

Le asimmetrie territoriali: quelle già esistenti e quelle rivendicate*

Territorial asymmetries: those already existing and those claimed

di Laura Ronchetti

Abstract: Il dibattito pubblico dedicato alla “autonomia” per alludere alle «ulteriori forme e condizioni particolari» di autonomia consentite dal terzo comma dell’art. 116 Cost. mostra il grave travisamento dell’idea costituzionale di autonomia, confusa con e sovrapposta all’indipendenza, alla separatezza, all’autosufficienza dal resto della Nazione, invece di venire correttamente intesa come autogoverno nella consapevolezza dell’interdipendenza tra gli enti della Repubblica nel suo insieme.

Abstract: The public debate dedicated to “autonomy” to allude to the “further particular forms and conditions” of autonomy allowed by the third paragraph of art. 116 of the Constitution shows the serious misrepresentation of the constitutional idea of autonomy, confused with and superimposed on independence, separateness, self-sufficiency from the rest of the Nation, instead of being correctly understood as self-government in the awareness of the interdependence between the entities of the Republic as a whole.

Parole chiave: Autonomia - Diseguaglianze - Regionalismo asimmetrico

Keywords: Asymmetric - Regionalism Autonomy – Inequalities

1. Autonomia come interdipendenza

L’insostenibile mutevolezza che sin dalla sua costituzionalizzazione subisce il principio autonomistico impone di non smettere di richiamare alcuni capisaldi del regionalismo

italiano, cominciando da quanto previsto dai Principi fondamentali della Costituzione nella loro interconnessione (De Martin 2019).

Apparentemente superfluo è ricordare che il regionalismo rappresenta di per sé riconoscimento di differenze di fatto (Bin 2015: 164)¹ e promozione della differenziazione dell'indirizzo politico (Giannini 1959: 366)² tra le diverse autonomie regionali che, con proprie leggi approvate dalle loro istituzioni rappresentative, adattano alle specifiche esigenze della comunità e del territorio i principi fondamentali delle materie posti dalla legislazione statale a tutela dell'unità e indivisibilità della Repubblica.

Il riparto di competenza legislativa di tipo concorrente tra Stato e Regioni rappresenta, infatti, il perno di un sistema delle autonomie che converge – nei pur fisiologici conflitti – con l'indirizzo politico statale al fine di consentire a tutti gli enti della Repubblica di concorrere all'individuazione dell'interesse nazionale. Proprio la competenza legislativa concorrente, con la sua peculiare sinergia tra i principi della materia posti dallo Stato e le norme di dettaglio di libera predisposizione regionale, costituisce l'emblema di un'idea di autonomia territoriale quale co-protagonista dell'individuazione dell'interesse nazionale, in un'ottica di coesione fondata sulla consapevolezza dell'interdipendenza: ciascun ente della Repubblica concorre al perseguimento dell'interesse pubblico, con la mediazione ma anche con il contenzioso davanti alla Corte costituzionale, nel nome della Nazione e dei suoi interessi nel suo insieme. La compartecipazione di tutti i legislatori alla disciplina di una data materia, infatti, esprime plasticamente l'idea della consapevolezza dell'interdipendenza tra gli enti nell'individuazione dell'interesse nazionale, composto da norme uniformi nei suoi principi e da norme di adeguamento alle singole realtà sociali, politiche e territoriali.

Questa è l'idea di autonomia della nostra Costituzione (Ronchetti 2018) e infatti nel 2001, nonostante l'inversione del riparto competenziale tra Stato e Regioni, si mantiene intatta la centralità della competenza concorrente, quale baricentro dell'equilibrio tra autonomia e unità e indivisibilità della Repubblica.

In secondo luogo, la differenziazione prevista in Costituzione per riconoscere e promuovere le «esigenze dell'autonomia» ex art. 5 Cost. è strettamente connessa a tutti gli altri principi fondamentali con cui la Costituzione segna in modo irrevocabile la nostra Repubblica. Tra gli altri principi fondamentali è in particolare quello di uguaglianza ex art. 3

* Contributo parzialmente rivisto di *Differenziazione e disuguaglianze: il regionalismo asimmetrico nella Repubblica una e indivisibile* già pubblicato in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1 del 2020, pp. 19-36.

¹ L'A. pone la questione: «o sono state le istituzioni regionali a produrre le differenze riscontrabili ad occhio nudo, oppure queste preesistono: ma allora l'autonomia deve essere la conseguenza della diversità».

² Secondo l'A. l'autonomia è, infatti, per definizione «potere d'indirizzo politico perché la comunità non emette che delle manifestazioni politiche, nel senso rigorosamente scientifico del termine».

