

## Le materie nel dettato dell'articolo 116 Cost.\*

di Roberto Bin \*\*  
(26 giugno 2019)

1. *Premessa.* Il primo - e forse unico - merito dell'attivismo di alcune Regioni del Nord per l'attuazione dell'art. 116, III comma, è che improvvisamente è tornato di moda parlare di autonomia regionale. Chi si è dovuto da tempo occupare del regionalismo e delle autonomie sa bene che il tema ha avuto vicende altalenanti: ci sono stati periodi in cui si facevano le campagne elettorali sul tema dell'autonomia e periodi in cui invece l'autonomia faceva rima con inefficienza, spreco e abusi della "casta" e si sconsigliava i "giovani" ad occuparsene, essendo temi scientificamente poco apprezzati.

Quindi è bene che si sia ripreso a parlare di regioni: ma - debbo aggiungere anche - il dibattito mi sembra un po' degenerato, e si avverte talvolta il rischio che vada ben sopra le righe. Di recente, per esempio, è uscito un manifesto di alcuni costituzionalisti che, per scongiurarle, prospetta ipotesi sul 116 che non appartengono a questo mondo. Vieste ha scritto un libro, *Verso la secessione dei ricchi?*, che in un scriterello di questi giorni ho definito una *fake news*, perché assume come punto di riferimento, non gli spazi che il 116 apre e i molti interessanti nodi teorici che pone, ma le assurdità che il leader politico del Veneto, Luca Zaia, va dichiarando. Zaia ha fatto del 116 il *suo* manifesto politico, condito di una certa dose di tracotanza e di ignoranza dei profili costituzionali dell'autonomia regionale. Il suo atteggiamento è emblematico di un modo tutto "politico" di trattare la questione dell'autonomia regionale: nel senso che la ha assunta come vessillo per conquistare consenso politico, anche a costo di sprecare 14 milioni di euro per svolgere un *referendum* che la Corte costituzionale ha ammesso soltanto solo perché era perfettamente inutile, esterno al procedimento previsto dall'art. 116.3 e ininfluenza su di esso.

Ma eccessiva è anche la reazione che ora agita alcune regioni del Sud, che induce per esempio l'Assemblea siciliana ad approvare un ordine del giorno con cui, tra l'altro, si chiede la sospensione del procedimento; e che stimola altre Regioni ad avanzare timide richieste di "maggiori competenze", per non restare in dietro e per dimostrarsi "attive". Sono tutti episodi di una vicenda abbastanza incomprensibile: incomprensibile perché non si capisce di che cosa si stia parlando. In effetti, quello di cui si sta discutendo non è di un allargamento dell'autonomia di una regione ordinaria, ma delle dichiarazioni di Zaia, tutte improntate a presentare la richiesta del Veneto *come se* mirasse a trasformare di fatto la "sua" regione in una regione speciale; oppure della pretesa di trattenere le tasse sul proprio territorio; oppure di ipotesi di trasferimento di una serie incoerente di funzioni amministrative elaborate da questa o quella regione del nord e della relativa partita finanziaria. Non è strano che di ciò si occupino gli esponenti politici nelle loro fugaci comparse televisive, è il loro mestiere (o meglio, loro credono che lo sia); ma non ha molto senso che anche gli studiosi di Diritto costituzionale siano indotti a partecipare ad un dibattito palesemente deviato e sterile. Ma può anche essere che mi sbaglia, che sia il mio il punto di vista deviato: e quindi è opportuno che lo chiarisca.

2. *Un punto di vista dissonante.* Vorrei prendere le mosse da un'osservazione molto generale. Il nostro è un ben strano paese: tutti siamo a favore dell'autonomia quando riguarda noi stessi, la nostra realtà, la nostra amministrazione; ma delle *altrui* autonomie

---

\* Testo della lezione svolta al *Seminario di Studi e Ricerche parlamentari «Silvano Tosi» - Corso di Diritto Regionale*, il 6 marzo 2019.

non abbiamo alcuna considerazione, anzi siamo propensi a negarle, a preferire – per gli altri - un regime di omogeneità e di indifferenziazione. Poca o nessuna considerazione per le minoranze linguistiche, appena appena tollerate, né per quelle religiose. Forte senso dell'autonomia per le istituzioni in cui viviamo, ma per gli altri prevale il desiderio di uniformità.

Questo naturalmente rende molto difficile qualsiasi ragionamento sul potenziamento di alcune autonomie o differenziazione dei poteri degli enti. Ma l'autonomia - come sottolineava Stefano Grassi - è differenziazione: serve in un sistema in cui esistono differenze cospicue, e serve perché permette differenziazioni di trattamento che consentano di adattarlo alle differenze oggettive. 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. Non è una violazione del principio di eguaglianza, che vieta che cose diverse vengano trattate allo stesso modo?

Il rapporto con il principio di eguaglianza non è affatto un problema nuovo. È un problema che si è posto ancor prima dello Statuto Albertino, ragionando della riforma dell'autonomia comunale: il problema se si potevano differenziare le competenze dei comuni in base alla loro dimensione demografica, o se piccoli comuni montani dovessero avere le stesse attribuzioni dei comuni maggiori. Il Consiglio di Stato prima (1852) e Santi Romano poi (1908) dissero di no, sostennero l'idea – a mio avviso profondamente sbagliata e alquanto disastrosa per la storia d'Italia - che, come i cittadini devono essere uguali davanti alla legge, così dev'essere anche per i comuni, anch'essi tutti eguali davanti alla legge, piccolissimi o grandissimi che essi siano.

Sono “eguali” le autonomie in Italia? Chiunque risponderebbe di no, ma non la legge: che il Comune di Milano disponga di adeguati servizi tecnici e il comune di un fondovalle isolato e spopolato no, non sembra dover avere conseguenze; è invece le ha, e il disastro ambientale e territoriale del nostro Paese ne sono la prova. Le periferie costruite in Italia in epoca repubblicana, una vergogna in cui le chiese si confondono con le stazioni di rifornimento e le case si mescolano ai capannoni, sono il frutto di un'autonomia data ai comuni che non avevano le risorse organizzative, conoscitive, culturali e politiche - talvolta anche morali - per fronteggiare gli interessi privati, interessi troppo vicini all'amministrazione per essere amministrati nell'interesse pubblico.

