà legislativa esclusiva espressamente prevista dall'articolo 116- terzo comma della Costituzione;
- A differenza di quanto contenuto nella bozza dell'intesa dell'Emilia Romagna, alla Lombardia si aggiungerebbe il trasferimento delle competenze nelle seguenti materie:
 - 1) Professioni;
 - 2) Alimentazione;

- 3) Porti ed aeroporti civili;
 - 4) Ordinamento della comunicazione;
 - 5) Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
 - 6) Tutela dell'ecosistema e dei beni culturali.
- Non è prevista alcuna normativa di salvaguardia (come ad esempio al terzo comma dell'articolo 2 della ipotesi della bozza di pre-intesa dell'Emilia Romagna) che sancisca il rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, dell'unità giuridica ed economica della Nazione e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m, della Costituzione.

Veneto:

Molto più estese sono le competenze che sarebbero trasferite alla Regione Veneto che indubbiamente svolge una funzione di “leader” in questo processo per la concessione dell'autonomia differenziata. Molti commentatori hanno osservato che il Veneto tenderebbe, quanto più possibile, ad equipararsi alle Regioni Speciali ed in particolare alla Regione Trentino Alto Adige in considerazione anche dei territori confinanti .

Prendendo come riferimento la bozza di intesa della Emilia – Romagna si rileva che:

- Alla Regione Veneto sarebbero attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in 23 materie. Sostanzialmente si tratterebbe di tutte le materie previste dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione: le materie della potestà legislativa concorrente oltre alle tre materie della potestà legislativa esclusiva espressamente indicate nel terzo comma dell'articolo 116.
- A differenza di quanto previsto dalla Bozza di Intesa per l'Emilia Romagna, si aggiungerebbero le seguenti materie:
 - 1) Professioni;
 - 2) Alimentazione;
 - 3) Porti ed aeroporti civili;
 - 4) Ordinamento della comunicazione;
 - 5) Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
 - 6) Tutela dell'ecosistema e dei beni culturali;
 - 7) Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale;
 - 8) Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

- Anche per la Regione Veneto non è prevista la clausola di salvaguardia (presente solo nella bozza di intesa dell'Emilia – Romagna) che sancisce - conformemente ai principi generali dell'ordinamento giuridico, dell'unità giuridica ed economica della Nazione - il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale.

Commissioni Paritetiche

Le tre bozze di accordo dello Stato con l' Emilia – Romagna, la Lombardia ed il Veneto per il raggiungimento delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, presentano, successivamente, normative identiche in tema di istituzione delle Commissioni paritetiche.

Entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge di approvazione per ciascuna intesa, sarebbe istituita una Commissione paritetica fra lo Stato e ciascuna delle tre Regioni.

Tale Commissione sarebbe composta da 9 rappresentanti designati dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie e da 9 rappresentanti indicati da ciascuna delle Giunte Regionali.

La Commissione paritetica, entro 120 giorni dalla sua istituzione, determinerebbe , avvalendosi della collaborazione di tutte le

amministrazioni statali coinvolte, le risorse finanziarie, umane e strumentali da trasferire alle Regioni nonché le forme di raccordo con le amministrazioni centrali.

Non si può non rilevare che il modello preso a riferimento appare quello delle commissioni paritetiche già presenti nelle Regioni Speciali. Talvolta tali organismi non sono stati un esempio di efficienza (es: Sicilia); peraltro il processo di autonomia differenziata ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, costituzionalmente dovrebbe essere completamente differente da quello delle Regioni Speciali anche per quanto attiene le strutture interessate .

Appare evidente che la nomina dei componenti delle Commissioni paritetiche sarebbe esclusivamente demandata agli esecutivi nazionali e regionali senza alcun coinvolgimento dei Parlamenti; data la delicatezza dei temi trattati le strutture parlamentari dovrebbero esprimere almeno un parere sia sulle nomine dei componenti sia sull'attività da sviluppare .

I tempi previsti sembrano molto “affrettati” per un processo così complesso che certamente richiederà pause di riflessione più lunghe, trattandosi di un trasferimento “ ingente” di competenze dallo Stato alle Regioni.

Modalità dei trasferimenti

Successivamente i tre testi delle bozze delle intese (Emilia – Romagna, Lombardia e Veneto)intendono regolare le modalità di attribuzione delle competenze dallo Stato alle Regioni .

I trasferimenti dei beni, delle risorse finanziarie, umane e strumentali dallo Stato alle Regioni interessate avverrebbero con Decreti del Presidente del Consiglio , su proposta della Commissione paritetica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Contestualmente si procederebbe all’abolizione o al ridimensionamento degli uffici periferici e centrali dello Stato, tenendo conto dei compiti e delle risorse trasferite .

Diversi commentatori hanno espresso perplessità sulla normativa che affida ai Decreti del Presidente del Consiglio il trasferimento delle competenze alle Regioni. Infatti, unitamente ai compiti amministrativi, potrebbe essere previsto il passaggio di competenze legislative dallo Stato alle Regioni che sarebbe opportuno effettuare tramite atti legislativi (es: Decreti Delegati).

Peraltro appare piuttosto “azzardata ed eccessivamente veloce” la trattazione degli schemi di decreto , essendo previsti termini tassativi (trenta giorni ciascuno) per l’esame dei pareri preventivi della Conferenza unificata, della Commissione bicamerale per le questioni regionali e delle Commissioni competenti per materia; trascorsi inutilmente tali tempi i Decreti sarebbero comunque adottati.

