



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea triennale in Economia e Commercio

**Autonomia regionale differenziata: dalla
riforma del titolo V alle richieste del 2017**
**Differentiated regional autonomy: from the
reform of Title V to the demands of 2017**

Relatore:

Prof.ssa Laura Trucchia

Rapporto Finale di:

Alessandro Romoli

Anno Accademico 2018/2019

AUTONOMIA REGIONALE DIFFERENZIATA:

DALLA RIFORMA DEL TITOLO V ALLE RICHIESTE DEL 2017

INDICE

- **PREMESSA**
- **INTRODUZIONE: COS'È IL TITOLO V E COME È CAMBIATO NEL TEMPO**
- **CAPITOLO 1: COMMA 3 ARTICOLO 116 E ARTICOLO 117**
 - 1.1 I destinatari del comma 3, 116
 - 1.2 Il processo per l'ottenimento di maggiore autonomia
 - 1.3 La legittimità costituzionale del comma 3, 116: la critica di Elia
 - 1.4 L'articolo 117: il problema della competenza concorrente
- **CAPITOLO 2: LE RICHIESTE DEL 2017 E LE CONSEGUENZE DI UN'AUTONOMIA DIFFERENZIATA**
 - 2.1 Gli accordi preliminari del 2018
 - 2.2 I contenuti degli accordi: le materie richieste e l'assegnazione delle risorse

- 2.3 La regionalizzazione della scuola e della sanità: implicazioni e conseguenze costituzionali

- **CAPITOLO 3: CASISTICHE POSTUME ALL'OTTENIMENTO DELL'AUTONOMIA: IL RIPRISTINO DELLA CONDIZIONE ORDINARIA**

- **CONCLUSIONE**

- **BIBLIOGRAFIA**

PREMESSA

Il tema delle autonomie regionali differenziate è ad oggi uno degli argomenti più caldi sulla quale i partiti esprimono le proprie posizioni politiche e indirettamente fanno campagna elettorale. I risultati plebiscitari dei referendum consultivi del 2017, hanno dimostrato come le richieste di maggiore autonomia di Lombardia e Veneto siano state effettivamente supportate da un ampio consenso popolare. Se le ragioni alla base sono da ritrovarsi nello stampo federalista che sempre ha caratterizzato le autonomie del nord oppure nell'intenzione di creare veramente una competizione virtuosa tra tutte le regioni d'Italia non è dato saperlo. Tale elaborato tuttavia non vuole essere in alcun modo una forma di propaganda per uno o per l'altro partito. L'intento è quello di fornire una disamina soprattutto a livello giuridico e costituzionale, quanto più oggettiva e vicina alla realtà.

Nell'introduzione verrà spiegato brevemente cos'è il titolo v in generale, quali sono state le ragioni alla base della sua riforma e quali erano gli obiettivi originariamente programmati. Seguiranno poi 3 capitoli: il primo inerente ai due principali articoli della modifica ovvero il 116 e il 117, una parte centrale con le

attuali richieste di autonomia e le annesse conseguenze costituzionali e una parte finale riguardante un eventuale processo inverso per il ripristino dell'autonomia ordinaria.

INTRODUZIONE: COS' È IL TITOLO V E COME È CAMBIATO NEL TEMPO

Il titolo V è quella parte della carta fondamentale dedicata alle autonomie locali (comuni, province, città metropolitane, regioni) ed in particolare ai rapporti che quest'ultime hanno con lo stato. Volendo fare un breve excursus temporale è opportuno collocarsi a cavallo del nuovo millennio, tra la fine degli anni '90 (periodo in cui iniziano i primi dibattiti e le prime discussioni in commissione su un'eventuale riforma costituzionale concernente il titolo V) e i primi anni duemila. Ma per una visione concettuale più semplicistica si prenda come punto di partenza o meglio come documento di partenza, la legge costituzionale 3 Ottobre 2001. Mentre la tredicesima legislatura giungeva al termine il Parlamento approvava una considerevole modifica della costituzione mutando 9 articoli (114,116,117,118,119,120,127,123,132) e abrogandone altri (115,124,128,129,130 più il primo comma del 125) della stessa, tutti facenti parte appunto del titolo V, seconda parte. L'ex partito di centro-sinistra *l'Ulivo* fu il principale promotore di tale riforma, che non avendo trovato inizialmente

l'appoggio necessario pari al quorum dei 2/3, decise di indire un referendum popolare per chiederne la promozione o la bocciatura. L'esito del referendum fu favorevole (64,2% dei votanti) e la legge entrò in vigore l'8 Novembre 2001. L'obiettivo iniziale era quello di creare le fondamenta per un'eventuale futura repubblica federale italiana, in un processo tutto volto all'affiancamento dei cittadini, degli organismi sociali e delle imprese alle sedi di elaborazione delle politiche pubbliche e in un'ottica di completamento di un progetto già avviato nel 1997 con la legge Bassanini. Se quindi si parla di autonomia differenziata maggiori attenzioni dovranno essere poste su: articolo 116 ed in particolar modo sull'introduzione del comma 3 che poi altro non è l'elemento su cui stanno attualmente premendo i lombardo-veneti; articolo 117 che rappresenta in sostanza la parte più corposa della riforma; eventuali articoli della costituzione non rientranti nel titolo V ma direttamente coinvolti come il 3, il 2, il 34 e il 138.

