



EDITORIALE – 22 MARZO 2023

Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva

di Sandro Staiano

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Napoli Federico II



Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva

di Sandro Staiano

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Napoli Federico II

Sommario: 1. Vizi antichi. 2. Fulgori e offuscamenti della legislazione sulle autonomie territoriali. 3. Il “cosiddetto” federalismo fiscale e quanto se ne dovrebbe ricavare. 4. Dalla storia dell’autonomia lezioni di metodo. 5. Insincerità istituzionale e metacronie. 6. Condizioni premesse impatto. 7. La forma legislativa della differenziazione.

1. Vizi antichi

Il clangore dello scontro sul regionalismo differenziato, reso più aspro dall’approccio ideologizzante e proclive a provocare divisioni, invalso nelle sedi della decisione legislativa e seguito da taluno degli oppositori, offusca un tratto che si potrebbe definire “storico” o “tradizionale” della vicenda che si sta dipanando e che trova ora un punto di snodo nel disegno di legge approvato nel Consiglio dei ministri del 16 marzo.

“Storico” e “tradizionale”: da tempo si è venuto sedimentando un modo di legiferare in tema di autonomie territoriali (e, per contaminazione, anche in altri ambiti, fino a toccare la forma di governo) che introduce potenti disfunzioni sistemiche, difficili da correggere (ammesso che poi lo si voglia, per resipiscenza).

Questo modo di legiferare è fatto di rovesciamenti dei piani temporali nella produzione normativa, di vistosi scostamenti dal quadro costituzionale, di impiego improprio delle categorie teoriche e dommatiche, di sovrana indifferenza per le conseguenze e per la sostenibilità delle modificazioni introdotte.

Andiamo alle origini.

2. Fulgori e offuscamenti della legislazione sulle autonomie territoriali

Al tempo del tardivo “disgelo” del principio costituzionale di autonomia, dopo il fallimento degli obiettivi dei primi trasferimenti che procedevano dalla legge di delega n. 281 del 1970, si ebbe in Italia la sola legislazione di riforma avente bensì il pregio della coerenza con il disegno del Titolo V della Parte Seconda, ma anche la capacità di attualizzarne il dettato senza stravolgerne i caratteri originari, fondandosi su una robusta base analitica: la legge delega n. 382 del 1975 assumeva a «base globale» quell’elenco di “materie” pensato in un’Italia prevalentemente agricola e lontana dalla successiva “miracolosa” crescita

economica, e perciò inservibile se assunto nella sua letteralità. Un Parlamento contingentemente orientato al regionalismo oltre le demarcazioni partitiche diede buona prova, e guidò efficacemente l'attuazione della delega con i decreti legislativi n. 616, 617 e 618 del 1977, il primo dei quali inteso al trasferimento delle funzioni «per settori organici».

Ma quell'assetto, realizzato per una felice congiunzione astrale di contesto partitico, scienza giuridica e responsabilità parlamentare, non resiste a lungo. Quasi subito inizia un'opera di erosione della «organicità» con la microlegislazione approvata nelle Commissioni e con la legislazione di settore. Gli apparati ministeriali e i loro referenti nelle sedi della rappresentanza ottengono presto la loro rivalsa.

La spinta innovativa di orientamento regionalista riprende vigore alla metà degli anni Novanta, a partire dalla legge n. 59 del 1997, di delega e di disciplina diretta, e poi coi decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999, sulle funzioni e sui criteri del loro esercizio e sul riassetto degli apparati ministeriali; con la legge n. 265 del 1999, che detta le possibilità di riorganizzare l'erogazione dei servizi affidandola a organismi operanti in ambiti di scala maggiore delle circoscrizioni territoriali dei singoli comuni; con la legge n. 127 del 1997, che avvia il processo di soppressione di tutti i controlli preventivi di legittimità sugli atti.

Ma quell'equilibrio conseguito con la legislazione delegata del 1977, che risulta da scelte innovative capaci di mantenersi pienamente aderenti al modello costituzionale di autonomia anche quando debbono discostarsi dalla lettera degli elenchi delle competenze materiali, va perduto.

