

Il principio di “differenziazione” regionale nel Titolo V e la “clausola di differenziazione” del 116, comma 3: modelli, prospettive, implicazioni¹

di Annamaria Poggi

1. Esiste nel Titolo V un “principio di differenziazione” oltre la “clausola di differenziazione” del 116 comma 3?

L'ultimo comma dell'art. 116 è stato salutato, almeno da chi vi ha intravisto una positiva novità della riforma, quale norma che finalmente introduce nel nostro ordinamento una clausola volta a rendere più flessibile e condiviso il sistema di riparto delle competenze legislative (e amministrative) gettando così un “ponte” verso un sistema non più retto dal rigido criterio dell'uniformità delle Regioni (A.RUGGERI, G.FALCON). In questa prospettiva ci si è dunque interrogati sulle modalità di attuazione della norma allo scopo di non paralizzarne subito il potenziale di positività ad essa riconosciuto.

Chi non lo ha salutato positivamente ha comunque evidenziato, in negativo, il (pericoloso) potenziale di differenziazioni di cui la norma è foriera, oltretutto le possibili lesioni che deriverebbero all'art. 138 Cost. dalla possibilità di derogare il sistema delle competenze di cui all'art. 117. (L.ELIA). In tale diversa prospettiva pertanto la realizzazione del regionalismo differenziato non dovrebbe costituire un compito prioritario di attuazione della riforma costituzionale (A.ANZON).

Per qualche tempo si è pensato che ciò è quanto sarebbe avvenuto (l'inattuazione della norma) tanto più che la c.d. riforma della riforma approvata in Parlamento e non confermata dal referendum costituzionale del 25 giugno 2006 l'aveva espunta dal Titolo V.

Le iniziative di recente proposte da alcune Regioni (Piemonte, Veneto e Lombardia, nonché quella meno recente della Toscana del 2003), nonché il disegno di legge governativo di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, presentato al Consiglio dei ministri il 30 ottobre u.s., ripropongono ora in termini, non solo più teorici ma altresì pratici la questione della “differenziazione” regionale,

¹ Testo della Relazione presentata al Convegno *Il regionalismo differenziato. L'esperienza italiana e quella spagnola a confronto* organizzato dal Centro Studi sul Federalismo, Moncalieri 23-24 novembre 2007

del suo (pericoloso o meno) potenziale, delle sue implicazioni e della sua collocazione nel contesto dell'ordinamento costituzionale.

Ed è precisamente su tale ultima questione (la collocazione della differenziazione nel contesto dell'ordinamento costituzionale) che intendo soffermarmi proponendo la seguente domanda: se non fosse stato scritto l'ultimo comma dell'art. 116 potremmo ugualmente ritenere che esiste nel Titolo V un principio (e relativi istituti) di differenziazione regionale? Vi sono, cioè, «altre» prospettive di differenziazione che non siano quelle riconducibili all'art. 116?

In altri termini: l'ultimo comma dell'art. 116 costituisce davvero una norma «asimmetrica» all'interno del Titolo V?

La domanda non è scontata. Vi sono, infatti, almeno due posizioni che la renderebbero inutile.

La prima posizione è quella di chi ritiene che la clausola di differenziazione così come sancita nell'art. 116 sia in qualche misura inutile o meglio che sia uno stratagemma per non affrontare la questione di una “vera” federalizzazione del nostro ordinamento che imporrebbe quale primo passo l'abolizione del regime di specialità. In uno stato federale, infatti, tutti gli enti territoriali, sono speciali, e dunque vige un principio di eguaglianza della specialità (T.FROSINI). In tale impostazione non ha senso interrogarsi sulle implicazioni e potenzialità della differenziazione (sia quella contenuta nel 116 che altre evidentemente), poiché l'unica vera differenziazione possibile consisterebbe o nell'estendere a tutte le Regioni un regime di specialità, o, al contrario, nel sottrarlo alle uniche che attualmente ne sono munite.

La seconda posizione è quella di chi ritiene che la clausola di differenziazione del 116 non è inutile, bensì pericolosa perché produttiva di una situazione di irreversibilità non più controllabile unilateralmente dallo *Stato* ed estesa a tutte le componenti territoriali (F.PALERMO). Anche da questa prospettiva la domanda è inutile perché la risposta è già data: l'art. 116 ultimo comma è una norma di “rottura” dell'assetto, incoercibile ad una collocazione di “prospettive” di differenziazione.

Pare di poter sostenere che né l'una, né l'altra delle due posizioni appena esposte siano convincenti, sebbene per motivi diversi.

La prima posizione pone un'affermazione apparentemente lineare ma insidiosa, poiché in uno stato federale è vero che tutte le entità territoriali sono speciali, ma non per ciò “uguali” nella loro specialità. La loro autonomia, al contrario, produce la differenziazione (P. PERNTHALER). Ed anzi il modello della eguaglianza degli Stati-federati, cara al federalismo liberale, è da tempo in crisi, sostituito dal diverso modello del federalismo cooperativo che si regge proprio sui meccanismi della flessibilità delle competenze e, dunque, sulla differenziazione (DE VERGOTTINI).