Cost. a indicare la direzione di senso dell'autonomismo ex l'art. 5: gli obiettivi ultimi del principio di eguaglianza sostanziale - il pieno sviluppo della personalità di ciascuno e l'effettiva partecipazione di tutti alla vita economica, politica e sociale del paese – sono il collante che consente alla Repubblica di essere una e restare indivisibile, di rendere permanente il processo di unificazione nazionale tramite la lotta alle diseguaglianze tra persone, tra gruppi e tra territori. Il superamento delle diseguaglianze richiede differenziazione, infatti, in base alle diverse capacità e ai particolari bisogni. Il regionalismo, dunque, è una forma di stato ontologicamente basata sulla differenziazione, che costituisce un modo di essere della Repubblica una e indivisibile dal punto di vista sia formale che sostanziale perché concorre alla coesione sociale del popolo italiano (Salazar 2017). Non a caso si parla di stato sociale delle autonomie: in base al nostro art. 5 Cost., le autonomie sono lo strumento del perseguimento del principio di uguaglianza sostanziale e non leve per la rottura del patto di solidarietà nazionale, così come viceversa la lotta alle diseguaglianze richiede interventi diseguali secondo le differenti esigenze territoriali.

Ne discende un ulteriore corollario: il processo di continua integrazione nazionale tramite il livellamento delle diseguaglianze presuppone l'adempimento dei «doveri inderogabili di solidarietà economica, politica e sociale» previsti dall'art. 2 della Costituzione e, dunque, soltanto un regionalismo con veste solidaristica può operare da forte collante dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica. L'unità nazionale, intrinsecamente «poliedrica e molteplice» (Modugno 2011: 107), non può essere data una volta per tutte perché richiede un permanente processo di unificazione della società basato sulla solidarietà (Luciani 2011: 3)³. La sostanza della consapevolezza dell'interdipendenza, dunque, impone esercizio permanente di solidarietà.

Qualunque approfondimento in senso competitivo del nostro regionalismo, invece, mortificherebbe la sua dimensione solidale producendo una violazione della Costituzione (Piraino 2019: 6)⁴. Questo perché l'ultimo assioma che caratterizza il tipo di regionalismo ammesso dalla nostra Costituzione consiste nella prevalenza della lettura congiunta dei

³ Secondo l'A. l'unità politica è un «processo (...) di natura dinamica e problematica (...) un risultato (...) che non si costituisce solo grazie alla coabitazione di più individui sul medesimo territorio».

⁴ Sotto questo profilo condivido l'analisi proposta dall'A. ma non le conclusioni cui perviene: «Se, viceversa, le scelte che si intendono fare si indirizzano verso forme di regionalismo competitivo è di tutta evidenza che si vuole dar vita ad un modello altro rispetto a quello costituzionale e quindi che ci si propone di riformare la nostra Costituzione né meno in punti periferici del suo ordito ma nel cuore delle sue opzioni di fondo come quella inerente, ad esempio, alla “forma di Stato”. Naturalmente, un'operazione come quest'ultima non sarebbe preclusa. Ma, trattandosi della revisione di punti qualificanti della Costituzione, non potrebbe mai essere effettuata con la procedura dettata dall'art. 116.3». A mio parere, invece, l'ipotizzata revisione costituzionale esorbiterebbe dai limiti che lo stesso potere di revisione incontra nei Principi fondamentali.

richiamati artt. 2, 3 e 5 sulla Parte II della Costituzione orientandone l'interpretazione, nel nostro caso con particolare riferimento al Titolo V (Pezzi 2015).

Quel che progressivamente sta emergendo, invece, è il grave travisamento dell'idea costituzionale di autonomia, confusa con e sovrapposta all'indipendenza, alla separatezza, all'autosufficienza dal resto della Nazione, invece di venire correttamente intesa come autogoverno nella consapevolezza dell'interdipendenza tra gli enti della Repubblica nel suo insieme. A favorire la trasfigurazione del concetto stesso di autonomia sta intervenendo un dibattito pubblico dedicato alle «ulteriori forme e condizioni particolari» di autonomia consentite dal terzo comma dell'art. 116 Cost. che sembrerebbe corrispondere a una sua accezione meramente negativa.

2. Dalla differenziazione alle asimmetrie

Il citato terzo comma dell'art. 116 è una disposizione introdotta con la legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001 che prefigura la possibilità di un regionalismo “asimmetrico” nelle fisiologiche differenziazioni: mentre fino al 2001 il regionalismo consentiva la differenziazione tra Regioni dotate di identiche competenze, da allora tale differenziazione può essere asimmetrica perché tale disposizione consente che il quadro posto dallo Stato non sia più unitario, ma differisca in relazione a singole Regioni (Bin 2019, 2-3)⁵ per le venti materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni e altre tre materie che la Costituzione affida a titolo esclusivo allo Stato all'art. 117 Cost. Il terzo comma dell'art. 116, dunque, contempla ben ventitré materie devolvibili a titolo esclusivo alle Regioni mentre, ai sensi del secondo comma dell'art. 117, lo Stato resterebbe titolare, una volta sottratte le tre citate, di quattordici materie esclusive.

