

L'attuazione dell'articolo 116 della Costituzione sul c.d. regionalismo differenziato: questioni di metodo e di merito

A cura di Claudia Bianca Ceffa

Luogo e data	Roma, 7 marzo 2019
Promotori	Fondazione Astrid, Associazione per le ricerche e gli studi sulla riforma delle Istituzioni democratiche e sull'innovazione nelle Amministrazioni
Relatori	<p><i>Franco Bassanini</i>, Presidente Fondazione Astrid, Professore ordinario di diritto costituzionale dell'Università La Sapienza, Roma</p> <p><i>Valerio Onida</i>, Professore emerito di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano</p> <p><i>Luciano Vandelli</i>, Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università di Bologna</p> <p><i>Adriana Vigneri</i>, Professore di Diritto pubblico, Università Ca' Foscari di Venezia</p> <p><i>Francesco Pizzetti</i>, Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Torino</p> <p><i>Lorenzo Spadacini</i>, Capo Dipartimento Riforme istituzionali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Brescia</p> <p><i>Claudio De Vincenti</i>, Professore ordinario di Politica economica, Università degli Studi di Roma "La Sapienza"</p> <p><i>Stefano Ceccanti</i>, Professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Roma "La Sapienza"</p> <p><i>Giuseppe Pisauro</i>, Professore ordinario di Scienza delle finanze, Università degli Studi di Roma "La Sapienza"</p> <p><i>Massimo Villone</i>, Professore emerito di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Napoli "Federico II"</p> <p><i>Cesare Pinelli</i>, Professore ordinario di Diritto pubblico, Università degli Studi di Roma "La Sapienza"</p> <p><i>Marco Cammelli</i>, Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Bologna</p> <p><i>Alberto Zanardi</i>, Professore ordinario di Scienza delle finanze, Università degli Studi di Bologna</p> <p><i>Giorgio Macciotta</i>, politico italiano</p>

Gianfranco Viesti, Professore ordinario di Economia applicata, Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”

Sintesi

Franco Bassanini ha introdotto il seminario affermando che l’art. 116, comma 3, appartenente alla Costituzione sin dalla riforma del 2001, è stato congegnato per essere propedeutico ad un sistema di autonomie a geometria variabile in relazione alle consistenti diversità non solo di natura economica, geografica e sociale ma anche di tradizioni amministrative, tali da ragionevolmente giustificare l’attribuzione, in maniera differenziata, di compiti e funzioni agli enti regionali.

Il quesito che sorge nell’attuale momento storico del regionalismo italiano è però a quali condizioni tale clausola di asimmetria possa trovare realizzazione, sia sul versante del metodo – sofferente al momento sia quanto a trasparenza che sulla consistenza del ruolo da attribuire al Parlamento – che di quello del merito, in relazione ovvero alla definizione dell’oggetto e delle regole dell’attribuzione delle forme particolari ed ulteriori di autonomia.

Valerio Onida ha posto l’attenzione in questa prima sperimentazione concreta del regionalismo differenziato sull’opportunità da parte delle tre Regioni capofila di inoltrare richieste su molte, se non tutte, delle 23 possibili materie oggetto di trasferimento. Se è vero che il dibattito sull’argomento è stato sinora fortemente ideologizzato è altrettanto vero che rappresenta un connotato originario del nostro sistema ed un dato di fatto quello per cui le autonomie italiane sono differenziate, a partire in primo luogo dalla presenza delle Regioni a statuto speciale.

In questo momento pare necessario recuperare il senso originario dell’autonomia differenziata che è quello proprio di dare sfogo alle differenze che non sono solo quelle classiche di natura linguistica, storica o geografica che hanno giustificato il sorgere delle Regioni a Statuto speciale: si tratta anche di differenze pragmatiche come le dimensioni territoriali di una Regione che possono essere alla base di una minore o maggiore vocazione ad esprimere una differenziazione di capacità rispetto ai territori circostanti o ancora, ad esempio, la presenza di aree metropolitane.