CAPITOLO 1: COMMA 3 ARTICOLO 116 E ARTICOLO 117

1.1 COMMA 3, ART 116: I DESTINATARI

Una delle più importanti novità introdotte dalla riforma del titolo V è stata senza dubbio l'introduzione del comma 3 articolo 116. In tale comma si stabilisce, come è noto che *“Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le*

materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la regione interessata”.

I primi commentatori di tale comma hanno constatato come quest'ultimo cerchi di introdurre una sorta di “speciale specialità delle regioni ordinarie” operando quindi a livello concettuale una netta distinzione tra regioni speciali e autonomie potenzialmente differenziate. Questa distinzione si basa sulla qualità e sulla quantità dei poteri che vengono assegnati alle singole regioni e che comunque non preclude il carattere di “particolarità” (se così si può definire) di entrambi i modelli. Particolarità che consiste nel tipo di legge che deve essere approvata: costituzionale nel caso delle regioni speciali, atipica con procedura rinforzata e negoziata per le autonomie differenziate. Detto ciò, le visioni e le interpretazioni che ne discernono su chi siano effettivamente i destinatari alla luce dell'introduzione del terzo comma, sono molteplici e tra loro contrastanti. Una prima lettura sembra dare come esclusivi riceventi le regioni a statuto ordinario. D'altro canto però, secondo una diversa ricostruzione la “clausola evolutiva” del

comma 3 sarebbe espressione di una cosiddetta “geometria variabile”. In sostanza quindi la specialità delle 5 regioni non dovrebbe essere assorbita dal nuovo modello costituzionale ma anzi entrerebbe definitivamente nell’ordinamento come parte che qualifichi tutto il sistema. Se poi si prende in considerazione l’articolo 10 della legge 2001 secondo cui “Sino all’adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite” la visione appare più chiara: il comma 3 è applicabile anche alle regioni e province speciali. Per quanto discordanti appaiano le due visioni è comunque possibile dare una spiegazione che le giustifichi entrambe. Premendo sull’articolo 10 e quindi a livello formale, forme e condizioni maggiori di autonomia possono essere devolute anche alle regioni e province speciali. A livello sostanziale però è inconfutabile come il comma si rivolga alle regioni a statuto ordinario per due motivi: il primo riguarda le specifiche parole utilizzate nella norma (“altre regioni” ne è un esempio). Il secondo motivo è la ratio alla base: la disposizione nasce con l’obiettivo di dare possibilità di ampliamento dell’autonomia alle regioni che vengono definite di “diritto comune”.

1.2 IL PROCESSO PER L'OTTENIMENTO DI MAGGIORE

AUTONOMIA

Specificati i destinatari del comma è opportuno capire come si articola il procedimento per l'ottenimento dell'autonomia. Le fasi sono essenzialmente 5 ma è bene sottolineare che il classico iter procedurale può essere preceduto, nel silenzio della costituzione, da un referendum consultivo indetto autonomamente dalla regione interessata, con l'obiettivo per quest'ultima, di capire l'orientamento dei cittadini. Suddetta possibilità è contemplata dalla corte costituzionale che ne ha circoscritto l'ambito entro il quale può essere esercitata. Un esempio non troppo remoto è quello del 2017 riguardante le regioni Veneto e Lombardia le quali hanno entrambe avuto, dai propri abitanti, risposte positive in merito all'opportunità di ottenere maggiore autonomia. Premessa fatta, il percorso si struttura nel seguente modo:

1. Deve esserci un'iniziativa della regione. La regione è l'unico soggetto titolare del diritto ad avviare un procedimento per l'ottenimento di un regionalismo differenziato. È sempre la regione poi a decidere quale debba essere l'organo competente di tale iniziativa tenendo conto della propria

autonomia statutaria e della propria potestà legislativa. Nel caso del 2017 le regioni hanno scelto, come organo preposto, il consiglio regionale. L'iniziativa va presentata al presidente del consiglio dei ministri e al ministro per gli affari regionali.