Trattasi di tempistica “esigua” per l’esame di Decreti che procederebbero ad una ristrutturazione “consistente” dell’amministrazione statale e regionale.

Si stabilisce altresì che entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore delle leggi di approvazione delle intese lo Stato dovrebbe realizzare il riordino delle amministrazioni statali. Tempi contingentati (trenta giorni) sono dettati anche per i pareri del Consiglio di Stato sui Regolamenti di riordino; trascorsi inutilmente tali termini gli schemi di Regolamento sarebbero trasmessi alle Camere per i pareri di competenza da parte della Commissione per gli affari regionali e delle Commissioni competenti per materia; anche in quest'ipotesi le Commissioni parlamentari dovrebbero esprimersi entro trenta giorni perché, trascorsi inutilmente , i Regolamenti sarebbero comunque adottati.

Per le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto le competenze legislative nelle materie trasferite mediante le intese opererebbero dall'adozione dei decreti di trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali.

Assegnazione delle risorse finanziarie alle Regioni

Fondamentale importanza assume la normativa della bozza delle intese fra lo Stato e le tre Regioni Emilia- Romagna, Lombardia e Veneto in tema di risorse finanziarie necessarie per procedere all'attuazione dell'autonomia differenziata ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali sarebbero determinate dalle Commissioni paritetiche istituite per ciascuna Regione .

Tale individuazione dovrebbe tenere conto:

- della spesa storica sostenuta dallo Stato in ciascuna Regione in riferimento alle funzioni trasferite ed assegnate.
- dei fabbisogni standard che dovranno essere determinati per ogni singola materia entro un anno dall'entrata in vigore di ciascuno degli specifici decreti di trasferimento dei beni e delle risorse cui si accennava in precedenza, fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni.
- le bozze di intese prevedono altresì che, se entro tre anni non saranno adottati i fabbisogni standard, “ l'ammontare delle risorse assegnate alla Regione per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui alle intese non può essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse”.
- Tutto ciò è previsto dalle tre Regioni interessate per garantirsi da eventuali ritardi.

Appare discutibile che si intenda procedere al trasferimento delle competenze alle Regioni prima della fissazione dei costi e dei fabbisogni standard almeno per le prestazioni essenziali dei diritti civili e sociali che debbono essere garantiti uniformemente su tutto il territorio nazionale ai sensi del dettato costituzionale e della legge sul federalismo fiscale (1.42/2009).

Si potrebbe ipotizzare che il Governo nazionale fissasse preventivamente per legge i Lep (Livelli essenziali delle prestazioni) ed i Lea (livelli essenziali di assistenza) in modo da procedere successivamente alla determinazione dei costi standard.

Su tali problematiche si è soffermato lungamente il Ministro dell'Economia e delle Finanze, Giovanni Tria, nell'audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 18 Aprile 2019.

Le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, non essendo sicure che entro tre anni si determineranno i costi standard ed i fabbisogni standard “ intendono premunirsi ” prevedendo un innalzamento delle quote di finanziamenti a loro favore rispetto agli attuali fondi fissati in base alla spesa storica.

Le bozze in esame sanciscono che dall'applicazione delle intese non dovranno derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Tale indicazione appare una normativa di carattere programmatico ; probabilmente non muteranno i totali complessivi della spesa pubblica ma

si modificherebbe significativamente la distribuzione territoriale dell'intervento pubblico per i diversi settori di attività .

Il finanziamento delle competenze trasferite alle Regioni richiedenti, secondo le scelte e le indicazioni delle rispettive Commissioni paritetiche, dovrebbe avvenire -ai sensi di quanto indicato dall'articolo 119, quarto comma,- utilizzando, eventualmente anche congiuntamente, :

- la compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e di eventuali altri tributi erariali;
- aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale.

Da ciò emerge che non si prevedono novità rispetto alla normativa esistente e pertanto non si procederebbe allo sviluppo dell'autonomia tributaria di ciascuna Regione, uno dei cardini legislativi delle disposizioni sul federalismo fiscale (l. 42/2009).

La normativa delle pre-intese per la Lombardia, il Veneto e l' Emilia-Romagna appare successivamente ancora più “stringente” : si stabilisce infatti che eventuali variazioni di gettito maturate nel territorio della Regione - sia per quanto concerne i tributi compartecipati sia per quanto attiene all'aliquota riservata rispetto alla spesa sostenuta dallo Stato nella Regione o, successivamente, rispetto a quanto verrebbe riconosciuto in applicazione dei fabbisogni standard - anche nella fase transitoria, diventerebbero “di competenza” della Regione.

Quest'ultima previsione normativa appare assai significativa. Infatti, in base alle attuali pre-intese per le tre Regioni del Nord , non solo si assisterebbe ad un trasferimento di risorse dai territori con minori capacità fiscali a quelli con maggiori potenzialità, sottraendo fondi alle aree più disagiate, ma si ipotizzerebbe addirittura un incremento di fondi in favore delle Regioni più sviluppate.

