



ANTONIO FERRARA*

I criteri e le materie dell'asimmetria**

SOMMARIO: 1. Le attuali richieste di attivazione del regionalismo asimmetrico sono coerenti con i principi del federalismo fiscale. — 2. La differenziazione vista nell'ambito di un progetto di rilancio delle autonomie regionali e dello Stato regionalizzato. — 3. I limiti delle potestà legislative delle Regioni nel regionalismo differenziato. — 4. Una conclusione paradossale. — Riferimenti bibliografici.

1. Le attuali richieste di attivazione del regionalismo asimmetrico sono coerenti con i principi del federalismo fiscale?

Alla luce delle trattative in corso per dare avvio al regionalismo asimmetrico, in alcune Regioni ordinarie che per prime ne hanno fatto richiesta, il tema che oggi affrontiamo ci consente di svolgere una riflessione disponendo di elementi di maggior concretezza rispetto alle precedenti letture dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione ma, allo stesso tempo, ci mette di fronte ad un tema assai scottante ed estremamente divisivo.

E' noto, infatti, che il Veneto, che è la Regione che ha rivendicato con più forza il potenziamento della propria autonomia, nel suo atto di iniziativa ha chiesto di poter finanziare le nuove competenze richieste mediante il trattenimento dei 9/10 del gettito delle principali imposte erariali riscosso nel proprio territorio (v. deliberazione del Cons. reg. 15 novembre 2017, n. 155). In questi termini la pretesa di parte regionale si presenta chiaramente in contrasto con l'unico limite espressamente posto dalla citata disposizione costituzionale: "il rispetto dei principi di cui all'articolo 119". Tra essi, infatti, v'è in primo luogo quello secondo il quale le risorse autonome regionali devono "finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite". Ne consegue che vi è una necessaria correlazione e proporzionalità tra il costo di quest'ultime e la misura delle risorse necessarie per finanziarle (regionalizzandole); questa misura, dunque, non può essere considerata una variabile indipendente, manovrabile a piacere al fine di azzerare il c.d. residuo fiscale (parametro impropriamente evocato dalla Regione Veneto ma che nulla ha a che fare con il finanziamento del regionalismo asimmetrico). E' stata la stessa Corte cost., del resto, in specifica valutazione della legge veneta (n. 15/2014) che disciplinava, per quanto di sua competenza, la procedura d'adozione dell'iniziativa regionale di

* Primo ricercatore ISSiRFA-CNR

** Articolo sottoposto a referaggio. Contributo destinato alla pubblicazione in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G.M. NAPOLITANO (a cura di), *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*.

cui all'art. 116.3 Cost. a chiarire in via preliminare che il finanziamento del regionalismo asimmetrico non può alterare gli "elementi strutturali del sistema nazionale di programmazione finanziaria, indispensabili a garantire la coesione e la solidarietà all'interno della Repubblica, nonché l'unità giuridica ed economica di quest'ultima", così come avverrebbe senz'altro in presenza di un assetto finanziario in cui una "cospicua percentuale" dei tributi riscossi sul territorio regionale (nel caso di specie era individuata nel *solo* 80%) fosse trattenuta dalla Regione ad esclusivo vantaggio dei suoi abitanti (C. cost. 25 giugno 2015, n. 118, punto 8.4 in *diritto*).

Non mi soffermo più lungamente sul punto perché la questione del finanziamento dell'autonomia negoziata sarà ampiamente trattato nella sessione pomeridiana. E' chiaro però che l'aver posto in termini così radicali la questione della territorializzazione delle risorse nella propaganda che ha preceduto i referendum consultivi (in Veneto e in Lombardia) e persino nella motivazione degli stessi atti di iniziativa approvati come base di trattativa con il Governo nazionale (in Veneto), se da una parte ha consentito di far tesoro di quel *surplus* di legittimazione popolare da poter spendere nelle trattative romane, dall'altra parte ha indotto una comprensibile e diffusa crisi di rigetto di siffatte iniziative regionali da parte degli altri soggetti interessati (Regioni e ministeri) e di molti osservatori qualificati (giornali, università, centri di ricerca). E' stato evocato, infatti, lo spettro della *secessione dei ricchi* (Viesti, 2019), della *secessione di fatto* (Sales, 2019, 204), della *secessione sostanziale* (più esattamente: la "frammentazione del popolo sovrano in modo sostanziale, pur senza assumere la forma della secessione territoriale", Ronchetti, 2018, 19), della *secessione silenziosa* (Jori, 2019, 232), della *secessione passiva* (Provenzano, 2019, 221), del *cavallo di Troia per mettere in crisi l'unità nazionale* (rischio segnalato da Olivetti, 2019, 7) o, quantomeno, della *fregatura epocale per il Mezzogiorno* (Dogliani, 2018). In alcuni casi la crisi di rigetto si è estesa nei confronti della stessa previsione — introdotta con la legge di revisione costituzionale n. 3/2001 — che rende possibile il regionalismo differenziato se non, persino, nei confronti del regionalismo *tout court* (Provenzano, 2019, 222). Non può essere oggetto di particolare stupore, pertanto, che — in questo clima di contrapposizione frontale — una giovane costituzionalista abbia ritenuto opportuno dedicare, di recente, un intero saggio alla dimostrazione della tesi secondo la quale il regionalismo differenziato non rappresenti di per sé "un vulnus alla Costituzione" o uno "strumento di disgregazione dello Stato" (Mone, 2019, 275 e 282), laddove studiosi più consolidati hanno potuto più sbrigativamente escludere, con una semplice battuta, che con il meccanismo previsto dall'art.116, terzo comma, si possa fare tutto quello che vorrebbero o dichiarano di voler fare il Presidente Zaia e altri esponenti leghisti del Nord (Bin, 2019-b).