2. La seconda fase consiste in una consultazione con gli enti locali. Quali debbano essere gli enti locali da coinvolgere, la costituzione non lo specifica, ma appare opportuno che un ruolo di primaria importanza venga svolto dal "Consiglio delle autonomie locali" (CAL) che l'ultimo comma dell'articolo 123 definisce come una sorta di organo di raccordo tra regione ed enti locali. Niente però vieta alla regione di interloquire singolarmente e direttamente con gli enti locali ovvero con le rispettive associazioni di rappresentanza a livello regionale (ANCI e UPI).

Il parere degli enti locali non è vincolante, salvo diversa disposizione prevista dallo statuto della regione, ma è tuttavia obbligatorio e un mancato coinvolgimento di quest'ultimi potrebbe rendere illegittimo l'intero procedimento. Anche in merito al periodo in cui gli enti locali debbano essere sentiti la costituzione lascia ampi margini discrezionali. Un'analisi della disposizione sembrerebbe però vietare consultazioni successive alla sottoscrizione dell'intesa cioè quando il contenuto di quest'ultima è ormai

immodificabile. Un periodo considerato idoneo parrebbe essere quello che precede la formulazione della proposta.

3. La terza e forse più delicata fase è quella dell'intesa tra lo stato e la regione. In virtù del comma 1, articolo 571 della legge n. 147/2013 il governo è obbligato ai fini dell'intesa, ad attivarsi sulle iniziative regionali entro un termine di 60 giorni dal loro recepimento. L'organo adibito alla negoziazione, è per la regione, scelto nell'ambito dell'autonomia che quest'ultima ha, mentre per lo Stato la legge prevede che sia il governo stesso a negoziare. Non vige alcun obbligo di sottoscrizione dell'intesa ma entrambe le parti sono sollecitate a mantenere durante tutto il periodo di negoziazione un comportamento quanto più leale e trasparente.

4. Successivamente all'intesa, i contenuti del disegno di legge devono essere recepiti e risultare conformi a quanto affermato dall'articolo 119. I più importanti principi da rispettare sono: l'equilibrio di bilancio e l'obbligo di concorrere sull'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'UE; il principio di disponibilità delle risorse autonome; l'impossibilità di ricorrere all'indebitamento se non per spese d'investimento. Il termine perentorio di 60 giorni citato al punto 3 può ritenersi anche come un elemento in grado di coordinare la finanza pubblica.

5. In definitiva la legge deve essere approvata a maggioranza assoluta da entrambe le camere.

1.3 LA LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEL COMMA 3, 116: LA CRITICA DI LEOPOLDO ELIA

L'introduzione del comma 3 dell'articolo 116 ha avuto all'epoca un effetto dirompente negli schemi della costituzione italiana non solo sotto il profilo dei contenuti ma anche e soprattutto a livello di legittimità in senso giuridico. Proprio in virtù di questo secondo motivo molti studiosi si sono chiesti se effettivamente la norma fosse stata scritta nel rispetto dei principi della costituzione stessa. Uno fra tutti fu l'autore costituzionalista Leopoldo Elia. Secondo lo studioso, la maggiore autonomia differenziata che la disposizione in questione permette di ottenere attraverso la fonte atipica, costituirebbe una vera e propria ipotesi di revisione costituzionale realizzata senza le garanzie del procedimento sancite dall'articolo 138 (*Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione [cfr. art. 72 c.4].*

Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare [cfr. art. 87 c.6] quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La

legge sottoposta a referendum non è promulgata [cfr. artt. 73 c.1, 87 c.5], se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.

In sostanza Elia sostiene che il comma 3 violerebbe il principio fondamentale di rigidità della costituzione e quindi in tal senso dovrebbe ritenersi costituzionalmente illegittimo l'articolo 2 della legge n.3/2011 inerente appunto il comma 3, 116. Per affrontare il problema bisogna partire dicendo che la legge "rinforzata" prevista nel comma 3 non è volta ad effettuare revisioni costituzionali in senso tecnico, ne tantomeno abrogazioni o modificazioni della costituzione stessa. Essa cerca piuttosto di essere uno strumento che permetta una negoziazione, cioè che dia possibilità di ampliamento riguardo l'autonomia di una singola regione. Lo snodo da risolvere perciò non riguarda la tollerabilità di una revisione costituzionale demandata ad una fonte diversa dalla legge approvata secondo l'articolo 138. La questione è invece ammettere che una fonte diversa da quella costituzionale possa essere autorizzata a porre norme derogatorie rispetto al contenuto di una fonte costituzionale. È da sottolineare poi che nel 2001, anno in cui Elia mosse la critica, il problema non rappresentava di certo una novità. Già nella legge n.1/1999 e n.2/2001 possono rinvenirsi casi in cui ad una fonte diversa