Il decentramento che può realizzare lo Stato in ossequio all’art. 5 Cost. può essere di tipo solo uniforme, ovvero mediante medesimi criteri e modalità: laddove si comprenda che una o più funzioni è bene non siano esercitate secondo queste caratteristiche occorre che le stesse siano devolute agli enti regionali affinché possano esprimere differenze non solo a livello di gestione amministrativa ma anche di regolamentazione.

Un ulteriore elemento che connota lo spirito originario del modello autonomista, che ovviamente non deve in nessun caso ridurre la solidarietà interterritoriale, consiste nella possibilità del confronto fra le diverse comunità che lo vivono, lontano dal concetto di competizione che generalmente si richiama.

Luciano Vandelli è intervenuto sottolineando come la norma di cui all'art. 116, comma 3, Cost., si inquadri come un principio cardine del sistema delle autonomie, pretendendo però, per la sua corretta attuazione, un ragionevole punto di equilibrio tra unità ed autonomia.

Allo stato attuale pare non esista un Paese che non stia cercando o abbia cercato di fornire risposte alle esigenze dei territori differenziando i vari assetti istituzionali (la Gran Bretagna o la Francia ne sono un esempio).

La domanda che sorge spontanea, però, è come adeguare il nostro regionalismo ai diversi caratteri dei territori italiani. Al fine di un'attuazione ragionevole pare che il regionalismo differenziato debba seguire alcune precise coordinate corrispondenti in primo luogo al coinvolgimento imprescindibile del sistema delle conferenze e del Parlamento, attraverso magari le proprie competenti commissioni; in secondo luogo al rispetto degli equilibri di finanza pubblica e della perequazione, escludendo ogni discorso sul recupero del c.d. residuo fiscale; sul versante dei contributi un terzo elemento non può che derivare dall'esclusione di un conferimento in termini generici per intere materie, non potendosi immaginare un'altra stagione di giurisprudenza costituzionale rivolta a comprendere cosa rientri o meno ad esempio nella materia "norme generali sull'istruzione".

Adriana Vigneri ha fatto risaltare la valenza politica dell'art. 116, comma 3 Cost., utilizzato in particolar modo dalle Regioni Veneto e Lombardia per ottenere alcuni benefici che paiono, allo stato dell'arte, trovare piena corrispondenza nei testi delle bozze di intesa del 15 febbraio 2019.

Fra i "desiderata" accolti vi sono, in particolare, i criteri di trasferimento facenti capo alla spesa storica (sostituita in un secondo momento dai fabbisogni standard e dai relativi costi) ed all'introito fiscale nella Regione (criterio chiaramente incostituzionale). Un'ulteriore forma di finanziamento, parimenti illegittima da una prospettiva costituzionale, che raramente viene messa in evidenza è quella riferita al programma per gli investimenti che dovrebbe essere contrattato tra Governo e singola Regione.

La stessa questione della spesa storica è un problema perché la sua sostituzione con i fabbisogni standard appare complicata da realizzare in un anno come si evince dai testi in circolazione ed allora è realistico pensare che resti la spesa storica con tutte le sue inefficienze.

Avendo riguardo al numero delle materie richieste, il Veneto ha svolto l'individuazione delle proprie con un'operazione di natura squisitamente giuridica, di ritaglio ovvero di tutte le competenze che credibilmente potevano essere rivendicate. Il nodo cruciale risiede però nel fatto che un'attivazione in questo modo dell'art. 116, comma 3, Cost. appare molto lontana rispetto all'originaria funzione della norma, rivolta a consentire alle Regioni di chiedere quanto davvero serviva alla stesse. Dal momento, inoltre, che tutte le Regioni del centro nord si sono attivate in questo senso pare davvero molto difficile riuscire a concludere la trattative in assenza di un loro coinvolgimento.

Franco Pizzetti ha ricordato come normalmente qualunque attuazione di una norma costituzionale dovrebbe essere preceduta da una legge che ne stabilisca la procedura: in assenza invece di una qualunque soluzione procedimentalmente formalizzata qualunque scelta operata in questo percorso può essere contestata.