Per le regioni vale un discorso analogo. Quando, nel 1970, le regioni ordinarie avviarono la loro storia - vi risparmio una riflessione sul fatto che ci sono voluti 22 anni per fare quello che l'Assemblea Costituente voleva fosse fatto entro il 31 dicembre del 1948 - la situazione che si creò in Italia era drammatica, perché un ente nuovo, tutto ancora da costruire, avrebbe dovuto entrare in funzione esercitando funzioni importanti, anche legislative: alcune regioni erano pronte, adeguate al progetto politico dell'autonomia regionale tracciato dalla costituente, fornite di una classe politica preparata e pronta a impostare una propria visione dell'autonomia politica. Regioni come la Toscana, l'Emilia, la Lombardia, il Piemonte e poche altre, avevano visto fiorire un ceto e un progetto politico; ma altre regioni si sono subito paralizzate. In Calabria scoppiò la guerra civile, “Boia chi molla” guidava l'insurrezione fascista di Reggio Calabria che vedeva sfuggire la prospettiva di diventare il capoluogo regionale. In Abruzzo non fu molto diverso. La Campania per tutta una legislatura non riuscì a dotarsi di un esecutivo che durasse in carica più del tempo impiegato a costituirlo. In questa situazione, l'applicazione del principio di eguaglianza alle autonomie ordinarie ha avuto una conseguenza inevitabile: i poteri conferiti alle regioni, a tutte le regioni indistintamente, furono parametrati sulla capacità dell'ultima di esse, certo non della prima. Questo principio improntò l'azione del

Governo nella fase di prima attuazione del trasferimento delle funzioni. Era un atteggiamento di prudenza ovvio, sensato, persino apprezzabile: e infatti la Corte l'ha apprezzato, assumendo la difesa di quello che si è chiamato allora il "ritaglio delle materie", la tecnica per cui si dava alle regioni solo quello che era di "interesse regionale", cioè adeguato alle capacità regolativa e amministrativa accreditabile ad una regione astrattamente concepita, con tutte le precauzioni del caso; il resto restava prudentemente trattenuto dallo Stato. Passato qualche anno, le regioni si sono consolidate, e la legge 382 del 1975 avviò un secondo trasferimento, il mitico decreto 616, che cambiò i contenuti delle "materie" dell'art. 117 Cost.: stessi contenitori, stesse etichette, ma nuovi contenuti aggiunti perché l'affidabilità "media" dell'ente regione sembrava migliorata e consentiva perciò che gli fosse accordata qualche responsabilità in più. E poi arrivò il ministro Bassanini, la cui riforma, nel 1997-1998, ha portato ad un terzo grande trasferimento, che doveva addirittura anticipare la riforma costituzionale di segno federalista di cui è figlia (un po' deforme) la revisione del Titolo V nel 2001. Nel frattempo, leggi e leggiave avevano recapitato alle regioni e alle autonomie spezzoni più o meno vasti di amministrazione pubblica, trattenendo allo Stato poteri di indirizzo e di controllo sostitutivo.

L'eguaglianza delle regioni ordinarie è un'idea che ha condizionato il loro sviluppo; quasi altrettanto si può dire per i Comuni, anche se nella legislazione di settore da tempo si è insinuata la differenziazione, perché determinati compiti o determinati finanziamenti sono stati riservati soltanto a determinate classi di Comuni, in genere a quelli superiori o inferiori ad una certa soglia demografica. Una standardizzazione forse arbitraria, ma che comunque è già una differenziazione. Poi sono arrivate le Città metropolitane, anch'esse disegnate però con un unico progetto, imposto a tutte le realtà, fossero esse del livello di Milano o del livello di Venezia e Reggio Calabria. Come si vede, la logica è sempre la stessa: viste dal centro – e quindi dal punto di vista del legislatore nazionale – le differenze sono un disturbo: molto preferibile una realtà uniforme, riprodotta in ogni parte del territorio nazionale con scostamenti minimi. Se le differenze sono un disturbo, e la differenza è la ragione dell'autonomia, anche le autonomie sono un disturbo.

3. *Specialità*. Se si avesse il tempo di intervistare un campione di italiani - che non siano come me nati a Bolzano o come me vissuti a Trieste – si scoprirebbe che la grande maggioranza delle risposte almeno su un punto si mostrerebbe concorde: che bisogna abolire le regioni speciali, erroneamente considerate come una categoria unitaria, ignorando che essa comprende cinque realtà istituzionali molto diverse per competenze e per risorse finanziarie – oltre che per prestazioni amministrative. Il mio punto di vista è invece l'opposto esatto: bisognerebbe abolire la categoria delle regioni *ordinarie*, perché contraria al principio di eguaglianza, dato che impone un regime uguale a realtà profondamente diverse.

Le regioni ordinarie esistono ormai da svariati anni - quarantanove per l'esattezza - si sono radicate, alcune non funzionano bene, altre sono invece proiettate nel mondo. Vi sono regioni equamente divise dai corsi d'acqua, e perciò articolate in province dalla stessa natura (si pensi alle Marche), altre monopolizzate dal loro capoluogo, basti pensare al rapporto tra Milano e la Regione Lombardia. Non si può ragionare di assetti istituzionali senza tener conto di queste caratteristiche. Questa dovrebbe essere la prima premessa da cui far partire un progetto di differenziazione dell'autonomia regionale e di riorganizzazione dei poteri locali. Che sia anche per questa ragione che l'art. 116.3 dispone che la proposta di "autonomia differenziata" debba essere formulata "sentiti gli enti locali"? È il "sistema regionale" a prospettare la propria "diversità" e a impiantarvi la proposta di differenziazione. Invece non è avvenuto così, a quanto mi sembra di aver

capito il presidente della Lombardia non si è preoccupato di sentire l'opinione di Sala, sindaco di Milano, il quale ha manifestato alla stampa tutta la sua perplessità sull'opportunità di concedere maggiori autonomie alla regione. Si può immaginare un progetto di nuova autonomia della Lombardia che prescindendo dal ruolo e dalle esigenze di una città dalla forza trainante e dal ruolo internazionale di Milano? Ma la storia italiana ha tracciato un solco profondo tra la regione e le "sue" autonomie, con tutte le conseguenze disastrose che ciò comporta. Se la "maggiore autonomia" di una regione rischia di tradursi in più accentuate interferenze di essa sull'attività e le scelte dei comuni, è inevitabile che essi cerchino protezione nel Governo e difendano perciò l'uniformità.

Ecco che allora si cerca di saltare gli enti locali appellandosi direttamente ai cittadini, mostrando loro che la "maggiore autonomia" ha il suo fulcro nella questione finanziaria: cosa può essere più popolare che la richiesta di trattenere le tasse – come si dice – "nelle tasche dei cittadini", sul proprio territorio? Questo ha posto spesso la questione finanziaria in testa alla richiesta di attuazione dell'art. 116.3, mentre invece, secondo me, è l'ultimo dei problemi da affrontare. Naturalmente il presidente del Veneto, Zaia, è dell'avviso opposto: per lui questo è, se non l'unico problema, almeno quello dominante: la sua rivendicazione delle mitologiche "23 competenze" è funzionale proprio a questo, a giustificare la richiesta finanziaria; l'obiettivo sognato è quello di trattenere sul territorio i nove decimi delle entrate tributarie, eguagliando i "privilegi" delle regioni e province autonome che circondano a nord e a est il Veneto. Perciò vengono rivendicate funzioni amministrative "costose" come la sanità o l'università, senza troppo badare a ciò che esse potrebbero implicare per la regione o per l'efficiente gestione di tali funzioni, ma solo pensando a come si può così gonfiare la rivendicazione finanziaria.