dalla legge costituzionale, approvata in virtù dell'articolo 138 Cost., è consentita l'introduzione di modifiche o deroghe alle norme contenute nelle stesse leggi costituzionali. Ulteriori argomentazioni a sostegno della legittimità costituzionale sono riscontrabili in altre due legge: la n.1/2001 ha per esplicito introdotto la possibilità di deroga a norme della costituzione stessa da parte degli statuti delle regioni ordinarie; la n.2/2001 ha modificato per le regioni a statuto speciale la procedura d'approvazione delle leggi costituzionali per la modifica dei rispettivi statuti, disponendo l'esigenza di un parere dell'organo legislativo della regione ed eliminando l'obbligo di sottoponibilità al referendum nazionale sopracitato nell'articolo 138. Tali ipotesi vengono ricondotte al fenomeno che prende il nome di "decostituzionalizzazione formale" e che si verifica ogni qualvolta una fonte subordinata ha l'autorizzazione a derogare al quadro definito dalla costituzione o dalle leggi costituzionali. Tale fenomeno trova ragione di esistere sia in virtù di una concezione rafforzativa dei valori costituzionali riferibili all'autonomia, sia per il fatto che fonti autorizzate a derogare alle norme di rango costituzionale assumono la semplice connotazione di "condizioni risolutiva" e non sono perciò equiparabili alle leggi approvate col procedimento del 138. In definitiva perciò appare chiaro come, dopo un'attenta analisi, si possa affermare di operare in perfetta legittimità.

1.4 L'ARTICOLO 117: IL PROBLEMA DELLA COMPETENZA CONCORRENTE

Esplicata la possibilità di ottenere maggiore autonomia e presentate tutte le varie problematiche è opportuno ora concentrarsi su un altro dei più importanti articoli che sono stati modificati dalla riforma. L'articolo 117 è quello che disciplina il riparto di competenze tra stato e regione. Se la difficoltà nell'attuare il comma 3 del 116 sta nella robustezza dei passaggi che caratterizzano tutto l'iter, per il 117 vediamo come, la tematica, quasi sempre ricorrente nel tempo, è da ricercare nel tipo di interpretazione che si dà all'articolo. Prima del 2001 si diceva come le regioni potevano emanare per un certo numero di materie "norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello stato". Ciò significa che allo stato competeva disciplinare i principi generali, in sostanza la "cornice", mentre le regioni, all'interno di quest'ultimi potevano intervenire attraverso norme di dettaglio. Con la riforma del 2001 per incentivare l'ormai noto decentramento amministrativo si cambia sistema. L'attuale articolo 117 stabilisce che per alcune materie lo stato ha competenza esclusiva e quindi in tale ambito soltanto lui può legiferare. C'è poi un elenco di materie la cui competenza è definita dalla costituzione "concorrente" tra stato e regione. C'è infine, in via

residuale, una potestà legislativa per le regioni, inerente a tutte le materie non espressamente contemplate dall'articolo. Tale sistema ha dato vita, sin dalla sua nascita, ad un enorme contenzioso tra stato e regione in tema di riparto di competenze. Il caos che si è susseguito negli anni è infatti il motivo per cui, nel 2016 il governo Renzi ha sentito nuovamente la necessità di riformare il titolo V. L'obiettivo era in sostanza quello di abolire il concetto di competenza concorrente mirando a dividere l'articolo 117 in due semplici parti: una che avrebbe disciplinato la competenza esclusiva dello stato e un'altra che avrebbe disciplinato la competenza esclusiva delle regioni. A questo va aggiunto che si sarebbe introdotta una clausola di supremazia che avrebbe autorizzato lo stato su proposta del governo ad intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva dello stato quando lo richieda la tutela dell'interesse nazionale. Nonostante la "riforma" non sia mai andata in porto già autori costituzionalisti ne avevano visto problematiche sempre riguardanti la natura interpretativa dell'articolo. Si pensa infatti che ciò che debba essere veramente riesaminato non sia tanto la competenza concorrente quanto invece il riparto materia per materia. Sotto questo aspetto in molti credono che il 117 prima del 2001 appare tra tutti il meno complicato in quanto al quadro generale dello stato la regione rispondeva con norme di dettaglio senza generare problemi di competenza.

CAPITOLO 2: LE RICHIESTE DEL 2017 E LE CONSEGUENZE DI UN' EVENTUALE AUTONOMIA DIFFERENZIATA

2.1. GLI ACCORDI PRELIMINARI DEL 2018

Terminata tutta l'analisi relativa alla modificazione dei due articoli principali la storia si sposta praticamente ai giorni nostri, dato che, dal 2001 al 2017, questo cambiamento costituzionale ha vissuto sostanzialmente nell'ombra. Come sopracitato, il 22 ottobre 2017 rappresenta senza dubbio il più grande passo mai fatto fino a quel momento. Ma più che parlare di passo sarebbe opportuno parlare di “ più grande iniziativa mai fatta” dato che il referendum consultivo ha esclusivamente valenza politica. Se consideriamo poi che tale referendum è stato effettuato in regioni il cui esito positivo era altamente auspicabile, esso si configura perlopiù come uno strumento di “agitazione partitica” cioè come un qualcosa in grado di smuovere le acque stagnanti che ormai caratterizzavano il Paese sin dal 2001. Lo step successivo arriva 4 mesi più tardi. Il 28 febbraio 2018 vengono sottoscritti tra il Governo (rappresentato dal sottosegretario per gli affari regionali Gianclaudio Bressa) e le regioni Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia (rappresentate dai presidenti delle rispettive giunte), tre “Accordi preliminari in merito all'intesa prevista dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione”. Tali