La devoluzione in massa di tutte le materie⁶ cui rinvia il terzo comma dell'art. 116 e, per di più, nella loro (indefinibile peraltro) interezza significherebbe per singole Regioni sopprimere la competenza concorrente e configurare una Regione che legifera e amministra a titolo esclusivo un numero di materie maggiore di quelle che, sempre a titolo esclusivo, spettano allo Stato. Tale ipotesi restituisce chiaramente l'idea del rifiuto di ogni forma d'interdipendenza, di collaborazione e sinergia tra Regione e Stato, dal momento che

⁵ L'A. sostiene che «se non ci fosse l'articolo 116.3, dovremmo seriamente riflettere se – in una realtà in cui le regioni ordinarie sono fisicamente, idrogeologicamente, economicamente, demograficamente ecc. diverse come in Italia – sia costituzionalmente legittimo che a tutte si imponga lo stesso regime giuridico» e aggiunge che «bisognerebbe abolire la categoria delle regioni ordinarie, perché contraria al principio di eguaglianza, dato che impone un regime uguale a realtà profondamente diverse».

⁶ Questo è quanto è in discussione e seriamente preso in considerazione nel processo di diretta applicazione del regionalismo asimmetrico, con particolare riferimento alle pre-intese e alle bozze di intese con la Regione Veneto.

l'esercizio esclusivo delle materie presuppone una netta separatezza tra Stato e Regione ed esprime una pretesa di autosufficienza della Regione che ripudia l'esercizio continuo di interdipendenza richiesto dalla competenza concorrente con lo Stato. Se la competenza legislativa concorrente rispecchia relazioni istituzionali di convergenza verso l'unità e l'integrazione, quella esclusiva è in qualche modo autoreferenziale e spinge nel lungo periodo nella direzione della separazione degli interessi, sordi alle esigenze dell'interesse nazionale. Peraltro l'interesse nazionale si nutre di politiche pubbliche complesse difficilmente scomponibili in singole materie, attribuite a titolo esclusivo a un ente o all'altro. Ciò è ben deducibile dalla stessa giurisprudenza costituzionale che, infatti, per risolvere i casi di "intreccio di materie" ha escogitato il principio della materia prevalente, in base all'obiettivo che la politica pubblica intende perseguire.

È, inoltre, facilmente prevedibile che lo Stato si pentirà in futuro di aver acconsentito a tale significativa perdita di ambiti d'incidenza e rivendicherà con determinazione l'interpretazione più ampia possibile di ogni sua restante competenza, come già è avvenuto in seguito alla revisione del 2001, determinando un riacuirsi della conflittualità di fronte alla Corte costituzionale proprio quando i giudizi in via diretta tra Stato e Regioni sono finalmente diminuiti (Lattanzi 2019, 4). La giurisprudenza sullo strabordante contenzioso costituzionale post-2001, peraltro, ha ridimensionato parecchio l'esercizio effettivo delle già tante e significative competenze che il nuovo Titolo V attribuisce alle Regioni. Risulta, dunque, particolarmente incomprensibile capire perché lo Stato dovrebbe essere disposto a cedere a titolo esclusivo tutte quelle materie quando dal 2001, con Governi di segno diverso, mortifica gli spazi di autonomia regionale, senza incontrare particolari ostacoli nella giurisprudenza costituzionale. Il generico rinvio operato dall'art. 116 a tutte le competenze concorrenti elencate al terzo comma dell'art. 117, inoltre, sembrerebbe comportare che sia devolvibile a titolo esclusivo alla Regione anche la materia concorrente del «coordinamento finanziario» che è stata finora intesa dalla stessa giurisprudenza costituzionale come materia quasi-esclusiva statale perché capace di "attraversare" ogni competenza regionale.

Per tali ragioni di fondo è da escludersi che sia legittima la devoluzione in blocco delle materie a una singola Regione (Vandelli 2019)⁷, così come la devoluzione di qualunque

⁷ L'A. sosteneva che «l'art. 116, terzo comma, il quale non si presta e non si deve prestare a trasferimenti con l'attribuzione di intere materie nella loro interezza, nella loro generalità e vaghezza» e che, quindi, «non dobbiamo parlare di intere materie, di blocchi di materie, ma dobbiamo parlare di funzioni precisamente individuate, individuando anche i margini, i vincoli e le relazioni con le discipline stabilite dallo Stato».

materia senza una motivazione specifica e sottoponibile a verifica di razionalità⁸, come anche la devoluzione di alcune materie intrinsecamente non affidabili a titolo esclusivo a una Regione (Olivetti 2019)⁹. Appare difficile capire, ad esempio, che tipo di «*coordinamento finanziario*» possa disciplinare e organizzare la singola Regione. In base a una lettura sistematica, dunque, è doveroso delimitare non solo il numero ma anche la dimensione, con operazioni di ritaglio, delle materie indicate tramite mero rinvio dall'art. 116, comma 3. È stato dimostrato, infatti, che anche nel caso dell'Emilia-Romagna che richiede meno materie la devoluzione di attribuzioni non sarebbe meno imponente e destabilizzante (Pallante 2019).

