



Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza
dell'Università di Torino

Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive

A cura di Cristina Bertolino, Alessandro
Morelli, Giorgio Sobrino



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

QUADERNI DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
DELL'UNIVERSITÀ DI TORINO
17/2020

Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive

Atti del IV Convegno annuale della rivista
Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali

a cura di

Cristina Bertolino, Alessandro Morelli e Giorgio Sobrino



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

Opera finanziata con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino e del Centro di ricerca di Diritto costituzionale e Istituzioni politiche avente sede presso il Dipartimento di Giurisprudenza, Economia e Sociologia dell'Università Magna Graecia di Catanzaro.

Il presente volume è stato preliminarmente sottoposto ad una revisione da parte di una Commissione di Lettura interna nominata dalla Commissione ricerca del Dipartimento di Giurisprudenza. Detta Commissione ha formulato un giudizio positivo sull'opportunità di pubblicare l'opera.

Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino

Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive, a cura di Cristina Bertolino, Alessandro Morelli e Giorgio Sobrino

© 2020 - Università degli Studi di Torino
Via Verdi, 8 - 10124 Torino
www.collane.unito.it/oa/
openaccess@unito.it

ISBN: 9788875901554

Prima edizione: Maggio 2020

Grafica, composizione e stampa: Rubbettino Editore



Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale

A Jörg Luther,

*appassionato, instancabile e autentico
studioso del diritto,
di altissimo profilo scientifico e rigore metodologico,
sempre aperto al dialogo e al confronto
con tutta la comunità scientifica.*

Eccellente Maestro per i più giovani.

Caro Amico e Collega.

Indice

Presentazione

<i>Cristina Bertolino, Alessandro Morelli, Giorgio Sobrino</i> Regionalismo differenziato e specialità regionale: le ragioni di un Convegno	15
---	----

Parte prima Relazioni

<i>Enrico Grosso</i> Intervento introduttivo	31
---	----

<i>Stefano Piperno</i> Il regionalismo differenziato: profili politologici, economici e di finanza pubblica	39
---	----

<i>Raffaele Bifulco</i> Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea	59
---	----

<i>Anna Maria Poggi</i> Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale	85
---	----

<i>Giacomo D'Amico</i> Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale	109
---	-----

Parte seconda
Interventi

Prima sessione

Federalismo asimmetrico e regionalismo differenziato

<i>Anna Mastromarino</i> Asimmetria, fiducia, integrazione	139
<i>Daniele Camoni</i> Il sistema costituzionale delle <i>Comunidades Autónomas</i> spagnole: un breve confronto con l'ordinamento regionale italiano	151
<i>Giacomo Delledonne</i> Omogeneità costituzionale e federalismo asimmetrico: un'antinomia?	169
<i>Giorgio Grasso</i> Elementi di asimmetria nell'ordinamento federale elvetico: la disciplina dei c.d. trattati intercantonali	189
<i>Francesco Duranti</i> Asimmetrie costituzionali nordiche	207
<i>Daniele Casanova</i> Osservazioni sulla procedura parlamentare di approvazione del c.d. regionalismo differenziato ex art. 116, terzo comma, Cost.	227
<i>Carlo Iannello</i> Il Parlamento di fronte alla determinazione dei contenuti e dei limiti dell'autonomia differenziata	247
<i>Giuseppe Lauri, Massimiliano Malvicini</i> Il Presidente delle Autonomie? Il capo dello Stato tra unità nazionale e regionalismo asimmetrico nell'ordinamento costituzionale in trasformazione	267

Valentina Pupo
Le problematiche relative alla legge di attribuzione
dell'autonomia differenziata 281

Maria Grazia Rodomonte
Il Parlamento che c'è e il Parlamento che dovrebbe esserci:
riflessioni su autonomia differenziata e ruolo delle Camere 299

Seconda sessione
Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi
della differenziazione regionale

Simone Scagliarini
Gli ambiti di differenziazione regionale:
virtù (del modello) e vizi (della sua attuazione) 325

Andrea Bonomi
Un possibile nuovo “rapporto” fra legge regionale e legge
statale: “abrogazione territoriale” o “deroga-sospensione”
sul modello dello “stato d’assedio”? 347

Leonardo 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? 367

Luca Buscema
La dimensione regionale della gestione dei fenomeni
migratori 385

Alessandro Candido
Prove di regionalismo differenziato. La richiesta
della Regione Emilia-Romagna 407

Rossana Caridà
Il procedimento di differenziazione *ex art.* 116 Cost.
e funzioni amministrative 425

Claudia Bianca Ceffa

Alcune considerazioni a margine dell'esperienza della Regione Lombardia su limiti e opportunità della differenziazione come metodo

445

Elena di Carpegna Brivio

L'applicazione del regionalismo differenziato per la sperimentazione delle politiche pubbliche

465

Francesco Gallarati

Le conseguenze dell'attuazione del regionalismo differenziato sul riparto di competenze legislative tra differenziazione e sussidiarietà

483

Antonella Galletti

Integrazione europea e regionalismo differenziato. Le iniziative di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto

497

Dimitri Girotto

La configurazione della potestà legislativa regionale "differenziata" e la "tenuta" dei principi di unità ed eguaglianza

515

Leonardo Maria Moscati

La differenziazione regionale nei rapporti con l'Unione europea. Il terzo comma dell'art. 116 per un'Europa delle Regioni

533

Carolina Pellegrino

Autonomia regionale differenziata per politiche specifiche: l'energia e la Regione Basilicata

547

Alessandro Sterpa

La differenziazione possibile: istituire le macro-Regioni per ridisegnare la mappa delle diversità

561

Michele Troisi

L'istruzione nelle proposte di regionalismo differenziato: attuazione o abbandono del modello costituzionale di scuola?

581

Terza sessione
Regionalismo differenziato, sistema finanziario
e specialità regionale

<i>Alessandro Morelli</i> Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso	607
<i>Guido Rivosecchi</i> Autonomia finanziaria e regionalismo differenziato	623
<i>Giorgio Bonerba</i> Il finanziamento delle funzioni nell'autonomia differenziata: una nuova forma di specialità?	641
<i>Omar Caramaschi</i> Dalla specialità regionale alla differenziazione <i>ex art. 116, terzo comma, Cost.:</i> verso un sistema regionale asimmetrico?	659
<i>Tanja Cerruti</i> Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?	681
<i>Francesca Donà</i> Tra differenziazione e partecipazione: i nuovi percorsi delle autonomie. Una strada condivisa verso una maggiore uguaglianza?	701
<i>Laura Letizia</i> I nodi finanziari del regionalismo asimmetrico	717
<i>Alessandro Oddi</i> Regionalismo differenziato e coordinamento della finanza pubblica	737
<i>Valentina Prudente</i> “Differenziazione” e specialità regionale alla luce del recente tentativo delle Regioni del Nord di ottenere “ <i>ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia</i> ”	749

Maria Letteria Quattrocchi
Quali “forme e condizioni particolari di autonomia”?
I limiti della potestà legislativa regionale tra specialità
e differenziazione 769

Claudio Ragusa
Differenziazione e specialità del regionalismo
nell’unità della Repubblica 787

Stefano Maria Ronco
Considerazioni in merito all’autonomia tributaria
e agli spazi di equità orizzontale nel tempo
del regionalismo differenziato 805

Chiara Sagone
La specialità regionale: verso un ineluttabile declino
o prospettive di un nuovo inizio? 831

Giorgio Sobrino
La proposta di differenziazione regionale del Piemonte
e le sue motivazioni e prospettive, con particolare
riferimento alla gestione dei piccoli Comuni
e alla tutela dei territori montani: verso un Piemonte
“più vicino” alla Valle d’Aosta? 857

Conclusioni

Beniamino Caravita di Toritto
Un doppio binario per l’approvazione
del regionalismo differenziato? 881

Notizie sugli Autori 885

Presentazione

Regionalismo differenziato e specialità regionale: le ragioni di un Convegno

In merito al diritto delle autonomie territoriali, il biennio appena concluso ha segnato la decisa, e forse più convinta, ripresa del tema del regionalismo differenziato nel nostro Paese. La maggior parte delle Regioni ordinarie (precisamente dieci su quindici¹), tra la fine della XVII Legislatura e l'inizio dell'attuale, ha presentato una proposta volta a ottenere «forme e condizioni particolari di autonomia» ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost., con riferimento a svariate (e, spesso, rilevanti) materie. Tali proposte sono state discusse in sede politica, tra le Regioni e i diversi Governi che si sono succeduti², dando luogo, in alcuni casi, ad «accordi preliminari» alla stipula dell'intesa prevista dalla norma costituzionale³.

Si tratta peraltro, come evidenziato sopra, della “ripresa”, sebbene su scala più ampia, di questo tema, poiché in passato c'era già stato qualche tentativo di alcune Regioni di dare attuazione all'art. 116, comma 3, do-

1. Si tratta di Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria: v. il *Dossier* del Servizio Studi del Senato n. 104, febbraio 2019, su *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, testo disponibile all'indirizzo www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01103442.pdf (consultato il 7/2/2020), nonché A. POGGI, *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato (a margine del Convegno di Torino)*, in *Diritti regionali*, 2, 2019, 2 s.

2. Prima il Governo Gentiloni, poi – dopo le elezioni del 4 marzo 2018 – il Governo Conte I, sostenuto dalla maggioranza c.d. gialloverde (Movimento 5 Stelle e Lega), e da ultimo il Governo Conte II, sostenuto dalla maggioranza c.d. giallorossa (tra Movimento 5 Stelle, Partito democratico e Liberi e Uguali).

3. È il caso delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, che hanno siglato tale «accordo» (o «pre-intesa») tutte il 28 febbraio 2018, con l'allora Governo Gentiloni; il testo degli «accordi» è allegato al *Dossier* del Servizio Studi del Senato n. 16, maggio 2018, su *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, consultabile all'indirizzo <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01067303.pdf>.

po la legge costituzionale n. 3/2001⁴. Nello specifico, la Regione Toscana (in materia di beni culturali), il Piemonte (nelle materie dei beni paesaggistici e culturali, delle infrastrutture e dell'autonomia universitaria e ricerca scientifica), il Veneto (nelle materie dell'istruzione, della tutela della salute, della tutela e valorizzazione dei beni culturali, e molte altre⁵) e la Lombardia (nelle materie dell'organizzazione della giustizia di pace, della tutela dell'ambiente e dei beni culturali), tra il 2003 e il 2007, avevano avviato il procedimento di differenziazione previsto da tale norma e i relativi negoziati con il Governo (allora Prodi II). Quest'ultimo – a sua volta – il 30 ottobre 2007 aveva presentato un disegno di legge volto a disciplinare in modo puntuale tale procedimento rispetto al contenuto della disposizione costituzionale⁶. Sia le iniziative regionali che quella governativa, tuttavia, non erano giunte a conclusione a causa dell'incerta situazione politica e della fine anticipata della XV Legislatura, avvenuta nella primavera del 2008.

Oggi come allora, pur in un quadro politico complessivo profondamente diverso, sembra peraltro di potere affermare che le richieste di differenziazione provenienti dalle Regioni trovino la loro origine in un "clima culturale", per così dire, fortemente influenzato da istanze – o pulsioni – di tipo autonomistico, non riconducibili al modello di regionalismo (né di società e di cittadinanza *tout court*) delineato dalla Costituzione nel 1948, improntato alla solidarietà politica, economica e sociale tra tutti i cittadini e, dunque, tra i territori in cui essi risiedono.

Si tratta, peraltro, di un clima che non coinvolge soltanto Regioni amministrate dalla Lega (o dal centrodestra), partito che tradizionalmente ha veicolato le istanze federaliste del Settentrione, ma sembra influenzare anche governi regionali di diversa ispirazione politica, come quello dell'E-

4. Li ricorda, da ultimo, A. POGGI, *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del "modello plurale" delineato in Costituzione*, in *federalismi.it*, 1, 2020, 2 s. V. anche Id., *Esiste nel Titolo V un "principio di differenziazione" oltre la "clausola di differenziazione" del 116 comma 3?*, Relazione al Convegno su *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Università degli studi di Torino e Centro studi per il federalismo, Torino, 23-24 novembre 2007, ora in *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, a cura di A. Mastromarino e J.M. Castellà Andreu, Milano, 2009, 27 ss.

5. Ricerca scientifica e tecnologica, potere estero, giustizia di pace, tutela dell'ambiente, comunicazioni, previdenza complementare ed integrativa, protezione civile, infrastrutture casse di risparmio e casse rurali a carattere regionale e lavori pubblici.

6. Il testo di tale d.d.l., di iniziativa del Ministro per gli Affari regionali Lanzillotta, e la relazione illustrativa sono consultabili al link http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/ipot/ipotesi-ddl-attuaz-116c3-Cost-_per-CdM-30-ott-07.pdf.

milia-Romagna (di centrosinistra), suscitando il dubbio che, in qualche caso, le richieste di differenziazione non siano scaturite dall'esigenza di perseguire un autonomo disegno politico, bensì da quella di "rincorrere" la Lega sul terreno dell'autonomia, al fine d'intercettare le istanze profonde del suo elettorato⁷.

D'altro canto, non sarebbe corretto, anche da un punto di vista storico, sottovalutare le esigenze di potenziamento delle forme di autonomia diffusamente avvertite in tutto il Nord del Paese, che hanno un'origine risalente e, di certo, meritano attenzione, pur compatibilmente con il quadro dei principi costituzionali. Basti pensare che l'idea di un'unione sovragregionale padana (la "Lega del Po") era stata già prospettata nel 1975 da Guido Fanti, esponente del Partito comunista, sindaco di Bologna e primo presidente della Regione Emilia-Romagna. Un'idea, quella della "Padania", poi promossa da Gianfranco Miglio e posta al centro del programma politico della prima Lega Nord.

Il problema principale sembra piuttosto essere costituito dal fatto che tali istanze trovano espressione in un contesto segnato dalla tendenza, marcata e persistente, a quello che è stato definito l'"uso congiunturale" dell'autonomia⁸. Con tale espressione si è inteso denotare l'inclinazione,

7. Sottolinea il fatto che la proposta di differenziazione dell'Emilia-Romagna è addirittura più ampia di quelle della Lombardia e del Veneto (Regioni invece a guida leghista) ad essa coeve, in ambiti importanti come la sanità, l'ambiente, il governo del territorio ed altri, 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, 17 s.

8. Sull'"uso congiunturale dell'autonomia", cfr. A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, Testo riveduto e aggiornato della relazione tenuta al XXXIII Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC) su *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Firenze, 16-17 novembre 2018, in *Riv. AIC*, 3, 2019, 114 ss. e spec. 121 ss.; ID., *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia territoriale*, in *Dir. pubbl. eur. rass. online*, n. spec. 2, 2019, 18 ss., nonché ID., *Obbligatorietà delle forme associative dei Comuni e visione congiunturale delle autonomie locali*, in *Le Regioni*, 2, 2019, 523 ss. Cfr. ora anche A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Dir. pubbl. eur. rass. online*, n. spec. 2, 2019, 29 ss. L'espressione riprende la formula «uso congiunturale della Costituzione», impiegata in dottrina per indicare la tendenza ad applicare la Costituzione o a progettarne revisioni per esigenze politiche contingenti: cfr. A. RUGGERI, *Il federalismo all'italiana e l'uso «congiunturale» della Costituzione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 9 luglio 2001; ID., *Devolution, "controriforma" del titolo V e uso congiunturale della Costituzione, ovverosia quando le "ragioni" della politica offuscano la ragione costituzionale*, *ivi*, 24 aprile 2003; ID., *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in A. MORELLI (a cura di), *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte. Analisi di una*

propria delle classi dirigenti nazionali, d'intendere l'autonomia rispettivamente come un valore o come un disvalore in base alle convenienze politiche del momento, senza perseguire un disegno unitario e coerente di sviluppo del pluralismo istituzionale rispettoso del principio di unità nazionale.

Lo stesso art. 116, comma 3, Cost. – introdotto, com'è noto, dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 – presenta questa sorta di “vizio d'origine”. Tale norma, infatti, fu inserita nella riforma del Titolo V dalla maggioranza di centrosinistra, in modo improvviso e senza una previa, adeguata ponderazione dei possibili effetti di sistema, in vista delle elezioni politiche di quell'anno, proprio per cercare di attirare il consenso dell'elettorato delle grandi Regioni del Nord.

I molti nodi problematici della disposizione – a partire dalla definizione del procedimento da seguire per realizzare la differenziazione delle Regioni che ne facciano richiesta – e quelli che emergono dall'attuale fase di negoziato tra le Regioni e il Governo derivano dunque, in buona misura, da tale vizio d'origine.

Scendendo più nello specifico in ordine al processo in corso, occorre evidenziare che delle dieci Regioni che – come accennato sopra – hanno avviato il procedimento previsto dall'art. 116, comma 3, Cost., tre (Lombardia, Veneto ed Emilia- Romagna) hanno concluso con il Governo, all'inizio del 2018, un «accordo preliminare» alla stipula dell'«intesa» e sono perciò ad uno stadio di trattative più avanzato (sebbene ancora lontano dal concludersi); le altre sette (Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte⁹, Toscana e Umbria) hanno presentato una proposta di differenziazione che, a sua volta, è in corso di esame congiunto nel c.d.

crisi istituzionale senza precedenti, Napoli, 2018, 43 ss.; ID., *Editoriale. Attuazione dell'art. 116, III c., Cost. e prospettive della specialità regionale*, in *Dir. reg.*, 1, 2020, 22, nota 36; E. BALBONI, *Uso congiunturale della Costituzione: le proposte di riforma dell'art. 79*, in *Quad. cost.*, 1, 2003, 147 ss.

9. La Regione Piemonte aveva approvato, il 6 novembre 2018, una delibera di Consiglio contenente una proposta di differenziazione complessivamente circoscritta e meno incisiva di quelle della Lombardia, del Veneto e dell'Emilia- Romagna (testo disponibile al link http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2018/46/attach/aa_aa_deliberazione%20del%20consiglio%20regionale_2018-11-09_65731.pdf, consultato il 7/2/2020); dopo le elezioni regionali del 26 maggio 2019 ed il conseguente cambiamento di maggioranza politica a favore della coalizione di centrodestra guidata da Alberto Cirio, essa ha adottato una nuova delibera – sostitutiva della precedente –, che contiene richieste di «forme e condizioni particolari di autonomia» di portata più ampia e riguardanti un numero più elevato di materie consentite dall'art. 116, comma 3, Cost. (D.C.R. 19 dicembre 2019, n. 47 - 27474, testo disponibile al link <http://www.regione.piemonte.it/>

«tavolo tecnico» istituito presso il Dipartimento degli Affari regionali. Va ricordato, inoltre, che altre tre Regioni ordinarie (Basilicata, Calabria e Puglia), pur non avendo avviato dal punto di vista formale i negoziati, hanno assunto iniziative ad essi prodromiche, consistenti nell'approvazione di «atti di indirizzo» volti ad impegnare la Giunta regionale in tal senso. Sicché – in definitiva – può rilevarsi che solo due Regioni, allo stato attuale (Abruzzo e Molise), non hanno mosso alcun passo nella direzione della differenziazione di cui all'art. 116, comma 3¹⁰.

Come emerge dai numerosi contributi pubblicati in questo Volume, il contenuto delle proposte avanzate (e, dove esistenti, degli «accordi preliminari» siglati tra lo Stato e le Regioni), inerenti alle «forme e condizioni particolari di autonomia» richieste dalle Regioni ordinarie e alle materie su cui esse insistono, appare molto eterogeneo. Al riguardo, la dottrina ha fatto riferimento (richiamando un'espressione presente nel c.d. «contratto di governo» alla base del primo Governo Conte¹¹) ad una «logica della geometria variabile» che caratterizza le richieste regionali¹²: esse – sia per i margini lasciati dall'art. 116, comma 3, sulla scelta delle «forme e condizioni particolari di autonomia» e delle relative materie, sia per i diversi contesti e orientamenti politici regionali – non sembrano riconducibili, allo stato, a un disegno unitario e coerente.

Le molte iniziative regionali sopra citate e l'interesse per lo sviluppo della differenziazione dimostrato in sede governativa¹³ hanno, peraltro,

governo/bollettino/abbonati/2020/02/attach/aa_aa_deliberazione%20del%20consiglio%20regionale_2019-12-31_71060.pdf, consultato il 7/2/2020).

10. Per quanto precede, e per il contenuto delle molte proposte presentate dalle Regioni, v., oltre ai contributi di questo Volume, ancora il *Dossier* del Servizio Studi del Senato n. 104, febbraio 2019, cit., 14 ss. e 23 ss.

11. V. meglio *infra*, nota 13.

12. A. POGGI, *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato*, cit., 2, e ID., *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del "modello plurale"*, cit., 5.

13. Interesse esplicitamente affermato, per quanto concerne il Governo Conte I, nel punto n. 20 del «*Contratto per il governo del cambiamento*», sottoscritto tra il Capo politico del MoVimento 5 Stelle Luigi Di Maio e il Segretario Federale della Lega Matteo Salvini (testo disponibile al sito http://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contratto_governo.pdf, consultato il 7/2/2020); e, per quanto riguarda il Conte II, nel punto n. 20 delle cc.dd. «linee programmatiche» del Governo, sottoposte all'approvazione degli iscritti del MoVimento 5 Stelle sulla piattaforma *Rousseau*, e poi esposte dal Presidente Conte davanti alle Camere prima del voto di fiducia, dove si afferma: «È necessario completare il processo di autonomia differenziata giusta e cooperativa, che salvaguardi il principio di coesione nazionale e di solidarietà ... Nella ricognizione ponderata delle materie e delle competenze da trasferire e delle conseguenti ricadute ... che questo trasferimento

suscitato immediatamente, come già avvenne nel periodo successivo alla riforma del Titolo V¹⁴, l'interesse della dottrina giuspubblicistica, che è tornata a interrogarsi – anche alla luce del mutato contesto socio-economico nazionale ed europeo – sulle molte questioni rimaste ancora “aperte” in relazione all'art. 116, comma 3, e sull'istituto della differenziazione regionale.

In particolare, paiono soprattutto due le questioni di fondo rispetto alle quali si possono ricondurre le numerose riflessioni teoriche sviluppate dalla dottrina e i plurimi interrogativi, sia formali che sostanziali, che si presentano.

Un primo profilo problematico concerne il modello di differenziazione delineato dall'art. 116 e il suo necessario inserirsi nel sistema di rapporti tra livelli di governi periferici e livello di governo centrale, nonché il possibile grado di differenziazione all'interno di una Repubblica che prima di tutto, richiamando l'art. 5 Cost., è, e deve essere, «una e indivisibile». Un modello rispetto al quale, anzitutto, occorre valutare e determinare i limiti, onde evitare il rischio che se ne realizzi un'attuazione confliggente con il sistema costituzionale complessivo e che, quindi, può *in nuce* risultare illegittima.

Occorre, in particolare, riflettere su come la differenziazione di cui all'art. 116, comma 3, si ponga in relazione, e con quali modalità, con gli altri due modelli di regionalismo: quello delle Regioni ordinarie e quello delle autonomie speciali. Solo sciogliendo questo primo interrogativo si

determina occorre procedere con la massima attenzione. In questa prospettiva, decisivo e centrale sarà il ruolo del Parlamento, che andrà coinvolto anche preventivamente, non solo nella fase legislativa finale di approvazione».

14. V. in particolare, al riguardo, A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un “principio di differenziazione”*, cit., 67 ss.; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in *La Repubblica delle autonomie* (a cura di T. Groppi e M. Olivetti), Torino, 2003, 55 ss.; R. BIN, “Regionalismo differenziato” e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1, 2008, 10 ss.; G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, *ivi*, 63 ss.; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni di autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2002, 135 ss. Per quanto concerne il periodo più recente e la ripresa del tema del regionalismo differenziato alla quale si fa qui riferimento, v. per es. E. GROSSO - A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2, 2018; M. DOGLIANI, *Quer pasticciaccio brutto del regionalismo differenziato*, *ivi*, 3, 2018; R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia differenziata: allegramente verso l'eversione*, in *Forum di Quaderni costituzionali - Rassegna*, 3, 2019; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it*, 6, 2019; G. PICCIRILLI, *Gli accordi preliminari per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali*, 2, 2018; E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018.

può infatti realisticamente pensare di trovare risposte convincenti agli altri quesiti che da esso discendono; risposte, soprattutto, che possano utilmente consentire il realistico invero del regionalismo differenziato nel nostro ordinamento, a quasi vent'anni dall'inserimento della relativa previsione in Costituzione.

A titolo meramente esemplificativo, è evidente che il modo di risolvere le varie questioni aperte, da quella inerente alle materie che possono costituire oggetto di differenziazione, a quelle concernenti il ruolo, le modalità di partecipazione degli enti locali e del Parlamento, i possibili passaggi procedurali e quelli necessari affinché la differenziazione possa essere portata a termine, il carattere reversibile o meno del processo di differenziazione e la necessità di una legge statale attuativa dell'art. 116, comma 3, è condizionato dal modello di regionalismo al quale si intenda fare riferimento. Sempre che – ma qui si tratta, probabilmente, di un tema possibile oggetto di altro studio – davvero si intenda dare convintamente un “senso” al regionalismo e al sistema delle autonomie in Italia.

Una seconda questione – come la prima, “di sistema”, e altrettanto indifferibile – è quella che riguarda il nodo delle risorse e degli equilibri della finanza pubblica. È infatti evidente che il regionalismo differenziato e la sua attuazione possono essere inquadrati in due diverse e opposte prospettive: una coerente con il sistema costituzionale complessivo, l'altra in contrasto con quest'ultimo. In base alla prima, la differenziazione e la necessaria, correlata perequazione delle risorse finanziarie dovrebbero assicurare una maggiore efficienza nella gestione dei servizi pubblici connotando una modalità organizzativa idonea a garantire, in ultimo, i diritti e le libertà degli individui in un sistema fondato sull'eguaglianza e in una società improntata al principio di solidarietà politica, economica e sociale. In base alla seconda prospettiva, invece, il regionalismo differenziato si tradurrebbe in un modello prettamente competitivo, implicante peraltro, laddove non correttamente limitato e guidato, una esacerbazione della originaria disegualianza socioeconomica dei territori e, quindi, degli individui che in essi risiedono, nonché la violazione di quel delicato equilibrio tra unità e differenziazione, posto come mèta del procedimento definito dall'art. 116, comma 3, Cost.¹⁵.