La richiesta di "regionalizzare" la spesa sanitaria e di trattenere le tasse sul territorio – che, ripeto, non sono il contenuto centrale dell'attuazione dell'art. 116.3 – finisce con catalizzare l'attenzione e imporsi come il tema da affrontare. Ma non lo è, e il dibattito che si accende su questo punto è inevitabilmente deviato.

Pochi sanno che il servizio sanitario nazionale è già "scorporato" per le province di Trento e Bolzano e la regione Friuli Venezia Giulia: queste, in sede di trattativa con il Governo – che si era mosso con tagli pesanti ai trasferimenti a tutte le Regioni e agli enti locali per far fronte alla crisi finanziaria - hanno ottenuto che, invece di subire "tagli lineari" alle proprie entrate, potessero accollarsi i costi di competenze amministrative molto onerose, come, appunto la sanità (e, per Trento, l'Università): per cui questi enti non rientrano più nel riparto del Fondo sanitario nazionale. Nessuno se ne è accorto, non vi è stata alcuna "rottura" del servizio sanitario nazionale, nessuno ha subito violazioni del proprio diritto di curarsi, nessuna regione del Sud ci ha rimesso: è cambiato, per così dire, l'aspetto contabile, ma ovviamente questo ha rafforzato anche l'autonomia gestionale del servizio sanitario, producendo a quanto pare ottimi risultati sia sul piano finanziario che su quello dei livelli di prestazione. Il pericolo della "secessione dei ricchi" non esiste, sono balle che possono colpire chi prende sul serio le dichiarazioni di Zaia e si lascia scivolare nell'inganno di ritenere che effettivamente l'attuazione dell'art. 116.3 assicuri alle regioni che la rivendicano una "secessione" fiscale a danno delle altre regioni e della solidarietà nazionale.

Al solito in Italia il dibattito non si svolge sulle cose e sui dati, ma su slogan e *buttade*, che poi magari qualche economista prende sul serio suonando le campane a raccolta. Se invece di soppesare le dichiarazioni di Zaia osservassimo con attenzione quali sono i contenuti che possono essere inclusi nell'attuazione dell'art. 116.3 Cost., forse potremmo vedere le cose con un po' di serenità. Potremmo capire in che cosa consista la "specialità" delle maggiori competenze rivendicabili dalle regioni ordinarie in base alla disposizione costituzionale, per esempio.

4. *La questione finanziaria.* I riflessi finanziari della “maggiore autonomia” sono e devono essere *consequentia rerum*, non la loro premessa. Dal mio punto di vista, è del tutto sbagliata come prospettiva quella di rivendicare funzioni, competenze, servizi da gestire non badando alla opportunità, alla convenienza di un loro affidamento alla regione, ma solo all’obiettivo di ottenere maggiori dotazioni finanziarie. Da un punto di vista logico, trasferire una funzione amministrativa dal centro alla periferia deve significare anche il trasferimento delle risorse strettamente necessarie all’esercizio della funzione: il che significherebbe che nessun impoverimento sarebbe causato alle altre regioni e nessun arricchimento per la regione interessata, che potrebbe avvantaggiarsi solo dei risparmi che potrebbero derivare da una gestione più efficiente della funzione stessa. Da questo punto di vista, se ben gestito, un trasferimento di funzioni si tradurrebbe semplicemente in una modifica contabile, derivante dal trasferimento di una determinata posta dal bilancio statale a quello regionale; così come il riconoscimento di “maggiore autonomia” non è necessariamente collegato ad una modificazione del modo in cui è costruita l’autonomia finanziaria della regione, che è questione a parte che si pone a prescindere dall’attuazione dell’art. 116.3.

Naturalmente nel dibattito politico non è così, tutti i piani si confondono. Non entro nel merito della pretesa di una regione di trattenere una quota maggiore di tributi versati dalla propria popolazione: essa non si accompagna alla richiesta di maggiori competenze, è solo una richiesta di diversa regolazione dei rapporti finanziari. Purtroppo sulla questione finanziaria si sostengono tesi del tutto campate per aria, come se fosse davvero possibile ricostruire quale sia la ricchezza “prodotta” su un territorio e quale la quantità di denaro “versata” sul territorio dal complesso degli apparati, pubblici e privati, che spendono danaro pubblico. Il problema non è soltanto l’ovvia considerazione che la solidarietà tra territori avvantaggiati e territori svantaggi è un preciso precetto costituzionale, oltre ad essere un’implicazione ineludibile dell’appartenenza allo stesso mercato. Il fatto è che tutta una serie di parametri assunti di solito per calcolare il “residuo fiscale” di una regione – e la stessa utilizzazione di questa nozione che in genere si riferisce alla singola persona, non a un territorio – sembrano campati in aria. Nel 2006 si è varata con grande strepito la riforma nota come “federalismo fiscale”: in un editoriale de “Le Regioni” ne segnalavo l’intima inconsistenza con il “nuovo” Titolo V – oltre che con i programmi liberali e federali strombazzati dalle forze allora in maggioranza. La riforma del Titolo V sarà stata anche avventata, ma doveva essere presa come punto di partenza obbligato – giuridicamente necessario, derivando da un principio costituzionale - soprattutto da chi si proclamava federalista (e liberale): in un sistema costituzionale in cui vengono enumerate le competenze trattenute dallo Stato, operando la clausola residuale a favore delle regioni, questo avrebbe dovuto essere il punto di partenza. Finalmente si sarebbe potuto mettere in chiaro quali fossero le risorse necessarie a far funzionare le amministrazioni statali, compreso il servizio del debito; invece ci si è preoccupati di quantificare le risorse necessarie a far funzionare le regioni e le autonomie locali, riducendole all’osso, cioè alla sanità, ai trasporti e a poco altro. La grande riforma federalista – osservavo – replicava l’impianto delle spese obbligatorie e di quelle facoltative dei comuni adottato dalle leggi di unificazione amministrativa del Regno d’Italia nel 1865. E siccome bisogna stabilire un criterio per definire il costo di esercizio delle funzioni obbligatorie, ecco escogitato il problema dei costi *standard*, come se fosse questo il criterio fondamentale per uscire dalle pastoie della “spesa storica”, che continua a dare più soldi a chi ne ha ricevuti (e spesi) di più in passato.

È stata scritta nel 2001 un Costituzione un po’ avanguardista - e anche abbastanza sbagliata, forse - ma non l'hanno fatta seguire dal suo coerente svolgimento, nonostante i

molto ministri “federalisti”, mai privi di cravatta verde, che sedevano in Consiglio dei ministri. Di quello che sarebbe stato un grande progetto rivoluzionario in Italia, federalista e liberale, diretto in primo luogo a mettere un freno alla spesa dello Stato, si è persa qualsiasi traccia.

