

Simone Scagliarini

Gli ambiti di differenziazione regionale: virtù (del modello) e vizi (della sua attuazione)

1. *Un elemento centrale del dibattito: gli ambiti materiali di differenziazione*

L'organizzazione di un convegno sul tema del regionalismo differenziato, che ha occupato ed occupa sia il dibattito dottrinario che l'agenda politica nell'ultimo biennio, in particolare da quando le tre Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna hanno dato avvio concreto alla procedura di cui all'art. 116, comma 3, Cost. e la stessa ha raggiunto un grado di avanzamento mai sinora raggiunto dai (pochi) tentativi precedenti, appare certamente già di per sé quanto mai opportuna, quale momento di dialogo e confronto su un passaggio di possibile svolta per l'evoluzione della forma di Stato regionale italiana. L'aver poi deciso di dedicare un *panel* a "gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale" appare ancor più una scelta azzeccata, se si pone mente al fatto che esso rappresenta in effetti un tema che, come rilevato da diversi interventi dottrinari recenti¹, è rimasto finora ai margini del dibattito, che pure in generale si è dimostrato giustamente molto attento all'argomento di cui ci occupiamo², quando invece ne è un aspetto fondamentale. Al riguardo, correttamente Dimitri Girotto, nel suo intervento, ricorda che la «topografia della differenziazione» rappresenta il terreno di verifica del

1. Tra cui, in particolare, E. GROSSO - A.M. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in *Piemonte autonomie*, 2/2018, 3; F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna?*, in *Federalismi.it*, 6/2019, spec. 3 ss.; G. DI COSIMO, *Federalismo scolastico?*, in *laCostituzione.info*, 17 maggio 2019.

2. Giacché, come scrive I. NICOTRA, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, in *Diritti regionali*, 1/2019, 4, esso non può certo essere liquidato come una moda del momento.

corretto bilanciamento tra autonomia e istanze unitarie ed è pertanto un punto imprescindibile da affrontare³.

A maggior ragione, poi, l'analisi degli ambiti materiali in (e delle modalità organizzative con) cui può svilupparsi la differenziazione tra le Regioni assume rilevanza se si considera che, nelle intenzioni del Governo che ha sottoscritto la parte generale delle intese a febbraio 2019, solo il contenuto concreto (le materie, appunto) di queste intese sarà differenziato per le varie autonomie territoriali interessate, perché lo schema generale delle stesse sarà quello attualmente pubblicato sul sito del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie, ove si dichiara apertamente che esso verrà adottato in modo identico (non solo per le tre Regioni che hanno già sottoscritto l'intesa ma anche) per eventuali altre Regioni, che in futuro vogliono concordare con lo Stato forme ulteriori di autonomia⁴. È insomma sugli ambiti materiali che si giocherà – almeno secondo le modalità attuative immaginate dal primo Governo Conte – la vera negoziazione e la reale sfida della differenziazione, le modalità essendo già definite e standardizzate, sia pure discutibilmente non attraverso una legge generale di attuazione della norma costituzionale, per tutte le Regioni.

È dunque su questo punto che svolgerò qualche considerazione partendo, nel tentativo di adempiere fedelmente al compito di *discussant* che mi è stato affidato, da alcune affermazioni contenute nella ricca e stimolante relazione di Anna Maria Poggi⁵, per condurre un discorso più ampio, nel quale richiamare anche alcune delle questioni sollevate e delle osservazioni proposte dai (numerosi) interventi che sono stati presentati durante il dibattito svoltosi nel *panel*.

2. Quali (e quanti) ambiti di differenziazione?

La questione centrale che si pone, trattando degli ambiti materiali in cui può esplicarsi il regionalismo differenziato, riguarda la possibile estensione di questi. In sostanza, occorre domandarsi se una richiesta regionale

3. D. GIROTTO, *La configurazione della potestà legislativa regionale “differenziata” e la “tenuta” dei principi di unità ed eguaglianza*, in questo Volume.

4. V. la pagina web www.affariregionali.gov.it/attivita/aree-tematiche/autonomia-differenziata/autonomia-differenziata-articolo-116-iii-comma-della-costituzione/ consultata il 6 settembre 2019.

5. Cfr. A.M. POGGI, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, in questo Volume, 85 ss.

possa avere ad oggetto tutte le 23 materie per le quali la procedura è, in astratto, prevista dall'art. 116, comma 3, Cost. o se, al contrario, debba ritenersi che essa incontri dei limiti, dovendosi, in quest'ultimo caso, individuare la soglia oltre la quale le istanze autonomistiche non possono spingersi, ovvero, preferendo un criterio qualitativo ad uno quantitativo, identificare eventuali oggetti comunque estranei, per loro natura, alla possibile devoluzione alla potestà legislativa delle Regioni⁶.

Per esprimere qualche valutazione sul tema, riprenderò alcune considerazioni sviluppate (anche) nella relazione, che richiedono, a mio avviso, qualche puntualizzazione.

(A) L'affermazione da cui vorrei partire è che l'intervento *ex art.* 116, comma 3, Cost. non possa avere ad oggetto tutte le materie, perché con ciò si realizzerebbe uno scostamento tanto dalla forma quanto dalla sostanza del testo costituzionale, finendo per assimilare le Regioni interessate a quelle speciali⁷. A me pare che, così formulata, l'obiezione, benché in effetti evidenzi una possibile criticità della procedura in corso (ove, come noto, la Regione del Veneto ha chiesto appunto maggiore autonomia in tutte le materie in cui ciò è previsto), non colga però il vero punto della questione.

Beninteso, che la specialità regionale non possa essere assimilata alla differenziazione e che lo *status* di questi due tipi di autonomia sia ontologicamente diverso e tale non possa che rimanere, dovendosi ritenere scorretta una identificazione dei due, è certamente vero, così come lo è il fatto che la specialità rappresenti le colonne d'Ercole oltre le quali la differenziazione non può spingersi⁸. A ben vedere, però, il rischio che l'attribuzione di forme ulteriori di autonomia, anche in tutte le 23 materie previste, possa condurre ad una sostanziale assimilazione alle Regioni speciali non sussiste, non fosse altro per il fatto che gli Statuti di queste, in quanto leggi costituzionali, hanno margini di manovra (e di deroga al Titolo V) ben più ampi di quelli (più o meno) circoscritti riservati al regionalismo

6. Non tratto qui, peraltro, della connessa problematica se oggetto di maggiore autonomia conferita ai sensi della disposizione costituzionale *de qua* possano essere solo competenze legislative od anche funzioni amministrative. Rinvio, per tutti, alle considerazioni di A.M. POGGI, *Gli ambiti*, cit., alla cui conclusione, favorevole alla prima delle alternative indicate, ritengo di aderire.

7. In questo senso, cfr. A.M. POGGI, *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato (a margine del Convegno di Torino)*, in *Diritti regionali*, 2/2019, 5 s., la quale ha ripreso la tesi nella relazione odierna.

8. Insiste particolarmente sulla distinzione tra specialità e differenziazione F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in *Federalismi.it*, 15/2019, 6 ss.

differenziato. Senza contare che dallo stesso tenore letterale dell'art. 116 non si ricava alcuna limitazione, dal che può inferirsi che la procedura ben potrebbe trovare attuazione in relazione a tutte le materie, per quanto possa apparire improbabile che vi siano esigenze di differenziazione in ambiti così disparati.