15. Per una prospettazione recente di questi due modelli – o, appunto, “lenti” per leggere il fenomeno del regionalismo differenziato ed i suoi attuali tentativi di attuazione – si vedano E. GROSSO - A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, cit., 3 ss.; e M. DOGLIANI, *Quer pasticciaccio brutto del regionalismo differenziato*, cit., 2 ss.

A prescindere dall'orientamento che alla fine prevarrà, è comunque certo che, qualora giungesse a compimento, il processo di differenziazione avviato cambierebbe radicalmente la fisionomia dell'ordinamento repubblicano sotto il profilo dell'articolazione territoriale dei poteri. E così, data la rilevanza del tema, è apparsa una scelta obbligata quella di dedicare al regionalismo differenziato il Convegno annuale di *Diritti regionali*.

La giornata di studi si è svolta il 21 giugno 2019, presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, ed è stata organizzata in collaborazione con il Consiglio regionale del Piemonte e con il contributo della Fondazione Cassa di Risparmio di Torino.

Tutte le questioni, procedurali e sostanziali, sopra menzionate hanno costituito oggetto di approfondimento da parte delle relazioni introduttive e dei tanti *papers* discussi nei *panel* del Convegno, con una particolare attenzione per la prospettiva comparata, che ha condotto ad analizzare le esperienze di altri ordinamenti che hanno sviluppato al proprio interno forme di c.d. federalismo asimmetrico, e sullo sfondo di una sensibilità comune per l'esigenza di salvaguardare l'unità dell'ordinamento repubblicano¹⁶. Si è inoltre inteso tornare a riflettere sul senso della specialità regionale e sulle sue prospettive, per esaminarne eventuali sviluppi e ponendola in rapporto con la possibile realizzazione di forme di regionalismo differenziato.

La giornata di studi è stata dunque aperta da Enrico Grosso, il quale, presiedendo i lavori della mattinata, ha tenuto a evidenziare come il dibattito sul regionalismo differenziato investa di fondo, come si sottolineava sopra, la questione del rapporto tra differenziazione ed eguaglianza, tra competizione e cooperazione, tra particolarismo e coesione sociale.

Com'è oramai consuetudine per la *Rivista*, incline all'adozione di un metodo interdisciplinare, la relazione iniziale è stata affidata a Stefano Piperno, ex vicedirettore dell'Istituto Ricerche Economico-Sociali del Piemonte, nonché Responsabile del Polo di Specializzazione "Innovazione Pubblica" del medesimo Istituto, esperto di economia e politiche pubbliche. Piperno si è soffermato sui diversi profili politico-economici e finanziari della differenziazione regionale, sottolineando come, in un sistema di sostanziale interdipendenza tra livelli di governo, quale quello italiano, «solo la negozialità e la cooperazione» potrebbero garantire un equilibrio tra le esigenze di coordinamento centrale, da un lato, e quelle di autonomia, dall'altro. La differenziazione, in tale prospettiva, dovrebbe ancorarsi maggiormente a politiche regionali legate a obietti-

16. Cfr. A. POGGI, *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato*, cit., 5 ss.

vi intersettoriali, superando l'attuale, esclusivo approccio per materie. Solo così potrebbe risultare, nel complesso, di stimolo per il rilancio del regionalismo in funzione di sviluppo e per la riapertura del «cantiere del federalismo fiscale».

A questa prima relazione hanno poi fatto seguito quelle di Raffaele Bifulco, Anna Maria Poggi e Giacomo D'Amico, che hanno introdotto i principali aspetti giuridici della tematica oggetto di studio.

Raffaele Bifulco, dopo avere esaminato le cause che hanno portato alla preponderante emersione di asimmetrie nel diritto costituzionale, ha focalizzato la propria attenzione sui «rischi che una ipostatizzazione del fenomeno può comportare» e sulle forme costituzionali dell'asimmetria, ipotizzando che le richieste regionali di asimmetria non siano esclusivamente legate alla necessità di un riconoscimento delle identità, ma possano essere il portato di più ampi mutamenti strutturali delle attuali forme di Stato composte (in particolare, il contestuale declino dello Stato sociale e del federalismo cooperativo), che potrebbero aprire «la porta a forme differenti di relazioni intergovernative». L'asimmetria regionale potrebbe effettivamente divenire una di queste.

Anna Maria Poggi ha inteso invece chiarire, nella sua relazione, a quali «ambiti materiali» e a quali «modelli organizzativi della differenziazione» si riferisca l'art. 116, in particolare nell'*incipit* del comma 3, ritenendo che occorra interpretarlo nell'ambito dell'intero Titolo V della Costituzione. A tale disposizione, ha ancora sottolineato, deve essere necessariamente conferito un significato diverso da quello desumibile da altre previsioni normative costituzionali, allo scopo di evitare, in primo luogo, di sovrapporre indebitamente istituti diversi (a titolo esemplificativo, il trasferimento di funzioni amministrative di cui all'art. 118) e, in secondo luogo, di attribuire all'art. 116 «compiti non propri», con il rischio, in caso contrario, che venga posto in essere «un potenziale ideologico che certamente non giova all'attuazione della norma stessa».

Giacomo D'Amico ha affrontato, infine, il tema delle autonomie regionali speciali in rapporto al regionalismo differenziato, prendendo in esame «la "stagione" degli accordi in materia finanziaria che ha riguardato i rapporti tra Stato e Regioni speciali nell'ultimo decennio e l'attuale fase caratterizzata dalle c.d. pre-intese tra lo Stato e alcune Regioni ordinarie». Consapevole del rischio di una pericolosa accentuazione delle già profonde differenze esistenti tra le diverse parti del Paese, che potrebbe derivare da «una differenziazione costruita prescindendo da una cornice unitaria», D'Amico auspica, in conclusione, che il processo di differenziazione regionale si fondi, *in primis*, «sui principi di equità che pervadono, in

filigrana, la trama costituzionale: equità previdenziale, equità territoriale ed equità nazionale».

Alla proficua mattinata è seguito un pomeriggio d'intenso studio, articolato su tre *panel* tematici, nei quali si è avuta la presentazione degli interventi selezionati a seguito di una *call for papers* diffusa dalla *Rivista* nei mesi precedenti.

Nel *primo panel* – dedicato al tema *Federalismo asimmetrico e regionalismo differenziato* e presieduto da Raffaele Bifulco – le relazioni sono state discusse in apertura da Anna Mastromarino, la quale ha inteso altresì proporre alcuni spunti di riflessione intorno al concetto di asimmetria. Muovendo dagli studi compiuti sul tema della fiducia, come percorso di interazione sociale in corrispondenza di ordinamenti caratterizzati da forti *clivages* di natura etnica, linguistica e nazionale, Mastromarino ha suggerito, in particolare, che si valuti la possibilità che «l'accettazione dell'asimmetria come paradigma dello Stato costituzionale contemporaneo e, dunque, della diversità come condizione di base, rappresentino un passaggio obbligato nel consolidamento di alcune dinamiche di natura sociale che, proprio come accade per la fiducia, potrebbero, in ultima istanza, rivelarsi utili per instaurare un clima di integrazione e unità sociale in contesti di conflitto tra i diversi gruppi del corpo sociale e rappresentare un passaggio fondamentale nel consolidamento dell'affidamento dei cittadini nei confronti delle istituzioni statali».

A questo intervento iniziale è seguito un primo gruppo di interventi di carattere comparatistico, tra cui quello di Giacomo Delledonne, che ha inteso riflettere sull'utilità e sulla pertinenza del concetto di omogeneità costituzionale nello studio delle dinamiche asimmetriche che caratterizzano la vita istituzionale degli ordinamenti composti; quelli di Daniele Camoni, Diana Castano Vargas, Giorgio Grasso e Francesco Duranti, nei quali il potenziale regionalismo differenziato italiano è stato esaminato in chiave comparata con il sistema spagnolo delle *Comunidades Autónomas*, l'ordinamento colombiano, l'ordinamento federale elvetico e con gli ordinamenti costituzionali dei Paesi del nord Europa (Danimarca, Finlandia, Norvegia e Svezia).

Sempre nel primo *panel* è stato poi presentato un secondo gruppo di interventi – in particolare di Daniele Casanova, Carlo Iannello, Giuseppe Lauri, Massimiliano Malvicini, Valentina Pupo e Maria Grazia Rodomonte – nei quali si è inteso riflettere sul ruolo del Parlamento e del Presidente della Repubblica rispetto al procedimento di cui all'art. 116, comma 3, Cost.

Il secondo *panel* – dedicato al tema *Gli ambiti materiali e i modelli della differenziane regionale* e presieduto da Anna Maria Poggi – è stato

introdotto dalla discussione dei *papers* e dalle arricchenti riflessioni di Simone Scagliarini e Maurizio Malo, i quali hanno messo in evidenza come criticabile non sia tanto il modello in sé di differenziazione di cui all'art. 116, 3 co., Cost. (che non costituirebbe quindi uno "stravolgimento" della forma di Stato, ma, anzi, come *supra* si accennava, potrebbe divenire 'volano' per una seria realizzazione del regionalismo in Italia), quanto l'attuazione che di esso è sinora stata data e l'incapacità e l'insensibilità della classe politica rispetto ad esso.

Il *panel* ha poi ospitato alcuni contributi che hanno analizzato la differenziazione regionale partendo dallo studio di singoli ambiti materiali in cui le Regioni stanno chiedendo l'attribuzione di «condizioni e forme particolari di autonomia» e altri che hanno inteso prendere in esame aspetti più specifici del procedimento di differenziazione.

In particolare, Andrea Bonomi ha riflettuto sulla cessazione d'efficacia della legge statale ad opera della legge regionale che intervenga nelle materie oggetto di differenziazione; Elena di Carpegna Brivio ha sostenuto che la differenziazione potrebbe consentire alle Regioni di sperimentare politiche pubbliche innovative con minori vincoli, rispetto al presente, imposti dal livello centrale di governo. Rossana Caridà ha poi approfondito l'impatto che il processo di differenziazione potrebbe avere sulla concreta articolazione e sull'esercizio delle funzioni amministrative, a livello regionale e locale. Francesco Gallarati ha sottolineato come il regionalismo differenziato potrebbe rivelarsi, in realtà, un modo di attuare i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, ponendo interrogativi sulla tenuta della teoria del "trasferimento" di competenze legislative.

Alessandro Candido e Claudia Bianca Ceffa hanno esaminato, più nel dettaglio, le richieste di differenziazione, rispettivamente, della Regione Emilia-Romagna e della Regione Lombardia, mettendone in luce anche le criticità.

Sono seguiti numerosi interventi nei quali sono stati analizzati più nello specifico alcuni settori rispetto ai possibili ambiti materiali della differenziazione. In particolare, Leonardo Brunetti ha esaminato gli effetti del regionalismo differenziato sulla disciplina statale del c.d. Terzo settore e Luca Buscema si è soffermato sulla dimensione regionale della gestione dei fenomeni migratori. Antonella Galletti e Leonardo Moscati hanno analizzato l'ambito dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea; Dimitri Giroto, quelli del governo del territorio e dei rapporti con l'Unione Europea; Carolina Pellegrino, il settore dell'energia, in relazione specialmente alla Regione Basilicata; ancora, Michele Troisi si è soffermato sull'ambito dell'istruzione, riflettendo sulla tenuta dei principi e del

modello delineato in Costituzione. Alessandro Sterpa ha argomentato, infine, che, per potere «ridisegnare la mappa delle diversità», sarebbero più opportuni (e meno problematici della differenziazione di cui all'art. 116, co. 3) interventi volti a impiegare le intese tra Regioni di cui all'art. 117, co. 8, oppure a realizzare le modifiche territoriali consentite dalla procedura di cui all'art. 131 della Costituzione, al fine di costruire in forma funzionale (nel primo caso) o strutturale (nel secondo) poche ma differenziate macro-Regioni.

Nel terzo *panel* – dedicato al tema *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale* e presieduto da Giacomo D'Amico – i contributi dei panelisti sono stati introdotti e poi discussi da Alessandro Morelli e Guido Rivosocchi, i quali, nel mettere in evidenza i rischi della differenziazione regionale sul piano finanziario e su quello politico-culturale, e immaginando un possibile rilancio del disegno costituzionale di autonomia, hanno anch'essi auspicato, da un lato, la valorizzazione della natura dell'ente statale come «comunità di comunità» (secondo la felice espressione di Giandomenico Falcon)¹⁷, che consentirebbe di assicurare, in modo efficiente, pari tutela e soddisfazione tanto ai diritti fondamentali quanto alle identità territoriali, attraverso i diversificati strumenti dell'autonomia; dall'altro lato, la valorizzazione degli strumenti di concertazione tra Stato e Regioni, e, quindi, delle procedure e delle sedi collaborative, nelle quali potrebbe essere garantito un confronto sulle funzioni che le Regioni devono svolgere e, in seguito, sulle risorse da trasferire.

Nel *panel* sono stati poi presentati gli interventi di Giorgio Bonerba, Omar Caramaschi, Tanja Cerruti, Francesco Donà, Laura Letizia, Alessandro Oddi, Valentina Prudente, Maria Letteria Quattrocchi, Claudio Ragusa, Stefano Maria Ronco, Chiara Sagone e Giorgio Sobrino, i quali hanno inteso mettere in rapporto il regionalismo differenziato con la specialità regionale e valutare, da un lato, l'opportunità della 'resistenza' delle Regioni speciali a fronte dell'eventuale concretizzarsi del primo e, dall'altro, analizzare più approfonditamente il nodo della finanza pubblica e della distribuzione delle risorse. Agli interventi, vista la centralità delle problematiche e le interessanti considerazioni emerse dalla presentazione dei *papers*, è poi seguito uno stimolante dibattito.

17. Cfr. G. FALCON, *A che servono le Regioni?*, in *Le Regioni*, 4, 2012, 770. La formula è stata ripresa, di recente, da D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Torino, 2019, 182 ss.

Il Convegno si è infine concluso con la relazione di Beniamino Cavavita di Toritto, il quale, per la prosecuzione del processo di differenziazione – che pare al momento ‘arroccato’ su pleonastiche posizioni politiche e culturali –, ha ipotizzato, dal punto di vista metodologico, la realizzazione di un innovativo «doppio binario». Esso prevederebbe, da un lato, la presentazione di un apposito disegno di legge, sottoposto all’approvazione ordinaria delle Camere e contenente gli otto articoli comuni alle bozze d’intesa tra lo Stato e le Regioni già concordate con qualche ulteriore disposizione necessaria all’attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost.; dall’altro, che le bozze d’intesa – approvate da ogni Giunta regionale, previo passaggio in Consiglio regionale e al Consiglio delle autonomie locali –, dopo essere state approvate dal Consiglio dei ministri, fossero presentate in Parlamento per l’esame da parte delle Commissioni parlamentari, per poi eventualmente tornare all’Esecutivo statale e a quelli regionali ed essere infine presentate in Parlamento per l’approvazione *ex art.* 116 Cost.

Ci sembra, nel complesso, che il Convegno abbia offerto una preziosa occasione di studio e di confronto, consentendo la condivisione di idee e proposte tra studiosi provenienti da tutto il territorio nazionale.

Ancora molto incerti sono peraltro, allo stato attuale, i tempi e le modalità di conclusione delle procedure attuative dell’art. 116, comma 3, della Costituzione. Al riguardo, mentre a livello regionale – come si è visto sopra – si assiste alla formulazione di proposte di differenziazione dal contenuto eterogeneo e “a geometria variabile”, sul versante dello Stato, il Governo, in attuazione delle sue «linee programmatiche»¹⁸, ha elaborato, alla fine del 2019, una bozza di «disegno di legge quadro sull’autonomia differenziata», volta a disciplinare in via generale i principi per l’attribuzione alle Regioni delle forme e condizioni particolari di autonomia e la procedura di approvazione delle «intese» con le stesse (bozza su cui è in corso il confronto con le Regioni e anche con le parti sociali)¹⁹; dall’altro lato, ha istituito, con decreto del Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del 3 dicembre 2019, una Commissione di studio incaricata dell’analisi, dello studio e della valutazione delle norme connesse all’attuazione dell’autonomia ai sensi dell’articolo 116 Cost.

18. V. *retro*, nota 13.

19. Il testo della bozza è reperibile al link <https://www.lavoce.info/wp-content/uploads/2019/12/legge-cornice-federalismo-differenziato.pdf> (consultato il 7/2/2020).

e della valutazione delle intese con le Regioni²⁰. Nei prossimi mesi sarà possibile verificare il risultato concreto di queste iniziative, che peraltro sembra dipendere, in larga parte, dall'evoluzione del dibattito politico su una questione evidentemente cruciale per le sorti della forma di Stato.

Il presente Volume, che raccoglie gli atti del Convegno, fornisce altresì una testimonianza di come il dibattito sul regionalismo differenziato possa essere svolto – per usare le parole di Enrico Grosso in apertura dell'incontro di studio – «con pacatezza e spirito critico», riflettendo sulle modalità con cui la differenziazione incide sugli assetti della forma di Stato, su come essa influisca sugli equilibri della finanza pubblica e, più in generale, sull'impatto che l'attribuzione ad alcune Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia potrebbe avere sull'equilibrio dei principi costituzionali, primi fra tutti quelli di eguaglianza, formale e sostanziale, di autonomia e di solidarietà.

20. Il testo del decreto istitutivo è consultabile al link <http://www.affariregionali.gov.it/media/506647/decreto-constituzione-commissione-studio-per-le-autonomie.pdf> (consultato il 7/2/2020).

Parte prima
Relazioni

Intervento introduttivo

Il quarto convegno annuale della rivista *Diritti regionali* affronta un tema che si trova oggi al centro dell'attenzione degli studiosi e del dibattito politico (benché, negli ultimi mesi, quest'ultimo sembri segnare il passo, travolto dai veti incrociati che paralizzano ormai quotidianamente le relazioni tra le forze politiche, di governo come di opposizione).

In questa sede interessa e rileva, ovviamente, il discorso costituzionale che sta alla base della riflessione sul regionalismo differenziato, ed è su questo che abbiamo ritenuto di invitare a confrontarsi – intorno alle tre tematiche che animeranno i panels pomeridiani – i vari studiosi che interverranno nel corso della giornata.

Il dibattito sul regionalismo differenziato si può affrontare – cercando di non scadere in un “derby politico” semplificatorio tra gli asseriti alfieri dell'autonomia a tutti i costi e i presunti paladini della difesa dell'unità della Repubblica – come un'occasione per riflettere scientificamente con pacatezza e spirito critico sulle modalità con cui la differenziazione incide sugli assetti della forma di stato, su come essa influisce sugli equilibri della finanza pubblica, più in generale sull'impatto che l'attribuzione a (solo) alcune regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (e delle relative risorse) può avere nell'equilibrio dei principi costituzionali, nell'effettività dalla garanzia dei diritti e delle prestazioni sociali fondamentali, nel loro corretto bilanciamento.

Qui la questione centrale, al di là delle dissertazioni “di principio” su presunti “modelli ideali” di autonomia che non esistono in natura, mi sembra risiedere – molto concretamente – nel rapporto tra uso efficiente delle risorse pubbliche e tutela del principio di uguaglianza.

Per questa ragione, a svolgere la relazione introduttiva del nostro convegno abbiamo invitato Stefano Piperno, ex vicedirettore di Ires Piemonte nonché Responsabile del Polo di Specializzazione “Innovazione Pubblica” dello stesso istituto. Stefano Piperno è un economista che da tutta la vita studia le dinamiche della finanza regionale e locale, il federalismo fiscale,

le questioni legate alla dimensione economico-finanziaria dei processi di autonomia e decentramento. Ed è proprio dalla finanza pubblica che occorre partire: dalle dinamiche della spesa pubblica, dal problema della crescente insofferenza verso i meccanismi perequativi, dai diversi scenari macroeconomici che quel tipo di modello “differenziato” di governo delle autonomie suggerisce.

Perché una cosa a me pare chiara. Il tema della differenziazione investe uno dei totem della statualità moderna: la questione dell’uniformità di trattamento tra individui-cittadini, a sua volta connessa alla concezione individualistica della società su cui è stato edificato lo Stato liberale di diritto nel corso del secolo XIX.

La forza evocativa del principio di uniformità (parità di trattamento di tutti i cittadini da parte dello Stato, uguale sottoposizione di tutti alla medesima legge, uguale imposizione – proporzionale o progressiva – dei medesimi oneri, uguale accesso ai medesimi diritti e ai medesimi servizi) è ideologicamente potente, coinvolgendo direttamente il discorso sull’uguaglianza. Si può dire che il collegamento tra il principio di uniformità e l’uguaglianza (formale) è stato identificato *tout court*, per lungo tempo, con la modernità.

È bene rievocare queste radici lontane, in quanto del principio di differenziazione (e dunque dell’autonomia differenziata che ne costituisce una delle declinazioni più avanzate nel nostro tempo) si può parlare in due accezioni molto diverse:

- a) come strumento organizzativo (ossia in risposta alla domanda su quale sia l’organizzazione istituzionale più efficiente ed equa per organizzare e articolare le funzioni pubbliche nei diversi settori e garantire la migliore gestione dei servizi pubblici, la migliore garanzia dei diritti, la migliore gestione e distribuzione delle risorse, all’interno di una società fondata sul rispetto del principio di uguaglianza);
- b) ovvero come principio servente a una concezione dei rapporti sociali (non, quindi, meramente istituzionali) che implica e rivendica invece il diritto di chi vive e opera in certe parti del territorio dello Stato ad utilizzare e distribuire le risorse (scarse) complessivamente a disposizione in modo differenziato, in funzione e in conseguenza della differenziazione socio-economica di partenza, e al fine di mantenerla o addirittura aumentarla.

È la dicotomia tra modello di differenziazione “solidaristico” (o cooperativo), di impronta più tradizionalmente novecentesca (teso a equiparare e rendere il più possibile equivalenti le condizioni di vita tra le

diverse componenti dello Stato regionale) e modello “competitivo”, che comincia ad emergere a seguito dei profondi sconvolgimenti dell’assetto socio-politico conseguenti ai processi di globalizzazione, di prevalenza del libero mercato, di drastica riduzione delle risorse disponibili.

È chiaro che l’equilibrio tra unità e differenziazione, nei due casi, può realizzare assetti molto diversi.

Nei casi di differenziazione (meramente) organizzativa, le autonomie differenziate negli stati regionali sono sempre autonomie “costruite”, e si giustificano sul piano istituzionale in funzione delle “peculiarità di ciascun territorio e di ciascuna popolazione”, cui andrebbero sempre strettamente correlate. Tutt’altra filosofia è alla base del secondo modello. Qui la premessa non è che esistano specifiche ragioni organizzative che giustificano modalità speciali di esercizio del governo connesse alle peculiarità di un territorio (montano, insulare, di confine, ...), e dunque in funzione “compensativa”, ma che esista un più generale principio in forza del quale è la stessa uguaglianza di ogni cittadino della Repubblica di fronte al pubblico potere a non essere più considerata di per sé un valore. Anzi, sarebbe compito delle istituzioni regionali o locali proteggere i “propri” cittadini dall’effetto di tendenziale livellamento derivante dall’operare del principio di uniformità.

La riforma del regionalismo italiano del 2001 (e prima ancora la riforma del c.d. “federalismo amministrativo” degli anni 1997-1999) era orientata al primo modello. Si riteneva che la nuova allocazione delle funzioni legislative e amministrative, ispirata ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, fosse diretta a garantire maggiore efficienza di governo e migliore gestione delle risorse, contribuendo così allo sviluppo della società italiana nel suo complesso. Non a caso si apprestavano, a questo proposito, idonei presidi statali e meccanismi di tenuta: sia il nuovo art. 117, comma 2, lett. m) in tema di livelli essenziali, sia il nuovo art. 119, con la previsione di obblighi perequativi che compensassero i naturali e non eliminabili squilibri, erano pensati a tale scopo.

Lo stesso art. 116 u.c. era immaginato in questa chiave: poiché vi è consapevolezza del fatto che le “peculiarità di ciascun territorio e di ciascuna popolazione” possono riguardare – oltre a quegli specifici territori e popolazioni che nel 1946 avevano giustificato l’introduzione della specialità – anche altri territori e popolazioni, è bene prevedere la possibilità di ulteriori strumenti organizzativi, che consentano la differenziazione ai medesimi fini anche per altre regioni. E poiché è opportuno coinvolgere le stesse Regioni nel processo di discussione e decisione relativo alla migliore allocazione delle funzioni, si introduceva un processo “partecipato”,

in cui fossero eventualmente le stesse regioni interessate a chiedere – e contrattare – tali modalità differenziate di esercizio delle funzioni stesse.

Il modello asimmetrico nella distribuzione delle competenze accreditato dal 116 u.c., insomma, scommette sul fatto che la differenziazione, assecondando le vocazioni territoriali, le esperienze e le opportunità che i territori offrono, interpretando, sostenendo e sviluppando l'azione locale attraverso una specificità delle competenze regionali, possa offrire alla Repubblica lo strumento per meglio garantire il governo della diversità, di incrementare il benessere complessivo della società, di rilanciare la capacità economica del paese e le politiche di tutela sociale. Insomma, di fare – meglio di quanto sia garantito dalle politiche centralizzate – lo stesso mestiere dello Stato centrale, con la predisposizione di presidi che impediscano alle dinamiche dell'autonomia di produrre disuguaglianze nel godimento dei diritti civili e sociali. In questo modo, si ottiene che «l'asimmetria non [sia] un modo con cui il divario si accentua, ma semmai un modo nel quale può essere superato, consentendo anche di dare contenuti precisi alle politiche perequative dello Stato, valutando le gestioni in base ai risultati ottenuti con le risorse trasferite» (cfr. S. Mangiameli, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, in *Issirfa.cnr.it*, 2017).

