

L'eterno ritorno dell'autonomia differenziata*

di Alessandro Mangia **
(24 settembre 2019)

1. Offro solo, in questo mio intervento, qualche notazione veloce su quanto affermato da chi mi ha preceduto. E lo faccio con l'imbarazzo di chi è consapevole del rischio che quanto sta per dire si trasformi in un insieme di notazioni semiserie. Ma ad essere semiserie è, lasciatemi dire, la situazione.

Partiamo, ad es., da quanto ci ha appena detto A. Piraino in ordine ai criteri cd. oggettivi che dovrebbero presiedere all'attribuzione di autonomia differenziata. E' chiaro che se i criteri enunciati da Piraino fossero presi sul serio, e fossero applicati alle attuali Regioni a Statuto speciale per verificare se queste regioni avrebbero titolo a chiedere l'autonomia differenziata, la risposta sarebbe sconsolante. Il che dovrebbe farci capire che dovremmo pensare a riflettere, più che sull'autonomia differenziata, sulla condizione di specialità che caratterizza certe Regioni. E di cui non si vuole e non si sa parlare se non in termini di conservazione dell'esistente, pur essendo, questa condizione, la premessa inespresa dei discorsi che ci impegnano oggi.

Insomma, non saremmo qui a parlare della pretesa di alcune Regioni di uscire dal regime generale dell'autonomia, e delle forme giuridiche della realizzazione di questa pretesa, se non esistessero, nel nostro ordinamento, differenziazioni la cui ragion d'essere ci appare oggi inevitabilmente misteriosa. Ogni disciplina ha i suoi piccoli misteri e, se il diritto regionale fosse una disciplina degna di questo nome, non potremmo che ascrivere le autonomie speciali alla dimensione esoterica di quella che ormai è diventata, in certe parti d'Italia, una piccola religione civile costruita sul privilegio territoriale. La quale, come ogni religione che si rispetti, tende ad espandersi. E l'ha fatto sul resto del territorio nazionale.

Il punto è che, finché la cultura del privilegio territoriale è stata confinata a zone tutto sommato periferiche del territorio nazionale, l'anomalia poteva essere tollerata: l'autonomia speciale era fastidiosa, ma se c'era, era perché in fondo serviva ad evitare problemi peggiori. Nel momento in cui la cultura della specialità è uscita dai suoi confini originari e si è diffusa in parti centrali del paese, il meccanismo si è rotto, il regionalismo è diventato federalismo – un federalismo fatto però solo di tasse e servizi - e il frutto di questa trasformazione è stata quella infelicissima l. cost. 3/2001, di cui dirò più avanti, che, tra i suoi molti errori, ha introdotto l'autonomia differenziata come un surrogato della specialità.

Anche per questo, più seriamente, ho l'impressione che il dibattito che si sta svolgendo, incentrato com'è sulla questione della distribuzione delle risorse tra regioni del Nord e regioni del Sud, ricordi da vicino la situazione dei polli di Renzo, che litigavano fra di loro mentre tutti quanti erano tenuti da una stessa mano che li reggeva indifferentemente a testa in giù. Una mano che, ricordiamocelo, non si preoccupava di distinguere tra polli più o meno virtuosi ed efficienti, ma che li legava tutti allo stesso modo, mentre si avvicinava inesorabilmente il loro destino naturale.

2. Provo a spiegare meglio questa impressione. Rivedendo stamattina G. De Martin mi è tornato in mente un incontro del luglio 2008 a Milano, organizzato dalla CGIL sul progetto

* Intervento al Convegno *Quale rilancio per le autonomie territoriali?* – Brescia 24 maggio 2019.

di autonomia differenziata che si andava elaborando in quegli anni, e che si svolgeva in parallelo ai lavori per l'approvazione dello Statuto d'autonomia del 2008. A. D'Andrea può ricordare quella fase, avendo anch'egli partecipato - assieme ad E. Balboni, che oggi manca - a quei lavori. Ecco, chi avesse memoria di quella fase dovrebbe riconoscere che dieci anni fa si dicevano e si ascoltavano le stesse cose che si sono dette e ascoltate questa mattina. Il che dovrebbe farci capire che, nonostante siano passati più di dieci anni, la situazione è rimasta sostanzialmente immutata, nei temi, nei problemi e nelle posizioni. Per rendersene conto, ed avere un'impressione più precisa, basterebbe andarsi a riprendere la vecchia risoluzione 97/2007 del Consiglio Regionale della Lombardia, dove si elencavano le richieste di trasferimento di allora, e confrontarla con i documenti di indirizzo approvati negli ultimi mesi dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia. Sarei lieto se qualcuno potesse dirmi cosa sia cambiato da allora che non sia qualche aggiustamento marginale.