accordi rappresentano sia un primo punto di arrivo, dal momento che a differenza del 2017 c'è, se pur molto blanda, un'armonizzazione con lo Stato, sia un punto di partenza per il fatto che i seguiti che dovrà avere tale accordo sono molteplici.

Brevemente, è bene precisare che la natura di tali accordi si differenzia in maniera netta da tutto l'iter previsto nel paragrafo 1.2. Nonostante entrambi vengano sottoscritti dagli stessi soggetti, gli accordi preliminari si qualificano come risultato di un primo confronto anch'esso ispirato ai principi di collaborazione e trasparenza. Temporalmente perciò tale fase è da collocarsi in un momento molto informale e colloquiale, antecedente l'intesa vera e propria.

2.2. I CONTENUTI DEGLI ACCORDI: LE MATERIE RICHIESTE E L'ASSEGNAZIONE DELLE RISORSE

Negli accordi del 28 Febbraio 2018 sono emerse diverse idee di autonomia, alcune più contenute, altre molto spinte. La regione Emilia- Romagna infatti ha chiesto maggior gestione soltanto su 15 materie reclamando inoltre un potenziamento degli strumenti di programmazione. Veneto e Lombardia invece hanno chiesto maggior autonomia per tutte e 23 le materie con l'obiettivo di arrivare a una gestione esclusiva per molte di esse. Le materie su cui comunque si è più discusso e su cui attualmente stanno discutendo vanno dalla fiscalità alle infrastrutture fino ad arrivare alla questione ambiente. In tale trattazione tuttavia verranno esaminati i due "casus belli" che in misura notevole hanno dato vita ad

un acceso dibattito: scuola e sanità. Come specificato nella premessa però, l'elaborato è stato redatto con un forte criterio di apartiticità e quindi è volto a mettere in luce eventuali conseguenze giuridiche e soprattutto costituzionali di un'autonomia differenziata, senza cadere in un mero manifesto politico.

Scendendo sul piano pratico la prima diatriba da affrontare è quella legata all'assegnazione delle risorse. Si tratta di rispondere alla domanda: costi standard o costi storici? Un semplice esempio può essere particolarmente esplicativo. Si supponga che la funzione istruzione in Lombardia venga svolta dallo Stato ad un costo pro-capite di 100 e che il costo medio nazionale sempre relativo alla funzione istruzione sia di 120. Con l'autonomia differenziata la gestione dell'istruzione passerebbe nelle mani della singola regione ed è qui che si genererebbe il problema su come assegnarle le corrispondenti risorse. Usando il criterio del costo storico la Lombardia tratterrebbe nel proprio territorio nuove risorse per un ammontare pro-capite di 100 facendo configurare l'operazione a "saldo zero" e lasciando perciò immutati sia i bilanci statali sia quelli regionali. Ma usando il criterio del costo medio la regione Lombardia tratterrebbe sul proprio territorio nuove risorse pari alla spesa pro-capite di 120 e quindi lo Stato sarebbe costretto a reperire risorse aggiuntive o aumentando le tasse o facendo deficit. Nel caso dell'operazione a saldo zero se la Regione Lombardia si dimostrasse particolarmente efficiente sotto il profilo gestorio, l'ipotesi di

un'istruzione regionalizzata farebbe diventare il servizio molto performante (se pur per una sola regione), senza togliere risorse allo Stato.

2.3. LA REGIONALIZZAZIONE DELLA SCUOLA E DELLA SANITÀ: IMPLICAZIONI E CONSEGUENZE COSTITUZIONALI

Il tema dei costi sopra analizzato è sicuramente un problema di primaria importanza ma non nel breve periodo: dagli accordi del 2018 è emerso infatti che nel caso di autonomia differenziata, l'assegnazione di risorse dovrebbe avvenire perlomeno inizialmente secondo il metodo del costo storico e quindi un eventuale passaggio al costo standard riguarderebbe un secondo momento. Ciò che invece è preminente e sulla quale diversi studiosi costituzionalisti si stanno interrogando riguarda la conformità della regionalizzazione di alcune materie (scuola e sanità su tutte) rispetto ad alcuni articoli fondamentali della costituzione. Si parta dalla scuola: con l'autonomia differenziata le regioni otterrebbero qualora lo richiedessero "potestà legislativa in materia di norme generali sull'istruzione". Ciò significa che tali regioni potranno emanare autonomamente propri bandi per il reclutamento del personale scolastico e assumere direttamente i loro insegnanti. Quest'ultimi assumerebbero così il carattere di impiegati regionali e non più statali. Fino a qui il problema parrebbe non sussistere ma quanto segue mostra come il diverbio sia più complicato di quanto sembri. La richiesta per la