A differenza di quanto avviene normativamente per altre Regioni (es: Sicilia), si stabilirebbe che tutti gli incrementi delle imposte che si dovessero realizzare saranno attribuiti alla Regione! Appare sempre più evidente che i proponenti le pre-intese “preconizzano” l’attuazione del principio che gli introiti fiscali rimangono nei territori di provenienza con tutto ciò che comporta in termini di unità e solidarietà della Nazione.

Al fine di realizzare prontamente ed effettivamente l’autonomia differenziata per le Regioni Emilia- Romagna, Lombardia e Veneto, le pre intese stabiliscono che i provvedimenti di determinazione delle risorse fisseranno altresì la decorrenza dell’esercizio da parte della Regione delle nuove competenze trasferite: si sancisce che tutto ciò dovrà avvenire contestualmente all’effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie , umane, strumentali e organizzative.

Infine, in tema di risorse finanziarie, le bozze di pre-intese - con una normativa che appare generica e dotata di scarsa operatività- prevedono che in tema di determinazione di fabbisogni standard il Governo nazionale istituisca uno specifico comitato Stato-Regioni che peraltro opererebbe con gli organismi già esistenti nel settore. La normativa non chiarisce se

tale organismo svolgerà l'attività all'interno delle strutture esistenti oppure al di fuori degli ambiti istituzionali già previsti .

E' opportuno rendersi conto che la questione è importante perché la determinazione dei fabbisogni standard rappresenta la premessa indispensabile per la realizzazione dell'autonomia differenziata ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Le bozze di intese specificano altresì che i parametri per la determinazione dei fabbisogni standard sarebbero aggiornati ogni due anni da ciascuna delle Commissioni paritetiche esistenti per ogni Regione sia per quanto concerne il gettito sia per quanto riguarda il rapporto con le funzioni svolte.

Anche in questo caso è sempre più evidente la volontà delle Regioni proponenti di procedere ad aggiustamenti che, molto probabilmente, si “realizzerebbero” spesso al rialzo.

Investimenti

Un'altra normativa delle pre-intese che ha provocato notevoli perplessità è quella concernente gli investimenti. Nelle tre bozze si sanciscono modalità ben precise per la programmazione degli investimenti:

- per gli investimenti pubblici lo Stato e la Regione determineranno modalità per assegnare una compartecipazione al gettito, o aliquote riservate relativamente all'Irpef o ad altri tributi erariali;

- per gli investimenti privati forme di crediti di imposta.

La normativa chiarisce altresì che le risorse per gli investimenti nelle tre Regioni dovranno attingere ai fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale del Paese.

E' sembrato evidente che le Regioni richiedenti intenderebbero avere “certezze” per gli investimenti. Le altre Regioni ,soprattutto meridionali, (pur essendo indicate da una normativa nazionale : l. 18/2017 che determina 34% di fondi degli investimenti infrastrutturali in favore delle Regioni del Sud), non hanno mai potuto ottenere tali assicurazioni .

Da recenti studi (Svimez, Relazione annuale del Sistema dei Conti pubblici territoriali 2018)) sembra che negli ultimi tre anni (2015-2018) vi sia stato addirittura un decremento della quota delle risorse ordinarie destinate dalle Amministrazioni Centrali alle Regioni del Centro-sud con un corrispondente incremento dei fondi in favore delle Regioni del Nord.

Ancora più discutibile appare questa disposizione delle pre-intese sugli investimenti perché potrebbe vanificare le previsioni costituzionali dell'articolo 119 della Costituzione in tema di perequazione fra le Regioni, soprattutto per quanto concerne i fondi infrastrutturali da destinare alle Regioni più arretrate al fine di superare gli attuali squilibri territoriali.

Reazioni alla presentazione delle Bozze di accordo fra lo Stato e le Regioni Emilia – Romagna, Lombardia e Veneto

Le reazioni alla presentazione delle bozze di pre-intesa in sede di Consiglio dei Ministri non si sono fatte attendere.

Le Regioni Lombardia e Veneto si sono dichiarate soddisfatte dei testi ed hanno espresso il desiderio che l'intero iter si concluda rapidamente. A tale prospettiva ha aderito anche la Regione Emilia – Romagna anche se in una posizione apparentemente più “defilata”.

Notevoli, invece, sono state le critiche e le osservazioni da parte di altre Regioni, soprattutto meridionali, da diverse forze politiche di maggioranza e di opposizione, da numerosi studiosi, da organismi di ricerca e da rappresentanti di organizzazioni sindacali e sociali.

E' sembrato che la società politica e civile si fosse improvvisamente resa conto che la concessione dell'autonomia differenziata, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, sia un tema di grande attualità istituzionale e politica in grado di mettere in discussione principi fondamentali della Costituzione italiana.

La preoccupazione principale appare quella che vengano ridimensionati principi essenziali dello Stato italiano come quello dell'unità e dell'indivisibilità fissato dall'articolo 5 della Costituzione; appaiono “messe in discussione” le norme in materia di solidarietà e

perequazione fra le Regioni e fra i cittadini delle diverse aree del Paese.

Le critiche, ovviamente, sono state di diverso tenore. Alcuni studiosi (es: Gianfranco Viesti) evidenziano che le tre Regioni richiedenti vogliono realizzare la “secessione dei ricchi”; infatti in base alle statistiche l’Emilia- Romagna, la Lombardia ed il Veneto producono oltre il 40 per cento del Pil italiano.

