

L'attuazione dell'autonomia differenziata*

(20 aprile 2017)

Roberto Bin**

1. Tra uniformità e differenziazione: una storia sospesa

La premessa da cui vorrei prendere le mosse è che l'autonomia differenziata non è solo una *possibilità* concessa dalla riforma del Titolo V, ma anche una necessità, un obbligo costituzionale, finalmente riconosciuto dall'art. 116.3 Cost.

Che esista in Italia un'autonomia differenziata, riconosciuta alle sole cinque regioni a Statuto speciale, non è generalmente molto apprezzato dall'opinione pubblica. Sembra scandaloso che a quelle cinque realtà sociali e istituzionali siano attribuite funzioni e risorse finanziarie che le altre regioni neppure si sognano: e che questi "privilegi" continuino a sussistere anche oggi, quando le specificità storiche e economiche di quei territori sembrano del tutto superate. Non voglio qui ergermi a difensore dell'autonomia "speciale", anche perché questa non esiste come categoria unitaria: non c'è *una* autonomia differenziata, ma ci sono cinque realtà diverse, ognuna con il proprio Statuto, le proprie competenze; e con le proprie regole sui "privilegi" finanziari, molto diversi da regione a regione; così come diversissime sono le capacità amministrative dimostrate da ognuna di esse¹. L'invidia del vicino ha offerto lo spunto a molti proverbi popolari, ma anche a molte rivendicazioni di "maggiore autonomia": però a poche riflessioni serie.

Il vero "scandalo" del sistema regionale – da tempo vado ripetendolo – non sta nella "specialità" di alcune regioni, ma nella parificazione di tutte le altre, nella "ordinarietà" delle regioni di diritto comune. A me sembra che ogni discorso attorno all'autonomia debba prendere le mosse dal seguente assioma: autonomia significa differenziazione, perché l'autonomia serve a differenziare la disciplina dei territori; la differenziazione è lo scopo dell'autonomia così come l'autonomia è lo strumento della differenziazione. Purtroppo in Italia non è mai esistita una cultura dell'autonomia, almeno come cultura maggioritaria, e infatti la differenziazione è in genere mal tollerata. Tutta la storia dell'amministrazione locale è tessuta con il filo dell'uniformità, di un'uniformità assoluta che nega in radice le ragioni delle autonomie. Tutti i

* Relazione al Convegno di Torino «A che punto è l'autonomia regionale differenziata?» del 20 aprile 2017.

¹ Rinvio al mio *Prospettive della specialità*, in *Le Regioni* 2016, 439 ss.

progetti e le leggi - dalle *Regie Patenti* di Vittorio Emanuele I (1815) alla recente *legge Delrio* - muovono dalla stessa premessa, che tutte le autonomie devono essere amministrate “con un pariforme sistema”². Ogni tentativo di rendere più “razionale” la mappa degli enti locali, obiettivo da sempre condiviso da tutti, ha rafforzato le ragioni della loro parificazione: il che, del resto, corrisponde perfettamente alle esigenze delle autorità centrali e alla loro “naturale” prospettiva, la prospettiva di una razionale mappatura uniforme del territorio e dei suoi soggetti amministrativi. Da un lato quindi ci si è mossi nella disperata ricerca di una configurazione “razionale” degli enti, scontrandosi con la resistenza delle comunità che non avevano (e tutt’ora non hanno) alcun desiderio di “accorparsi”: come ammise Minghetti nel 1861, perseguire l’uniformità tramite il tentativo di riportare le dimensioni delle amministrazioni autonome a un modello unitario “sarebbe lavoro lungo, pieno di difficoltà quasi insuperabili”³. L’ultimo tentativo è stato perpetrato dal Governo Monti, i cui “tecnici” avevano ben pensato di razionalizzare le dimensioni delle province attraverso un decreto-legge, ovviamente bocciato dalla Corte costituzionale⁴. Dal lato opposto, ogni tentativo di differenziare il grado di autonomia, per adeguarlo alle effettive capacità amministrative degli enti – l’idea che ha ispirato i progetti di riforma di Ponza di San Martino (1852), di Rattazzi (1859), e di Minghetti (1860) - ha sempre cozzato contro un’obiezione giuridica, di cui si fece interprete il Consiglio di Stato sin dal 1852, cioè che “la legge deve essere eguale per tutti: i Comuni, o grandi o piccoli, devono avere gli stessi diritti”⁵. Idea che ha trovato in Santi Romano un fautore di prestigio, il quale non ha esitato ad affermare che l’eguaglianza degli enti autonomi non è un vago principio, ma “una vera e propria norma giuridica, che ha un significato analogo a quello che il principio costituzionale di eguaglianza ha per i cittadini”⁶.

