

IL C.D. REGIONALISMO DIFFERENZIATO: LE RAGIONI DI UNA RICERCA

di DANIELE CODUTI

Il presente volume raccoglie gli atti di due convegni telematici organizzati presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Foggia: il primo, intitolato "La differenziazione nella Repubblica delle autonomie", si è tenuto il 20 ottobre 2020, il secondo, dal titolo "L'incerta attuazione del regionalismo differenziato", si è svolto il 30 marzo 2021. I due convegni sono stati organizzati nell'ambito di un progetto di ricerca finanziato dall'Ateneo foggiano e intitolato "L'incerta attuazione del regionalismo differenziato", che ha visto coinvolti studiosi con competenze diverse (costituzionalisti, amministrativisti e comparatisti, in particolare) e con una differente sensibilità rispetto all'oggetto del progetto – il c.d. regionalismo differenziato –, sì da garantire un approccio multidisciplinare e un confronto aperto, tanto più necessari in relazione a un argomento controverso, che denota particolari complessità e non offre ancora sufficienti prassi applicative nell'ordinamento italiano.

Il c.d. regionalismo differenziato è stato introdotto in Costituzione con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione operata dalla legge cost. n. 3/2001. Quest'ultima ha aggiunto un comma all'art. 116 Cost., secondo il quale: «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principî di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata». La novella costituzionale ha subito sollevato numerosi dubbi, giacché la sua formulazione non è propriamente perspicua. Ad esempio, tutt'altro che chiari sono i riferimenti alle "altre" Regioni, alle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia",

oppure ai principi *ex art.* 119 Cost. in assenza di ulteriori specificazioni, senza contare le incertezze relative agli aspetti procedurali.

Tali dubbi sono stati affrontati dalla dottrina (non solo) costituzionalistica, che solo in parte è riuscita a fornire un'interpretazione del testo che parrebbe ormai condivisa, ma, in assenza di una disciplina di attuazione e di prime prassi applicative, la portata della disposizione costituzionale rimane incerta.

Invero, nei primi anni Duemila, talune Regioni dell'Italia centrosettentrionale si erano attivate per chiedere quella maggiore autonomia che sembrerebbe riconducibile all'art. 116, comma 3, Cost., ma l'impatto della crisi economico-finanziaria internazionale deflagrata nel 2008 le ha indotte a rinunciare.

Superata la fase più acuta di tale crisi, alcune Regioni si sono nuovamente attivate (si tratta, in particolare, di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto), chiedendo – con modalità e contenuti in parte diversi – di accedere alla differenziazione contemplata dall'art. 116, comma 3, Cost. Le richieste delle Regioni hanno posto in evidenza i limiti e le incertezze del relativo procedimento, rendendo la concretizzazione della previsione costituzionale difficoltosa e alimentando critiche sia tecniche sia politiche. Invero, da un lato, il tentativo in questione ha sollevato dubbi sul procedimento da seguire, ad esempio, sul ruolo del Parlamento; dall'altro, da più parti si sono evidenziati i rischi inerenti alla tenuta del sistema finanziario nazionale e regionale, nonché alla tutela dei diritti civili e sociali su tutto il territorio della Repubblica, per il timore che il regionalismo differenziato possa provocare delle sperequazioni che lo Stato non sarebbe in grado di compensare.

Nondimeno, di fronte al tentativo delle tre Regioni centrosettentrionali, quasi tutte le Regioni ordinarie italiane si sono interessate al c.d. regionalismo differenziato, attivandosi secondo modalità e obiettivi diversi: ad esempio, ipotizzando di chiedere al Governo un confronto per accedere a loro volta alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'art. 116, comma 3, Cost. (in tal senso, ad esempio, la Regione Toscana), oppure chiedendo rassicurazioni al Governo per la tutela delle Regioni che non dovessero accedere alla differenziazione (come ha fatto la Regione Molise).

Peraltro, i tentativi di attivazione dell'art. 116, comma 3, Cost. non hanno aiutato a risolvere i dubbi sollevati dalla disposizione costituzionale, bensì li hanno fatti emergere in maniera più evidente, palesando una sorta di *rebus* giuridico, che può avere delle conseguenze sulla forma di Stato e sulla forma di governo della Repubblica, nonché sulla tutela dei diritti costituzionali.

Tali tentativi di concretizzare il c.d. regionalismo differenziato sono stati quasi dimenticati a causa della crisi sanitaria conseguita alla pandemia da

Covid-19; nondimeno, la pandemia, se, per un verso, ha fatto passare in secondo piano la questione dell'eventuale differenziazione dei margini di autonomia delle Regioni italiane, per altro verso, ha acuito il contrasto tra Stato e Regioni sull'ampiezza delle rispettive competenze, alimentando il dibattito sulle attribuzioni in materia sanitaria, sull'autonomia regionale e, più in generale, sulla stessa forma di Stato come configuratasi dopo la riforma costituzionale del 2001.

In tale contesto, il c.d. regionalismo differenziato non sembra un tema superato a causa dell'emergenza sanitaria, bensì un argomento di discussione da riprendere nell'ottica di una più ampia valutazione degli effetti della riforma del Titolo V. Pertanto, i contributi degli studiosi di diverse discipline coinvolti nel progetto e pubblicati in questo volume possono offrire un utile apporto al dibattito non solo sull'eventuale attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ad alcune Regioni ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost., ma anche sul futuro stesso del sistema delle autonomie in Italia, che, non appena l'emergenza sanitaria lo permetterà, tornerà presumibilmente a far parte sia del confronto tecnico-scientifico sia di quello politico.

