

Regionalismo differenziato, condizione di insularità e riforma costituzionale in senso presidenziale: sinergia o ingorgo?

*di Gaetano Armao**

1. Subito dopo l'insediamento del primo Governo della nuova legislatura la proposta di legge sul regionalismo differenziato è stata presentata dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sen. Roberto Calderoli alla Conferenza delle Regioni. Sebbene si tratti ancora soltanto di una proposta di attuazione all'art. 116, terzo comma, Cost., la questione impone di valutare con molta attenzione il percorso da intraprendere nella riforma delle istituzioni regionali.

Un primo miglioramento rispetto all'originaria impostazione, che molteplici polemiche ha determinato¹, deve riconoscersi sia stato conseguito.

La legge di bilancio (l. n. 197/2022, c. 791-798 e ss.) ha infatti previsto che al fine di dare attuazione alla norma costituzionale e realizzare il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni, è stata offerta una prima disciplina alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che deve costituire il *“nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali”*, nonché per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al PNRR ed *“il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali e quale condizione per l'attribuzione di ulteriori funzioni”*. La

* Professore ass. di diritto amministrativo nell'Università di Palermo - Delegato del Rettore per le questioni connesse alla condizione di insularità. Già Vicepresidente della Regione Siciliana.

¹ Si veda per tutti il dibattito alla Conferenza delle Regioni e delle PP.AA. il 18 novembre 2022 in <http://www.regioni.it/newsletter/n-4407/del-18-11-2022/autonomia-stabilire-i-livelli-essenziali-delle-prestazioni-24967/> ed in dottrina per tutti M. Ainis, *Il suicidio dello Stato*, in *la Repubblica*, 26 novembre 2022

determinazione dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni standard, ma limitatamente alle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Cost. - e qui sta un primo limite - è affidata ad una *Cabina di regia* presieduta dal Presidente del Consiglio che dovrà provvedervi entro sei mesi attraverso uno o più schemi di DPCM adottati con decreto del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Sullo schema di decreto va poi acquisita l'intesa della Conferenza unificata.

Come può rilevarsi, alla stregua del percorso declinato dalla norma, il Parlamento resta del tutto obliterato dalla determinazione dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni (e qui sta l'altro limite della norma approvata).

È stato opportunamente sottolineato da giuristi e politici meridionali, infatti, che senza una puntuale determinazione dei LEP e dei relativi costi standard - la cui quantificazione nel progetto originario diveniva sostanzialmente eventuale e vincolante solo se adottata entro 12 mesi -, ma anche della perequazione infrastrutturale, la riforma rischia di generare ulteriori discriminazioni tra Regioni, soprattutto in pregiudizio di quelle del Sud. Una differenziazione senza preventiva individuazione di tali parametri è costretta a procedere secondo la c.d. “spesa storica”, il che avvantaggia le aree più ricche della Repubblica trasferendo loro nuove funzioni con maggiori risorse finanziarie disponibili².

In un Paese socialmente, economicamente e territorialmente divaricato come l'Italia, che dopo più di 160 anni non è riuscito a recuperare un divario aggravato dalla concatenazione delle crisi degli ultimi anni, si registra così il più grande fallimento dello Stato unitario (al contrario di quanto avvenuto in Germania, ad esempio). È quindi di tutta evidenza che non possa prescindere da interventi di riequilibrio propri dei modelli di governo multilivello con il conseguente abbandono dei criteri di spesa stratificatasi sui territori nel tempo e per le più svariate ragioni. Come sottolineato dal Presidente Mattarella nel discorso di fine anno, le differenze

² Sia consentito rinviare ai due recenti volumi M. Immordino, N. Gullo, G. Armao (a cura di), *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, Napoli, 2021; G. Armao, F. Astone, M. Immordino, G. Moschella, V. Prudente (a cura di), *Specialità e differenziazione: le nuove frontiere del regionalismo italiano*, Napoli, 2022.

legate a fattori sociali, economici, organizzativi, sanitari tra i diversi territori del nostro Paese, tra Nord e Meridione, per le isole, per le zone interne, “*creano ingiustizie, feriscono il diritto all’uguaglianza*”³.