Altri studi (es: Svimez, ricerca condotta soprattutto dagli economisti Adriano Giannola e Gaetano Stornaiuolo dell’Università di Napoli Federico II) notano che le Regioni che otterrebbero l’autonomia differenziata vedrebbero incrementare notevolmente le risorse gestite dalle rispettive amministrazioni regionali (gli autori dello studio ipotizzano in euro : + 106 miliardi per la Lombardia, + 41 miliardi per il Veneto, + 43 miliardi per l’Emilia- Romagna).Nel frattempo si assisterebbe ad una diminuzione di pari importo delle risorse destinate alle Regioni meridionali.

Recentemente in uno studio del Ministero dell’Economia si è sostenuto “ ... Non è chiaro se l’eventuale maggiore onere... sia a carico delle rimanenti Regioni (con conseguenti presumibili contenziosi) o sia a carico della fiscalità generale con conseguente necessità di rinvenire la necessaria copertura finanziaria”.

(Messaggero 1 Marzo 2019)

Le richieste soprattutto delle tre Regioni del Nord deriverebbero da “ un equivoco” di finanza pubblica: a giudizio di studiosi e forze politiche esisterebbe un residuo fiscale in favore di alcune Regioni del Nord,

soprattutto in particolare per quanto concerne la Lombardia, il Veneto e l'Emilia-Romagna (in tema di residui fiscali esiste una “copiosa” letteratura; fra gli altri si ricorda G. Mazzola: Autonomia regionale da sviluppare o ridimensionare?- ISSiRFA- marzo 2018) .

Il residuo fiscale sarebbe rappresentato dalla “ differenza tra l’ammontare di risorse (sotto forme di imposte pagate dai cittadini) che lo Stato centrale riceve dai territori e l’entità della spesa pubblica che lo stesso eroga (sotto forma di servizi) a favore dei cittadini degli stessi territori” (Giannola-Stornaiuolo- Un’analisi delle proposte avanzate sul “federalismo differenziato” in Rivista economica del Mezzogiorno 2018) .

Secondo gli stessi autori ed anche altri studiosi ci si troverebbe in presenza di un “grande equivoco”. Non esisterebbero residui fiscali perché il rapporto attuale si svolge fra il cittadino e lo Stato senza alcuna importanza del territorio di residenza dei soggetti che pagano le imposte.

Peraltro i teorizzatori del residuo fiscale, secondo Giannola e Stornaiuolo (Studio Svimez 2018), dimenticano che nel calcolo dell’ ipotetico residuo fiscale bisognerebbe inserire quanto trasferito dallo Stato nei diversi ambiti regionali sotto forma di interessi sui titoli del debito pubblico posseduti dai soggetti residenti in ciascuna Regione . Tenendo conto di quest’importante elemento, il “presunto” residuo fiscale della Lombardia, del Veneto e dell’Emilia Romagna si ridurrebbe notevolmente perché gran parte del debito pubblico è posseduto da soggetti abitanti proprio in quei territori. Conoscendo tali osservazioni i fautori dell’immediata concessione

dell'autonomia differenziata alle tre Regioni proponenti “hanno tralasciato di insistere” sulla teoria del residuo fiscale.

Peraltro recenti studi sostengono che “... i meridionali ricevono in media trasferimenti pubblici ben al di sotto dei cittadini del Centro- Nord: poco più di 12 mila euro pro-capite a valori costanti i residenti delle aree meridionali e circa 16 mila i residenti delle aree settentrionali (quasi 3.600 euro in più, pari a + 30%; dati riferiti al 2015) al netto degli interessi sul debito pubblico che si dirigono per lo più verso il Nord. In termini aggregati il settore pubblico trasferisce nel Mezzogiorno il 30,2% della spesa complessiva (213 miliardi di euro a prezzi costanti sul totale nazionale di 704,3 miliardi di euro) una quota di gran lunga inferiore al peso della popolazione meridionale su quella nazionale (il 35% in media nel quindicennio 2000-2015). Al Centro- Nord si concentra invece il 70% circa della spesa della Pubblica Amministrazione italiana, 5 punti in più dell'incidenza della popolazione” (D. Cersosimo, S. Chimenti, R. Nisticò, Recessione economica e cittadinanza. Il grande disinvestimento pubblico nel Mezzogiorno degli anni Duemila in Le Regioni, Ottobre 2017)

Tornando alle tre bozze di intesa fra le Regioni interessate e lo Stato anche da ambienti della Ragioneria Generale dello Stato, emergerebbe altresì una certa preoccupazione per la seguente normativa: ” l'eventuale variazione di gettito maturato nel territorio della Regione dei tributi compartecipati o oggetto di aliquota riservata rispetto alla spesa sostenuta dallo Stato nella Regione ,o, successivamente, rispetto a quanto venga riconosciuto in applicazione dei fabbisogni standard, anche nella fase transitoria, è di competenza della Regione”.

Tali previsioni legislative permetterebbero alle Regioni, soprattutto Lombardia e Veneto, di trattenere la gran parte degli incrementi delle imposte versate dai cittadini delle rispettive Regioni.

Da parte del Ministero dell'Economia, si avanzerebbe inoltre l'osservazione secondo cui, prima di procedere al trasferimento delle risorse alle Regioni cui è stata attribuita l'autonomia differenziata, sarebbe necessario quantificare esattamente la spesa sostenuta dalle amministrazioni statali “da ridimensionare”.