Il vero nodo problematico, a mio avviso, risiede nell'individuazione dell'intensità con cui è possibile attribuire forme ulteriori di autonomia all'interno degli ambiti materiali previsti dalla disposizione. Insomma, la vera critica che può muoversi ad un progetto di differenziazione che concerna tutte le materie è semmai il fatto di prendere in considerazione le materie stesse per intero e non singoli oggetti – nell'ambito di esse – su cui ottenere più ampi margini di intervento. In questa direzione, sì, il tenore letterale della disposizione può essere utilmente richiamato, dal momento che, riferendosi a “ulteriori forme e condizioni di autonomia” e non ad una maggiore autonomia *tout court*, esso ci rende edotti di come la differenziazione non consista *sic et simpliciter* nella devoluzione di una materia rientrante nella potestà esclusiva statale o concorrente ad una Regione, ma rappresenti lo strumento per ricavare spazi di regolazione a livello territoriale *nell'ambito* delle materie indicate⁹, al fine di consentire alla Regione interessata di portare avanti una propria politica, come meglio si dirà più avanti.

Il concetto è stato espresso in dottrina facendo riferimento alla ragionevolezza e proporzionalità come criteri guida nell'attribuzione di ulteriori conferimenti di funzioni¹⁰, o sostenendo la necessità di motivare tale attribuzione con riferimento a specificità regionali¹¹. In ogni caso, ciò che è certo è che se, come sembra doveroso, l'attribuzione di forme ulteriori di autonomia fa riferimento a precisi ambiti, allora ben difficilmente potrà

9. Per la possibilità di giungere ad un'autonomia differenziata solo in relazione a «puntuale e circoscritte competenze», alla luce della lettera della disposizione, cfr. R. BALDUZZI - D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista AIC*, 2/2019, 6 ss.

10. Così C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 18/2018, 12.

11. Si veda, in particolare, l'intervento di C. PELLEGRINO, *Autonomia regionale differenziata per politiche specifiche: l'energia e la Regione Basilicata*, in questo Volume, 13 del dattiloscritto, ove l'A. suggerisce che l'intesa rechi un'indicazione analitica e una giustificazione delle materie su cui insiste il progetto di differenziazione. Alla necessaria giustificazione dell'attribuzione alla Regioni di ambiti materiali fanno riferimento anche gli interventi di S. PIPERNO, *Relazione introduttiva*, ed E. GROSSO, *Introduzione*, entrambi in questo Volume, nonché A.M. POGGI, *Gli ambiti*, cit., che la enumera tra i criteri di garanzia nella concessione di maggiore autonomia.

darsi il caso in cui ciò riguardi per intero una e a maggior ragione tutte le materie. Non solo, ma poiché ben difficilmente potranno presentarsi le stesse esigenze in egual misura per tutte le Regioni, in questo modo si potrà ottenere un quadro in cui esse potranno davvero differenziarsi, evitando che l'effetto emulativo nel rivendicare competenze tra gli enti autonomi coinvolti porti soltanto ad un livellamento omologante verso l'alto¹², ma facendo sì che il processo assuma la veste di strumento per migliorare la risposta ai bisogni diversificati sul territorio, nella cui prospettiva esso può aprire la strada ad una nuova concezione del regionalismo.

Peraltro, vale la pena di rilevare come il riferimento, che spesso si legge in dottrina¹³, alla maggiore efficienza economica come ragione giustificatrice dell'iniziativa regionale non centri in realtà che in parte il bersaglio. Infatti, la richiesta di forme ulteriori di autonomia può ben essere sostenuta dalla necessità di rispondere in modo (più) adeguato alla specifica situazione socio-economica od a bisogni particolari del territorio, facendo perciò leva su un miglioramento qualitativo delle prestazioni offerte secondo un paradigma non solo economico¹⁴, oppure potrebbe anche semplicemente giustificarsi con la volontà di porre in essere da parte della Regione proprie politiche in determinati ambiti sulla base di soluzioni innovative (il che può generare, certo, anche maggiore efficienza, ma in via indiretta).

Tirando dunque le somme su questo primo punto, può in sintesi affermarsi che un primo limite, che si ricava dall'art. 116, comma 3, Cost. non consiste nella impossibilità di estendere le forme ulteriori di autonomia anche a tutte le materie, ma concerne la necessità che l'attribuzione di esse non possa riguardare questi ambiti per intero, ma solo specifici oggetti ricompresi al loro interno¹⁵.

12. Come paventa R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2017, 658.

13. Espressivo di questa corrente di pensiero, tra gli interventi del *panel*, è quello di F. GALLARATI, *L'incidenza del regionalismo differenziato sul riparto di competenze legislative tra differenziazione e sussidiarietà*, in questo Volume, spec. 5 del dattiloscritto, ove l'A. afferma che il regionalismo differenziato non risponde, se non in minima parte, alle specificità del territorio giustificandosi fundamentalmente nella ricerca di una maggiore efficienza.

14. In tal senso si esprime R. TONIATTI, *L'autonomia*, loc. cit.

15. Sembra aderire a questa impostazione anche F. GALLARATI, *L'incidenza*, cit., 2, ove afferma che l'individuazione puntuale di specifiche funzioni è coerente con l'ordine dinamico e flessibile delle attribuzioni delineato nel Titolo V vivente alla luce della giurisprudenza costituzionale.

(B) La seconda affermazione, che è stata enunciata nella relazione ed alla quale mi pare di dover aderire *in toto*, consiste nella sottolineatura di come le istanze rivendicative di maggiore autonomia da parte delle Regioni debbano avere ad oggetto *politiche* e non *materie*¹⁶. Infatti, se leggiamo il riferimento costituzionale a “forme e condizioni ulteriori di autonomia” come volto ad indicare oggetti definiti e specifici per il governo del territorio e non come generica rivendicazione astratta di autonomia, ne consegue che le istanze regionali trovano la loro ragion d’essere in un discorso che parte dalle finalità per ragionare di autonomia¹⁷ al fine di ottenere gli strumenti (questi, sì, definiti con riferimento e nell’ambito delle materie richiamate dalla disposizione costituzionale) necessari a realizzare le politiche pubbliche in questione.

Un esempio concreto di questa impostazione si trova nell’intervento di Carolina Pellegrino, la quale, esattamente in questa direzione, propone l’elaborazione di una specifica politica energetica per la Regione Basilicata, che ha peculiarità territoriali pienamente in grado di giustificare una tale richiesta¹⁸, richiamando le materie “produzione e distribuzione nazionale dell’energia”, “governo del territorio” e “tutela dell’ambiente” come ambiti materiali, tra quelli indicati nel terzo comma dell’art. 116 Cost., nei quali andare a ricercare gli strumenti per dare attuazione concreta, trasversalmente, a questa politica¹⁹.

In buona sostanza, insomma, possiamo concludere sul punto che gli specifici ambiti che, nel quadro delle materie previste dall’art. 116 Cost., possono costituire oggetto del processo di differenziazione contribuiscono a delineare ulteriori contesti in cui le Regioni possono elaborare e mettere in pratica scelte espressive di un proprio indirizzo politico, attuando nella forma più ampia e completa quell’autonomia (politica, appunto) di cui esse sono dotate.

16. La necessità di spostare il baricentro del riparto di competenze tra Stato e Regioni dalle materie alle politiche è affermata da tempo, con particolare vigore, in particolare da Roberto Bin, del quale si vedano, tra i tanti, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 2013, 509 ss.; e ID., *Chi ha paura delle autonomie?*, in *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli, 2016, 45 ss.

17. L’espressione è di C. TUBERTINI, *La proposta*, cit., 12.

18. Tanto da essere indicata da tempo sulla stampa come il “Texas d’Italia”. In realtà, come ricorda C. PELLEGRINO, *Autonomia*, cit., 2 del dattiloscritto, la Regione contribuisce alla produzione non solo del 70% dell’energia di origine fossile ma anche di buona parte di quella derivante dall’impiego di fonti rinnovabili.