Vero è, infatti, che, in continuità con il “glorioso triennio” aperto con la legge delega del 1975, il “nuovo autonomismo” degli anni Novanta afferma e prospetta di rendere operativo il principio di sussidiarietà (esercizio del potere al livello più vicino possibile alla comunità governata) nell'accezione che pone il conferimento nella direttrice centro-periferia, e i suoi corollari (funzionalità, sul presupposto che l'attribuzione all'ente di scala minore conduca al buon esercizio delle funzioni, col temperamento della possibile riattraazione in caso di “prova contraria”; differenziazione, come allocazione delle funzioni in ragioni delle caratteristiche demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi; responsabilità e unicità, nel senso che a ogni livello di governo vengono attribuite funzioni-obiettivo, ciascuna delle quali spetta a un solo ente, e in quello a un solo organo). Ma il filo di continuità si spezza sotto gli occhi di chi guardi al contesto. Il contesto è quello della grande torsione monocratica dell'organizzazione fondamentale degli enti territoriali di autonomia: nei Comuni, prima, con l'elezione diretta dei Sindaci in forza della legge n. 81 del 1993; e poi nelle Regioni, con un impatto sull'ordinamento e sul sistema dei partiti ancora più intenso, quando si generalizza l'elezione dei Presidenti «a suffragio universale e diretto», prevista come “forma standard” dall'art. 122, c. 5, nella modifica introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 1999.

Al cospetto di una crisi senza precedenti del sistema politico, che prende avvio con la rottura degli equilibri internazionali allo scorcio degli anni Ottanta, e si svolge, a partire dal decennio successivo, con la disarticolazione dei partiti storici, con la ricerca da parte di questi di un nuovo assetto e di nuovi insediamenti sociali, e con la nascita di nuove formazioni dotate di elevata forza competitiva, si afferma l'ideologia della concentrazione e unidimensionalità del potere come valore: quanto più il potere è monocratico e attratto in un sol punto nell'ordinamento, tanto più la decisione è efficiente e il circuito della responsabilità "trasparente". La sussidiarietà si inaridisce nel suo corollario, la funzionalità, intesa come semplificazione della decisione: v'è *sostanzialmente* sussidiarietà se chi decide sa corrispondere *davvero* ai bisogni della collettività. Ma affinché ciò accada non vi debbono essere vincoli esterni alla funzione: alla richiamata legge n. 127 del 1997, di soppressione dei controlli quanto agli enti territoriali infraregionali, farà infine riscontro, al livello regionale, l'art. 9, c. 2 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che abroga l'art. 124 e il primo comma dell'art. 125 Cost., sopprimendo controlli sugli atti amministrativi regionali e organi a essi preposti.

A fini di concentrazione e unicità del potere, la legge n. 59 del 1997 pretermette il principio del parallelismo di funzioni amministrative e funzioni legislative (al soggetto, Stato o Regione, cui spettano queste ultime spettano anche le prime in ciascuna materia), al tempo affermata dall'art. 118 Cost., stabilendo che le competenze amministrative possano essere «ricomposte organicamente» nelle Regioni con vari titoli di «conferimento»: trasferimento, delega, attribuzione.

Un tale disegno si discosta dal tenore della Costituzione. E su quella legislazione comincia perciò presto a incombere la Corte costituzionale, con il suo orientamento, giustificato dalla tutela dell'unità della Repubblica, a non consentire espansioni dell'autonomia non corrispondenti al consolidato interpretativo, che non dà campo a discostarsi oltre misura dalla lettera costituzionale.

È in questa temperie che si manifesta, tra il 1997 e il 2001, il primo grande episodio di riformismo metacronico: si interviene sulla disciplina di livello legislativo ordinario, operando scientemente per linee divergenti dalla disciplina costituzionale, e poi si compie la risarcitura del tessuto normativo di livello maggiore, appena lacerato, attraverso la revisione costituzionale.

Questa è una delle ragioni – assai rilevante per quanto in prevalenza sottaciuta – che conduce alla revisione del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione.

L'altra proviene dal contesto partitico.

Si ritiene di poter assorbire la pressione, potenzialmente eversiva, della Lega Nord, dichiaratamente orientata alla secessione, con una ridefinizione del quadro costituzionale, disegnando un assetto che si ha la velleità di far apparire come sostanzialmente "federalista", non essendo pronunciato il *nomen*, ma ritenendo di aver affermato la *res*: si rovescia il criterio di riparto delle competenze tra Stato e Regioni,

attribuendo a queste ultime quella generale residuale; l'elenco delle "materie" riservate allo Stato riecheggia volenterosamente talvolta anche la lettera delle indicazioni contenute nell'VIII Sezione della Costituzione degli Stati Uniti; il principio del parallelismo delle funzioni è superato col nuovo art. 118, nel trionfo della sussidiarietà.