In realtà nella legge finanziaria 2014 esiste una norma che contiene un elemento della procedura, secondo cui l'intesa va presentata al Governo (art. 1 comma 57) e non al Parlamento: è stabilito inoltre il Governo debba decidere se accettare la richiesta di intesa entro 60 giorni, facendo quindi propendere per l'inesistenza di un diritto della Regione a vedere certamente avviato il procedimento di intesa.

Molti sono gli aspetti non procedimentalizzati: ad esempio quello che riguarda la consultazione degli enti locali non avendo delucidazioni sulle modalità piuttosto che sui reali interessati (le associazioni di categoria Anci e Upi, o diversamente i singoli enti territoriali).

Rispetto all'accordo Bressa del 28 febbraio 2018 che citava l'art. 8, comma 3, Cost. e dunque recava traccia di una procedimentalizzazione delle fasi, istituendo all'interno dell'intesa una commissione bicamerale – che aveva il doppio scopo di decidere, sulla base delle materie attribuite dall'intesa, la ripartizione delle risorse e definire le modalità del trasferimento delle risorse umane – nelle bozze attualmente circolanti non vi è traccia del tipo di rapporto che deve intercorrere con il Parlamento.

Lorenzo Spadacini ha sottolineato come il riferimento all'intesa contenuta nell'art. 116, comma 3, Cost. sia rilevante non tanto per il richiamo lessicale dell'art. 8 Cost. ma perché delinea necessariamente un processo di natura negoziale: una procedura negoziale quindi fra lo Stato e le Regioni interessate. Essendo un processo negoziale che si conclude con un atto condiviso nel momento in cui quest'ultimo fosse modificato da una parte su un punto, l'intesa dovrebbe considerarsi rotta e dunque da rinegoziare.

Il fatto che il Parlamento debba prendere atto della natura negoziale dell'intesa non esclude però che si possano trovare delle modalità per il suo pieno coinvolgimento anche perché è evidente che con l'attuazione del regionalismo differenziato si interviene necessariamente anche sul funzionamento del principio democratico e sulla nozione di uguaglianza del voto. Laddove ad esempio si trasferisse la materia "norme generali sull'istruzione" si potrebbe profilare la situazione per cui la comunità politica lombarda deciderebbe in Consiglio regionale per tale settore ma l'elettore lombardo, tramite i suoi rappresentanti eletti in Parlamento, potrebbe decidere anche delle sorti di questa materia a livello nazionale con riguardo a tutte le altre Regioni non differenziate.

Queste motivazioni portano alla necessità di un forte intervento parlamentare che, se però deve rispettare il limite della natura negoziale, dovrà essere preventivo, precedendo la fase conclusiva dell'intesa e di indirizzo.

Claudio De Vincenti ha ricordato come, in tema di risorse finanziarie, nelle nuove bozze non vi sia più il riferimento al gettito fiscale, ragion per cui si potrebbe presumibilmente concludere che la questione del residuo fiscale sia superata, anche perché contraria alla parità dei diritti dei cittadini italiani.

Nonostante questa considerazione nella parte generale delle bozze resa nota sono rimaste due previsioni che rappresentano dei vulnus ai principi di coordinamento della finanza pubblica: quella che riguarda gli investimenti e quella secondo cui, qualora non siano stati adottati i fabbisogni standard, l'ammontare delle risorse assegnate alla Regione per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia non potrebbe essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse. Questo potrebbe però causare un irrigidimento del bilancio che condizionerebbe la perequazione interregionale di cui all'art. 119 Cost.

La richiesta ipertrofica di materie potrebbe inoltre rivelarsi dannosa per le stesse Regioni richiedenti: si pensi infatti alla richiesta inoltrata dalle Regioni di avere poteri esclusivi in materia di autorizzazione ad opere di interesse nazionale sul proprio territorio e si ipotizzi ad esempio una situazione in cui la Regione Emilia-Romagna per potenziare un'arteria autostradale che attraversa la Lombardia, riceva da quest'ultima un veto per il tratto di strada non di sua pertinenza.