Le previsioni dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e modalità di approvazione delle intese. Ruolo del Parlamento

Appare opportuno procedere ad una riflessione sull' articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

E' necessario ricordare che questa disposizione costituzionale fu approvata, come l'intera modifica del Titolo V del 2001, in un clima “frettoloso” ed a maggioranza dalle forze politiche di centro-sinistra nel tentativo di arginare le richieste autonomistiche della Lega Nord considerata in grande ascesa dalle previsioni elettorali; i partiti di centro-sinistra comunque furono “ egualmente sconfitti” alle successive elezioni politiche.

L'articolo 116, terzo comma, riflette questa fase “convulsa” e pertanto evidenzia carenze anche nella tecnica legislativa.

“ Sul piano costituzionale apre ad una parziale (e limitata ad alcune materie) attenuazione della rigidità del regime delle competenze delle Regioni stabilite in Costituzione poiché consente al combinato disposto dell'intesa e della legge ordinaria (da approvarsi con la maggioranza assoluta) di derogare all'uniformità delle regole costituzionali relative ai poteri legislativi (ma non solo) delle Regioni a Statuto ordinario”
(Violini- op. cit).

Tutto ciò genererebbe prosegue la Violini “.. una sorta di doppio regime delle competenze, uno ordinario e stabile, garantito costituzionalmente, ed uno incrementale ma lasciato, almeno in parte, alla volontà politica di Stato e Regioni”.

La situazione diventerebbe ancora più “caotica” qualora la maggior parte delle Regioni (come sta accadendo in quest'ultimo periodo), richiedessero l'autonomia differenziata. E' chiaro che vi sarebbe il serio rischio di presentare un Paese “ arlecchino” almeno in tema di competenze legislative regionali con una sostanziale “ alterazione” dell'unità giuridica dell'Italia.

L'articolo 116, terzo comma, d'altronde non ha previsto una normativa d'attuazione di carattere generale che indicasse una linea valida per tutte le Regioni ordinarie in tema di autonomia differenziata. Tutto è affidato alla volontà politica dello Stato e delle diverse Regioni nell'applicazione della normativa costituzionale.

Per alcuni studiosi (Morrone-Il regionalismo differenziato, Commento all'articolo 116, terzo comma della Costituzione, in Federalismo Fiscale 1/2007) la mancanza di una " legge di attuazione", avrebbe impedito la realizzazione dei meccanismi dell'articolo 116,terzo comma, trattandosi, a giudizio dell'autore, di una norma costituzionale non auto-applicativa.

Secondo altri costituzionalisti (Cecchetti- La differenziazione delle forme e condizioni di autonomia regionale nel sistema delle fonti in Osservatorio sulle fonti, 2011) l'articolo 116, terzo comma della Costituzione ha un "carattere politico" e pertanto la sua applicazione è affidata alle scelte necessariamente informali del Governo e delle Regioni per pervenire ad un'intesa.

L'articolo 116, terzo comma, prevede una formulazione abbastanza generica " Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.." possono essere concesse alle Regioni a Statuto ordinario. Tale genericità normativa ha permesso alle diverse Regioni di presentarsi al Governo nazionale con proposte abbastanza differenziate sia per quanto concerne il numero sia per quanto riguarda il contenuto delle competenze di cui si richiede il trasferimento.

La questione che rimane maggiormente " insoluta" dall'articolo 116, terzo comma, appare comunque quella delle modalità di approvazione dell'intesa e dei ruoli che debbono avere in tale fase il Parlamento, il Governo e le Regioni. E' su questa tematica che attualmente si è "arenata" la prosecuzione dell'esame delle pre-intese elaborate dal Ministro per gli

Affari regionali, Stefani, con i Governatori del Veneto, della Lombardia e dell'Emilia Romagna.

Sull'argomento esistono almeno due tesi di ordine politico : alcuni sostengono (es: la Lega ed i Governatori delle Regioni interessate) che l'accordo sulle singole intese si realizzi fra il Governo ed i rappresentanti di ciascuna Regione ed al Parlamento rimanga esclusivamente il compito di approvarle o respingerle a maggioranza assoluta senza emendamenti ; altri esponenti politici (esempio alcuni rappresentanti del Movimento Cinque Stelle e soprattutto dei partiti di opposizione) sono convinti che il Parlamento debba essere consultato preventivamente sulla bozza di pre-intesa elaborata fra il Governo e la singola Regione e soltanto in una fase successiva potrà essere predisposto il testo definitivo dell'intesa fra Governo e Regioni interessate. Tale normativa sarà inserita nel disegno di legge di ratifica delle intese da far esaminare al Parlamento e da approvare a maggioranza assoluta.

L'articolo 116, terzo comma, ancora una volta, “ lascia ampi margini di incertezza”. In tal senso recita: “ La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata”.