Sotto questo profilo si rende necessario un approfondimento, se non un chiaro e netto *revirement*, della stessa giurisprudenza costituzionale sul tema che al momento si limita alla sentenza n. 118 del 2015 con la quale la Corte costituzionale ha ritenuto legittimo il quesito referendario con cui la Regione Veneto ha chiesto agli elettori, imitata dalla Lombardia, se fossero d'accordo a richiedere «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». Sebbene mancasse «qualsiasi precisazione in merito agli ambiti di ampliamento dell'autonomia regionale su cui si intende interrogare gli elettori», la Corte costituzionale si limitò a constatare che tali ambiti «possano riguardare *solo* [corsivo nostro]» le materie di competenza legislativa concorrente, di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione nonché le materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma) organizzazione della giustizia di pace (lett. l), norme generali sull'istruzione (lett. n), tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (lett. s): secondo la Corte, «così interpretato, il quesito referendario *non prelude a sviluppi dell'autonomia eccedenti i limiti costituzionalmente previsti* [corsivo nostro]» (sent. n. 118 del 2015).

Dopo lo svolgimento del referendum, in un contesto in cui neanche l'ordinario riparto costituzionale delle competenze è pienamente rispettato - in particolare tramite tre meccanismi di riaccentramento delle competenze (trasversalità di alcune materie esclusive statali; la “chiamata in sussidiarietà” verso l'alto; soprattutto l'anomala trasversalità della materia del coordinamento finanziario intesa essenzialmente come contenimento della spesa) avallati dalla Corte costituzionale - il Veneto ha richiesto di assumere a titolo esclusivo tutte e ventitré le materie, la Lombardia poco meno e sedici l'Emilia-Romagna.

La Corte costituzionale, dunque, deve essere sollecitata a precisare che quel “solo” riferito alle materie cui rinvia il terzo comma dell'art. 116 intendeva semplicemente delimitare il

⁸ La devoluzione di ogni singola materia, dunque, necessita di argomentazioni non generiche e di maniera come quelle indicate nelle pre-intese e bozze di intese quali «specificità proprie della Regione» e la funzionalità «alla sua crescita e al suo sviluppo» riferite peraltro all'insieme della materie devolute.

⁹ L'A. parla di «materie strutturalmente non devolvibili».

novero delle materie *entro le quali* è possibile richiedere – e soltanto con specifiche e singole argomentazioni fondate sull’interesse dell’intero sistema delle autonomie – forme ulteriori di autonomia. La giurisprudenza costituzionale più in generale dovrebbe chiarire che l’autonomia, per quanto asimmetrica, non coincide con l’indipendenza, che peraltro la Regione Veneto non escludeva affatto. Nella citata sentenza del 2015, infatti, la Corte ha dichiarato illegittima la legge regionale che prevedeva «un referendum consultivo per conoscere la volontà degli elettori del Veneto sul seguente quesito: “Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana? S[i] o No?”». A giudizio della giurisprudenza costituzionale tale quesito suggeriva «sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all’art. 5 Cost.» perché «il pluralismo sociale e istituzionale e l’autonomia territoriale (...) non possono essere estremizzati fino alla *frammentazione* dell’ordinamento [corsivo nostro]». Questa illegittima pretesa si cela in qualche modo nelle forme concrete che sta assumendo la diretta applicazione del regionalismo asimmetrico?

Tale domanda risulta legittima davanti a richieste così radicali ed estreme, calandosi nello specifico contesto istituzionale nel quale si è dato avvio alla configurazione asimmetrica del regionalismo.

3. Il ruolo dell’anzianità di residenza sul territorio

Se in seguito alla riforma del Titolo V lo Stato ha tentato di riaccentrare le competenze legislative costituzionalmente attribuite alle Regioni, non ha però esercitato i propri compiti principali: da un lato, definire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti di diritti civili e sociali; dall’altro, stabilire le forme di «perequazione senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante» (art. 119, comma 3) e le «risorse aggiuntive» e gli «interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni» per «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (art. 119, comma 5).

L’assenza di ogni operazione di redistribuzione è avvenuta in un contesto in cui, soprattutto in seguito alla crisi del 2008, lo Stato ha operato tagli di spesa lineari con drammatiche ricadute sulla capacità degli enti territoriali di erogare i servizi e le prestazioni di cui sono responsabili. Si sono in tal modo messi a repentaglio diritti quali i servizi sociali, l’abitazione, l’assistenza sanitaria, l’istruzione, la formazione e l’inserimento al lavoro che

rendono la «cittadinanza regionale» protagonista della dimensione «sostanziale» della cittadinanza (Ronchetti 2012).