regionalizzazione del servizio scolastico arriva infatti da regioni definite in maniera semplicistica ma efficace “più ricche delle altre”. In virtù di tale caratteristica quest’ultime potranno: permettersi di pagare meglio il personale docente (e quindi attirare a sé i migliori professori e maestri), attrezzare meglio le scuole, offrire ai propri studenti più opportunità di lavoro, di viaggio e di formazione. La realizzazione di tale possibilità porterebbe quindi, come inevitabile conseguenza, a una fortissima migrazione degli studenti più ricchi e degli insegnanti migliori verso suddette regioni, lasciando distanti anni luce tutte le altre autonomie che non possono garantire ciò. In sostanza, quello su cui si sono interrogati notevoli autori, come Pino Aprile e Gianfranco Viesti è la conformità di tale opportunità rispetto, nel caso della scuola, a due fondamentali articoli della nostra costituzione: il primo è l’articolo 3 *“Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.*

E` compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza 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. “ Il secondo è l’articolo 34” La scuola è aperta a tutti.

L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita.

I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi.

La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso”.

Comparando perciò le conseguenze di un’istruzione regionalizzata con tali articoli Aprile e Viesti sostengono come ci sia una vera e propria lesione dei principi supremi della Costituzione racchiusi nei valori inderogabili e non negoziabili presenti nella Costituzione stessa, tali da obbligare lo Stato ad assicurare un pari livello di formazione scolastica ed istruzione a tutti. Il discorso tuttavia non cambia per il tema sanità. Come cita un articolo di Loretta Mussi pubblicato il 7 giugno 2019, qualora venga realizzata l’autonomia differenziata, Veneto Lombardia ed Emilia-Romagna alla stessa stregua della scuola, “non avrebbero più vincoli di spesa e di bilancio da parte dello Stato, sarebbero del tutto autonome nella organizzazione dei propri servizi sanitari, nella assunzione del personale, nell’accesso alle scuole di specializzazione, nella selezione della dirigenza sanitaria, nel rapporto col privato, nella gestione del patrimonio edilizio e tecnologico, nella politica dei farmaci, nella tutela degli alimenti, nella prevenzione e nella tutela dell’ambiente, nella bonifica dei siti inquinati, nella tutela e sicurezza del lavoro, nella istituzione e gestione di fondi sanitari integrativi”. Ne conseguirebbe perciò uno sgretolamento de Servizio Sanitario

Nazionale e soprattutto una possibile violazione di ulteriori articoli della Costituzione. Anche secondo la Federazione Nazionale Ordine dei Medici Chirurghi ed Odontoiatri un'autonomia sanitaria metterebbe a rischio la salute dei cittadini violando perciò il primo comma dell'articolo 32 della Costituzione (*“La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti”*) e rappresenterebbe una minaccia ai principi di solidarietà e quindi all'articolo 2 sempre della Costituzione (*“La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”*). Così presentata, la questione sembrerebbe non avere una via di fuga. Da un lato il comma 3 dell'articolo 116 rappresenta una quanto più chiara e incontestabile previsione costituzionale: appellarsi ad esso, per ottenere un'autonomia differenziata è possibile, e su questo poco si può reclamare. D'altro canto però gli effetti che genererebbe una sua applicazione sono, come sopra esaminato, nella maggior parte dei casi lesivi di alcuni articoli fondamentali. In una nota pubblicazione il giornalista Rocco Todero sollecita politici, costituzionalisti e cittadini comuni ad immaginare tale questione come una partita di scacchi in cui la prossima mossa è rappresentata proprio dall'ottenimento di maggiore autonomia. Questa mossa che quindi sembra *“regolare e rispettosa delle norme che disciplinano tutto il gioco”* va però valutata

sotto il profilo della coerenza rispetto allo schieramento e alle linee strategiche già utilizzate nel campo e rispetto alle idee fondamentali sulla quale si regge l'intero impianto rappresentato nel nostro caso dalla costituzione. In definitiva perciò, per quanto l'autonomia differenziata sembrerebbe meritevole d'essere attuata, deve comunque rendersi compatibile con l'intero schema costituzionale. E allora qui sorge un problema alla radice di natura interpretativa: secondo Pino Aprile tale problema riguarderebbe la terminologia usata nella riforma stessa. "Autonomia Differenziata" dovrebbe già far sottintendere differenze e quindi disparità di diritti e una conseguente violazione di alcuni articoli fondamentali. A tal proposito Rocco Todero ne profila un'eventuale soluzione: date le incontestabili contraddizioni che presenta la costituzione al proprio interno non andrebbe disdegnata l'idea di modificare nuovamente quest'ultima.