D'altronde il Parlamento è la sede in cui si compongono gli interessi delle diverse aree del Paese. Si sostiene “ Mentre il Governo è attore della differenziazione regionale come voce dell'interesse nazionale unitariamente inteso, il Parlamento è chiamato in causa in quanto portatore dell'interesse nazionale nelle sue diverse articolazioni, politiche e

territoriali. In fondo..... sono proprio le Camere il luogo in cui gli interessi delle altre Regioni (diverse da quella con cui si è conclusa l'intesa) possono far sentire le loro ragioni, concordanti o discordanti rispetto alla differenziazione concretamente prevista in una data intesa. Proprio in virtù della sua natura di luogo della pluralità, il Parlamento è il miglior garante dell'equilibrio fra unità ed autonomia imposto dall'articolo 5 della Costituzione: un equilibrio in cui...la differenziazione regionale deve trovare il suo posto.” (M. Olivetti: Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare. Federalismi.it. Marzo 2019)

Se è evidente che sia necessaria un'intesa fra lo Stato e ciascuna Regione interessata e la legge di recepimento dovrà essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascun ramo del Parlamento , la normativa costituzionale non chiarisce se l'intesa fra Stato e singola Regione sia emendabile dal parte del Parlamento o in fase preventiva oppure nel corso dell'esame del disegno di legge di recepimento .

Anche la dottrina costituzionale è divisa tanto che Dickmann in un recente articolo (Federalismi.it- Marzo 2019) ha ipotizzato che esistano tre schemi procedurali di applicazione dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione:

- Nell'approvazione della legge rinforzata il Parlamento sarebbe limitato: potrebbe semplicemente “ prendere atto” dell'intesa fra Governo e Regione approvandola o meno. “ L'intesa pertanto dovrebbe essere annessa al progetto di legge come allegato inemendabile in quanto da essa discenderebbe

l'attribuzione di forme differenziate di autonomia”

(Dickmann- op.cit)

- Altra ipotesi sarebbe quella secondo cui l'esame del disegno di legge sarebbe preceduto da una trattazione preliminare da parte di ciascuna Camera delle bozze delle intese fra lo Stato e le Regioni interessate. Ogni Camera approvarebbe degli atti di indirizzo da inviare al Governo, evidenziando le eventuali modifiche da apportare alle bozze delle intese. Il Governo “potrebbe” accettare le indicazioni delle Camere e rinegoziare con le Regioni le intese. A conclusione di questo processo il Governo presenterebbe il disegno di legge per l'approvazione della legge rinforzata , allegando il testo dell'intesa modificato secondo gli indirizzi parlamentari.

Anche in questa ipotesi dall'intesa discenderebbe l'attribuzione di forme differenziate di autonomia alla singola Regione.

La legge rinforzata sia nell'ipotesi in esame che in quella precedente sarebbe una legge di carattere formale.

- Ultima tesi : “ La legge rinforzata potrebbe incidere sul testo dell'intesa in quanto sarebbe legge non solo formale ma “ legge di attribuzione” .. di condizioni differenziate di autonomia. In sintesi la fonte dell'attribuzione sarebbe la legge e non l'intesa” (Dickmann – op.cit). E' evidente che in questo caso il ruolo del Parlamento sarebbe assai più vasto. A giudizio di Dickmann sarebbe quest'ultima l'unica ipotesi “ confacente” con il disposto costituzionale dell'articolo 116,terzo comma,

perché si procederebbe a modifiche costituzionali delle competenze legislative(previste dall'articolo 117 della Costituzione) delle Regioni che soltanto una legge "rinforzata" potrebbe eccezionalmente prevedere riportando in ogni articolo le intese raggiunte fra Governo e Regione . L'intesa, infatti, a giudizio dell'autore citato, non può essere considerata una fonte del diritto e pertanto non può attribuire forme differenziate di autonomia.

Al di là del dibattito fra legge formale e legge sostanziale, la previsione dell'articolo 116 terzo comma esclude che si possa ricorrere ad una legge delega come aveva auspicato la Regione Veneto presentando recentemente un disegno di legge di delegazione. “ L'obiettivo del legislatore costituzionale del 2001 è stato quello di affidare al Parlamento, con voto “rinforzato” la decisione di incremento dell'Autonomia che costituisce un'eccezione ai principi generali fissati dall'articolo 117 della Costituzione... Si tratta quindi di una tipica “ materia costituzionale” che presuppone una riserva d'Assemblea, ex- articolo 72 comma 4 della Costituzione, ulteriormente rafforzata dalla maggioranza richiesta per la sua approvazione. Per questo motivo si parla di legge atipica e rinforzata, proprio perché somma in sé varie particolarità: la materia costituzionale su cui va ad incidere, alterando le normali norme sulla competenza legislativa delle Regioni, la riserva d'Assemblea conseguente, ulteriormente rafforzata dalla maggioranza richiesta”

(Catelani - Nuove richieste di autonomia differenziata ex articolo 116,terzo comma, della Costituzione: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti- Osservatorio sulle fonti. 2/2018).

Nonostante queste premesse teoriche, la lettura più accreditata dell'articolo 116 terzo comma ritiene che le intese fra ciascuna delle singole Regioni e lo Stato siano di esclusiva competenza del Governo mentre al Parlamento sarebbe spettato solamente, a maggioranza assoluta dei componenti, approvarle o respingerle- a similitudine di quanto avviene per le intese fra lo Stato e le confessioni religiose ex-articolo 8 della Costituzione – senza alcuna possibilità di emendarle.

Tale interpretazione “ piuttosto rigida” della normativa costituzionale è stata recentemente contestata perché renderebbe “ riduttivo” il ruolo del Parlamento.

