

Convegno autonomia regionale differenziata

di Guido Corso

1. Il convegno che si chiude oggi, dedicato a un tema reso attuale dal d.d.l. n. 615, ha fornito l'occasione per un esame che ha investito non solo e non tanto il testo appena approvato dal Senato, quanto il significato costituzionale dell'autonomia regionale differenziata, e la sua collocazione nel quadro del titolo V; un significato che la formulazione laconica dell'art. 116 co. 3 non mette in piena luce.

Senza pretesa di riassumere una ventina di relazioni (ed interventi) cercherò di riprenderle organizzandole per temi, sulla base degli interrogativi che l'autonomia differenziata solleva.

Poiché la sollecitazione a riunirci è venuta dal dibattito politico che si è acceso attorno al d.d.l. Calderoli, la prima questione che è stata sollevata è questa. L'art. 116 co. 3, che prevede forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie indicate nello stesso articolo, richiede che le leggi di approvazione delle intese siano precedute da una legge generale, che regoli in modo uniforme il procedimento che di volta in volta è destinato a sfociare nella legge di trasferimento delle funzioni? O le leggi di trasferimento possono essere approvate di volta in volta, senza necessità di una legge generale, che l'art. 116 co. 3 non prevede?

Questa seconda tesi, che è stata fatta propria da Morrone, poggia su due argomenti. Il primo è più scontato. La legge non è prevista dall'art. 116 co. 3, che parla della legge di trasferimento delle funzioni alla regione che ne ha fatto richiesta, sulla base dell'intesa, ma non subordina l'approvazione della legge in questione – delle singole leggi di trasferimento – ad una legge generale che regoli le modalità di formazione delle singole leggi di trasferimento delle funzioni. Il secondo argomento è più tecnico. Può una legge ordinaria vincolare una legge specializzata come quella prevista dall'art. 116 co. 3 (“previa intesa”, a “maggioranza assoluta”)? Una legge che pur avendo lo stesso valore ha maggiore forza (resistenza alla abrogazione), ed è comunque successiva alla legge generale (criterio cronologico).

Tarli Barbieri sostiene la tesi opposta. Se non c'è la necessità, c'è almeno l'opportunità di una legge quadro, come auspicato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali e dalla Conferenza delle Regioni e delle provincie autonome. Occorre fornire un percorso procedurale comune anche per impedire discriminazioni in base al colore politico della Regione interessata, impedire che le stesse regole procedurali diventino oggetto di negoziato politico.

Seconda questione.

Tutte le regioni ordinarie sono abilitate ad avvalersi del congegno previsto dall'art. 116 co. 3 e richiedere quindi "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" e, concretamente, nuove funzioni? Non tutte, ci dice Rivosecchi. Il vincolo ai "principi di cui all'art. 119" (così l'art. 116 co. 3 Cost.) esclude che l'iniziativa possa provenire dalle regioni che non presentano caratteristiche idonee a sostenere ulteriori funzioni, quali sono le regioni soggette a piano di rientro del disavanzo sanitario o che hanno sottoscritto accordi di finanza pubblica per ripianare il disavanzo. Una indicazione in questo senso è fornita dall'art. 2 del d.d.l. ove si legge che, ai fini dell'avvio del negoziato, il Presidente del Consiglio "*tiene conto del quadro finanziario della Regione*" (co. 1)

E le regioni a statuto speciale? Il d.d.l. n. 615 (art. 11 co. 2) riconosce ad esse il diritto di avvalersi dell'art. 116 co. 3 "ai sensi dell'art. 10 della L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3": ai sensi della disposizione che estende alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano le parti della legge di riforma costituzionale che prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quella già attribuite, e ciò sino all'adeguamento dei rispettivi statuti.

L'art. 116 co. 3 limita, tuttavia, inequivocabilmente la possibilità di accedere a ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle sole regioni a statuto ordinario; ossia alle "altre regioni" – "altre" rispetto alle regioni di cui ai due precedenti commi, che sono le ragioni a statuto speciale.