L'intervento di Stefano Ceccanti si è strutturato in un iniziale invito alla prudenza perché se è vero che questo è un processo in divenire non normato da un punto di vista procedimentale è altrettanto vero che è fondamentale non sbagliare la prima applicazione, dando così un imprinting errato dal quale poi sarebbe complicato distaccarsi nelle ulteriori ipotesi di utilizzo. In secondo

luogo dal momento che l'art. 116, comma 3, Cost. non si inserisce in un sistema confederale è necessario rispettare la forma di stato italiana ed è quindi necessario che vi sia una cabina di regia a livello centrale sulla differenziazione che prescinda dal condizionamento di variabili politiche.

Giuseppe Pisauro e Massimo Villone, mettendo l'accento sulla delegittimazione del Governo Gentiloni a siglare le pre-intese del febbraio 2018, hanno sottolineato il pericolo che potrebbe derivare dalla concessione di alcune materie di competenza esclusiva statale alle Regioni come ad esempio quella "delle norme generali sull'istruzione", con il rischio che anche i programmi didattici possano subire delle consistenti modifiche e variazioni. Il pericolo della destrutturazione dello Stato si profila consistente nel momento in cui lo Stato centrale si trovi sprovvisto di strumenti per generare politiche efficaci.

Cesare Pinelli ha evidenziato come non sia necessaria una legge di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., dal momento che al suo interno vi si ritrovano già i necessari vincoli fra i quali il rispetto dell'art. 119 Cost.

Il timore per l'attuazione del regionalismo differenziato deriva infatti non tanto dalla correttezza della norma costituzionale che lo permette quanto dalle coordinate assunte dalle richieste attualmente formulate dalle Regioni. Il Parlamento ha giuridicamente il potere di rifiutare l'approvazione fintanto che l'intesa non assuma le fattezze maggiormente gradite all'organo legislativo.

Dal punto di vista dell'attuazione, il regionalismo differenziato non si può non subordinare alla definizione dei fabbisogni standard a loro volta legati inesorabilmente al sistema di perequazione (simul stabunt, simul cadent) e dunque alla parallela attuazione dell'art. 119 Cost.

Marco Cammelli ha ricordato come la previsione insita nel 116, comma 3, Cost., pensata per finalità specifiche, si innesti nell'art. 117 Cost. ma presupponga l'attuazione dell'art. 118 Cost., vale a dire un'amministrazione spostata verso il basso in ossequio ai criteri previsti dal medesimo articolo.

La clausola di asimmetria era stata pensata per ritagli precisi della potestà legislativa ed amministrativa ed in funzione di questa logica la procedura non avrebbe dovuto porre chissà quali problematiche di attuazione o timori di cosa alla fine sarebbe rimasto allo Stato centrale.

Il problema dell'attuale realizzazione del regionalismo differenziato si lega al malessere generale delle Regioni dovuto alla mancanza di flessibilità ed alla questione vecchia di 50 anni del trasferimento delle funzioni.

Alberto Zanardi ha posto l'attenzione sul fatto che prima di parlare di ambiti di asimmetria, forse, si dovrebbe riflettere su quelle richieste che simmetricamente tutte le Regioni invocano in merito ad un'ulteriore evoluzione di competenze di tipo amministrativo e regolamentare.

Sul tema della questione finanziaria sono tre le osservazioni principali che devono essere sottolineate: 1) la clausola di salvaguardia posta dal MEF riguardo al fatto che tutta l'operazione non comporti maggiori oneri a carico della finanza pubblica e non generi un aumento di pressione fiscale sui territori interessati, dimostrata dal fatto che si prevedono gli strumenti delle partecipazioni e delle riserve di aliquote, bilanciate da un arretramento della finanza erariale statale; 2) la mancanza non casuale nelle varie versioni delle bozze di intesa di un riferimento alla legge n. 42/2009 ed al d.lgs. n. 68/2011 sul federalismo fiscale; 3) la totale assenza di ragioni giustificative delle richieste inoltrate, sommariamente sintetizzate nella formula accolta dall'art. 1 delle ultime bozze di intesa, per cui le attribuzioni corrisponde solo a specificità proprie della Regione, immediatamente funzionali alla sua crescita e al suo sviluppo.