CAPITOLO 3: CASISTICHE POSTUME ALL'OTTENIMENTO DELL'AUTONOMIA. IL RIPRISTINO DELLA CONDIZIONE ORDINARIA

Ora si supponga per un attimo che Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna siano riuscite ad ottenere l'autonomia differenziata e che tale autonomia non abbia prodotto i risultati sperati. È il caso di esaminare allora il tema della reversibilità che apparentemente sembrerebbe poco importante e realizzabile ma che in realtà

merita di essere approfondito. Quando si menziona la reversibilità si parla sostanzialmente dell'opportunità o meglio della possibilità di un ritorno al livello centrale delle funzioni precedentemente devolute con il comma 3 del 116, come conseguenza di casistiche straordinarie che abbiano reso obbligatorio o solamente necessario tale ritorno. Questa sorta di recupero non è da intendersi come un totalitario ripristino delle condizioni presenti prima dell'ottenimento di maggior autonomia, ma anche come una semplice correzione o aggiustamento rispetto all'intesa iniziale. Il ritorno può avvenire in tre differenti maniere:

1. Attraverso un atto unilaterale dello Stato
2. Attraverso un accordo bilaterale stato-regione definito anche "restituzione concordata" o "nuova intesa"
3. Attraverso un atto unilaterale della regione

Quanto al punto 1 le letture sono state molteplici. Secondo una prima ricostruzione, la legge per l'ottenimento dell'autonomia differenziata data la sua "natura atipica" (vedere paragrafo 1.1.) andrebbe collocata in un sistema di separazione di competenza sia rispetto alle leggi ordinarie sia rispetto alle leggi costituzionali e opporrebbe quindi resistenza a possibili abrogazioni o modifiche recate da quest'ultime. In tale ottica si fa notare come, una legge approvata col procedimento dell'articolo 138, può si modificare l'articolo 116 comma 3 ma solo per la parte relativa al processo di ottenimento (paragrafo 1.2) e non per la parte

concernente i contenuti della singola legge atipica che già ha operato a favore della regione. La questione, così posta, sembrerebbe conferire all'autonomia differenziata un carattere di "disciplina intoccabile" stabile e duratura nel tempo. Un'altra linea di pensiero, sempre relativa al punto 1, ricalca in maniera più contenuta quanto sopra detto. Anche qualora lo Stato attraverso una legge costituzionale riuscisse unilateralmente a riacquisire le competenze trasferite, ciò avverrebbe solo in parte. Questo in virtù del fatto che la differenziazione è espressione di accordi paritari e che quindi nemmeno una fonte di grado superiore può revocare unilateralmente e totalmente tali accordi. Ne consegue che, dato il carattere di irrevocabilità, anche una legge costituzionale volta alla modifica del comma 3, 116 risulterebbe illegittima. La differenziazione si parificherebbe perciò ai principi supremi dell'ordinamento costituzionale e anche per il potere di revisione tale carattere rappresenterebbe un limite insormontabile. Tuttavia, le tesi sopra esposte lasciano il tempo che trovano in quanto intrinsecamente, contengono un paradosso non accettabile. Non è infatti ammissibile che una legge costituzionale (3 del 2001) possa aver istituito una legge atipica (il terzo comma del 116) in grado di assumere una forza di legge maggiore della stessa legge costituzionale. Ciò infatti rappresenterebbe una violazione del principio secondo il quale una fonte può istituire altre fonti purché quest'ultime siano di grado ne uguale ne maggiore, ma solo minore. In sintesi quindi, la legge atipica, non potendo essere equiparata a norme di rango costituzionale, può essere modificata

o abrogata attraverso un atto unilaterale da parte dello stato. Quanto all'ipotesi numero 2 (restituzione concordata), la strada più percorribile sembrerebbe quella che porti all'uso della stessa legge rinforzata prevista per la concessione di maggiore autonomia. In sostanza, tramite la fonte atipica si verrebbe a creare un "un'intesa inversa" cioè una situazione diametralmente opposta all'intesa originaria. Per quanto concerne invece l'ultimo punto (atto unilaterale da parte della regione) la questione risulta leggermente più complicata. Qualora la regione volesse ripristinare unilateralmente le condizioni di ordinaria autonomia ciò troverebbe limite nell'inesistenza di un atto normativo regionale in grado di abrogare o modificare la legge atipica. Un'iniziativa regionale sembrerebbe perciò rimanere incompiuta a meno che, tramite un ampliamento della stessa legge di differenziazione, si introduca una clausola che autorizzi una norma regionale ad apportare modifiche in senso restrittivo alle forme di autonomia differenziata. In via definitiva poi non è da escludere la possibilità di fissare una scadenza per le forme differenziate di autonomia, cioè di intendere tale accordo come una sorta di contratto a tempo determinato, rinnovabile attraverso una nuova intesa stato-regione il quale potrebbe soltanto confermare o diminuire (mai aumentare) le condizioni speciali.