Questo principio è alla base del disegno costituzionale delle regioni ordinarie: esso però nega l’ovvia evidenza della profonda diversità *di fatto* delle regioni, diversità che emergono sotto ogni profilo rilevante. La loro differenziazione non è perciò una scelta, ma una conseguenza necessaria della loro diversità, della molteplice varietà del reale, che non si ferma alle differenze “esteriori”, geografiche o socio-economiche, ma guarda anche alla capacità di governarsi e amministrarsi. Non si tratta di premiare “i migliori”, le

² Per la citazione delle *Regie Patenti* cfr. A. PETRACCHI, *Le origini dell’ordinamento comunale e provinciale italiano*, II, Venezia 1962, 89.

³ Riportato in A. PETRACCHI, *Le origini dell’ordinamento comunale e provinciale italiano*, Venezia 1962, III, 250.

⁴ Sent. 220/2013.

⁵ Cfr. A. PETRACCHI, *op. cit.*, II, 173.

⁶ S. ROMANO, *Il Comune*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, vol. II.1, Milano 1908, 512.

regioni che si mostrano più virtuose nella gestione della propria autonomia⁷; si tratta di trarre le conseguenze necessarie dal dato fattuale della diversità. Verrebbe da sostenere che è lo stesso principio costituzionale di eguaglianza a esigerlo: situazioni eguali vanno trattate in modo eguale, ma situazioni diverse devono essere trattate diversamente.

La situazione presenta anche aspetti paradossali. Da un lato, l'esigenza di uniformità emerge da tutta la legislazione italiana, che da decenni impone le sue norme come "principi fondamentali della materia" per le regioni ordinarie e come "norme generali di grande riforma economico-sociale" per quelle speciali: la *legge Delrio* offre un buon esempio di questa incontenibile pulsione unificatrice⁸ che fa guardare alla differenziazione come un disturbo non gradito all'occhio semplificatore dello stato maggiore dell'esercito. Però da sempre al principio di uniformità le stesse leggi nazionali finiscono per necessità con derogare dando luogo a una miriade di disposizioni che differenziano gli enti autonomi su base per lo più demografica per indirizzare solo a certe categorie la loro disciplina⁹. Neppure questo è fenomeno nuovo: aveva indotto già nel 1927 Umberto Borsi¹⁰ a denunciare il superamento di fatto del principio di eguaglianza degli enti locali omogenei, "elemento caratteristico del nostro diritto", in forza della molteplicità delle deroghe legislative.

2. La Repubblica della burocrazia

Ma quali sono le esigenze che spingono verso l'uniformità e inducono a negare la differenziazione, salvo poi cedere alle deroghe imposte dalla necessità delle circostanze?

Le risposte potrebbero essere tante. Alcune senz'altro nobili: e, tra queste, in primo luogo c'è l'esigenza di moderare l'autonomia laddove sia necessario assicurare uniformi garanzie dei diritti a tutti i cittadini. Poco si potrebbe controbattere a questa obiezione mossa alle istanze di differenziazione, se non che la risposta a questa fondamentale esigenza non stanno affatto nella compressione dell'autonomia o nella negazione della differenziazione. La riforma costituzionale del 2001 ha già provveduto ad introdurre congegni normativi progettati appositamente per regolare il

⁷ Così, ma in senso giustamente critico, O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, relazione al Convegno Astrid - Cranec *Autonomie regionali: specialità e differenziazioni*, Roma, 27 giugno 2017, 15 ss.

⁸ Si veda l'art. 1, comma 5, legge 56/2014).

⁹ Oltre che per le regole sulla formazione degli organi dei comuni, ciò vale per es. per il trattamento delle acque, gli acquisti, le funzioni ICT, l'edilizia sovvenzionata ecc. Cfr. per un quadro generale E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino 2004, 287 ss.

¹⁰ *Regime uniforme e regime differenziale nell'autarchia locale*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1927, I, 65 ss.

bilanciamento tra differenziazione e uniformità nella tutela dei diritti: la potestà assoluta dello Stato nella “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art. 117.2, lett. *m*) è poi confermata, per ciò che riguarda l’azione amministrativa delle regioni, dal potere sostitutivo riconosciuto al Governo “quando lo richiedono la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi” (art. 120.2). Pur nella scrittura non sempre controllata della riforma costituzionale, almeno questo tema appare sviluppato adeguatamente. Ma nei fatti non sembra funzionare.