Se poi si passasse all'esame delle bozze d'intesa pubblicate nel febbraio scorso dal Ministero per gli Affari Regionali ci si accorgerebbe che si è, forse, un poco più avanti quanto alle forme procedurali che dovrebbero presiedere al trasferimento di funzioni, personale e mezzi, visto che questi documenti sono ricchi di dettagli in ordine al *quando* e al *quomodo*. Ma dettagli sul *quando* e il *quomodo* dei trasferimenti è tutto quanto si può trovare di nuovo, mentre resta del tutto impregiudicata la questione del *quid*: ovvero la scelta in ordine a quali dovrebbero essere le materie in cui dovrebbe concretizzarsi questo trasferimento di funzioni. E su cui si gioca il vero dissidio politico tra centro e periferia, da una parte, e tra regioni del Nord e del Sud, in posizione di controinteressate, dall'altro. Insomma, è evidente che, nonostante le dichiarazioni delle parti in causa, reali passi in avanti non ne sono stati fatti e siamo ancora molto indietro.

Bisogna però avere chiaro che la questione della differenziazione dell'autonomia lombarda non nasce in quella fase di tarda revisione dello Statuto. E' un tema all'ordine del giorno da tempo, che ciclicamente riemerge, e che ciclicamente viene riproposto, a seconda della fase politica che si attraversa. Vogliamo ricordarci che, ancora prima della riforma del 2001, la Corte costituzionale si era trovata a vietare alla Lombardia, con una decisione per vero non molto convincente, la 496/2000, la possibilità di avviare un procedimento di revisione costituzionale per l'attribuzione di condizioni speciali di autonomia, sulla base dell'argomento, non irresistibile, per cui il procedimento ex art. 138 non avrebbe sopportato un sovraccarico di legittimazione popolare? E vogliamo ricordarci dei precedenti e analoghi tentativi della Regione Veneto sui referendum di indirizzo, che non avevano sortito risultati migliori? Da allora, l'unica novità è che la Corte, mutate le condizioni, ha mutato opinione, e ha lasciato che questi referendum si svolgessero. Con quali effetti concreti lascio giudicare a voi.

E' chiaro, insomma, che ci si trova di fronte ad una questione che va avanti da oltre vent'anni con risultati tutt'altro che lusinghieri. Il che dovrebbe destare, in chi se ne occupa, la tentazione di liquidare il tutto con un atteggiamento di sana diffidenza.

Se però volessimo fare un passo in avanti, senza cedere alla tentazione del pessimismo, dovremmo porci una domanda e chiederci cosa sia cambiato tutt'attorno alla questione dell'autonomia differenziata tra il 2007 e il 2017, quando si sono fatte ripartire queste iniziative con i referendum di Lombardia e Veneto, dai quali si credeva di ricavare una qualche legittimazione nelle trattative con il Governo. E dovremmo chiederci, in seconda battuta, cosa sia cambiato rispetto agli anni '90, quando queste richieste di autonomia differenziata sono state avanzate per la prima volta.

Un inizio di risposta si trova, credo, in un passaggio dell'intervento di S. Staiano; e cioè nel passaggio in cui si ricordava un dato di fatto, tutt'altro che secondario: e cioè che per anni il Sud Italia è stato il mercato naturale di sbocco dell'economia manifatturiera del Nord Italia. E' un buon punto di partenza per una riflessione che vada al di là dell'analisi delle trattative tra Stato e Regioni, perché sposta il ragionamento dal dibattito astratto 'autonomia sì/autonomia no' ad una analisi che tenga conto delle differenze che da sempre esistono fra i territori, e tra i ruoli che questi territori interpretano all'interno del paese. E allora, credo, si dovrebbe ricordare che la ripartizione di ruoli accennata da Staiano, e su cui si è imperniato lo sviluppo economico di questo Paese, si era costruita e teneva all'interno di un sistema economico relativamente chiuso, dove, semplificando molto, c'era un'area della produzione territorialmente delineata, che smerciava i suoi beni in un'area del paese, il sud, che era al tempo stesso mercato naturale di sbocco delle eccedenze produttive del settentrione (nell'ottica del rapporto fra territori) e mercato interno da allargare e sostenere (nell'ottica della programmazione macro nazionale). In questo schema, che distingueva aree della produzione e aree del consumo, il ruolo di Roma e della sua burocrazia era quello di far da punto di snodo all'interno di un modello economico in cui i compiti erano, per il resto, sufficientemente chiari e definiti.