Ma l'America è lontana. Il "federalismo" della legge costituzionale n. 3 del 2001 è un ologramma proiettato nel teatro partitico italiano (che peraltro non appaga le forze secessioniste e i loro alleati: la legge di revisione del Titolo V, per la prima volta nella storia repubblicana, è approvata a maggioranza ristretta e sottoposta a referendum su richiesta sia della maggioranza a sostegno sia della minoranza soccombente). Infatti, l'elenco del secondo comma del nuovo art. 117 obbedisce a una logica molto lontana da quella ispiratrice, nella parte corrispondente, della Costituzione degli Stati Uniti, che contiene voci riconducibili a poche macrocompetenze, quali moneta, relazioni internazionali anche economiche, forze armate e loro impiego, sanzioni per i reati «federali» specificamente individuati, milizie civili, decisioni sulla pace e sulla guerra, istituzione di tribunali, promozione della ricerca scientifica e garanzia dei suoi risultati; in esso si trovano menzionate anche «competenze trasversali», cioè idonee a «investire tutte le materie» (dice la Corte costituzionale nella sentenza n. 282 del 2002), spettanti unicamente allo Stato (tra le quali la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali»: è improbabile che taluno degli autori storici della revisione del 2001 abbia lontanamente sospettato i problemi che la necessità di esercizio di questa competenza avrebbe dato, vent'anni dopo, all'ulteriore aspirante legislatore metacronico intento al regionalismo differenziato); in generale, lo Stato può riattribuire a sé ogni competenza sulla base dell'interpretazione di clausole generali. Non è stato costruito alcun federalismo, dunque. Non si è realizzata alcuna dislocazione di sovranità, poiché sovranità è termine, afferma la Corte con la sentenza n. 365 del 2007, «certamente estraneo alla configurazione di fondo del regionalismo quale delineato dalla Costituzione e dagli Statuti speciali».

V'è dunque una distanza siderale tra enunciati politici e obiettivi dichiarati, da una parte, e sostanza della normazione, dall'altra. Ma v'è soprattutto un dato da segnalare: questa distanza è una delle manifestazioni della connotazione maggiore della legiferazione metacronica distorsiva, che è nella sua ontologica disfunzionalità. Nel caso della legge costituzionale n. 3 del 2001, a questa ha posto parzialmente rimedio la Corte costituzionale, con una copiosa giurisprudenza di "riscrittura" (o di scrittura *ex novo*, come è avvenuto per le norme transitorie, mancanti in quella legge), che sovrappone una propria "politica giurisprudenziale" alla politica degli organi della rappresentanza.

In un quadro siffatto, si colloca anche il terzo comma del nuovo art. 116 Cost., che prefigura la determinazione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», disegnando un quadro nebuloso circa i contenuti, le forme e i limiti della differenziazione realizzata per questa via.

3. Il “cosiddetto” federalismo fiscale e quanto se ne dovrebbe ricavare

A questo punto, va fatto un passo avanti nella definizione dello scenario, contenutistico e metodologico, per come si è venuto definendo nel tempo, definizione necessaria se si vuole articolare un discorso sensato in tema di differenziazione.

Quando ormai appare chiaro che il federalismo dei tempi eroici, il federalismo come callido ripiego dei secessionisti è una fola, il lemma che lo designa ricompare nella legislazione, associato all’attributo fiscale: il «federalismo fiscale» della legge n. 42 del 2009 è la nuova frontiera alla quale guardare per costruire un ordinamento che tenga conto delle diversità su base territoriale, considerando la sussidiarietà come differenziazione.

Beninteso, di nuovo il termine «federalismo» è fuorviante e privo di capacità connotativa e di forza normativa: è una ridondanza lessicale corrispondente a un’esigenza narrativa difficile da dismettere. In realtà, si tratta dell’attuazione legislativa del nuovo art. 119 Cost., ancora mancata, come mancata era stata quella dello stesso articolo nella formulazione precedente la revisione del 2001.