La determinazione dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni e per tutte le materie regionalizzate in modo da riorientare la spesa pubblica nella Repubblica, superando le distorsioni da tempo evidenziate dai conti pubblici territoriali diviene così, non solo un ineludibile tassello per garantire l’attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost, ma soprattutto la chiave per garantire l’inveramento dell’eguaglianza sostanziale.

In questo senso per la Sicilia, con l’accordo stipulato tra Regione e Ministero dell’economia e le finanze il 16 dicembre 2021, è stata concordata, prima tra le Regioni speciali, la partecipazione ai lavori della *Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard* con propri rappresentanti “*per la rilevazione dei fabbisogni e dei costi standard nonché, in un’ottica condivisa e nel rispetto delle prerogative costituzionalmente riconosciute, per definire le capacità fiscali, i livelli essenziali delle prestazioni, gli obiettivi di servizio della Regione e dei propri enti locali*”. Ne discende che per quanto concerne la Sicilia, la questione della predeterminazione dei LEP non è in alcun modo superabile dallo Stato senza violazione dell’accordo intercorso del quale occorrerà tener conto.

2. La proposta Calderoli, che dopo l’approvazione delle norme di bilancio a supporto sarebbe stata inviata a Palazzo Chigi, invero conferma i limiti evidenziati poiché esclude il Parlamento dal percorso attuativo dell’art. 116, terzo comma, Cost. Percorso che, ad esempio, non vale per le Regioni speciali le cui modifiche statutarie debbono essere approvate dal Parlamento con legge costituzionale (e doppia lettura).

La differenza di trattamento, del tutto irragionevole, non può giungere al punto che le modifiche sostanziali degli statuti delle Regioni potranno scaturire da un accordo con il Governo, mentre per le Regioni speciali dovrebbe procedersi con modifica delle leggi costituzionali che approvano gli statuti. Ed appare comunque

³ S. Mattarella, *Messaggio del 31.12.22*, in <https://www.quirinale.it/elementi/75644>.

inopportuno che il trasferimento di funzioni in attuazione dell'art. 116 Cost. possa definirsi senza il pieno coinvolgimento delle istituzioni parlamentari

Per quanto concerne poi le autonomie speciali, e tra queste la Regione Siciliana, occorre valutare l'incidenza del principio della parallela estensione di competenze (con conseguente attribuzione di risorse) per scongiurare disallineamenti incompatibili con il concetto stesso di specialità (art. 10 l. Cost. n.3 del 2001, c.d. *clausola di maggior favore*). Ma sul punto vi sono orientamenti divergenti che vanno chiariti proprio in questa fase.

Con riguardo all'incidenza della proposta sulla nostra Regione vi è un ulteriore e dirimente elemento che appare ancora non adeguatamente ponderato. Il progetto ministeriale non considera del tutto la condizione di insularità che, dopo la pubblicazione della modifica costituzionale dell'art. 119 (l. cost. n. 2/2022), è divenuta parametro ineludibile per l'intero impianto della proposta normativa ed in special modo con l'art. 8 che detta disposizioni sulla perequazione infrastrutturale⁴.

L'art. 116, terzo comma, Cost., che consente le forme del regionalismo differenziato, prevede, infatti, che esso sia attuato "*nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119*". Tale norma, a seguito dell'inserimento, radica quello che è stato opportunamente definito un "*diritto costituzionale all'insularità*"⁵.

La norma costituzionale che riconosce le peculiarità delle Isole ed individua la priorità del superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità rende imprescindibile la predeterminazione degli specifici livelli essenziali delle prestazioni che debbono considerare compiutamente il fattore insulare ed i suoi costi (già determinati per la Sicilia, sulla base dell'analisi elaborata dalla Regione, in 6 miliardi € annui, quantificazione poi definitivamente approvata dalla Commissione paritetica e quindi ormai vincolante per lo Stato).

Ne discende che il progetto sul regionalismo deve necessariamente esser integrato con misure compensative necessarie per garantire la continuità territoriale,

⁴ Cfr. G. Armao (a cura di), *Condizione e costi dell'insularità in Italia ed in Europa*, Soveria Mannelli, 2022

⁵ T.E. Frosini, *Il diritto costituzionale all'insularità*, in www.federalismi.it.

la fiscalità di sviluppo e la perequazione infrastrutturale, che diverranno parte integrante del percorso del regionalismo differenziato.