Il ridimensionamento dell'autonomia di spesa delle Regioni peraltro è una delle cause della diffusa tendenza a ridurre la platea dei beneficiari delle prestazioni in base alla c.d. residenza di lungo periodo sul territorio della Regione: con tale criterio si sono introdotte irragionevoli discriminazioni nel godimento dei diritti fondamentali ai danni di tutti coloro che non fossero «corregionali di lungo corso». Queste politiche di esclusione dei cittadini (e ancor di più dei non-cittadini) che non siano originari della singola Regione esprimono chiaramente una forma di separatezza e isolamento dal resto della Nazione (Bilancia 2013): in tal modo si trasfigura l'articolazione del popolo in sua frammentazione. Lo ha ben colto la Corte costituzionale che, a proposito del criterio dell'anzianità di residenza per l'accesso alle prestazioni sociali, ha dichiarato che «le norme che introducono tale requisito (...) implicano il rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza» *ex art. 120 Cost.* (sent. n. 107 del 2018).

Questa scomposizione della comunità nazionale perseguita da molte Regioni, soprattutto del Settentrione, tramite il criterio della residenza di lungo periodo nel territorio regionale per l'accesso alle prestazioni sociali si inserisce in una dinamica delle migrazioni interne interamente orientata dallo spostamento di popolazione dal Sud verso il Nord dell'Italia (Colucci – Gallo 2014). La ripresa dell'abbandono del Meridione a favore del Nord è determinata dall'aggravamento del divario territoriale del Paese (Svimez 2019) dovuta, non solo all'assenza di politiche di perequazione territoriale, ma addirittura ad un malinteso federalismo fiscale che ha consentito una spesa pubblica di vantaggio e privilegio per chi risiede al Centro-Nord (Esposito 2018).

Eppure le Regioni del Nord toccano con mano il ben più significativo privilegio goduto dai loro vicini: le Regioni a statuto speciali non insulari con cui confinano. La differenza di qualità della vita, ben più di squisite questioni culturali, sembrerebbe essere alla base del fenomeno delle «migrazioni» (D'Atena 2008) di loro Comuni verso le confinanti specialità (Cortese 2018). Si tratta di microsecessioni mosse dal desiderio di godere della notevole percentuale di compartecipazione al gettito erariale in quelle Regioni garantita (Buglione 2016).

A ciò devono aggiungersi i censurabili – e, infatti, censurati – «atteggiamenti dilatori, pretestuosi, ambigui, incongrui o insufficientemente motivati» (sent. n. 103 del 2018) addebitati alle Regioni speciali al fine contenere il loro contributo al processo di necessario

risanamento dei conti pubblici¹⁰. Questo contenzioso peraltro dimostra quanto la garanzia dell'accordo bilaterale di cui godono le specialità possa essere abusata, mettendo in guardia rispetto a un'applicazione diretta del regionalismo differenziato basato sull'intesa con la singola Regione.

4. Asimmetrie e diseguaglianze

Appare significativo che proprio sulla percentuale del gettito erariale, che qualifica in modo saliente la condizione delle specialità, verteva l'altro quesito referendario approvato con legge dalla Regione Veneto: si intendeva chiedere ai veneti se volessero "trattenere" sul territorio regionale otto decimi del gettito delle compartecipazioni erariali. Nella sentenza n. 118 del 2015 la Corte costituzionale spiega chiaramente che tale ipotesi avrebbe illegittimamente comportato «la distrazione di una cospicua percentuale dalla finanza pubblica generale, per indirizzarla ad esclusivo vantaggio della Regione (...) e dei suoi abitanti (...) incide[ndo] (...) sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica».

Da questo passaggio si deduce che la pretesa di trattenere tale quota della tassazione dello Stato avrebbe spezzato l'unità nazionale che si nutre dei doveri inderogabili di solidarietà, così come la dichiarazione di indipendenza avrebbe violato il principio di unità e indivisibilità della Repubblica *ex art. 5 Cost.*: è *contra Constitutionem*, dunque, sia la secessione (Viesti 2019 – Villone 2019) territoriale che quella sostanziale di parte del popolo sovrano dai doveri di solidarietà nazionale.

La Regione Veneto, tuttavia, in seguito al referendum continuava a rivendicare con determinazione un suo «diritto alla restituzione» (Svimez 2019) della ricchezza prodotta sul proprio territorio che, a suo giudizio, produceva un «esorbitante residuo fiscale» a suo svantaggio perché, per l'erogazione dei servizi ai cittadini residenti, disporrebbe meno di quanto ricavato dal "proprio" prelievo fiscale. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 83 del 2016, aveva già chiarito tuttavia che «il parametro del "residuo fiscale" non può essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti nell'art. 119 Cost., sia perché sono controverse le modalità appropriate di calcolo del differenziale tra risorse fiscalmente acquisite e loro reimpiego negli ambiti territoriali di provenienza, sia perché "l'assoluto

¹⁰ Secondo la Corte costituzionale, sent. n. 103 del 2018, il principio di leale collaborazione tra enti richiede, invece, «un confronto autentico, orientato al superiore interesse pubblico»: «è evidente che la garanzia del metodo dell'accordo non può creare il paradosso di esonerare sostanzialmente queste ultime dall'obbligo, che pure grava su di esse, di contribuire al processo di necessario risanamento dei conti pubblici (...), con l'ingiusto risultato di accollare agli altri enti del livello regionale, che non godono di pari garanzie di ordine statutario, l'onere di assicurare l'effetto finanziario complessivo perseguito dal legislatore statale».

equilibrio tra prelievo fiscale ed impiego di quest'ultimo sul territorio di provenienza non è un principio espresso dalla disposizione costituzionale invocata" (sentenza n. 69 del 2016)».