SUL REGIONALISMO DIFFERENZIATO. DISTORSIONI CONCETTUALI, DINAMICHE PARTITICHE, CONSEGUENZE DELLA PANDEMIA

di SANDRO STAIANO

SOMMARIO: 1. La democratizzazione disattesa: i caratteri originari del principio autonomistico e i riflessi delle trasformazioni del sistema dei partiti. – 2. Tentativi di regionalismo differenziato estranei al modello costituzionale. – 3. Per un approccio costituzionalmente orientato. – 4. Ancora l'autonomia per ricomporre la frattura territoriale.

1. *La democratizzazione disattesa: i caratteri originari del principio autonomistico e i riflessi delle trasformazioni del sistema dei partiti*

È noto che i caratteri originari del sistema autonomistico italiano siano improntati alla scelta regionalista orientata alle finalità della democratizzazione e della maggiore efficienza dell'organizzazione statale¹.

I motori della democratizzazione dell'ordinamento italiano sono dunque due, e si connettono anche nell'esperienza: quello *autonomistico*, centrale nel dibattito costituente proprio in questa prospettiva; e quello *partitico*, nel suo assetto pluralistico. In questo quadro, la regionalizzazione è anche concepita come strumento per superare una consolidata asimmetria, la frattura Nord-Sud, della cui ineludibilità nel processo di costruzione del nuovo ordinamento i costituenti furono ben consapevoli.

Guardando all'attuazione del processo indicato dall'art. 5 Cost., essa può essere descritta attraverso l'immagine di un andamento lagunare. L'apparente linearità del percorso dell'autonomia, che sembra un fiume che dalla

¹ Il dibattito sull'autonomia regionale, nelle diverse sedi in cui si svolse – Seconda Sottocommissione, Comitato per le autonomie, Assemblea plenaria – è puntualmente ricostruito da U. DE SIERVO, *La ripresa del regionalismo nel dibattito costituente*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. 1, Milano, Giuffrè, 2012, 51 ss.

sorgente scorre alla foce, entro l'alveo dell'unità della Repubblica, può essere raffigurato in realtà come un canale lagunare, che fluisce alternativamente nei due sensi, secondo il movimento delle maree, talvolta verso l'espansione, talvolta verso la riattrazione dei poteri al centro. La forza gravitazionale che regola questa marea è data dalla dinamica partitica: sono i partiti, il sistema dei partiti e le trasformazioni che lo attraversano, a determinarne l'andamento, così che, a vicende alterne, ci si trova di fronte – talvolta – all'esaltazione dell'autonomia, fino agli eccessi dei fautori della dissoluzione dell'unità della Repubblica; altre volte, invece, di fronte a negazioni altrettanto radicali².

In questo quadro, la vicenda delle “politiche” in materia di autonomie si può agevolmente ricostruire seguendo l'andamento, nonché le fasi, di flusso e di deflusso. Così, dopo la stagione dei trasferimenti, fondata per la prima (e forse ultima) volta sull'esercizio adeguato del metodo e della tecnica dell'analisi delle funzioni, negli anni Settanta del secolo scorso, si assiste al riassorbimento dei poteri attraverso atti di micro-legislazione e di riforma settoriale, palesandosi una difficoltà di consolidamento dei poteri trasferiti.

Ne segue una fase espansiva con il tentativo di introdurre il c.d. “federalismo fiscale”, ovvero l'attuazione dell'art. 119 Cost.; attuazione poi disattesa per effetto della crisi economica, fronteggiata con il consueto ricorso ai tagli lineari in una scelta che, per quanto agevole, è anche la meno conferente al principio di autonomia.

Quest'ultima vicenda ha rivelato, da una parte e con la brutalità dei fatti concludenti, l'alta valenza democratica delle autonomie; dall'altra ha mostrato la fragilità delle acquisizioni in questo campo, quando l'altro fattore costi-

²In quest'ultimo senso: quante volte, nelle aule parlamentari, è riecheggiata la proposta di sopprimere le Regioni? O si pensi alla sorte delle Province, sulle quali si è intervenuti – questo il dato di esperienza – nella maniera più impropria e disfunzionale concepibile. La riforma degli enti locali, introdotta con la legge n. 56/2014, ha ridefinito l'ordinamento delle Province ed istituito le Città metropolitane. Quell'intervento si accompagnava al progetto di revisione costituzionale che prevedeva la soppressione delle province, progetto poi bocciato all'esito del referendum del 4 dicembre 2016. Si tratta di un approccio qualificabile come “riformismo performativo metacronico”: si introduce nel sistema una modificazione legislativa ordinaria che dovrebbe essere stata preceduta da una modificazione a livello costituzionale; il rovesciamento logico e cronologico di prospettiva è ammesso e anzi rivendicato dal legislatore, il quale dichiara che esso è necessario per rendere possibile la riforma e che provvederà successivamente a modificare la norma di rango superiore, perché intanto vuole *immediatamente* (atteggiamento metacronico) il *fatto riformatore* (atteggiamento performativo). In tal modo, si infligge una ferita nell'ordinamento, si provoca una condizione di disordine istituzionale, promettendo che se ne produrrà poi la suturazione, con una modifica nel livello normativo maggiore.

tuzionale della democratizzazione, il partito politico, segue il canone retrogrado.

Sono infatti due i fattori concomitanti che hanno inciso sul tipo di Stato (nonché, in ultima analisi, sulla forma di Stato, cioè sul rapporto fra autorità e libertà, che è inevitabilmente segnato dal valore attribuito alle autonomie³): la ridefinizione della forma di governo del sistema delle autonomie e la trasformazione radicale degli assetti partitici.