La seconda posizione accentua eccessivamente la carica “eversiva” della norma, dando per scontate forse troppe cose: che la sua attuazione comporti necessariamente il transito definitivo di una materia dallo Stato alla Regione interessata e dunque che da concorrente di passi ad esclusiva o che l’esclusiva indicata diventi regionale (alcune delle proposte di attivazione richiedono in alcune materie solo maggiori funzioni amministrative: v. PIEMONTE in materia di infrastrutture, università e ricerca scientifica; LOMBARDIA in materia di infrastrutture, di sanità; VENETO in materia di potere estero nelle materie di competenza regionali); che non si possa convenire una reversibilità bilaterale dell’intesa (cosa che invece è prevista dal d.d.l. di attuazione del 116); che, infine, l’intesa non possa avere un termine finale e dunque considerarsi limitata alla realizzazione di uno o più obiettivi (in questa direzione va il d.d.l. di attuazione del 116).

Vi è poi una argomentazione di tipo più strettamente formale che assume, però, alla luce di quanto si dirà più avanti, un suo preciso significato e cioè il terzo comma dell’art. 116 si apre con l’espressione “*Ulteriori*” (forme e condizioni particolari di autonomia), con ciò a significare che esse si aggiungono ad “*Altre*” già presenti, si dovrebbe supporre, nel Titolo V.

Di qui, allora, la ri-proposizione della domanda iniziale: al di là della «*clausola di differenziazione*» esiste un «*principio di differenziazione*» nel Titolo V? Se, come mi pare si possa ritenere, tale principio non solo pervade l’intero Titolo V, ma è già strutturato in precisi ed individuabili istituti, allora quali le diverse prospettive costituzionali, quali le implicazioni in termini di istituti e quali le percorribilità delle diverse formule di differenziazione?

2. Il principio di differenziazione regionale nel Titolo V: metodologia di analisi

Al fine di valutare la presenza di tale principio nel Titolo V e il suo avverarsi in determinati istituti occorre porre almeno tre premesse:

1. il principio di differenziazione è cosa diversa dalle ragioni della specialità poiché questa, fintanto continuerà ad avere il fondamento costituzionale (ma prima ancora storico, culturale e linguistico) che ha nel nostro ordinamento, deve fondarsi su “fatti differenzianti” (G.MOR, L.ANTONINI). La differenziazione è una clausola generale, di cui possono valersi tutte le Regioni, diversamente, la specialità non può che essere attribuita caso per caso;

2. vi è un principio di differenziazione (che qui non è in discussione) inerente l’allocazione *delle funzioni* poiché discende comunque dall’implementazione dei poteri regionali e che consente interventi calibrati sulle specificità delle situazioni locali. L’esercizio della competenza legislativa

concorrente, pur dovendo rispettare gli ambiti materiali e i principi fondamentali (nonché gli altri limiti derivanti dall'art. 117, comma 1) produce comunque una differenziazione di disciplina;

3. vi è un principio di differenziazione (che è precisamente quello di cui occorre occuparsi) inerente *l'allocazione dei poteri* poiché implica la possibilità, formalizzata (dalla Costituzione) di integrare e/o derogare l'assetto ordinario delle competenze come risulta delineato in Costituzione per tutte le Regioni di diritto comune. In questa diversa prospettiva delle integrazioni e/o deroghe consentite dalla stessa Costituzione al sistema delle competenze Stato-Regioni non possiamo annoverare il solo art. 116, comma 3. Continuando nell'esempio precedente potremmo infatti dire che se l'esercizio della competenza concorrente è espressione del *principio di eguaglianza regionale*, l'esercizio della potestà legislativa residuale costituisce una delle manifestazioni del *principio di differenziazione regionale*.

2.1. La forma di governo e i contenuti degli statuti (= le differenziazioni negli artt. 122 e 123)

a) Qui, come noto, e indipendentemente dalle vicende a tutti note che hanno condotto ad una sostanziale omologazione di tutte le Regioni al modello previsto in via transitoria dalla Costituzione, è la stessa Costituzione che, sul punto, autorizza la propria deroga: "*Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale diretto*" (art. 122, comma 5).

Lo statuto regionale, dunque, vede(va) riconosciuta "una potestas variandi" (M.OLIVETTI) della norma costituzionale che poteva estendersi dalla conferma del regime transitorio ad una forma di governo parlamentare o dalla c.d. indicazione del Presidente della Giunta.

L'appiattimento sulla forma di governo prevista in Costituzione, è stato giustamente osservato, non era scontata e questa è stata nel complesso una scelta politica (M.OLIVETTI). Una scelta che la Corte costituzionale ha contribuito, ovviamente per altri motivi, a consolidare al punto che altrettanto correttamente si può affermare che nella lettura della Corte la forma di governo è "chiusa a livello costituzionale", restando agli statuti solo la scelta tra un modello uniforme e un modello in deroga (M.OLIVETTI).

Tuttavia, il comma 5 dell'art. 122 rimane uno *sleeping giant* all'interno della Carta costituzionale (M.OLIVETTI). Nulla impedisce di pensare che in condizioni politiche e giuridiche

diverse si possa assistere ad un risveglio delle Regioni ed ad una attuazione di tutte le potenzialità contenute nella norma.

b) Altra fonte di differenziazioni possibili, questa volta connesse al contenuto degli statuti e volte non tanto a derogare quanto ad integrare il diritto costituzionale riguarda la altrettanto sfortunata vicenda dei “Principi generali” e delle “Finalità principali”.

La sentenza n. 372/2004 della Corte costituzionale, come noto, ha letteralmente stroncato ogni possibilità per le Regioni di estendere statutariamente il catalogo dei diritti contenuti nella Costituzione, in ragione di una differenza di struttura tra Costituzione e statuti.