A ben vedere il criterio della territorialità regionale del gettito, così come criterio della residenza prolungata nella Regione per accedere ai servizi pubblici, esprime l'idea "prima noi corregionali, poi gli altri", in chiara violazione del principio di uguaglianza tra le persone a prescindere da dove vivano nel territorio nazionale. Per di più, con l'avvio dell'applicazione diretta del regionalismo asimmetrico si è avuto modo di verificare l'infondatezza delle lamentele della Regione in base a una più attenta valutazione della spesa pubblica allargata, facendo emergere viceversa un'ingiustificabile disparità di trattamento ai danni delle Regioni del Sud. In questa direzione deve leggersi l'introduzione della c.d. "clausola del 34% al Sud" per allineare progressivamente gli investimenti pubblici alla consistenza della popolazione ivi residente¹¹.

Ciò nonostante, a conferma del carattere sostanzialmente secessionista delle richieste avanzate in seguito ai referendum regionali per l'applicazione del terzo comma dell'art. 116, la deliberazione del Consiglio Regionale n. 155 del 15 novembre 2017 chiedeva per esercitare le competenze richieste in devoluzione «le seguenti quote di partecipazioni ai tributi erariali: nove decimi del gettito dell'Irpef, nove decimi del gettito dell'Ires, nove decimi del gettito dell'imposta sul valore aggiunto (Iva)»: una quota persino superiore a quella degli otto decimi giudicata già incostituzionale dalla Corte nel 2015!

Il 28 febbraio 2018, il dimissionario governo Gentiloni firma tre pre-intese con le Regioni Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna dove – accantonata l'ipotesi della "restituzione" del "residuo fiscale" – si prevedeva un meccanismo di trasferimento delle risorse ancorato alla spesa storica di cui si è appena disvelata la gravissima sperequazione. Secondo le bozze di intese firmate il 4 marzo 2019 dalla ministra per gli affari regionali del nuovo governo nel frattempo insediatosi, il passaggio dalla spesa storica ai costi e ai fabbisogni standard, non solo sarebbe stato affidato a una commissione paritetica inter-governativa soltanto dopo l'approvazione della legge che recepisce l'intesa ma, qualora questi non fossero stati stabiliti entro tre anni, si sarebbe applicato alle Regioni interessate il "privilegio fiscale" della garanzia della spesa media pro-capite a danno delle altre, data l'invarianza supposta della spesa pubblica totale. Gli stessi fabbisogni standard, inoltre, sarebbero stati «calcolati tenendo

¹¹ Per il principio del riequilibrio territoriale, l'articolo 7-bis del D.L. n. 243 del 2016 ha introdotto il criterio di assegnazione differenziale di risorse aggiuntive a favore degli interventi nei territori delle regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Calabria, Puglia, Sicilia e Sardegna. Norma rimasta inattuata, è stata modificata dalla legge di bilancio 2020, in modo da rendere davvero proporzionata alla popolazione l'assegnazione delle risorse individuate con maggior chiarezza.

conto anche del gettito fiscale regionale; e fatto comunque salvo l'attuale livello dei servizi (cioè prevedendo variazioni solo in aumento). Il gettito fiscale non è stato sinora mai considerato nei complessi calcoli dei fabbisogni standard per i Comuni, collegati sempre e solo alle caratteristiche territoriali e agli aspetti socio-demografici della popolazione. Rapportare il finanziamento dei servizi al gettito fiscale significa stabilire un principio estremamente rilevante: i diritti di cittadinanza, a cominciare da istruzione e salute, possono essere diversi fra i cittadini italiani; maggiori laddove il reddito pro-capite è più alto» (Viesti 2019: 24).

Con il Governo Conte II, sebbene si sia fatta strada la consapevolezza della necessità di stabilire i LEP e comunque servizi uniformi su tutto il territorio, si consentirebbe nelle more di procedere alla devoluzione in base alle «risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente»: formula non chiara che, tuttavia, ricorda da vicino la spesa storica¹².

È legittimo devolvere tutte le competenze rivendicate cristallizzando l'iniqua ripartizione della spesa pubblica sulla base dell'ingiusta sperequazione finora seguita, nella speranza che prima o poi si riesca a ricalibrare il riparto delle risorse pubbliche su criteri meno stridenti con il principio di uguaglianza? Si ricorda che il principio autonomistico avulso dall'orizzonte della solidarietà implica o comunque rischia di ridursi a mera competizione e petizione di indifferenza per la sorte altrui, con la pretesa di praticare indipendenza mascherata da autonomia.