Si tratta di un processo perfettamente compatibile con il principio di uguaglianza. Può ritenersi anzi addirittura funzionale alla sua più completa realizzazione, nella prospettiva secondo cui: a) le differenze esistono (in natura); b) le differenze vanno progressivamente ridotte e infine rimosse; c) una più efficiente gestione delle risorse e un migliore esercizio delle funzioni cui tali risorse sono destinate contribuirebbe – nel tempo – a “rimuovere gli ostacoli” che impediscono di fatto la piena realizzazione dell'uguaglianza. Per inciso, se le cose stanno così, la domanda “chi paga il regionalismo differenziato?” diventa secondaria. C'è chi sostiene che sarebbe impossibile far pagare la differenziazione dallo Stato. Mi chiedo francamente perché: anzi! Se il problema è solo “organizzativo” (chi svolge una funzione è dotato delle risorse per finanziarla) non c'è davvero alcuna ragione perché lo Stato, nel momento in cui attribuisce una funzione alla regione, spogliandosene, non possa immaginare di trasferire le relative risorse. È già avvenuto, è un modello sperimentato e consolidato, è perfettamente logico e corrispondente a un'idea coerente e matura di “differenziazione istituzionale”.

Tutto diverso è l'altro modello ispiratore della differenziazione, il quale invece potrebbe investire prepotentemente la tenuta del principio di

uguaglianza. Perché qui la critica investe proprio la “sostenibilità” (ideologica) dell’uniformità come uguale trattamento. In tale prospettiva, la differenziazione è intesa come risposta a una domanda di distinzione anche “sociale” (e non solo istituzionale o organizzativa), a partire dalla contestazione del principio di universalità dello Stato sociale (e forse dello stesso principio solidaristico radicato nell’art. 2).

Questo nodo deve essere sciolto. Se infatti la rivendicazione della differenziazione viene fatta a partire dalla polemica sul cd. “residuo fiscale”, è chiaro che ciò che viene rivendicato non è una migliore allocazione delle funzioni (che in teoria, come detto, può anche comportare un aumento del trasferimento dallo Stato delle risorse destinate a finanziare le funzioni che esso non svolge più e che sono attribuite agli enti che “si sentono” di poterle gestire meglio). Ciò che viene rivendicato è un trattamento differenziato (e migliore quanto all’effettivo godimento dei diritti) delle popolazioni residenti nelle regioni che si differenziano, legato al maggior gettito fiscale che quelle regioni sono in grado di produrre rispetto alle altre. È chiaro che, se si imposta il dibattito in base a tale seconda prospettiva, non ci si deve poi stupire che vengano organizzate iniziative, e diffuse pubblicazioni, che fanno riferimento a «una nuova questione meridionale» in un contesto in cui si trasferisce «Zero al sud» (per citare il titolo di un recente scritto di Marco Esposito), alla «secessione dei ricchi» (evocata dal fortunato *pamphlet* recentemente pubblicato da Gianfranco Viesti) o, come scrive Massimo Villone, ad una «Italia divisa e diseguale». Perché gli squilibri economici territoriali esistono, e quindi quel problema va affrontato di petto, non negandolo, senza coprirlo sotto un velo di ipocrisia.

È bene ricordare che i produttori di gettito non sono le regioni. Sono i cittadini e le imprese. E dunque non vi è alcuna intrinseca razionalità nel pretendere che le regioni “mantengano sui loro territori il gettito”, perché non sono le regioni che producono il reddito generatore di quel gettito. E dunque, se così impostato, il problema della differenziazione diventa prettamente – direi quasi esclusivamente – un problema di uguaglianza: fino a che punto è ammissibile che esistano differenze, su queste basi, nel godimento dei diritti? Fino a che punto lo Stato centrale può tollerare che l’aspettativa di vita a Napoli sia di quattro anni inferiore rispetto all’aspettativa di vita a Bolzano, che cioè le disparità territoriali nella distribuzione della ricchezza producano disparità così abissali in termini di diritti individuali fondamentali? Il tema della fiscalità non può essere considerato un elemento interno al tema della differenziazione. Anzi, dal momento che la fiscalità non fa parte delle materie “negoziabili” all’interno del 119 u.c., dovrebbe stare, oltre che fuori dalla trattativa “istituzionale”, anche fuori

dal discorso politico concernente l'attribuzione delle "ulteriori forme e condizioni" di autonomia ai sensi dell'art. 116 terzo comma.

Giorgio Pastori (cfr. G. Pastori, *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: attuazione del pluralismo sociale nel trentennio repubblicano*, in *Aa. Vv., Il pluralismo sociale nello Stato democratico*, Milano, 1980, 13 ss.) scriveva qualche anno fa che il principio democratico-pluralista si applica tenendo insieme il duplice profilo dell'unità dei fini (la realizzazione dell'uguaglianza, la garanzia dei diritti individuali e collettivi, la rimozione degli ostacoli...) e della pluralità dei mezzi (ossia del pluralismo istituzionale nella realizzazione di quei fini). Il problema è capire se – per qualcuno – sono cambiati i fini, se quindi la differenziazione non è più intesa come uno strumento per meglio realizzare i compiti del potere pubblico (che giustifica quindi l'abbandono della logica dell'uniformizzazione – della tendenza all'appiattimento e all'omologazione che è stato consacrato dalla riforma del 2001 – in funzione di una migliore allocazione delle risorse e in definitiva di una migliore realizzazione dell'uguaglianza sostanziale), ma al contrario, è intesa – e comunque è raccontata – come il mezzo politico per "trattenere" e "drenare" le risorse a favore di specifiche parti del territorio nazionale, aggirando i doveri solidaristici cui la Costituzione impegna tutti.

Come si difende dunque l'uguaglianza nella differenziazione in un paese come l'Italia (non il Canada, la Spagna o la Svizzera...)? Il parametro costituzionale di riferimento non può che essere l'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, che richiede che sia mantenuta «la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». Inoltre, le forme e le condizioni particolari di autonomia non esonerano la regione che le ha ottenute dall'obbligo di dare il suo contributo solidale alle altre regioni e alla Repubblica. Le regioni con maggiore capacità fiscale devono dare alla perequazione territoriale una parte del loro gettito.

Un'ultima osservazione. Mi pare chiaro che, in questa prospettiva, la decisione finale sulle concrete modalità di attuazione e sui contenuti effettivi del regionalismo differenziato, e dunque sulle specifiche attribuzioni di "ulteriori forme e condizioni" di autonomia alle singole regioni che le hanno chieste (e alle altre che le chiederanno), non può che spettare al Parlamento. Davvero speciosa, e fuori luogo, appare, a tale proposito, la pretesa di taluni esponenti politici (incomprensibilmente appoggiata da qualche commentatore) che la legge "approvata a maggioranza assoluta sulla base di intesa tra lo Stato e la regione interessata" sia la mera formale ratifica di un accordo precedentemente raggiunto tra la regione e il gover-

no, rispetto al quale non sarebbero ammesse modifiche. Al contrario, la necessaria composizione di contrapposti interessi che il processo di differenziazione comporta, e l'impatto non irrilevante che esso potrebbe avere sulla garanzia dell'uguaglianza nel godimento dei diritti fondamentali, sul mantenimento dei livelli essenziali delle prestazioni sociali su tutto il territorio nazionale, in definitiva sulla tenuta del legame sociale, impone che l'ultima parola sia assegnata, con pienezza di potere di emendamento, all'organo ove si esprimono al massimo livello i necessari processi di integrazione del pluralismo politico, sociale ed istituzionale. Il richiamo all'art. 8 della Costituzione appare, in tale contesto, davvero fuori luogo e fuorviante. La garanzia della conservazione dei contenuti dell'intesa ex art. 8 Cost. rappresenta, per le confessioni religiose diverse dalla cattolica, la protezione assicurata a una *minoranza* (religiosa). Le regioni non sono enti esponenziali di minoranze, e non sono minoranze i loro cittadini, i quali sono, al contrario, garantiti nei loro diritti civili e sociali alla pari e in condizioni di uguaglianza rispetto a quelli di tutte le altre regioni. Il Parlamento costituisce, in tale contesto, l'organo cui va riconosciuta l'indispensabile funzione di "integrazione politica" posta a presidio, fra l'altro, del principio di unità e indivisibilità della Repubblica.

Spetterà pertanto al Parlamento, nella futura fase di discussione delle varie "bozze" concordate tra il governo e le regioni richiedenti, il compito di valutare se le singole richieste di "differenziazione" siano da considerarsi eccessive sotto il profilo della creazione di trattamenti irragionevolmente differenziati, frutto di troppo libere e incontrollate determinazioni. Sarà cioè, in prima battuta, dal confronto politico parlamentare (non solo nella dialettica maggioranza/opposizione ma anche nella inevitabile dinamica rappresentativa territoriale che lo caratterizza) che emergerà una possibile composizione tra le diverse rivendicazioni. Ma se la politica non sarà in grado di trovare un equilibrio ragionevole e costituzionalmente ammissibile, lo scontro si sposterà inevitabilmente sul piano della legalità costituzionale. Fuor di metafora, la legge potrà escludere, all'esito della trattativa politica che eventualmente si svilupperà, alcune richieste di specializzazione con riferimento a talune materie (o meglio, taluni interessi), avendo riferimento a parametri che siano in qualche modo "controllabili" (livelli essenziali, perequazione, solidarietà...) e non forgiati "ad personam" sulla base delle mere volontà politiche degli enti richiedenti. E se non sarà in grado di farlo, o lo farà la Corte costituzionale all'esito dell'inevitabile contenzioso che sorgerà tra le opposte visioni della differenziazione, oppure – più tragicamente – lo "scontro tra territori" finirà per condurre all'esplosione delle contraddizioni sociali che si porta dietro.

A quel punto la partita (finale) non si giocherà più sul piano della legalità costituzionale, ma – inevitabilmente e con esiti al momento imprevedibili e incontrollabili – su quello della mera e brutale “legittimità” schmittiana. Il che non mi pare affatto una prospettiva allettante per la tenuta complessiva del nostro ordinamento costituzionale.

Il dibattito sul regionalismo differenziato, per concludere, gioca oggi su una serie di ambiguità che dovranno prima o poi essere risolte, che investono la questione di fondo del rapporto tra differenziazione e uguaglianza, tra competizione e cooperazione, tra particolarismo e coesione sociale. È su questo che nel corso dei nostri lavori saremo impegnati a riflettere e discutere.

Il regionalismo differenziato: profili politologici, economici e di finanza pubblica

1. *Introduzione*

Il disposto dell'art. 116, 3°c., della Costituzione consente alle Regioni a statuto ordinario di sviluppare condizioni ulteriori di autonomia legislativa e amministrativa rispetto a tre funzioni residuali (esclusive) dello Stato¹ e a tutte le 20 funzioni concorrenti come definite dall'art. 117, 3° comma. A tale fine si richiede una iniziativa regionale, in accordo con gli enti locali, recepita con una intesa dal governo che deve poi tradursi in una proposta legislativa ed approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei suoi componenti. Dopo un lungo letargo, che ha fatto seguito ad alcune iniziative senza esito nel biennio 2007-2008, la richiesta nel 2017 da parte delle Regioni Veneto, Lombardia e Emilia e Romagna di attuare tali previsioni costituzionali garantendo l'autonomia rafforzata per una gran parte delle funzioni previste ha risvegliato un notevole interesse su questo assetto istituzionale definito come "regionalismo asimmetrico" o "differenziato", un modello da tempo sperimentato, con luci e ombre, nelle Regioni a Statuto speciale. Negli ultimi mesi del 2017 il processo attuativo dell'art. 116, 3° comma della Costituzione, che prevede una richiesta formale delle Regioni al Governo, è stato preceduto dallo svolgimento di due referendum consultivi (formalmente non necessari) in merito alle proposte in Veneto e Lombardia, ambedue con esito favorevole, mentre l'Emilia e Romagna ha seguito la via ordinaria. Le richieste iniziali coprivano tutte le 23 materie per il Veneto, e un ventaglio più limitato per la Lombardia e l'Emilia e Romagna. Successivamente (Febbraio 2018),

1. Precisamente: a) organizzazione della giustizia di pace b) norme generali sull'istruzione c) tutela dell'ambiente dell'ecosistema e dei beni culturali. Va ricordato come la Costituzione (art. 118) preveda anche forme di coordinamento nelle materie statali esclusive immigrazione, ordine pubblico e sicurezza, e tutela dei beni culturali, da regolare con legislazione ordinaria.

prima della fine della XVII legislatura, le tre Regioni hanno firmato delle intese preliminari con il Governo in merito al trasferimento di un primo più limitato blocco di materie. Altre Regioni hanno avviato nel frattempo la procedura, senza però ancora arrivare alla firma di intese preliminari². Il completamento di questo processo è stato poi inserito nel “Contratto per il governo del cambiamento” siglato per la costituzione del nuovo governo tra Lega e Movimento cinque stelle all’avvio della XVIII legislatura. Nei mesi successivi le diverse Regioni hanno sviluppato ulteriormente le loro iniziative in forme diverse. In particolare, Veneto, Lombardia e Emilia e Romagna, hanno ampliato la lista delle materie da trasferire e sono arrivate a definire nuove ipotesi di accordo³.

La distribuzione asimmetrica delle competenze non è una peculiarità italiana in quanto nel mondo esistono numerosi ordinamenti di questo tipo⁴. Non solo, ma in alcuni Paesi europei negli ultimi anni si è assistito alla trasformazione delle richieste di autonomia differenziata in ipotesi di secessione (es: Spagna-Catalogna, Regno Unito-Scotia e, con meno rilevanza mediatica, anche Belgio-Fiandre), rendendo il tema politicamente molto sensibile. Questa prospettiva non è più emersa in forma esplicita in Italia (come negli anni ’90 con la Lega Nord, anche se alcune iniziative legislative della Regione Veneto sono andate in tale direzione) ma le iniziali proposte sul finanziamento dell’asimmetria hanno aperto un conflitto di natura redistributiva tra Regioni più e meno sviluppate.

La domanda di asimmetria è riemersa in un momento in cui il regionalismo nel nostro Paese sta vivendo un periodo molto difficile sul piano istituzionale e finanziario. Le attese che avevano fatto seguito alla riforma costituzionale del 2001 per quello che concerne il trasferimento

2. Vi è stato un significativo “effetto di imitazione” nei confronti delle prime tre Regioni. Nell’agosto 2018 solo due Regioni (Abruzzo e Molise) non avevano ancora avviato nessuna iniziativa formale. Cfr. SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo*, Dossier, n. 45, 2018, testo disponibile al sito: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01069514.pdf>. Successivamente tali Regioni hanno sviluppato ulteriormente tali iniziative in forme differenziate.

3. Si veda il dettaglio in SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, Dossier, n. 104, 2019, testo disponibile al sito: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01103442.pdf>. Quando questo contributo è stato completato il processo risultava arrestato dalla crisi di governo (Settembre 2019).

4. Cfr. G. POLA (2017), *Asimmetrie regionali in Europa (e altrove): problematiche e soluzioni*, in IRES - IRPET - SRM - EUPOLIS LOMBARDIA - IPRES - LIGURIA RICERCHE, *La finanza territoriale. Rapporto 2017*, Catanzaro, 469 e s., testo disponibile al sito: www.store.rubbettinoeditore.it/la-finanza-territoriale-rapporto-2017.html

di nuove competenze di spesa e risorse fiscali che garantissero maggiore autonomia finanziaria del nostro sistema di governo territoriale sono state in gran parte disattese. Nel periodo tra il 1990 e il 2010, a differenza di quanto spesso viene ritenuto, “*nei primi dieci anni si verifica il più grande processo di espansione dei governi locali della storia italiana, i secondi dieci si caratterizzano invece per una crescente ricentralizzazione e per una diffidenza verso le istituzioni locali*”⁵. Nel secondo decennio del secolo il percorso di ricentralizzazione è proseguito ulteriormente soprattutto in conseguenza della crisi della finanza pubblica italiana e dei vincoli delle nuove normative europee sulle politiche di bilancio. In tale contesto, la richiesta delle tre “regioni trainanti” (quelle che si sono mosse per prime) nel 2017 è parsa una sorta di risveglio tardivo rispetto ad un graduale indebolimento dell’istituto regionale a quasi un cinquantennio dalla sua nascita⁶. Quanto questo consenta un nuovo processo di espansione dei governi regionali resta però ancora tutto da vedere.

Questo contributo offre una introduzione alla tematica del regionalismo asimmetrico utilizzando un profilo di analisi politologico ed economico-finanziario mentre le problematiche di tipo giuridico costituzionale saranno esaminate nelle relazioni che seguiranno. Nella prima parte si propone un inquadramento generale dei modelli asimmetrici, affiancando una lettura politologica delle relazioni intergovernative alla teoria economica del federalismo fiscale. Nella seconda parte si richiama il caso italiano, verificando in che misura la richiesta delle materie aggiuntive presenti una giustificazione economica e quali limiti si riscontrino nel processo in corso. La terza parte affronta la questione più dibattuta anche a livello politico negli ultimi mesi, ovvero il sistema di finanziamento di un regime asimmetrico: le modalità sinora previste presentano infatti il rischio di un impatto redistributivo tra i territori con effetti regressivi a sfavore del Mezzogiorno. L’ultima parte svolge alcune riflessioni conclusive in merito alle opportunità e rischi di un regime asimmetrico in Italia.

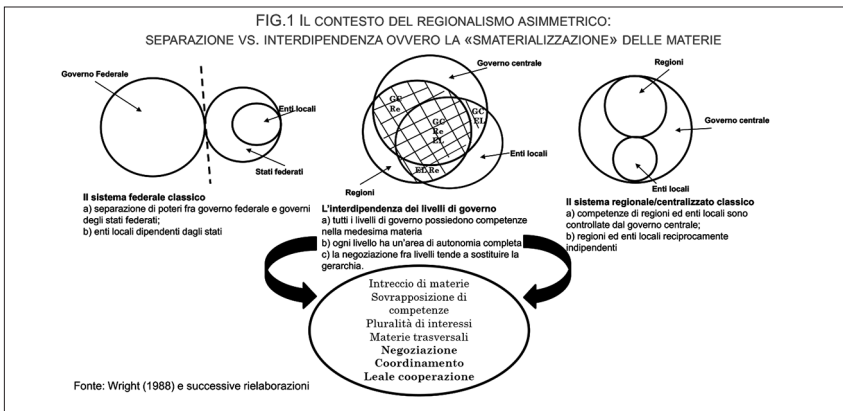
5. Cfr. L. BOBBIO, *Il sistema degli enti locali*, in ISTITUTO DELLA ENCICLOPEDIA ITALIANA, *L’Italia e le sue Regioni*, Vol. I, 2015, p. 63.

6. Cfr. V. ONIDA, *Autonomie e regionalismo nell’Italia di oggi*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 3, 2019, disponibile al sito: <http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it/cms/index.php/autonomie-e-regionalismo-nell-italia-di-oggi>.

2. Per un inquadramento generale: profili di analisi politologica e economica

2.1 Asimmetria e tipologie di relazioni intergovernative

I sistemi di governo regionale e locale si collocano all'interno di due modelli polari di relazioni intergovernative in un assetto a tre livelli (Stato-Regioni-Enti locali): il modello regionale-centralizzato classico e il modello federale classico. Le loro caratteristiche principali sono descritte nello schema grafico contenuto nella Figura 1 riconducibile alle riflessioni di uno scienziato politico, Deil S. Wright, che si è molto occupato di pubblica amministrazione e di relazioni tra livelli di governo nel sistema federale statunitense⁷. Partiamo con il sistema regionale centralizzato classico all'estrema destra della figura 1. In questo caso, Regioni ed Enti locali hanno uno spazio di autonomia pressoché inesistente e le loro competenze sono assegnate dal governo centrale sulla base di rigidi indirizzi e sottoposte a un suo controllo che può portare ad una loro riduzione o soppressione. Regioni ed Enti locali non hanno sovrapposizione di competenze e non interferiscono nella reciproca attività. Lo schema all'estrema sinistra della figura 1 corrisponde



invece al modello federale classico di tipo “duale”: Governo federale e Stati (Regioni) dispongono di competenze autonome garantite dalla

7. Cfr. D.S. WRIGHT, *Understanding Intergovernmental Relations*, 3rd ed., Pacific Grove, 1988.

Costituzione e il rispetto della linea di tangenza per evitare invasioni reciproche è garantito da una Corte Costituzionale. Gli Enti locali sono completamente dipendenti dagli Stati (Regioni), senza interferenze del governo federale, tanto che sono stati anche definiti come “creature degli Stati”. Questi due modelli polari rappresentano i punti estremi (probabilmente mai raggiunti) di un continuum istituzionale in cui si collocano tutti gli stati contemporanei, di tipo federale e non, e che si caratterizza per l'intreccio delle reciproche attività. Le relazioni tra i livelli di governo sono così riconducibili allo schema intermedio della figura 1 definito come interdipendenza tra livelli di governo. In esso Governo centrale, Stati (Regioni) ed enti locali presentano insieme spazi autonomi e sovrapposizioni di competenze. I governi nazionali e locali, cioè, non agiscono sulla base di competenze rigidamente e precisamente attribuite, ma operano in un contesto di interferenze reciproche che li rendono mutualmente dipendenti per almeno due ordini di motivi.

In primo luogo, anche ammettendo che si possano attribuire materie esclusive ai vari governi esiste comunque una interdipendenza tra le materie che rende necessaria qualche forma di coordinamento. Ad esempio, guardando all'Italia, se allo Stato fossero attribuite completamente le competenze in materia di politiche industriali e alle Regioni quelle in materia di politiche ambientali resterebbero notevoli interferenze e sovrapposizioni nell'attività dei due livelli di governo. Lo stesso discorso si potrebbe fare qualora si attribuissero le competenze in materia di ricerca scientifica allo Stato sapendo la rilevanza che questa riveste all'interno delle politiche di tutela della salute, attualmente uno dei compiti più rilevanti delle Regioni.

In secondo luogo, esiste uno spazio di intervento per più di un livello di governo all'interno di una stessa materia (legislazione, programmazione, amministrazione e gestione). Basti pensare al fatto che nell'ordinamento italiano nel caso delle funzioni concorrenti lo Stato deve comunque definire i principi generali delle materie, anche se questo sinora è avvenuto raramente (art. 117, co. 3, Costituzione). Vi sono poi casi di competenze esclusive statali di tipo trasversale previste dall'art. 117 co. 2 della Costituzione - quali la garanzia della fornitura dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali per tutta la popolazione, la tutela dell'ambiente, la tutela della concorrenza e l'ordinamento civile- che vengono ad incidere su altre materie non solo di competenza concorrente ma anche residuale (esclusiva) regionale. Vi può quindi essere una pesante inframmettenza del centro anche rispetto a competenze chiaramente allocate nella periferia. Se, da un lato, i governi di livello superiore cercano

di condizionare e ridurre l'autonomia dei poteri dei livelli di governo inferiore, dall'altro, questi ultimi tendono a reagire ampliando i propri all'interno di un meccanismo di concorrenza istituzionale che, se pur regolata a livello legislativo e politico, non troverà mai un equilibrio stabile. La richiesta delle competenze differenziate da parte delle Regioni a fronte delle resistenze del governo centrale ricalca proprio un processo di questo tipo teso a ridisegnare i confini delle reciproche attribuzioni anche se solo per le Regioni che lo richiedono.

Ciò ha determinato l'emergere di maggiori esigenze di coordinamento e negoziazione tra livelli di governo al fine di una gestione efficace delle diverse politiche in cui essi intervengono. Le stesse decisioni della Corte Costituzionale in Italia per dirimere i conflitti di competenza hanno spesso rinviato al concetto di "materie trasversali" e all'esigenza di "leale cooperazione", ovvero a degli accorgimenti necessari per fare fronte a questo modello di interdipendenza ormai dominante nei paesi più sviluppati (e non solo), anche se sempre caratterizzato da specificità nazionali. Una lista di parole guida correnti nel dibattito istituzionale sulle relazioni intergovernative è riportata al centro della figura 1 (intreccio di materie, sovrapposizione di competenze, pluralità di interessi, materie trasversali, coordinamento, negoziazione, leale cooperazione) e tra esse va richiamato soprattutto il termine "negoziazione" che è ormai il cardine delle politiche pubbliche intergovernative che vengono regolate da varie formule contrattuali (intese, accordi, ecc.).

In conclusione, i governi subnazionali si trovano nello stesso tempo in una situazione di dipendenza dal centro, godono di spazi riservati di autonomia, cooperano e competono. La combinazione di tali ingredienti varia nei diversi Paesi a seconda del settore di intervento, dello spazio geografico o del periodo storico e sarà più o meno sbilanciata a favore del governo centrale o di quelli subnazionali.

La dominanza del modello delle competenze condivise ha generato l'esigenza di nuove soluzioni istituzionali riconducibili a tre principali, spesso utilizzate insieme: (i) strumenti istituzionali di coordinamento tra livelli di governo, come le conferenze generali e i comitati settoriali (modello definito anche come "federalismo dell'esecutivo"); (ii) negoziazione e contratti che portano ad intese; (iii) decentramento asimmetrico, ovvero una differenziazione nel grado di autonomia e nelle competenze e risorse assegnate ai governi subnazionali. Esso viene utilizzato soprattutto in società divise da un punto di vista culturale e/o economico, con minoranze concentrate in certi territori, spesso dotati di risorse naturali, con diverse domande di autonomia consentendo un decentramento a geometria e/o

velocità variabile⁸. In questa maniera si può portare avanti una politica di decentramento evitando un trasferimento generalizzato di competenze anche là dove non esiste una capacità amministrativa adeguata.