Le politiche economiche del tempo, che erano fondamentalmente politiche orientate a costruire e sostenere un mercato interno – sto parlando degli anni '60 e '70 - erano concepite secondo questa divisione di ruoli, la quale a sua volta si fondava sulle divaricazioni presenti nel paese dai tempi dell'unificazione: una divaricazione che si poteva cercare di attenuare, ma della quale si doveva comunque tenere conto. In fondo, a questo era orientata la politica industriale del paese, presa tra sostegno al sistema produttivo esistente e tentativi di industrializzazione del Sud; a questo era orientata la politica dei trasporti e delle infrastrutture che avrebbero dovuto collegare zone della produzione e zone del consumo; a questo si ispiravano le politiche del lavoro che non si preoccupava soltanto del livello dei salari nel paese, ma era una politica innanzi tutto di sostegno all'occupazione. A questo erano orientate le politiche di bilancio redistributive dello Stato sociale che, operando una redistribuzione della ricchezza per fasce di reddito, finivano con il realizzare una redistribuzione tra aree del paese. A questi obiettivi era orientata anche la politica monetaria svolta dalla Banca d'Italia. O almeno lo è stata fino al 1981, da quando, fattasi indipendente, ha preso a percorrere altri sentieri.

E' evidente che sto tralasciando una quantità di dettagli sulle politiche di sviluppo del Sud all'interno del paese, tanto in termini di periodi, quanto in termini di completezza del quadro. Non ci stiamo occupando di storia economica. Ciò che deve essere chiaro è che la redistribuzione al sud era – anche, e inevitabilmente - sostegno indiretto al mercato dei beni provenienti dal nord, e passo ad osservare che questo modello di rapporti tra aree a ruoli ripartiti, che aveva comunque trovato un equilibrio accettabile nelle fasi di sviluppo dell'economia italiana, ha cominciato a non tenere più all'inizio degli anni '90, in coincidenza con una serie di trasformazioni del sistema politico ed istituzionale che oggi, con il senno di poi, possiamo dire essere state strettamente connesse al passaggio da una economia relativamente chiusa ad una economia quasi totalmente estroversa: in una parola con Maastricht, e con la crisi monetaria dell'estate 1992, che di Maastricht è stata l'anticamera.

Ha smesso di tenere, insomma, quel modello, nel momento in cui le aree produttive del paese hanno preso a guardare, anziché a Sud, al resto d'Europa, e lo schema di base su cui si erano impennate molte delle politiche pubbliche del dopoguerra era diventato

vecchio almeno quanto quelle partecipazioni statali che, fra le molte funzioni loro proprie, avevano avuto quella di ricucire le molte linee di frattura tra l'area della produzione e l'area del consumo. E che sarebbero state eliminate nei processi di privatizzazione forzata degli anni successivi.

Insomma, Maastricht e, in genere, quel processo che chiamiamo Europa, aveva prodotto un mutamento radicale di mentalità e di rappresentazione della realtà, in cui la collocazione spaziale dei territori, e delle aree della produzione e del consumo, era definitivamente cambiata. E, cambiando la collocazione spaziale dei cicli di produzione e di consumo, era inevitabile che cambiasse anche, nell'immaginario collettivo, la percezione di appartenenza di coloro che in quei territori vivevano ed operavano. E' qualcosa che potremmo definire un mutamento di concezione geopolitica delle diverse componenti della comunità nazionale, destinato a riverberarsi anche sull'assetto di un'organizzazione pubblica che, se prima appariva sufficientemente aderente al modello di sviluppo economico del paese, ora appariva terribilmente invecchiata e bisognosa di aggiustamenti. B. Anderson (*Comunità immaginate. Origini e fortuna dei nazionalismi*, Roma-Bari 2018) ha scritto pagine molto interessanti sulle radici psicologiche dell'idea di appartenenza ad una comunità: sono pagine che potrebbero illuminare molto di quello che è avvenuto in quella fase.

E infatti è singolare come in Italia - a differenza di quanto avvenuto altrove: penso innanzi tutto a Francia e Germania - Maastricht sia stato interpretato, come un'anticamera della dissoluzione del paese all'interno di quella più grande e risolutiva struttura di governo che ci si immaginava sarebbe stata l'Europa. Un'Europa mitica, diciamo pure, all'interno della quale lo Stato sarebbe diventato obsoleto, e dal quale sarebbero germinate nuove concezioni dello spazio e nuove unità territoriali che avrebbero dialogato tra loro in una logica ulteriore rispetto a quella dello Stato nazionale, sempre più spesso descritto, in quegli anni, come un residuo del passato destinato al superamento. E si capisce come il discorso sulla fine dello Stato - portato avanti, per la verità, più da politologi come G. F. Miglio che dai cultori del diritto costituzionale - potesse trovare il suo completamento in una sorta di transnazionalismo regionale: un transnazionalismo che, nel linguaggio dei costituzionalisti, si è riversato nella collaborazione transfrontaliera e nelle aperture a quel potere estero delle Regioni che in passato la Corte aveva sempre guardato con estrema diffidenza.