Nella legge n. 42 del 2009 si manifesta il convincimento che in Italia non sia praticabile il modello competitivo di tipo “americano” (v’è, in questo, un certo rifluire di un’idea di federalismo non estranea, invece, al legislatore della revisione costituzionale del 2001), poiché, in ragione delle grandi asimmetrie territoriali, le Regioni forti potrebbero finanziare in misura molto maggiore la spesa pubblica e stabilire un’imposizione molto più bassa, incrementando sempre più la propria posizione di vantaggio, senza poter essere dunque indotte a politiche perequative. L’alternativa, dunque, è un modello solidale, ancorato ai capisaldi: compartecipazione a grandi tributi erariali, tributi propri da estendere senza eccessi, perequazione.

La legge n. 42 del 2009 tende a un obiettivo di razionalizzazione realizzato col superamento del criterio della spesa storica, che cristallizza i divari e premia gli enti meno virtuosi, perché conduce a finanziare servizi e inefficienze. Invece, definendo «costo standard» e «fabbisogno standard», si può pervenire a finanziare il costo del servizio depurato dalle inefficienze; costo standard e fabbisogno standard vanno raccordati con le esigenze di perequazione. In concreto, la legge n. 42 del 2009 prevede l’individuazione di cinque Regioni in equilibrio economico, dalle quali ne sono estratte tre come parametro di riferimento. Viene così definita una sorta di “media di buona amministrazione”, quantificando, per ogni singolo servizio, i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e i livelli essenziali di assistenza (LEA), e le risorse necessarie a garantire il servizio secondo efficienza. Se si realizzano scostamenti, essi gravano sulla fiscalità locale, e ciò rende evidente la responsabilità dell’ente esponenziale a ciascun livello territoriale. Lo Stato, a sua volta, potrà rimodulare per legge i livelli essenziali, togliendo risorse ai soggetti territoriali di autonomia, quando premano esigenze di finanza pubblica, ma in tal caso ne assumerà, in trasparenza, la

responsabilità politica. Ma la legge n. 42 del 2009 – legge di delegazione – è rimasta largamente inattuata, e anzi lo Stato ha introdotto una politica di tagli lineari che ne hanno rinnegato i principi.

4. Dalla storia dell'autonomia lezioni di metodo

È ora possibile riassumere i tratti dello scenario che è innanzi al legislatore della differenziazione.

La distribuzione delle competenze tra centro e periferia in generale, tra Stato e Regioni in specie, si è faticosamente compiuta e stabilizzata attraverso l'intensissima opera di costruzione giurisprudenziale dovuta alla Corte costituzionale. Se si volesse pensare a una razionalizzazione ulteriore, eccedente le possibilità di intervento della Corte, essa dovrebbe muovere all'attrazione verso lo Stato di materie contenute nell'elenco del terzo comma dell'art. 117 Cost., nelle quali il riconoscimento della potestà legislativa, sia pure concorrente, alle Regioni è palesemente incongrua.

La legge di riordino della finanza locale è finita su un binario morto, ma la via dell'attuazione dell'art. 119 Cost. rimane obbligata, e non seguirla è un grave, perdurante inadempimento costituzionale.

Sul piano del metodo e dei modi di legiferazione, la storia della disciplina delle autonomie locali impone di considerare: la sovversione dei piani temporali nella produzione legislativa è fonte di gravi disfunzioni, e mette sotto tensione l'intero ordinamento; ogni ridefinizione del quadro delle competenze e ogni nuova dislocazione delle risorse deve essere sottoposta ad analisi di impatto, per valutarne la sostenibilità, organizzativa e finanziaria, nelle singole Regioni e nel complessivo ordinamento statale; nel sistema delle relazioni centro-periferia devono mettersi in opera meccanismi perequativi, secondo l'impostazione della legge n. 42 del 2009, senza i quali nessun riordino funzionale è praticabile (e in considerazione del fatto che i divari territoriali sono una fattore di declino dell'economia nazionale nel rapporto con i competitori globali, è che il loro superamento è condizione per l'attribuzione delle risorse europee contemplate dal NGEU).

5. Insincerità istituzionale e metacronie

Su queste premesse, si può cogliere un vizio primigenio delle proposte di attuazione del regionalismo differenziato, in cui si manifesta anche una certa "insincerità" istituzionale: la richiesta di trasferimento differenziato di tutte o del maggior numero possibile di competenze, tra quelle comprese nelle materie indicate nell'art. 116, c. 3 Cost., è intesa a ottenere il "trascinamento" delle corrispondenti risorse tratte dalla fiscalità generale, sull'assioma, indimostrato, della maggiore efficienza dei servizi pubblici nelle tre (tre erano originariamente) Regioni proponenti, in modo da ottenere la «restituzione» delle risorse «sottratte» dai territori con minore capacità fiscale ai territori con capacità maggiore, risorse



corrispondenti al saldo positivo, in questi ultimi, tra la somma dei tributi pagati da cittadini e imprese e spesa pubblica erogata al medesimo livello territoriale, cioè al cosiddetto «residuo fiscale».