Molti rappresentanti politici e commentatori auspicano che il Governo e le singole Regioni predispongano pre – intese da inviare per un esame preventivo alle Commissioni competenti o ancora meglio alla Commissione bicamerale per le questioni regionali magari opportunamente integrata dai rappresentanti regionali ai sensi dell'articolo 11 della legge costituzionale numero 3 del 2001 (si tratterebbe di un procedimento simile a quello utilizzato dal Parlamento per l'approvazione degli Statuti regionali pre –riforma del Titolo V in cui le Commissioni legislative svolsero un ruolo di “filtro” fra le Regioni ed il Parlamento nel suo complesso).

Concluso l'esame preventivo del Parlamento, il Governo procederebbe unitamente alla Regione competente a formulare l'ipotesi definitiva dell'intesa che sarebbe parte integrante del disegno di legge che il Governo invierebbe al Parlamento per l'esame d'Aula. Secondo questa impostazione il tema dell'emendabilità del testo legislativo sarebbe “meno rilevante” perché l'intesa sarebbe stata preventivamente trattata dall'organismo legislativo competente. E' inutile ribadire che il disegno di legge che recepirebbe l'intesa Stato- Regione dovrebbe essere approvato a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera così come prevede l'articolo 116 terzo comma della Costituzione.

Le condizioni per un'efficiente autonomia differenziata

E' opportuno rilevare che il dibattito sul rapporto fra lo Stato ed il sistema delle autonomie soprattutto in questi ultimi anni non ha riguardato soltanto l'Italia.

“In varie realtà europee vanno emergendo significativi orientamenti ad adeguare gli assetti ed il funzionamento delle istituzioni alla varietà delle situazioni territoriali presenti all'interno degli Stati” (Vandelli – Il regionalismo differenziato fra peculiarità territoriali e coesione nazionale- Astrid – 11/2018).

In tal senso si possono indicare gli esempi dell'Inghilterra in cui, oltre al Galles ed alla Scozia, si sviluppano politiche fra lo Stato e gli organismi territoriali, e della Francia dove sembra che i “principi giacobini” dell'uniformità e dell'uguaglianza si stiano modificando per concedere riconoscimenti significativi a determinati territori (esempio Alsazia, oltre ai già consolidati poteri concessi ai Territori d'Oltremare ed alla Corsica). Si può ritenere che in presenza dei fenomeni di globalizzazione e di crisi economica - dopo un processo di riaccentramento in favore delle strutture nazionali ed anche per tentare di superare le accentuate differenziazioni territoriali- si tenti da parte degli Stati di aprirsi alle esigenze dei diversi territori e conseguenzialmente alle relative istituzioni autonomistiche e regionali.

“ Il caso dello Stato regionale italiano sembra costituire un caso estremamente interessante per descrivere le tensioni che la differenziazione e l'omogeneità determinano...” (Mangiameli – ISSiRFA - 2019).

E' bene ricordare, come fa presente Mangiameli, che lo Stato in Italia si costituì dopo le strutture pre -unitarie come i Comuni e le Province; l'Assemblea Costituente istituì lo Stato regionale , oltre che per rafforzare la democrazia e migliorare la situazione economica anche per realizzare grandi riforme soprattutto per affrontare la questione meridionale. I tentativi finora effettuati di decentramento legislativo ed amministrativo si sono scontrati con le resistenze della burocrazia statale avallate da una certa giurisprudenza costituzionale.

Prosegue Mangiameli in Italia “ .. la differenziazione prima ancora che giuridica, e’ sempre stata sociale, economica e territoriale, con una “ questione meridionale emersa prepotentemente all’inizio del XX secolo e continuata sino ad oggi con un andamento del divario che ripercorre lo stesso processo del regionalismo...”(Op.cit) La concessione- come sostiene Mangiameli- dell’Autonomia speciale invocata da alcune Regioni per superare dislivelli sociali ed economici non ha prodotto gli stessi risultati in tutte le Regioni.

Allo stato attuale le Regioni del Nord, sia ordinarie che speciali, presentano ritmi di crescita europei e molte Regioni del Sud, sia ordinarie che speciali, “.. sono rimaste le uniche Regioni con un divario di sviluppo, rispetto alle altre aree europee..” tanto da essere definite aree svantaggiate.

A giudizio di Mangiameli tutto ciò dimostra che l’autonomia non può superare qualsiasi differenza economica e sociale ed aggiunge “ .. anzi, in determinate condizioni, dove l’autonomia viene ridotta ad una forma di abbandono dal centro potrebbe comportare un aumento del divario e la crescita delle disomogeneità” (Op.cit) (es: le Regioni meridionali).

In presenza di queste forti differenze fra le diverse realtà regionali e più in generale territoriali, lo Stato italiano - giustificando tutto ciò anche come conseguenza della crisi economica mondiale di questi ultimi anni e con il “sostegno” di una certa giurisprudenza costituzionale – ha tentato un processo di centralizzazione del potere politico (tale fenomeno, come si è notato in precedenza, è avvenuto anche in altri Stati europei).

Tale prospettiva è culminata soprattutto nel disegno di legge di riforma costituzionale Renzi – Boschi che intendeva ridimensionare “ fortemente” le autonomie ed in particolare quella regionale (in tal senso non si può dimenticare la legge n.56 del 2014 che ha proceduto al riordino delle Province e dei Comuni). Tale tentativo è “naufragato” con il risultato del referendum costituzionale del 4 Dicembre 2016 che ha respinto la riforma costituzionale Renzi – Boschi.