Non è solo l’applicazione della norma sulla “determinazione dei livelli essenziali di assistenza” (LEA) a deludere. Pur faticosamente, la Conferenza Stato-Regioni è riuscita a definire i contenuti dei nuovi LEA in materia sanitaria, poi trasposti nel dPCM 12 gennaio 2017; ma del resto – e in particolare dei LIVEAS, cioè dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (previsti già dalla legge 328/2000) – non c’è ancora traccia. Per di più non c’è alcun sistema che assicuri la rilevazione delle situazioni locali di crisi del sistema delle prestazioni. Il che significa che la eguale tutela dei diritti, promessa dalla Costituzione su tutto il territorio nazionale, non gode di alcuna garanzia sistematica, di indici applicabili e di controlli costanti. E questo – si badi bene – pur in presenza di un modello uniforme di regionalismo. La preoccupante forbice che si sta allargando tra l’aspettativa di vita nelle regioni del Nord e quella nelle regioni del Sud Italia è un dato che dovrebbe allarmare a far scattare i meccanismi di controllo e reazione. Ma ciò non avviene. Perché?

Non è certo a causa della differenziazione tra le regioni, che nelle competenze legislative e amministrative attualmente non c’è: ma c’è nei fatti, ed è considerevole sul piano della capacità organizzativa e amministrativa. Il problema è che le autorità centrali non sembrano capaci di esercitare le loro funzioni di controllo, non svolgono il necessario monitoraggio sulle prestazioni erogate. L’unico controllo è quello sulla spesa, che però non ci dice nulla sulla qualità delle prestazioni effettivamente erogate. Quello che manca, cioè, è un’amministrazione *centrale* capace ed adeguata ai compiti che dovrebbe svolgere in base al disegno costituzionale. Le nostre amministrazioni centrali sono addestrate ad un controllo formale sugli atti, svolto in termini di rispetto delle competenze e della legalità formale: poco sanno e possono fare per monitorare la qualità dei servizi resi ai cittadini. Sono i cittadini a svolgere il controllo sulle prestazioni ricevute e – se possono farlo – “votare con i piedi”, ossia cercando nelle regioni più efficienti la qualità dei servizi che nel loro

territorio non è assicurata. La burocrazia si limita a controllare che tutto ciò si svolga nella perfetta legalità delle forme, non ponendosi il problema del perché alla stessa spesa erogata in questa o in quella regione corrisponda una qualità così diversa delle prestazioni.

Tutto il sistema delle autonomie si è registrato su questo ruolo passivo delle amministrazioni centrali. Nelle sole province autonome di Trento e Bolzano, grazie ad un'ingegnosa interpretazione dello Statuto (mi riferisco al ben noto decreto legislativo 266/1992), è stato possibile rivoluzionare il rapporto che intercorre tra gli atti legislativi statali e le leggi regionali o provinciali. Esso ha introdotto ordine nelle relazioni tra l'ordinamento statale e quello locale, maggiore certezza nell'individuazione delle norme da applicare, riduzione del contenzioso con lo Stato, sostituito da una procedura di collaborazione che ha assicurato allo Stato che le sue leggi siano applicate nel territorio delle Province autonome senza la necessità di imporle in sostituzione diretta della normativa locale. Perché il modello sperimentato con molto successo non è stato poi applicato ad altre regioni? La risposta è perché la burocrazia non è in grado di reggerlo. Il sistema del Trentino-Alto Adige può funzionare se i ministeri svolgono effettivamente un controllo sull'adeguamento della legislazione locale alle novità legislative. Il controllo è un lavoro, che diventa ingente se moltiplicato per tutte le entità in cui si dovesse applicare il sistema. Indubbiamente, se visto dal centro, è molto più agevole il meccanismo "automatico" dell'incidenza diretta della legge statale sulla legislazione regionale difforme, che opera con il banale strumento dell'abrogazione delle leggi regionali contrastanti con qualsiasi norma introdotta dalla legge dello Stato (con buona pace delle riserve di competenza regionale), a cui seguirà poi il controllo sulle eventuali nuove leggi regionali che volessero sostituire le norme statali "suppletive". È più agevole per le burocrazie ministeriali, che così possono adagiarsi sul tradizionale controllo formale; molto meno per gli uffici delle amministrazioni locali e per i soggetti privati, costretti gli uni e gli altri all'affannosa ricerca della legge da applicare.