Per quanto riguarda la forma di governo⁴, il profilo di maggior rilievo è dato dalla torsione monocratica: l'elezione diretta del Sindaco, introdotta con una riforma da sempre esaltata, ma della quale non è stato verificato il rendimento nel tempo quanto a risultati di efficienza sistemica. Il relativo processo di approvazione⁵ è segnato dall'affermazione della concezione, di matrice ideologica perché resistente alla replica dei fatti, che la concentrazione unidimensionale del potere nei vertici monocratici degli esecutivi fosse idonea a rendere diretto il rapporto tra "società civile" e istituzioni rappresentative, con esiti di efficienza dei processi decisionali.

Questo processo, a partire dai Comuni, ha coinvolto le Regioni mediante l'elezione diretta del Presidente. Queste si sono nel tempo connotate per un assetto iper-presidenzialista⁶ – anche in forza dell'estensione del principio *simul stabunt simul cadent* quanto ai rapporti tra Presidente e Consiglio – con implicazioni anche linguistiche: nel lessico giornalistico e, in alcuni casi – con una certa gergalità – nelle sedi scientifiche, i Presidenti assumono le vesti dei "Governatori".

Questo lemma evoca uno scenario di concentrazione di poteri che non trova riscontro, e che qualifica i vertici dell'Esecutivo in termini *extra-ordinamentali*; tuttavia, manifesta una potenzialità dilacerante dell'equilibrio

³ Sulla distinzione tra forma e tipo di Stato, cfr. C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di Governo. Corso di Diritto costituzionale comparato*, II ed., Napoli, Jovene, 2007, 194 ss.; F. LANCHESTER, *Stato (forme di)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, nota 14.

⁴ Concetto che invero meglio si attagliava originariamente a definire, anche in chiave prescrittiva, le relazioni organizzative tra organi costituzionali al livello centrale, ma che ora, ad esito dei processi istituzionali venuti a compimento, è riferibile propriamente anche alle Regioni, e del quale può essere altresì stipulato un impiego non fuorviante anche per descrivere l'ordinamento comunale e provinciale.

⁵ Nell'ambito della stagione referendaria che interessò le leggi elettorali per il Parlamento e per i Comuni nel 1992-1993, nel corso della quale la consultazione concernente i Comuni fu preclusa dall'approvazione della legge n. 81/1993.

⁶ Per quanto ipoteticamente ricostruibile, ed effettivamente ricostruito in dottrina, in una gamma più articolata. Sul punto, di recente, cfr. AA.VV., *La forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2020.

dei rapporti centro-periferia⁷. Questa spinta ideologica, peraltro, si è riverberata anche a livello nazionale, nell'idea del "Sindaco d'Italia": un Capo del Governo investito in via diretta (o sostanzialmente diretta). Tuttavia, queste prospettive sottendono a una restrizione dei meccanismi della partecipazione e a un impoverimento dei meccanismi della decisione democratica.

Attraverso questo snodo si passa, poi, alle dinamiche del secondo fattore connotativo del sistema: il mutamento degli assetti partitici. I partiti politici, infatti, hanno mutato struttura: il modello organizzativo connotato da un assetto oligarchico, retto sulla cooptazione dei gruppi dirigenti, strutturalmente omogeneo, è andato differenziandosi. Sono dunque esplose le *supernove* dei nuovi partiti personali⁸, ciascuno con le sue proprie specificità: il partito nazionale di tipo aziendale (in crisi da tempo), ma anche i partiti personali regionali. Questi ultimi sono strutture fortemente connotate dal legame con il territorio, dotati di propria autonomia, nella captazione sia del consenso sia delle risorse, rispetto al partito nazionale con il quale si federano o si connettono attraverso rapporti di più o meno debole intensità. Alcuni sono caratterizzati da un radicamento forte in una parte del Paese, altri ancora hanno assunto invece una connotazione diversa. Questa sorta di regionalizzazione impropria è un fenomeno nuovo: negli statuti dei partiti non vi è mai stata la previsione di una regionalizzazione dell'assetto organizzativo, ma è stata la forza delle relazioni politiche effettive a portare verso la costruzione di queste strutture.

I partiti personali, a forte connotazione monocratica, hanno poi incrociato un'altra corrente di trasformazione del contesto partitico, che risiede nella ispirazione di molti di questi partiti (della maggior parte di essi se non addirittura, sebbene in misura diversa, di tutti i partiti) ad una mentalità populista⁹. Questo secondo fattore connotativo ha agito insieme con il primo (quello del carattere monocratico del sistema e del carattere personale del partito) e si è manifestato nelle forme della logica manichea amico-nemico, della radicale contrapposizione, della semplificazione e della negazione della complessità.

⁷La vicenda della pandemia, come meglio si dirà *infra* par. 3, si è incaricata di mettere in luce una presa di campo da parte dei Presidenti delle Regioni in un ambito – quello del contrasto delle emergenze sanitarie – rientrante nella competenza esclusiva dello Stato, contrastata solo sporadicamente dai poteri centrali, e invece assecondata attraverso una contrattazione permanente per l'assunzione delle decisioni, a riprova della forza non resistita del fatto concludente quando il tessuto istituzionale sia stato deformato dalla pratica degli eccessi monocratici.

⁸M. CALISE, *Il partito personale*, Roma-Bari, Laterza, 2000, 47.

⁹Cfr. M. TARCHI, *Italia populista. Dal qualunquismo a Beppe Grillo*, Bologna, il Mulino, 2015, 77.