19. Cfr. C. PELLEGRINO, *Autonomia*, cit., 6 ss.

(C) La terza affermazione che vorrei qui discutere è che la procedura non possa essere estesa a tutte le Regioni, perché, in caso contrario, si avrebbe una disapplicazione di fatto del Titolo V, che non sarebbe più applicabile, nella sua formulazione testale, a nessuna autonomia territoriale²⁰.

Tale affermazione, a mio parere, non è condivisibile né, del resto, trova riscontro alcuno nel tenore letterale dell'art. 116 Cost., che al riguardo – come ho già ricordato – non pone alcuna limitazione di tipo quantitativo.

Semmai, proprio al contrario, una situazione di differenziazione generalizzata e diffusa andrebbe valutata come assolutamente fisiologica, dato che l'autonomia implica per sua natura (un qualche livello di) differenziazione²¹, ed anzi si tratterebbe di un risultato auspicabile, nella misura in cui ciò avvenisse non per un'emulazione sorretta soltanto dal timore di rimanere esclusi da trattamenti più favorevoli²², bensì dall'adesione a *best practices* sviluppate in altri territori e ad un effetto di trascinamento verso una maggiore efficienza²³. Del resto, quello di autonomia non è un concetto unitario, non avendo un contenuto predefinito e quindi potendosi esplicitare in un'ampia varietà di forme²⁴,

20. Anche questa affermazione è stata anticipata da A.M. POGGI, *Qualche riflessione*, cit., 6 s. e dalla stessa ripresa e sviluppata nella relazione.

21. Cfr., almeno, R. BIN, *Prospettive della specialità*, in *Le Regioni*, 2016, 442; e ID., *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Forum quad. cost.*, 2017, 1, ove l'A. provocatoriamente afferma che l'attuazione del regionalismo differenziato non sarebbe solo un'opportunità ma un obbligo costituzionale, dato che la vera contraddizione del nostro regionalismo è l'uniformità delle Regioni ordinarie; S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2017, 664; nonché, tra gli interventi del panel pubblicati in questo Volume, A. STERPA, *La differenziazione possibile: istituire le macro-regioni per ridisegnare la mappa delle diversità*, 1 del dattiloscritto; e A. GALLETI, *Il regionalismo differenziato e i rapporti internazionali e con l'Unione europea. Le iniziative di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto*, 1 del dattiloscritto, secondo la quale l'art. 116, comma 3, Cost., inteso «come possibilità generalizzata per tutte le Regioni di caratterizzarsi per forme e condizioni particolari di autonomia, non deve [...] considerarsi una semplice “aggiunta” di un elemento “accidentale” rispetto al tradizionale sistema regionale, quanto, piuttosto, uno strumento che potrebbe qualificare appieno il sistema delle autonomie territoriali nell'ottica della loro massima valorizzazione».

22. Ciò che, per inciso, pare essere esattamente ciò che sta avvenendo attualmente, come meglio si dirà *infra*, in sede di considerazioni conclusive.

23. Questo l'auspicio di S. MANGIAMELI, *Appunti*, cit., 665.

24. Lo rileva esplicitamente R. CARIDÀ, *Notazioni sulla portata applicativa dell'art. 116 della Costituzione e funzioni amministrative*, in questo Volume, 3 del dattiloscritto, sottolineando come ciò sia dimostrato, tra l'altro, dall'uso del plurale nell'art. 116 Cost.

secondo un percorso di differenziazione, che poi, d'altra parte, altro non fa che dare «copertura giuridica a una condizione di specificità già presente nella realtà economico-sociale»²⁵.

Peraltro, quand'anche tutte le Regioni negoziassero con lo Stato forme ulteriori di garanzia, dando vita ad un regionalismo totalmente differenziato, non per questo il Titolo V si disattiverebbe. E ciò non solo per la evidente considerazione, sotto il profilo formale, che rimarrebbe pur sempre un'ampia parte di esso non disponibile all'autonomia differenziata (la quale, di fatto, riguarda solo alcuni commi dell'art. 117 Cost.), ma anche rispetto al mero riparto di competenze legislative, poiché, nella prospettiva che abbiamo ipotizzato poc'anzi, non l'intera materia ma solo specifici oggetti potrebbero essere attribuiti alla competenza regionale, le previsioni generali del Titolo V continuerebbero a trovare piena applicazione per quanto non trasferito attraverso la procedura di cui all'art. 116, comma 3.

Da ultimo, va sottolineato come, a voler ammettere, per assurdo, che effettivamente non sia costituzionalmente ammissibile una situazione in cui tutte le autonomie territoriali si differenzino le une dalle altre, verrebbe a porsi la non facile questione di stabilire quante Regioni possano effettivamente farlo e secondo quali criteri distintivi ammetterne alcune, magari entro una certa misura parimenti da definire, e non altre. In assenza di indicazioni costituzionali in tal senso, ogni scelta rischierebbe di essere alquanto arbitraria e difficilmente compatibile (quanto meno) con il principio di leale collaborazione e di pariordinazione delle singole autonomie territoriali, di cui all'art. 114 Cost., nella misura in cui soltanto ad alcune di esse venisse preclusa in qualche modo la possibilità di ottenere forme particolari di autonomia.

Un terzo punto fermo cui il mio ragionamento può condurre, allora, riguarda l'affermazione della possibilità che tutte le Regioni possano avvalersi, contemporaneamente, della procedura di cui all'art. 116, comma 3, Cost., come del resto pare essere la via intrapresa nell'attuale momento in cui, con la sola eccezione dell'Abruzzo²⁶, a quanto consta, tutte le Regioni ordinarie hanno avviato, in modo più o meno formale e con un grado di avanzamento non omogeneo, trattative con l'Esecutivo nazionale.

25. L.M. MOSCATI, *La differenziazione regionale nei rapporti con l'unione europea. Il terzo comma dell'art. 116 per un'Europa delle Regioni*, in questo Volume, 3 del dattiloscritto.

26. Il dato è tratto da SENATO DELLA REPUBBLICA - SERVIZIO STUDI, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, Dossier n. 104, Roma, 2019, 23 ss.

(D) Una quarta ed ultima affermazione, ripresa nella introduzione di Enrico Grosso, riguarda la supposta necessità di restringere le ulteriori forme di autonomia ai soli aspetti organizzativi²⁷.

Tale osservazione, a mio avviso, appare non del tutto corretta sia per difetto che per eccesso.

Per difetto, perché non mancano ipotesi, in alcuni ambiti materiali, nei quali gli aspetti organizzativi assumono valore sostanziale. È così, ad esempio, nella tutela della salute, dove non a caso nei livelli essenziali di assistenza sono indicati anche profili di questa natura e non solo relativi al contenuto delle prestazioni²⁸.

Per eccesso, perché in taluni casi la disciplina sostanziale di una materia da parte delle Regioni non sembra sollevare alcun particolare problema. Un caso per tutti è quello del sostegno alle imprese, in cui una disciplina differenziata sui vari territori regionali, tenendo conto appunto della varietà dei mercati regionali e delle conseguenti diverse necessità, non sembra avere risvolti negativi, ma semmai pare garantire, tutto al contrario, maggiore efficacia (delle politiche pubbliche) ed efficacia (dei risultati conseguiti).

Può dunque concludersi, in tema, che le forme ulteriori di autonomia, per come finora delineate, possono riguardare tanto aspetti meramente organizzativi quanto sostanziali.

3. *Gli strumenti di garanzia delle istanze unitarie*

Le conclusioni cui sono giunto nel paragrafo precedente potrebbero sembrare trascurare l'esigenza principale avvertita da chi propone soluzioni diverse – e più restrittive – per l'autonomia differenziata, ovvero quella di avere strumenti atti a garantire istanze unitarie. Come assicurare, allora, nella prospettiva da me delineata, tali indiscutibili esigenze? Ebbene, mi pare che gli strumenti a tal fine non manchino.