Ora, a me sembra impossibile immaginare che si possa cambiare l’impianto, il modo di organizzare, la finanza regionale operando separatamente per le singole regioni che accedono all’art. 116.3: anche perché è chiaro che, se queste modifiche *pointilliste* avessero successo, o non cambierebbe nulla nella quantità di finanza pubblica assicurata alle regioni interessate (che non fosse strettamente correlata al risparmio per lo Stato conseguente al liberarsi delle funzioni amministrative trasferite), oppure ovviamente a pagare l’operazione sarebbero le altre regioni; allora sì che avrebbero ragione i critici che lamentano la secessione dei ricchi! Questa contraddizione è palese anche nei documenti pubblicati dal Governo, e in particolare in quella “bozza di intesa” per la parte generale sottoscritta il 25 febbraio 2019 – documento di cui non voglio occuparmi, perché mi sembra non meriti di essere preso in considerazione, collocandosi a metà strada tra il *nonsense* e l’eversione (rinvio a un breve commento, *L’insostenibile leggerezza dell’autonomia “differenziata”: allegramente verso l’eversione*, in *laCostituzione.info* del 26 marzo 2019) – che, ripetendo il *cliché* “dall’applicazione della presente intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”, nei comma precedenti dello stesso articolo prevede la possibilità di un radicale cambiamento del sistema di “attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all’esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, trasferite o assegnate ai sensi della presente intesa”. Se non paga lo Stato, chi pagherà?

5. *Riformare lo Stato*. Le vicende del c.d. federalismo fiscale sono solo un episodio del tradimento delle finalità della riforma regionale: non della riforma del 2001, ma già di quella del 1970. Allora l’avvio delle regioni ordinarie era stato salutato come il primo passo verso la riforma dello Stato, in procinto di essere alleggerito di tanta parte dell’amministrazione, nonché snellito e riorganizzato nell’apparato legislativo. Quelle aspettative sono state clamorosamente disattese: oggi si parla tanto di consentire a qualche regione di fare qualcosa di più, ma non ci si pone il problema di che cosa debba fare lo Stato. La burocrazia ministeriale non ha perso il suo gigantismo, ma ad essa si sono aggiunte le burocrazie regionali: un sistema che si riflette negativamente su tutti noi, dall’imprenditore al privato, tutti oberati di obblighi amministrativi, moduli inutili da riempire, comunicazione di dati che le amministrazioni già hanno e non potrebbero nuovamente richiedere.

Anche per le regioni (e per i comuni, vittime delle stesse regioni) tutto ciò si riflette in una drastica riduzione degli spazi di autonomia. Gli apparati burocratici non hanno mai smesso di praticare assillanti controlli formali – di cui moduli, prospetti, dichiarazioni, certificazioni ecc. non sono che epifanie – resi sempre più asfissianti da quando l’impiego dell’informatica, la crisi economica, la lotta alla corruzione e la tutela della *privacy* hanno stretto alleanza. Non c’è legge regionale minimamente significativa – e purtroppo non ce ne sono tante – che passi l’occhiuto controllo del ministero di settore e del MEF, pronti a rilevare la violazione di qualche limite reso particolarmente instabile dalla cattiva riscrittura del Titolo V e dalla compiacente giurisprudenza costituzionale. Nulla può essere innovato. Potrei sintetizzare la situazione in un paradosso: una legge regionale o è inutile o è illegittima; ma se nessuna innovazione è tollerata, a che serve la legge?

Il ruolo che svolge in Italia la burocrazia è noto, ma nelle relazioni tra Stato e regioni è fondamentale. Poi ritornerò sul punto, per illustrare come sono state scritte le richieste di autonomia differenziata da parte delle regioni del Nord. Ma ora vorrei mettere a fuoco il

ruolo che la burocrazia svolge nel comprimere lo spazio di autonomia regionale e locale, perché è da qui che bisognerebbe partire.

La teoria del diritto amministrativo ci spiega che la amministrazione è una “funzione” nel senso che ogni ramo della burocrazia ha in cura un interesse, un unico interesse alla cui tutela è preordinata. L'intera piramide amministrativa, ministro in testa, è quindi “specializzata” e opera nell'ottica di settore. Ci sono poi le sedi collegiali – il Consiglio dei ministri al massimo livello – in cui gli interessi di settore si combinano e si bilanciano dando luogo ad una sintesi “politica”, in cui ogni interesse cede qualcosa agli altri. È al sommo organo politico dell'esecutivo che sono affidate tutte le decisioni che influiscono sull'indirizzo politico: saggiamente, la Costituzione affida al Consiglio dei ministri anche la decisione sull'impugnazione delle leggi regionali, concepita come una decisione politica, non un adempimento burocratico. Da tempo però il Consiglio dei ministri non si occupa davvero dell'impugnazione delle leggi regionali se non per singoli episodi particolarmente delicati che stanno a cuore a una delle componenti della maggioranza: il resto è lasciato alla discrezionalità delle burocrazie. Strutturalmente dunque, si potrebbe dire, la difesa dei “limiti” della potestà *legislativa* regionale è gestita da un apparato *amministrativo* che esercita la sua *funzione* – cioè la difesa monoculare di un unico interesse pubblico, della cui tutela un ramo dell'amministrazione si trova ad essere il paladino. Se la *legge* è il frutto di un compromesso *politico* operato da un corpo rappresentativo, la sua impugnazione è invece lasciata alla libera valutazione di un burocrate. Si può parlare di autonomia legislativa costituzionalmente tutelata in queste condizioni? No, ma non se ne può dare la colpa alla burocrazia, se è la politica ad aver abdicato al suo ruolo.

L'altra conseguenza è che gli uffici ministeriali intrattengono rapporti diretti e settoriali con gli uffici delle singole regioni. È nella trama di queste relazioni che l'autonomia legislativa regionale affonda, perché essa si impone allo stesso legislatore regionale, fortemente sconsigliato dai *suoi* uffici di praticare linee legislative che sono state oggetto di rilievi ministeriali o di “interlocuzioni” tra funzionari ministeriali e regionali. Per di più i modelli applicati dalle burocrazie ministeriali devono essere uniformi, eguali quali sia la regione a cui si applicano: ma l'eguaglianza, di per sé pregevole principio dell'azione amministrativa, è un antidoto all'autonomia, come ho sottolineato all'inizio. Dovrebbe intervenire un giudizio di opportunità, che è quello di cui dovrebbe occuparsi la politica: che però continua a non esserci. Se il Consiglio dei ministri si è ormai ridotto ad approvare il testo di delicatissimi decreti-legge con la clausola “salvo intese” (e a comunicarlo senza provare vergogna), come si può pensare che abbia tempo da dedicare alle leggi regionali?