Le trasformazioni del sistema partitico, dunque, hanno fortemente inciso sul sistema delle autonomie, determinando un significativo impoverimento della partecipazione democratica e la distorsione dei rapporti tra partito politico e società civile.

Nell'esperienza più recente si nota che il sistema è ancor più fluido con l'avvento di una ulteriore fase di trasformazione, e segnatamente di differenziazione, del sistema dei partiti. Infatti, si assiste, per una parte, a un processo di istituzionalizzazione di partiti originariamente ispirati a mentalità populista; per altra, a un certo recedere di tale mentalità in alcuni partiti tradizionali, precedentemente assoggettati ad essa sotto l'impulso di *leadership* rapidamente tramontate. Certo è ancora presto per valutare la direzione del flusso di marea nei rapporti tra centro e sistema delle autonomie: tuttavia, di tali relazioni occorre tenere conto per poter leggere, comprendere e seguire l'andamento di tali flussi.

2. Tentativi di regionalismo differenziato estranei al modello costituzionale

Il contesto descritto ha subito ulteriori avanzamenti, che si sono manifestati nei tentativi di differenziazione regionale, specie a partire dal 2017, a seguito delle iniziative referendarie della Lombardia e del Veneto.

Si tratta di un tentativo di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. dal carattere distorsivo, che si colloca nel quadro del fallimento del *federalismo fiscale*, e che ha visto una fase attuativa caratterizzata da importanti equivoci concettuali, poi interrotta dalla crisi pandemica.

Quel tentativo ha mostrato tratti di opacità nel processo che ha condotto alla stipulazione delle cosiddette "pre-intese", da trasfondersi poi nelle intese vere e proprie, ritenute da qualcuno assimilabili a quelle che regolano i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse da quella cattolica¹⁰, come se ci si trovasse di fronte a un modello di relazioni internazionali tra lo Stato e le Regioni. Nel segno della segretezza e in assenza di pubblicità delle trattative, tutto si svolse nel retrobottega della democrazia, con l'intendimento di giungere, in questo modo, alla approvazione parlamentare. Successivamente il processo fu disvelato, in maniera fortunosa, da una rivista *online* di carattere non scientifico¹¹, poi da una rivista scientifica. In questi tortuosi

¹⁰ In tema, nella dottrina ecclesiasticistica, v. G.V. PATIERNO, *L'attuazione delle disposizioni costituzionali in tema di rapporti tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Amministrativ@mente*, n. 6, 2009, spec. 8.

¹¹ Si tratta della rivista *Return on Academic Research* (ROARS).

passaggi riemerge il rapporto tra vicende dell'autonomia e sistema partitico: un rapporto fortemente distorsivo, forse neanche definibile sistemico, risultando, piuttosto, legato a modalità informali.

Conosciute le intese, e il metodo su cui si fondavano, abbiamo acquisito percezione della sottostante concezione dei rapporti politici: una distorsione del rapporto tra funzioni e risorse di carattere fortemente ideologico perché incentrata sul concetto di "*residuo fiscale*". Esso imporrebbe di trattenere nelle regioni le entrate fiscali ivi realizzate: come se esistessero un contribuente veneto, uno lombardo, uno emiliano (e così via), in luogo del contribuente italiano. Questa visione, spia evidente di quel rapporto distorsivo tra sistema partitico e vicende dell'autonomia, proviene peraltro da un contesto ordinamentale diverso dal nostro: il concetto di residuo fiscale è stato definito, nella letteratura americana, da James Buchanan, quale parametro di valutazione dell'azione redistributiva del decisore pubblico¹², esprimendo la differenza tra quanto in un determinato territorio si paga in termini di imposte alla fiscalità generale e quanto si riceve in termini di servizi.

Nel processo italiano di differenziazione, questo è stato declinato come la misura di quanto le Regioni del Sud dovrebbero "restituire" a quelle del Nord. E va sottolineato che le rivendicazioni improntate al recupero del residuo fiscale, dopo una fase di oscuramento, stanno oggi tornando in auge a seguito dell'esplosione della pandemia da Covid-19, benché la lettura di quest'esperienza sia tale da suggerire la rimeditazione di trasferimenti già compiuti (si pensi al caso della sanità) piuttosto che nuove dislocazioni.

Si tratta, dunque, di una traslazione acritica nel nostro ordinamento di un concetto elaborato altrove, mostrando un evidente difetto di metodo. Nel contesto in cui è stato elaborato, infatti, il residuo fiscale ha una funzione molto diversa. Buchanan sosteneva che siffatti "residui", derivanti dalla presenza, in determinati territori, di cittadini con maggiore capacità fiscale, sono eticamente giustificati solo se il decisore politico è in grado di garantire che, a parità di reddito, i cittadini ricevano un eguale trattamento indipendentemente dal luogo ove risiedono. In altri termini, il concetto è elaborato per sostenere che, quando esistono disparità nella collocazione territoriale del reddito, sono necessarie politiche perequative: si tratta di uno strumento elaborato per misurare le diseguaglianze su scala territoriale *allo scopo di eliminarle*, e non per giustificare una "restituzione" di risorse al territorio che le produce.

Ci si trova dunque dinanzi a una distorsione concettuale a fondamento

¹² Cfr. J.M. BUCHANAN, *Federalism and fiscal equity*, in *American Economic Review*, vol. 40, n. 4, 1950, 583 ss.

delle soluzioni per la differenziazione regionale: un travisamento vistoso che ha prodotto finanche corollari privi di fondamento teorico, come la proposta di calcolare il residuo fiscale per poi annullarlo attraverso il trasferimento alle Regioni del Nord di un insieme di funzioni (non delle materie, che richiederebbero invece un processo di revisione costituzionale) e delle corrispondenti risorse. In questo snodo emerge il rovesciamento del rapporto fisiologico tra funzioni e risorse, in una visione rozza strumentale, giacché la determinazione delle funzioni dipende dalle risorse che si intende attribuire alla Regione: ciò che si è tradotto nelle diffuse rivendicazioni di quante più funzioni possibili, quando non tutte quelle oggetto dell'art. 116, comma 3, Cost.