Più pragmaticamente, allora, se mettiamo da parte le iniziative presentate originariamente dalle Regioni e guardiamo alle pre-intese siglate dal Governo Gentiloni, sul finire della precedente legislatura (28 febbraio 2018), e dal Governo Conte (25 febbraio 2019), ci rendiamo subito conto che la questione della territorializzazione del gettito fiscale è stata accantonata, almeno nella sua versione più radicale. Certo, ad oggi, non possiamo essere sicuri che alla fine del percorso che potrebbe portare all'approvazione delle leggi di autonomia negoziata vi sarà il

pieno rispetto del principio di “neutralità perequativa” (SVIMEZ, 2018, 2) o, per dirla in altri termini, di “differenziazione solidaristica” (Grosso-Poggi, 2018, 4), così com’è stato enunciato dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 118/2015 al fine di escludere che con questo sistema i cittadini residenti in alcune Regioni possano sottrarsi dai “doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale” a livello nazionale (art. 2 Cost.). I metodi di quantificazione e di fiscalizzazione delle risorse necessarie al finanziamento del regionalismo asimmetrico sembrano orientati, infatti, — in entrambi i casi — a ridurre l’obiettivo originario di trattenere sul territorio risorse più che proporzionali all’adempimento delle funzioni statali rivendicate (una quota del c.d. residuo fiscale), ma non ad accantonarlo del tutto. Quel che è certo, tuttavia, è che alla fine del percorso avviato — anche grazie al ruolo che dovrà poi svolgere il Parlamento per l’approvazione delle leggi di autonomia negoziata — sarà o quantomeno sarebbe senz’altro possibile trovare un giusto equilibrio tra i vari interessi: quelli dei territori che legittimamente rivendicano maggiore autonomia e quelli nazionali. Il fatto che le iniziative regionali di differenziazione siano state macchiate dal *peccato originale* dell’egoismo territoriale e dell’invidia comparativa nei confronti del sistema di finanziamento delle contermini Regioni ad autonomia speciale (quella che potremmo rappresentare come la *mela proibita*), non ci deve indurre a ritenere, pertanto, che tali richieste non possano essere ricondotte a coerenza con i principi del c.d. federalismo fiscale (ex art. 119 Cost.). La promessa di restituzione del residuo fiscale non potrà essere mantenuta e alcuni già parlano di “tradimento” (Brazzale - Favaro - Lottieri - Lovat), ma quella di maggiore autonomia senz’altro sì. E questo potrà essere un’opportunità per dare un impulso al nostro regionalismo (Mangiameli, 2019), rendendolo più efficiente e responsabile, ma soprattutto alla riforma dello Stato che il sistema regionale avrebbe resa necessaria, ma che si è fatta solo parzialmente.

2. La differenziazione vista nell’ambito di un progetto di rilancio delle autonomie regionali e dello Stato regionalizzato

Un’altra interpretazione chiaramente diffidente nei confronti del regionalismo differenziato è stata espressa in un saggio pubblicato in una giovane ma prestigiosa rivista di diritto regionale (Romeo, 2019). Secondo questa lettura — che sembra ispirarsi alla nota locuzione oraziana: *est modus in rebus* — le richieste di differenziazione non potrebbero per principio investire *tout court* tutte le materie devolvibili, ma andrebbero specificamente circoscritte solo ad alcune. La differenziazione, infatti, servirebbe a tener conto della specificità delle singole Regioni ed ogni soluzione si presenterebbe come “abito su misura”. Ragion per cui — come altri sostengono seguendo una stessa linea di pensiero — la richiesta di tutte le competenze attivabili sarebbe “una rivendicazione aprioristica” (Palermo, 2019).