In compenso la burocrazia ministeriale viene meno a uno dei suoi compiti fondamentali, quello di fornire i dati. Se si pensa che sono trascorsi diec'anni dalla riforma del 2001 per varare una prima normativa sulle regole di armonizzazione dei bilanci, che ancora non è uscita dalla sua fase sperimentale, ci rendiamo conto come l'Italia sia fatta di venti regioni trattate egualmente (perché anche l'autonomia legislativa delle regioni speciali è stata limata sino al punto di ridurla all'uniformità) solo perché non ne sono note le diversità: e non ne sono note le diversità perché i dati mancano, non sono omogenei, non sono pubblici. Verrebbe da dire che quando il dito della teoria mostra la luna della finanza regionale, l'occhio dello sciocco guarda ai costi standard. Non abbiamo dati comparabili sulle prestazioni sanitarie, non si sa quanti muoiono dove e perché, e ci arrovelliamo sul costo delle siringhe, come se questo ci potesse dire qualcosa di veramente significativo: se nel mio ospedale le siringhe costano il doppio che nel tuo, ma i decessi per infezioni ospedaliere sono la metà, che conclusioni si devono trarre? Sembra che le uniche statistiche davvero significative ci vengano dai cittadini che “votano con i piedi”, scelgono cioè il luogo dove andarsi a curare: se trasferiscono un miliardo e mezzo di euro dal Sud al Nord, contribuendo significativamente ai buoni bilanci delle strutture

sanitarie del Nord, e se per l'aspettativa di vita la forbice tra Sud e Nord si sta allargando sempre più, tutto questo può non influire sull'azione del Governo?

Benché vituperata e vituperabile, la riforma costituzionale del 2001 offriva una risposta a questa domanda: allo Stato spetta di definire i "livelli essenziali" delle prestazioni (art. 117.2, lett. *m*), e il Governo deve vigilare sul rispetto di essi da parte delle amministrazioni periferiche, intervenendo se necessario in via sostitutiva (art. 120.2). Non c'era da dire altro: ma che applicazione hanno avuto queste norme? I "livelli essenziali" definiti sono solo quelli sanitari (non è poco, ma come si vede siamo sempre nella logica delle "spese obbligatorie"), gli interventi sostitutivi sono soprattutto quelli causati dal deficit finanziario della sanità. Legittimo allora il sospetto che quello che interessa è sempre il costo della siringa, non le morti in astanteria. Alla contabilità guarda la burocrazia, non certo alla qualità dei servizi: anche se ormai nei documenti programmatici dello Stato dovrebbe essere inseriti gli indicatori BES (Benessere Equo e Sostenibile) che forse un giorno saranno assunti dalla politica come argomento su cui merita discutere – sino allora continueranno ad essere l'ennesimo adempimento burocratico e l'attenzione degli apparati sarà concentrata sul dito.

#### 6. *Sempre e solo materie?*

Giungo finalmente al tema che mi era stato assegnato, ma che ho sinora tralasciato volutamente. Perché l'attenzione per le materie può avere effetti fuorvianti.

Vorrei premettere che l'art. 116.3 rappresenta un'innovazione positiva della riforma del 2001. È stata introdotta anche per il favore con cui la dottrina aveva commentato l'introduzione del "regionalismo differenziato" nell'ordinamento spagnolo. Era una risposta all'esigenza di differenziazione allora chiaramente avvertita: forse non la migliore delle risposte possibili, ma questa aspirazione, che in genere non appartiene alle possibilità degli uomini, certo sfugge a quelle dei legislatori italiani. Nei fatti, una certa differenziazione c'era già, sia pure per singoli aspetti o delimitate ipotesi: leggi dichiarate illegittime o regolamenti annullati dalla Corte costituzionale con effetto solo per l'unica regione che aveva già normato la materia; leggi dello Stato che si applicano solo per i comuni con certe caratteristiche (pressione abitativa o grandezza demografica); leggi speciali per Venezia e Roma, ecc.

Ora però l'art. 116.3 Cost. apre prospettive tutte da inventare. È una prospettiva che si fonda su un impianto che presenta aspetti positivi e altri negativi.

Negativo a me sembra il riferimento alle "materie", non tanto per quello che dice ma per quello che evoca. In fondo, ad interpretarlo correttamente, è un riferimento "neutro" agli ambiti materiali elencati nel secondo e terzo comma dell'articolo 117, giusto per indicare dove è possibile chiedere un'estensione della competenza regionale e, soprattutto, dove no. Il riferimento alle materie è però evocativo di esperienze e procedure del passato, quelle del trasferimento delle funzioni e della tecnica che lo ha guidato, passata alla storia come "ritaglio delle materie". A partire dal trasferimento degli anni 1970-1972, il problema che emerse è stato quello di scegliere quali contenuti introdurre nei contenitori della "materie" contrassegnate dalle "etichette" fornite dall'art. 117 della Costituzione del 1948. Come spiegò la Corte, le etichette significano poco o niente, e a tutte va aggiunta, accanto al titolo della materia, la specificazione "di interesse regionale": la scelta di ciò che poteva essere di interesse regionale dipende da valutazioni di merito e di opportunità, affidate al Governo, delegato dalla legge. Di ciò in parte ho già detto, ma quello che mi preme qui aggiungere riguarda al metodo con cui si è compiuto il trasferimento. Il meccanismo impiegato in Italia è sempre stato una precisa procedura: il Parlamento, con legge, delega il Governo a definire i contenuti, e il Governo chiede ai singoli ministri di indicare le funzioni trasferibili, compito di cui poi sono incaricate le

burocrazie ministeriali. Ogni struttura ha dovuto indicare le funzioni di cui intendeva liberarsi. È una strategia poco promettente che pone alla guida del trasferimento il burocrate, il quale ha un interesse più che comprensibile a non separarsi delle sue vecchie carte e dai suoi consueti compiti: trasferire la funzione potrebbe voler dire trasferire anche se stesso. Lo schema fu riproposto nel trasferimento del 1975-1977 e, pur con significative variazioni, nel trasferimento avviato – “a costituzione invariata” - da Franco Bassanini nel 1997. In quest’ultima occasione, al riempimento dei contenitori furono invitate a partecipare anche le burocrazie regionali, “in dialogo” con quelle ministeriali (ma poi il decreto fu concretamente costruito in altra sede). Del resto il “dialogo” è sempre attivo, anche fuori dall’occasione dei trasferimenti, nella vita ordinaria degli enti. È alimentato anzitutto dalla pessima tecnica con cui sono scritte le leggi, per cui, nell’incertezza della loro interpretazione, si aprono le maglie attraverso le quali le burocrazie espandono il loro ruolo: le nobili procedure parlamentari a cui è riservato il compito di dettare la legge non sono capaci di svolgere a dovere il loro compito e cedono il compito di chiarire che cosa significhi l’atto legislativo agli uffici amministrativi, in “dialogo”. Quando c’è una legge da interpretare, l’amministrazione chiama l’amministrazione, poi ci comunicano che cosa hanno deciso, quale sia il significato da attribuire alla legge, quale sia la *norma* da applicare. La *liaison* delle burocrazie funziona spesso bene sul piano operativo, forse è uno strumento necessario, certo non è esattamente quello che i principi dello Stato di diritto, di legalità, di separazione dei poteri richiederebbero.