3. *Per un approccio costituzionalmente orientato*

Le descritte distorsioni concettuali sono di per sé inaccettabili, specie perché disallineate dal quadro costituzionale e dai caratteri originari del modello regionalista. L'assetto determinato in sede costituente, lo si è detto, propende infatti per una forma di regionalismo perequativo, non competitivo, funzionale alla democratizzazione del sistema, al superamento delle fratture territoriali e delle relative disegualianze che lo Stato, ai sensi dell'art. 3, comma 2, Cost. ha il compito di rimuovere. Se si tiene conto di questo, coltivando un, pur moderato, originalismo ermeneutico della Costituzione, si ricava che l'approccio che ha ispirato le recenti richieste di differenziazione non è tanto in *contrasto* con il modello costituzionale: è piuttosto a esso *estraneo*. Pertanto, nella catastrofe discorsiva che si è prodotta, ove si intenda procedere per l'attuazione del regionalismo differenziato – che pure è necessario coltivare, giacché l'uniformità e i suoi eccessi hanno costituito uno dei principali fattori di inefficienza del sistema – la coordinate vanno rovesciate, e occorre almeno ripensare le modalità per la dislocazione delle funzioni tenendo conto delle singole specificità territoriali. Per fare questo è necessario procedere attraverso lo svolgimento dell'analisi delle funzioni. Si tratta di una pratica complessa poiché presenta, già preliminarmente, la difficoltà di perimetrare il significato del concetto di "funzione". Complessità che, si direbbe, non è figlia di questo tempo, che la nega attraverso la diffusa mentalità populista¹³ e il consolidamento della concentrazione monocratica del potere che ad essa si accompagna.

L'unico tentativo compiuto di analisi delle funzioni realizzato in Italia risale agli anni '70 del secolo scorso, ad opera della Commissione Giannini. È

¹³ In merito cfr. M. TARCHI, *Italia populista*, cit., spec. 77.

dunque opportuno fare riferimento a quella esperienza, riproponendone il metodo e affinandolo attraverso l'integrazione tra discipline che veda il coinvolgimento di costituzionalisti, amministrativisti ed economisti. Solo per questa strada, con metodo scientifico, fondato sulle evidenze dei dati verificabili, potrà stabilirsi quali funzioni trasferire e, soprattutto, perché trasferirle, eventualmente differenziando il trasferimento.

Quella del secondo trasferimento fu forse la più interessante stagione di dislocazione delle funzioni in Italia¹⁴: essa fu orientata da una serie di interrogativi critici al trasferimento (cosa trasferire? Perché trasferire? Perché differenziare il trasferimento fra territori?) che non sono stati riproposti nelle più recenti esperienze.

All'analisi delle funzioni non si è fatto ricorso neppure – molto colpevolmente – in sede di riscrittura del Titolo V della Parte II della Costituzione. Questa omissione spiega alcuni esiti della riforma: l'attribuzione alla competenza concorrente tra Stato e Regioni dei trasporti internazionali (art. 117, comma 3, Cost.); l'utilizzo di formule molto generiche per definire taluni degli ambiti di potestà legislativa. Si operò allora in maniera disorganica, sulla base della casualità o di un'irriflessiva identificazione di alcuni campi materiali.

Un approccio più ordinato – e costituzionalmente orientato – alla differenziazione *ex art. 116, comma 3, Cost.*, è sembrato emergere in alcuni passaggi dell'attività di studio svolta dalla commissione presieduta dal Ministro per gli Affari regionali Francesco Boccia, che si è incaricata di redigere un disegno di legge quadro in materia di autonomia differenziata¹⁵. L'azione condotta in quella sede si è tuttavia arrestata, già prima dell'irrompere della pandemia, innanzi alla linea di resistenza apprestata da ambienti massimalisti in alcune regioni del Nord.

Tuttavia, nello svolgimento di attività di studio sul tema, con riferimento alla questione dei residui fiscali, una sorta di “operazione verità” aveva consentito di recuperare alcuni dati relativi alla reale condizione economica del Mezzogiorno. Si trattava di dati elaborati da economisti di orientamento meridionalista; che però, pur osservando la variazione dei dati in funzione delle variabili e dei parametri considerati, non sembrano aver incontrato obiezioni di carattere decisivo. Essi indicano che i descritti “residui fiscali” che pregiudicherebbero le Regioni del Nord esistono solo se si considera la spesa pubblica regionalizzata; se invece si guarda ai cosiddetti conti pubblici terri-

¹⁴ Su quella esperienza, v. A. BARBERA, F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Bologna, il Mulino, 1977.

¹⁵ La *Commissione di studio in materia di autonomia differenziata* è stata istituita con d.m. 3 dicembre 2019 e si è insediata il 10 dicembre 2019.

toriali, il risultato è diverso. Decisivo è, a questi fini, inserire nel computo il pagamento degli interessi sul debito pubblico ripartito per Regioni: per tale strada, il cosiddetto “residuo fiscale” – concetto, va ripetuto, utilizzato comunque in modo improprio e con finalità opposte a quelle in vista delle quali fu elaborato – finisce praticamente con l’azzerarsi¹⁶.