Anzitutto, in negativo, credo occorra sgombrare il campo da un equivoco. Come ha scritto, infatti, autorevole dottrina²⁹, l'unitarietà dell'ordi-

27. La tesi era enunciata già in E. GROSSO - A.M. POGGI, *Il regionalismo*, cit., 4.

28. Il punto è evidenziato da R. BALDUZZI - D. SERVETTI, *Regionalismo*, cit., 8.

29. Il riferimento è, almeno, a R. TONIATTI, *L'autonomia*, cit., 650; e L. DAINOTTI - L. VIOLINI, *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia*, in *Le Regioni*, 2017, 717, per i quali l'assimilazione tra uniformità e unità è destinata a rivelarsi fallace.

namento non presuppone l'uniformità di disciplina, ma anzi, semmai, in alcune circostanze è proprio una regolazione differenziata sul territorio che permette di tenere conto di realtà di fatto differenti per adeguare al meglio la normativa e far sì che essa possa rivelarsi efficace ed idonea al fine di raggiungere i propri obiettivi. Non è nulla di diverso, del resto, dalla normale applicazione del principio di eguaglianza, per cui situazioni diverse devono ricevere un trattamento (ragionevolmente e proporzionatamente) differenziato.

Peraltro, in positivo, si può rilevare come il vigente (e vivente) Titolo V offra già più di uno strumento di garanzia delle esigenze unitarie, la cui efficacia, anche a seguito dell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., non sarebbe scalfita.

Al riguardo, in dottrina viene spesso citata la competenza legislativa statale (trasversale e non delegabile) in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni³⁰, e in effetti non vi è dubbio che tale meccanismo rivesta un ruolo fondamentale per assicurare l'eguaglianza dei diritti, tanto che non a caso anche l'art. 120 Cost., nel disciplinare, al secondo comma, il potere sostitutivo, contempla proprio la necessità di garantire tali livelli tra le fattispecie legittimanti l'uso di siffatto potere da parte del Governo.

Tuttavia – e questo è un elemento che viene meno spesso sottolineato – la determinazione dei livelli essenziali non è l'unica competenza con efficacia unificante che resta in capo allo Stato, giacché esso dispone ancora di tutte le altre materie trasversali, ivi compresa quella parte della materia “tutela dell'ambiente”, pure prevista tra quelle oggetto di differenziazione, che, avendo una più netta natura finalistica, può essere annoverata tra gli ambiti di efficacia trasversale³¹. Né può opporsi che, stante il tenore

30. Cfr. quanto scriveva già, in tempi non sospetti, M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Pol. dir.*, 2002, 353, il quale parlava dei LEP come una forma di temperamento del regionalismo competitivo. Più recentemente, v. D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, 1/2019, 269, la quale definisce l'attuazione del regionalismo differenziato come un processo graduale, proprio per la necessità di individuare previamente i livelli essenziali delle prestazioni; nonché R. BIN, *L'attuazione*, cit., 3, che definisce i LEP come il congegno progettato nel 2001 appositamente per bilanciare differenziazione e uniformità nella tutela dei diritti.

31. Per l'individuazione, in materia ambientale, di una parte riconducibile alla competenza finalistica, come tale non delegabile, e di oggetti specifici che invece potrebbero essere oggetto di differenziazione, si veda la ricostruzione di S. MANGIAMELI, *Appunti*, cit., 676 s.

letterale dell'art. 116 Cost., dovrebbe dedursi che le materie ivi indicate, essendo sottratte anche ai principi fondamentali, finirebbero per divenire oggetto di competenza piena regionale, perché le materie trasversali, come noto, sono frutto di una elaborazione giurisprudenziale che ha portato alla affermazione di un Titolo V vivente, piuttosto lontano dal suo tenore letterale originario, nel quale le competenze finalistiche hanno sostituito i principi fondamentali come strumento a disposizione dello Stato per garantire interessi unitari, tra cui in primo luogo la parità nel godimento dei diritti³²; e se i principi possono, in effetti, essere destinati a venir meno con l'attuazione del terzo comma della norma costituzionale *de qua*, le materie trasversali, in quanto espressive di una competenza statale inderogabile, finiscono invece per porsi come un limite implicito alla differenziazione³³. Non vi è nemmeno la possibilità, dunque, che la legge regionale, improvvisamente incaricata, nelle intese raggiunte a febbraio 2019, di individuare le leggi statali che cessano di avere efficacia nel territorio, possa annoverare tra esse le disposizioni riconducibili all'esercizio di una competenza trasversale³⁴. Se così è, allora, a garanzia delle esigenze unitarie, oltre che i LEP, restano, ad esempio, l'ordinamento civile (destinato sicuramente a porsi come argine rispetto alle richieste di differenziazione che, per trarre un esempio dalle negoziazioni in corso, incidono sui rapporti di lavoro del personale della scuola o della sanità³⁵, ma anche nei confronti

32. Cfr., per questo rilievo, G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, 628 s., il quale testualmente afferma che «la cerniera dei principi fondamentali come elemento di raccordo tra le competenze statali e regionali è divenuta recessiva, mentre sono balzate in primo piano le competenze statali ordinamentali [...] e quelle dette “trasversali”», di modo che la tesi che vorrebbe la maggiore autonomia concessa alla Regioni valere verso tutti i possibili vincoli deve scontrarsi proprio con l'incidenza che, se così fosse, si avrebbe su materie di esclusiva spettanza statale. Si osservi, comunque, che, sulla base della lettura proposta nel paragrafo precedente, non si avrebbe, se non in via del tutto eccezionale, la devoluzione di una intera materia, per cui di norma almeno parte dei principi fondamentali continuerebbe ad applicarsi.

33. L'espressione è di C. TUBERTINI, *La proposta*, cit., 11.

34. La questione è sollevata da A. BONOMI, *Il regionalismo differenziato e il “fenomeno” della cessazione d'efficacia della legge statale ad opera della legge regionale*, in questo Volume, spec. 11 del dattiloscritto, il quale opportunamente suggerisce, anche per evitare questo rischio, che le intese affidino ad una legge statale, e non regionale, il compito (tra l'altro) di individuare le normative statali che perdono efficacia.

35. Per la possibile incidenza dell'ordinamento civile in ambito scolastico e sanitario si vedano, rispettivamente, R. CALVANO, *Scuola e Regioni differenziate, si vada nel buio*, in *laCostituzione.info*, 20 maggio 2019; e R. BALDUZZI - D. SERVETTI, *Regionalismo*, cit., spec. 10 ss.

di quelle che riguardano l'ordinamento del terzo settore, oggetto di una recente codificazione a livello statale³⁶) o la tutela della concorrenza (che ben potrà incidere su ambiti economici e produttivi che potrebbero essere oggetto di forme ulteriori di autonomia).

Ancora, l'attuazione del regionalismo differenziato lascerebbe impregiudicati anche gli altri meccanismi di flessibilizzazione del riparto di competenze che la giurisprudenza costituzionale ha elaborato nel corso del tempo, ed in particolare la chiamata in sussidiarietà, che potrebbe perciò continuarsi ad utilizzare allorquando ne ricorrano i presupposti.

Ma vi è di più! Diversi interventi del *panel*, infatti, hanno giustamente sottolineato come, tra le norme del Titolo V indisponibili al processo di differenziazione, vi sia l'art. 117, comma 1, Cost., per cui la legislazione strumentale alla ratifica ed all'attuazione dei Trattati internazionali rimarrebbe di competenza esclusiva dello Stato³⁷.