Ho ricordato le procedure con cui si sono compiuti i trasferimenti di funzioni dallo Stato alle regioni perché le richieste di “maggiore autonomia” avanzate dalle tre regioni del Nord hanno seguito una procedura simmetrica. I vertici politici regionali, fermi nella volontà di avanzare qualche robusta richiesta al Governo, hanno ordinato alle proprie strutture burocratiche di fare una ricognizione delle funzioni amministrative che potevano essere interessate dal trasferimento e, partendo da questa base, hanno compilato, con maggiore o minore analitica precisione, le proprie proposte: ovviamente partendo dalle “materie” cui si riferisce l’art. 116.3, a cui corrispondono i settori in cui si articolano gli apparati burocratici regionali. Il Consiglio regionale del Veneto, per esempio, ha approvato una lunga tabella in cui erano scritte, funzione per funzione, le competenze rientranti nelle mitiche “23 materie”: ma sono stati gli uffici a individuarle. Dunque, anche le regioni hanno messo alla guida del trasferimento la burocrazia. Ne è derivato un elenco di funzioni certe volte incomprensibili a chi non viva dentro le scartoffie, perché non si capisce bene a cosa facciano riferimento; spesso l’elenco è scritto in gergo, e il significato *politico* della funzione non risulta chiaro forse neppure ai vertici politici della regione.

C’è però un profilo che non va trascurato e che rivela l’aspetto critico di questo modo di procedere. Il trasferimento delle funzioni amministrative compiutosi negli anni passati ha avuto un’importanza centrale, perché, in forza del principio del parallelismo delle funzioni, laddove le regioni acquisivano competenze amministrative, là potevano esercitare la loro funzione legislativa: in un sistema che partiva da un elenco striminzito e poco esplicito di “materie”, ampiamente “ritagliate” dallo Stato, il trasferimento sempre rinnovato di funzioni amministrative segnava un progressivo ampliarsi anche della potestà legislativa regionale. Oggi non siamo più in quella situazione: quello che limita la potestà legislativa regionale non è la penuria di “oggetti” su cui legiferare (le materie, riempite di contenuti), ma la fitta trama di limiti che derivano dalle leggi dello Stato e dagli interessi che sono ad esso attribuiti in via esclusiva: quell’etichetta “interesse nazionale”, la cui invocazione bastava a giustificare il ritaglio della materia, oggi formalmente non esiste più, è stata cancellata dalla riforma del 2001, ma il suo contenuto si è riversato ovunque e procede per mille rivoli a ingessare l’azione legislativa regionale. La dilatazione per via interpretativa delle “materie” riservate allo Stato, il loro atteggiarsi come “materie”

trasversali, materie liquide che penetrano ovunque, la normalità dell'intreccio delle competenze, presente ovunque la legge intenda perseguire una politica pubblica, il criterio di prevalenza che consente alla Corte di fissare la competenza dello Stato ovunque essa entri in contatto con le materie regionali: insomma, tutti questi strumenti, elaborati e codificati dalla giurisprudenza costituzionale degli ultimi quindici anni, hanno talmente cambiato il diritto regionale da rendere di ben scarso rilievo la prospettiva di un nuovo trasferimento di funzioni amministrative. Tutt'altra dovrebbe essere perciò la prospettiva in cui l'attuazione dell'art. 116.3 si riempirebbe di senso. E, in questa prospettiva, le "materie" perdono di significato, retrocedono in secondo piano.

#### 7. *L'autonomia regionale è legislativa o non è.*

La sintesi del mio pensiero è che progettare di dare attuazione alla norma costituzionale sulla autonomia differenziata partendo dalle funzioni amministrative è sbagliato. È sbagliato perché il problema attuale del regionalismo sta nei limiti che l'azione della regione incontra nella legislazione dello Stato, nella pervasività dei principi, nelle catene di vincoli che le materie "trasversali" impongono, nella prevalenza sempre e comunque dell'interesse unitario: l'autonomia legislativa delle regioni è stretta in un angolo e non ha modo di esprimersi. E poi, ma solo in secondo piano c'è la mancata attuazione dell'art. 119 Cost. per quanto riguarda la finanza.

L'obiettivo che dovrebbe giustificare la richiesta di un'autonomia differenziata non è il trasferimento di una certa quantità di funzioni amministrative, ma liberare la legislazione delle regioni "prescelte" da lacci e laccioli che impediscono alla regione di perseguire proprie politiche pubbliche.

Da anni invoco un cambiamento di prospettiva nell'affrontare il diritto regionale. L'impianto tradizionale si basa sul concetto di "materia", e parte da un elenco di materie che poi vengono riempite attraverso il trasferimento di funzioni amministrative: senza questo trasferimento – che può avvenire anche tramite legislazione ordinaria di settore – le materie sono – per dirla con Paladin – null'altro che "pagine bianche". La legislazione regionale si appiattisce di conseguenza sulla disciplina delle funzioni amministrative, a scapito del suo significato *politico*. Così – a me pare – si tradisce il senso stesso della riforma regionale voluta dai nostri costituenti: le regioni sono state "inventate" come ente *legislativo*, e ciò per consentire a parti del territorio nazionali di avere un'*autonomia politica* che si esprimesse svincolando la propria amministrazione dall'indirizzo politico deciso dalla maggioranza di governo e incarnato dalle leggi statali da essa volute: tutto il problema che i costituenti dovevano affrontare era legato alla domanda di quanta autonomia politica potesse essere riconosciuta alle regioni – e alle loro leggi – senza incrinare il principio di unità della Repubblica; e a questa domanda si rispose attraverso la definizione del rapporto tra legge statale e legge regionale e l'introduzione dell'impugnazione (eccezionalissima) di quest'ultima davanti alle Camere per violazione dell'interesse nazionale.

Questo disegno si è corrotto nella concreta attuazione dell'autonomia regionale per le vie, le prassi, la giurisprudenza che ben conosciamo. Ma soprattutto si è ridotta l'azione delle regioni in ambiti parcellizzati definiti dalle "materie", a loro volta definite in base a un fascio più o meno coerente di compiti amministrativi. L'autonomia politica non può essere ridotta a questo, significa occuparsi di *politiche pubbliche* in cui il perseguimento di obiettivi non può essere imbrigliato nelle "materie" e nelle funzioni: qualsiasi politica pubblica rilevante (il lavoro, la famiglia e lo sviluppo demografico, l'istruzione professionale, i servizi alla persona ecc.) richiede interventi che "tagliano" le materie. Infatti, che cosa sono le "materie trasversali" se non il modo di giustificare le leggi dello Stato che, perseguendo politiche pubbliche di maggior o minore significato, coinvolgono più materie? Se lo fa lo

Stato di “tagliare” le materie, la Corte costituzionale trova i modi per giustificarlo; se lo fa la regione, la sua legge verrà cassata per violazione dei limiti. Questo è il problema: come si può consentire alla regione di perseguire una politica pubblica seria e significativa nel quadro dei limiti gravanti sulla sua competenza legislativa?