Se il principio autonomista è, come credo, strettamente connesso agli obiettivi scolpiti nell'art. 3, le forme con cui si è attivata l'applicazione diretta del regionalismo differenziato sembrano, quindi, del tutto divergenti dall'accezione di autonomia che considero coerente con la nostra Costituzione (Cammelli 2019)¹³. Il concetto di autonomia è stato mal interpretato dalle istituzioni e dalle forze politiche che hanno avviato e impostato il percorso di applicazione del terzo comma dell'art. 116 Cost. perché ha assunto una postura addirittura avversativa nei confronti del principio di eguaglianza sostanziale, mettendo in discussione l'unità e l'invisibilità della Repubblica con forme di secessione sostanziale di parte del popolo sovrano dai doveri di solidarietà nazionale.

¹² Ci si riferisce alla bozza di ddl di attuazione del terzo comma dell'art. 116 Cost.

¹³ L'A. ne sottolinea la "pericolosità".

5. La necessaria integrazione del terzo comma dell'art. 116 Cost.

Prima di qualunque concreta applicazione, dunque, si avverte l'esigenza per lo meno di una legge di attuazione dell'art. 116, comma 3. In questa direzione, grazie al Ministro Boccia, si era attivato il Governo Conte II per superare «la prassi del tutto censurabile» (Vandelli 2019: 576) precedentemente seguita. Per risolvere il problema che «la Costituzione si concentra solo sul momento finale» (Vandelli 2019: 576), laddove il terzo comma dell'art. 116 prevede che si approvi a maggioranza assoluta una legge sulla base dell'intesa tra Stato e Regione, tuttavia, non ritengo idonea una legge quadro ordinaria (Morrone 2007: 154) di attuazione ma considero opportuna una fonte di rango costituzionale di integrazione del terzo comma dell'art. 116: norme costituzionali che esplicitino limiti procedurali e di merito della devoluzione asimmetrica, che impediscano che l'art. 116 sia interpretato e applicato in direzione avversativa dell'unità e indivisibilità della Repubblica, e per di più in modo pressoché irreversibile. Ricordo, infatti, che la legge ex art. 116, comma 3, non solo non sarebbe modificabile senza il consenso della Regione interessata che concorda l'intesa con lo Stato, ma prevarrebbe, in quanto rinforzata, sulla precedente legge quadro di rango primario. L'oggetto stesso dell'intesa, vale a dire una deroga al riparto delle competenze legislative e delle risorse necessarie, è peraltro decisamente di rilievo costituzionale richiedendo, dunque, garanzie adeguate.

Le norme costituzionali integrative dovrebbero disciplinare i «principi» e i «metodi» ex art. 5 Cost. da seguire per evitare che, in nome dell'autonomia e delle sue esigenze di interdipendenza, si persegua la separazione e l'isolamento dal resto della Nazione e, per di più, a spese della Nazione stessa. È in tali norme integrative, infatti, che andrebbero espressi i limiti costituzionali derivanti dai principi fondamentali della Costituzione, con particolare riferimento all'interconnessione rafforzativa tra il principio autonomistico e quello di uguaglianza.

Il primo limite consiste nel subordinare ogni ipotesi di applicazione del comma terzo dell'art. 116 alla determinazione dei livelli essenziali e a interventi di solidarietà nazionale, propedeutici a qualunque opera di ulteriore differenziazione territoriale, pena l'insostenibilità delle disuguaglianze. Solo dopo che lo Stato avrà assolto a tali inderogabili compiti, si potrà discutere la devoluzione di singole materie, sulla base di insuperabili argomentazioni in termini di interesse pubblico generale. Inoltre, il Parlamento, organo detentore del potere legislativo in devoluzione, deve essere il vero *dominus* dell'accordo¹⁴ e, a tal fine, dovrà

¹⁴ *Contra* Mangiameli 2017 che sostiene ci sia analogia con le intese che il governo raggiunge con le confessioni religiose diverse dalla cattolica.

finalmente applicare quella norma di rango costituzionale (art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001) che prefigura la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali (*ex multis* De Martin 2019: 357). In tal modo il nostro potere legislativo, con le garanzie di pubblicità che gli sono proprie, potrà affrontare insieme con l'intero sistema delle autonomie la questione delle possibili asimmetrie, in considerazione dell'interdipendenza che esiste tra le varie autonomie. Intervenendo sul riparto di competenza tra Stato e Regioni, costituzionalmente previsto dall'art. 117, tali iniziative rientrerebbero inoltre in quelle «materie costituzionali» che l'art. 72, comma 4, Cost. affida espressamente al procedimento ordinario dell'*iter legis*, con Commissioni parlamentari di settore che operano in sede referente. Soltanto con queste garanzie procedurali potrebbero tutelarsi davvero le questioni di merito relative alla dimensione e al numero delle competenze e alle relative risorse.