Anche per questo motivo si rende necessario un cambio di prospettiva: il discorso sulla differenziazione delle funzioni regionali non può partire dalla necessità di recuperare il “residuo fiscale”, ma deve invece muovere da una congrua analisi delle funzioni. Ai giuristi spetta dunque rivendicarne l’importanza, sostenendo l’applicazione di un metodo scientifico nel definire il riparto delle funzioni. Questo costituirebbe, peraltro, un antidoto all’atteggiamento ondivago che caratterizza le riflessioni sulle Regioni. Lo si è visto con riferimento alle citate pulsioni contrastanti nei confronti di esse: talvolta soppressive (si pensi al dibattito suscitato in passato dagli episodi di malversazione scoperti in Lombardia e nel Lazio), talaltre di esaltazione dell’ente e dell’efficienza dei “Governatori”.

Questa idea si è ripresentata nella corrente vicenda pandemica, che dovrebbe, di converso, insegnare che proprio gli eccessi dell’autonomia regionale possono condurre verso una diversificazione dei sistemi territoriali non tollerabile. Ne è un esempio, come si accennava, il caso del collasso della sanità lombarda, alla cui origine vi è il progressivo indebolimento della medicina territoriale, precipitato dell’attuale assetto delle competenze in materia sanitaria, enfatizzando eccessivamente l’autonomia dell’ente nello strutturare il sistema sanitario¹⁷.

Di fronte a tali oscillazioni, anche nell’esperienza più recente spetta agli scienziati del diritto e delle istituzioni prospettare soddisfacenti punti di equilibrio tra unità e autonomia. Se si intende affrontare con rigore il tema delle Regioni e delle loro competenze, occorre recuperare la tradizione di studi che ha posto capo all’analisi delle funzioni. Nello svolgere quest’ultima,

¹⁶ In tema, si veda la *Nota tecnica sull’attuazione dell’autonomia differenziata a cura della Commissione SVIMEZ sul federalismo fiscale*, 10 aprile 2019, nota 5 (consultabile su www.svimez.info). Cfr., altresì, A. GIANNOLA, G. STORNAIUOLO, *Un’analisi delle proposte avanzate sul «federalismo differenziato»*, in *Riv. econ. Mezzogiorno*, n. 1-2, 2018, 5 ss.; nonché i dati riportati dalla Banca d’Italia (*Economie regionali. L’economia delle Regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali*, novembre 2019, n. 22, spec. 48).

¹⁷ Cfr., in tema, D. MORANA, *Una differenziazione davvero necessaria? Qualche osservazione (e molte perplessità) su Lea, organizzazione sanitaria e tutela della salute nell’ottica dell’art. 116, u.c., Cost.*, in *Corti supreme e salute*, n. 1, 2020, spec. 245; C. PINELLI, *La revisione costituzionale del 2001 e le sue ricadute in campo sanitario*, in *Corti supreme e salute*, n. 3, 2018, spec. 663. Sui caratteri del comparto sanitario v. R. BALDUZZI, *Ci voleva l’emergenza Covid-19 per scoprire che cos’è il Servizio sanitario nazionale?*, in *Corti supreme e salute*, n. 2, 2020.

occorrerà innanzitutto compiere un'esplorazione completa delle possibilità di differenziazione seguendo la via ordinaria dell'art. 118 Cost.¹⁸: una dislocazione, questa, che non richiede il ricorso all'art. 116, comma 3, Cost. Ne potrebbe seguire la dislocazione di alcune funzioni regolamentari, che consentirebbe di sommare a livello regionale la funzione amministrativa e quella normativa (sia pure di rango *sub*-legislativo) in un'opera di decentramento che potrebbe risultare molto ampia, soprattutto se accompagnata da un contestuale e congruo ricorso a meccanismi di delegificazione.

Solo dopo aver esplorato fino in fondo tali strade verso il decentramento delle funzioni amministrative e regolamentari ci si dovrebbe chiedere *se sia necessario* mettere mano ad una dislocazione delle funzioni legislative, *in quale misura e perché*. Sarebbe così possibile completare con la giusta misura di potestà legislative la dislocazione territoriale delle funzioni amministrative e della potestà regolamentare, sulla base di un'idonea (e previa) analisi delle funzioni. In tale prospettiva, il ricorso all'art. 116, comma 3, Cost. sarebbe giustificato solo qualora l'analisi delle funzioni dimostrasse che, ai fini di un migliore esercizio delle funzioni, sia necessario trasferire alle Regioni alcune funzioni legislative concernenti specifiche materie.

All'analisi delle funzioni dovrebbe poi accompagnarsi l'analisi dell'impatto dei trasferimenti sulle amministrazioni regionali destinatarie, allo scopo di valutarne in via preventiva la capacità di gestione. Ciò eviterebbe una dislocazione delle funzioni voluta per mera opzione ideologica, tale da innescare meccanismi competitivi per l'accaparramento delle risorse.

E si porrebbero in essere significative diseguaglianze: vi è il rischio che le Regioni diventino, da fattore di perequazione e, quindi, di superamento delle diseguaglianze su base territoriale, fattori di consolidamento delle sperequazioni, disattendendo gli intendimenti dei costituenti. Ma quando ci si propone di fare delle Regioni uno strumento per cristallizzare la diseguaglianza – senza averne alcuna remora etica – e si concepisce persino la diseguaglianza come un fattore non negativo, ma come “motore dello sviluppo economico”, ci si trova senz'altro molto lontani dalla concezione costituzionale dell'autonomia.