Ora, però, se è astrattamente ipotizzabile — partendo dalla lettera della disposizione costituzionale — che la richiesta di differenziazione possa limitarsi solo ad alcune materie, non può affatto stupire che Veneto e Lombardia, in coerenza con un progetto di rilancio del regionalismo italiano, abbiano presentato richiesta di differenziazione per tutte le materie

devolvibili. La dottrina ha subito evidenziato, infatti, che la clausola costituzionale di asimmetria si presenta come “strumento di rivitalizzazione di un regionalismo attenuato” (Colasante) e, dunque, un’opportunità per il “rilancio” dello Stato regionale (Cortese, Nicotra, Tubertini, 2018.b) e per un “progetto di più compiuta concretizzazione dell’autonomia ordinaria” (Mangiameli, 2017), la quale potrà dirsi realizzata realmente “quando tutte le Regioni, e non solo alcune, abbiano ottenuto la maggiore autonomia che la clausola di asimmetria consente”. Contrariamente a quanto alcuni credono, a ben vedere, non è dal successo ma dalla crisi del principio autonomistico che trae origine la richiesta di regionalismo asimmetrico (Tubertini, 2018.a). L’insoddisfazione latente che ha dato avvio al processo di attuazione dell’art. 116.3 riguarda il modo centralistico con cui è stato attuato il nuovo Titolo V Cost. del 2001 (Bin, 2008). Tutte le materie oggetto di possibile differenziazione sono, infatti, già parzialmente regionalizzate (con la sola eccezione dell’organizzazione della giustizia di pace). L’obiettivo perseguito, pertanto, non è di ampliare ulteriormente l’elenco delle materie da regionalizzare ma ripensare al ruolo dello Stato in questi ambiti materiali, riqualificando il ruolo della sua legislazione e ridimensionando quello della sua amministrazione, aumentando l’intensità dell’azione di governo regionale e non allargandone ulteriormente il fronte (ANCI-UIPI, Neri, Violini, 2008). Si tratta dunque di muoversi nella direzione del c.d. *regionalismo d’esecuzione* sul modello dell’ordinamento federale tedesco secondo il quale “*i Länder eseguono le leggi federali a titolo di competenza propria*” (Bifulco - Cecchetti). Se è questa la vera posta in gioco tutto quello che può mettere le Regioni del Nord contro quelle del Sud, o viceversa, non è utile, in quanto è facile immaginare che le burocrazie statali faranno una forte resistenza a questo genere di innovazione anche sfruttando a proprio vantaggio questa contrapposizione. Occorre ripartire allora dalla posizione assunta dalla Conferenza delle Regioni nell’ottobre del 2018: assumendo, in primo luogo, il regionalismo differenziato come una nuova tappa del processo di decentramento e chiedendo conseguentemente, con la massima forza che deriva dall’unità degli intenti, la rimodulazione della distribuzione delle competenze dell’amministrazione statale decentrata a favore di quella territoriale.

In questa prospettiva, il regionalismo differenziato si propone quindi come un *modello sperimentale* (Bin, 2017, Tubertini, 2018.b) portato avanti da alcune Regioni, ma destinato via via a generalizzarsi per un naturale e già evidente “fattore emulativo” (Toniatti) a beneficio dell’ordinamento della Repubblica nel suo complesso, che — com’è ben stato osservato — non potrebbe tollerare a lungo “un sistema amministrativo a macchia di leopardo” in cui ogni Regione ha funzioni diverse, scomponendo l’unità amministrativa statale (Caravita, 2017).

Pertanto, così come, ad esempio, sono occorsi diciotto anni tra la riforma costituzionale che ha introdotto l’elezione diretta dei presidenti delle Regioni e l’adeguamento di tutti gli statuti regionali alla nuova forma di governo che ne è derivata, qualcosa del genere accadrà a seguito delle prime leggi di concessione dell’autonomia differenziata alle Regioni guida del nuovo corso.

3. I limiti delle potestà legislative delle Regioni nel regionalismo differenziato

Un'altra delle obiezioni fatte al processo in corso è che intere materie di legislazione verrebbero completamente sottratte ai principi statali di legislazione (materie già concorrenti) o ad altre norme di carattere generale e unitario a livello nazionale (materie già esclusive dello Stato). Se ciò, fosse vero, si determinerebbe — com'è ben stato osservato (Piperno) — un problema di rappresentanza nel Parlamento della Repubblica, laddove i parlamentari eletti nei territori ad autonomia differenziata potrebbero legiferare su materie che non troverebbero applicazione nelle Regioni di provenienza nemmeno *per principia*. In un simile contesto — come si può ben comprendere — l'introduzione di una camera delle Regioni aggraverebbe persino il problema e non lo risolverebbe affatto.