Questa la pretesa, che sembra permanere anche sullo sfondo dei discorsi odierni, sicché vale spendere qualche parola per ribadire l'infondatezza. Essa collide, per propria natura, con il principio di progressività, cui deve ispirarsi il sistema tributario per dettato dell'art. 53, c. 2, Cost., se lo si intende – e non può essere diversamente – come specificazione del più generale principio di eguaglianza sostanziale, realizzato attraverso la redistribuzione della ricchezza da chi ha maggiore a chi ha minore capacità contributiva.

Gli ostinati irredentisti del residuo fiscale sono portatori di un'istanza che si muove in senso esattamente inverso, aspirando alla cristallizzazione e, infine, all'aggravamento della diseguaglianza. Né va sottaciuta la fallacia della traslazione di senso della nozione di «residuo fiscale», che, nel contesto teorico in cui fu pensato, di ambiente statunitense negli anni Cinquanta del secolo scorso, era intesa a fondare politiche perequative, intervenendo sulle diseguaglianze misurabili su scala territoriale attraverso l'identificazione di un parametro di valutazione dell'adeguatezza dell'attività redistributiva commessa al decisore pubblico: i residui fiscali derivano semplicemente dalla presenza in un determinato territorio di cittadini dotati di maggior reddito e sono eticamente giustificati solo se il decisore politico assicura che i cittadini ricevano uguale trattamento, quanto all'erogazione dei servizi, in qualsiasi parte del territorio dello Stato intendano risiedere. Il residuo fiscale è un indicatore per misurare la redistribuzione tra aree territoriali provocata dalle politiche pubbliche, sia che esse non siano espressamente e direttamente ispirate a una finalità distributiva (e sono la maggior parte) sia che a tale finalità siano intese (e sono la parte di gran lunga più limitata), cioè consistano in interventi di spesa e di entrata rivolti precipuamente alla riduzione dei divari territoriali quanto alle potenzialità di sviluppo, in specie promuovendo la localizzazione di attività produttive nei territori svantaggiati: sul versante della spesa, investimenti pubblici e contributi a investimenti privati; sul versante delle entrate, agevolazioni tributarie e contributive a imprese e lavoratori. Ma, quel che più vale sottolineare, è che tutte tali questioni avrebbero dovuto e ancora dovrebbero essere affrontate nella sede propria della legge di attuazione dell'art. 119 Cost., nell'esercizio delle deleghe previste da quella legge n. 42 del 2009, che è ancora su quel binario morto di cui si diceva, dal quale andrebbe tratta per essere rimessa in marcia. E tale attuazione dovrebbe precedere, secondo la logica della buona legislazione, ogni legge di riordino funzionale, compresa quella di differenziazione, che dovrebbe trovare definito, già nella fase della sua elaborazione, l'assetto della finanza locale, e, in questa, in particolare i LEP e i meccanismi di perequazione.

Dunque, la proposta di legge sulla differenziazione soffre di metacronia, che, come rilevato, è sindrome conducente inesorabilmente all'inefficienza.

6. Condizioni premesse impatto

Peraltro, poiché non sembra realistico richiedere al legislatore, con qualche speranza di ascolto, di ricollocare le proprie decisioni nell'ordine del tempo, può essere utile considerare, nella logica della massima riduzione del danno, le condizioni alle quali una legge di differenziazione può considerarsi allineata alla Costituzione sia quanto ai contenuti sia quanto alle modalità di approvazione.

Quanto ai contenuti, una legge di ridislocazione delle competenze deve necessariamente essere fondata sull'analisi delle funzioni: come si diceva, quest'approccio è quanto di meglio prodotto dalla dottrina giuspubblicistica nella parabola del regionalismo in Italia, ed è il solo che ha fatto conseguire risultati di qualche pregio.

L'analisi delle funzioni è intesa a compierne la ricognizione generale, al centro e negli enti territoriali, identificando livello dell'interesse coinvolto e dimensione obiettiva, e procedendo su questa base alla dislocazione: lavoro complesso quanto ineludibile.