2.2 *Asimmetria e federalismo fiscale*

La teoria “classica” del federalismo fiscale, a partire dai modelli di Tiebout e Oates⁹, giustifica il decentramento per motivi di efficienza allocativa. Il decentramento consente infatti di adeguarsi meglio alle preferenze locali per la fornitura di beni e servizi pubblici e per l’attività di regolazione dei diversi governi subnazionali rispetto ad un’offerta indifferenziata nazionale, accrescendo così il benessere collettivo. Ciò non richiede necessariamente un approccio asimmetrico, ma neppure lo esclude¹⁰. Si può infatti assumere che in un sistema decentrato alcuni livelli inferiori di governo siano soddisfatti della fornitura di beni e servizi pubblici da parte del governo centrale mentre altri vorrebbero gestirli direttamente in maniera diversa avendo preferenze differenziate e mutevoli nel tempo. In questo secondo caso i governi subnazionali dovrebbero vedersi riconosciuti poteri aggiuntivi, e questo spiega l’esigenza di quello che è stato definito come “menu federalism”¹¹. Certamente, però, resta il problema delle economie di scala nella gestione dei servizi che potrebbero essere perse nel caso del decentramento, così come quello del controllo delle esternalità negative, comportando oneri aggiuntivi che, a rigore, dovrebbero essere sostenuti dai governi subnazionali che richiedono le competenze. Ugualmente, l’attribuzione differenziata di funzioni regolatorie potrebbe portare ad una eccessiva differenziazione regionale aumentando i costi per imprese e famiglie nonché quelli di coordinamento del governo centrale.

In realtà, le giustificazioni economiche sottese alla richiesta di competenze asimmetriche vanno al di là della teoria tradizionale del federalismo fiscale riallacciandosi ai complessi rapporti che esistono tra decentramento e crescita economica. Si tratta di un profilo importante perché se è vero

8. Va ricordato il contributo di C.D. TARLTON, *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation*, in *The Journal of Politics*, vol. 27, 4, 1965, 861 e s., testo disponibile al sito: <http://www.jstor.org/stable/2128123>.

9. Cfr. C.M. TIEBOUT (1956), *A Pure Theory of Local Expenditure*, in *Journal of Political Economy*, n. 64, 1956, 416 e s. e W.E. OATES, *Fiscal Federalism*, New York, 1972.

10. Cfr. C. BURATTI, *Federalismo differenziato. Il punto di vista di un economista*, in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2007, 1 e s.

11. Cfr. R.D. CONGLETON - A. KYRIACOU - J. BACARIA, *A Theory of Menu Federalism: Decentralization by Political Agreement*, in *Constitutional Political Economy*, 14, 2003, 167 e s.

che il decentramento politico riflette valori e scelte di fondo per l'attuazione del principio democratico e non per il raggiungimento di obiettivi economici sappiamo che il sistema di relazioni intergovernative condiziona il comportamento delle imprese, delle famiglie e degli stessi governi locali influenzando sull'andamento economico di un Paese. La domanda da porsi è allora se il vantaggio in termini di efficienza allocativa del decentramento (in termini di soddisfazione delle preferenze locali) richiamato in precedenza si traduce in un effetto positivo sulla crescita economica di un Paese riducendo anche i divari regionali al suo interno. In realtà, a questa domanda la letteratura economica di tipo empirico, utilizzando confronti tra Paesi diversi o tra regioni di un medesimo Paese, non offre una risposta univoca¹². Una spiegazione plausibile per questa indeterminazione è riconducibile al fatto che il decentramento non può essere misurato unidimensionalmente ma assume caratteristiche pluridimensionali, difficili da "misurare", che lo rendono in una certa quale misura specifico per ogni Paese (*country specific*)¹³, per cui la ricetta finale è quella che il decentramento... va fatto bene. Anche l'asimmetria deve quindi risultare coerente con le altre caratteristiche e specificità del sistema di relazioni intergovernative presente in un Paese. In definitiva, l'assenza di una relazione stabile tra decentramento e sviluppo non esclude che questa comunque esista anche se certamente è difficile da valutare. In tale contesto, quali sono gli effetti positivi sulla crescita che possono derivare da un decentramento asimmetrico? Innanzitutto, un processo di concorrenza verticale tra livelli di governo per l'attribuzione di funzioni in forma asimmetrica può garantire la verifica di chi tra il livello nazionale e regionale è più efficiente nel loro svolgimento in termini di rapporto costo/prestazioni, stimolando anche l'innovazione e la diffusione delle *best practices*. Si tratta di una esternalità positiva che potrebbe essere però controbilanciata da una esternalità nega-

12. Su questo aspetto, anche per i richiami alla letteratura, si veda Regione Lombardia, Eùpolis Lombardia, *Regionalismo differenziato e risorse finanziarie*, (G. Arachi - L. Salvadori), *Policy paper* per il Consiglio regionale della Lombardia, 2017, testo disponibile al sito: <http://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/portal/crl/home/leggi-e-banche-dati/analisi-e-ricerche/DettaglioApprofondimento/ricerche/istituzionale/regionalismo-differenziato-e-risorse-finanziarie>.

13. La specificità dei modelli di decentramento esistenti nel mondo è richiamata in numerosi studi dell'OECD. Si vedano i più recenti: OECD, *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, Paris, 2017, testo disponibile al sito: <https://www.oecd.org/publications/multi-level-governance-reforms-9789264272866-en.htm>; J. KIM - S. DOUGHERTY (eds.), *Fiscal decentralization and Inclusive Growth*, OECD *Fiscal Federalism Studies*, Paris/KIPF, Seoul, 2018, testo disponibile al sito: <http://doi.org/10.1787/9789264302488-en>.

tiva nel caso in cui l'attribuzione differenziata comporti politiche che vanno a scapito di interessi generali come la tutela dell'ambiente o del patrimonio culturale (un problema emerso nel dibattito sulle intese provvisorie). In secondo luogo, si eviterebbe di costringere le Regioni più avanzate in termini di capacità istituzionale ed amministrativa ad essere ancorate a quelle più in ritardo nel percorso di decentramento, favorendo un positivo meccanismo di concorrenza orizzontale, oltre che verticale, tra livelli di governo, che anche in questo caso facilita la sperimentazione e l'innovazione rendendone in seguito disponibili i risultati per tutti. Inoltre, la maggiore crescita di tali Regioni dovrebbe garantire effetti economici positivi anche nelle altre, ma potrebbe anche rendere ancora più elevato il gap con le regioni in ritardo. Infine, l'asimmetria giustificata solo per ragioni di efficienza deve comunque essere resa compatibile con le esigenze di equità e le politiche perequative seguite nei diversi Paesi e sancite quasi sempre a livello costituzionale. La Tavola 1 riporta in forma sintetica una matrice dei possibili costi e benefici riconducibili ad un modello asimmetrico. Da questo punto di vista, le Regioni nelle loro richieste dovrebbero offrire una lista di motivazioni, corredate da evidenze empiriche, circa i possibili benefici dell'attribuzione asimmetrica mentre le amministrazioni centrali per rifiutare il trasferimento dovrebbero fare la medesima operazione relativamente ai costi. Solo un saldo positivo giustificerebbe il trasferimento da un punto di vista economico.

Tavola 1 - Possibili benefici e costi del regionalismo asimmetrico

Benefici	Costi
Soddisfazione di preferenze localmente differenziate in materia di beni e servizi pubblici e interventi regolativi forniti dallo Stato centrale che abbiano carattere locale. Maggiore controllo locale.	Assenza di economie di scala e scoppio nella fornitura regionale di beni e servizi e differenziazione della regolamentazione amministrativa con maggiori costi per imprese e cittadini. Aumento dei costi del coordinamento centrale a causa della maggiore differenziazione di funzioni. Cattura degli interessi locali-corruzione
Maggiore efficienza nella produzione di beni e servizi pubblici e nella gestione di attività regolative a carattere locale rispetto allo Stato	Diffusione di esternalità positive e negative nelle altre regioni (es.: ambiente, paesaggio, inquinamento...) nel caso di beni pubblici sovralocali e delle quali non si tiene conto
Aumento della competizione orizzontale e verticale tra governo centrale e governi subnazionali con effetti benefici sull'efficienza e sulla innovazione (di processo e di prodotto) nella fornitura dei servizi	Aumento del potenziale di sviluppo e della capacità attrattiva delle regioni «asimmetriche» a scapito delle regioni «in ritardo» aumentando i divari territoriali
Diffusione di esternalità positive nelle altre regioni attraverso il consolidamento e la promozione ulteriore delle <i>best practices</i>	Riduzione della capacità perequativa del governo centrale nei confronti delle regioni meno sviluppate e in relazione ai servizi connessi ai diritti di cittadinanza (LEP/LEA)

3. *La scelta delle materie: giustificazioni e criteri*

Le richieste iniziali da parte delle tre Regioni che sono arrivate a siglare una intesa preliminare hanno coperto un ventaglio diverso di materie e, soprattutto, seguito processi significativamente diversi. Inizialmente, Veneto e Lombardia hanno utilizzato anche lo strumento del referendum consultivo per sostenere la richiesta, mentre l'Emilia e Romagna si è basata sul percorso costituzionale ordinario che prevede una consultazione degli enti locali. Le richieste sono poi state recepite in forma limitata dal governo alla fine XVII legislatura sottoscrivendo tre accordi preliminari che hanno individuato un primo elenco di cinque materie, sostanzialmente uguale per le tre Regioni, in luogo delle intese vere e proprie¹⁴. Le nuove ipotesi di intesa elaborate nel febbraio 2019 risultano molto più ampie: il Veneto ha richiesto il trasferimento delle 23 materie, la Lombardia di 2 materie esclusive e 18 concorrenti mentre l'Emilia e Romagna si è limitata a 13 concorrenti e 2 esclusive¹⁵. L'elenco delle materie di per se non ci dice molto. Le materie costituiscono solo un macro ambito di riferimento al cui interno lo spazio di intervento regionale deve essere definito in termini di più precise funzioni legislative e amministrative attraverso i vari provvedimenti di attuazione e le eventuali decisioni della Corte Costituzionale. Le specificazioni provvisorie contenute nelle bozze di intesa identificano infatti un lungo elenco di funzioni legislative e soprattutto amministrative molto disomogenee per quanto concerne il loro possibile impatto sulle società regionali e la loro rilevanza finanziaria: si va dall'organizzazione dei giudici di pace alle norme generali sull'istruzione. Utilizzando il nostro profilo di analisi può essere utile cercare di verificare la robustezza delle ragioni di tipo economico che possono giustificare le richieste regionali¹⁶.

14. Per una dettagliata analisi dei contenuti degli articolati evidenziandone anche le limitate differenze si rinvia a: SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le Regioni Emilia e Romagna, Lombardia e Veneto*, maggio, n. 16, 2018, disponibile in: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/DOSSIER/0/1067303/index.html>.

15. Non esiste un testo ufficiale completo. Nel sito del Ministero degli affari regionali è presente solo la prima parte delle intese con le disposizioni di carattere generale, mentre la seconda è stata pubblicata nel sito di federalismi.it; cfr.: www.federalismi.it/nv14/articolo_documento.cfm?Artid=38116.

16. Tra l'altro bisognerebbe valutare meglio in che misura il trasferimento di alcune funzioni non possa seguire i percorsi ordinari; cfr. R. BIN, *Il "regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2008, 9 e s.

All'interno della documentazione ufficiale sinora esse sono risultate molto generali e senza un adeguato supporto empirico. È significativo che non sia emersa in maniera chiara una risposta a due domande formulate all'interno dell'Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'art. 116, 3°c., promossa dalla Commissione bicamerale sulle questioni regionali nel 2017. In essa si chiedeva: (i) come erano state individuate le materie in relazione alle quali richiedere forme e condizioni particolari di autonomia; (ii) se erano stati condotti studi o simulazioni in ordine alla capacità dell'ente regionale di assolvere al meglio le funzioni che oggi competono allo Stato¹⁷. Le risposte da parte dei rappresentanti delle tre Regioni sono state di tipo generale e riconducibili a tre ordini di motivi principali:

- la valorizzazione delle vocazioni territoriali, ovvero la possibilità di adattarsi alle specificità e alle preferenze locali;
- l'individuazione di funzioni strumentali rispetto al raggiungimento delle priorità strategiche del programma di governo della giunta regionale e per le politiche di sviluppo nel contesto delle politiche regionali europee;
- la maggiore efficienza e funzionalità dell'azione regionale rispetto a quella statale.

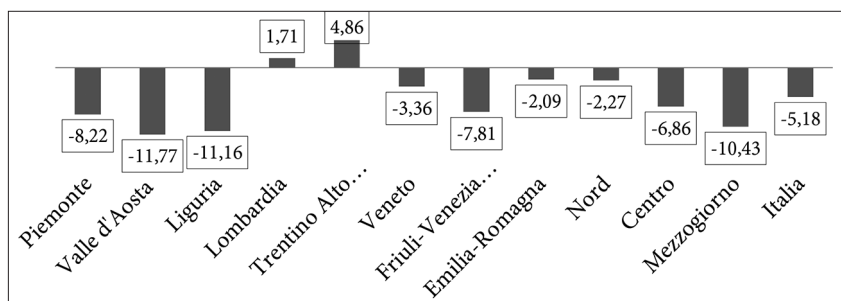
Si tratta di giustificazioni plausibili ma troppo generiche e che richiederebbero ulteriori approfondimenti e evidenze empiriche. Facciamo qualche esempio per ognuno dei tre punti.

Quali sono le “vocazioni territoriali” dell'Emilia e Romagna e in cosa si discostano (se si discostano...) da quelle della Lombardia e del Veneto? Quali sono le priorità strategiche delle tre Regioni e in cosa si differenziano? Quali sono le funzioni prioritarie da attribuire in forma differenziata in relazione a tali aspetti? Quale impatto potrebbero avere sulla competitività e la crescita economica? Tra l'altro non è casuale che le tre “Regioni trainanti” corrispondano ad una direttrice di sviluppo territoriale proiettata sul nord est che in questi ultimi anni ha identificato un nuovo quadrilatero di sviluppo Milano-Brescia-Padova-Bologna che si prolunga verso il Trentino Alto Adige e il Brennero a fronte di un ri-

17. Commissione bicamerale sulle questioni regionali, *Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, Documento conclusivo*, febbraio 2018, testo disponibile al sito: http://www.camera.it/leg17/1079?idLegislatura=17&tipologia=indag&sottotipologia=c23_Regioni&anno=2018&mese=02&giorno=06&idCommissione=23&numero=0005&file=indice_stenografico.

tardo dell'area del nord ovest composta da Piemonte e Liguria, un tempo integrata nel vecchio triangolo industriale Milano-Torino-Genova. Se guardiamo il tasso di crescita cumulata del PIL regionale nel decenni post crisi (2007-2017) solo due regioni presentano un andamento positivo (Lombardia e Trentino Alto Adige), mentre i permanenti trend negativi delle altre regioni sono comunque migliori nel Veneto e nella Emilia e Romagna (non nel Friuli Venezia Giulia) rispetto a Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta a fronte di un peggioramento della posizione relativa delle regioni del Sud (Fig.1). Processi di questo tipo possono essere meglio governati da una redistribuzione delle competenze in direzione dei governi regionali (pensiamo solo a tutto il campo dell'istruzione generale e dell'istruzione e formazione professionale specialmente per le Fondazioni ITS), ma richiederebbero anche strategie economico-territoriali a carattere macro-regionale definite in maniera più precisa nei principali documenti di politica economica del paese come il Documento di economia e finanza (DEF) e, al suo interno, del programma nazionale di riforme (PNR), con un maggiore coinvolgimento delle Regioni che sinora paiono avere svolto un ruolo più formale che sostanziale per la loro elaborazione. È evidente che è in questo contesto che dovrebbero essere affrontate anche le politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno. In sostanza, si torna al problema delle interdipendenze tra livelli di governo richiamato nel paragrafo precedente, per cui ogni nuovo assetto delle competenze andrebbe affiancato da un adeguamento degli strumenti istituzionali di coordinamento. Passando invece al confronto centro periferia in termini di efficienza, sinora non è stata presentata nessuna analisi sui modelli organizzativi proposti nelle funzioni da trasferire che giustifichi la presunzione di maggiore efficienza delle Regioni rispetto allo Stato.

Figura 1 - Crescita cumulata del PIL regionale 2007-2017



Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat. Valori concatenati con anno di riferimento 2010.

Ciò stupisce, perché vi sono sicuramente casi in cui sono emerse *best practices* regionali come nell'ambito delle competenze in merito alla tutela e valorizzazione dei beni culturali e ambientali¹⁸. Molte delle funzioni richieste hanno poi natura regolatoria e sarebbe stato utile evidenziare in che misura il trasferimento possa semplificare il rapporto tra Pubblica amministrazione, famiglie e imprese evitando il rischio di una "balcanizzazione" dei procedimenti amministrativi o quello di creare esternalità negative tra i territori (pensiamo ai procedimenti in materia ambientale). Per quanto concerne la fornitura di servizi finali il problema, data la sua rilevanza finanziaria, si pone soprattutto per la materia "norme generali sull'istruzione" per la quale si potrebbe valutare l'esperienza delle Regioni a Statuto speciale che già gestiscono tale competenza (Province di Bolzano e Trento e Regione Valle d'Aosta) comparandola con quella dell'amministrazione centrale¹⁹. Probabilmente, una legge attuativa dell'art. 116, c. 3, della Costituzione avrebbe consentito di dare indicazioni e orientamenti più specifici in merito ai criteri utilizzabili per valutare le richieste, (es: equilibri dei bilanci regionali, indicatori di capacità amministrativa) e alle procedure di verifica delle prestazioni nelle funzioni aggiuntive trasferite.

4. *Come finanziare l'asimmetria?*

L'asimmetria nella distribuzione delle competenze richiede anche una qualche forma di asimmetria nelle modalità di finanziamento. Le intese provvisorie richiamate in precedenza offrono alcune indicazioni generali che però lasciano diversi dubbi sulle possibili modalità applicative. L'articolo 5, comune alle tre bozze, prevede che il finanziamento partirà dalla spesa storica dello Stato nella Regione per la materia trasferita. Gradualmente, però, tale trasferimento dovrà tenere conto dei fabbisogni

18. Ad esempio, nel caso del Museo Egizio e del Consorzio delle residenze reali sabaude in Piemonte.

19. Un tentativo di questo tipo confrontando il rendimento scolastico tra gestione statale e regionale in termini di spesa media per punto PISA, il livello di apprendimento misurato da una specifica indagine campionaria ricorrente promossa dall'OECD (OECD-PISA Programme for International Student Assessment, www.oecd.org/pisa/), è stato fatto da S. PIAZZA, *Autonomia scolastica e regionalismo differenziato. Un confronto tra i rendimenti del sistema scolastico in alcune autonomie speciali e Regioni a statuto ordinario*, in IRES - IRPET - SRM - POLIS LOMBARDIA - IPRES - LIGURIA RICERCHE, *La finanza territoriale. Rapporto 2018*, 173 e s., testo disponibile al sito: <http://www.store.rubbettinoeditore.it/la-finanza-territoriale-rapporto-2018.html>.

standard per la stessa funzione determinati entro un anno e che diverranno l'unico parametro di ripartizione dopo il passaggio delle competenze. Nelle pre-intese del Febbraio 2018 si prevedeva un meccanismo analogo specificando anche che i fabbisogni standard dovevano diventare “il parametro di riferimento, in relazione alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturati nel territorio regionale in rapporto ai rispettivi valori nazionali, fatti salvi gli attuali livelli di erogazione dei servizi”. Stando alla lettera, ma il testo era ambiguo, i fabbisogni sarebbero stati da correlare anche al gettito dei tributi erariali, ed è proprio su questo aspetto che si sono appuntati i critici che paventavano una riduzione di risorse per le regioni più povere a fronte di un aumento delle compartecipazioni di quelle più ricche che potrebbe portare alla “secessione dei ricchi”²⁰ a sua volta originata da quella che è stata anche definita come la “frustrazione dei ricchi”²¹. In questa maniera le tre Regioni si sarebbero riappropriate di parte dei residui fiscali negativi, ovvero della differenza tra le spese erogate e le entrate raccolte (al netto dei trasferimenti tra diversi livelli di governo) da qualsiasi amministrazione pubblica in ognuna di esse. In realtà, gli studiosi di finanza pubblica hanno messo in luce come la costruzione di tale indicatore sia metodologicamente complessa e legata ai vari criteri utilizzabili che portano a risultati significativamente diversi²². Esso non può quindi essere utilizzato come criterio per il finanziamento dei governi regionali e ciò è stato anche formalmente sancito dalla sentenza n. 69/2016 della Corte Costituzionale²³.

20. Si veda il recente contributo di G. VIESTI (2019), *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari, 2019 testo disponibile al sito: http://www.laterza.it/index.php?option=com_content&view=article&id=21792019.

21. Definita in questo modo: “Dal punto di vista delle Regioni più prospere vi è una tendenza a considerare che lo Stato unitario, da un lato, nasconda il loro sfruttamento da parte delle Regioni più povere - che sono più o meno coscientemente viste come responsabili del loro destino - e dall'altro lato che esso sia ordinato in forme di governo che mal si adattano alle parti più dinamiche del paese”; cfr. P. SALMON, *La regionalizzazione nei sistemi unitari: il caso francese*, in *Amministrare*, 1, 1998, 28.

22. Cfr. UPB, Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare del bilancio in merito alla distribuzione territoriale delle risorse pubbliche per aree regionali, 22 novembre 2017, testo disponibile al sito: <http://www.upbilancio.it/distribuzione-territoriale-delle-risorse-pubbliche-per-aree-regionali/>.

23. Questo non toglie che sia importante avere maggiore trasparenza sulla redistribuzione spaziale operata dalla finanza pubblica per cercare di valutarne meglio gli effetti sia per quanto concerne l'equità che l'efficienza delle politiche sottostanti. Questa ci pare sia anche la logica della Banca d'Italia che ha inserito il calcolo dei residui fiscali nel suo Rapporto sulle economie regionali. Cfr. BANCA D'ITALIA, *Leconomia delle regioni italiane*.

Nella nuova formulazione questa ipotesi non è più presente, facendo venire meno le critiche legate alla sua ambiguità, ma sono emersi altri punti problematici. Il meccanismo finanziario previsto per il finanziamento delle competenze asimmetriche nelle bozze provvisorie relative alle intese con Veneto, Lombardia e Emilia e Romagna si basa sui seguenti assunti:

- a) finanziamento iniziale per le funzioni attribuite pari alla spesa storica dello stato nella regione interessata;
- b) tale finanziamento verrà ricalcolato sulla base di fabbisogni standard determinati entro un anno dall'attribuzione delle competenze da un apposito Comitato Stato Regioni che il Governo si impegna a costituire;
- c) nelle more della determinazione e dell'applicazione dei fabbisogni standard e comunque entro tre anni dall'approvazione della legge, l'ammontare di risorse assegnate alla Regione per l'esercizio delle nuove funzioni non può essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse;
- d) tale finanziamento sarà garantito da una compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell'Irpef e di eventuali altri tributi erariali o da aliquote riservate sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale;
- e) ogni variazione di gettito di tali fonti maturato nel territorio regionale rispetto alla spesa storica o a quanto riconosciuto in base ai fabbisogni standard resta di competenza della Regione;
- f) possibile compartecipazione al gettito, o aliquote riservate relativamente all'Irpef o a altri tributi erariali, in riferimento al fabbisogno per investimenti pubblici, ovvero anche mediante crediti di imposta con riferimento agli investimenti privati con risorse da attingersi da fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale del Paese.

La domanda che ci possiamo porre è se queste indicazioni sono compatibili con le regole dell'art. 119 della Costituzione e con i meccanismi previsti dalla L. 42/2009 e dal D.Lgs. n. 68/2011 per il finanziamento delle competenze delle Regioni a statuto ordinario. È bene ricordarne i tratti principali. Innanzitutto, le funzioni regionali ai fini del finanziamento vengono distinte tra quelle connesse alla fornitura dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) nelle materie della sanità, dell'assistenza, dell'istruzione,

Dinamiche recenti e aspetti strutturali, Novembre, 2018, testo disponibile al sito: <http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/2018/2018-0023/1823-eco-regioni.pdf>018.

dei trasporti pubblici locali relativamente agli interventi in conto capitale, nonché dei livelli “adeguati” del servizio di trasporto pubblico locale²⁴, con la possibilità di includere successivamente ulteriori settori²⁵. Per questo tipo di funzioni vengono individuate cinque fonti di entrata delle regioni a statuto ordinario: IRAP, addizionale regionale all’Irpef, tributi regionali propri, compartecipazioni al gettito IVA, trasferimenti perequativi statali.

Per quanto concerne le funzioni non legate alla fornitura dei LEP il meccanismo doveva basarsi sull’entrata derivante dall’addizionale Irpef con aliquota rideterminata in una misura tale da garantire il finanziamento di tutti i trasferimenti statali residui che sarebbero stati soppressi. Per garantire il finanziamento di tali spese in tutte le Regioni è previsto un sistema di perequazione orizzontale relativo alla sola capacità fiscale.

Tale regime sinora è stato applicato molto parzialmente con la definizione dei LEP solo per la sanità, mentre non è avvenuta la fiscalizzazione dei trasferimenti, per cui il sistema attuale è ancora basato sul D.Lgs. n. 56/2000 che si fonda su una compartecipazione al gettito dell’IVA nominalmente attribuita alle singole Regioni e poi tra di loro redistribuita. Le disposizioni finanziarie previste nelle bozze di intesa non contemplano la distinzione queste due tipologie di spesa, parlando genericamente di fabbisogni standard per tutte le nuove competenze. In realtà, solo una differenziazione tra il finanziamento delle funzioni collegate ai LEP e tutte le altre può mantenere intatto il disegno di perequazione esistente²⁶. Per le prime vi sarebbe la necessità di introdurre i LEP per la funzione esclusiva statale “norme generali sull’istruzione”, da integrare con quella concorrente “istruzione salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche”. Per le altre materie si tratta di vedere se le attribuzioni aggiuntive comporteranno modifiche nelle funzioni in cui sono previsti i LEP. La formula

24. La ricognizione dei LEP e dei relativi costi standard doveva essere effettuata dalla SOSE, in collaborazione con l’ISTAT e avvalendosi della struttura tecnica di supporto della Conferenza delle Regioni e Province autonome presso il Centro Interregionale di Studi e Documentazione (CINSEDO) sulla base della metodologia e il procedimento individuati per gli enti locali dal d.lgs. n. 216/2010 (art. 13 del D.lgs. n. 68 del 2011).