A questa osservazione, fondato sul dato letterale, Morrone ne aggiunge un'altra. L'autonomia speciale è garantita da statuti approvati con legge costituzionale *ad hoc* sicché il suo regime non può essere modificato con legge ordinaria. Al che può obiettarsi che anche alle regioni ordinarie le competenze sono attribuite dalla Costituzione (art. 117); ed è pur sempre la Costituzione che prevede la possibilità per queste ultime di acquisire competenze ulteriori con la legge ordinaria, ancorché rinforzata, di cui all'art. 116 co. 3.

Il problema non lo hanno sollevato i relatori che nel convegno si sono occupati delle autonomie speciali (Saltari e Romeo). Essi hanno evidentemente condiviso la soluzione offerta dal d.d.l. 615 al quale hanno mosso semmai critiche di segno diverso, che investono l'intero impianto del d.d.l. e la stessa filosofia dell'autonomia differenziata.

Una terza domanda.

Qual è l'oggetto della iniziativa regionale, dell'intesa fra Stato e regione e della legge di approvazione? Se esso consiste in una potestà legislativa che viene trasferita dallo Stato alla regione, sia pure a tempo (durata non superiore a dieci anni, art. 7 co. 1), gli attori principali del processo dovrebbero essere quelli che acquistano e che cedono questo bene, ossia il consiglio regionale e il parlamento nazionale. L'autonomia "ulteriore" rispetto a quella riconosciuta alle regioni dall'art. 117 co. 3 e 4 Cost. rimanda agli organi che, nella regione e nello Stato, sono titolari del potere legislativo.

Da questo punto di vista il d.d.l. n. 615 è del tutto insufficiente. L'art. 2, che disegna un procedimento di formazione della legge di approvazione dell'intesa articolato in quattordici tappe, relega ad una posizione marginale quelli che dovrebbero essere gli attori principali. Il consiglio regionale non viene neppure menzionato, perché l'art. 2 rinvia all' "autonomia statutaria" (ma non è detto che lo statuto dia indicazioni sulla competenza alla "iniziativa" di cui all'art. 116 co. 3 Cost.). Il parlamento viene "informato" dal Presidente del Consiglio o dal Ministro per gli affari regionali dell' "avvio del negoziato" (art. 2 co II); alle Camere è trasmesso "lo schema di intesa preliminare" perché "i competenti organi parlamentari" esprimano "atti di indirizzo" (art. 2 co. 4), ai quali il Presidente del Consiglio può decidere "di non conformarsi", fornendo "adeguata motivazione" (art. 2 co. 5). Sempre alle Camere è trasmesso il disegno di legge che fa proprio "lo schema di intesa definitivo" perché esse deliberino "ai sensi dell'art. 116, terzo comma della Costituzione" (art. 2 co. 8).

La marginalizzazione del ruolo del parlamento viene criticato nella sua relazione da Tarli Barberi che ricostruisce l'applicazione data dal d.d.l. al principio negoziale.

Una quarta domanda.

Tutte le materie o submaterie dell'elenco contenuto nell'art. 116 co. 3, che rinvia al complesso delle materie indicate nell'art. 117 co. 3 e a tre delle materie indicate nell'art. 117 co. 2, sono suscettibili di trasferimento?

L'irragionevolezza dell'elenco delle materie di competenza regionale concorrente, nella parte in cui abbraccia materie che non possono essere che nazionali (produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, grandi reti di trasporto e di navigazione, etc.) finisce con il ripercuotersi sull'ambito delle materie indicate dall'art. 116 co. 3 come possibile oggetto di trasferimento. Con l'aggravante che in questo ambito sono incluse materie come le "norme generali sull'istruzione" (se sono "generali" come possono essere regionalizzate?) e la stessa "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema".