Pensiamo, per restare al nostro ambito d'indagine, ai Convegni sulla Regione Alpe-Adria come 'casa comune degli europei tra il Danubio e l'Adriatico', o a iniziative altrettanto folcloristiche come l'Euregio Tirolo-Alto Adige o l'Euroregione Alpi-Mediterraneo. E' evidente che iniziative del genere potevano fiorire solo in un contesto, come era quello dei primi anni '90, in cui il mito della globalizzazione si affacciava come processo arcano e stupendo che avrebbe mandato in soffitta il vecchio Stato nazionale. Sicché in quella fase globalizzazione e autonomismo potevano davvero essere presentate come due facce della stessa medaglia. E infatti, non è un caso che proprio in quel periodo siano fiorite le fondazioni *glocal* che vedevano il futuro in termini di sintesi tra 'globale' e 'locale', intese come nuove categorie della politica e dell'economia. Adesso, dopo la doppia crisi del 2007 e del 2011, sappiamo che questi discorsi sono rapidamente invecchiati e praticamente scomparsi. Ma vale la pena richiamarli per comporre il quadro in cui è sorta e si è sviluppata la vicenda dell'autonomia differenziata, di cui stiamo parlando anche oggi.

3. E' chiaro che tutto questo non poteva che immettere nuovi materiali di riflessioni all'interno di un regionalismo che, dopo i primi affreschi degli anni '70, appariva già allora

inesorabilmente appassito. Maastricht, la fine del sistema politico della Prima Repubblica, le trasformazioni del discorso pubblico in senso economicistico, la spinta alle privatizzazioni, i processi di erosione dello stato nazionale (sinonimo, nella narrazione dei tempi, di burocrazia inefficiente e clientelare), erano tutti elementi che contribuivano ad una riscoperta e ad una riformulazione attualizzata del vecchio autonomismo. Che in fondo, fino ad allora, era stato soltanto una versione su base territoriale delle dottrine del pluralismo sociale tipico di una parte del pensiero istituzionale italiano, che, rileggendo il Capograssi de *La nuova democrazia diretta*, (1922) , aveva fatto di O. von Gierke e di S. Romano i suoi numi tutelari.

Ma allora perché siamo ancora qui a parlare di autonomia differenziata, a parte l'ovvia risposta per cui siamo ancora qui a parlarne perché alle Regioni che la chiedevano non è mai stata data? La verità, credo, sta nel fatto che il discorso sulla autonomia differenziata è uno dei tanti frutti di quella riforma costituzionale del 2001, che, lasciatemelo dire, è stata la riforma più ampia, organica, e ridicolamente velleitaria di oltre settant'anni di storia repubblicana. Ancora stamane G. De Martin cercava, direi con qualche fatica, di parlarne in modo positivo. Forzando un po' i termini della questione io direi che questo, come qualunque altro convegno sul tema, sarebbe un successo se riuscisse ad indicare qualcosa di ciò che è contenuto in quella riforma: o che, a posteriori, si sia dimostrato buono per il sistema delle autonomie, magari anche contro le intenzioni dei suoi autori

Non so se ce ne rendiamo tutti conto, ma la cifra complessiva di quella riforma è stata l'idea di flessibilità: l'obiettivo di quell'intervento profondissimo sul sistema istituzionale del paese era quello di flessibilizzare il sistema delle autonomie. In ossequio all'idea *glocal*, le vecchie autonomie avrebbero dovuto essere cavate fuori dalla camicia di forza del vecchio Titolo V, per essere libere di modellarsi sulla base delle esigenze locali, consentendo alle energie dei rispettivi territori di sprigionarsi liberamente. Il modello, lo sappiamo, era stato quello racchiuso nella ormai vecchia legge Bassanini (l. 59/1997), che aveva anticipato e, in qualche misura imposto *contra constitutionem*, diverse delle soluzioni poi trasfuse nella l. cost. 3/2001, soprattutto in tema di federalismo finanziario.