La posizione della Corte risulta davvero apodittica soprattutto con riferimento a quei diritti nati a “struttura aperta” (v. art. 2) e la cui implementazione ad opera degli statuti avrebbe magari solo potuto contribuire ad accentuarne la valenza nei rispettivi territori (basti pensare ai temi dell’equilibrio ecologico, alla conservazione della biodiversità...) oppure più banalmente a risolvere alcuni problemi di natura “pratica” (basti pensare alla privacy: il diritto di sapere come vengono trattati i propri dati; la pretesa alla loro conservazione...) (F.PIZZETTI).

2.2. La potestà legislativa residuale; l’attuazione del diritto comunitario; accordi e intese con altre Regioni (= le differenziazioni nell’art. 117 Cost.)

Per venire, invece, a differenziazioni non solo possibili ma anche in larga misura attuate e già effettive possiamo partire dall’art. 117.

a) Una prima differenziazione può derivare dalla previsione della competenza legislativa residuale in capo alle Regioni, sotto almeno due diverse prospettive.

La prima, che opera come vera e propria integrazione del Titolo V, è quella inerente lo stesso esercizio di tale competenza. Nell’esercizio di questa, soprattutto quando non è la Costituzione a fissare gli elenchi di materie in cui può esercitarsi, opera potremmo dire una vera e propria «scrittura» da parte delle Regioni di un pezzo (non scritto) del Titolo V.

La seconda che non opera sullo stesso piano, può produrre, tuttavia differenziazioni di peso in relazione a norme che, seppure non di livello costituzionale sono comunque norme cui l’ordinamento riconosce un valore diverso. La potestà legislativa residuale, infatti, è destinata a investire principalmente l’assetto organizzativo complessivo della Regione (disciplina del personale, ordinamento degli uffici) e dunque a poter incidere, modificandoli, su snodi introdotti da

leggi considerate “norme generali dell’ordinamento” quali, ad esempio, la 29/1993 che, come noto, delinea un rapporto di separazione tra politica e dirigenza.

b) Una seconda differenziazione può derivare dalla legge statale di disciplina della partecipazione delle Regioni alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari di cui all’art. 117, comma 5.

Questa, infatti, potrebbe introdurre per alcune Regioni o per alcune situazioni dei modelli di partecipazione o di attuazione differenziate sino al punto di poter interpretare “estensivamente” la formula “*partecipano*” in “*co-decidono*”. Come già agli inizi degli anni Novanta scriveva incisivamente M. CHITI, la rilevanza delle Regioni nella Comunità è destinata a crescere in applicazione del principio che all’insieme delle politiche comuni della Comunità non si può applicare la definizione di “relazioni estere” nel senso classico del diritto internazionale, formulando così l’auspicio che si giungesse ad un superamento degli indirizzi (giurisprudenziali e legislativi) secondo cui le attività regionali di carattere comunitario fossero considerate eccezionali e tali da comportare sempre la esclusiva responsabilità dello Stato, appiattendo in tal modo il ruolo regionale in attività prive di qualunque rilevanza giuridica.

c) Una terza differenziazione possibile deriva dagli accordi e le intese di cui all’art. 117, comma 8, secondo cui “*La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il miglior esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni*”.

Nella legislazione ordinaria, per la verità, la materia degli accordi tra pubbliche amministrazioni di enti territoriali diversi trova disciplina nell’art. 15 della l. 241/1990 secondo cui “*le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune*”. La stessa legge prevede la figura degli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento (art. 11) e della conferenza dei servizi (art. 14) mentre il d.lgs. 267/2000 prevede all’art. 34 gli accordi di programma.

Si tratta di strumenti cui si fa sovente ricorso da parte degli enti territoriali allo scopo di ridurre la complessità dei procedimenti attraverso una semplificazione delle procedure e un coordinamento delle attività (B. CARAVITA).

L’inserzione in Costituzione della specifica ipotesi concernente le Regioni e la specificazione della necessità di una ratifica ad opera della legge regionale assume, dunque, un significato ulteriore rispetto al noto modello dell’accordo di programma: e cioè che quella intesa può giungere ad una deroga dal normale esercizio della funzione amministrativa, sia in termini dell’ente territoriale deputato all’assolvimento della funzione, sia nei termini delle regole del procedimento

amministrativo. Ecco perché dunque, non sarebbe più sufficiente il solo provvedimento amministrativo ma occorrerebbe la copertura della legge per la “deroga” introdotta.

In questo senso hanno proceduto la REGIONE VENETO e la PROVINCIA di TRENTO, ciascuna delle quali ha presentato un disegno di legge per la ratifica di un accordo “*per la disciplina del miglior esercizio delle funzioni amministrative inerenti i settori dello sviluppo locale, della sanità, della cultura, dell’alta formazione, dell’istruzione e della formazione delle infrastrutture e reti di trasporto interessanti i relativi territori*”, con cui si disciplina l’esercizio di funzioni amministrative non solo in deroga alle disposizioni vigenti nella Regione e nella Provincia autonoma, ma altresì in maniera differente dal «modello» costituzionale dell’art. 118, comma 1 (competenza amministrativa generale dei Comuni).

L’art. 3 dell’intesa, infatti, prevede la “*costituzione di vere e proprie forme associative stabili di carattere sovracomunale*” naturalmente dietro richiesta degli enti interessati (i Comuni). Non solo, ma sempre all’art. 3 i prevede la “*creazione di sinergie nell’utilizzo delle risorse finanziarie e dei fondi dedicati*” aprendo la strada ad una applicazione divergente del «modello» delineato nell’art. 119 che struttura i rapporti finanziari tra centro e periferia sul asse Stato-singola Regione.