Emerge qui con evidenza quale sia il vero fautore del livellamento delle autonomie: una burocrazia per la quale ogni differenziazione minaccia di provocare un aggravio di lavoro (e di responsabilità) e quindi anela al massimo di uniformità in periferia. È sempre la burocrazia che cerca di contrastare ogni tentativo delle regioni speciali di usare i decreti di attuazione per introdurre qualche innovazione negli assetti istituzionali. Non è un caso che le innovazioni più importanti degli ultimi anni siano intervenute in forza di accordi tra i vertici politici del Governo e della singola regione, accordi che hanno evitato i "tagli lineari" ai trasferimenti statali, barattandoli con maggiori

competenze il cui costo è stato posto a carico dei bilanci regionali e provinciali. La stessa Corte costituzionale ha apprezzato queste innovazioni sin dalla sent. 19/2015¹¹, aprendo la porta alle trattative tra lo Stato e la singola regione o provincia speciale per verificare la sostenibilità degli obiettivi, fissati dallo Stato nell'ambito del patto di stabilità, e l'adeguatezza degli strumenti finanziari e tributari per realizzarli. Questi accordi incidono sensibilmente sul processo di differenziazione delle singole autonomie speciali e mostrano quale peso decisivo eserciti l'elemento politico se riesce a prevalere sul conservatorismo della burocrazia e se si muove per qualcosa che non sia semplicemente lo sventolio di una bandiera su cui c'è scritto "autonomia".

3. *Politica e burocrazia nell'attuazione dell'art. 116.3 Cost.*

Giungiamo finalmente al tema, l'attuazione della previsione costituzionale di maggiori autonomie per le regioni ordinarie. Non voglio però esaminare la disposizione costituzionale dell'art. 116.3, né ripercorrere le vicende che hanno accompagnato le proposte di attuazione, che si sono sviluppate parallelamente sul piano politico e su quello amministrativo.

Dopo un primo tentativo delle Regioni Lombardia e Veneto nel 2007, che aveva anche stimolato l'approvazione di un disegno di legge del Governo (il c.d. d.d.l. *Lanzillotta*, presentato in prossimità delle elezioni politiche anticipate e ripresentato nella legislatura successiva)¹², anche nella scorsa legislatura le Regioni Lombardia e Veneto, a cui si è unita l'Emilia-Romagna, hanno fatto ripartire la procedura di attuazione. Come si sa, le tre regioni hanno scelto vie molto diverse per avanzare le loro richieste: alcune molto costose, come quella veneta, altre molto più concrete e semplici, come quella emiliana; ma tutte sono sfociate in un atto pressoché eguale. Sono vicende molto note¹³, su cui non credo meriti insistere. Il dato saliente è che anche questa volta si arriva alla vigilia delle elezioni politiche (28 febbraio 2018) con un atto politico del Governo uscente, che consiste nella stipula di tre *Accordi preliminari sulla autonomia differenziata*, uno con ciascuna regione interessata. Sono accordi sostanzialmente identici, che hanno giustamente fatto ipotizzare "un passo indietro verso l'uniformità"¹⁴. Infatti le differenze,

¹¹ Su cui rinvio alla nota *L'autonomia finanziaria delle regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale cooperazione*, pubblicata in *Le Regioni* 2015, 799 ss.

¹² Lo si trova in calce al mio "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. *Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Ist. Fed.* 2008, 9 ss.

¹³ Per le quali rimando all'ottima analisi di L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC* 4/2018. Cfr. anche C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *federalismi.it* 18/2018.

¹⁴ Così L. VIOLINI, *op. cit.*, 343.

che pur in origine c'erano tra le richieste avanzate dalle tre regioni, vengono smussate sino al punto di ridurle entro uno schema sostanzialmente unitario¹⁵: vi è, anzi, una parte generale, metodologica, identica (e destinata a restare la stessa nell'ipotesi di estensione dell'accordo ad altre regioni, che già avevano iniziato il proprio iter); e poi degli allegati specifici per ogni regione, che elencano le competenze interessate dal trasferimento, e che presentano poche variazioni da una regione all'altra.