Credo ricordiamo tutti i discorsi, che oggi appaiono persino un po' sconclusionati, sul federalismo 'municipale', sull'autonomia dei territori, sulla capacità impositiva degli enti locali nei confronti dei territori, e sul corollario della responsabilità politica delle classi dirigenti locali nei confronti delle rispettive popolazioni. Questa logica è stata presa, riadattata alle Regioni, ed inserita nel Titolo V come una particolare forma di rinnovamento dell'organizzazione pubblica sulla base delle formule magiche poi trasfuse nell'art. 118 Cost, e cioè 'sussidiarietà' e 'differenziazione'.

Di lì a poco però abbiamo scoperto, e toccato con mano, che quella era stata una riforma elettorale: e dico riforma elettorale non perché quella riforma abbia minimamente toccato il sistema elettorale. Lo dico con riferimento alla vicenda dell'approvazione di quella legge, che sappiamo essere stata abbozzata in fretta, approvata in fretta, in perfetta coincidenza con uno scioglimento delle Camere, ed entrata in vigore solo perché, dopo la tornata elettorale del 2001, nessuno aveva interesse ad opporvisi. Una riforma dettata da motivi elettorali, ed introdotta da una maggioranza che si vedeva già in difficoltà sui temi dell'autonomia e del 'federalismo' nella imminente campagna elettorale. Ed è stata, quella riforma, una riforma elettorale perché si è creduto, non so con quanta buona fede, di poter pilotare e metabolizzare quelle stesse tensioni e spinte che si erano manifestate con la vicenda dei referendum regionali di indirizzo in Veneto e Lombardia attraverso l'inserimento in Costituzione di quell'art. 116, III co., di cui stiamo parlando adesso.

Ricordiamo tutti i luoghi comuni per cui, in nome di 'sussidiarietà' e 'differenziazione', tutte le Regioni sarebbero divenute 'speciali'; ricordiamo tutti come da lì sia sorto il problema del 'senso' attuale delle vere autonomie speciali che troviamo ancora adesso in Costituzione; e sappiamo come sia da quella riforma che scaturisce il problema dell'autonomia differenziata, nata, fin dall'inizio, come un surrogato dell'autonomia speciale pensato per ragioni elettorali.

Ma, perché dicevo qualche minuto fa che la cifra di quella riforma è stata l'idea di flessibilità? Perché nel 2001 abbiamo scoperto che, nel nome di 'sussidiarietà' e 'differenziazione', l'elenco delle funzioni amministrative riservate alle Regioni doveva essere flessibile. Dopo un paio d'anni (dec. 303/2003) abbiamo scoperto che doveva essere flessibile anche il riparto di funzioni legislative e che la lettera dell'art.117 valeva come ordine tendenziale e non assoluto delle competenze. Flessibile doveva essere già, sulla carta, la forma di governo regionale, sicché le disposizioni costituzionali sulla forma di governo avrebbero dovuto valere fintanto che le Regioni non avessero voluto darsi una forma di governo diversa. Flessibile, sempre nel nome della 'sussidiarietà', però 'orizzontale', avrebbero dovuto essere il confine tra pubblico e privato nell'esercizio delle funzioni pubbliche. Flessibile avrebbe dovuto essere il sistema di finanza regionale malamente abbozzato in quell'art. 119 che è restato lettera morta. Flessibile – e qui arriviamo al punto - avrebbe dovuto essere anche il modello generale di riparto delle attribuzioni tra Stato e Regione, potendo questo riparto generale, essere derogato con legge dello Stato, previa intesa con la Regione.

4. Se ora ci domandiamo in cosa si è tradotta la flessibilità che ha segnato la riforma del 2001 credo che la risposta non possa essere se non nel senso dell'accettazione del fatto che, da un punto di vista sostanziale, il sistema delle autonomie è stato in larga parte decostituzionalizzato. E, anche qui, non dico decostituzionalizzato nel senso che il fondamento delle autonomie non stia più in Costituzione. Non c'è dubbio che gli artt. 5 e 114 stiano ancora lì a testimoniare il contrario, come del resto ci ha dimostrato la paradossale vicenda dell'eliminazione delle Province. Dico decostituzionalizzato per alludere a qualcosa di simile a ciò che si intende per delegificato: nel senso, cioè, che il progetto di flessibilizzazione del sistema delle autonomie ha di fatto abbassato il grado della disciplina delle Regioni, e ha finito con il generare una tipologia di fonti diverse tanto dalla legge ordinaria, quanto dalla Costituzione, a cui si deve rinviare per trovare la disciplina concreta dei rapporti tra Stato e Regione. I misteriosi decreti previsti dalle bozze di intesa per la realizzazione del trasferimento di funzioni, mezzi e personale non sono altro se non il frutto più recente di questa tendenza alla decostituzionalizzazione e alla proliferazione di fonti atipiche, frutto della congiunzione di istituti diversi: in parte surrogati dei decreti di attuazione delle Regioni speciali, in parte decreti legislativi, in parte atti amministrativi generali affidati alla Presidenza del Consiglio. Tutte queste cose assieme, ein realtà nessuna delle tre.