25. Successivamente sono stati previsti dei LEP per quello che concerne il diritto allo studio (D.Lgs. n. 68/2012) e i servizi per il lavoro (D.M. n. 4/2018, ex art. 2 del D.Lgs. n. 150/2015). Il finanziamento risulta però ancora di natura settoriale. I LEP per l’istruzione erano previsti anche nel D.Lgs. n. 226/2005, ma erano da interpretare più come limiti di principio per la legislazione regionale.

26. Cfr. A. PETRETTO, *Regole da rispettare per un buon federalismo differenziato*, in *lavoce.info*, febbraio, 2019, testo disponibile al sito: <http://www.lavoce.info/archives/57648/regole-da-rispettare-per-un-buon-federalismo-differenziato/>.

di finanziamento per rientrare nel meccanismo previsto dal D.Lgs. n. 68/2011 potrebbe essere basata soprattutto su un aumento della quota di compartecipazione IVA.

Più complesso introdurre un meccanismo per le funzioni non concesse ai LEP (beninteso solo quelle trasferite) che coprono un ventaglio di attività molto disomogeneo, legate molto spesso a funzioni di mera regolamentazione. In questo caso, la perequazione basata sulla capacità fiscale potrebbe basarsi sulla compartecipazione ad un tributo erariale a parità di pressione fiscale sui residenti nella regione interessata. Probabilmente, il tributo più adeguato in questo caso, tenendo conto dei possibili fenomeni traslativi, risulta l' Irpef²⁷.

Resta poi imprecisato il meccanismo di finanziamento degli investimenti pubblici previsto nell'art 6 della bozza di intesa attraverso compartecipazione al gettito o aliquote riservate relativamente a Irpef o altri tributi erariali, che dovrebbe essere connesso alle modalità di finanziamento della perequazione infrastrutturale (art. 22 della L. n. 42/2009 e d.lgs. n. 88/2011 sugli interventi speciali per lo sviluppo e la coesione), questione che sinora non è stata affrontata.

Da questo punto di vista, le entrate previste dall'art. 5 punto b) delle bozze di intesa sono solo parzialmente riconducibili al modello generale, anche se, inspiegabilmente, in tutto l' articolato non si fa alcun riferimento alla L. n. 42/09 e ai suoi decreti attuativi. Vi è inoltre una disposizione chiaramente incompatibile con tale legge quando nel punto c) dell'art. 4 si prevede che se entro tre anni non si stabiliscono i fabbisogni standard le Regioni interessate riceveranno comunque un trasferimento di risorse valutato sulla spesa media pro capite a livello nazionale della funzione interessata e non sulla spesa storica a livello regionale. Ciò si tradurrebbe in una sorta di standardizzazione della spesa che, in assenza dei fattori correttivi necessari a identificare un valore "oggettivo", garantirebbe un maggiore flusso di risorse alle tre Regioni richiedenti, caratterizzate da una spesa statale pro capite a livello regionale più bassa della media nazionale. Ciò potrebbe incidere sulle risorse disponibili per le altre Regioni o tradursi in un aumento della pressione fiscale visto il vincolo previsto dal c. 2 dell'art. 4 sull'assenza di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica²⁸.

27. Per alcune ipotesi in merito anche con riferimento alla compartecipazione IVA si rinvia a REGIONE LOMBARDIA - EUPOLIS LOMBARDIA, *Regionalismo differenziato...*, cit.

28. Per una analisi critica completa alla parte finanziaria delle bozze di intesa rinviamo al recente contributo dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio: UPB, *Audizione dell'Ufficio*

Un percorso attuativo sostenibile in termini di finanza pubblica dovrebbe in ogni caso partire da una stima del costo delle funzioni da trasferire a ciascuna Regione sulla base della “spesa storica” come previsto nel c. 1, punto a) dell’art. 5. Si tratta di una operazione tecnicamente complessa soprattutto qualora solo parte di una competenza venga trasferita (ad esempio la gestione e non la programmazione e il controllo). Non esistono sinora valutazioni ufficiali del peso finanziario delle funzioni “trasferibili” alle tre Regioni, ma solo alcune stime svolte da Istituti di ricerca. In particolare, si può fare riferimento al lavoro dell’Issirfa²⁹ che ha stimato l’impatto finanziario di un trasferimento di tutte le 20 funzioni concorrenti. Sulla base dei rendiconti 2015 ed escludendo le spese per debito e le partite di giro, i bilanci delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia e Romagna crescerebbero del 21,4%, 28,3% e 24,7%; in assenza di un trasferimento delle competenze aggiuntive in materia di istruzione i rispettivi valori sarebbero solo dell’1,6%, 2,1% e 1,8%. Restano comunque incertezze in merito al calcolo delle risorse aggiuntive necessarie nel caso di funzioni attualmente non coperte né da fondi statali, né da fondi regionali, così come nel caso di un passaggio delle competenze in merito alla gestione dei fondi perequativi per le amministrazioni locali³⁰.

5. *Prospettive del regionalismo asimmetrico*

In questo contributo si è cercato di inquadrare il problema del decentramento asimmetrico all’interno di un profilo di analisi politica e economico-finanziaria e con riferimento al processo in atto nel nostro Paese. L’asimmetria rappresenta una delle soluzioni che si sono trovate ai problemi strutturali delle relazioni intergovernative caratterizzate da competenze condivise quando si presenti la necessità di un decentra-

Parlamentare del bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell’art. 116, 3 c., della Costituzione, intervento del Consigliere Alberto Zanardi, 10 luglio 2019, testo disponibile al sito: http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2019/07/Audizione-10_7_2019-UPB.pdf.

29. Cfr. A. FILIPPETTI - F. TUZI, *I costi del federalismo asimmetrico: alcune ipotesi*, in IRES - IRPET - SRM - POLIS LOMBARDIA - IPRES - LIGURIA RICERCHE, *La finanza territoriale. Rapporto 2018...*, cit, 247 e s.

30. Si assisterebbe ad una ulteriore significativa crescita nel caso della attribuzione dei trasferimenti perequativi per gli enti locali, ma su questa ipotesi non pare vi sia il gradimento di questi ultimi.

mento a velocità variabile. Da un punto di vista economico si possono identificare potenziali benefici ma anche costi nella creazione di un modello asimmetrico. Sinora è stato difficile valutarne preventivamente la funzionalità in quanto non sono disponibili periodiche graduatorie complete e aggiornate sull'efficienza e sui risultati dei governi regionali se non, in maniera parziale e non sempre sufficiente, per settori come sanità e trasporti. La realtà è che lo Stato sinora non ha svolto in maniera adeguata il suo compito di coordinamento, monitoraggio e verifica delle varie politiche pubbliche necessario per potere svolgere una analisi delle performances relative delle diverse Regioni che in certi casi potrebbe giustificare interventi sostitutivi. Ciò rende difficile la valutazione della funzionalità delle richieste regionali. Ugualmente, in relazione alla fornitura di servizi, l'individuazione dei LEP e dei loro costi standard per le Regioni non ha fatto grossi passi in avanti (salvo che per la sanità) ma un avvio ordinato del regionalismo asimmetrico non potrà farne a meno se si vuole garantire una adeguata perequazione tra i territori, con particolare riguardo per l'istruzione. Si è anche ricordato come il decentramento asimmetrico possa influenzare positivamente o negativamente la crescita economica nonché la convergenza territoriale tra le diverse aree di un paese. A tale fine è però indispensabile individuare le funzioni da trasferire nelle diverse materie tenendo conto sia delle specificità delle singole regioni che dei percorsi di sviluppo multiregionale nel nostro Paese, anche al di là dei nostri confini. Ciò significa che l'attuazione dell'art. 116 della Costituzione ha bisogno di un approccio sistemico. Le regole per un decentramento fiscale ordinato, efficiente e rispettoso di alcuni principi di equità richiedono che l'assetto delle competenze (simmetriche e asimmetriche), struttura del finanziamento, politiche di perequazione, controllo del debito, strumenti istituzionali di coordinamento tra livelli di governo risultino coerenti tra di loro e sufficientemente elastici. In più, occorrerà una costante verifica dei provvedimenti presi, considerato il carattere innovativo delle attribuzioni asimmetriche, con un approccio sperimentale. Per quanto concerne più specificatamente gli aspetti finanziari, l'asimmetria va resa coerente rispetto ai meccanismi previsti dall'art. 119 della Costituzione, dalla l. n. 42/09 e dal d.lgs. n. 68/2011, superando le incongruenze e i ritardi intervenuti nei diversi regimi transitori, a meno di non volere modificare in maniera rilevante il sistema esistente (che, tra l'altro, a livello di legislazione ordinaria aveva avuto una approvazione sostanzialmente *bipartisan*). Purtroppo, il decentramento asimmetrico è stato visto prevalentemente come un gioco redistributivo a somma zero finalizzato

alla riappropriazione dei residui fiscali negativi delle regioni più ricche a scapito di quelle più arretrate, mentre vi potrebbero essere guadagni possibili per tutti se introducendolo si induce il sistema allo sviluppo. Questa polemica andrebbe superata concentrandosi sui profili legati alla economicità e funzionalità della nuova distribuzione asimmetrica delle funzioni, nella consapevolezza che nel modello dell'interdipendenza tra livelli di governo solo la negozialità e la cooperazione possano garantire un equilibrio tra le esigenze di coordinamento e quelle di autonomia. In conclusione, se maggiormente ancorato alle politiche regionali legate a obiettivi intersettoriali, superando un approccio per materie³¹, e portato su binari coerenti con l'attuale sistema di finanziamento, l'avvio del regionalismo asimmetrico può rappresentare un utile stimolo sia per rilanciare il regionalismo in una ottica di sviluppo, sia per riaprire il cantiere del federalismo fiscale³².

31. Cfr. R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, n. 3, 2013, 509 e s.

32. Cfr. S. PIPERNO, *L'attuazione del federalismo fiscale in Italia: si può riavviare il cantiere?* *Research Paper*, Centro studi sul federalismo, Marzo, 2016, testo disponibile al sito: <http://www.csfederalismo.it/it/pubblicazioni/research-paper/1149-l-attuazione-del-federalismo-fiscale-in-italia-si-puo-riavviare-il-cantiere>.

Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea

1. *Asimmetrie federali e dibattito italiano sulla differenziazione regionale: una premessa*

Solo in apparenza la questione delle asimmetrie all'interno degli Stati unitari composti può essere intesa come un tema di stretto diritto costituzionale comparato. Indubbiamente essa tocca, in profondità, classici profili del diritto costituzionale (i rapporti tra centro e periferia, le funzioni dello Stato, lo *status* di cittadino all'interno degli Stati composti e così via). Il federalismo asimmetrico – e da ora mi permetto di usare il termine federalismo in maniera piuttosto libera, come esperienza storica che, insieme al regionalismo, dà contenuto alla più comprensiva categoria dello Stato unitario composto – è certo e innanzitutto questione di rapporti tra Stati membri, *Länder*, Regioni da un lato e Federazione, *Bund*, Stato centrale dall'altro. In una prospettiva *ideengeschichtlich*, di storia delle idee, tale questione ha tuttavia una dimensione più ampia, che intercetta le evoluzioni storico-sociali del Novecento e che esprime un ulteriore aspetto della fase ancora in corso del Postmoderno¹.

Le asimmetrie all'interno delle organizzazioni federali sono anche l'espressione di relazioni nuove tra Stato e società, tra la comunità generale e i pezzi o frammenti di cui questa si compone, tra minoranze e maggioranze, tra gruppi dominanti e dominati. Se non si ha presente questa dimensione più ampia, credo che, una volta che si ritorni a studiare il tema con gli arnesi del giurista, si finisca per perdere il senso delle evoluzioni più recenti degli Stati composti.

Per spiegare meglio ciò che intendo, faccio ricorso all'autorevolezza di un maestro della storia del diritto. Con una stimolante raccolta dei

1. In merito un punto di riferimento è W. KYMLICKA, *Multicultural Odysseys. Navigating the New International Politics of Diversity*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

suoi scritti degli ultimi anni, Paolo Grossi è intervenuto recentemente sul tema del postmoderno – o, come scrive Grossi, pos-moderno – riferendosi a quel tempo che emerge alla fine del XIX secolo, si esprime compiutamente nel corso del XX secolo e ancora non si è esaurito². Lavorando intorno a questa categoria, Grossi distingue un primo costituzionalismo – quello delle Carte, di origine giusnaturalistica e illuministica – che offre una rappresentazione della realtà idealizzata, con un cittadino dai tratti molto astratti e pronto per essere ingabbiato negli schemi dello Stato liberale al fine di assicurare e conservare il potere nelle mani della nascente borghesia; e un secondo costituzionalismo, che si tempera alla fine dell'Ottocento, allorché il quarto Stato si affaccia e prende posto nella storia. Il frutto di questo nuovo sguardo, attento alla realtà, all'uomo situato nel suo contesto – dato dalla famiglia, dall'economia, dalla cultura, e così via – sono le nuove costituzioni, *in primis* quella di Weimar e quella italiana poi. In questo secondo costituzionalismo lo sguardo del giurista si allarga dallo Stato alla società; anzi, a dire di Grossi, il pos-moderno vuole che ci sia sempre più società e sempre meno Stato³.

È in questo snodo concettuale che va inserito, a mio avviso, il tema delle asimmetrie, che rappresentano, come ho detto, un altro modo di rappresentare il rapporto tra Stato e società. Si tratta di uno snodo concettuale che, con riguardo all'organizzazione del territorio, coinvolge non solo il diritto costituzionale, ma anche il diritto internazionale. Come proverò a dire, alla fine della prima guerra mondiale si diffonde, nella comunità internazionale, l'idea che le asimmetrie possano rappresentare la soluzione preferibile al conflitto⁴. Nel corso del Novecento, poi, le organizzazioni internazionali, l'Onu in particolare, hanno fortemente favorito – in tutte le concrete esperienze storiche in cui si fronteggiano minoranze storiche (*old minorities*, anche definite, nel linguaggio internazionalistico, *homeland minorities*) e minoranze di formazione recente e, all'interno delle prime, popoli indigeni e minoranze nazionali – soluzioni istituzionali tendenti a riconoscere alle minoranze del primo tipo forme di auton-

2. P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, Bari-Roma, Laterza, 2017, 9, 40, 90 e *passim*.

3. *Ivi*, 34.

4. Non va tuttavia dimenticato che soluzioni di autonomia fondate sull'asimmetria, sperimentate anche da governi autoritari, risalgono già a due secoli fa: si pensi al regime riservato all'Ungheria nell'impero asburgico e alla Finlandia nell'impero russo nel corso dell'Ottocento o ancora all'Alsazia-Lorena all'interno dell'impero tedesco dopo l'unificazione del 1871.

mia molto intensa, contribuendo così allo sviluppo di assetti asimmetrici all'interno degli Stati nazionali⁵.

Muovendo da questi punti di riferimento, nelle pagine che seguono vorrei provare a comprendere meglio le cause che hanno portato alla preponderante emersione delle asimmetrie anche nel diritto costituzionale, per poi concentrarmi sui rischi che una ipostatizzazione del fenomeno può comportare. Seguirà un paragrafo dedicato alle forme costituzionali dell'asimmetria e una breve conclusione.

Le riflessioni che seguono non hanno dunque la pretesa di rappresentare un esame esaustivo delle forme delle asimmetrie nel diritto costituzionale comparato, un lavoro del genere superando le mie forze per complessità e dimensione del fenomeno. Piuttosto esse vogliono essere uno stimolo alla contestualizzazione dei processi di asimmetria che si vogliono attivare, con cadenza periodica, nel nostro Paese, nella convinzione che una prospettiva più ampia (rispetto a quella del diritto costituzionale nazionale) aiuti a meglio comprendere anche gli effetti delle prospettate asimmetrie.

2. *Le cause delle asimmetrie*

Se anche i giuristi, e oramai da tempo, dedicano attenzione alle questioni dell'asimmetria, essi lo devono in gran parte alla scienza politica che ha, per prima, focalizzato la propria attenzione su fenomeni (se si vuole opposti ma ugualmente) decisivi nella decostruzione del ruolo dello Stato e delle tradizionali istituzioni pubbliche. Alludo, in particolare, al ruolo delle etnie e ai processi di globalizzazione, il primo, sempre più rilevante nei processi di *nation-building*, i secondi, altrettanto influenti nello smontaggio degli apparati statali ereditati dalla modernità⁶. Come è evidente,

5. Fin dalla *Declaration on the Rights of Persons belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* (adottata dalla risoluzione 47/135 dell'Assemblea generale il 18 dicembre 1992) e dalla bozza relativa alla *Declaration on the Rights of Indigenous People*, elaborata dal Working Group on Minorities nel 1993 e approvata dal Human Rights Council nel 2006. Su questi documenti e, in genere, sugli orientamenti delle organizzazioni internazionali in materia di diritti delle minoranze cfr. molto criticamente W. KYMLICKA, *The Internationalization of Minority Rights*, in S. CHOUDHRY (a cura di), *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?*, Oxford, OUP, 2008, 111 ss.

6. N. TÖPPERWIEN, *Participation in the Decision-Making Process as a Means of Group Accommodation*, in G.A. TARR - R.F. WILLIAMS - J. MIRKO (a cura di), *Federalism, Subnational Constitutions, and Minority Rights*, Westport/London, Praeger, 2004, 41.

si tratta di due temi che, apparentemente agli antipodi per dimensioni e per finalità, conducono nella stessa direzione quando si ragiona intorno alle asimmetrie degli Stati composti.

Il ruolo delle etnie non poteva non essere rilevato da parte di quegli scienziati della politica attenti ai processi federali perché il federalismo si è rilevato una delle tecniche giuridiche più adatte alla protezione delle minoranze etniche e linguistiche⁷. Già a metà del Novecento, tanto per esemplificare, l'esperienza federale indiana si rivelò preziosa per cominciare a mettere a fuoco il rapporto tra affermazione delle identità etniche e tecnica federale. E difatti risale al 1977 il quarto fascicolo della rivista *Publius: The Journal of Federalism*, interamente dedicato a *Federalism and Ethnicity* a cura di I.D. Duchacek. Nella presentazione al fascicolo l'insigne curatore notava che dei 150 Stati in cui era diviso il globo (in quel periodo) solo 9-10 potevano definirsi Stati nazionali (nel senso che erano costituiti da una unica etnia), gli altri 141 essendo multietnici⁸.

È qui, nel *riconoscimento delle identità* e nella richiesta di politiche per le identità, che va rintracciata una delle spinte principali verso il federalismo asimmetrico⁹. L'intreccio è divenuto tanto intenso che un attento studioso di tali fenomeni si è posta la domanda se oramai il federalismo non serva, per lo più, alla tutela delle minoranze etniche¹⁰.

7. Il rapporto tra asimmetrie, tutela delle minoranze e nazionalismi è spesso sottolineato: cfr. *ex multis* S. WOLFF, *Cases of Asymmetrical Territorial Autonomy*, in M. WELLER, K. NOBBS, *Asymmetrical Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2010, 18.

8. I.D. DUCHACEK, *Antagonistic Cooperation: Territorial and Ethnic Communities*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 7, 4/1977, 12. La pluralità di etnie all'interno di una medesima organizzazione statale rende ovviamente più complessa la soluzione asimmetrica, dato che è altamente probabile che debbano convivere più soluzioni asimmetriche (un esempio possono essere le Regioni italiane ad autonomia speciale). Esistono però situazioni meno complesse in cui una singola asimmetria convive con ordinamenti simmetrici, come nel caso delle Isole Aaland rispetto alla Finlandia. Nel primo caso S. WOLFF, *Cases of Asymmetrical Territorial Autonomy*, cit., 41-2, ragiona di asimmetrie complesse, nel secondo di asimmetrie monodimensionali.

9. Su questi profili cfr. per tutti K. VON BEYME, *Föderalismus und regionale Bewusstsein. Ein internationaler Vergleich*, München, Beck, 2007, 21 ss.

10. In questi termini, provocatoriamente, F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Istituzioni del federalismo*, 2/2018, 261. Sul punto cfr. il saggio di A. STEPAN, *Federalism and Democracy*, in *Journal of Democracy*, 10, 4/1999, 19 ss., in part. 29 ss., in cui il noto politologo mostra come il riconoscimento di diritti ai gruppi, pur mettendo in crisi l'idea che i diritti siano innanzitutto individuali, appaia imprescindibile per la tutela degli individui appartenenti a gruppi minoritari negli Stati multinazionali.

Quali sono le principali ricadute di questa progressiva espansione del riconoscimento del ruolo delle minoranze etniche sulla teoria federale? Sicuramente una spinta progressiva al riconoscimento delle identità del più diverso genere, non necessariamente etniche ma anche linguistiche (il Québec in Canada), culturali (le Regioni in Belgio), nazionali (si pensi di nuovo al Québec, ai processi di devoluzione nel Regno Unito e di sempre maggiore autonomia, fino alle più recenti rivendicazioni secessionistiche, in Catalogna) attraverso gli strumenti del diritto costituzionale¹¹.

Non risponde alle intenzioni di questo contributo esaminare le vicende riguardanti i Paesi appena richiamati, tra l'altro troppo note per entrare nei dettagli. Può essere utile però richiamare l'attenzione su una peculiare declinazione del diritto costituzionale quando è orientato alla tutela delle minoranze. Alludo all'ordinamento costituzionale canadese, in cui più avanzate sono state le politiche del riconoscimento riguardanti non solo la Provincia del Québec ma anche i territori dove risiedono le c.d. 'first nations', le popolazioni aborigene, come lo Yukon, i Territori del Nord Ovest, il Nuwanut¹². Questa spinta al riconoscimento ha fecondato un federalismo di tipo contrattuale, un *treaty federalism*, capace di diversificarsi a seconda delle esigenze¹³.

11. Sulle tecniche costituzionali per disciplinare le minoranze nazionali la letteratura è vastissima. Cfr. per tutti F. PALERMO - J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, Cedam, 2008 e, più di recente, ID., *Owned or Shared? Territorial Autonomy in the Minority Discourse*, in T.H. MALLOY - F. PALERMO (a cura di), *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial Autonomy*, Oxford, OUP, 2015, 14-19; adde molto utilmente K. KÖSSLER, *Hegemonic or Shared Autonomy? Two Approaches and Their Implications for Constitutional Design*, in A.-G. GAGNON - M. BURGESS (eds), *Revisiting Unity and Diversity in Federal Countries. Changing Concepts, Reform Proposals and New Institutional Realities*, Leiden, Brill Nijhoff, 2018, 399; M. BURGESS, *Conclusions: Conceptual, Theoretical and Empirical Reflections*, in A.-G. GAGNON - M. BURGESS (eds), *Revisiting Unity and Diversity in Federal Countries. Changing Concepts, Reform Proposals and New Institutional Realities*, Leiden, Brill Nijhoff, 2018, 457-9.

12. Un'analisi sintetica (pro Québec), molto critica sui rapporti tra Québec e i più recenti sviluppi costituzionali, può trovarsi in J.F. CARON - G. LAFOREST, *Canada and Multinational Federalism: From the Spirit of 1982 to Stephen Harper's Open Federalism*, in *Nationalism and Ethnic Politics*, 15/1, 2009, 27 (disponibile online: <https://doi.org/10.1080/13537110802672370>), 36-40; sui territori e 'first nations' cfr. K. CAMERON, G. WHITE, *Northern Governments in Transition. Political and Constitutional Development in the Yukon, Nuwanut and the Western Northwest Territories*, Montréal, IRPP, 1995.

13. Su ciò cfr. l'analisi di P. MARTINO, *Il treaty federalism canadese: la tutela costituzionale dei diritti ancestrali derivanti dai trattati*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2004, 1693 ss.

Tuttavia sarebbe riduttivo leggere il fenomeno delle asimmetrie federali nella sola chiave del riconoscimento delle identità. Qui il diritto costituzionale comparato è di notevole sostegno perché aiuta a comprendere che l'asimmetria è fenomeno, in parte, recente perché legato alla ribalta delle identità e, in altra parte, risalente perché spesso adoperato per risolvere complesse situazioni territoriali non strettamente legate ai temi dell'identità.

Accennavo nel precedente paragrafo al ruolo del diritto internazionale. *Ragioni di carattere internazionale* possono infatti essere all'origine di veri e propri statuti di asimmetria per determinati territori all'interno di comunità statali. Ciò accade in particolare dopo la Prima guerra mondiale quando la comunità internazionale utilizza il regime di asimmetria come strumento della diplomazia per la soluzione di conflitti: oltre alla Rutenia e al territorio del Memel¹⁴, esempi ulteriori sono la libera città di Danzica e il territorio della Saar¹⁵.

Anche *fattori geografici* possono essere all'origine di asimmetrie. Tutte le forme di associazioni di tipo federale (c.d. *Federacies*) servono, per lo più, a tenere insieme piccole comunità, differenti per estensione o per risorse, all'interno di entità federali più grandi, garantendo alle prime la necessaria autonomia¹⁶. Regimi asimmetrici possono spiegarsi in ragione

14. Quanto alla Rutenia subcarpatica, l'art. 3 cost. cecoslovacca del 1920, che diede vita alla Prima repubblica di Cecoslovacchia, disponeva nei primi due commi dell'art. 3 (ripetendo gli artt. 10-13 del Trattato di Saint Germain del 1919): «(1) *The territories of the Czechoslovak Republic shall form a united and indivisible unit, the frontiers of which may be altered only by constitutional law.*(2) *The autonomous territory of Carpathian Ruscina, which shall receive the widest measure of self-government compatible with the unity of the Czechoslovak Republic, shall be an integral part of this unit by the terms of its voluntary declaration as set forth in the Treaty between the Allied Powers and the Czechoslovak Republic of September 10th, 1919*» (sul punto, in lingua italiana, informazioni, depurate dall'enfasi ideologica, in A. SCRIMALI, *La regione autonoma della Rutenia dopo il trattato di San Germano. La Rutenia all'Ungheria*, Palermo, Pampalone, 1938). Anche lo statuto di autonomia del territorio del Memel (Memelland), dopo l'invasione lituana del 1923, poggiava sulla Convenzione sul territorio del Memel del 1924, che ne affidò l'amministrazione alla Lituania (sul punto, di recente, G.H. GORNIG, *Das Schicksal des Memellandes seit dem Versailler Friedensvertrag*, in G.H. GORNIG - A.A. MICHEL (a cura di), *Der Erste Weltkrieg und seine Folgen für das Zusammenleben der Völker in Mittel-und Ostmitteleuropa*, I, Berlin, Duncker & Humblot, 1917, 149).