Infine, occorre osservare come vi siano senz'altro materie, pure ricomprese tra quelle che l'art. 116 indica (indirettamente) come possibile oggetto di differenziazione in quanto parte del novero di quelle di potestà concorrente cui la disposizione rinvia in modo generale, per le quali tuttavia o sullo stesso piano logico non è immaginabile un trasferimento a singole Regioni, come il "coordinamento della finanza pubblica", che per essere tale esige per sua natura di essere svolto da un solo soggetto³⁸, sia

36. Lo sottolinea, nel suo intervento, L. BRUNETTI, *I possibili effetti dell'attuazione dell'art. 116, c. 3, cost., sulla disciplina del "terzo settore"* (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117). *Quale destino per la legislazione statale?*, in questo Volume, spec. 7 ss. del dattiloscritto, pur evidenziando come la regionalizzazione di molti ambiti materiali in cui gli enti del terzo settore operano porrà problemi seri di coordinamento in una materia già di per sé travagliata ed incerta, a causa del mancato completamento della sua attuazione a livello statale.

37. Cfr. D. GIOTTO, *La configurazione*, cit., 6; e A. BONOMI, *Il regionalismo*, cit., in questo Volume, 10 del dattiloscritto.

38. Analogamente A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *Federalismi.it*, 8/2019, 9, il quale esclude la possibilità che sia oggetto di differenziazione il coordinamento della finanza pubblica perché ciò si porrebbe in contrasto con l'art. 119 Cost. Peraltra, l'A. cita anche – in realtà senza specificarne le motivazioni – le materie "sport" e "alimentazione" come ambiti in cui la differenziazione non potrebbe portare a discorsi sensati, ciò che a mio avviso è discutibile, ben potendo un'istanza autonomistica avere ad oggetto la richiesta di più ampi margini di manovra, vuoi per regolare pratiche sportive magari particolarmente esercitate nel proprio territorio (basti pensare allo sci per le Regioni ordinarie dell'arco alpino), vuoi per disciplinare produzioni o consumi alimentari particolari del luogo.

pure magari in contraddittorio con le Regioni controinteressate³⁹, o sulle quali incidono direttamente altre norme costituzionali di carattere sostanziale, come l'art. 33, che, garantendo la libertà di insegnamento, pone seri dubbi sulla possibilità di attribuire a singole Regioni la competenza sulle «finalità dell'istruzione»⁴⁰, o l'art. 32, che tutela il diritto alla salute⁴¹.

Negli interventi discussi nel *panel*, peraltro, è stato poi ipotizzato che per le Regioni “differenziate” dovrebbero valere, *a fortiori*, i limiti opponibili anche alle Regioni speciali per le materie in cui abbiano potestà primaria, ovvero i principi generali dell'ordinamento giuridico e le norme di riforma economico-sociale⁴². Benché condivisibile sul piano logico, l'osservazione forse finisce per rappresentare un mero tuziorismo difensivo, risultando difficile immaginare che una norma in astratto ascrivibile ad una di queste categorie non rientri in nessuno tra i titoli di legittimazione esclusiva statale, che, a differenza di quanto avviene nei confronti degli Statuti speciali, non possono essere oggetto di deroga nell'ambito della procedura di differenziazione.

Questa rapida rassegna, dunque, rende evidente come lo Stato, anche a fronte di un'ampia attribuzione di competenze ulteriori alle Regioni, conserverebbe pur sempre molti strumenti a difesa delle istanze unitarie, laddove il mancato rispetto di queste previsioni continuerebbe senz'altro a rendere illegittima la normativa della Regione, ancorché avesse ad oggetto ambiti per i quali è stata concessa una maggiore autonomia. Resta peraltro fermo che, all'interno di questa cornice, Governo e Parlamento, a ulteriore garanzia degli interessi unitari, ben dovrebbero poi compiere, in sede di attribuzione dell'autonomia differenziata, prudenti valutazioni, anche in senso maggiormente restrittivo rispetto alle rivendicazioni provenienti dai territori, su cosa e quanto, nel particolare frangente storico in cui la

39. Solo, infatti, sotto questo profilo della partecipazione delle Regioni alla decisione sui principi di coordinamento – secondo l'intuizione di S. MANGIAMELI, *Appunti*, cit., 680 ss. – la maggiore autonomia potrebbe, a mio avviso, avere ad oggetto tale materia.

40. È questa una delle previsioni del Preaccordo stipulato a febbraio 2018 con la Regione Veneto.

41. In tema interessanti rilievi sono mossi da R. BALDUZZI - D. SERVETTI, *Regionalismo*, cit., 12, i quali denunciano i rischi per la sanità pubblica derivanti dalla combinazione delle diverse competenze rivendicate in materia di ticket, fondi sostitutivi e libere professioni.

42. Per queste considerazioni D. GIOTTO, *La configurazione*, cit., spec. 3 ss., il quale ipotizza anche la possibilità di introdurre un *test* di unitarietà minima, alla luce del quale si evince come, rispetto ai Preaccordi del 2018, per le materie “governo del territorio” e “protezione civile” non vi sarebbero problemi di rispetto di esigenze di regolazione unitaria, ancorché lo stesso Autore ammetta che il discorso si complica con riferimento ad altre materie, quale ad esempio la “tutela della salute”.

trattativa si svolge e con lo sguardo rivolto al futuro, sia opportuno devolvere, anche ipotizzando un'attuazione progressiva e graduale del regionalismo differenziato, magari in una prospettiva di sperimentazione (come tale, per definizione, temporanea e bisognosa di valutazioni *in itinere*) di soluzioni regolative innovative⁴³. Laddove, però, va sottolineato che un siffatto approccio, se potrebbe di certo giudicarsi ispirato a criteri validi e razionali, non si porrebbe come condizione di legittimità costituzionale del processo di attribuzione di ulteriori competenze, poiché esso rientrerebbe soltanto nell'ambito delle valutazioni rimesse alla discrezionalità politica del legislatore, come tale insindacabile da parte del giudice delle leggi.

4. *Considerazioni sparse sui singoli ambiti e su alcuni aspetti del modello di differenziazione*

Pur nei limiti dell'economia del presente scritto, il ruolo di *discussant* mi impone di svolgere qualche breve osservazione sia su singoli ambiti materiali in cui può esplicarsi il processo di differenziazione sia su alcuni elementi del modello, se ed in quanto siano emerse dagli interventi del *panel* considerazioni e proposte al riguardo.

Con riferimento alle singole materie, mi colpisce che nessun intervento (per la verità, nella dottrina in generale) abbia posto l'attenzione su "tutela e sicurezza del lavoro"; molti hanno sottolineato – non a torto – che, con riferimento all'istruzione, siamo di fronte ad un pilastro fondamentale dello Stato sociale, ma il «principe dei diritti sociali»⁴⁴ è pur sempre il lavoro, su cui la Repubblica è fondata. Probabilmente questo minore interesse si deve al fatto che le rivendicazioni regionali in materia sono certamente inferiori a quelle in ambito scolastico, avendo perlopiù ad oggetto le politiche attive per l'occupazione, su cui da tempo si registrano interventi a livello territoriale. Parimenti, è vero che, in ambito lavoristico, c'è un'espressa qualificazione in termini di LEP di alcune disposizioni contenute nel Jobs Act, il che differenzia questo da altri settori assicurando

43. Si osservi, per inciso, che questi criteri erano stati almeno in parte seguiti nei Pre-accordi, essendo poche le materie oggetto di devoluzione ed avendo le intese una durata limitata nel tempo, con la previsione di una valutazione di efficacia prima del termine di scadenza delle stesse, anche se, a dire il vero, la motivazione che, in quei testi, sosteneva questa scelta andava perlopiù ricercata nella contingenza dell'approssimarsi della fine della legislatura.