Nella memoria resa alla Commissione Affari Costituzionali del Senato la Banca d'Italia ha suggerito che su ciascuna materia di cui chiede il trasferimento la regione debba prima espletare un'istruttoria, basata su metodologie scientificamente accreditate, volta a dimostrare che il decentramento è preferibile allo un requisito ulteriore rispetto a quello della dimostrata capacità di sostenere le nuove funzioni, della quale hanno parlato alcuni relatori.

Tutto questo rimanda al negoziato Stato-regione, e al potere dello Stato di limitarlo "ad alcune materie o ambiti di materie": potere che è previsto dall'art. 2 co. 2 del d.d.l., anche se improvvidamente esso è attribuito al solo Presidente del Consiglio.

2. Il d.d.l. 615, in linea con la legge di bilancio 2023 (art. 1 comma 791-801 bis L. 197/2022) subordina il trasferimento delle funzioni alla previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e dei relativi costi e fabbisogni standard, nei limiti delle risorse rese disponibili nelle leggi di bilancio (art. 4). Tale determinazione è rimessa a decreti legislativi delegati da adottarsi entro due anni dalla entrata in vigore della legge (art. 3). Possono invece essere immediatamente trasferite con la legge di approvazione dell'intesa le funzioni relative a materie o ambiti di materie nei quali non sono configurabili LEP (art. 4 co. 2).

Nelle more della entrata in vigore dei decreti delegati di cui all'art. 3 co. 1 continuano a trovare applicazione (art. 3 co. 9) le disposizioni della citata legge di bilancio (art. 1, co. 731-801 bis) che rimettono la determinazione dei LEP a decreti del Presidente del Consiglio, a conclusione di un procedimento che coinvolge la Commissione tecnica per i fabbisogni standard e la Cabina di regia. Due diverse modalità di determinazioni dei LEP – un atto avente forza di legge e un dPCM – con conseguente possibilità di anticipare il trasferimento di funzioni ad un momento precedente all'entrata in vigore dei decreti delegati.

I relatori hanno in generale negato l'esistenza di un vincolo costituzionale nel senso indicato, ossia che il trasferimento di funzioni sia subordinato alla previa determinazione dei LEP (Morrone, Tarli Barbieri, Saltari). Elisa Cavasino ha, tuttavia, ricordato la giurisprudenza costituzionale (sent. n. 220/2021), secondo la quale la determinazione dei LEP condiziona la piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali (art. 119 Cost.): poiché il trasferimento di funzioni, è vincolato al rispetto dei principi stabiliti dall'art. 119 (art. 116 co. 3 Cost.), esso finirebbe con l'essere subordinato alla previa determinazione dei LEP. L'autonomia differenziata è così frutto di una scelta politica che ha portato alla ribalta l'obbligo costituzionale della determinazione dei LEP: che non è tanto questione di riparto di competenza tra Stato e regioni quanto di soddisfazione di situazioni giuridiche soggettive e individualizzate. Un obbligo, aggiunge Guzzetta, che va soddisfatto comunque, a prescindere dall'autonomia differenziata. Morrone, per il quale l'attuazione della lettera m) dell'art. 117 comma 2 Cost. non ha molto a che fare con l'art. 116 co. 3, parla di scelta politica che ha il sapore di un "compromesso dilatorio": un modo per varare la legge di attuazione dell'art. 116 co. 3, e quindi raccoglierne i frutti in termini di consenso elettorale, anche a prezzo di rinviare alle calende greche l'effettivo trasferimento di funzioni.

Un problema che, a mio avviso non è stato adeguatamente affrontato nel dibattito, è quello concettuale, del significato di livello essenziale delle prestazioni; probabilmente nel sottinteso che il problema è stato affrontato e risolto dal Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie, che ha reso un corposo "rapporto finale" sul tema.

Nel rapporto vengono individuati i LEP in ben sette macromaterie, com-

presa la ricerca scientifica, l'ordinamento della comunicazione, la protezione civile, il governo del territorio, i porti, gli aeroporti civili, l'energia etc.