15. Sul punto S. WOLFF, *Cases of Asymmetrical Territorial Autonomy*, cit., 27.

16. A. STEPAN, *Federalism and Democracy*, cit., 20, osserva che le *Federacies* sono una variazione tra Stato unitario e Stato federale; utili le informazioni contenute in J. RAPAPORT - E. MUTEBA - J.H. THERATTIL (eds.), *Small States & Territories. Status and Problems*, New York, Arno Press, 1971.

dell'isolamento geografico, come nel caso della soluzione portoghese per le Isole Azzorre e Madeira¹⁷.

L'avvio di processi federali è, altre volte, all'origine di soluzioni asimmetriche¹⁸. È questo il caso di molti Stati composti formatisi per dissociazione. Così, notoriamente, la Costituzione spagnola del 1978, per permettere l'avvio del nuovo ordine democratico, ha previsto due strade per l'istituzione delle Comunità autonome, permettendo ad alcune di esse di avere, fin da subito, più attribuzioni rispetto alle altre. In altri casi, invece, maggiori poteri sono stati attribuiti ad un'unità per invitarla ad entrare in un preesistente sistema federale (così per il Borneo del Nord quando entrò, nel 1963, nella attuale Federazione della Malaysia). In altre ipotesi di avvio di processi federali la scelta è stata a favore di regimi opzionali (*opt in* e *opt out*), come quando si formò la Federazione russa sotto la guida di Yeltsin ad inizio degli anni Novanta del secolo scorso¹⁹. Asimmetrie federali e processi costituenti (o quasi), in tutti questi casi, procedono insieme, indipendentemente dal riconoscimento di identità etniche o di altro tipo.

Come accennavo ad inizio del paragrafo, un ruolo altrettanto rilevante nell'enfaticizzazione delle asimmetrie federali è dato dai *processi di globalizzazione*. E ciò è accaduto in forme e intensità varie. Prima la scienza politica e poi anche quella giuridica hanno richiamato l'attenzione sull'impatto dei fenomeni di globalizzazione sul federalismo come esperienza concreta e sulla teoria federale. Così, riprendendo elaborazioni di O. Bauer e K. Renner²⁰, gli scienziati della politica si sono chiesti se sia possibile

17. Cfr. l'art. 6 della costituzione portoghese. Anche la disciplina che la Costituzione indiana riserva agli otto Stati del Nord-Est può essere ricondotta a fattori geografici giacché questi Stati si trovano ad est del Bangladesh e sono collegati all'India solo da una sottile striscia di terra che passa per Siliguri (una *municipal corporation*).

18. Sul punto cfr. ora A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*, Milano, Giuffrè, 2010.

19. Per un esame più ampio si v. R.L. WATTS, *Comparing Federal Systems*, McGill-Queen's University Press, Montreal, 2008, 3 ed., 127-9; B. BOWRING, *The Russian Constitutional System: complexity and Asymmetry*, in M. WELLER - K. NOBBS, *Asymmetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2010, 48 ss.

20. O. BAUER, *Die Nationalitätenfrage und die Sozialdemokratie* [1907], trad. it. *La questione nazionale*, Roma, Editori Riuniti, 1999 e K. RENNER, *Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen, in Besonderen Anwendung auf Österreich, I Nation und Staat*, Leipzig-Wien, Deuticke, 1918. In materia la letteratura comparatistica è amplissima. Cfr. ora approfonditamente G. NOOTENS, *Can Non-Territorial Autonomy Bring an Added Value to Theoretic and Policy-Oriented Analysis of Ethnic Politics?* e K. KÖSSLER, *Conclusions: Beyond the*

concedere autonomia a gruppi geograficamente dispersi attraverso una torsione del federalismo in senso non solo spaziale e geografico²¹.

Sempre all'interno del variegato fenomeno della globalizzazione, un ruolo importante nello sviluppo delle asimmetrie su ampia scala è stato svolto dall'Unione europea in una duplice direzione. Da un lato, essa ha funto da trampolino di lancio per molti movimenti politici a carattere territoriale, che hanno trovato nelle istituzioni unionali un palcoscenico di tutto rilievo per le proprie richieste (il pensiero corre soprattutto ai casi del Belgio, della Catalogna e del Paese basco, della Scozia)²². Dall'altro, essa, nel suo progressivo ampliarsi, ha adottato soluzioni ispirate ai meccanismi del federalismo asimmetrico: si pensi ai vari *opt outs* riguardanti il Regno Unito, la Danimarca, l'Irlanda ovvero alle ipotesi di cooperazioni rafforzate²³. Ipotesi che hanno costruito l'immagine di un'Unione europea a geometria variabile o a più velocità.

Anche la rappresentazione teorica dell'Unione europea come luogo del pluralismo costituzionale ha indubbiamente contribuito a rafforzare l'idea che le relazioni tra i diversi 'luoghi' da cui promana la 'constitutional authority' non possano più essere ispirate all'idea della gerarchia ma a quella del pluralismo (asimmetrico)²⁴.

Più di recente, gli imponenti fenomeni migratori – anch'essi parzialmente riconducibili alla globalizzazione – hanno finito per erodere ulteriormente l'elemento territoriale, posto a base della costruzione statale. Le nuove forme di emergenza ambientale, infine, potranno rappresentare

Illusion of Ethno-culturally Homogeneous Territory, entrambi in T.H. MALLOY, F. PALERMO (a cura di), *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial Autonomy*, cit., rispettivamente 33 ss. e 245 ss.

21. A. LIJPHART, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* [1984], trad. it. *Le democrazie contemporanee*, Bologna, il Mulino, 1988, 193 ss.; v. ora anche T. FLEINER - L.R. BASTA FLEINER, *Federalism, Federal States and Decentralization*, in L.R. BASTA FLEINER - T. FLEINER (eds), *Federalism and Multiethnic States. The Case of Switzerland*, Basel, Helbing & Lichtenhahn, 2000, 13.

22. M. KEATING, *Asymmetrical Government: Multinational States in an Integrating Europe*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 29, 1999, 75.

23. Su cui ha richiamato l'attenzione G. MARTINICO, *Quanto è sostenibile l'integrazione (asimmetrica) sovranazionale. Note di diritto comparato*, in *Istituzioni del federalismo*, 2/2018, 287 ss.

24. Riprendo qui il pensiero di N. WALKER, *Late Sovereignty in the European Union*, in ID. (a cura di), *Sovereignty in Transition*, Oxford, Hart, 2003, 4. Per una esposizione più ragionata dei pregi e delle carenze del pluralismo costituzionale sia permesso rinviare a R. BIFULCO, *L'Europa e il «constitutional pluralism»: prospettive e limiti*, in *Diritto pubblico*, 3/2018, 805 ss.

una spinta verso ulteriori possibili asimmetrie poiché la creazione mirata di periferie ambientalmente degradate nei pressi di comunità dove risiedono minoranze etniche potrebbe essere all'origine di richieste, da parte di tali comunità, di nuove forme di autonomia, soprattutto nei paesi a struttura federale²⁵.

Dunque non si può non constatare l'estrema eterogeneità dei casi di asimmetria, come anche la loro presenza risalente nel panorama comparato.

3. *I ritardi della cultura costituzionalistica*

Rispetto al contesto descritto che fa da incubatore delle pretese di riconoscimento, i giuristi si sono mossi con difficoltà, percependo più lentamente l'avanzare della marea delle identità e lasciando ad altri (in particolare, come detto, agli scienziati della politica) l'avvistamento del fenomeno²⁶.

Un primo motivo del ritardo sta forse nel tipo di approccio del giurista al federalismo. La netta prolungata prevalenza di un approccio di tipo strutturale, più attenta cioè all'organizzazione dell'apparato statale che non ai processi che portano alla formazione di tali organizzazioni statali, ha fatto sì che il giurista si concentrasse sugli elementi giuridici (soprattutto di carattere costituzionale) caratterizzanti una struttura federale, lasciando

25. Si pensi al caso della Nigeria in cui il degrado ambientale, provocato da un'economia fondata sul petrolio, ha provocato forti tensioni sul federalismo multinazionale ivi presente: un cenno in M. BURGESS, *Conclusions: Conceptual, Theoretical and Empirical Reflections*, cit., 460-1. Anche il movimento statunitense dell'*Environmental Justice* ha provocato tensioni sull'organizzazione federale: per una sintesi sia permesso rinviare a R. BIFULCO, E. SCOTTI, *Equità ambientale e sviluppo sostenibile: spunti per una riflessione a partire dall'esperienza dell'Environmental Justice*, in G. CERRINA FERONI - T.E. FROSINI - L. MEZZETTI - P.L. PETRILLO (a cura di), *Ambiente, energia alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, I, Fondazione Cesifin, www.cesifin.it, 169.

26. Dedicando pagine interessanti alle ragioni del disinteresse del diritto costituzionale comparato verso quelle che definisce 'divided societies', vale a dire quelle in cui le diversità etniche, linguistiche, religiose o culturali diventano politicamente significative, S. CHOUDHRY, *Bridging comparative politics and comparative constitutional law: Constitutional design in divided societies*, in ID. (a cura di), *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?*, cit., 7-12, secondo cui i giuristi sono stati troppo attratti dalla dimensione dei diritti e dei mezzi per farli valere; sulla disattenzione dei giuscomparatisti riguardo ai contesti plurinazionali cfr. anche K. KÖSSLER, *Conclusions: Beyond the Illusion of Ethno-culturally Homogeneous Territory*, cit., 246.

sullo sfondo ciò che riteneva non qualificabile come federale. C'è voluto l'apporto di studiosi attenti alle concrete esperienze storiche, appunto ai processi formativi dei federalismi²⁷ per cominciare ad incrinare l'approccio strutturale al federalismo²⁸.

Gli effetti di queste aperture teoriche sugli studi giuridici si avvertono nell'ultimo quarto del secolo scorso. Il federalismo diventa un concetto normativo, all'interno del quale rientrano tutti quei sistemi politici che riconoscono forme di autonomia alle proprie unità costitutive e in genere agli enti territoriali presenti nel proprio territorio. Finiscono così nel perimetro dei sistemi politici federali esperienze e processi storici molto diversi tra loro, come federazioni, confederazioni, associazioni di stati, unioni, leghe, condomini, regionalizzazioni, *home rule* costituzionalmente garantite. L'abbandono di approcci strutturali e la conseguente apertura del perimetro federale a sistemi ritenuti, fino a poco tempo prima, esclusi hanno spinto anche i giuristi allo studio delle differenze tra tali sistemi politici, favorendo l'emersione di nuove distinzioni, come quella, appunto, tra federalismi simmetrici e asimmetrici²⁹.

Un'altra causa del ritardo della dottrina giuridica nella percezione del fenomeno delle asimmetrie può essere rinvenuta nella sovrapposizione, certo solo tendenziale ma significativa, tra le culture giuridiche con accentuata tradizione statalista e lo sviluppo dei processi federali asimmetrici. Questi ultimi hanno infatti preso forma soprattutto nei Paesi in cui le teorie della sovranità erano molto sviluppate e non valutavano positivamente le asimmetrie. Valgano come esempio le diffuse e trasversali critiche agli ideologi degli Stati (e quindi dell'asimmetria), tra cui è possibile annoverare Calhoun e von Seydel, tutte orientate

27. Penso in particolare agli studi di C.J. FRIEDRICH, *International Federalism in Theory and Practice* [1964], trad. it. *Teoria e pratica del federalismo internazionale*, in ID., *L'uomo, la comunità, l'ordine politico*, Bologna, il Mulino, 2002, p. 265 e D.J. ELAZAR, *Exploring Federalism* [1987], trad. it. *Idee e forme del federalismo*, Milano, Mondadori, 1998, 55-6.

28. Efficace la polemica di W.H. RIKER, *Federalism. Origin, operation, significance*, Boston, Little, 1964, 51, nei confronti di quello che definiva 'the administrative theory of federalism', che si limita a studiare "the formal division in the Constitution and the law applied to it by judicial decision"... "the fault in this method is that judicial decisions concern the boundaries of areas of action and do not in any way indicate their absolute size and importance". Da qui la preferenza per un'analisi diretta a "the whole arrangement of authority over governmental functions".

29. Ho cercato di dimostrare l'utilità di un approccio sincretico nello studio dei federalismi in R. BIFULCO, *Federalism*, in R. MASTERMAN - R. SCHÜTZE, *The Cambridge Companion To Comparative Constitutional Law*, Cambridge, CUP, 2019, 316-9.

a dimostrare che i processi di unificazione necessitano di simmetria piuttosto che di asimmetrie³⁰.

Infine c'è stata una sorta di pigrizia analitica nel cogliere la discontinuità rappresentata dalle asimmetrie. Con ciò voglio dire che l'analisi delle esperienze degli Stati federali mostrava al giurista una direzione univoca nel senso dell'accentramento. Ciò è stato particolarmente visibile nel caso degli Stati federali classici giacché, se al momento dell'avvio era forte l'intenzione delle unità costitutive di rimanere quanto più autonome (se non sovrane) possibile, nel lungo periodo la tendenza è stata nel senso del rafforzamento del potere centrale. Una tendenza che si è intensificata nel corso del Novecento. Non è infatti necessario spendere molte parole per ricordare che l'espansione dello Stato sociale si è tradotta, in termini di configurazione della forma di Stato composto, in forme intense di cooperazione tra centro e periferia, che hanno tendenzialmente favorito l'accentramento e l'uniformità, assecondando così l'occhio pigro del giurista che ha dato per scontato accentramento e simmetria come caratteristiche centrali di ogni federalismo³¹.

4. *Diacronia e sincronia nello studio dei federalismi*

Passando dalle cause dell'asimmetria alle analisi giuridiche che di essa vengono fatte, vorrei ora analizzare quello che a me appare un equivoco teorico, provocato, in parte, dal dibattito italiano intorno all'art. 116, c. 3, della Costituzione italiana: l'idea che il federalismo sia, sempre e intrinsecamente, asimmetrico. L'equivoco, a mio avviso, nasce da alcune teorizzazioni di matrice nordamericana e, forse, anche da un problema di traduzione della terminologia inglese.

La tesi che ogni federalismo sia naturalmente asimmetrico viene ricondotta ad un noto contributo di C.D. Tarlton che, nel 1965, enfatizzò la poca attenzione di alcuni approcci, soprattutto giuridici ma non solo (in particolare l'A. si riferiva agli scritti di Corwin, Wheare, Livingstone), alle

30. J.C. CALHOUN, *A Disquisition on Government* (1851), in ID., *Basic Documents*, Carrolltown, The Carroll Press, 1952 e M. VON SEYDEL, *Commentar zur Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich*, Freiburg, Mohr, 1897.

31. Si pensi alla fortunata formula di K. HESSE, *Der unitarische Bundesstaat* [1962], in ID., *Ausgewählten Schriften*, Heidelberg, Müller, 1984, 116 ss., che definì appunto la Repubblica federale di Germania un *Unitarische Bundesstaat*; sul punto anche G. BOGNETTI, *Federalismo*, in *Dig. disc. pubbl.*, Aggiornamento, 2000, 276.

differenze esistenti tra le unità componenti degli Stati federali³². Secondo il sociologo americano, la prospettiva degli autori appena citati era sbagliata in quanto considerava il federalismo “as a whole”, mentre era vero che “the ‘federalism’ of the system is likely to be variegated and disparate among all the essential units”³³. Insomma, le unità costitutive degli Stati federali classici erano differenti per popolazione, estensione territoriale, sviluppo economico, disponibilità di risorse e di fonti di ricchezza in generale. Questa giustissima notazione è stata tuttavia elevata ad una sorta di acritico teorema, senza tener conto dell’effettiva portata della tesi di Tarlton, il quale si limitava a sostenere che all’interno di una federazione esistono evidenti differenze o differenziazioni tra un’unità ed un’altra, tra uno Stato membro ed un altro (tanto per riferirsi al sistema americano cui Tarlton guardava). Tali differenze Tarlton le definì asimmetrie; e si badi che il campo privilegiato di analisi di Tarlton erano gli Stati Uniti considerati, ancora oggi, tra gli Stati federali più simmetrici. Dunque, se leggo bene Tarlton, asimmetrie stava a indicare differenze, differenze del più vario genere tra gli Stati membri.

La ricerca di Tarlton ha provocato una messe di studi, soprattutto politologici, che hanno fatto delle asimmetrie negli Stati federali e in quelli composti più in generale una categoria generale della teoria federale. Tanto ciò è vero che uno dei più autorevoli studiosi di federalismi, il politologo R.L. Watts, nel suo fortunato manuale sui federalismi, ha scomposto le esperienze federali in due grandi tipologie: quelle fondate su un’asimmetria di fatto (political asymmetry) e quelle fondate su un’asimmetria costituzionale (constitutional asymmetry), finendo per generalizzare così l’idea che ogni Stato federale sia in qualche modo, di fatto o di diritto, asimmetrico³⁴.

È qui la genesi dell’equivoco, che si accentua se non si tiene presente la dimensione diacronica (e non solo quella sincronica), indispensabile per studiare un fenomeno in perenne evoluzione come il federalismo. A mio avviso, se si riprendono acriticamente queste tipologizzazioni, senza distinguere tra ‘differenziazione’ e ‘asimmetrie’, si finisce per avere una

32. C.D. TARLTON, *Symmetry and asymmetry as elements of federalism: a theoretical speculation*, in *The Journal of Politics*, 27, 1965, 873.

33. *Ivi*, 867.

34. R.L. WATTS, *Comparing Federal Systems*, cit., 125 ss. Cfr. anche R. AGRANOFF, *Power Shifts, Diversity, and Asymmetry*, in ID. (a cura di), *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, 16, che distingue tra asimmetrie *de facto* e *de jure*, le seconde derivando in particolare dal diritto costituzionale.

percezione del federalismo non aderente alle sue molteplici virtualità. Più precisamente, a me pare che si debba distinguere tra differenze o differenziazioni e asimmetrie: una cosa sono le differenziazioni che necessariamente intercorrono tra le unità componenti una qualsiasi entità composta, come lo Stato federale, e che possono essere della più varia natura (geografica, economica, demografica e così via); altra cosa sono le asimmetrie che possono esserci (oppure no) all'interno del medesimo Stato federale. Le differenziazioni tra gli Stati membri sono costitutive di qualsiasi Stato unitario composto, non solo dello Stato federale; esse esistono perché esistono, sono precostituite dalla natura o dalla realtà sociale³⁵. Le asimmetrie sono invece costruzioni o tecniche giuridiche, fatti linguistici, per disciplinare lo *status* di una o più entità costitutive dello Stato in maniera diversa da quanto stabilito per le altre unità (con la conseguenza che le Regioni italiane ad autonomia speciale sono un caso di asimmetria). Se è vero che le differenziazioni sono presenti in ogni Stato unitario composto, è anche vero che le differenze non creano necessariamente asimmetrie³⁶.

35. Le tribù americane (native american tribes) possono essere considerate un elemento di asimmetria del federalismo statunitense? Oggi possono essere considerate tali, anche se non vi è alcun dubbio che, quando nacquero gli Stati Uniti, il problema delle tribù non era all'orizzonte costituzionale (per quanto presente in Costituzione). Sul punto cfr. diffusamente G.A. TARR, *Symmetry and Asymmetry in American Federalism*, <http://statecon.camden.rutgers.edu>, 2006, 1 ss.; in particolare l'A. riconosce l'anomalia di tale asimmetria non richiesta o provocata dal basso ma imposta dall'alto ("from the top"), vale a dire dal governo federale (il giudizio riguarda non solo le tribù americane ma anche i territori associati agli Stati Uniti e la disciplina del *District of Columbia*); cfr. anche E. STEINMAN, *American Federalism and Intergovernmental Innovation in State-Tribal Relations*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 34/2, 2004, 95 ss.

36. A. ANZON DEMMIG, *Quale "regionalismo differenziato"?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 51, ha espresso molto bene questa differenza ritenendo di non includere nel concetto di Stato federale o regionale asimmetrico le "diversità di condizioni socio-economiche, culturali, ecc. tra i territori – che è una mera situazione di fatto", come pure la diversità delle concrete normative prodotte dalle entità sub-statali nell'esercizio delle rispettive competenze o il diverso trattamento di qualcuna o ciascuna di esse conseguente all'applicazione dei meccanismi di ripartizione delle risorse finanziarie". Per l'Autrice Stato asimmetrico è solo lo Stato in cui le entità sub-statali non hanno tutte le medesime competenze, ma competenze diverse. Eguaglianza come caratteristica dello Stato federale e asimmetrie come caratteristica dello Stato regionale guida anche l'analisi di 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*, 4/2017, 641, secondo cui "la via di un incremento dell'asimmetria nel sistema regionale... si riflette sulla idoneità della differenziazione quale fattore sistematico di di-

Del resto, il tentativo di distinguere tra differenziazioni e asimmetrie mi pare meglio interpretare la tesi centrale di R. Watts, che non a caso afferma che le 'political asymmetries' esistono in tutti gli Stati federali. Solo che, utilizzando per tutte e due le tipologie il termine 'asymmetry', l'autore canadese ha rafforzato l'equivoco per cui tutti gli Stati federali sono asimmetrici.

Che non sia così è dimostrato dalla prospettiva sincronica, adottando la quale appare con evidenza che gli Stati federali non multinazionali non sono costruiti sulla categoria dell'asimmetria, pur fondandosi sulle differenziazioni, a volte profonde, tra le proprie unità costitutive: basti richiamare gli esempi di Argentina, Austria, Australia, Brasile, Germania, Stati Uniti. Nei federalismi classici le differenziazioni tra gli Stati membri sono presupposte, sono dei dati preesistenti, e sono costitutive dell'autonomia di cui gode ciascuno Stato membro; in termini giuridici, tuttavia, le categorie regolative di questi Stati federali sono principalmente l'eguaglianza e l'autonomia. Difatti, i rapporti tra gli Stati membri e quelli tra Stati membri e Federazione sono retti dal principio di eguaglianza, mentre il principio di autonomia (o principio federale) è ciò che permette al singolo Stato membro di sviluppare le proprie specificità. A livello di tecnica costituzionale ciò è limpidamente riflesso, per un verso, dalle seconde Camere, che tendono a rispecchiare tendenzialmente l'eguaglianza tra gli Stati e, per l'altro, dal riparto delle competenze, che, soprattutto quando è strutturato intorno ad una clausola residuale a favore degli Stati, esprime invece il principio di autonomia o federale. Ma, allo stesso tempo, non si perda di vista il fatto che gli Stati sono pensati come uguali anche dal punto di vista competenziale.

In questa prospettiva, includere le seconde Camere degli Stati federali – soprattutto se basate sul principio geometrico (per cui la rappresentanza dello Stato membro dipende dalla popolazione o da altri fattori geografici, come in Germania o in Austria) anziché aritmetico (in cui tutti gli Stati hanno un uguale numero di rappresentanti, indipendentemente dalla popolazione o da altri fattori, come negli Stati Uniti o in Svizzera) – tra gli elementi di asimmetria mi pare in contrasto con un'evidenza storico-costituzionale, legata all'opzione per forme di governo non caratterizzate dalla netta separazione dei poteri. La scelta di un governo di tipo parla-

stinzione fra un assetto federale, nel quale l'eguaglianza delle unità territoriali costitutive è costituzionalmente garantita, ed uno di tipo regionale nel quale l'esclusività della sovranità dello Stato, paradossalmente, permette la sperimentazione di assetti differenziati, distinti e – per l'appunto – ponderati”.

mentare all'interno dello Stato federale comporta infatti una necessaria subordinazione o comunque una non piena equiparazione della seconda Camera, in cui sono rappresentati gli Stati, alla prima Camera in cui si dispiega la rappresentanza generale³⁷.

Possiamo allora dire così: se ad ogni unità è garantita l'eguaglianza con le altre unità e verso la Federazione, ad ogni unità, anche in ragione delle sue peculiarità, il principio di autonomia o federale garantisce una forte autonomia interna, che serve a dare forma giuridica alle differenziazioni di fatto esistenti. Quando nascono gli Stati federali classici, essi aspirano soprattutto all'eguaglianza tra i membri costitutivi. È d'altra parte vero che in tema di eguaglianza il federalismo (e la teoria federale) sono stati sempre ambivalenti perché l'idea degli uguali diritti è stata riferita, per lo più, alle collettività territoriali; in altre parole, nelle sue forme originali, prassi e teoria federali si sono preoccupate dell'eguaglianza dei diritti delle collettività piuttosto che di quella degli individui³⁸. Va anche detto che questa eguaglianza giuridica ha incontrato, in alcuni casi, resistenze da parte degli Stati membri³⁹, anche se la storia è andata nella direzione dell'eguaglianza.

In ragione di tutto ciò non mi convince la tesi secondo cui la dottrina giuridica, partendo dalle vicende appena ricordate, avrebbe applicato le categorie della simmetria, riguardanti soprattutto i federalismi per associazione, anche ai federalismi per dissociazione contribuendo così a creare involontariamente "una falsificazione giuridica". Una prospettiva comparatistica, secondo questa prospettiva, imporrebbe un cambio di paradigma, in base al quale "l'asimmetria si configura dun-

37. All'origine di questa tesi vi è A. STEPAN, *Federalism and Democracy*, cit., 20 e 32-33, secondo cui il modello di federalismo simmetrico statunitense avrebbe distorto, influenzando, le successive analisi sui federalismi e sulle seconde Camere. Nella direzione qui criticata vanno invece F. PALERMO, *La coincidenza degli opposti: l'ordinamento tedesco e il federalismo asimmetrico*, in www.federalismi.it, 3/2007, 3 e ID., *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, cit., 262-4; G. MARTINICO, *Quanto è sostenibile l'integrazione (asimmetrica) sovranazionale*, cit., 288; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in www.federalismi.it, 6/2019, 4-6. Nel senso qui sostenuto mi pare invece andare R.L. WATTS, *Comparing Federal Systems*, cit., 127.