Non mi sembra un quadro esaltante nella prospettiva di rilancio dell'autonomia regionale. Le "maggiori competenze" sono state un tema usato per un gioco schiettamente politico. Si pensi a come il Presidente Zaia abbia "forzato" il gioco promuovendo un *referendum* perfettamente inutile (infatti promosso dalla Corte costituzionale solo perché "si colloca in una fase anteriore e esterna" rispetto alla procedura tracciata dall'art. 116.3 Cost., ossia non influisce in alcun modo su questa), ma che gli ha consentito di investire svariati milioni di euro in campagna elettorale di mobilitazione del "popolo veneto" a sostegno del "suo" Presidente¹⁶; oppure a come, per altro verso, il Presidente Bonaccini abbia sfruttato la vicinanza politica al Governo per ergersi lui come il motore trainante delle trattative delle regioni con l'esecutivo. Ma sul piano dei contenuti delle richieste regionali sono state ancora una volta le burocrazie a occupare la scena. Le "23 materie" che hanno costituito la rivendicazione del Veneto sono per lo più fatte di micro-competenze o semplici compiti, che però possono rivestire un significato notevole sul piano dei rapporti tra regione e interesse generale: spostare sulla regione, per esempio, una serie di "determinazioni" in materia ambientale¹⁷ - come la definizione delle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti - non sembra una acquisizione tale da rafforzare il ruolo politico e programmatico della regione nel settore; mentre "liberare" l'approvazione del piano paesaggistico e delle autorizzazioni paesaggistiche dal consenso, rispettivamente, del ministero e delle soprintendenze significa abbattere quel tanto di protezione degli interessi pubblici che ancora sussiste¹⁸. Insomma, quello a cui la regione

¹⁵ Di "un procedimento di attuazione dell'art. 116 Cost. sostanzialmente unitario per tutte le Regioni" parla infatti, con riferimento agli *Accordi preliminari*, P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni* 2018, 167.

¹⁶ Sulla vicenda rinvio al mio *Fare dell'inutile il necessario: la strana logica del presidente Zaia*, in *laCostituzione.info* del 9 febbraio 2017.

¹⁷ Sulle richieste regionali di "differenziazione" in materia ambientale - che hanno "valore e entità tutto sommato limitati" - cfr. R. BIFULCO e M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»*, in *Le Regioni* 2017, 757 ss. (la citazione è a pag. 762).

¹⁸ Sono tutti esempi tratti dalla deliberazione del Consiglio regionale del Veneto n. 155 del 2017.

sembra puntare non è una diversa politica ambientale, ma piuttosto liberare la mano dei privati dai vincoli posti a tutela dell'ambiente e del paesaggio e consentire alla regione di favorire interessi locali. Il che è confermato da alcune leggi approvate e puntualmente bocciate dalla Corte costituzionale¹⁹.

Certo è che se dobbiamo prendere sul serio il testo degli *Accordi preliminari* e ritenere che è sulla loro base che si farà ripartire la progettazione dell'attuazione dell'art. 116.3 Cost., la prospettiva risulta ben poco interessante. Anzitutto perché è evidente che la strada imboccata non è diversa da quella dei "vecchi", ma spesso rimpianti, decreti di trasferimento delle funzioni. La tecnica dell'enumerazioni delle funzioni amministrative e della loro organizzazione per "settori organici" rievoca quella esperienza; il fatto che si stiano affacciando alla procedura iniziata dalle tre regioni del Nord molte altre regioni; ed infine la proposta di Calderoli e di Zaia di costruire la legge ex art. 116.3 come una legge di delega, a cui far seguire i decreti di puntuale individuazione delle funzioni²⁰: tutto ciò sembra preludere alla riedizione di una fase di trasferimento delle funzioni amministrative come se ne ebbero nel 1972, nel 1977 e nel 1998. Potrebbe essere una operazione positiva se si individuassero davvero zone in cui Stato e regioni hanno registrato ripetuti conflitti: ma sarebbe anche la pietra tombale del regionalismo differenziato, riportato all'interno di un recinto unitario di competenze trasferite. Per di più, coronerebbe il trionfo del regionalismo burocratico, perché sarebbe nuovamente gli uffici – statali e regionali – a riempire di contenuti specifici i decreti di trasferimento.