Per quel che vale, devo dire che personalmente non condivido l'ipotesi interpretativa — pur diffusamente e spesso autorevolmente sostenuta — in base alla quale le competenze concorrenti (e forse persino quelle interamente statali) potrebbero diventare, con il processo di differenziazione, competenze esclusive delle Regioni (Cecchetti, Ruggeri, Mangiameli, 2017). Preferisco senz'altro l'opinione di quanti ritengono, invece, che il potenziamento dell'autonomia debba restare all'interno del medesimo tipo di potestà legislativa di partenza (Di Cosimo), giacché l'art. 116.3 Cost. non consente, a mio avviso, di modificare tacitamente le tipologie costituzionali della legislazione regionale ma solo di intervenire a limitare — per casistiche specificamente determinate — l'intrusività (spesso eccessiva in base alle categorie costituzionali astratte) della normazione statale, persino secondaria. Qualora, tuttavia, dovesse prevalere la tesi secondo la quale le competenze concorrenti attribuite dalle leggi di specializzazione asimmetrica potranno diventare competenze regionali esclusive, occorrerebbe quantomeno condividere che il regime previsto per la potestà legislativa primaria delle Regioni ad autonomia speciale costituisca, con i limiti ivi posti, la misura massima non valicabile: il *benchmark* (Giroto).

Al di là delle posizioni dottrinali, tuttavia, quel che più conta, in questa circostanza, è che guardando concretamente alle prime richieste di differenziazione regionale che hanno portato a delle pre-intese con il governo — per quanto le materie incluse in tali richieste sono tutte o comunque un ampio stralcio di quelle costituzionalmente devolvibili — in nessun caso mi pare che si intenda trasformare le competenze legislative regionali in competenze esclusive nelle rispettive materie. Le ipotesi intorno cui si sta lavorando si concentrano dunque su alcune più specifiche funzioni amministrative che si portano dietro, parallelamente, competenze normative altrettanto specifiche. Non abbiamo dunque il venir meno dei limiti dei principi di legislazione statale in interi campi materiali ma la riduzione di "limiti sovrabbondanti" (Olivetti) alle potestà legislative regionali in settori specifici e ben delimitati. Si tratta, dunque, di un processo di trasformazione delle nostre istituzioni che consenta alle nostre Regioni il perseguimento non di compiti limitati o di segmenti di materie sotto la tutela statale ma lo svolgimento, responsabile e territorialmente perequato, di autonome politiche pubbliche di settore (Mangiameli, Palermo), da potersi svolgere (in ipotesi), per assicurare condizioni di adeguatezza funzionale, anche in ambito macro-regionale (Violini, Neri).

4. Una conclusione paradossale

Per quanto possa sembrare paradossale si può sostenere che l'abortita riforma costituzionale di Renzi e l'avvio del regionalismo differenziato, pur muovendosi in direzioni antitetiche (quantomeno dal punto di vista comunicativo) e con modalità diverse, hanno in comune l'idea di rafforzare le *Regioni come enti di governo*, dotate di potestà legislative strettamente strumentali all'attività di *pianificazione* (su base territoriale), di *programmazione* (dei servizi) e *organizzazione* delle politiche regionali.

Come ho avuto modo di sostenere a commento della Riforma Renzi — in un precedente convegno organizzato da questo Istituto in prossimità del referendum confermativo che ebbe esito negativo (Ferrara, 2016) — una chiave interpretativa possibile, e secondo me virtuosa per dare attuazione al testo approvato dal Parlamento nel 2016, sarebbe stata quella di orientarla nella direzione del federalismo d'esecuzione e dunque verso il superamento del parallelismo tra amministrazioni statali e amministrazioni degli enti territoriali nelle materie in cui l'attuazione delle politiche pubbliche sono regionalizzate. Centrale, a tal fine, sarebbe stata allora, e sarebbe adesso, la riforma dell'amministrazione periferica dello Stato (APS).