Non è casuale che questo avvenga e si possa proporre con serietà. E' da allora che tutto è diventato assai più mobile ed instabile nei rapporti tra Stato e Regione, come sta a dimostrare il luogo comune per cui dal 2001 ad oggi – o perlomeno fino alla grande crisi finanziaria del 2011 - il contenzioso tra Stato e Regioni è aumentato a dismisura; e come dimostra l'altro luogo comune per cui, dopo la riforma, le Regioni sarebbero assai meno garantite di quanto non avveniva negli anni in cui il Codice dei rapporti tra Stato e Regione poteva essere ritrovato nelle pieghe del mai troppo rimpianto d.p.r. 616/1977. Che, con tutti i suoi limiti, dovremmo riconoscere essere stato un modello di chiarezza ed esaustività

rispetto a ciò che è venuto dopo.

La migliore conferma prova di questo discorso si trova, come al solito, sul versante delle fonti. Non solo si sono moltiplicate le tipologie di legge regionale attraverso il nuovo art. 117. Non solo si sono create interferenze continue tra materie e competenze 'teleologiche'. Non solo si sono ripartite in modo frammentato le materie (qual è ad. es l'esatto riparto tra competenza legislativa primaria e competenza concorrente in materia di 'istruzione?'); ma si sono create nuove fonti che non sono più propriamente legislative e nemmeno costituzionali. Si pensi, al proposito a cosa dovrebbero essere gli Statuti, ora approvati in piena autonomia dalle Regioni (una fonte regionale potenzialmente derogatoria di disposizioni costituzionali), e a cosa dovrebbero essere le leggi 'atipiche' previste dall'art. 116 per l'attribuzione di condizioni particolari di autonomia.

Adesso è diventato frequente richiamare, a proposito dell'art. 116, il modello delle intese religiose (sappiamo che questa è stata la linea adottata dal Governo Gentiloni). Così come è diventato frequente agitare il problema - classico nel diritto regionale, e già visto ai tempi dell'approvazione dei primi statuti d'autonomia, vigente il vecchio art. 123 Cost. - del coinvolgimento del Parlamento nelle fasi preparatorie dei contenuti di una legge ex art. 116. E, come ai tempi della prima stagione statutaria si invocava un intervento legislativo di garanzia, adesso è diventato frequente invocare - con evidenti fini dilatori - una legge generale che procedimentalizzasse i rapporti tra Regioni, Governo e Parlamento nell'approvazione di una legge ex art. 116.

Alla luce di tutto questo credo si debba riconoscere, con molta semplicità, che quell'art. 116 su cui abbiamo versato - e verseremo - fiumi di inchiostro è stato scritto, dalla maggioranza che l'ha approvato, in modo estemporaneo per gestire un problema elettorale: per limitare cioè la sconfitta elettorale che si andava profilando allora, e per cercare di intercettare un poco del consenso che si sapeva si sarebbe concentrato sulle forze che si facevano portatrici di un autonomismo fine a se stesso. E che si sapeva avrebbero vinto, come hanno vinto, le elezioni politiche del 2001.

Sia chiaro, non è stato l'art. 116 il frutto peggiore di una maggioranza che si sapeva destinata alla sconfitta politica e cercava di limitare i danni come poteva. Di gran lunga più denso di conseguenze, in termini di destabilizzazione del sistema delle fonti, è stato l'intervento sul 117/1 Cost., laddove si è scritto che leggi dello Stato e delle Regioni sono ugualmente soggette ai vincoli derivanti dalla Costituzione, dagli obblighi internazionali e dalla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea. Una formula descrittiva, che voleva soltanto parificare da un punto di vista formale leggi dello Stato e delle Regioni, e che invece oggi può essere invocata anche dall'ultimo giudice di merito per giustificare la disapplicazione di leggi statali a favore di fonti esterne, di origine internazionale o europea. E che realizza, così, alla fine, il sogno nascosto di ogni giudice, che è poi quello di rendere giustizia senza dover sottostare ai vincoli e agli intralci del diritto scritto.