4. *Per una visione politica del regionalismo differenziato*

Il regionalismo avrebbe bisogno invece di essere sottratto alle dinamiche della burocrazia, e richiederebbe alla politica un'iniziativa che certo non corrisponde alla politica esibizionista e inconcludente che spesso ha accompagnato le richieste di maggiori autonomie. All'inizio dell'esperienza delle regioni ordinarie, nei primi anni '70 dunque, alcune regioni si erano poste alla guida del rinnovamento del paese e sperimentato l'innovazione nell'amministrazione e coraggiose iniziative legislative, alle quali si è ispirato talvolta lo stesso legislatore nazionale. La prudenza del Governo - in certi casi giustificata dalle scarse garanzie che l'amministrazione di molte regioni era in grado di fornire - e l'occhiuta gelosia delle burocrazie ministeriali hanno

¹⁹ Spigolando tra le sentenze della Corte costituzionale degli ultimi mesi provocate da ricorsi diretti contro le leggi venete, gli esempi non mancano: si vedano per es. le sentt. 66/2018 (legge sull'ampiamiento delle attività di cava) e 83/2018 (vincoli a carattere territoriale imposti ai consorzi di garanzia collettiva dei fidi). Di altre ancora si dirà in seguito

²⁰ Cfr. L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, relazione al Seminario Astrid su "Il regionalismo differenziato e l'attuazione dell'art. 116 della Costituzione" del 19 luglio 2018 (Astrid-online).

presto spento le giovanili pulsioni delle regioni e riportato le loro amministrazioni sotto un vigilante controllo dei ministeri. Poi, un po' alla volta, le regioni sembrano aver smarrito lo spirito innovatore e non aver più coltivato un modello della loro funzione, una risposta alla domanda cruciale del perché siano state istituite ed esistano. Pensare che si possa rilanciare l'autonomia regionale ottenendo un trasferimento selettivo di un certo numero di funzioni amministrative (le 23 funzioni di Zaia, per esempio) significa ignorare quali siano i veri problemi dell'autonomia regionale e credere che si tratti soltanto di una questione di soldi. Dietro la rivendicazione di un numero considerevole di funzioni amministrative si cela senza troppo pudore l'obiettivo vero, che è quello di ottenere maggiori finanziamenti: Zaia lo dice apertamente quando afferma che le 23 competenze richieste corrispondono "ai 9 decimi delle tasse"²¹. Si tratta di raggiungere, se non lo *status* formale di regione speciale (che pure è oggetto di una iniziativa regionale di legge costituzionale), almeno i privilegi finanziari delle province autonome, cercando di acquisire le competenze relative, e quindi non solo funzioni amministrative spicciole, ma interi comparti, come la sanità e l'istruzione universitaria. In effetti le province autonome hanno ottenuto maggiore autonomia nella gestione dell'assistenza sanitaria (e altrettanto ha fatto il Friuli-Venezia Giulia, i cui "privilegi" finanziari sono ben più ridotti²²) e dell'Università, contrattando con il Governo – come ho già ricordato - la concessione delle maggiori competenze con l'accollo dei relativi costi finanziari: preferendo assumersi maggiori costi (e le competenze connesse) piuttosto che subire i tagli finanziari imposti come contributo di solidarietà per il risanamento finanziario del bilancio dello Stato. È stata una mossa strategica di alcune autonomie speciali che ora alcune regioni ordinarie vorrebbero emulare, sperando di ottenere tramite il meccanismo dell'art. 116.3 Cost. quello che province e regioni speciali hanno ottenuto tramite l'accordo politico e le norme di attuazione dei relativi Statuti. In certi casi la innovazione non porterebbe molte conseguenze: se – come avviene in Veneto, Lombardia e Emilia-Romagna – l'organizzazione dell'assistenza sanitaria gestita dalle regioni ha dato ottimi risultati, sganciarla dal Fondo sanitario nazionale e attribuire direttamente alla regione la quota di finanziamento non cambia molto: infatti non vi sono competenze specifiche attinenti alla sanità nel pur articolato elenco delle 23 competenze rivendicate dal Veneto²³. In altri casi qualche allarme invece sorge: la materia *istruzione*, che pure è strategica per le economie regionali laddove si guardi al settore

²¹ Così *Il Sole-24 ore* del 22 ottobre 2017.

²² L'art. 49 dello Statuto fissa la quota al 5,91% del gettito delle imposte principali.