Anche se so di andare controcorrente, io ritengo, che i livelli essenziali sono solo quelli delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale (art. 117 co. 2 lett. m) Cost.); prestazioni intese nel senso dell'art. 1174 c.c., come oggetto dell'obbligazione che grava sul debitore (lo Stato, la regione, il comune), tenuto a soddisfare un diritto civile o sociale.

Il diritto civile o sociale, che viene fatto valere nei confronti del soggetto pubblico, va soddisfatto con una prestazione resa al individuo. Corrisponde, cioè, se vogliamo impiegare il linguaggio dei servizi pubblici, a un servizio a domanda individuale; come è quello previsto nella Costituzione dagli artt. 32 (salute), 38 Cost. (previdenza, assistenza), 33 e 34 (istruzione). È una cosa ben diversa dalla pretesa che il civis ha all'ordine pubblico, alla difesa contro l'esterno, all'ordinato assetto del territorio, ad una viabilità che gli consente di spostarsi etc. etc.

Il vincolo che è invece espressamente previsto dall'art. 116 co. 3, ai fini dell'assegnazione alle regioni che lo richiedono di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, riguarda i principi di cui all'art. 119 sull'autonomia finanziaria degli enti locali e delle regioni. Disposizione che è stata modificata dopo il 2001 con legge costituzionale n. 1/2012, con la sostituzione dell'art. 81 e l'inserimento di un primo comma nell'art. 97 Cost.

Se a ciò si aggiunge che l'art. 117 co. 1 assoggetta la potestà legislativa dello Stato e delle regioni ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (oggi diritto unionale), che riguardano in buona parte la finanza pubblica, si capisce perché il riferimento all'art. 119 contenuto nell'art. 116 co. 3 Cost. debba ritenersi esteso all'intera costituzione finanziaria, quale risulta anche dagli artt. 81, 97 e 117.

3. – Rivoscechi ha messo in luce la contraddizione che esiste tra l'art. 119 Cost., che prefigura un sistema finanziario decentrato in cui gli enti territoriali substatali hanno autonomia finanziaria, e un indirizzo legislativo di segno opposto.

Con una inversione della linea politica visibile nella seconda metà degli anni novanta, per effetto della quale la spesa primaria di regioni ed enti locali aveva superato (nel 2000) la metà della spesa delle amministrazioni centrali, oggi sono progressivamente aumentati i trasferimenti dal centro e ridotti i tributi regionali e locali: con il dimezzamento dell'IRAP per effetto della restrizione della base imponibile, e la riduzione del gettito dell'addizionale Irpef, cui sono stati sottratti i redditi tassati con i regimi sostitutivi proliferati negli ultimi anni.

L'autonomia tributaria delle regioni con la relativa perequazione (il fondo da

destinare ai territori con minore capacità fiscale per abitante, art. 119 co. 3 Cost.) doveva essere realizzata entro il 2023. La legge di bilancio 2023 ne ha disposto il rinvio al 2027.

L'incertezza che grava sulla materia si riflette, secondo il relatore, sul d.d.l. n. 615: il cui art. 5 rinvia alla intesa per la determinazione dei criteri per l'attribuzione delle risorse a favore delle regioni beneficiarie della differenziazione, mentre devolve la indicazione del a un dPCM su proposta di una Commissione paritetica Stato-regione.

L'art. 119 Cost. prevede anche risorse aggiuntive e interventi speciali in favore di determinati enti territoriali substatali per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale (co. V). Il principio di "*coesione economica, sociale e territoriale*" è richiamato dall'art. 1 del d.d.l. come uno dei principi ispiratori della riforma (uno degli oltre dieci principi evocati). Formule che riproducono un pezzo dell'art. 3 del Trattato sull'Unione Europea che affida all'Unione il compito di promuovere "*la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà fra gli Stati membri*" (così il par. 3): sicché la normativa italiana, costituzionale e ordinaria (la futura legge ordinaria di approvazione del d.d.l.), non fa altro che trasferire all'interno del territorio nazionale un obiettivo che l'Unione europea persegue nel rapporto fra gli Stati membri.