44. Per usare la storica espressione di M. MAZZIOTTI, *Il diritto al lavoro*, Milano, 1956, 87.

già la codificazione di una qualche tutela per le istanze unitarie a garanzia di questo diritto. Ciò nonostante, mi pare che la materia lavoristica sia un profilo da non trascurare. Non solo perché la disciplina del lavoro interseca inevitabilmente molti altri settori possibili oggetto di richieste di maggiore autonomia (dalla formazione alla tutela della salute), ma anche perché la garanzia dell'unità del mercato del lavoro su base nazionale è uno dei limiti espressamente posti dall'art. 120, comma 1, Cost. alla potestà legislativa regionale (in assenza, ancora una volta, di una possibilità di deroga a questa norma nell'ambito di un processo di differenziazione), senza contare che ipotesi di regionalizzazione del pubblico impiego come quelle ventilate nelle trattative in corso in ambito sanitario e scolastico, ammesso che siano compatibili con il dettato costituzionale, avrebbero inevitabili ripercussioni sull'esercizio in concreto della libertà sindacale⁴⁵. In tal senso, opportunamente l'intervento di Rosanna Caridà ha evidenziato come, tra i soggetti che andrebbero sentiti durante la negoziazione prodromica all'attribuzione di forme ulteriori di autonomia, dovrebbero essere annoverati anche corpi intermedi, tra cui il sindacato⁴⁶.

Molta attenzione, come ricordavo, è stata invece dedicata alla materia "istruzione", oggetto di potestà concorrente, ed alle "norme generali sull'istruzione", di competenza esclusiva statale, ma entrambe attribuibili alla competenza regionale differenziata. In effetti, le due materie, specie se, come nei progetti attualmente in discussione, sono oggetto simultaneamente di differenziazione, pongono il problema non irrilevante di garantire un minimo livello di uniformità del sistema scolastico, uniformità che, così come la possibilità di mobilità dei docenti, rappresenta un elemento essenziale per il mantenimento di un'identità culturale (nazionale) e per garantire la libertà di insegnamento⁴⁷. In un siffatto contesto, non vi è dubbio che la regionalizzazione delle norme generali sull'istruzione appaia problematica⁴⁸, laddove una possibile soluzione interpretativa può forse individuarsi, alla luce della ricostruzione del modello di differenziazione

45. Analogamente F. PALLANTE, *Nel merito*, cit., 7, il quale evidenzia il possibile depotenziamento della contrattazione collettiva nazionale nel pubblico impiego.

46. Cfr. R. CARIDÀ, *Notazioni*, cit., 9 del dattiloscritto.

47. Come ricorda G. DI COSIMO, *Federalismo*, cit., richiamando la sentenza n. 200 del 2009 della Corte costituzionale.

48. Secondo quanto segnala, tra gli altri, per limitarci agli interventi del *panel*, A. CANDIDO, *Prove di regionalismo differenziato. La richiesta della Regione Emilia-Romagna*, in questo Volume, 9 del dattiloscritto, il quale dubita della «opportunità di privare lo Stato di competenze in un settore così strategico, strettamente legato anche al principio dell'unità nazionale, che potrebbe comportare forti disparità tra i territori regionali».

svolta in precedenza, nell'affermazione che oggetto di maggiore autonomia possano essere solo singole norme generali e non il complesso di esse, così da raggiungere un equilibrio accettabile tra uniformità e differenziazione anche in questo ambito⁴⁹. In ogni caso, anche nel caso dell'istruzione restano i limiti di cui sopra, tra cui in particolare la determinazione, da parte dello Stato, dei LEP, che risultano essere decisivi in questa materia come lo sono nella tutela della salute⁵⁰, nonché le previsioni di cui all'art. 33 Cost. in tema di libertà di insegnamento. Peraltro, in un processo di differenziazione occorrerebbe tenere conto – secondo quanto ha ricordato nel suo intervento Michele Troisi – di come la competenza regionale sulla programmazione del sistema scolastico consenta già oggi un coordinamento con profili contigui (in particolare, gli ambiti delle professioni e del lavoro), permettendo di prestare attenzione a bisogni specifici del territorio anche senza l'attivazione di un processo di (forte) devoluzione di competenze alle singole Regioni⁵¹.

Il tema del coordinamento, che è la chiave di volta – ahimè decisamente trascurata nella riforma del Titolo V – di un sistema regionale che non voglia essere rigidamente duale, emerge costantemente ogniqualvolta si parli di differenziazione, qualunque sia l'ambito interessato, anche se indubbiamente per alcuni di tali campi (tra cui il lavoro e l'istruzione cui ho fatto cenno) esso appaia fondamentale ed imprescindibile. Il coordinamento, però, non può essere considerato una questione rilevante solo per le singole Regioni interessate al processo di differenziazione, ma dovrebbe coinvolgere, al contrario, tutte le autonomie territoriali, che possono, di riflesso, avere un impatto a seguito dell'attivazione della procedura da parte di altre. Opportunamente, allora, con riferimento al modello, alcuni interventi hanno sottolineato come una criticità dell'attuale progetto risieda nel fatto che le forme di coordinamento siano scarse nei rapporti con lo Stato e nulle rispetto agli enti locali⁵², laddove sarebbe opportuno quanto meno discutere degli effetti della differenziazione nelle uniche sedi

49. Uno spunto in tal senso sembra potersi leggere nell'intervento di D. GIROTTO, *La configurazione*, cit., 6 del dattiloscritto.

50. Così ancora D. GIROTTO, *La configurazione*, loc. cit.

51. Cfr. M. TROISI, *L'istruzione nelle proposte di regionalismo differenziato: attuazione o abbandono del modello costituzionale di scuola?*, in questo Volume, 6 del dattiloscritto, il quale, ripercorrendo la giurisprudenza costituzionale, parla di «programmazione in senso politico del servizio pubblico dell'istruzione».

52. Si veda E. DI CARPEGNA BRIVIO, *L'applicazione del regionalismo differenziato per la sperimentazione delle politiche pubbliche*, in questo Volume, 8 del dattiloscritto.

di raccordo al momento di qualche rilevanza, quali la Conferenza Stato/Regioni e la Conferenza unificata⁵³.

Il ruolo degli enti locali è un altro profilo toccato negli interventi, che merita di essere menzionato. In particolare, la dottrina ha già evidenziato come sia importante che il coinvolgimento di queste autonomie sia perdurante e continuo, e non solo in quanto si tratta degli enti che saranno poi (tendenzialmente) chiamati a svolgere le funzioni amministrative, ma anche nella loro veste di enti esponenziali della collettività territoriale⁵⁴. Laddove poi, nonostante la lettera del testo costituzionale, pur nella sua ambiguità, sembri riferire l'obbligo di consultazione più alla (sola) Regione che allo Stato, la soluzione più opportuna sarebbe che entrambi i soggetti negozianti sentissero il parere delle autonomie locali, al fine di consentire loro di dare un fattivo contributo ai termini dell'intesa, che inevitabilmente esplicherà effetti (anche) nei loro confronti⁵⁵.