Vero è che sul tema dell'attuazione del principio costituzionale di compensazione della insularità la legge di bilancio prevede l'istituzione di un "*Fondo nazionale per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità*" (art. 1, c. 806 e ss.), suddiviso in due sezioni denominate: "*Fondo per gli investimenti strategici*" e "*Fondo per la compensazione degli svantaggi*", con la (insufficiente) dotazione di 2 milioni € per tre anni, ai quali si aggiungono quelli del *fondo per garantire il sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia e da e per la Sardegna*, con una dotazione di 5 milioni € per l'anno 2023 e 15 milioni € a decorrere dall'anno 2024 - invero risorse incomparabili con i 200 milioni stanziati a regime per Sicilia e Sardegna nella precedente legge di bilancio (l. n. 234 del 2021, art. 1, c. 544 e 546). La normativa prevede altresì la costituzione della *Commissione parlamentare bicamerale per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità* (c. 808), che tuttavia, sia per la Regione Siciliana che per la Sardegna, svolgerà la propria azione solo parallelamente a negoziati bilaterali con lo Stato.

Ma si tratta, come anticipato, di una normativa che nell'attuale complessa congiuntura economica dispone di stanziamenti non certo appropriati ad affrontare il divario (ad oggi i costi complessivi per l'insularità si aggirano attorno ai 15 miliardi € annui) - che è vero vanno compensati non solo in termini di finanziamenti alla c.d. continuità territoriale, ma anche attraverso la fiscalità di sviluppo (estensione delle ZES, autonomia fiscale delle Regioni speciali insulari, esenzione fiscale per attrazione di investimenti e di nuovi residenti etc.) e la perequazione infrastrutturale, che dovrebbe essere rideterminata alla luce della revisione dell'art. 22, primo comma, della l. n. 42 del 2009, dopo la modifica del 2021 - ma che non si può non evidenziare configurino una drastica riduzione rispetto all'anno precedente, quando il principio non aveva ancora avuto il riconoscimento costituzionale all'art. 119, sesto comma, Cost.

Si tratta tuttavia di una prima, ancorché non sufficiente, risposta ad una modifica costituzionale di ampio respiro appena entrata in vigore (dal 30 novembre

scorso) che è assolutamente necessario corroborare sia sul piano applicativo che su quello finanziario.

La circostanza, poi, che nel settantacinquesimo anno dall'entrata in vigore della Costituzione il regionalismo differenziato, come detto intimamente connesso al riconoscimento della condizione di insularità, possa divenire elemento di "accompagnamento" ad una riforma in senso presidenziale del nostro ordinamento apre scenari del tutto nuovi e non sicuramente adesso delineabili con nitore. Le proposte sono molteplici, l'esigenza di mediazione tra le forze politiche e la cautela imprescindibili.

La riapertura del confronto sulle riforme istituzionali non può che esser salutata positivamente, dopo anni nei quali le riforme, anche a causa dell'esito del referendum del dicembre 2016, sono state sostanzialmente ignorate o ci si è dovuti occupare dei drammatici effetti della pandemia. In questa prospettiva soccorrono ancora le parole di fine anno del Presidente della Repubblica: *"dobbiamo stare dentro il nostro tempo, non in quello passato, con intelligenza e passione. Per farlo dobbiamo cambiare lo sguardo con cui interpretiamo la realtà. Dobbiamo imparare a leggere il presente con gli occhi di domani. Pensare di rigettare il cambiamento, di rinunciare alla modernità non è soltanto un errore: è anche un'illusione. Il cambiamento va guidato, l'innovazione va interpretata per migliorare la nostra condizione di vita, ma non può essere rimossa"*.

Ma occorrono ponderazioni e gradualità perché, lo ricordava K. Popper, tra i protagonisti del pensiero liberale del '900, *"le istituzioni sono come fortezze: esse devono essere ben progettate e gestite"*⁶, altrimenti ci si assume la responsabilità di aggravarne le purtroppo evidenti, e sempre meno sostenibili, patologie e disfunzioni.

⁶ K. Popper, *La Società aperta ed i suoi nemici*, I, Roma, 1996, 162.