38. Sul rapporto tra principio di eguaglianza e minoranze negli Stati federali cfr. K. HENRARD, *Equality Considerations and Their Relation to Minority Protections, State Constitutional Law, and Federalism*, in G.A. TARR, R.F. WILLIAMS, J. MIRKO (eds), *Federalism, Subnational Constitutions, and Minority Rights*, cit., 25 ss.

39. Si pensi alle celebri difese dei diritti degli Stati di J.C. CALHOUN, *A Disquisition on Government*, cit., e di M. VON SEYDEL, *Commentar zur Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich*, cit.

que quale «forma» intrinseca e quantitativamente prevalente di ogni ordinamento composto e quale «formante» essenziale degli ordinamenti composti, perché se non operasse la spinta alla differenziazione tali ordinamenti non esisterebbero⁴⁰. Per i motivi finora esposti, la tesi sembra peccare per eccesso perché fa dell'asimmetria una categoria generale del federalismo, generalizzazione che non corrisponde alla realtà, se misurata non solo nella prospettiva della sincronia ma anche in quella della diacronia⁴¹.

5. *Asimmetrie, tecniche costituzionali, forme di governo*

Ho finora insistito sulla importanza della prospettiva storica per la corretta comprensione delle spinte asimmetriche che attraversano tanti Stati unitari composti. Ed è proprio tale prospettiva a spingere molti studiosi a sottolineare come l'asimmetria sia un fenomeno legato soprattutto ai federalismi per dissociazione, emersi dalle vicende storiche del Novecento, con ciò portando ulteriore sostegno a quanto osservato sopra relativamente alla storicità delle asimmetrie⁴². Tale presa d'atto, inoltre, conferma l'intuizione iniziale relativa al rapporto tra postmoderno, riconoscimento delle identità e asimmetrie poiché è soprattutto con il declino dello Stato moderno che emergono, quasi di riflesso e con forza, le pretese identitarie dei territori.

La dottrina comparatistica ha già esaminato a fondo i meccanismi e le formule con cui gli ordinamenti composti danno forma alle asimmetrie. A tal proposito ho già menzionato la classificazione di Watts, molto influente sugli autori che hanno studiato il tema delle asimmetrie. Vorrei

40. Così F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, cit., 257-8; ID., *Lo stato delle asimmetrie regionali in chiave comparata. Miti, realtà e qualche chiave di lettura*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2/2018, 291 ss.; ID., *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in *www.federalismi.it*, 15/2019, 1; già in F. PALERMO, *La coincidenza degli opposti*, cit., 3.

41. Sulla necessità di tenere sempre unite queste due prospettive nello studio dei federalismi sia permesso rinviare a R. BIFULCO, *Postfazione. Riflessioni sui metodi di studio dei processi e degli Stati federali*, in ID. (a cura di), *Ordinamenti federali comparati II. America Latina, India, Europa, Unione europea*, Torino, Giappichelli, 541 ss.

42. S. VENTURA, *Conclusioni. Asimmetrie, competizione partitica e dinamiche centrifughe nelle nuove forme di stato decentrate*, in ID. (a cura di), *Da stato unitario a stato federale. Territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*, Bologna, il Mulino, 2008, 196.

qui proporre un'ulteriore prospettiva, che distingue tra discipline *ad hoc* e discipline generali delle asimmetrie⁴³.

Le prime sono costituzionalmente rilevanti perché l'ordinamento costruisce un regime *ad hoc* per determinate entità, in relazione alle quali, evidentemente, il riconoscimento dell'identità è particolarmente importante. All'interno di questa tipologia i meccanismi più frequenti sono la previsione, per una o più unità costitutive, di regimi di *opt in* o *opt out*⁴⁴ o di maggiori poteri che vanno dall'autonomia costituzionale a quella legislativa, amministrativa, finanziaria⁴⁵. In alcuni casi questi maggiori poteri di autonomia possono spingersi fino al riconoscimento della prevalenza dei provvedimenti legislativi delle unità decentrate rispetto alla legislazione federale o statale⁴⁶.

43. R.L. WATTS, *Comparing Federal Systems*, cit., 127, si limita ad osservare che normalmente le costituzioni federali offrono una disciplina simmetrica delle competenze, solo in alcuni casi prevedendo un regime specifico per alcune unità. È partendo da questa considerazione che mi pare utile individuare due differenti tipologie costituzionali di asimmetrie.

44. Ad esempio le disposizioni dell'ordinamento costituzionale canadese contenute nelle sezioni 94 e 94a del *Constitution Act* del 1867 e nella sezione 23.1.a. *Charter of Rights and Freedoms* presente nel *Constitution Act* del 1982; le due opzioni offerte dalla Costituzione spagnola alle Comunità autonome agli artt. 143 e 151.

45. Si pensi alla soluzione italiana della specialità a favore di cinque Regioni oppure alla soluzione indiana relativa agli Stati del Jammu e Kashmir (art. 370) e, soprattutto, alla c.d. *Sixth Schedule* (termine usato per indicare gli artt. 244 (2) e 275(1) della Costituzione indiana), che contiene prescrizioni molto favorevoli all'autonomia per alcuni territori (*Tribal Areas*) posti all'interno degli Stati del Nord-Est (Assam, Meghalaya, Tripura e Mizoram). Sul punto cfr. L. TILLIN, *United in Diversity? Asymmetry in Indian Federalism*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 37, 1/2007, 52-55, che, in contrasto con le predominanti letture 'asimmetriche' del federalismo indiano, mostra come il citato art. 370 non fu formulato per risolvere contrasti religiosi o identitari, bensì come preludio a una piena integrazione dello Stato all'interno della Federazione. Un caso estremo di riconoscimento di asimmetrie normative è l'attuale federazione russa, composta da sei differenti tipologie di unità costitutive; tuttavia solo le repubbliche e gli *oblast* hanno autonomia costituzionale (questi ultimi, in verità, possono adottare degli statuti, c.d. *ustov*, più che vere e proprie costituzioni): sul punto R.F. WILLIAMS - G.A. TARR, *Subnational Constitutional Space: a View from the States, Provinces, Regions, Länder, and Cantons*, in G.A. TARR - R.F. WILLIAMS - J. MIRKO (eds), *Federalism, Subnational Constitutions, and Minority Rights*, cit., 5-6.

46. È questo, ad esempio, il caso del trattato stipulato tra il governo canadese e la nazione Nisga'a nel 1998, che attribuisce a quest'ultima il potere di darsi una costituzione e il potere legislativo in determinate materie; in caso di contrasto tra norme federali, provinciali e della nazione Nisga'a, a prevalere, in determinate materie, è la norma di quest'ultima unità. Sul punto cfr. P. MARTINO, *Il treaty federalism canadese*, cit., 1707. Per una prospettiva estesa a diversi ordinamenti federali del modo in cui l'asimmetria interagisce con le popolazioni

Per quanto spesso indicata come esempio di asimmetria *ad hoc*, le varieguate discipline che vengono riservate negli Stati federali alle Capitali federali non mi paiono particolarmente significative ai fini di una tipologizzazione delle tecniche federali dell'asimmetria⁴⁷. Se è infatti vero che alle Capitali federali vengono spesso riservate discipline *ad hoc*, ciò avviene in ragione del fatto che si vuole creare uno 'spazio' neutro e comune a tutti, che non favorisca nessuna delle entità costitutive⁴⁸. In questi casi, più che di un forma asimmetrica mi pare che si possa parlare di forme o regimi derogatori rispetto alla disciplina uniforme che regola le altre unità. A conforto di ciò si consideri la circostanza che tale disciplina derogatoria è presente anche negli Stati federali classici, maggiormente ispirati all'eguaglianza tra le unità costitutive.

Con le discipline costituzionali generali o disponibili, invece, l'ordinamento costituzionale predispose regimi giuridici alternativi di cui possono usufruire tutte le unità, almeno in teoria. All'interno di questa tipologia possiamo richiamare la previsione di ambiti territoriali sottratti all'applicazione del diritto federale⁴⁹, la previsione di legislazione federale suppletiva⁵⁰, la facoltà per le unità costitutive di ottenere ulteriori livelli di autonomia⁵¹.

indigene cfr. S. DAY, *How Unity and Diversity Affect Political Asymmetry of Indigenous Groups in Federations: Heterogenous Institutional Practices in Australia, Canada, and the United States*, in A.-G. GAGNON - M. BURGESS (eds.), *Revisiting Unity and Diversity in Federal Countries*, cit., 326 ss., che individua tre diversi approcci alle politiche federali in materia di popolazioni indigene (335-6).

47. In proposito la dottrina distingue tra: città-Stato (in questa ipotesi la Capitale è un vero e proprio membro della Federazione, come nel caso di Berlino); distretto federale (in questa ipotesi la Capitale è un membro della Federazione ma con poteri più limitati, come è il caso di Washington, che coincide con il *District of Columbia*); Capitale (in questa ipotesi l'entità accoglie le istituzioni della Federazione ed è allo stesso tempo la capitale/capoluogo dello Stato membro di cui fa parte, come nel caso di Ottawa, che è parte della Provincia dell'Ontario ed è anche la capitale federale o di Berna in Svizzera). Sul punto cfr. D. ROWAT (ed.), *The Government of Federal Capitals*, Toronto, University of Toronto Press, 1973.

48. M. COLLETTE, *Les mutations du fédéralisme dans le constitutionnalisme contemporain: la problématique du fédéralisme asymétrique. Exemple de la Fédération de Russie*, Bâle, Helbing, 2016, 44.

49. In Canada l'art. 38, par. 3, *Constitution Act* del 1982, permette alle Province di sottrarsi all'applicazione di revisioni costituzionali che tocchino le loro competenze.

50. Ad esempio l'art. 72, c. 3, della Costituzione tedesca, che consente ai *Länder*, in alcune materie, di derogare alla disciplina legislativa federale (*Abweichungsgesetzgebung*).

51. Come nel caso dell'art.116, c.3, della Costituzione italiana.

Niente impedisce, ovviamente, che si creino *mix* di entrambe le tipologie, soprattutto nei Paesi dove forte è l'esigenza del riconoscimento delle identità. In altri casi, ancora a dimostrazione che le asimmetrie non esistono in natura ma sono espressione di determinati contesti e periodi storici, i meccanismi di asimmetrizzazione possono essere temporanei piuttosto che definitivi⁵² e possono essere azionati al momento di avvio del nuovo ordinamento costituzionale generale⁵³ ovvero intervenire successivamente⁵⁴.

La leva finanziaria è usata in maniera ambivalente: per lo più essa è utilizzata per rendere maggiormente simmetrici le capacità fiscali degli Stati⁵⁵; non si può escludere, tuttavia, che essa diventi elemento di asimmetria, ad esempio attraverso forme di esenzione da imposte e tributi⁵⁶.

Più è intensa l'asimmetria, maggiore dovrebbe essere la garanzia offerta dal centro al territorio asimmetrico. Da un lato, è la Federazione che deve garantire il territorio da possibili rivendicazioni di altri Stati membri; dall'altro, è il livello di governo del territorio asimmetrico a dover rinunciare a pretese di modifiche territoriali. Da questo punto di vista può essere molto utile l'esempio contenuto nell'art. 53 della Costituzione svizzera, che erge la Confederazione a tutela dell'esistenza e del territorio dei Cantoni⁵⁷.

Al di là di tali tipologizzazioni, poca attenzione è stata dedicata, a quanto mi consta, ad un elemento che invece mi pare rilevante per la comprensione delle asimmetrie, vale a dire il ruolo giocato dalla forma di governo e dai sistemi elettorali. Se ci si sbarazza dall'idea che ogni Stato composto è necessariamente asimmetrico, si dovrà conseguentemente prender nota del fatto che le asimmetrie sorgono soprattutto negli Stati con forma di governo parlamentare. Ovviamente, nel dir questo, sono consapevole di forzare la mano perché si tratta di una tendenza e non di una

52. Quanto ad accordi definitivi, si pensi all'accordo De Gasperi-Gruber del 1946 relativo all'Alto Adige; come esempi di accordi di asimmetria con effetti transitori, si pensi al contenuto dell'art. 371A della Costituzione dell'India riguardante lo Stato membro del Nagaland.

53. Come nel caso italiano delle Regioni ad autonomia speciale.

54. Come nel caso del Québec oppure nel caso in cui dovesse essere attivato il procedimento previsto dall'art. 116, c. 3, della Costituzione italiana.

55. Così R.L. WATTS, *Comparing Federal Systems*, cit., 130.

56. F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, cit., 262-4.

57. In merito cfr. T. FLEINER - L.R. BASTA FLEINER, *Federalism, Federal States and Decentralization*, cit., 35.

regola assoluta e tuttavia ritengo che si possa osservare una certa corrispondenza tra quanto appena sostenuto e le concrete esperienze federali.

In effetti, i principali federalismi o regionalismi asimmetrici – dall’India al Canada, dal Regno Unito alla Spagna e al Belgio, solo per citare i più noti – presentano tutti forme di governo parlamentare. Una minore forza delle seconde Camere e una tendenza ad accentrare la conduzione dei rapporti tra Federazione e Stati membri all’interno degli Esecutivi può certo aiutare a capire le ragioni di questa regolarità⁵⁸.

La presenza di queste caratteristiche struttura in maniera peculiare i federalismi parlamentari, soprattutto con riguardo al modo in cui collaborano le varie unità costitutive. In particolare tali forme di collaborazione non si svolgono all’interno di organi in cui sono presenti tutte le unità, vale a dire le seconde Camere (c.d. intrastate federalism), ma prendono vita attraverso meccanismi e formule bilaterali, tra la federazione e la singola entità costitutive (c.d. interstate federalism). Per usare ancora le formule di R. Watts, questa configurazione dei rapporti intergovernativi porta, a sua volta, all’*executive federalism*: in termini molto sintetici, un federalismo incentrato sui rapporti tra Esecutivi. Dunque non solo la forma di Stato ma anche quella di governo – nella preferenza che viene data agli Esecutivi – viene incisa dalle scelte di asimmetria⁵⁹.

58. Per una distinzione tra federalismi a governo parlamentare e federalismi a forte separazione dei poteri cfr. R.L. WATTS, *Parliamentary Federations: Canada and India*, in B. ARORA - D.V. VERNEY (a cura di), *Multiple Identities in a Single State. Indian Federalism in Comparative Perspective*, Delhi, Konark, 1995, 60 ss. I tratti dei federalismi parlamentari sono così riassunti dallo stesso Autore in *Executive Federalism: A Comparative Analysis*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen’s University, Kingston, 1989, 8-14: concentrazione delle relazioni intergovernative negli Esecutivi, a differenza degli Stati Uniti e della Svizzera dove le assemblee legislative giocano un ruolo più attivo; tendenza alla proliferazione di organismi specializzati, sul modello delle conferenze; maggiore disciplina di partito; concentrazione dell’attenzione dei gruppi di interesse sugli Esecutivi piuttosto che sui Legislativi; tendenza a strutturare la cooperazione attraverso accordi a carattere generale (general agreements or schemes for coordination), a differenza delle federazioni non parlamentari in cui la cooperazione è più frastagliata, distribuendosi tra una pluralità di progetti e programmi; carattere per lo più incondizionato dei trasferimenti finanziari e maggiore enfasi sulle esigenze di perequazione; infine una forte conflittualità nell’ambito delle relazioni intergovernative, con l’eccezione della Germania in cui la polarizzazione tra funzione legislativa e funzione amministrativa ha spinto alla cooperazione. Sulla conciliabilità dello Stato federale con il parlamentarismo consensuale v. anche A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, cit., 103-4.

59. Cfr. S. VENTURA, *Conclusioni*, cit., 197, che ricorda come negli Stati federali per dissociazione le asimmetrie hanno appunto riguardato non solo le competenze ma anche gli assetti istituzionali. Sul più diretto versante della forma di governo ricordo che nel Regno

Candidati forti per la tutela dell'eterogeneità sociale, poi, sono soprattutto i sistemi elettorali proporzionali. E non è quindi un caso che le asimmetrie federali emergano in presenza di formule elettorali di questo tipo, anche perché le asimmetrie, prediligendo le relazioni bilaterali, sono difficilmente conciliabili con istituzioni maggioritarie⁶⁰. Tuttavia, sotto questo profilo, va registrata una minore regolarità. Soprattutto nei paesi a tradizione *Commonwealth*, e in primo luogo in Canada, il modello *Westminster* ha impedito l'adozione di sistemi elettorali proporzionali, nonostante pronunciate forme di asimmetria.

Non bisogna infine trascurare il ruolo del sistema dei partiti, potendosi rinvenire un rapporto tra asimmetrie federali e asimmetrie del sistema partitico. Laddove esistono partiti organizzati su base nazionale, è ovviamente più difficile che vengano riconosciute asimmetrie in assenza di motivazioni pregnanti. In questi contesti le risposte del sistema politico saranno più generali e simmetriche, capaci cioè di mediare le istanze particolaristiche⁶¹. E ciò è ancor più vero se i legami tra livello federale e livelli statali all'interno dei singoli partiti sono forti e stabili⁶².

Già Riker, con molta nettezza, aveva stabilito una relazione evidente tra organizzazione dei partiti e accentramento della federazione, affermando che la struttura decentrata dei partiti – e quindi la necessità per i leader nazionali di un *constant bargaining* all'interno e all'esterno del partito – rappresenta la maggior garanzia per le unità costitutive⁶³.

V'è da chiedersi infine quale possa essere il ruolo dei partiti regionali rispetto all'asimmetria. Come è noto, la presenza di significativi partiti regionali, cioè localizzati solo in una parte del territorio federale, non è un dato rintracciabile in tutti gli Stati federali; lo è soprattutto nei federalismi per dissociazione. È tuttavia evidente che, quando vi sono, diventano attori

Unito si è a lungo posta la questione (nota come West Lothian Question, risolta nel 2015) se i rappresentanti delle unità asimmetriche (ad esempio la Scozia o il Galles) dovessero votare, nel Parlamento centrale, su questioni che riguardano solo altre entità (l'Inghilterra) visto che i rappresentanti di queste ultime non hanno la possibilità di esprimersi sulle questioni che riguardano solo le unità asimmetriche.

60. F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, cit., 268.

61. S. VENTURA, *Conclusioni*, cit., 205 ss.

62. H. BAKVIS - W.M. CHANDLER, *Federalism and Comparative analysis*, in IDD. (a cura di), *Federalism and the Role of the State*, Toronto, University of Toronto, 1987, 114.

63. W.H. RIKER, *Federalism*, cit., 129: "the proximate cause of variation in the degree of centralization (or peripheralization) in the constitutional structure of a federalism is the variation in degree of party centralization"; anche C.J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, London, Pall Mall, 1968, 51, afferma una interazione circolare tra partiti e struttura costituzionale degli Stati federali.

e protagonisti delle asimmetrie⁶⁴. A differenza dei partiti nazionali, i partiti regionali mostrano tratti comuni, come una forte caratterizzazione ideologica, la tendenza a non allearsi con altri partiti ma, allo stesso tempo, una certa flessibilità (non risultando mai essere partiti di maggioranza)⁶⁵. Da notare che, con l'eccezione del Canada, i partiti regionali si affermano con maggiore difficoltà in sistemi elettorali di tipo maggioritario, confermando quanto si diceva poco sopra a proposito del collegamento tra asimmetrie e sistemi elettorali proporzionali.

6. *Dunque, un futuro di asimmetrie?*

Nel corso di queste pagine ho insistito sulla necessità di distinguere tra differenziazione delle unità che compongono uno Stato composto e asimmetrie. La differenziazione è propria di ogni Stato federale o regionale e varia a seconda delle caratteristiche dello Stato composto che si prende in esame. Non lo stesso vale per l'asimmetria, che non è, per così dire, *in rerum natura*.

Dal sommario esame condotto finora ho anche cercato di far emergere come le asimmetrie siano solo un profilo di più ampi mutamenti che sta subendo la forma Stato nell'epoca postmoderna. Un dato che emerge con evidenza è che dietro le asimmetrie ci sono ragioni forti, sia per chi chiede uno *status* asimmetrico sia per chi riconosce le ragioni di tali pretese giacché è inevitabile che, più ampie e intense sono le asimmetrie, maggiore è l'impatto che esse hanno sull'insieme della forma di Stato e della forma di governo. Il diritto comparato offre un ampio panorama del *perché* e del *come* di tali asimmetrie. Non sono scelte indolori, quelle asimmetriche, e spesso scatenano non solo mere opposizioni, ma contro-spinte verso l'uniformità⁶⁶. Si pensi alle recenti pretese secessionistiche della Catalogna e alla spinta unitaria che essa ha prodotto nel resto della Spagna. Ma soprattutto il pensiero corre al periodo successivo alla caduta del Muro, in cui forti furono le spinte azionate dalle organizzazioni europee per soluzioni fondate sulle *best practices* in materia di autonomia per quegli

64. Sul punto sia consentito rinviare a R. BIFULCO, *Partiti politici e autonomie territoriali*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2008, Partiti politici e società civili a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, Jovene, 239 ss.

65. Così K. VON BEYME, *Föderalismus und regionale Bewusstsein. Ein internationaler Vergleich*, München, Beck, 2007, 130-135.

66. Lo ricorda anche R.L. WATTS, *Comparing Federal Systems*, cit., 130.

Stati dell'Europa orientale in cui più accesi erano i contrasti etnici. Prima la Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione (CSCE, poi OCSE) con la Dichiarazione di Copenhagen⁶⁷ e poi l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa con la raccomandazione 1201⁶⁸ espressero un deciso favore per il riconoscimento di forme di autonomia o di *status* speciali alle minoranze nazionali presenti negli Stati ex-comunisti. La stessa Commissione europea profuse molti sforzi nel 1991 perché le repubbliche della Jugoslavia riconoscessero uno *status* speciale alle regioni in cui minoranze nazionali erano predominanti. Quella spinta si è poi progressivamente esaurita man mano che si è preso drammatica coscienza delle profonde differenze tra democrazie occidentali e paesi ex-comunisti in materia di tutela delle minoranze⁶⁹. Questi differenti atteggiamenti della comunità internazionale sembrano un'ulteriore dimostrazione del fatto che l'asimmetria non può essere considerata una soluzione universale, valida per tutte le concrete esperienze storiche.

Certo, rimane indubbia la crisi dell'attuale forma di Stato, comune a molti degli Stati composti del mondo occidentale. E la crisi dello Stato del benessere ha precisi riflessi sui rapporti tra unità costitutive e Federazione. Autorevoli studiosi dei fenomeni federali hanno mostrato come il declino dello Stato liberale e l'avvento del c.d. Welfare State si sia tradotto nell'abbandono del federalismo duale a tutto vantaggio del federalismo cooperativo⁷⁰. Non c'è bisogno di insistere su questi passaggi storici molto noti. La questione che tuttavia ne deriva è allora la seguente: il declino dello Stato del benessere e del federalismo cooperativo non apre la porta a forme differenti di relazioni intergovernative? E l'asimmetria non potrebbe essere la forma predestinata a subentrare al federalismo cooperativo?

Una risposta positiva a questa domanda ha almeno due conseguenze. La prima è che si finisce per riconoscere che le asimmetrie non sono necessariamente legate alle richieste di riconoscimento delle identità ma

67. Conference on Security and Cooperation, *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, June 29, 1990, in *I.L.M.*, 1990, 1306, par. 36.

68. Recommendation 1201 on an Additional Protocol on the Rights of National Minorities to the European Convention on Human Rights, adottata il 1° febbraio 1993.

69. Su queste differenze l'acuta analisi di W. KYMLICKA, *The Internationalization of Minority Rights*, cit., 126-140; per una lettura che porta invece a valorizzare il ruolo delle organizzazioni territoriali rispetto a quello declinante dello Stato F. PALERMO, *Owned or Shared? Territorial Autonomy in the Minority Discourse*, cit., 25-9.

70. Per tutti E. CORWIN, *The Passing of Dual Federalism*, in *Virginia Law Review*, 36, 1950, 1 ss.

possono essere il portato di più ampi mutamenti strutturali delle attuali forme di Stato composte. La seconda conseguenza è che, nel rispondere positivamente, si potrebbe essere tacciati di un pregiudizio ideologico, di essere, in altri termini, fautori della competizione come fattore di progresso.

Se tuttavia osserviamo con attenzione gli accadimenti più recenti nell'ambito dei sistemi federali, dobbiamo effettivamente registrare un rapporto di causa-effetto tra declino del *Welfare State* e ascesa delle asimmetrie. Già qualche anno fa la Repubblica federale di Germania – forse l'organizzazione federale maggiormente ispirata ai canoni della cooperazione – ha adottato una riforma costituzionale in cui forme minime di differenziazione sono state introdotte⁷¹. E le motivazioni di fondo di queste riforme sono da collegare al venir meno della coesione sociale e territoriale legata al fenomeno della riunificazione tra le due Germanie. E forse anche le spinte secessionistiche (Spagna) e di separazione (Scozia), emerse negli ultimi anni in Europa, trovano nel declino dello Stato del benessere le proprie più remote motivazioni. Le spinte verso l'attivazione dell'art.116 della Costituzione italiana rispondono alla stessa logica.