È per questo che opportunamente il convegno ha previsto una relazione e un intervento sulle politiche di coesione, affidati rispettivamente a Gabriella De Giorhi Cezzi e a Fabrizio Tigano che hanno svolto il tema in modo esauriente.

Floriana Cerniglia ci ha spiegato – è l'unica economista fra i relatori – che cosa suggerisce la teoria economica del federalismo fiscale. Il decentramento è giustificato dalle diverse preferenze tra i cittadini che risiedono nei diversi territori in relazione ai servizi pubblici locali e dalla incapacità del governo centrale di rispondere adeguatamente a questa differenza nelle preferenze.

I cittadini elettori, a loro volta, sono in grado di controllare meglio la qualità e le competenze dei propri amministratori mediante il confronto con quel che avviene negli altri territori; più controllo democratico, più della classe politica.

Lo schema prevede che al finanziamento della spesa si provvede principalmente con tributi locali (la cui base imponibile non sia mobile ma distribuita in modo uniforme nell'intero territorio nazionale; tassazione degli immobili); tributi da integrare con trasferimenti statali per perequare le diverse capacità fiscali dei territori, avendo cura che le somme trasferite non incentivino comportamenti inefficienti degli amministratori locali (per es. finanziando la spesa storica, a piè di lista).

Corrisponde a questo schema il regime italiano della finanza pubblica?

No, risponde la relatrice. L'autonomia finanziaria di regione ed enti locali, che era stata promossa negli anni novanta del secolo scorso, è venuta meno nei decenni successivi: sicché oggi le entrate correnti delle Regioni consistono per il

75% in trasferimenti dallo Stato e la mancata crescita economica del paese non ha consentito di effettuare gli investimenti necessari per ridurre il gap infrastrutturale fra i territori (ed ha acuito il conflitto politico fra le diverse aree del Paese).

La richiesta di autonomia ulteriore muove, più che della esigenza di nuove risorse, dall'obiettivo di gestire queste risorse, grandi e piccole che siano, di decidere come e a chi distribuire questo surplus. Quello che veramente vogliono le Regioni che chiedono l'autonomia è gestire pezzi di Stato, accampando "l'aneddotica di una maggiore efficienza regionale". Questa la desineata conclusione di Floriana.

4. – Il trasferimento di funzioni legislative implica anche il trasferimento di funzioni amministrative. È un parallelismo che solo apparentemente (ed essenzialmente in termini ideologici: sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza art. 118 co. 1 Cost.) è stato superato dalla riforma del 2001.

C'è addirittura qualche studioso che ha tratto argomento dalla lettera dell'art. 116 co. 3 (ove si parla di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ma non di competenze legislative) per sostenere che solo le funzioni amministrative possono essere trasferite perché il trasferimento con legge ordinaria, sia pure rinforzata, di competenze legislative implicherebbe una decostituzionalizzazione incompatibile con l'art. 117 co. 3 Cost.

La questione è stata sollevata nel suo intervento da Roberto Cavallo Perin: ove si esprimono queste perplessità, e viene segnalato che l'opposta tesi, per effetto della quale le competenze legislative ex art. 117 co. 3, una volta trasferite alla regione, diverrebbero competenze regionali esclusive, implicherebbe *la formale estinzione del potere statale di definire legge di principio* in quelle materie.

Roberto Di Maria ha messo in evidenza le reticenze del d.d.l. sul ruolo degli enti locali.

Le formule utilizzate per descrivere il coinvolgimento degli enti locali della regione che chiede ulteriori forme di autonomia ("*sentiti gli enti locali?*", art. 2 co. 1; "*assicurando la consultazione degli enti locali?*", art. 2 co. 5) sono ambigue e comunque non sono tali da escludere "*una significativa asimmetria interregionale*" ossia una disparità di trattamento tra gli enti locali di una regione e gli enti locali di un'altra: anche perché è stato respinto l'emendamento, che prevedeva l'audizione del Consiglio delle autonomie locali di cui all'art. 123 co. 4 Cost. e stabiliva una precisa modalità di consultazione.