CONCLUSIONE

Dopo mesi di analisi posso dire di essermi imbattuto in un percorso che non pensavo potesse essere così tortuoso. Le motivazioni che mi hanno spinto ad intraprendere tale strada sono da ritrovare nella curiosità che la problematica dell'”autonomia differenziata” mi ha sempre suscitato. Ciò che infatti giornalmente mi chiedevo e che tutt’ora mi chiedo, è come una chiara previsione costituzionale possa incontrare così tanti ostacoli durante il suo tragitto. Dentro la mia testa una soluzione me la sono data ma se ad oggi, la situazione è più ferma che mai, evidentemente il problema se l’è posto anche qualcun altro. Far collimare il comma 3 del 116 e le annesse richieste del 2017 con alcuni articoli fondamentali della nostra carta sembra ancora un gioco impossibile. Ma chi ha scritto la costituzione non era sicuramente un incauto ne tantomeno lo è chi ha riformato il titolo V. In via definitiva perciò mi limiterò a mediare le “due fazioni” cercando di far convivere aspirazioni indipendentiste con principi di solidarietà ed uguaglianza. L’articolo 119 e la legge fiscale 42/2009 della costituzione potrebbero essere i primi tasselli di un effetto domino in grado di mettere d’accordo tutti. In base a questi due principi infatti l’autonomia differenziata può avvenire ma lo Stato è tenuto sviluppare la perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante ed è tenuto ad effettuare interventi integrativi per

agevolare lo sviluppo territoriale delle aree più sottosviluppate. Solo operando in tale modo infatti si potrà ambire ad un'omogeneità di esigenze finanziarie e ad un'equa distribuzione delle risorse pubbliche da destinare alle diverse aree. Tale fine è perseguibile qualora il differenziale (presumibilmente positivo) tra spesa pro capite regionale (vedere costi standard paragrafo 2.2) e spesa pro capite nazionale venga messo a disposizione di suddette aree. Ne conseguirebbe infatti una perfetta armonizzazione con i principi di eguaglianza all'articolo 3 e di solidarietà all'articolo 2. In conclusione perciò è quanto più opportuno dire che, il regionalismo differenziato in Italia non può circoscriversi ad un banale slogan o a del semplice folklore. Esige invece, quanto prima, un'attenta e super partes riflessione in termini di opportunità e rispettosità.

BIBLIOGRAFIA

www.articolo21.org “*Autonomia differenziata o secessione? Fine del Servizio Sanitario Nazionale*” di **Loretta Mussi**

www.dirittiregionali.it “*Gli “Accordi preliminari” per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l’attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost.*” di **Giovanni Piccirilli**

www.federalismi.it “*Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*” di **Marcello Cecchetti**

www.flcgil.it “*Autonomia differenziata: l’appello dei sindacati scuola e del mondo dell’associazionismo contro la regionalizzazione del sistema di istruzione*”

www.ilfoglio.it “*C’è davvero spazio per l’autonomia differenziata all’interno della costituzione repubblicana?*” di **Rocco Todero**

www.ilgazzettino.it “*Stefani: costi standard già in vigore e non tolgono nulla a nessuno*”

www.issirfa.cnt.it “*Autonomia regionale: da sviluppare o da ridimensionare?*” di **Gianliborio Mazzola**

www.italiaincammino.it “*ARTICOLO 117: più chiarezza nei rapporti fra stato e regioni*”

www.laterza.it *“Verso la secessione dei ricchi?” di Gianfranco Viesti*

www.la7.it *“Autonomia regionale”*

www.linkiesta.it *“Autonomia delle regioni del Nord, l’allarme dei medici: così muore il Servizio Sanitario Nazionale”*

www.senato.it *“Riferimenti agli articoli 116 comma 3, 117, 138, 3, 32, 34, 2 “*

www.senato.it *“il processo di attuazione del regionalismo differenziato”*

www.snals.it *“Federalismo e istruzione”*

www.tpi.it *“Autonomia differenziata: com’è, come funziona e quali sono le richieste di Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna”*

www.wikipedia.it *“Referendum costituzionale del 2001 in Italia”*

www.youtube.com *“Intervista a Pino Aprile”*

Ringraziamenti

Vorrei infine esprimere tutta la mia riconoscenza alla Professoressa Laura

Trucchia per la disponibilità e la professionalità dimostratami in questi mesi di lavoro.