In proposito, da alcune sedi tecniche provengono utili elementi. La Commissione tecnica per i fabbisogni standard, istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, si è posta l'obiettivo di compierla al fine di determinare i fabbisogni in due ambiti materiali di particolare rilievo nella prefigurazione dei processi di dislocazione delle competenze – istruzione e assistenza – mettendo in opera un metodo conducente a «fasi ricognitive che si rendono necessarie al fine di arrivare a un quadro completo sia delle risorse regionali (di parte corrente) sia dei servizi offerti in ciascun territorio e per ciascuna materia», con riferimento ai dati di bilancio armonizzati nella Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP). Ma tale ricognizione restituisce necessariamente il quadro attuale delle competenze, mentre, in una prospettiva di riallocazione secondo sussidiarietà, l'analisi condotta con questo metodo dovrebbe essere estesa alle amministrazioni centrali e le risultanze integrate con l'analisi della normazione, statale e regionale, e con la ricostruzione dei processi di decisione a tali due livelli con gli strumenti della conoscenza giuridica. L'integrazione dei due approcci – economico e giuridico – potrebbe condurre a risultanze analitiche anche secondo un criterio di prevalenza, nei singoli casi, di ragioni di economia di scopo o di economia di scala. Innanzi a tali risultanze, al decisore politico spetterebbe valutare il margine di scostamento da un quadro di massima razionalità competenziale definita in astratto, per motivi a essa estrinseci (le connotazioni peculiari di una determinata comunità territoriale sotto il profilo economico, storico e civile; il carattere necessariamente nazionale, per ragioni identitarie, di alcune funzioni, quali per esempio l'istruzione).

Per converso, va precisato che non è analisi delle funzioni quella restituita nel documento presentato, nel marzo 2023, dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di *Ricognizione della normativa e delle funzioni statali nelle materie di cui all'art. 116, terzo comma, Cost.* Esso è semmai una ricognizione utile – una volta che

sia dichiarato e reso controllabile il metodo con il quale è stata condotta – per un’analisi delle funzioni da svolgersi. Il che parrebbe nella consapevolezza degli estensori, sicché il loro lavoro è definito «una prima ricognizione». Ma poi si afferma che questa, una volta integrata e corretta, sarà posta alla base «della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP)». Il che farebbe pensare si ritenga che l’analisi delle funzioni consista in elenchi come questo, da rimaneggiare, ma non da ridefinire nella natura. Il che ovviamente non è.

Ancora quanto al contenuto, la determinazione dei LEP, per essere condotta razionalmente, dovrebbe essere associata con l’attuazione rapida della legge n. 42 del 2009. È probabile che ciò sia fuori della portata del legislatore attuale (e del resto si è detto del vizio di diacronia che incombe su questa legislazione *in fieri*).

Il disegno di legge deliberato dal Governo il 16 marzo 2023 prevede che il trasferimento delle funzioni potrà essere «effettuato solo dopo la determinazione dei ... LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard» (art. 4, c. 1). La formula riproduce nella sostanza la previsione del comma 791 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025”: «L’attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all’art. 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili ... ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP)».

Ma resta del tutto aperta la questione del finanziamento dei LEP, per farli passare dalla virtualità della identificazione formale all’effettività della dotazione di risorse (una volta che l’identificazione formale sia correttamente avvenuta e resa controllabile nelle sedi della rappresentanza politica, del che si dubita anche per il fatto che lo strumento prescelto dal disegno di legge governativo del 16 marzo 2023 per la deliberazione è il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, una forma difficilmente componibile con la riserva di legge contenuta nell’art. 117, c. 2, lett. m, Cost.). V’è chi ritiene del tutto irrealistica una tale aspettativa. E il perdurare di questo nodo, e la clausola di invarianza dei saldi di finanza pubblica (art. 8, c. 3, d.d.l. 16 marzo 2023, cit.), essendo stabilito di alimentare il finanziamento delle funzioni trasferite attraverso la compartecipazione in percentuale alle entrate derivanti dall’IRPEF e da altri tributi erariali, si prospetta la penalizzazione delle Regioni a più bassa crescita del PIL, anche perché non si ravvisa traccia di meccanismi perequativi conformi all’art. 119 Cost.