Ultima possibile deroga ad altro modello costituzionale dato (art. 121, comma 3: “*La giunta regionale è l’organo esecutivo delle Regioni*”) è la previsione di una Commissione per la gestione dell’intesa che sostanzialmente assume (in quegli ambiti e per quegli interventi) i poteri della Giunta regionale e di quella provinciale, seppure dovendo sempre sottoporre gli atti assunti alle relative Giunte. Tra il resto è la stessa norma costituzionale disciplinante gli accordi che prevede altresì la possibilità di individuazione di organi comuni, che diventano in qualche misura lo strumento di imputazione delle attività comuni che si intendono realizzare. Qui è chiaro che l’organo esecutivo della Regione non è la Giunta ma tale Commissione, anche se questa per poter operare ha sempre e comunque bisogno della ratifica della Giunta.

Vi sono, peraltro, già altre leggi riconducibili o comunque simili a tale fattispecie e precisamente quelle istitutive di organismi interregionali (quali la l. Regione Piemonte 38/2001 di “*Costituzione dell’agenzia Interregionale per la gestione del fiume Po*”)

2.3. La sussidiarietà e le forme di coordinamento in materia di immigrazione, ordine pubblico e tutela dei beni culturali (= le differenziazioni nell’art. 118 Cost)

Le differenziazioni consentite dall’art. 118 Cost. sono altrettanto rilevanti:

a) Il comma 1 dell'art. 118 prevede che *“Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”*

Ciò sta a significare che, almeno per quanto riguarda il livello regionale, questa norma affida alla legge regionale una *potestas variandi* generale e senza limiti temporali. La regola dell'attribuzione ai Comuni del potere amministrativo generale, infatti, non è una regola “tendenziale” o “debole” perché assistita dai parametri costituzionali della sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Dunque la sua deroga va “motivata”, nel senso che il legislatore (statale o regionale) che opera la deroga ha l'obbligo di considerare il Comune in maniera prioritaria rispetto agli altri enti (G. FALCON, G.C. DE MARTIN) o comunque di allegare “le ragioni che impongano l'allocazione di (...) funzioni amministrative in capo ad un organo statale” (Corte cost. n. 196/2004).

La possibilità di differenziazione è stato recentemente sostenuto può giungere alla previsione di forme di collaborazione necessarie (= obbligatorie) per l'assolvimento di determinate funzioni rispetto alle quali il limite territoriale del Comune appare inadeguato. (F. PIZZETTI). In tal caso è del tutto evidente che si avrebbe una deroga “forte” (ma consentita dalla norma costituzionale) al comma 1 dell'art. 118.

b) 118 comma 3 Qui le forme di coordinamento sono su materie di competenza esclusiva statale: possono condurre a esercizio congiunto di competenze diverse oppure a derogare il primo comma per l'attribuzione di funzioni amministrative per materie che richiedono bacini più ampi di esercizio

2.4. Risorse aggiuntive e interventi speciali (= le differenziazioni nell'art. 119 Cost.)

L'art. 119 Cost dispone che le Regioni hanno *“risorse autonome”* e che *“stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri”*.

a) Tale norma se interpretata come ritiene la dottrina maggioritaria potrebbe a ragione produrre una notevole differenziazione sia “dal basso” (ad opera delle Regioni), sia dall'alto (ad opera dello Stato).

Dal basso, sia in relazione al contenuto specifico del termine “entrate” proprie (utilizzazione di beni patrimoniali; svolgimento di attività economiche; proventi di attività produttive di beni o servizi esplicate direttamente o per interposte società o Agenzie; prestazioni coattive imposte a privati, singoli o associati) sia, soprattutto, in relazione alla capacità di stabilire il tributo, poichè tale capacità sarebbe comprensiva sia dell’individuazione della base imponibile, sia della fissazione dell’aliquota.

Dall’“alto”: il comma 5 dell’art. 119 dispone che *“per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua n interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”*.

Anche se non mancano letture tese a funzionalizzare le *“risorse aggiuntive”* e gli *“interventi speciali”* con le finalità fortemente redistributive poste nella prima parte della norma e rafforzate dal collegamento evidente di tale norma con l’art. 2 della Costituzione (*“è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”*) pare tuttavia estremamente arduo ritenere che, invece, non si debbano tenere insieme le esigenze della differenziazione con quelle dell’unitarietà finalizzata a scopi solidaristici.

In altri termini la lettura del 119 funzionalizzata unicamente alla redistribuzione vanificherebbe non solo il comma 1 della stessa norma ma altresì la stessa trama tesa alla differenziazione che emerge dall’impianto del Titolo V.

Per tali motivi risulta sicuramente più adeguata la lettura che vede negli interventi speciali dei contributi di scopo, sganciati dal normale esercizio delle funzioni e non aventi necessariamente scopi redistributivi.

La Corte costituzionale, che certamente su questo settore ha inciso con le sue pronunce più di quanto non abbia fatto in altri campi, non ha mai asserito tale funzionalizzazione preoccupandosi, invece, di mantenere separati i livelli di intervento statale e regionale, anche rispetto al sistema degli enti locali.