Insomma, mi si passi il termine colloquiale, con quella riforma improvvida si è scassato il sistema delle fonti; e, assieme a questo, si è scassato un sistema delle autonomie che, tutto sommato, una qualche linea di coerenza era riuscito a guadagnarsela, proprio perché, nelle sue infinite mutazioni, aveva tenuto sullo sfondo quel vecchio principio dell'uniformità amministrativa dal quale aveva cercato di divincolarsi.

Prova ne sia che oggi stiamo a chiederci se la legge atipica prevista dell'art. 116 potrebbe essere una legge di delegazione al Governo ex art. 76. Il che costituisce un primo

problema. Ma c'è anche un secondo problema, messo recentemente in luce da R. Dickman. Ed è un problema di *coerenza complessiva del sistema*. Così come è un problema di coerenza quello che discenderebbe dall'adozione dei criteri enunciati da A. Piraino per stabilire se una regione avrebbe titolo o meno vedere differenziata la sua autonomia: con il risultato che, diciamo pure, né la Regione Sicilia né la Regione Sardegna avrebbero titolo per essere a Statuto speciale.

Oggi, vigente l'attuale 116 Cost., ci troviamo nella situazione per cui se il Parlamento volesse rimodellare il sistema delle attribuzioni costituzionalmente garantite di Regione Lombardia dovrebbe usare il 138, e probabilmente assoggettarsi ad un referendum costituzionale; mentre invece, sulla base dell'art. 116, identico risultato può essere ottenuto attraverso una semplice intesa tra Governo e Regione, solo che, successivamente all'intesa, la maggioranza che sostiene in Parlamento il Governo decida di procedere a quella che sostanzialmente è la una ratifica di un atto che interviene sull'ordine costituzionale delle competenze. Mi sembra un ottimo esempio del discorso che facevo prima sulla decostituzionalizzazione del sistema delle autonomie.

5. Chiudo queste considerazioni tornando al quesito da cui eravamo partiti, e cioè che cosa sia cambiato nei discorsi che si potevano fare dieci anni fa e i discorsi che si fanno oggi attorno all'autonomia differenziata. Credo che ad essere cambiata sia innanzi tutto la situazione complessiva della finanza pubblica: una situazione che costituisce lo sfondo necessario in cui collocare questo genere di discorsi, se non si vuole che divengano, questi discorsi, esercizi di maniera interni ad una disciplina. Converremo tutti che una cosa è parlare di autonomia e differenziazione amministrativa e fiscale in una fase di crescita economica; un'altra è parlarne dopo la crisi finanziaria del 2011. Tant'è vero che dal Governo Monti in poi, che ha segnato uno spartiacque nella storia della Repubblica, ogni discorso sul federalismo fiscale e sul 119 Cost. è stato messo prontamente in soffitta, così come in soffitta sono stati messi i notevolissimi risultati, in termini di indagine sulla spesa delle pubbliche amministrazione, conseguiti in quella fase.

Eppure dovrebbe essere evidente che, nel momento in cui la differenziazione viene proposta, si propone implicitamente un modello alternativo di finanza pubblica per una parte del territorio nazionale. E' chiaro che la rivendicazione di nuove competenze non è un fine in sé, ma è soltanto un modo, indiretto e politicamente spendibile, per rivendicare nuove risorse. Magari ci fosse, nelle Regioni, un discorso che prima identifica le politiche pubbliche e poi passa a chiedere competenze e dotazioni, secondo un ordine logico di corrispondenza tra fini e mezzi, come ci ha detto, a più riprese e anche di recente, R. Bin. Questo non avverrà mai: è uno dei casi in cui, purtroppo, il buon senso, a contatto con i fatti, sconfina nell'idealismo sognatore. Il discorso sulla differenziazione è, semmai, una battaglia di tasse e servizi condotta da alcuni territori nei confronti di altri in nome dell'efficienza e del risparmio.

E' ciò a cui ci ha condotto l'estroversione dei processi economici di cui parlavo prima, derivanti dall'abbandono del modello di sistema economico relativamente chiuso pre-Maastricht, in cui la redistribuzione, alla fine, forniva vantaggi a tutti: a chi produceva e a chi consumava. Questo era il senso di richiamare, all'inizio, i polli governati assieme da una stessa mano indifferente. La crisi finanziaria del 2011 ha avuto, tra le sue molte conseguenze, quella di realizzare un improvviso accentramento, per ragioni di contenimento e controllo, del governo della finanza pubblica; un accentramento conseguente ad una serie di modifiche importanti del modo in cui si costruisce e si

governa il bilancio dello Stato. Sappiamo a quali vincoli sia ora soggetto, assai più che in passato, il bilancio statale, innanzi tutto dal punto delle grandezze macroeconomiche di fondo che possono essere governate nel processo della sua approvazione da parte di Governo e Parlamento.