La risposta a questo quesito può essere offerta dall’attuazione dell’art. 116.3 Cost.: questa è la mia tesi.

Se noi esaminiamo la disposizione costituzionale, dovremmo innanzitutto riscontrare che essa non fa alcuna menzione di “funzioni amministrative”. Al contrario, vi si trova scritto che “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” possono essere l’oggetto della richiesta regionale, e la scrittura di questa disposizione apre la strada proprio a quello che propugno, ossia che la regione possa ottenere il governo di una politica pubblica senza subire i vincoli che attanagliano la sua autonomia legislativa. E tutto ciò lo si può realizzare soltanto attraverso l’introduzione di un regime particolare dell’autonomia legislativa, assistito e garantito da un forte accordo di collaborazione.

Questo regime particolare non può essere articolato per “materie” e riferito a funzioni amministrative. Deve necessariamente basarsi su leggi regionali a cui sia consentito di porre gli strumenti necessari – piani, programmi, uffici, incentivi e limitazioni, procedure e controlli, forse persino strumenti di diritto civile o adattamenti delle norme processuali, non possiamo chiudere l’elenco degli strumenti con linee tracciate a priori – a perseguire obiettivi che trovino l’inizio della loro declinazione nelle “materie” consentite dall’art. 116.3. In questa prospettiva non ha senso che una regione rivendichi tutte le “23 materie” e produca elenchi di funzioni amministrative in esse rientranti. Avrebbe invece senso che spiegasse quale particolare politica pubblica vorrebbe provare a organizzare con strumenti normativi adeguati e perché quella politica pubblica dovrebbe avere un motore attivo proprio nel suo territorio. L’esempio più chiaro che mi viene in mente è la particolare posizione della Basilicata in campo energetico: i dati lo dimostrano, la Basilicata viene definita il nostro Texas per la quantità di energia che vi si produce e che viene allacciata alla rete nazionale attraverso il suo territorio; ma attualmente alla regione viene impedito qualsiasi tentativo di legiferare per regolare il fenomeno e coordinarlo con le esigenze dell’ambiente, del turismo o della tutela del territorio.

Questa potrebbe essere un chiaro esempio di politica pubblica fatta oggetto di un’intesa con lo Stato, in modo da riconoscere “condizioni particolari” di autonomia legislativa regionale e “ulteriori forme” di gestione della politica in stretta collaborazione con lo Stato. Ma se volgessimo lo sguardo alle altre regioni non sarebbe difficile individuare un gran numero di politiche pubbliche che hanno un particolare significato con riferimento a territori specifici: dal sistema dei trasporti e della logistica in Lombardia, alla laguna e il governo delle acque in Veneto, ai beni culturali da tempo rivendicati dalla Toscana, alla lotta alla desertificazione e allo spopolamento in alcune zone del Sud... Tutti segmenti dell’attività pubblica che potrebbero avere forme organizzative avanzate in singole regioni, dando anche luogo a forme sperimentali che potrebbero in seguito essere estese su tutto il territorio. Lo so bene, tutte cose difficili da realizzare in Italia. Ma l’art. 116.3 è a questo che dovrebbe servire.

8. *Il significato della legge rinforzata.* Il nostro ordinamento è caratterizzato da un principio che ne frustra qualsiasi aspirazione alla coerenza: il rapporto tra genere e specie, tra principio e dettaglio, espresso in quel brocardo che vuole la norma generale derogata dalla norma speciale e la norma speciale resistente alla abrogazione da parte della norma generale. Questo principio finisce con premiare la legislazione spazzatura rispetto alle grandi leggi di sistema, che inutilmente cercano di tutelarsi con clausole di abrogazione espressa e altri congegni altrettanto velleitari.

Le riforme costituzionali più recenti hanno cercato di introdurre nel nostro sistema alcuni correttivi, ipotesi di leggi “rinforzate” che dovrebbero surrogare l’assenza nel nostro sistema di leggi organiche, capaci di resistere all’erosione da parte della legislazione di settore. Un esempio è la legge sui contenuti della legge di bilancio, introdotta dalla riforma dell’art. 81; un altro è, appunto, la legge cui si riferisce l’art. 116.3.

A che serve la legge rinforzata nell’attuazione dell’art. 116.3? È uno strumento indispensabile quale sia il contenuto che si voglia dare al regionalismo differenziato. Il problema da risolvere è ben noto e ha in passato frustrato qualsiasi tentativo di mettere ordine nelle competenze regionali. Persino i decreti di trasferimento delle funzioni hanno subito un’erosione da parte della legislazione successiva, al punto di indurre il Presidente della Repubblica a eccepire l’inopportunità della deroga in fase di autorizzazione della presentazione dei disegni di legge del Governo (per un lontano episodio, successivo al d.P.R. 616, rinvio al mio *Il Presidente della Repubblica e la salvaguardia dell’autonomia regionale*, in “Le Regioni” 1980, 577 ss.). Se il regionalismo differenziato sfociasse in un nuovo trasferimento delle funzioni nei confronti di singole regioni, la funzione della disciplina rinforzata sarebbe sicuramente cruciale, dato che si verrebbe a introdurre un regime derogatorio a cui si dovrebbe garantire la capacità di resistere alla legislazione statale successiva, che ovviamente non potrebbe essere adattata alle eccezioni e quindi entrerebbe continuamente in conflitto con esse. Ma, se l’autonomia differenziata si ponesse – come qui si propone – come regime eccezionale che consente di derogare ai vincoli *legislativi* derivanti dalla legislazione statale, aprendo la strada ad una legislazione regionale “in deroga”, il rafforzamento della legge che autorizza il regime derogatorio sarebbe ancora più necessario. Necessario, ma non sufficiente: diverrebbe cruciale l’introduzione, nella legge rinforzata, di sedi e meccanismi di collaborazione tra il Governo e la regione, tali da assicurare la vitalità del regime derogatorio. Si tratta di coordinare preventivamente il “controllo” sulle leggi regionali, per evitare che la forza uniformatrice delle burocrazie operi come opera oggi, nel senso di promuovere comunque l’uniformità attraverso la “censura preventiva” delle leggi regionali (da parte delle burocrazie regionali che supportano gli apparati politici) o a quella “successiva”, che presenterà al Consiglio dei ministri la proposta di impugnazione della legge regionale. Il rafforzamento della legge ex. 116.3 ha quindi la funzione di consentire la difesa - essenzialmente davanti alla Corte costituzionale - della legge derogatoria; ma che la legge regionale non finisca sistematicamente in via diretta davanti alla Corte dipende dall’attivazione di meccanismi efficaci che agiscano sul piano politico.