Successivamente la tematica del regionalismo - con una prospettiva completamente diversa se non opposta a quella della proposta di riforma costituzionale – si è espressa nelle richieste di autonomia differenziata, ai sensi dell’articolo 116 terzo comma della Costituzione, delle Regioni Emilia – Romagna, Lombardia e Veneto a cui si è aggiunto il dibattito sulla revisione dello Statuto del Trentino Alto – Adige.

Il tema di nuove forme di autonomia regionale, in particolare di quella differenziata, è diventato centrale nel dibattito politico anche se continuano a sussistere” notevoli perplessità” sia per motivi di finanza pubblica sia per timori di tenuta dell’ordinamento democratico soprattutto per quanto concerne l’Unità del Paese,

Appare probabilmente necessario affrontare la tematica dell’autonomia differenziata in modo “ innovativo” rispetto al passato nel tentativo di superare le contrapposizioni fra chi e’ dell’avviso che la realizzazione sia semplice (es: Governatori del Veneto e della Lombardia) e chi la considera una “minaccia” per la sopravvivenza dello Stato unitario.

E' da premettere che la recente crisi economica e soprattutto la globalizzazione hanno incrementato le differenze fra territori ricchi e poveri.

Sia la specialità che l'autonomia differenziata potrebbero essere considerate soprattutto a livello territoriale un'occasione unica per ridurre gli svantaggi della globalizzazione.

Come rileva Mangiameli” ...non tutte le Regioni sono nella medesima condizione... Infatti, per le Regioni in situazione di svantaggio specialità ed asimmetria potrebbero non solo non essere risolutive, ma determinare un ulteriore arretramento, soprattutto se le politiche perequative statali e quelle di coesione sociale, legate all'utilizzo dei fondi europei, non vengono accompagnate sul piano strategico nella realizzazione delle politiche pubbliche.

Le istituzioni statali dovrebbero essere in grado di dare risposte efficaci a questa situazione di divario territoriale adottando un modello organizzativo articolato....: occorre che lo Stato sia più presente al Sud e promuovi il ruolo degli enti territoriali verso una piena autonomia e sia presente al Nord in misura adeguata da consentire alle Regioni ed alle autonomie locali di utilizzare appieno il principio autonomista”. (Op.cit)

D'altronde dalle richieste di autonomia avanzate dalle Regioni – in particolare dalla Lombardia, dal Veneto e dall'Emilia Romagna- emerge il desiderio di emanciparsi da un eccesso di centralismo anche nella distribuzione delle risorse da parte dello Stato nella convinzione di disporre di modelli organizzativi ed amministrativi migliori.

Dalle proposte delle tre Regioni del Nord appare evidente anche la volontà di procedere ad un accorpamento delle competenze legislative ed amministrative in determinati ambiti per consentire alle istituzioni regionali di fornire risposte efficienti.

Le Regioni, essendo degli enti politici, non si possono limitare a svolgere singole funzioni in base a forme di decentramento ma intendono “anche dare attuazione piena a politiche regionali integrate, da porre in essere sulla base di proprie strategie, senza essere frenate o intralciate dalle scelte normative e amministrative compiute a livello centrale” (Violini – op. cit).

In tal senso il trasferimento di parte delle competenze legislative dallo Stato alle Regioni in base all’Autonomia differenziata, ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, potrebbe “perdere parte della propria centralità”. Infatti le Regioni sia per le funzioni legislative che amministrative trasferite dovranno agire nell’ambito dei principi generali fissati dallo Stato per le politiche da realizzare nei diversi settori.

Superando l’attuale situazione in cui si rileva un’ “eccessiva” presenza dello Stato nelle Regioni del Nord ed un “insufficiente” impegno dello Stato nelle Regioni meridionali, sia le attuali forme di specialità che le future attuazioni della clausola di asimmetria, dovrebbero permettere, “un patto fra lo Stato, le Regioni del Nord e quelle del Sud che comporti, grazie ad una distribuzione asimmetrica dei poteri ed al ruolo flessibile dello Stato, un’assunzione di responsabilità in modo da far convergere

l'ordinamento generale verso una condizione di maggiore omogeneità”
(Mangiameli: op.cit)

Tutto ciò richiederebbe profonde modifiche nel ruolo dell'amministrazione statale che non si limiterebbe a procedere a forme di perequazione nei confronti delle aree svantaggiate ma dovrebbe promuovere un piano di investimenti soprattutto per quanto riguarda le infrastrutture.

Conclusioni

Il tema dell'autonomia differenziata ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione - ed in particolare gli sviluppi dell'iter della concessione alla Lombardia, al Veneto ed all'Emilia-Romagna di forme di autonomia secondo la suddetta normativa costituzionale – è al centro dell'agenda politica.

Rimane pertanto da “ monitorare” la situazione per verificare gli sviluppi dell'intera vicenda.

Certamente da un lato dimostra la vivacità del regionalismo italiano che sembrava in grave crisi quando si predispose il progetto di riforma costituzionale Renzi- Boschi anche se c'è da augurarsi che non si trasformi nell' ”ennesima occasione mancata” per superare gli squilibri territoriali

del nostro Paese e rendere effettiva l'Unità nazionale, principio cardine della Costituzione italiana.