In realtà dire che il bilancio statale sia approvato dal Parlamento rappresenta ormai meno di una mezza verità. La verità è che il bilancio statale è governato dall'esterno nel nome dei parametri fissati prima da Maastricht, poi dal Patto di Stabilità e Crescita del 1997, e quindi dal Fiscal compact; mentre al Parlamento spetta soltanto il potere di determinare l'allocazione di un ammontare di risorse predefinite dall'esterno, una volta che, da parte della Commissione, si sia scelto, in modo rigorosamente arbitrario e fintamente neutrale, quale dei tanti parametri applicare per governare queste grandezze.

A fronte di questo si dovrebbe capire che tutti i discorsi sul regionalismo degli anni '70, che costituiscono ancora la base del discorso attuale sulle Regioni, non sono altro se non squarci di un meraviglioso passato dove la democrazia nella amministrazione ce la potevamo permettere, convinti, come eravamo, di muoverci in una fase di crescita economica illimitata e comunque governabile da parte dello Stato.

Una prova di ciò può essere trovata nel poco che ci dicono le bozze di intesa in ordine ai criteri di determinazione dei trasferimenti finanziari. Qui si riscopre l'importanza della determinazione dei costi standard in ordine alle prestazioni ed ai servizi erogati di anno in anno da parte delle Regioni, e si affida a qualche commissione composta da rappresentanti del Governo e delle Regioni il compito di determinare l'ammontare delle risorse con riferimento al complesso delle funzioni trasferite. Fermo restando che provvisoriamente, e comunque in mancanza di successive determinazioni, ci si assesterà sulla spesa storica al momento del passaggio di funzioni, passando semmai, ad una attribuzione sulla base della spesa *pro capite* nazionale, dopo il prevedibile fallimento nell'adozione di quei DPCM di cui dicevo prima.

A parte i dubbi che è lecito avere che, in settori inesplorati, e in termini tanto brevi, sia possibile fare ciò che non è stato fatto per anni (quali sono, ad es. i costi standard nel sistema scolastico e nel sistema universitario? E quali sono i criteri per procedere ad una loro determinazione?) il limite di questo discorso è che finisce con l'introdurre, in aggiunta al vincolo esterno, di cui si è detto prima, un ulteriore vincolo, stavolta tutto interno, al processo di bilancio. Che può tenere, e sembrare plausibile, in una fase di stabilità finanziaria, ma che temo sarebbe insopportabilmente disfunzionale in fasi diverse del ciclo economico. Proviamo a chiederci che effetti avrebbe questo nuovo vincolo interno in una situazione di crisi paragonabile al 2007 o al 2011, quando ci si è trovati di fronte ad una flessione del Pil del 3% e ad un abbattimento della produzione industriale di oltre il 20%? Come sarebbe possibile attenuarne la rigidità in caso di bisogno? Dovremmo restare ancorati alla spesa storica a discapito della capacità di imbastire quel poco di politiche anticicliche che i vincoli esterni ci consentirebbero? E non si tratterebbe, in questo caso, di una lesione delle prerogative costituzionali garantite dalla intesa alle Regioni, che finirebbero inevitabilmente davanti alla Corte costituzionale in sede di impugnazione della legge di bilancio?

Per questo credo, in tutta sincerità, che quando ci si renderà pienamente conto che approvare queste intese equivarrà ad introdurre un sistema di vincoli interni di bilancio, costruito sulla spesa storica, o su un fabbisogno calcolato in altre fasi del ciclo economico, privo di qualunque clausola di flessibilità, si cercherà di trovare una via d'uscita onorevole

per ripensare e fermare il tutto. Semplicemente perché, così pensata, l'autonomia differenziata finirebbe per cancellare buona parte del non molto spazio di manovra che oggi, dopo Maastricht, dopo il PSC, e dopo il Fiscal compact, residua al Governo per utilizzare il bilancio come strumento di politica economica.

E per questo, per quanto possa sbagliarmi, sono convinto del fatto che, con ogni probabilità, fra dieci anni ci troveremo ancora tutti a parlare di differenze da tutelare, di energie da liberare, di costi delle funzioni da indagare, e di risparmi da conseguire, tutti prigionieri, allo stesso modo, di un nostro piccolo ciclo dell'eterno ritorno.

** Professore Ordinario di Diritto costituzionale, Università Cattolica di Milano