L'asimmetria nella differenziazione – di per sé idea piuttosto radicale di regionalismo e potenzialmente molto debole dello Stato e del suo ruolo, tanto da non sopire contrarietà manifeste – interroga, infatti, direttamente il rapporto tra regionalismo e principio di eguaglianza. L'estremizzazione della visione binaria e per compartimenti stagni dello Stato e della singola Regione (con svilimento irreversibile delle autonomie come sistema) nelle reciproche attribuzioni comporta interventi massicci sulla distribuzione delle risorse pubbliche: quanta parte della spesa pubblica finanziata con tassazione erariale deve andare alla singola Regione con poteri asimmetrici rispetto alle altre Regioni?

É soprattutto sulle diverse risposte a quest'ultimo interrogativo che poggia la riflessione del rapporto tra differenziazione e diseguaglianze: ulteriori divaricazioni nella distribuzione della ricchezza e nell'erogazione delle prestazioni pubbliche non possono che essere divisive, tradendo quella consapevolezza dell'interdipendenza che è alla base dell'accezione positiva di autonomia come motore e presidio dell'unità repubblicana e dell'interesse nazionale.

Non è questione di poco momento, come aveva ben colto Vandelli (2019) che nel suo ultimo contributo aveva tracciato una riflessione critica nella stessa direzione qui riproposta, considerando essenziale anche il coinvolgimento delle parti sociali: il suo insegnamento è che un vero e sincero autonomista ha a cuore l'unità della Repubblica e l'invisibilità del popolo sovrano dal punto di vista non solo formale ma anche sostanziale.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Berti, G. 1975. Art. 5. *Commentario della Costituzione*, in Branca, G. *Principi fondamentali*. I: 277 ss. Artt. 1-12. Bologna
- Bifulco, R. 2019. *I limiti del regionalismo differenziato*. Rivistaaic.it. 4: 260-283
- Bin, R. 2012. *La crisi delle Regioni. Che fare?*. Le Regioni. 4: 735-749
- Buglione, E. 2016. *L'autonomia finanziaria come snodo dell'autonomia regionale?*. I.S.S.I.R.F.A. <http://www.issirfa.cnr.it/studi-ed-interventi.html>
- Cortese, F. 2018. *Alla ricerca della maggiore autonomia. Il caso Sappada e i problemi della montagna veneta*. Quaderni costituzionali. 1: 208-210
- De Martin, G.C. 2019. *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*. Rivistaaic.it. 3, 337-359. <https://www.rivistaaic.it/>
- Giannini, M.S. 1959. *Autonomia (teoria generale, diritto pubblico)*. Enciclopedia del diritto. Milano. IV: 366 ss
- Gianfrancesco, E. 2020. *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*. Giurcost.it. 1: 34-49
- Luciani, M. 2001. *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'unità nazionale*. Diritto e società. 1: 49-71
- Mazzarolli, L. A. 2019. *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla "bozza di legge-quadro" consegnata dal Ministro per gli affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia*. Fontana e Bonaccini, in materia di art. 116, co. 3, Cost. Federalismi.it. 21: 2-12
- Modugno, F. 2011. *Unità e indivisibilità della Repubblica come principio*. Diritto e società. 1: 73-111
- Morelli, A. 2020. *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*. Federalismi.it. 5: 73-93
- Morrone, A. 2007. *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*. Federalismo fiscale. 1: 139-190
- Olivetti, M. 2019. *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*. Federalismi.it. 6: 2-40
- Pallante, F. 2019. *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*. Federalismi.it
- Pezzini, B. 2015. *Il principio costituzionale dell'autonomia locale e le sue regole*, in B. Pezzini - S. Troilo. *Il valore delle autonomie: territorio, potere e democrazia*. Napoli. XI-XXIX

- Piraino, A. 2019. *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*. Federalismi.it. 8: 2-25
- Ronchetti, L. 2014, *The Judicial Construction of Italian Regionalism*, in S. Mangiameli. *Italian Regionalism: Between Unitary Traditions and Federal Processes. Essays on federalism and Regionalism*. Switzerland : 379-404
- Ronchetti, L. 2018. *L'autonomia e le sue esigenze*. Milano
- Ronchetti, L. 2020. *L'attuazione del regionalismo differenziato esige norme costituzionali d'integrazione*. Costituzionalismo.it. 1: 118-138
- Ronchetti, L. 2020. *Il principio autonomistico: interdipendenza versus disgregazione nazionale e sociale*, in Della Morte, M. –De Martino, F.R. – Ronchetti, L. *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione dopo settant'anni*. Bologna : 65-88
- Salazar, C. 2017. *Territorio, confini, "spazio": coordinate per una mappatura essenziale*. Rivistaaic.it. 3 : 1-24
- Svimez 2019. *Il Rapporto Economia e società del Mezzogiorno*. Bologna. <http://www.svimez.info/archivio/>
- Vandelli, L. 2019. *Il regionalismo differenziato*. Rivistaaic.it. 3: 574-584
- Viesti, G. 2019. *La secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*. Bari-Roma
- Villone, M. 2019. *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*. Napoli
- Violini, L. 2018. *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3. Cost.* Rivistaaic.it. 4: 331 ss