Introdurre un regime legislativo derogatorio solleva ovviamente una selva di problemi, perché avremmo leggi statali che, per un titolo o l’altro, vincolano la legislazione regionale salvo quella della regione “differenziata”: ma in questo modo, l’argomento della “fondamentalità” dei principi nelle materie concorrenti, così come quello della non-frazionabilità degli interessi, e tutto ciò che richiama il principio fondamentale dell’unità della Repubblica, risultano tutti argomenti scricchiolanti, in qualche modo incrinati. L’unica risposta può essere procedurale, affidata quindi al meccanismo collaborativo, che finirebbe dunque con essere il vero *clou* dell’intesa tra Governo e regione e il garante permanente dell’efficacia del sistema particolare da essa introdotto.

Nulla di nuovo – si dirà – perché l’istituzione di “commissioni paritetiche” è prevista dalla stessa “bozza d’intesa – parte generale” pubblicata dal Governo. È vero, ma quella “bozza” affida alle commissioni compiti esorbitanti, sostanzialmente “delegificando” l’individuazione delle funzioni da trasferire, le forme di finanziamento ecc. Nella ipotesi che avrei in mente esse dovrebbero funzionare piuttosto come una cabina di regia che guidi il processo di implementazione delle politiche pubbliche affidate alla regione in tutte le sue fasi: un organismo più politico che burocratico, come sarebbe necessario trattandosi di

guidare un'attività *legislativa*, anzitutto, e non amministrativa.

#### 9. *Potenziamento delle autonomie e fallimento politico.*

L'autonomia regionale, le istanze federalistiche, la richiesta di potenziamento e di differenziazione delle regioni hanno segnato nell'ultimo ventennio la crisi delle maggioranze di governo e l'insuccesso elettorale delle stesse. La riforma del Titolo V del 2001 ha anticipato le elezioni di quell'anno: il centrosinistra ha voluto "forzare" l'approvazione della riforma, nella speranza di poter godere del consenso delle forze autonomistiche, ma non è andata così: ha perso le elezioni, anche se solo pochi mesi dopo il *referendum* costituzionale avrebbe segnato un voto favorevole alla riforma. Quando il centro-sinistra vinse, per pochissimi voti, le elezioni nel 2006, si mise in moto un'altra stagione di attuazione del 116.3, che culminò con il disegno di legge Lanzillotta, in cui si delineava un'ipotesi molto interessante di attuazione della disposizione costituzionale: ma poi le elezioni del 2008 hanno azzerato tutto, rovesciando la maggioranza politica. Ancora: il giorno prima delle elezioni del 4 marzo, il Sottosegretario alla Presidenza aveva siglato l'accordo quadro per l'attuazione del 116.3 con Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna: ma ancora una volta le elezioni hanno castigato la maggioranza uscente.

Ora siamo nuovamente agli accordi quadro in fase di contrattazione tra Governo e le tre regioni di cui sopra. Sembra però che il progetto sia ancora lontano da un suo completamento e che le forze politiche di maggioranza anche su questo non mostrino alcuna convergenza. Ed anche dove si dovesse raggiungere un accordo tra il Governo tutto e le tre regioni, si aprirebbe il problema dell'approvazione della legge rinforzata in Parlamento.

È una questione che appare molto delicata anche se poche ipotesi si possono fare sui contenuti dell'intesa che il Governo presenterà in Parlamento. Per il momento abbiamo visto un caleidoscopio di cose diversissime: l'intesa quadro firmata dal Governo Gentiloni, sostanzialmente uguale per tutte e tre le regioni, ben poco aveva a che fare con le proposte avanzate in precedenza dalle singole regioni; i documenti trapelati in seguito sembrano seguire vie ancora diverse, culminando con le "bozze di intesa – parte generale", del 25 febbraio 2019. Avranno un seguito? Si fa accenno, in questa "parte generale", a un "Titolo II" che forse dovrebbe specificare le competenze da trasferire, ma si rinvia anche a decreti ulteriori di trasferimento, concordati nelle "commissioni paritetiche". Se tutto ciò prenderà forma e che forma prenderà non siamo ancora in grado di prevederlo.

Quello che è certo che, una volta fossero firmate le intese, incomincerebbe un tragitto tutt'altro che semplice.

In primo luogo, il Governo dovrebbe approvare, per ciascuna intesa, un disegno di legge la cui presentazione, ottenuta la "bollinatura" del MEF, dovrebbe essere autorizzata dal Presidente della Repubblica. Se il testo dovesse restare quello del 25 febbraio, dubito davvero che il Presidente accorderebbe la sua firma, tali e tante essendo le violazioni della Costituzione e dei principi stessi del diritto costituzionale che vi sono contemplate.

Comunque, superato questo scoglio, inizierebbe il percorso parlamentare, con tutta la sua non derogabile complessità e con l'obbligo di concluderlo prima della fine, naturale o anticipata, della legislatura. Naturalmente le Camere potrebbero chiedere qualche modifica delle intese, e questo aprirebbe una fase di rinegoziazione e la presentazione di relativi emendamenti (per i quali non vi sarebbe probabilmente un'autorizzazione del Presidente della Repubblica, se non comportassero la presentazione di un nuovo disegno di legge). Al termine della procedura sarebbe necessaria l'approvazione a maggioranza assoluta in entrambe le Camere e poi la promulgazione da parte del Capo dello Stato (che

così potrebbe svolgere un controllo anche sugli emendamenti sollecitati dalle Camere e “concordati” con le regioni). Superati tutti questi ostacoli, la legge entrerebbe in vigore e dovrebbe affrontare il vigilante controllo delle altre regioni, quelle non partecipi del percorso descritto.

Tutto ciò consente di guardare alle attuali vicende con una certa serenità. C'è tutto il tempo per riprendere il discorso sull'attuazione dell'art. 116.3 Cost. dall'inizio, riflettendo con calma sul senso della disposizione e sulle prospettive che essa socchiude, liberandoci da eccessivi allarmismi e dalle intemperanze di alcuni personaggi politici. E riflettendo anche su un punto preliminare, rimasto sino un po' dietro la scena, nascosto dalle quinte del *battage* politico: di quali politiche pubbliche la regione che chiede l'attivazione dell'art. 116.3 vuole e può farsi carico? Troppo spesso le richieste delle regioni del nord sono state avanzate menando vanto dell'efficienza delle rispettive amministrazioni, del buon governo, della solidità finanziaria a amministrativa. Ma è davvero così? Ancora una volta avremmo bisogno di dati, e non ne disponiamo. Abbiamo solo le cronache giudiziarie che riguardano alcuni vertici politici di alcune regioni, i dati allarmanti dell'inquinamento atmosferico e delle acque in regioni che forse tanto virtuose non sono, le difficoltà evidenti a governare i flussi turistici nelle città d'arte... Forse le regioni dovrebbero anzitutto mostrarci che cosa sono state capaci di fare, prima di chiedere che siano loro affidate “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”.

\*\* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Ferrara

*PS. Finisco di scrivere questo contributo oggi, 26 giugno 2019. La notizia del giorno è che dall'odg del Consiglio dei ministri è stato stralciato il punto relativo alle “autonomie speciali”, per mancata intesa tra le forze di maggioranza. CVD.*