Sia che questo elemento comune fosse vero sia che fosse indotto da un mio eccesso di ottimismo verso quella riforma che non ha mai visto la luce, sarebbe bene — in ogni caso — riprendere da quel disegno, per riproporlo adesso, il progetto della creazione di un Senato delle Regioni, che in questo nuovo contesto risulterebbe senz'altro rinforzato (Napolitano). Ciò in quanto, l'affidamento alle autonomie territoriali di significativi poteri di attuazione delle politiche nazionali regionalizzate o regionalizzabili determinerà che non sarà possibile per il governo veder implementati i principi della legislazione di settore senza il consenso e la collaborazione delle istituzioni territoriali che dovranno darvi concreta esecuzione.

Riferimenti bibliografici

- ANCI-UIPI, *Il punto di vista delle autonomie locali sul regionalismo differenziato. Le prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della costituzione*, 5 luglio 2018
- BIFULCO R.— CECCHETTI M., *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*, in *Le Regioni*, 2017, n. 4, 757
- BIN R., *La "secessione dei ricchi" è una fake news*, in *lacostituzione.info*, 16 febbraio 2019
- BIN R., *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *forum di Quaderni Costituzionali*, 20 aprile 2017
- BIN R., *"Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Ist. federalismo*, 2008, n. 1, 9
- BRAZZALE R., FAVARO A., LOTTIERI C., LOVAT D., *L'autonomia tradita*, *il Giornale*, supplemento, 2019



- CARAVITA B., *L'autonomia del Nord nel perimetro della Costituzione italiana*, in *Federalismi*, 2017, n. 20
- CECCHETTI M., *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2003, 135 ss.
- COLASANTE P., *I meccanismi derogatori "di generale applicazione" del riparto delle competenze legislative fra stato e regioni nella riforma costituzionale in itinere: la clausola di asimmetria come limite all'esercizio della clausola di flessibilità/supremazia*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3, 2015
- CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Le regioni e le nuove sfide del regionalismo*, 18 ottobre 2018
- CORTESE F., *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 2017, n. 4, 689
- DI COSIMO G., *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, in *Ist. federalismo*, 2008, n. 1, 63
- DOGLIANI M., *Quer pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*, in *Piemonte delle autonomie*, n. 3, 2018
- FERRARA A., *I poteri delle regioni nella riforma costituzionale*, in *www.issirfa.cnr.it, studi e interventi*, 2016
- GIROTTO D., *L'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie: possibilità e limiti*, in *Federalismi*, 2018, n. sp. 7, 336
- GROSSO E.-POGGI A., *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in *Piemonte delle autonomie*, n. 2, 2018
- MANGIAMELI S., *I problemi della differenziazione e della omogeneità nello Stato regionale*, in *issirfa-cnr*, febbraio 2019
- MANGIAMELI S., *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2017, n. 4, 661
- MANGIAMELI S., *Il governo delle politiche pubbliche: un banco di prova per il regionalismo*, in *issirfa-cnr*, novembre 2013
- MONTE D., *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a costituzione*, rivista *AIC*, n. 1, 2019
- NAPOLITANO A., *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *Federalismi*, 2018, n. 21
- NERI S., *Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali accordi interistituzionali?*, in *forum di Quaderni Costituzionali*, 25 gennaio 2019
- NICOTRA I.A., *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismo dei territori?*, in *Diritti regionali*, 2019, n. 1
- OLIVETTI M., *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi*, 2019, n. 6
- PALERMO F., *Chi ha paura dell'asimmetria?*, in *Il Mulino*, 26 febbraio 2019
- PIPERNO S., *Prendere sul serio il regionalismo asimmetrico?*, in *Centro studi sul federalismo*, commenti, n. 123, 23 gennaio 2018
- PROVENZANO G., *Le secessioni passive. Così il regionalismo può disgregare l'Italia*, in *Limes*, n. 2, 2019



- RONCHETTI L., *Unità e indivisibilità della Repubblica: la sovranità popolare e l'interdipendenza nel nome della Costituzione*, in *Costituzionalismo*, 2018, n. 1
- ROMEO M., *Regionalismo differenziato: in Calabria è stata approvata una risoluzione per promuovere un regionalismo "solidale"*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2019
- SALES I., *Nel mezzogiorno scocca l'ora della post nazione*, in *Limes*, n. 2, 2019
- SVIMEZ, *Asimmetria Nord-Sud nel governo del Contratto. Un pericolo per l'Italia*
- TONIATTI R., *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Regioni*, 2017, n. 4, 635
- TUBERTINI C., *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Federalismi*, 2018, n. 18
- TUBERTINI C., *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?*, in *Federalismi*, 2018, n. spec. 7, 319
- VIESTI G., *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Bari-Roma, 2019
- VIOLINI L., *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Riv. AIC*, 2018, n. 4, 319
- VIOLINI L., *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, in *Ist. federalismo*, 2008, n. 1, 87