Tali timori sono condivisi da Sebastiano Licciardello, che ha toccato il tema importante della incidenza del trasferimento di funzioni sugli apparati amministrativi. Egli osserva che l'attuazione dell'art. 116 co. 3 Cost. implica non la soppressione di pezzi della amministrazione statale, ma la sua riorganizzazione, e, simultaneamente, l'istituzione di apparati amministrativi regionali per l'eserci-

zio delle funzioni acquisite. Il che, aggiungo io, evidenzia quanto è ingannevole l'affermazione contenuta nell'art. 9 del d.d.l.: *“dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”*.

Edoardo Giardino propone una lettura realistica dell'esperienza regionale, che non può essere ignorata nel momento in cui si procede all'attuazione dell'art. 116 co. 3 Cost.

Ciascuna regione approva mediamente una trentina di leggi all'anno, circa la metà di queste consiste in variazioni di bilancio e riconoscimento di debiti fuori bilancio un'altra parte è dedicata al personale e una porzione non trascurabile è composta da leggi di modifica di legge precedenti.

La prima causa dell'agire regionale non è data dalla legislazione, ma dall'amministrazione, alla quale i cittadini chiedono risposte immediate ai propri bisogni. Se è così, suggerisce il relatore, le funzioni trasferite – essenzialmente funzioni amministrative – devono fare i conti con l'art. 118 Cost., ossia con la possibilità di chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato (C. Cost. sent. n. 303/2003), da valutare sia nel momento della richiesta di nuove funzioni da parte della Regione, sia anche dopo, a trasferimento avvenuto.

5. – Il progetto regionale italiano rappresenta *“il compromesso tra due distinti modelli istituzionali da un lato, il regionalismo spagnolo della seconda Repubblica, dall'altro il federalismo mitteleuropeo (soprattutto Weimeriano). Il primo, che trova nell'asimmetria il proprio tratto distintivo, ha trovato applicazione con riferimento alle Regioni ad autonomia speciale; il secondo, connotato dalla simmetria, ha, invece, ispirato la creazione dell'autonomia regionale ordinaria”*.

Da questa osservazione di Antonio D'Atena parte Gianluca Giardini per illustrare lo schema del regionalismo spagnolo, non quello della Costituzione repubblicana del 1931, ma quello della Costituzione postfranchista del 1978. A quest'ultimo è ispirata la disposizione contenuta nell'art. 116 co. 3 Cost.; gravida di quei problemi che l'esperienza costituzionale spagnola ha conosciuto.

Dalla accurata ricostruzione della vicenda politica, costituzionale (e anche penalistica) vissuta dalla Spagna negli ultimi decenni, che hanno registrato una rincorsa delle comunità autonome di secondo livello (Aragona, Castiglia e Leon, Asturia, Baleari) per inseguire Catalogna, Paesi Baschi e Andalusia non si trae certo una indicazione favorevole all'autonomia differenziata. Al contrario, si coglie l'attualità del di Garcia de Enterría che, all'indomani della costituzione del 1978, metteva in guardia contro la *“vecchia mitologia delle competenze esclusive”*, figlie della *“costituzione tradizionale dei nazionalismi e dei regionalismi storici”*.

A esperienze straniere ha fatto riferimento nel suo intervento anche Gaetano Armao.

Prendendo spunto dalla recente riforma costituzionale (L. Cost. n. 21/2022) per cui la Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure

necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità (così l'art. 119 Cost., novellato), l'A. ci ricorda il regime speciale delle Isole Baleari (Real decreto-ley 22 febbraio 2019) e la complessa vicenda che ha interessato relazioni tra la Repubblica francese e la Corsica, "*collectivité à statut particulier*".

Anche Armao segnala la rilevanza del regime dei rapporti finanziari: a proposito del quale egli ci ricorda la lezione di Luigi Einaudi.

Solo se regioni, province e comuni ricorrono a entrate proprie, si incentiva il controllo dei cittadini sulla spesa pubblica e vengono poste le premesse per una gestione sensata del danaro pubblico.

