ISSN 1826-3534

federalismi.it
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO

22 GIUGNO 2019

Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?

di Beniamino Caravita
Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato? *

di Beniamino Caravita
Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

1. Per usare le parole di un autore (J. Brennan, *Contro la democrazia,* 2018), che recentemente ha riscosso un certo successo, sull'attuazione dell'art. 116, commi 3 e 4, così come modificati dalla legge Cost. n. 3/2001 (il cd. regionalismo differenziato) dovremmo smettere di comportarci da hooligan, tifosi sfegatati dell'una o dell'altra tesi politica, incapaci di ascoltare le ragioni dell'altro, e comportarci da vulcaniani, esaminando razionalmente tutti gli elementi della situazione data. Da vulcaniani, potremmo capire che, per una serie di errori, incomprensioni, forzature politiche e istituzionali, debolezze culturali, la partita è iniziata male e rischia di finire peggio, perdendo quella che potrebbe essere una importante occasione di modernizzazione del paese.

Alle spalle abbiamo molti errori. Il processo politico è iniziato con due leggi, nn. 15 e 16 del 2014, della Regione Veneto che prevedevano l'indizione di referendum regionali su sei diversi quesiti (vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana; vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale; vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi; vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale; vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione; vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?). Con la sentenza 118 del 2015, la Corte costituzionale, salvando l'ultimo quesito che evocava l'iter di cui all'art. 116, ha dichiarato illegittimi non solo i primi due quesiti, ma anche i tre vertenti sulla distribuzione finanziaria delle risorse, con l'argomento *tranchant* secondo cui "i quesiti in esame profilano alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica, incidendo così sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica" (ma degli insegnamenti dati in quella sede dalla Corte ce ne siamo dimenticati troppo presto). Dopo la sentenza della Corte, due Regioni (Veneto e Lombardia) hanno indetto referendum regionali, che sono serviti solo

* Il testo è uno stralcio delle conclusioni, fatte da chi scrive, al IV Convegno nazionale della Rivista Diritti regionali, svoltosi a Torino il 21 giugno 2019, su "Regionalismo differenziato e specialità regionali: problemi e prospettive".

a cavalcare la ricerca di un facile consenso, giocando su di un obiettivo che poteva essere raggiunto anche direttamente; mentre l'Emilia-Romagna si è accodata solo per non farsi scavalcare dalla Lega (rischio che comunque continua a correre). Nel 2018, poco prima delle elezioni, il governo Gentiloni, di centro-sinistra, ha firmato frettolosi protocolli sui procedimenti per l'autonomia differenziata, replicando l'errore compito nel 2001, quando, pochi giorni prima delle elezioni, il governo di centro-sinistra diede via libera - senza una minima trattativa - alla riforma del Titolo V. Nel silenzio della dottrina, che ha inizialmente pensato che la legge di approvazione delle intese fosse una legge meramente formale, vi sono poi stati mesi di trattative più o meno segrete tra governo nazionale e governi regionali; scontri politici continui, sia all'interno della maggioranza, che all'interno delle minoranze; gravi incomprensioni con il sistema degli enti locali, che è stato sostanzialmente aggirato; contrarietà di una buona parte del paese. Ancora oggi, rimangono gravi dubbi sostanziali sulle modalità di distribuzione delle risorse finanziarie necessarie per l'esercizio delle funzioni; e dubbi procedurali sul ruolo della legge statale, sull'atto da portare in approvazione, addirittura sui poteri del Capo dello Stato nella fase di promulgazione.

Ma ormai, per insipienza, disattenzione o altro, siamo arrivati ad un punto da cui è difficile tornare indietro. Si aggirano infatti - più o meno clandestinamente - tre bozze di intese, fra il Governo e la Regione Veneto, tra il Governo e la Regione Lombardia, tra il Governo e la Regione Emilia-Romagna. E quotidianamente assistiamo a balletti all'interno della maggioranza sulla più o meno immediata approvazione in Consiglio dei Ministri al fine della presentazione in Parlamento; quotidianamente si alzano voci contrastanti sulle modalità di approvazione parlamentare e dai partiti di opposizione si minaccia il ricorso a strumenti giudiziali per impedire di escludere il Parlamento dal ruolo che - nella loro visione - gli spetta. Il rischio che si prospetta è quello della rissa e della conseguente paralisi, con effetti dannosi per tutti.