²³ Vedi però le considerazioni a proposito di E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2018, spec. § 3.

fondamentale dell'*istruzione professionale*, è per gli aspetti più generali uno dei tasselli indispensabili all'unità nazionale, compresa la libera circolazione degli studenti e dei docenti, nonché i rapporti tra scuola pubblica e scuola privata²⁴; la materia *università* non riguarda soltanto gli aspetti finanziari e organizzativi, che comunque non sono irrilevanti, ma si insinua anche nei *contenuti* dell'insegnamento e della ricerca, se è vero che nelle "23 competenze" si rivendica anche la competenza della regione alla "istituzione di corsi di studio, anche in coerenza con le esigenze espresse dal contesto economico, produttivo e sociale veneto" e "la disciplina della valutazione del sistema universitario regionale"²⁵.

In conclusione, quello che lascia perplessi di questo modo di affrontare la questione del rafforzamento dell'autonomia regionale in via "asimmetrica" non è la differenziazione di per sé: è anzi giusto che si tolga finalmente di mezzo l'equivoco per cui tutte le regioni sono eguali e eguali devono continuare ad essere; e che si consenta che le regioni più ricche ma anche più virtuose, che hanno dimostrato migliori capacità di governarsi, possano ottenere livelli più elevati di autonomia. Quello che non mi convince è che si cerchi di imboccare questa strada senza una riflessione sul ruolo politico delle regioni. Si rivendicano più soldi e più competenze: ma che cosa impedisca alle regioni di funzionare meglio non è un interrogativo fatto oggetto di esame e riflessione. Sono davvero le finanze limitate a bloccare le regioni? Serve davvero qualche centinaio di milioni in più perché l'Emilia-Romagna possa finalmente avviare una seria sperimentazione di un modo nuovo di organizzare la formazione professionale, come richiedono tutte le forze sociali? Che cosa impedisce alla Lombardia di migliorare la tutela dell'ambiente?

La mia convinzione è che la risposta non possa che essere diversa dalla semplice rivendicazione di funzioni amministrative. Ciò che imbriglia le regioni non è neppure la insufficienza delle risorse finanziarie, almeno non sempre. Ciò che manca è una riflessione politica, che faccia guardare oltre agli schemi tipici della visione burocratica, stretta dal dilemma si può/non si può e dalla domanda su dove reperire le risorse finanziarie. Il più delle volte la risposta burocratica distoglie dai nodi che la stessa burocrazia ha stretto. Quello che imbriglia le regioni è la fitta trama di limiti imposti dal pesante apparato legislativo dello Stato.

Questo è un profilo che era stato ben intuito dal d.d.l. *Lanzillota*, il quale prevedeva che il disegno di legge "*per l'attribuzione dell'autonomia ampliata*"

²⁴ Cfr. l'*Allegato*, Capo II, sez. I.

²⁵ Così l'art. 18 dell'*Allegato*.

indichi anche “le norme contrastanti con l'intesa che cessano di essere applicabili, nei confronti della regione interessata”. È esattamente questo il punto: l’“autonomia ampliata” non trova ostacolo in questa o quella funzione amministrativa trattenuta dallo Stato, e forse neppure nell’insufficienza della provvista finanziaria, ma nei vincoli legislativi che la regione subisce e che sono sparsi nella legislazione dello Stato e nel modo arcigno con cui vengono vigilati dalle burocrazie ministeriali, con il distratto e disinteressato beneplacito dell’organo politico, il Consiglio dei ministri. Ma per sapere quali siano questi limiti non serve la consueta rilevazione da parte degli uffici regionali delle funzioni ancora trattenute dallo Stato: serve un’idea politica, l’elaborazione di un progetto legislativo di riforma, accuratamente ideato e discusso con le parti sociali; solo a quel punto si possono individuare gli ostacoli, che forse possono essere finanziari, ma certamente sono prevalentemente normativi. Quel che voglio sostenere è che se la regione – e ritorno all’esempio precedente - intende riformare la formazione professionale, ha bisogno di elaborare con imprenditori e sindacati un progetto che si collochi tra l’istruzione scolastica, l’apprendistato, la formazione in fabbrica: un progetto che ancora non c’è e che tocca una serie di materie – istruzione, formazione professionale, lavoro, previdenza sociale, rapporti civili, sicurezza ecc. – che si possono individuare solo a posteriori, non prima dell’elaborazione del progetto stesso. E solo a posteriori si può capire quali siano gli ostacoli normativi che sussistono nella legislazione dello Stato e, alla fine, accertare anche se davvero servono risorse finanziarie aggiuntive, rispetto a quelle che la regione già investe (e in larga parte spreca) nella materia.