In ogni caso e, al di là dello stesso art. 119, la scienza della finanza pubblica ha da tempo formulato ipotesi di federalismo fiscale che mantengano al governo centrale le imposte collegate alle manovre di stabilizzazione e le imposte con un forte impatto redistributivo mentre trasferiscano ai governi locali le imposte su fattori immobili o scarsamente mobili e le imposte basate sul criterio del beneficio. Ciò in relazione ai mutamenti di ordine mondiale che inducono a ritenere che in

un'economia internazionale integrata la «scala politica» territoriale efficiente per competere tende a ridursi (M.BORDIGNON).

L'arretratezza culturale e istituzionale del nostro Paese rispetto a questi fenomeni è stata denunciata a più riprese. Da più parti si sono levate voci a favore del superamento del criterio di distribuzione basato sulla spesa storica (P.GIARDA) in favore del riconoscimento del “valore della differenza” (M.BORDIGNON) anche riconoscendo che le diverse basi imponibili delle diverse Regioni non debbano essere interamente livellate, ma casomai perequate.

Nonostante tutto ciò, a quasi 15 anni di distanza dal momento in cui con il decentramento della spesa e delle risorse del sistema sanitario, si avviava un cammino che poi ha anche avuto momenti assai significativi (IRAP; d.lgs. 56/2000) ancora oggi il processo non si è concluso.

Anche su questo terreno, come ormai su molti vi è una transizione che pare infinita, sembra non doversi (o potersi) concludere.

Il recente d.d.l. di attuazione dell'articolo 119, infatti, pur costituendo un indubbio progresso nel senso dell'attuazione della riforma costituzionale del 2001 e pur stabilendo alcuni importanti principi e meccanismi rinvia al futuro scelte che non sembrano più rinviabili.

Il d.d.l. (almeno nella versione del 3 agosto 2007):

- a) mantiene ferma la distinzione tra tributi propri “derivati”(tutti gli attuali tributi regionali già previsti dall'ordinamento vigente) e “autonomi”(i tributi che le Regioni potranno istituire con propria legge sulle materie imponibili non già assoggettate ad imposizione erariale) (art. 7)
- b) per quelli autonomi si prevedono limiti significativi: non possono modificare le basi imponibili ma solo l'aliquota, le detrazioni e le deduzioni;
- c) altrettanti forti limitazioni sono imposte ai tributi degli enti locali: “la legge statale individua i tributi propri dei Comuni e delle Province; ne definisce presupposti, soggetti passivi e basi imponibili. Stabilisce le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale” (art. 12, comma 1);
- d) i flussi finanziari dallo Stato alle Regioni sono agganciati e commisurati alle rispettive competenze legislative, concorrenti o residuali, indipendentemente dall'ente o livello di governo al quale saranno affidate le funzioni amministrative (art. 5);
- e) le attività regionali sono suddivise in quattro categorie: quelle riconducibili alla lett. m) dell'art. 117 Cost per cui è garantita l'integrale copertura; quelle riconducibili al finanziamento delle funzioni fondamentali degli enti locali per cui è ugualmente garantita l'integrale copertura; quelle che non rientrano nelle lettere m) e p) dell'art. 117; quelle finanziate con contributi speciali ex comma 5 o con finanziamenti dell'U.E.

Al futuro, però, vengono rinviati tutti i nodi che, invece, avrebbero dovuto subito essere sciolti per consentire alla riforma di essere una “vera” riforma di federalismo fiscale e cioè:

- a) si supera il criterio di distribuzione delle risorse basato sulla spesa storica ma si rinvia a provvedimenti futuri la costruzione di *standard* di identificazione diversi;
- b) il finanziamento delle funzioni fondamentali è stato scisso in maniera incomprensibile tra comuni medio-piccoli (in cui avviene il transito attraverso la Regione) e comuni grandi, province e Città metropolitane finanziate direttamente dallo Stato. Anche qui dovranno essere successivi decreti delegati a stabilire i criteri di superamento della spesa storica nonché la dimensione di “aggancio” dell’ente territoriale allo Stato o alle Regioni;
- c) non si fa cenno alcuno alla questione delle Regioni speciali e soprattutto “alla” questione: il loro contributo al riequilibrio della finanza pubblica. Anche qui si rinvia al futuro: a norme da adottarsi nella forma delle norme di attuazione degli Statuti speciali;
- d) anche sul terreno del regionalismo differenziato si è operato un rinvio al futuro: *”Con la legge con cui si attribuiscono ai sensi dell’articolo 116, terzo comma della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia ad una o più Regioni (ordinarie) si provvede altresì all’assegnazione delle necessarie risorse finanziarie che devono derivare da tributi propri o da compartecipazioni a tributi erariali riferiti al territorio regionale, in conformità all’articolo 119 della Costituzione e tenuto conto delle esigenze di perequazione in favore dei territori con minore capacità fiscale”* (art. 17bis).

Al di là dei limiti di tale prima attuazione dell’art. 119 ciò che va comunque evidenziato è che la norma costituzionale contiene potenziali di differenziazioni notevoli, sia attivabili dallo Stato, sia disponibili dalle Regioni. Inoltre il d.d.l. di attuazione con specifico riferimento all’art. 116, comma 3, specifica che l’attivazione del meccanismo comporta l’attribuzione di risorse la cui entità, ovviamente, non potrà che dipendere da caso a caso e da richiesta a richiesta.

3. Le diverse prospettive del principio di differenziazione: «modello di separazione» (e di gestione duale delle competenze) v. «modello di integrazione» (e di gestione necessariamente unitaria delle competenze)

Insomma la differenziazione è una “implicazione inevitabile” dell’attuazione del nuovo quadro costituzionale (M.CAMMELLI) poiché pervade tutte le più rilevanti attività e funzioni delineate nel Titolo V: quella legislativa; quella amministrativa; quella della forma di governo e, infine, quella della gestione delle risorse finanziarie.