L'idea della differenziazione deve essere virtuosamente praticata, pur nella consapevolezza della complessità e delle difficoltà che il raggiungimento dell'obiettivo pone. Esistono infatti due concezioni diverse dell'autonomia e della relativa differenziazione. La prima, collocandosi in un quadro unitario molto saldo e individuando nella differenziazione uno

¹⁸ In tema, di recente, cfr. G. TARLI BARBIERI, *L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.: procedure e prospettive*, in *Corti supreme e salute*, n. 1, 2020, 127.

strumento per valorizzare l'autonomia, richiede il superamento delle diseguaglianze territoriali ingiustificate, e quindi il potenziamento degli strumenti della perequazione¹⁹. Essa, conformemente alla concezione originaria del modello regionalista rivolta alla democratizzazione e al superamento dei divari territoriali, tiene conto che le fratture territoriali appartengono alla connotazione storica italiana e probabilmente, finché questi divari non saranno superati, il sistema non riuscirà a raggiungere livelli elevati di integrazione e di sviluppo economico, oltretutto una giusta ripartizione delle risorse.

La seconda concezione accoglie un'idea, per così dire, agnostica dell'autonomia, che individua nella conservazione delle fratture territoriali e delle diseguaglianze un obiettivo necessitato per "salvare" una parte del Paese a scapito dell'altra.

Entrambe le prospettive si caratterizzano per un forte orientamento assiologico: tuttavia soltanto la prima si conforma al modello costituzionale.

4. *Ancora l'autonomia per ricomporre la frattura territoriale*

L'insieme dei processi richiamati, indipendentemente dall'esito sinora prodotto, presentano diversi elementi di instabilità, nebulosità e transizione che, quanto alla differenziazione regionale, mostrano la propria portata distorsiva. Il diffuso scostamento dai caratteri originari del modello costituzionale, l'azione delle autonomie e l'interazione con i poteri centrali – pur condotta perseguendo l'opera di democratizzazione programmata dai costituenti ma in maniera controversa, contrastata e provvisoria – falliscono l'obiettivo che pone la Costituzione repubblicana del superamento della frattura territoriale Nord-Sud. Tale frattura permane, consolidandosi e assumendo ulteriori forme ideologiche in virtù delle quali la Questione meridionale (cioè il modo in cui questa frattura è stata rappresentata e restituita nell'impegno e nella risposta istituzionale) è stata oggi sostituita da una *questione settentrionale*. Una concezione che si fonda sull'idea di un Mezzogiorno "palla al piede" per lo sviluppo del Paese, che è dunque necessario abbandonare al suo destino poiché irrecuperabile.

Nella fase più recente, l'irrompere della pandemia ha messo a nudo un sistema che aveva già le sue interne contraddizioni, le sue difficoltà, i suoi processi incompiuti. Essa diviene un fattore di disvelamento e, al contempo, di

¹⁹Da questo punto di vista deve osservarsi come gli strumenti perequativi prefigurati dall'art. 119 Cost. siano tutt'ora ampiamente disattesi.

aggravamento delle diseguaglianze esistenti ed emerse nelle loro più profonde connotazioni.

Ciò è avvenuto anche sul piano istituzionale: si pensi alla torsione monocratica e alla sua relazione con gli assetti partitici, con i partiti “nella forma del *leader*” e allo stesso tempo ispirati a mentalità populista. Con la pandemia tali elementi – già connotativi del sistema delle autonomie – si sono pienamente manifestati quale fattore di disfunzione e di disarticolazione, in particolare attraverso le difficoltà dello Stato centrale nella gestione delle relazioni con i Presidenti di diverse Regioni, aggravando l’instabilità dei rapporti tra i diversi livelli di governo.

Più specificamente, si è assistito alla collisione tra un sistema partitico nazionale debole nella sua perenne transizione (anche per l’incessante mutamento delle formule elettorali, talora per effetto degli interventi caducatori del giudice costituzionale) e *leadership* personali regionali impegnate nella raccolta del consenso secondo mentalità populista (soprattutto laddove la pandemia è intervenuta a ridosso delle competizioni elettorali). Questo contesto istituzionale ha visto il Governo, anziché imporsi avvalendosi degli strumenti costituzionali previsti per la tutela di istanze unitarie, prodursi in un’opera – di complessiva deresponsabilizzazione – di negoziate e complesse trattative che accrescono l’instabilità e la frammentarietà degli scenari normativi. Ne sono derivate gravi sperequazioni in ordine al godimento dei diritti e, in particolare, dei diritti sociali, che possono essere considerati a pieno titolo i “diritti della rappresentanza”, in quanto strutturalmente connessi alla decisione politica sulla allocazione delle risorse. In questo delicato snodo, che coinvolge dinamiche territoriali multilivello e garanzia eguale dei diritti, ritorna ineluttabile il tema della frattura lungo la linea Nord-Sud.

La debolezza strutturale del Mezzogiorno non solo si prospetta come non superata nella fase di uscita dalla pandemia, ma, secondo quanto è dato rilevare, la diseguaglianza lungo l’asse territoriale risulterà ancora più intensa: non superata ma intensificata. Ci troviamo di fronte alla conferma e all’accentuazione degli squilibri e dei fallimenti del decisore politico al cospetto del modello apprestato dal costituente, del modello delle autonomie e delle funzioni delle autonomie che si ricavano dal quadro costituzionale.