Al netto di queste considerazioni, i maggiori problemi che potrebbero derivare dall'intera operazione del regionalismo differenziato sono rappresentati dalla tenuta dei conti pubblici e dalle possibili conseguenze in tema di redistribuzione personale territoriale: in merito una ragionevole soluzione potrebbe consistere nel recupero della distinzione che la legge delega n. 42/2009 fa fra funzioni Lep e funzioni non Lep solo quest'ultime collegate alla finanza autonoma locale.

Giorgio Macciotta ha evidenziato come l'art. 116, comma 3 Cost. non avrebbe bisogno di una legge di attuazione per quanto riguarda la parte delle finanze perché esiste già l'art. 119 Cost., il cui problema principale è stato però rappresentato dal processo di destrutturazione operato dallo Stato, in primo luogo, a dispetto dell'esplicito divieto contenuto nella legge sul federalismo fiscale, per mezzo dei trasferimenti sostitutivi a carico dello Stato per la riduzione della pressione fiscale. Attualmente la procedura di attuazione della clausola di asimmetria sta assumendo contorni imprevisti che, mediante la richiesta di trasformazione di tutte le materie concorrenti in residuali, sta sfiorando verso una procedura di modificazione surrettizia dell'art. 138 Cost.

Gianfranco Viesti, richiamando il suo libro "La secessione dei ricchi", ha sottolineato come non sia nell'interesse anche delle Regioni del Nord acuire il divario esistente con le Regioni del sud, dovendosi al contrario valorizzare l'aspetto della reciprocità degli interessi fra le Regioni italiane anche alla luce delle sfide poste dalla globalizzazione e dall'interdipendenza generata dai

processi economici. Intaccando le filiere di eccellenza la secessione dei ricchi potrebbe compromettere la competizione a livello internazionale.

Il tema del residuo fiscale dovrebbe inoltre definitivamente tramontare dal momento che tale espressione nasce per indicare quel meccanismo necessario a realizzare la perequazione tra Regioni più ricche e più povere.

Elementi di interesse

Dopo la riforma costituzionale del 2001, che ha rappresentato l'apice del sistema autonomistico, la tendenza alla ricentralizzazione di questi ultimi anni ha condotto verso un desiderio di differenziazione che ha trovato sfogo con l'art. 116, comma 3, Cost., attualmente considerato un'opportunità per il rilancio del regionalismo italiano.

L'art. 116, comma 3, Cost. è stato congegnato per essere propedeutico ad un sistema di autonomie a geometria variabile in relazione alle consistenti diversità non solo di natura economica, geografica e sociale ma anche di tradizioni amministrative, tali da ragionevolmente giustificare che vengano attribuite in maniera differenziata compiti e funzioni alle Regioni a statuto ordinario.

La concreta esperienza di attivazione che si sta attualmente profilando sta ponendo in essere una serie di questioni di inaspettata pregnanza, a partire dal ruolo del Parlamento nella procedura di conferimento delle funzioni, fino a questioni più propriamente di merito relative all'esatto significato di ulteriori "forme e condizioni di autonomia".

Fra i molti problemi che si vanno prospettando quello in particolare della mancata conoscenza della forza della legge approvativa dell'intesa si sta rivelando una problematica questione di architettura costituzionale che pare potersi affrontare, alla luce degli interventi svolti, solo tramite una seria discussione che escluda l'opacità finora sofferta dal dibattito svolto e si qualifichi per un maggiore coinvolgimento non solo del Parlamento ma anche delle altre Regioni interessate a percorsi di differenziazione.

Per approfondire www.astridonline.it