Da ultimo, un aspetto particolare del modello, emerso in particolare nell'intervento di Alessandro Sterpa⁵⁶, è quello delle macroregioni, ipotizzate come una possibile soluzione all'attuale inadeguatezza delle Regioni a dare risposte ad esigenze dei territori, in analogia con quanto avviene per gli enti locali, dove le realtà associative sono ormai diffuse e rivestono un ruolo essenziale nello svolgimento di un copioso numero di funzioni amministrative, tanto che, per effetto di ciò, il principio di differenziazione di cui all'art. 118 Cost. è divenuto un convitato di pietra, avendo il legislatore preferito intestare l'esercizio delle funzioni direttamente a forme associative in grado di raggiungere la dimensione adeguata, anziché diversificare le competenze tra enti dello stesso tipo. In realtà, a mio avviso, più che come alternativa al regionalismo differenziato, che invece conserva la sua utilità come forma di risposta a bisogni specifici dei territori – i quali difficilmente, a livelli troppo ampi, riuscirebbero a trovare risposta – l'idea delle macroregioni offre uno spunto interessante laddove si preveda, come variante del modello, la possibilità di dare vita ad una sorta di “differenziazione coordinata” tra territori che presentano esigenze simili, alle quali possono dare una risposta univoca ed omogenea,

53. Il rilievo è di R. CARIDÀ, *Notazioni*, cit., spec. 13 ss. del dattiloscritto.

54. Sottolinea al riguardo C. TUBERTINI, *La proposta*, cit., 7 ss., che ciò è avvenuto in Emilia-Romagna, probabilmente per il fatto che non si era preventivamente celebrato un referendum consultivo come forma di coinvolgimento delle popolazioni interessate.

55. È questo il suggerimento, che mi pare pienamente condivisibile, di R. CARIDÀ, *Notazioni*, cit., 9 del dattiloscritto.

56. V. A. STERPA, *La differenziazione*, cit.

con un guadagno in termini di adeguatezza ed efficienza, pur restando soggetti autonomi e quindi senza dare vita a nuovi enti di tipo diverso. Non manca, del resto, un riscontro in tal senso nella realtà attuale, in cui si registra un'iniziativa congiunta di Marche ed Umbria per negoziare forme ulteriori di autonomia in modo unitario, dimostrando la volontà di dare vita a politiche che, grazie al coordinamento, portano a recuperare una reale capacità di governare i fenomeni, quando questi interessino territori di più Regioni contigue⁵⁷. Ad avallare questa idea sta anche l'osservazione che la stessa Unione Europea, la quale, non a caso, ragiona in termini di politiche pubbliche, adotta strategie macroregionali e in questo contesto un regionalismo differenziato che si accompagna alla creazione (in via di fatto e quindi senza istituire nuovi enti, ma solo sedi di coordinamento permanente per l'esercizio delle forme ulteriori di autonomia simmetricamente conferite) di "macroregioni" potrebbe dare slancio ad una migliore e più intensa interlocuzione tra l'Unione ed i territori⁵⁸.

5. *Dal modello alla prassi: criticità nell'attuazione concreta del regionalismo differenziato*

Da quanto sono venuto dicendo sinora, risulta chiaro come, a mio avviso, il regionalismo differenziato, ove applicato secondo il modello di cui ho cercato di evidenziare (alcune del)le caratteristiche, può offrire un importante punto di svolta per l'evoluzione dello Stato regionale, provando soluzioni almeno astrattamente idonee a rivitalizzare le Regioni quali soggetti politici e attribuire loro strumenti per governare il proprio territorio con politiche mirate, più adeguate ed efficaci.

L'attuazione che, nella fase attuale, il modello sta ricevendo sembra però essere alquanto lontana dal figurino astratto, meritando molte delle critiche che esso ha attirato in dottrina, *in primis*, sul versante procedurale,

57. La migliore capacità di porre in essere politiche in grado di governare più efficacemente determinati fenomeni sociali od economici è proprio uno dei criteri oggettivi annoverati da A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, in *Diritti regionali*, 2/2019, 15, tra quelli che possono giustificare una richiesta di maggiore autonomia da parte delle Regioni.

58. Il tema è ampiamente trattato da L.M. MOSCATI, *La differenziazione*, cit., 7 del dattiloscritto, il quale sottolinea l'importanza del riferimento alla cooperazione transfrontaliera contenuto negli *addenda* ai Preaccordi del 2018, in cui si prevede opportunamente anche la valorizzazione delle macroregioni (per quanto riguarda gli atti stipulati con Lombardia ed Emilia-Romagna).

per l'emarginazione del Parlamento, aspetto che esula tuttavia dall'ambito della presente trattazione⁵⁹. Molte, tuttavia, ma non tutte. Perché è vero, al contrario, che talora il dibattito ha assunto posizioni ideologiche, laddove alcune osservazioni critiche, pur formalmente sollevate in relazione al procedimento in corso, finiscono per mettere in discussione quanto previsto dallo stesso testo dell'art. 116, comma 3, in sé e per sé considerato⁶⁰. Il che, ovviamente, è pienamente legittimo sul piano della critica politica, senonché al giurista positivo è richiesto di fare i conti con la norma per come è (salvo suggerimenti *de jure condendo* sempre possibili), non potendosi avanzare interpretazioni abroganti o individuare limiti alla differenziazione che non trovano riscontro alcuno nella lettera del testo. Appare, dunque, doveroso ricercare interpretazioni sistematiche, che possano anche condurre a circoscrivere la possibilità di ricorso alla procedura di cui all'art. 116, ma senza pregiudizi ideologici⁶¹ e valutando nel merito ogni singolo progetto attuativo⁶².

Per quanto riguarda, allora, ambiti materiali e modelli organizzativi del regionalismo differenziato, che è l'oggetto di questo *panel*, la maggiore criticità (che costituisce a mio avviso una vera e propria causa di illegittimità costituzionale) dell'attuale progetto dipende dall'aver considerato, almeno in parte, l'autonomia come valore in sé da rivendicare, attraverso l'indicazione generica di ambiti materiali (per il Veneto, di tutti quelli possibili) senza che, almeno nella parte generale dell'intesa pubblicata ufficialmente, vi sia una specificazione degli oggetti, riconducibili a quelle materie, che saranno devolute alle singole Regioni né delle motivazioni sottostanti e delle politiche che si intendono elaborare ed attuare. Al riguardo, va comunque rilevato come, ferme restando le critiche generali alla procedura

59. Alludo alla critica esemplarmente espressa, per tutti, da R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": alleggerimento verso l'eversione*, in *laCostituzione.info*, 26 marzo 2019.

60. Come ad esempio la critica all'estensione della maggiore autonomia alle norme generali dell'istruzione (avanzata tra gli altri da R. CALVANO, *Scuola e Regioni differenziate, si vaga nel buio*, in *laCostituzione.info*, 20 maggio 2019), ciò che tuttavia è espressamente previsto dal testo dell'art. 116, dal quale non si può prescindere. Di modo che una eventuale osservazione sfavorevole può – e probabilmente a buon diritto – essere avanzata in termini di inopportunità politica della scelta del Governo di attivare questa opzione, ma non certo sul piano della illegittimità.

61. In questo senso, oltre che nella relazione odierna, si esprimeva, già dieci anni fa A.M. POGGI, *Esiste nel titolo V un "principio di differenziazione" oltre la "clausola di differenziazione" del 116, comma 3?*, in *Esperienze di regionalismo differenziato* (a cura di A. Mastromarino e J.M. Castellà Andreu), Milano, 2009, 58.