5. Conclusioni

Il modello di regionalismo differenziato che ho delineato incontra però qualche seria difficoltà teorica²⁶: se i limiti legislativi imposti alle regioni sono costituiti da principi fondamentali della materia o da norme imposte dalle leggi dello Stato a vario titolo – competenza esclusiva ex art. 117.2, norme “trasversali” che incarnano i “valori” costituzionali, competenze assunte in sussidiarietà a tutela degli interessi unitari, ecc. – come si può ammettere che ad essi si deroghi per alcune regioni soltanto, senza che per ciò stesso si vengano a perdere la “fondamentalità” del principio o la universalità dell’interesse unitario²⁷?

²⁶ Su cui si vedano le riflessioni di G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni 2017*, 625 ss.

²⁷ Sulla “flessibilità territoriale dell’interesse unitario, cfr. R. TONIATTI, *L’autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni 2017*, 649 ss.

La risposta a questa domanda davvero impegnativa non può che essere, ancora una volta, politica. L'intesa tra Stato e regione richiesta dall'art. 116.3 serve appunto a isolare e giustificare la deroga che si introduce; e dovrebbe sottolineare il carattere sperimentale e "progettuale"²⁸ a cui la deroga si sposa, aprendo la strada a una legislazione di riforma che non può che avere natura eccezionale e sperimentare²⁹. Per cui la legge "per l'attribuzione dell'autonomia ampliata" dovrebbe prevedere non solo le deroghe, ma anche le successive verifiche della sperimentazione avviata. E se le verifiche daranno risultato positivo potrà capitare che la riforma venga accolta dalle leggi dello Stato e diventi applicabile a tutte le altre regioni.

L'ipotesi di un regionalismo differenziato "politico" implicherebbe però che cambi il registro delle relazioni Stato-regioni, oggi impostato su una scissione troppo marcata tra la gestione burocratica dei rapporti, abbandonata alle strutture amministrative, e una visione politica della funzione dell'autonomia regionale, che è però rivolta più alla simbologia e all'autocelebrazione dei vertici politici che a un progetto preciso dello sviluppo dell'autonomia regionale. Si è disposti a sprecare 14 milioni o più per svolgere un *referendum* consultivo perfettamente inutile, se non per l'esaltazione della *leadership* regionale, e poi sul piano della legislazione ci si esibisce in una produzione normativa che talvolta sfiora il ridicolo (e viene puntualmente cassata dalla Corte costituzionale). Di quale autonomia sono espressione leggi – spigolo soltanto tra del sentenze della Corte costituzionale del 2018 riguardanti ancora una volta il Veneto - come quella che qualifica il «popolo veneto» come "minoranza nazionale" ai sensi della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali³⁰, quella che punisce con sanzioni amministrative il "disturbo all'esercizio dell'attività venatoria e piscatoria"³¹, oppure ancora quella che impone l'obbligo di esporre la bandiera regionale sulle imbarcazioni di proprietà di enti pubblici nazionali³²? Il regionalismo "politico" per il quale ho formulato gli auspici non riguarda certo questo tipo di legislazione, che però ben si sposa con i vari tentati di promuovere *referendum* per la secessione o il riconoscimento di una nuova "specialità" regionale; né può ridursi alla sterile – e profondamente sbagliata – rivendicazione del trattenimento delle tasse sul proprio territorio.

²⁸ Su ciò cfr. in particolare F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni* 2017, 696 ss.

²⁹ Come osserva opportunamente P. GIANGASPERO, *op. cit.*, 168 e 170, è indicativo che gli *Accordi preliminari* prevedano che le intese di cui all'art. 116.3 abbiano una durata decennale, con l'impegno delle parti di avviare la verifica dei risultati raggiunti due anni prima della scadenza «al fine di procedere al rinnovo, all'eventuale rinegoziazione o alla cessazione definitiva dell'intesa».

³⁰ Vedi la sent. 81/2018 della Corte costituzionale.

³¹ Vedi la sent. 148/2018 della Corte costituzionale.

³² Vedi la sent. 183/2018 della Corte costituzionale.

Questo è un regionalismo “di odio” che fomenta la disgregazione della Repubblica e che non può che andare a cozzare contro i principi costituzionali. Non è per questo che possono e devono essere potenziate le autonomie regionali; né è per questo che si può rivendicare una autonomia differenziata.

** Professore di Diritto costituzionale, Università di Ferrara.

Forum di Quaderni Costituzionali