La pervasività si trae dalla molteplicità di livelli su cui si articola. Vi sono, infatti:

a) *differenziazioni disponibili dalle Regioni* (pur se esercitate nell’ambito di paletti statali): forma di governo; legge elettorale; esercizio della potestà legislativa residuale; intese “orizzontali” con altre Regioni; leggi di allocazione delle funzioni amministrative rispetto al proprio territorio e per le materie di propria competenza, nonché per quelle delegate dallo Stato; leggi di istituzione di tributi;

b) *differenziazioni disponibili dallo Stato*: le leggi di partecipazione delle Regioni alle decisioni dirette alla formazione degli atti comunitari o, ma più limitatamente, le leggi che disciplinano l’attuazione del diritto comunitario (quando non sia immediatamente cogente); la legge di disciplina delle forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di immigrazione, di ordine pubblico e sicurezza e di tutela dei beni culturali; gli interventi speciali e le risorse aggiuntive per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni. Vi sono poi altri strumenti possibili: Piani di rientro delle Regioni in crisi nel settore sanitario”: lo Stato configura per ogni Regione un piano ad hoc che non guarda solo ai saldi complessivi, ma individua per ciascuna obiettivi specifici per area di intervento: personale, sistema di acquisti...(TARDIOLA)

c) *differenziazioni disponibili sia da Stato che da Regioni*: sicuramente il procedimento di cui all’art. 116, comma 3; potrebbero diventarlo le forme di coordinamento fra Stato e Regioni per l’esercizio di funzioni statali.

Vi è, ovviamente, una differenza di “tono” costituzionale tra tali differenti tipi (e istituti) di differenziazione.

In generale quelli di cui alle lettere a) e b) rispondono ad un modello di rapporti Stato-Regioni fondato sulla separazione e di gestione duale delle competenze, mentre quello di cui alla lett. c) risponde ad un modello di integrazione e di gestione necessariamente unitaria delle competenze.

Nei modelli di integrazione (o federalismo cooperativo), infatti, non viene necessariamente meno il riparto formale di competenze, ma certamente vi è la disponibilità ad aggiustamenti

collaborativi per migliorare l'esercizio delle funzioni (DE VERGOTTINI). Non solo ma ciò che è più rilevante è che tali forme di cooperazione/integrazione consentono il permanere della "sovranità federale" poiché mantengono agli apparati centrali la titolarità delle effettive competenze di coordinamento cooperativo (DE VERGOTTINI).

Il 116 comma 3, in sostanza non è una norma «straniera» nel Titolo V: il modello di rapporti Stato-Regioni cui risponde, tuttavia, è profondamente diverso da quello degli altri istituti in cui pure filtra e si esprime il principio di differenziazione.

4. La prospettiva di differenziazione del 116, comma 3

L'istituto della differenziazione di cui all'ultimo comma dell'art. 116 non postula necessariamente il transito da una tipologia all'altra di competenze legislative (da concorrente ad esclusiva, ovvero il transito dell'esclusiva dalla potestà statale a quella regionale) potendo anche concretizzarsi in "ritagli" o "scorpori" di pezzi di materia (v. il PROGETTO LOMARDIA; quello del VENETO sulla sanità);

Neppure postula necessariamente la richiesta di ulteriori poteri legislativi: si potrebbero, infatti, richiedere solo ulteriori funzioni amministrative statali (v. PROGETTO LOMBARDIA); ovvero funzioni e competenze necessarie alla realizzazione di un progetto particolare; ovvero funzioni necessarie per l'attuazione diretta della normativa comunitaria (v. PROGETTO LOMBARDIA nella parte sulla materia "ambiente").

L'ampliamento dell'autonomia che deriva dal 116 ult. comma, pertanto, "concerne" le materie di competenza legislativa concorrente (oltreché alcune di competenza legislativa statale esclusiva) potendosi concretizzare nella richiesta di un ampliamento di poteri differenti (legislativi, amministrativi, finanziari...) e in gradazioni diverse sino al confine "ultimo" costituito dal passaggio da una tipologia ad altra di competenza legislativa o, addirittura, nella richiesta di attribuzione di una competenza legislativa esclusiva statale.

Quest'ultimo confine certamente pone la questione della ammissibilità di deroga alla normativa costituzionale con una fonte diversa da una fonte costituzionale. In proposito si è giustamente osservato che la questione della differenziazione come deroga alla normativa costituzionale non è una novità, né si può dire che la previsione dell'art. 116, comma 3, costituisca la prima ed unica ipotesi di questo tipo nel nostro ordinamento (M.CECCHETTI). Oltre alle molte previsioni contenute negli Statuti speciali basti rammentare le leggi cost. 1/1999 e 2/2001 che

prevedono diverse ipotesi in cui ad una fonte diversa dalla legge costituzionale è consentita l'introduzione di modifiche o deroghe alle norme contenute nelle stesse leggi costituzionali..

Una tale ipotesi, inoltre, è direttamente prevista dalla stessa Costituzione all'art. 122, comma 5 dove è introdotta una esplicita possibilità di deroga alla Costituzione da parte degli statuti ordinari.