Il costituzionalista che intendesse prevedere il futuro praticerebbe un mestiere fallace. Tuttavia, nel presente si intravede già una linea minacciosa palesarsi all’orizzonte. Si rende per questo necessaria la ricerca di strumenti utili a correggere i fattori disfunzionali del sistema e la negazione stessa dei principi costituzionali, a partire da quello di autonomia, affinché si contemperino autonomia e unità nel segno della conciliazione culturale e

politica. Naturalmente non tutto è prevedibile e nulla è affidato ad automatismi o a prospettive deterministiche. Il futuro è tutto da costruire e il decisore politico ha la possibilità di scriverlo coerentemente allo spirito costituzionale. Ciò è inevitabilmente subordinato ad almeno due condizioni: che sia capace di scrittura, superando una sorta di analfabetismo funzionale sopravvenuto; che recuperi la memoria che, da qualche tempo, sembra aver smarrito.

PRIMA RIFLETTERE SUL CONCETTO DI ASIMMETRIA, POI PROCEDERE A DIFFERENZIARE

di ANNA MASTROMARINO

SOMMARIO: 1. Qualche premessa. – 2. Ragionare sul termine “asimmetria”. – 3. Quale asimmetria? – 4. Il regionalismo differenziato in Italia. Come procedere?

1. *Qualche premessa*

Il linguaggio consente di organizzare l’orizzonte di senso di una comunità; i concetti che definiscono quell’orizzonte animano e connotano le parole che usiamo.

Ciò conferisce ad alcuni termini un *surplus* semantico che al momento del loro uso non può essere eluso o ignorato.

Il giurista, che con le parole costruisce strutture sociali sorrette da norme, non può sottovalutare questo aspetto, per così dire sociologico, della comunicazione. Lo deve conoscere e lo deve tenere in conto.

Ecco perché non è tempo sprecato quello dedicato a riflettere su alcune parole, per recuperare l’essenza di alcuni concetti, soprattutto quando attorno a quelle parole e a quei concetti vanno intessendosi fitti dibattiti e contrapposizioni che rischiano di far distogliere lo sguardo dagli obiettivi che il legislatore, ordinario oggi, costituzionale ieri, si era prefissato.

Suggerisco, dunque, di soffermarsi sull’uso di parole quali asimmetria e differenziazione, ma soprattutto sulle circostanze di fatto cui esse rimandano, con il fine di ampliare il focus dell’analisi sul regionalismo italiano adottando un quadro più ampio, e già tratteggiato dal diritto pubblico comparato, che può aiutare ad allargare il nostro dibattito ancorandolo, al contempo, a traiettorie che in altri ordinamenti si sono rivelate proficue.

Cominceremo con il dire che il confronto sulla rivisitazione del nostro tipo di Stato si sviluppa assai prima della stagione pandemica, come reazione a un certo disagio (se così vogliamo chiamarlo) provato di fronte ai ritardi nella messa a regime della riforma del regionalismo italiano, entrata in vigore

nel 2001, ma mai integralmente attuata. Naufragato il tentativo di modifica costituzionale del 2016, l'attenzione, infatti, era tornata a concentrarsi sull'esistente e sulle potenzialità inesprese del testo costituzionale, in particolare per quel che concerne l'art. 116, comma 3, Cost.

È vero che in Italia, a fasi alterne, si è cavalcata, pur senza risultati, l'onda della spinta a un maggiore decentramento, anche con velocità e intensità differenti tra le regioni; in questo caso, però, di diverso c'era che, dopo le consultazioni referendarie di Lombardia e Veneto, sostenute dall'azione dell'Emilia Romagna e dall'attivismo di altre regioni¹, pareva che l'attenzione attorno alle "ulteriori forme di autonomia" fosse cresciuta a tal punto da poter finalmente far precipitare il dibattito in un concreto impianto di regionalismo differenziato ... pareva: ma poi è arrivata la pandemia, che tutta l'asimmetria si è voluta portar via, alimentando, al contempo, una più generale (e forse poco meritata) ostilità verso il decentramento, che ha, per l'ennesima volta, congelato il confronto.

Se è vero, infatti, che c'era da tempo consapevolezza circa i limiti di un sistema le cui coordinate erano state definite più dalla giurisprudenza costituzionale che dal legislatore o dal dialogo multilivello, non di meno la dichiarazione dello stato di emergenza del 31 gennaio 2020 ha inaugurato una stagione, data la sua eccezionalità e la tragicità dei momenti vissuti, di grande tensione istituzionale, caratterizzata da diverse geometrie per quel che concerne la cooperazione centro-periferia.

Non è questa la sede per potersi soffermare su una dettagliata ricostruzione, ma certo è evidente che dopo una prima fase (coincisa con la più acuta espansione del virus e crescita dei decessi) caratterizzata da un atteggiamento di deciso centralismo, che non ha dato spazio neppure al ruolo della Conferenza Stato-Regioni, è stata inaugurata una stagione di coinvolgimento delle entità territoriali, seppure non orientata verso un razionale e coordinato progetto di intervento da parte dello Stato e delle regioni, quanto piuttosto a una confusa deresponsabilizzazione reciproca rispetto ad alcuni ambiti, come l'organizzazione del rientro degli studenti a scuola dopo la pausa estiva, per esempio, in cui pare essere completamente mancata una salda regia². Invero, solo da ultimo (... in una stagione pandemica che non pare af-

¹Tra cui ricordiamo il Piemonte, la Liguria, la Toscana, le Marche e l'Umbria (a riprova della natura istituzionale e non solo dottrinale assunta dal dibattito negli ultimi anni).

²Alcune prime considerazioni le avevo formulate in *La respuesta a la emergencia Covid-19: el caso italiano*, in P. BIGLINO CAMPOS, J.F. DURÁN ALBA (Dirs.), *Los efectos horizontales de la Covid-19 sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada*, Zaragoza, Fundación Giménez Abad, 2021, 545 ss.