6. – Una valutazione complessiva del d.d.l. n. 615 nel quadro costituzionale del regionalismo differenziato è contenuta nella relazione introduttiva di Francesco Manganaro.

Egli ha preso in considerazione l'ipotesi del trasferimento non di un'intera materia, ma di parte di materia, realizzabile, secondo l'indicazione di Marco Cammelli, anche senza ricorrere all'art. 116 c. 3, utilizzando il meccanismo previsto dall'art. 118. Ha segnalato il ruolo marginale del Parlamento nell'ambito del procedimento di approvazione dell'intesa come delineato dall'art. 2 del d.d.l. Ha sollevato la questione della conseguenza dell'eventuale dissenso anche da parte di una sola delle due Camere rispetto al contenuto dell'intesa già definita. Ha sostenuto la necessità di negare il trasferimento di competenze richiesto nei casi in cui lo richieda una programmazione nazionale. Ha rilevato che le modalità di finanziamento delle funzioni trasferite ("*attraverso compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale*", art. 5 co. 2) rischiano di allargare il divario fra le regioni in base alla capacità di produrre reddito, in contrasto con l'indicazione fornita dall'art. 119 Cost. verso il superamento dei divari di cittadinanza (indicazione confermata dal PNRR).

Hanno portata generale le relazioni e gli interventi dedicati al tema dell'interesse nazionale.

Anche se il termine è sparito dal testo della Costituzione con la riforma del 2001, le esigenze unitarie da salvaguardare in un ordinamento autonomistico non sono venute meno, sostiene nella sua relazione Nicola Gullo.

La garanzia dell'unità è affidata alla "*tipizzazione*" di poteri statali: la determinazione dei principi fondamentali delle materie di legislazione concorrente (art. 117 co. 3), l'attribuzione allo Stato di competenze esclusive nelle materie elencate nell'art. 117 co. 2; l'introduzione di un criterio di riparto elastico delle funzioni amministrative, alla stregua dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118); il potere sostitutivo dello Stato a tutela dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento (art. 120).

La "*decostituzionalizzazione*" del riparto di competenze legislative, autorizzato

dall'art. 116 co. 3, non può spingersi al punto di “deparlamentare” il riparto. Va quindi riaffermato, secondo il relatore, il potere delle Camere di discostarsi dal contenuto dell'intesa, come è implicito, del resto, nella richiesta di una maggioranza assoluta.

Una posizione peculiare è stata assunta da Lorenza Violini. L'interesse nazionale comporta una uniformità di trattamento sul piano della attribuzione delle funzioni o è possibile che ad esso corrisponda una distribuzione di funzioni non necessariamente uniforme, ma adeguata all'esercizio da svolgere e alle caratteristiche socio-economiche delle diverse aree del territorio?

È l'art. 118 che viene in rilievo, soprattutto nella parte in cui prescrive che le funzioni vadano distribuite secondo un criterio di adeguatezza.

7. – Tutti coloro che sono intervenuti non si sono limitati all'esegesi, adesiva o critica, del disegno di legge Calderoli.

Il convegno ha offerto a molti fra i relatori l'opportunità di una riflessione complessiva sul regionalismo italiano, sui suoi problemi e i suoi limiti.

In questo quadro si iscrivono anche gli interventi programmati. È stata sollevata la questione delle materie non incluse negli elenchi di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 117 e che rientrerebbero nella controversa competenza residuale delle regioni (art. 117 co. 4), presa in considerazione da Anna Simonati in relazione alla tutela del patrimonio culturale e alla gestione degli usi civici. Mentre Marco Calabrò e Anton Giulio Pietrosanti hanno esaminato le conseguenze, sul riparto delle competenze, della recente riscrittura degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di protezione dell'ambiente e dell'ecosistema.

Due giornate ricche di riflessioni come si addice ad un convegno dedicato alla memoria di quell'indimenticabile studioso e per me indimenticabile amico, che fu Franco Teresi.