La "decostituzionalizzazione formale" che in tali casi si realizza, osserva ancora M.CECCHETTI, è stata pienamente giustificata dalla dottrina (soprattutto da L.PALADIN) in base a due considerazioni: la piena realizzazione dell'autonomia regionale che in tal modo si realizza e il fatto che le fonti autorizzate a derogare (o modificare) le norme di tipo costituzionale non acquisiscono per ciò stesso natura di fonte costituzionale ma fungono da "condizione risolutiva" dell'efficacia delle norme costituzionali modificate.

Certo che mentre è facile prevedere che l'attuazione dell'art. 116 possa anche condurre ad una deroga della ripartizione delle competenze fra legislatore statale e legislatore regionale va, invece, escluso che attraverso tale meccanismo si possa giungere ad una Costituzione «per territori», ovvero ad una disattivazione della Costituzione per alcuni territori.

Ciò, sia detto per inciso, sta a significare che l'art. 116, comma 3 è sicuramente meno asimmetrico di alcuni ordinamenti regionali speciali, quali quello del TRENTINO-ALTOADIGE.

In quest'ultimo, infatti, vige almeno una doppia asimmetria: la possibilità di deroga al Titolo V e la possibilità di deroga al diritto costituzionale: mi riferisco agli istituti della proporzionale etnica per l'accesso al pubblico impiego o al separatismo linguistico a livello scolastico che alterano in maniera significativa il contenuto di alcuni principi costituzionali anche fondamentali (diritto al lavoro, principio di uguaglianza, libertà di circolazione), mentre i meccanismi istituzionali introdotti per rappresentare e tutelare le comunità attraverso i gruppi linguistici nei Consiglio regionale e provinciali alterano altrettanto significativamente i principi della rappresentanza politica (primo fra tutti il divieto di mandato imperativo, nell'interpretazione fornite dalla Corte con riguardo al noto problema delle "quote" rosa). Che a tutto ciò possa fornire giustificazione l'ombrello dell'art. 6 della Cost., è quantomeno dubbio, nonostante alcuni meritori sforzi di giustificazione operati da parte della dottrina (soprattutto da F.PALERMO).

Il 116, comma 3, mi pare invece che non possa autorizzare deroghe al diritto costituzionale perché è solo funzionalizzato ad autorizzare le deroghe al 117 (ed eventuali norme consequenziali).

Proprio perciò il processo del 116 presuppone ma al tempo stesso è condizionato nella sua effettiva percorribilità da un robusto livello di integrazione tra Stato e Regione: necessità cioè di una strumentazione di raccordi in grado di assicurare il reciproco coordinamento tra il sistema nazionale (ilo livello statale) e quello differenziato.

Ciò può accadere se si verificano una serie di condizioni ma prima ancora se vi è una comune e reciproca convinzione: “che l’unità del sistema è assicurata non già *malgrado* ma *grazie* alla valorizzazione delle autonomie locali e del decentramento”. (PROGETTO TOSCANA, 2003)

Scendendo al livello più pratico, poi, occorre anche dire che la prospettiva di attuazione dell’art. 116 ultimo comma, pur ponendo moltissime questioni teoriche e pratiche è stata probabilmente eccessivamente “drammatizzata” nei suoi effetti concreti. Nel senso che la sua attivazione da parte delle Regioni, anche nella variante più forte, non potrà che confrontarsi con il “principio di realtà” (la sostenibilità; le risorse, la verifica temporale....) e necessariamente venire ricondotta in un ambito di applicazioni meno dirompenti di quanto si potrebbe immaginare. (M.CAMMELLI,)

Certamente, però, permane, dal punto di vista costituzionale e dal punto di vista istituzionale una profonda differenza tra i modelli di differenziazione che possono trarsi dagli articoli 117, 118, 119 e quello che si deduce dall’art. 116 Cost.

Mentre per i primi il ruolo dello Stato si configura quale «*governo delle differenze*», nel secondo quel governo deve essere con-diviso e differenziarsi («*differenziare il governo*») e può sfociare nel massimo della integrazione possibile: la possibilità per le Regioni di concorrere alla ridefinizione del quadro costituzionale delle competenze (A.RUGGERI).

In questo senso la differenziazione del 116 costituisce la punta «politicamente» più avanzata (e certamente dirompente nella sua attuazione più estrema) di antitesi al regionalismo ordinario dell’uniformità.

6. Il principio di differenziazione: il principio “ponte” tra il progetto politico della Costituzione del 1948 l’attuale esigenza di “statica” istituzionale.

Ma questo è il punto: ha senso oggi continuare ad interpretare la Costituzione, ed in particolare il Titolo V, valorizzando ed esaltando gli elementi uniformanti ed egualitari che hanno caratterizzato il regionalismo italiano come regionalismo dell’uniformità?

Il regionalismo dell’uniformità, per inciso, ha giocato un ruolo relevantissimo nel nostro Paese in un contesto storico e sociale che spinse tutte le maggiori forze politiche a condividere un progetto comune: cancellare le disuguaglianze personali e territoriali: di qui una Costituzione pensata per cancellare ogni differenziazione territoriale (L. PALADIN, F.PIZZETTI, G.FALCON).

In questa prospettiva anche l'art. 5 della Costituzione costituisce più l'esaltazione della democrazia e dei corpi intermedi (da cui consegue in qualche misura anche la valorizzazione delle comunità territoriali) che l'esaltazione delle differenze territoriali (G.C.DE MARTIN).

Non c'è dubbio, per converso, che l'intero Titolo V si ispira oggi in potenza alla decisa valorizzazione delle differenze territoriali.