2. Senza poter affrontare in questa sede i singoli contenuti delle bozze di intese (v. per tutti F. Pallante, *Nel merito del regionalismo differenziato,* in *federalismi,* 2019, n. 6), proviamo almeno a guardarci dentro. Le bozze, almeno nelle versioni che finora hanno circolato, sono composte da due titoli, un primo di otto articoli, che reca norme uguali in tutti e tre i testi; un secondo, che contiene 40-50 disposizioni a carattere puntuale, relative ai trasferimenti di competenze e funzioni per ogni singola Regione. I primi otto articoli contengono disposizioni generali, relative ai rapporti tra norme statali e norme regionali nelle materie trasferite; alle modalità di individuazione e trasferimento delle funzioni; alle modalità di individuazione e trasferimento, transitorio e in via definitiva, delle risorse; alla previsione di una commissione paritetica per la definizione dei rapporti; alle modalità di controllo, di monitoraggio e di verifica dell'attuazione dell'intesa. Si tratta di disposizioni, che - essendo eguali, tranne quella che individua le materie da

trasferirsi - sono applicabili in via generale a tutte e tre le Regioni interessate, ma, in realtà, anche a tutte le Regioni che dovessero chiedere in un futuro più o meno prossimo forme di autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116. Non tutte sono condivisibili (desta qualche perplessità quella relativa alla distribuzione delle risorse fra le Regioni, basata sul valore medio nazionale pro capite della spesa per le funzioni trasferite), ma non vi è dubbio che, avendo portata generale, devono essere presentate, discusse e approvate nella sede a ciò deputata, il Parlamento bicamerale della Repubblica italiana, e poi successivamente promulgate dal Presidente della Repubblica, rimanendo sottoponibili (anche come norme interposte) ad un eventuale giudizio della Corte costituzionale. È da approfondire, se trattandosi di una legge quadro destinata a disciplinate il trasferimento delle competenze e delle funzioni debba in ogni caso essere necessaria per la sua approvazione la maggioranza assoluta richiesta dall'art. 116, o possa essere sufficiente la legge ordinaria.

Le altre disposizioni, invece, riguardano il concreto trasferimento delle competenze e delle funzioni alle singole Regioni interessate. Nessun dubbio, dunque, sulla necessità di approvare i testi con legge a maggioranza assoluta. E qui si annida la questione se si tratti di una legge meramente formale, su cui il Parlamento si limita ad apporre un visto, un bollino, quasi per presa visione, ovvero se sia necessariamente una legge sostanziale che deve coinvolgere il parlamento sui singoli concreti contenuti. Chi scrive preferisce di gran lunga questa seconda opzione, giacché non è mai avvenuto nella storia del regionalismo italiano un trasferimento che non abbia visto coinvolta la sede della rappresentanza politica. Ma le forme del coinvolgimento parlamentare, nelle more dell'attuazione dell'art. 11 della legge Cost. n. 1 del 1999, possono essere varie. È possibile la soluzione dell'approvazione parlamentare, nel merito, articolo per articolo, con la possibilità di presentazione di emendamenti che modificano profondamente il testo. Oppure, è possibile la sottoposizione delle bozze d'accordo alle commissioni parlamentari competenti per materia, alle Commissioni affari costituzionali e alla Commissione bicamerale per le questioni regionali affinché esprimano il loro parere ed eventuali proposte di modifiche, che poi andrebbero sottoposte agli esecutivi statale e regionale, per poi passare infine alla finale approvazione parlamentare. In questa procedura, si può anche accettare che la approvazione finale sia meramente formale, perché il Parlamento avrebbe già avuto la possibilità di esprimersi e i Governi statale e regionali, non accogliendo la proposta parlamentare, hanno valutato il rischio di vedere bocciata l'intesa.

3. Lavoro se ne è fatto tanto, anche se non tutto condivisibile nel metodo e nel merito. Per evitare di andare allo scontro, per evitare di buttare tutto a mare (come si dice, anche il bambino dell'autonomia con l'acqua sporca di un procedimento zoppicante), per evitare di frustrare le volontà di autonomia delle Regioni del Nord, ma nello stesso tempo per ascoltare le ragioni delle Regioni meridionali (e di Roma

capitale!), si potrebbe allora pensare di organizzare, per andare avanti, un doppio binario. Senza prendere posizione sulla *querelle* relativa alla necessità di una legge di attuazione (che potrebbe non essere necessaria nel caso di utilizzo dell'articolo per trasferimenti limitati e puntuali), si potrebbero infatti stralciare gli otto articoli generali, comuni a tutte le bozze di intese, presentando un apposito disegno di legge, sottoposto alla approvazione ordinaria delle Camere. Questo disegno di legge (che non deve necessariamente di iniziativa governativa!) potrebbe essere integrato con qualche ulteriore disposizione che appare necessaria per l'attuazione dell'art. 116, quali almeno quelle relative alle procedure di approvazione a livello regionale e locale, quelle sul potere sostitutivo statale e sulle modalità di uscita dallo schema del regionalismo differenziato. Nel frattempo, le bozze di intese, approvate da ogni Giunta regionale, previo un passaggio in Consiglio regionale e davanti al Consiglio delle autonomie locali, dopo essere approvate dal Consiglio di Ministri, potrebbero essere presentate in Parlamento per l'esame da parte delle Commissioni parlamentari, così come avviene per gli schemi di decreti delegati, per poi eventualmente tornare agli esecutivi statale e regionale ed essere infine definitivamente presentate in Parlamento per l'approvazione *ex* art.116.

Chissà, se per una volta riusciamo ad essere vulcaniani...