In una vicenda di produzione normativa che sta assumendo tali caratteri di fluidità indistinta, manca ogni analisi di impatto. Sia quanto all’adeguatezza degli assetti ordinamentali dei possibili destinatari di funzioni differenziate sia quanto all’impatto sugli equilibri economico-finanziari dell’intero sistema.

Ora, gli studi degli economisti mettono in luce, con dovizia di dati, come «un accoglimento incondizionato e un'applicazione errata del regionalismo differenziato metterebbe a rischio non soltanto l'equità territoriale ma la stessa sostenibilità del debito pubblico e l'unità del Paese» (*Regionalismo differenziato. Razionalizzazione o dissoluzione. Una ricerca delle Università della Campania*, Napoli 2023, 148).

Si consideri altresì che dalla recente *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE (COM2022)* sembra emergere la prospettiva di vincoli di bilancio tali da rendere sostanzialmente impossibile finanziare i LEP, per l'imposizione di misure di contenimento della spesa pubblica e di un massimale di spesa annuo stabilito a livello europeo. Sicché la definizione dei LEP avrebbe il significato di puro adempimento formale, rimuovendo un ostacolo al trasferimento differenziato delle funzioni, che dunque potrebbe avvenire solo al prezzo di compromettere gli equilibri finanziari del Paese.

7. La forma legislativa della differenziazione

Appare quanto mai necessario, perciò, che il processo di differenziazione sia guidato saldamente dal Parlamento, che è sede di temperamento degli interessi, in modo da sciogliere i troppi nodi lasciati irrisolti o resi ancor più intricati dalle vicende qui descritte.

Ma, allo stato, il procedimento di approvazione della legge di differenziazione, per come è stato prospettato dal disegno di legge governativo, è assai lontano da quest'esigenza.

Anche in questo gioca una tara originaria: nel 2018, all'epoca degli «accordi preliminari» tra il governo in carica negli ultimi giorni della legislatura e le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, l'idea invalsa tra i protagonisti era quella di condurre “trattative” destinate a sfociare in intese vere e proprie, ritenute assimilabili a quelle che regolano i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica secondo l'art. 8 Cost.: una sequenza procedimentale che corrispondeva alle aspirazioni, proprie di talune delle Regioni stipulanti, che si percepivano quasi come soggetti del diritto internazionale al cospetto dello Stato italiano. Gli accordi preliminari recavano tutti in premessa: «L'approvazione da parte della Camera dell'Intesa, che sarà sottoscritta ai sensi dell'art. 116, terzo comma della Costituzione, avverrà in conformità al procedimento, ormai consolidato in via di prassi, per l'approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose, di cui all'art. 8, terzo comma, della Costituzione». Una traslazione nei rapporti Stato-Regioni della figura delle intese come negozi giuridici «di diritto esterno», assimilabili in tutto ai concordati, conclusi tra soggetti appartenenti ciascuno a un ordinamento originario e indipendente.

Fu agevole dimostrare (ma non fu altrettanto agevole vincere una certa ostinazione degli aspiranti legislatori a difendere l'assunto, per quanto fallace) che la traslazione non è possibile, per la ineludibile diversità dei contesti in cui si collocano rispettivamente il terzo comma dell'art. 8 e il terzo comma dell'art. 116 della Costituzione.

Ora quel modulo decisorio è abbandonato, o più esattamente non viene più chiamato a suo fondamento il terzo comma dell'art. 8. Tuttavia, restando ferma l'indisponibilità a introdurre una norma di rango costituzionale per meglio definire il procedimento "rinforzato" che il terzo comma dell'art. 116 si limita a prefigurare per grandi linee, è sempre riproposta una sequenza procedimentale dominata da Governo e singole Regioni, protagonisti della negoziazione, a discapito del Parlamento, che recede in posizione marginale, con qualche tentativo di moderazione inteso a evitare che esso venga ridotto a sede di mera ratifica. La via, percorsa dalle proposte di "legge-quadro" che si sono succedute nel tempo, e ora riproposta con il d.d.l. del Governo del 16 marzo 2023, è quella di sottoporre schemi di intesa a Commissioni parlamentari, prima della formalizzazione di essi in disegno di legge governativo. Si può discutere dell'idoneità di simili meccanismi ad impedire la riduzione del Parlamento a sede sostanzialmente ratificatoria delle intese concluse tra singole Regioni e Governo. E forse si dovrebbe concludere nel senso di escluderla. Ma ciò che più conta, questi testi – sia che vengano rubricati come bozze di legge-quadro sia che vengano denominate, come occorre al d.d.l. del 16 marzo, «Disposizioni per l'autonomia differenziata delle Regioni a Statuto ordinario» – non escono dallo stato di debolezza sistemica derivante dal rango ordinario della legge che prefigurano, cioè di legge che, non ricevendo particolare *status* da alcuna disposizione costituzionale nel rapporto con fonti successive del medesimo livello gerarchico, può essere innovata, in tutto o in parte, espressamente o implicitamente, da una legge successiva, in particolare dalla legge di approvazione delle intese, della quale non può costituire parametro, né quanto ai contenuti né quanto al procedimento formativo.