In tal modo si è certamente introdotto un punto di frizione notevole: se si enfatizzano eccessivamente gli elementi di differenziazione introdotti dal Titolo V si finisce per collidere prima o poi con il progetto unitario della restante parte della Costituzione. Viceversa se si insiste sugli elementi uniformanti si paralizza ogni possibilità di differenziazione consentita dal Titolo V. (F.PIZZETTI)

In realtà forse occorrerebbe porsi in una prospettiva di analisi e di risposte che considera le norme costituzionali come *indicanti* ma anche *serventi* le necessità di processi di sviluppo e di innovazione.

In un sistema complesso quale quello attuale, infatti, la differenziazione prima di essere un valore ideologico ovvero una opzione indicata a livello costituzionale costituisce una necessità poiché rappresenta l'unica soluzione possibile per ristabilire qualche equilibrio indispensabile alla tenuta del sistema.

La logica dell'uniformità con cui è stato governato il nostro Paese, infatti, ha finito per acuire enormemente i divari: tra il Paese legale e il Paese reale, tra il Nord e il Sud. Tale logica dimenticando che le differenze esistono *in re ipsa* ha finito per divenire ancora più deflagrante per i sistemi di protezione sociale: il Welfare, ha osservato TARDIOLA ha due facce: quello del Nord e quello del Sud, quello delle grandi città e quello delle aree rurali. La divaricazione dei sistemi territoriali, invece, è avvenuta all'interno di un sistema istituzionale che faceva capo pressoché interamente a Ministeri o ad enti nazionali.

Così, come dimostrato ormai incontrovertibilmente, non si sono risolti né i problemi del Sud (nonostante gli ingentissimi investimenti), né quelli del Nord. Anzi, secondo l'analisi unanime degli economisti, quelli del Sud si sono aggravati per colpa di tali politiche: "se i meridionalisti classici pensavano che fosse l'Italia intera a soffrire, o a rischiare di soffrire, dei mali del Mezzogiorno, qui è invece il Mezzogiorno che soffre, in misura più che proporzionale, dei mali nazionali" (E.FELICE)

Perciò, la crisi che si è aperta all'inizio degli anni Novanta non a caso è stata caratterizzata anche dalla ripresa di una forte domanda di riconoscimento delle specificità locali e regionali e, dunque, dalla richiesta proveniente non solo dal mondo politico, di spezzare l'accoppiata Stato dei partiti + Stato sociale, colpevole dell'uniformità (G.PITRUZZELLA) per una maggiore considerazione della logica delle differenze territoriali soprattutto nelle sedi di concertazione (A.PIRAINO).

7. La prospettiva: «differenziare il governo» e «governare le differenze».

A questa crisi il decentramento del 1997-1998 ha fornito più di una risposta tecnica (differenziazione, adeguatezza sussidiarietà, semplificazione...)

La revisione costituzionale del 2001, ha costituito una risposta più prettamente “politica”. Al di là delle carenze (che comunque si possono integrare), al di là del metodo (che invece dovrebbe insegnare qualcosa) mi pare che una direzione (più che tutte le risposte che sicuramente non ci sono) si possa individuare: la possibilità di ristabilire un equilibrio tra esigenze di uniformità e necessità di differenziazione territoriale nel contestuale esercizio sia degli strumenti di differenziazione *disponibili dalle Regioni* sia degli strumenti di differenziazione *disponibili dallo Stato*. Sia ancora da quelli disponibili *da Stato e Regioni*, come appunto il 116 comma 3.

In altri termini occorre che gli strumenti di unificazione vengano utilizzati *anche per differenziare* e ciò non è un paradosso se rimane vero che ciò che caratterizza l’attuazione del principio democratico-pluralista è il duplice profilo dell’unità dei fini e del pluralismo politico-istituzionale (G.PASTORI).

Per tornare ancora per un attimo e solo di sfuggita alla questione Meridionale va sottolineato come le analisi e le proposte degli economisti vadano, nella stessa direzione. Così a tale questione vi è sia chi ritiene indispensabile una responsabilizzazione degli attori politici e sociali locali (C.TRIGILIA, P.BEVILACQUA), sia chi (come N.ROSSI) ritiene fondamentale il ruolo del centro, ma non più con interventi speciali, bensì con interventi “specifici”. I due approcci dell’”operosità dall’alto e dell’operosità dal basso”, (commenta E.FELICE) non sono affatto alternati e possono benissimo muoversi nella stessa direzione .

Se lo Stato, invece, continua ad esercitare i poteri disponibili non *anche* per differenziare ma *solo* per uniformare (v. le attuali discipline dei livelli essenziali delle prestazioni, v. gli interventi speciali in funzione di pura redistribuzione e non di perequazione, i contributi a fondo perduto...) allora l’utilizzo degli strumenti disponibili da parte delle Regioni non può che produrre politiche molto simili. E, di conseguenza in conseguenza, diventa possibile che l’ultimo comma dell’art. 116 venga utilizzato come una clava.

Non è un mistero per nessuno, credo, il fatto che le richieste di attivazione della procedura in oggetto sono l’esito di una insoddisfacente gestione dal “centro” del Titolo V.

La conclusione è che non vi sono motivi validi (che non siano puramente ideologici) per operare e tentare le differenziazioni possibili, compresa se vi sono le condizioni, quella del 116, comma 3.

Ove poi la differenziazione conducesse ad attuazioni chiaramente contrastanti con la Costituzione stessa, o addirittura tali da compromettere l'unità e indivisibilità della Repubblica, spetterà ai garanti della Costituzione (in primo luogo la Corte) ristabilire il quadro della legalità costituzionale.