62. Insiste condivisibilmente sul punto D. MONE, *Autonomia*, cit., 14.

codificata nelle intese (ed identica in tutte e tre quelle sottoscritte, come si è già osservato) ed ipotizzando che nelle parti speciali venga ripreso quanto oggetto dei Preaccordi del 2018, la richiesta dell'Emilia-Romagna, soffermandosi su singoli settori, anche se molto penetranti, appaia quella meno lontana dal modello ipotizzato. Come sottolineato nell'intervento di Elena di Carpegna, infatti, le funzioni selezionate da questa Regione non sono sovrapponibili ad intere materie⁶³, mentre le altre due Regioni sembrano avanzare istanze che eccedono rispetto alla formula delle ulteriori forme di autonomia finendo per richiedere maggiore autonomia in sé, con generici riferimenti allo sviluppo regionale ed a (non meglio identificate) caratteristiche specifiche del territorio⁶⁴, con l'obiettivo più di allentare i vincoli statali che di elaborare proprie politiche⁶⁵. Insomma, il riferimento generico a settori molto ampi non permette di capire le politiche pubbliche che si intendono perseguire, spostando la richiesta su un piano politico in cui è impossibile capire i benefici per l'intero sistema⁶⁶, laddove, invece, il bilanciamento tra autonomia e differenziazione dovrebbe avere proprio l'obiettivo di trarre un vantaggio per l'intero Paese dall'opportunità di maggiore efficienza offerta dal regionalismo differenziato⁶⁷.

In definitiva, ancora una volta, ciò che è criticabile non è il modello, ma la sua attuazione concreta. Il regionalismo differenziato, di per sé, non rappresenta uno stravolgimento della forma di Stato, ma il modo per tentare di dare finalmente vita ad un regionalismo serio, così da rilanciare, e non già sovvertire, la forma di Stato regionale⁶⁸. La cui crisi, come è stato scritto recentemente, non deriva dal regionalismo differenziato in sé considerato e forse – aggiungerei – nemmeno dalla non certo brillante

63. Il riferimento è ad E. DI CARPEGNA BRIVIO, *L'applicazione*, cit., 6 del dattiloscritto. Si veda, però, già L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, 2018, 17 ss., per la quale rispetto all'Emilia-Romagna è evidente la centralità delle politiche.

64. A questa conclusione giunge, tra gli altri, l'analisi di F. PALLANTE, *Nel merito*, cit., 18.

65. Il semplice fatto che vi sia una esplicitazione delle richieste per aree funzionali nel progetto della Lombardia non mi sembra ancora sufficiente per leggermi un'impostazione per politiche che superi quella per materie, come ritiene invece C.B. CEFFA, *Alcune considerazioni a margine dell'esperienza di regione Lombardia su limiti ed opportunità della differenziazione regionale come metodo*, in questo Volume, 6 del dattiloscritto.

66. Questa la efficace sintesi di E. DI CARPEGNA BRIVIO, *L'applicazione*, cit., 2 del dattiloscritto.

67. L'osservazione è di A. CANDIDO, *Prove*, cit., 13 ss. del dattiloscritto. Al riguardo cfr. anche R. BALDUZZI - D. SERVETTI, *Regionalismo*, cit., 9, i quali parlano di una logica "win-win" in cui l'esito del processo di differenziazione deve giovare a tutti.

68. Esplicita in questo senso è I. NICOTRA, *Le Regioni*, cit., 6.

formulazione del Titolo V *post* riforma del 2001, ma da come potrebbe essere attuato oggi⁶⁹ e dalla reale capacità e sensibilità della classe politica.

Su tutti, infatti, resta questo tema di fondo, ovvero l'attitudine da parte di quest'ultima, sia a livello statale che regionale⁷⁰, ad elaborare, in modo coordinato, serie politiche pubbliche. Il quadro attuale dell'uso che le Regioni fanno della loro autonomia politica – e della potestà legislativa che ne rappresenta la più significativa espressione – non depone certo per un giudizio positivo. È stato correttamente osservato, in particolare, come la legislazione regionale, in barba alle specificità del territorio ed alla differenziazione, spesso si caratterizza per una assoluta omogeneità, se non identità, degli atti normativi approvati⁷¹. Mentre, al contempo, le (non numerose) soluzioni innovative introdotte a livello regionale tendono paradossalmente a finire sotto la scure dello Stato, le cui impugnative dimostrano come queste siano mal viste⁷², anche laddove intendano tentare di risolvere problemi per i quali lo Stato stesso non ha fornito risposte regolatorie. E questo nonostante la Corte costituzionale, il cui centralismo è stato talora criticato con toni forse eccessivi, in più di un'occasione abbia avallato le soluzioni proposte, su questioni non risolte a livello nazionale, da Regioni più coraggiose, bloccando le iniziative ostruzionistiche statali (basti ricordare la giurisprudenza sulle legislazioni regionali sul *mobbing*⁷³ o quella formatasi in relazione agli atti normativi in tema di contrasto alla ludopatia⁷⁴).

69. Condivido qui quanto osserva A. PIRAINO, *Ancora*, cit., 25.

70. In tal senso non è irrilevante ricordare, come fa C.B. CEFFA, *Alcune considerazioni*, cit., che ci sarebbero margini di differenziazione non sfruttati anche senza il ricorso al regionalismo differenziato. In tal senso si era espresso nettamente in tempi non sospetti R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. *Alcune tesi per aprire il dibattito*, in: *Ist. feder.*, 2008, 9 ss.

71. Di «leggi fotocopia» ragiona F. GALLARATI, *L'incidenza*, cit., 4 del dattiloscritto.

72. Lo ricorda nel suo intervento C.B. CEFFA, *Alcune considerazioni*, cit., spec. 12 del dattiloscritto. Peraltro, sul punto A. STERPA, *La differenziazione*, cit., 5 ss. del dattiloscritto, ricorda che, in ogni caso, l'aumento del contenzioso non è perlopiù dovuto alle spinte innovative regionali, ma semplicemente alla volontà di avviare trattative sul contenuto della legge.

73. Mi riferisco alla sentenza n. 359/2003, con cui la Corte dichiarò illegittima la legge del Lazio, in quanto pretendeva di definire il fenomeno sconfinando nelle competenze statali, mentre respinse (con le sentenze nn. 22, 238 e 239/2006) tutti i successivi ricorsi governativi.

74. Decise con le pronunce nn. 300/2011, 108/2017 e 27/2019, con le quali la Consulta ha salvato le previsioni regionali da tutte le censure sollevate. Per inciso, va comunque rilevato

Anche osservato sotto la prospettiva dell'assunzione di responsabilità e di consapevolezza della classe politica, l'attuale progetto appare molto deludente. Esso ha finito, infatti, per costituire soltanto un gioco politico in cui anche le Regioni diverse dalle tre con cui la negoziazione è in fase avanzata hanno portato avanti proprie istanze perlopiù con l'obiettivo di non restare escluse dalla possibilità di ottenere maggiore autonomia, ma in gran parte senza che vi fosse (e vi sia) un retroterra di precise idee e politiche da attuare⁷⁵. Già prima, tuttavia, come è stato sottolineato in dottrina, la stessa stipula di Preaccordi tra loro molto simili con tre Regioni diverse aveva rappresentato un inizio (di differenziazione) piuttosto incoerente, in cui a non convincere era proprio la mancanza di ruolo politico delle Regioni⁷⁶.

Insomma, la Costituzione offre un modello di sviluppo del regionalismo che buone ragioni indurrebbero a tentare di percorrere, sia pure con modalità alquanto diverse da quelle attualmente poste in essere. La reale capacità di farlo seguendo la traccia della Carta fondamentale, tuttavia, dipende anche da problematiche, legate alla sensibilità politica dei protagonisti, rispetto alle quali, per fortuna o purtroppo, il diritto costituzionale può fare ben poco.

che in questo caso specifico solo la prima decisione originava da un ricorso governativo, le altre essendo state promosse in via incidentale dal giudice amministrativo.

75. Il rilievo è posto in evidenza da diversi Autori; a titolo esemplificativo, v. F. GALLARATI, *L'incidenza*, loc. cit.; ed A. PIRAINO, *Ancora*, cit., 10.

76. Netto in tale direzione il giudizio di R. BIN, *L'attuazione*, cit., 7.