E allora diventa centrale la questione dell'irrigidimento in parametro di regole prodotte per definire tale procedimento.

La soluzione potrebbe essere nell'applicazione dello schema della delegazione legislativa, definito dall'art. 76 Cost.: in questo, la legge delegante ripete la propria rigidità dalla norma costituzionale, poiché vale a integrarla come parametro di legittimità del decreto legislativo delegato, atto del Governo. Ciò vale sia per il contenuto materiale di quest'ultimo, sia per il suo procedimento di formazione.

Va detto che, sulla base di una visione molto astrattamente modellistica, non sostenuta da adeguata considerazione dell'esperienza applicativa, la delega è stata da taluno esclusa dal novero delle possibili soluzioni attuative dell'art. 116, c. 3, Cost., in quanto ontologicamente intesa a far recedere il Parlamento nel processo di integrazione politica culminante nella decisione legislativa

Ma non si può convenire sull'assunto, del quale proprio la vicenda dell'autonomia regionale costituisce smentita (una compiuta confutazione della tesi, con specifico riferimento alla disciplina delle autonomie, è in *Regionalismo differenziato. Razionalizzazione o dissoluzione*, cit., XI ss.). Guardando ancora al trascorso: i trasferimenti di funzioni dallo Stato alle Regioni di maggiore dimensione e "successo" (si è detto della legge n. 382 del 1975 e del decreto delegato n. 616 del 1977) sono stati compiuti attraverso la delega legislativa (come pure tutte le riforme di maggior significato nella storia repubblicana), poiché questo modo di produzione attribuisce al Parlamento il maggior ruolo nella determinazione dei contenuti della legge delegata, pure ascritti formalmente al Governo. Lo strumento per garantire la preminenza parlamentare – già ampiamente sperimentato, con efficacia variabile, in ragione del grado di capacità conformativa prodotta verso il delegato – è quello del doppio parere delle Commissioni parlamentari (permanenti, competenti per materia, o specificamente costituite), su un primo schema di atto delegato e poi su un secondo, deliberato dal Governo sulla base delle prime indicazioni. La maggiore o minore intensità del vincolo che ne deriva a carico del legislatore delegato dipende ovviamente dallo stato delle relazioni Parlamento-Governo; ma l'esperienza rivela un'intensità crescente per la legislazione «ad alta valenza riformatrice», cioè per la legislazione che realizza un mutamento di orizzonte valoriale e ordinamentale, in ragione del passaggio dall'uno all'altro dei termini di una coppia concettuale radicalmente oppositiva (com'è avvenuto, per tenere il discorso solo nell'ambito delle relazioni centro-periferia, per la riforma del sistema regionale e locale innescato con la richiamata legge n. 382 del 1975, nel passaggio tra i termini accentramento-autonomia territoriale, e per la legge n. 42 del 2009, sul «federalismo fiscale», nel passaggio tra i termini finanza derivata-autonomia finanziaria locale, affidato a un processo di devoluzione, per bloccare il quale, in ragione della crisi finanziaria, è stato necessario il rafforzamento del controllo statale sulla spesa culminato nella revisione degli artt. 81, 97, 117, 119 Cost.). Ora, nella specie dell'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost., la «legge dello Stato» di approvazione delle intese potrebbe ben essere, in linea di principio, un decreto legislativo delegato, se si guarda al rango di quest'ultima fonte, pariordinata alla legge parlamentare. È non sarebbe difficile organizzare la sequenza articolata tra Regione, Governo e Parlamento in modo da attribuire a quest'ultimo il maggior peso. Non potrebbe allora essere il Parlamento, restituito al suo ruolo, a «schiarire questa bruma insensata in cui si agitano ombre?».