Mutamenti di questa natura, legati a richieste di maggiore autonomia provenienti da territori economicamente più ricchi o comunque più avvantaggiati, rischiano però di essere a somma zero, in cui c'è una parte che vince e una che perde⁷². È per questo motivo che tali processi, per evitare o attutire contro-spinte centrifughe poi ingovernabili, necessitano di istituzioni centrali forti e partecipate dalle unità federali, capaci di integrare e assorbire le spinte centrifughe⁷³. Le seconde Camere federali o comunque

71. A. ANZON DEMMIG, *La 'modernizzazione' del federalismo in Germania: spunti di riflessione per l'attuazione e l'aggiornamento del regime delle competenze legislative nell'ordinamento italiano*, in www.federalismi.it, 11.10.2006; F. PALERMO, *La coincidenza degli opposti: l'ordinamento tedesco e il federalismo asimmetrico*, in www.federalismi.it, 3/2007, 1 ss. e, se si vuole, R. BIFULCO, *Il federalismo nel secolo XXI: un resoconto della riforma costituzionale tedesca del 2006*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 225 ss.

72. Andrebbe rivista e aggiornata la nota tesi di W.H. RIKER, *Federalism*, cit., 145-155, secondo cui la conservazione della struttura federale è normalmente voluta da una minoranza, non potendo esser dubbio che, dal punto di vista dell'efficienza economica, è molto meglio avere un'unica regola uniforme (ma in effetti molti studiosi esprimono perplessità su questo punto: ad esempio I. DUCHACEK, *Comparative Federalism. The territorial dimension of politics*, New York, Holt, 1970, 314, secondo cui non esiste una prova che dimostri che il federalismo costi più di un sistema accentrato).

73. Coloro che studiano le divisioni sociali legate a fenomeni etnici, linguistici, religiosi, culturali sono oggi divisi tra 'accommodationists' e 'integrationists': i primi più propensi a ritenere che le divisioni e le identità legate a tali caratteristiche siano resilienti, non supera-

sistemi di coinvolgimento di tutte le unità costitutive possono giocare un ruolo determinante per tenere sotto controllo questi processi; in loro assenza il rischio del riconoscimento di asimmetrie capaci di provocare spinte centrifughe incontrollate è ovviamente più alto⁷⁴.

bili, i secondi più inclini a pensare che le differenze etniche non necessariamente devono tradursi in differenze politiche. Rispetto a questo contesto teorico è difficile stabilire in astratto dove si collochino le opzioni asimmetriche, anche se sembra, almeno *prima facie*, che vengano attratte nella prima metà del campo teorico. La ricostruzione del dibattito è in J. MCGARRY - B. O'LEARY - R. SIMEON, *Integration or accommodation? The enduring debate in conflict regulation*, in S. CHOUDHRY (a cura di), *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?*, cit., 41 ss. La proposta è oggetto di un'accurata valutazione da parte di S. CHOUDHRY, *Bridging comparative politics and comparative constitutional law*, cit., 26-31, che la esamina sullo sfondo delle tesi di A. Lijphardt e D. Horowitz le quali hanno dominato, a lungo, il dibattito politologico e costituzionalistico.

74. N. TÖPPERWIEN, *Participation in the Decision-Making Process as a Means of Group Accommodation*, cit., 48.

Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*

1. *Introduzione: necessità di fare pulizia concettuale sulla formula “ulteriori forme”*

Per sviluppare il tema che mi è stato assegnato occorre, anzitutto, affrontare la questione interpretativa che lo stesso titolo della Relazione pone. Occorre, in altri termini chiarire preliminarmente a quali “ambiti materiali” e a quali “modelli organizzativi della differenziazione” si riferisce l’art. 116, nell’incipit di cui al comma 3.

La tesi che cercherò di argomentare è che le *ulteriori forme particolari di autonomia* concernenti le materie di cui al terzo comma dell’art. 117 (nonché quelle specifiche di cui al secondo comma della medesima norma) sono le *materie legislative*, mentre le *condizioni* attengono ai possibili e peculiari *modelli organizzativi* connessi al trasferimento delle competenze normative¹.

Ciò in quanto, a mio avviso, occorre interpretare l’art. 116 comma 3 nel contesto del Titolo V e, dunque, conferendogli un significato diverso da quello desumibile da altre norme costituzionali, allo scopo di evitare due rischi.

Il primo rischio è quello di *sovrapporre* indebitamente istituti diversi: per trasferire funzioni amministrative non vi è bisogno di attivare la complessa procedura di cui al 116, comma 3, poiché è sufficiente una

* Dedico questo scritto a Luciano Vandelli, che ho avuto la fortuna di avere, nel tempo, maestro e amico.

1. Tesi prospettata anche da D. GIOTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma, Cost. e limiti di sistema*, Torino, Giappichelli, 2019, 56 con argomentazioni del tutto condivisibili che attengono al *proprium* dell'autonomia regionale rispetto alle altre forme di autonomia; ed E. CARLONI, *Teoria e pratica della differenziazione: federalismo asimmetrico ed attuazione del Titolo V*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2008, 81 ss.

legge statale di trasferimento, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'art. 118, comma 1².

Il secondo rischio è quello di *sovraesporre* altrettanto indebitamente l'art. 116, comma 3, a compiti non propri, trascinandosi dietro un potenziale ideologico che certamente non giova all'attuazione della norma stessa³. Come direbbe Sciascia, in sostanza, *A ciascuno il suo*.

Il chiarimento si rende necessario poiché, invece, attraverso i documenti che si sono succeduti nel tempo (Accordi, Accordi preliminari, Bozze di Intesa etc...) con i quali si è tentato di dare attuazione, senza esito, all'art. 116, comma 3, Cost., trapela spesso un'interpretazione diversa e cioè la tesi secondo cui le ulteriori forme si riferiscano a funzioni amministrative, ovvero a funzioni legislative e amministrative insieme, con ciò rendendo vischioso e confuso il terreno del dibattito scientifico e la prospettiva dell'attuazione politico-istituzionale.

2. *Il modello istituzionale cui risponde l'art. 116, comma 3: la razionalizzazione del regionalismo ordinario*

A tale scopo devo preliminarmente, e me ne scuso in anticipo, richiamare posizioni che ho già sostenuto in altra sede.

2. Sulla necessità di inquadrare l'istituto nel complesso del Titolo V apprezzandone le potenzialità di elemento di completamento del regionalismo ordinario v. L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, Giuffrè, 2000; A. RUGGERI, *Nota minima sulle oscillanti prospettive del regionalismo italiano, tra logica della separazione e logica della integrazione delle competenze, alla luce della "controriforma" del Titolo V*, in *www.federalismi.it*, 2003, n. 1; G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 11 ss.; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, 143 ss.; A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un "principio di differenziazione" oltre la "clausola di differenziazione" del 116 comma 3?*, in A. MASTROMARINO - J.M. CASTELLÀ ANDREU, *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, Giuffrè, 2009, 27 ss.; M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in *www.federalismi.it*, dicembre 2002 e G. D'IGNAZIO, *Integrazione europea e tendenze asimmetriche del "neoregionalismo" in Italia*, in *www.federalismi.it*, n. 4/2007; F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 2017, spec. 691 ss.

3. Distingue correttamente i problemi politici da quelli giuridici e che cerca un'interpretazione costituzionalmente conforme dell'art. 116, comma 3, soprattutto con riguardo al rispetto dei principi fondamentali (solidarietà, unità nazionale, uguaglianza), D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3*, cit. 36-37.

In primo luogo l'importanza di non confondere, nell'attuazione pratica, il regionalismo differenziato da quello speciale⁴.

Lo sconfinamento, infatti, non è una prospettiva immaginifica. La richiesta di molte, anzi di tutte le materie consentite (v. ultime Bozze Veneto e Lombardia), produrrebbe all'interno delle leggi atipiche previste dall'art. 116, un elenco di competenze attribuite alla singola Regione simile agli elenchi di materie contenute negli Statuti speciali per le singole Regioni. Le leggi previste dall'art. 116 comma 3, dunque, diverrebbero una sorta di Statuto speciale della singola Regione che ha attivato e concluso con il Governo la procedura. Con evidenti scostamenti formali e sostanziali dall'impianto costituzionale e, partitamente e in primo luogo, dallo stesso articolo 116, terzo comma.

I limiti materiali (insieme a quelli procedurali) sostanziano il modello e questo non può essere né il modello dei poteri e competenze delle Regioni ordinarie (pena la superfluità costituzionale di tutta la procedura), né il modello di competenze e poteri delle Regioni speciali (pena l'incostituzionalità della legge di cui al 116, comma terzo eventualmente approvata secondo tale logica).

In secondo luogo, occorre avere la massima cura nel non interpretare il regionalismo differenziato in maniera tale da modificare surrettiziamente la forma di Stato, cioè consentendo a tutte le Regioni ordinarie di diventare differenziate⁵.

In questa prospettiva la formula contenuta nel c.d. contratto di Governo stipulato nella scorsa Legislatura dalla Lega e dal Movimento 5stelle (secondo cui tutte le Regioni avrebbero diritto ad una Intesa per valorizzare le proprie specificità) non è coerente con la Costituzione: se così fosse si muterebbe neanche tanto velatamente la forma di Stato, poiché avremmo solo più Regioni speciali e Regioni differenziate, con il risultato concreto di una "disattivazione" del Titolo V della Costituzione, che non sarebbe più applicabile a nessuna Regione. Il che è, appunto, a dir poco incostituzionale, a Costituzione invariata.

4. A. POGGI, *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato (a margine del Convegno di Torino)*, in *Diritti regionali*, n. 2/2019. L'idea che, invece, l'introduzione dell'istituto avrebbe potuto condurre, nel tempo, ad una riduzione delle differenze tra regioni ordinarie e speciali è sostenuta da T.E. FROSINI, *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, in *Riv. giur. mezz.*, 2002, 599 ss. Per un'acuta ricostruzione dei tratti caratterizzanti ad oggi la specialità v. S. BARTOLE, *Esiste oggi una dottrina delle autonomie regionali e provinciali speciali?*, in *Le Regioni*, 2010 spec. 863 ss.

5. A. POGGI, *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato (a margine del Convegno di Torino)*, cit.

Se, dunque, è evidente che non è possibile far transitare tutte le Regioni ordinarie verso il modello della differenziazione, la prospettiva di una pur quantitativamente ridotta geometria variabile pone in ogni caso molti problemi. In altri termini, il problema di “quante” Regioni ordinarie vogliono diventare differenziate, e per quanto tempo, non può essere affrontato a pezzi o a spizzichi e bocconi, ma deve essere affrontato in maniera organica.

Se, come pare, parecchie Regioni vogliono rivendicare una qualche forma di Intesa, non si può permanere all'interno dello scenario 116, comma terzo poiché occorre entrare in quello della trasformazione della forma di Stato, attraverso la ri-discussione dei modelli di Regione (compreso il modello della specialità che se diffuso, anche solo surrettiziamente, non avrebbe più molto senso rispetto all'attuale impianto costituzionale) e di rapporti “complessivi” Stato-Regioni. Nel senso che bisognerebbe rivedere l'intero Titolo V, pena avere un'intera parte della Costituzione quasi completamente disattivata.

3. *Le applicazioni del principio di differenziazione nel Titolo V (escluso il 116, comma 3)*

Poste tali premesse, il punto rilevante è dunque comprendere fino in fondo il modello del regionalismo differenziato e ciò non è possibile, come ho tentato di argomentare tempo fa⁶, se non inserendo l'istituto stesso nel contesto del Titolo V. Da tale operazione interpretativa mi pare si possa trarre la convinzione che il 116 comma 3 è un *istituto di razionalizzazione del regionalismo ordinario che chiude il cerchio delle altre differenziazioni desumibili dal Titolo V*.

Tutto il Titolo V, infatti, è pervaso dall'idea della differenziazione, cuore autentico del regionalismo.

a) Una prima differenziazione può derivare dalla previsione di cui all'art. 117, comma 4 della *competenza legislativa residuale* in capo alle Regioni, sotto almeno due diverse prospettive.

La prima, che opera come vera e propria integrazione del Titolo V, è quella inerente lo stesso esercizio di tale competenza. Nell'esercizio di

6. In *Esiste nel Titolo V un “principio di differenziazione” oltre la “clausola di differenziazione” del 116 comma 3?*, cit., 27 ss.

questa, soprattutto quando non è la Costituzione a fissare gli elenchi di materie in cui può esercitarsi, opera potremmo dire una vera e propria «scrittura» da parte delle Regioni di un pezzo (non scritto) del Titolo V.

La seconda che non opera sullo stesso piano, può produrre, tuttavia differenziazioni di peso in relazione a norme che, seppure non di livello costituzionale sono comunque norme cui l'ordinamento riconosce un valore diverso. La potestà legislativa residuale, infatti, è destinata a investire principalmente l'assetto organizzativo complessivo della Regione (disciplina del personale, ordinamento degli uffici) e dunque a poter incidere, modificandoli, su snodi introdotti da leggi considerate "norme generali dell'ordinamento" quali, ad esempio, la 29/1993 che, come noto, delinea un rapporto di separazione tra politica e dirigenza.

b) Una seconda differenziazione può derivare dalla legge statale di disciplina della *partecipazione delle Regioni alla decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari* di cui all'art. 117, comma 5.

Questa, infatti, potrebbe introdurre per alcune Regioni o per alcune situazioni dei modelli di partecipazione o di attuazione differenziate sino al punto di poter interpretare "estensivamente" la formula "*partecipano*" in "*co-decidono*".

c) Una terza differenziazione possibile deriva dagli accordi e le intese di cui all'art. 117, comma 8, secondo cui "*La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il miglior esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni*".

L'inserzione in Costituzione della specifica ipotesi concernente le Regioni e la specificazione della necessità di una ratifica ad opera della legge regionale assume, dunque, un significato ulteriore rispetto al noto modello dell'accordo di programma: e cioè che quella intesa può giungere ad una deroga del normale esercizio della funzione. Ecco perché dunque, non sarebbe più sufficiente il solo provvedimento amministrativo (accordo di programma) ma occorrerebbe la copertura della legge per la "deroga" introdotta.

d) Il terreno più esplicito di differenziazione attiene, in quarto luogo, alla capacità delle Regioni di darsi la propria forma di governo, espressione tra le più alte di autonomia politica.

La maggioranza della dottrina, in realtà, è orientata a ritenere che la formula "forma di governo" introduca innovazioni poco lineari, dunque,

scarsamente leggibili⁷, poiché da un lato si prevede che i nuovi statuti possono scegliere la propria forma di governo, derogando rispetto al modello previsto dalla Costituzione (art. 122 ultimo comma) mentre, dall'altro lato si tende a riformare la stessa forma di governo regionale "dal centro", proponendo un sistema basato sull'elezione diretta del presidente della Giunta che, pur potendo essere disatteso dalle Regioni, il legislatore costituzionale tende surrettiziamente, con diversi accorgimenti, ad imporre⁸.

e) La quinta forma di differenziazione è riconducibile all'art. 118 comma 1, che, introducendo in maniera esplicita il principio di sussidiarietà, oltre a superare quello del parallelismo, è teoricamente in grado di produrre innovazioni assai rilevanti in termini di differenziazione di funzioni amministrative⁹.

7. Così, tra gli altri, G. LOMBARDI, *Forme di governo regionale. Profili storici e comparatistici*, in AA.Vv., *La potestà statutaria regionale nella riforma della costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, 2001, 36; A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rass. parlamentare*, 2000, 614 ss.; R. TOSI, *Le "leggi statutarie" delle Regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e di procedimento*, in A. RUGGERI - G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, Giuffrè, 2001, 43 ss.

8. M. OLIVETTI, *Sulla forma di governo delle Regioni dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Diritto pubblico*, 2000, 943 ss.

9. Implicazioni già presenti nella legge n. 59 del 1997 e nella valorizzazione di quegli aspetti che avrebbero dovuto produrre, attraverso l'applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza un reale mutamento del sistema Paese. Sul punto v. AA.Vv., *I disegni di legge del Governo in materia di decentramento e di semplificazione amministrativa*, Tavola rotonda presieduta da L. Paladin, Bologna, 12 settembre 1996, *Le Regioni*, 1996, 787 ss.; C. DESIDERI - G. MELONI (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme, Interpretazione e attuazione della legge n. 59 del 1997*, Milano, 1998; S. CASSESE, *Il disegno del terzo decentramento*, in *Giornale di dir. amm.*, 1997, n. 5, 417 ss.; A. ZITO, *Riforma dell'amministrazione, ordinamento Comunitario e principio di responsabilità: prime riflessioni in margine alla legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997, 673 ss.; A. NATALINI, *Una riforma amministrativa senza partiti?*, in *Riv. trim. di scienza dell'amministrazione*, 1997, 5 ss.; L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, 1997, 329 ss.; ID., *Il "torso regionale" e lo Stato a figura intera*, in *Le Regioni*, 1998, 229 ss.; F. RUGGE, *Le leggi Bassanini: continuità e innovazioni del riformismo amministrativo*, il Mulino, 1997, 717 ss.; F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, 1998, 156 ss.; G.C. DE MARTIN, *Per prendere sul serio la riforma del "federalismo amministrativo"*, in *Regioni e governo locale*, 1997, n. 3; M. CLARICH, *Per l'amministrazione scatta l'ora della riforma. La vera sfida è la burocrazia*, in *Il Sole 24 ore*, Marzo 1997, Dossier 3, 80 ss.; A. PIZZORUSSO, *Un utile contributo per riscrivere le regole ma restano i rischi di un approccio demagogico*, in *Il Sole 24 ore*, Marzo 1997, Dossier 3, 82 ss.; A. BIANCO - L. MILANO, *La riforma della pubblica amministrazione locale, Commento alle leggi Bassanini*, Gorle, A.N.C.I.,

Questa norma, infatti, affida alla legge regionale una *potestas variandi* generale e senza limiti temporali. La regola dell'attribuzione ai Comuni del potere amministrativo generale, infatti, non è una regola "tendenziale" o "debole" perché assistita dai parametri costituzionali della sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Dunque la sua deroga va motivata, nel senso che il legislatore (statale o regionale) che opera la deroga ha l'obbligo di considerare l'attribuzione di funzioni amministrative al Comune in maniera prioritaria rispetto agli altri enti, o comunque di motivare "le ragioni che impongano l'allocazione di (...) funzioni amministrative in capo ad un organo statale" (Corte cost. n. 196/2004).

La possibilità di differenziazione, è stato sostenuto, può giungere alla previsione di forme di collaborazione necessarie (=obbligatorie) per l'assolvimento di determinate funzioni rispetto alle quali il limite territoriale del Comune appare inadeguato¹⁰. In tal caso, è del tutto evidente che si avrebbe una deroga "forte" (ma consentita dalla norma costituzionale) al comma 1 dell'art. 118.

Oltre alla naturale differenziazione che scaturisce dall'applicazione dei principi contenuti al primo comma dell'articolo 118 occorre ricordare che le forme di coordinamento previste al comma 3 della norma ("*La legge statale disciplina forme di coordinamento tra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'art. 117, e disciplina inoltre*

1997; F. CARINGELLA - A. CRISAFULLI - G. DE MARZO - F. ROMANO, *Il nuovo volto della pubblica amministrazione. Tra federalismo e semplificazione*, Napoli, 1997; AA.Vv., *Nuove funzioni e riforma delle autonomie locali nella prospettiva federalista*, in *Le Regioni*, 1997, 733 ss.; G. PASTORI, *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, in *Le Regioni*, 1997, 749 ss.; A. FOSSATI, *Gli enti locali territoriali nelle leggi per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione dell'attività amministrativa*, in *Il nuovo governo locale*, 1998, 49 ss.; E. BALBONI, *I principi di innovazione del decreto Bassanini*, in *Impresa e Stato*, nn. 44-45, 1998, 51 ss.; B. BENEDINI, *Una nuova P.A. per le imprese*, in *Impresa e Stato*, nn. 44-45, 1998, 43 ss.; M. CAMMELLI, *Il decentramento difficile*, in *Aedon*, n. 1, 1998; C. SANGALLI, *Il decentramento del sistema amministrativo*, in *Impresa e Stato*, n. 44-45, 1998, 32 ss.; Aa.Vv., *I riflessi della legge 15 marzo 1997, n. 59 sui poteri statali e locali*, in *Nuova Rassegna*, 1998, n. 15, 1557 ss.; G. D'ALESSIO, *Decentramento e riorganizzazione della P.A. nella legge n. 59 del 1997*, in *Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1998, pp. 9 ss.; G. D'AURIA, *Autorità e contratto nell'amministrazione italiana oggi*, in *Politica del dir.*, 1998, 201 ss.; V. CERULLI-IRELLI, *I principi ispiratori della riforma amministrativa. Per un'amministrazione al servizio dei cittadini*, in *Aggiornamenti sociali*, n. 11, 1998, 743 ss.; A. POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001, 83 ss.

10. F. PIZZETTI, *Piccoli comuni e grandi compiti: la specificità italiana di fronte ai bisogni delle società mature*, in *Astrid*, Rassegna, Novembre 2007.

forme di intesa e coordinamento nella materia dei beni culturali”) vertono su materie di competenza esclusiva statale (immigrazione e ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale) e dunque possono condurre a esercizio congiunto di competenze diverse Stato-Regioni, oppure possono produrre la deroga del primo comma della norma stessa, nel caso di attribuzione di funzioni amministrative nell’ambito di materie che richiedono bacini più ampi di esercizio.

f) In sesto luogo l’art. 119 Cost dispone che le Regioni hanno “risorse autonome” e che “stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri”.

Tale norma può produrre una notevole differenziazione, sia ad opera delle Regioni e degli altri enti territoriali, sia ad opera dello Stato.

Le possibilità differenziali che conseguono all’azione delle Regioni e degli altri enti territoriali si riconnettono ad almeno due diverse prospettive. La prima attiene al contenuto specifico del termine “entrate” proprie, comprendente molteplici dimensioni di autonomia, quali: utilizzazione di beni patrimoniali; svolgimento di attività economiche; proventi di attività produttive di beni o servizi esplicate direttamente o per interposte società o Agenzie; prestazioni coattive imposte a privati, singoli o associati¹¹. La seconda si riallaccia, invece, alla capacità degli stessi enti di stabilire il tributo, poiché tale competenza sarebbe comprensiva sia dell’individuazione della base imponibile, sia della fissazione dell’aliquota¹².

Per quanto poi riguarda la facoltà da parte dello Stato di diversificare, basti rilevare come il comma 5 dell’art. 119 dispone che “per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”.

11. T. VENTRE, *L'autonomia tributaria e la fiscalità federale nel nuovo articolo 119 della Costituzione*, in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2004, 431.

12. P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell’art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6; F. GALLO, *Prime osservazioni al nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rassegna Tributaria*, 2002, n. 2, 589 ss. In tal senso parrebbe anche orientarsi la giurisprudenza costituzionale: v. sentt. 296/2003 e 297/2003.

4. Il principio di differenziazione di cui all'art. 116, comma 3

Insomma, vi è un principio di differenziazione che pervade tutto il Titolo V: se non ci fosse il 116 le Regioni si potrebbero differenziare in molti modi diversi.

Il 116 è uno degli istituti della differenziazione, tuttavia più vago (in mancanza di leggi di attuazione) che riguarda l'*allocazione dei poteri* poiché implica la possibilità, formalizzata (dalla Costituzione) di integrare e/o derogare l'assetto delle competenze legislative, così come delineato nella Costituzione per tutte le Regioni di diritto comune¹³.

Sulle competenze legislative, peraltro, oltre l'art. 116, il novellato Titolo V consente altresì altre possibili differenziazioni. A ben pensarci, infatti, mentre l'esercizio della competenza concorrente è espressione del *principio di eguaglianza regionale*, l'esercizio della potestà legislativa residuale costituisce una delle manifestazioni del *principio di differenziazione*.

Quello che deve essere chiaro, però, è che il 116 fa riferimento in prima istanza a poteri legislativi, altrimenti si confonde e sovrappone con altri piani e possibilità di differenziazione sopra evidenziate.

L'istituto della differenziazione di cui all'ultimo comma dell'art. 116 non postula necessariamente il transito da una tipologia all'altra di competenze legislative (da concorrente ad esclusiva, ovvero il transito dell'esclusiva dalla potestà statale a quella regionale) potendo anche concretizzarsi in "ritagli" o "scorpori" di pezzi di materia.

L'ampliamento dell'autonomia che deriva dal 116 ult. comma, pertanto, "concerne" le materie di competenza legislativa concorrente (oltretutto alcune di competenza legislativa statale esclusiva) potendosi concretizzare nella richiesta di un ampliamento di poteri differenti (legislativi, amministrativi, finanziari...) e in gradazioni diverse sino al confine "ultimo" costituito dal passaggio da una tipologia ad altra di competenza legislativa o, addirittura, nella richiesta di attribuzione di una competenza legislativa esclusiva statale¹⁴.

Quest'ultimo confine certamente pone la questione della ammissibilità di deroga alla normativa costituzionale con una fonte diversa da una fonte costituzionale. In proposito si è giustamente osservato che la questione

13. Per una lettura conforme a Costituzione dell'art. 116 comma 3 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, 262 ss.

14. In questo senso F. SALMONI, *Forme e condizioni particolari di autonomia per le Regioni ordinarie e nuova specialità*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, Giuffrè, 2003, 327.

della differenziazione come deroga alla normativa costituzionale “non rappresenta certo una novità, né si può dire che la previsione dell’art. 116, comma 3, costituisca la prima ed unica ipotesi di questo tipo nel nostro ordinamento”¹⁵. Basti rammentare le leggi cost. 1/1999 e 2/2001 che prevedono diverse ipotesi in cui ad una fonte diversa dalla legge costituzionale è consentita l’introduzione di modifiche o deroghe alle norme contenute nelle stesse leggi costituzionali, oltre all’ipotesi direttamente prevista dalla stessa Costituzione all’art. 122, comma 5 dove è introdotta una esplicita possibilità di deroga alla Costituzione da parte degli statuti ordinari.

La “decostituzionalizzazione formale” che in tali casi si realizza è stata pienamente giustificata dalla dottrina¹⁶ in base a due considerazioni: la piena realizzazione dell’autonomia regionale che in tal modo si realizza e il fatto che le fonti autorizzate a derogare (o modificare) le norme di tipo costituzionale non acquisiscono, per ciò stesso, natura di fonte costituzionale ma fungono da “condizione risolutiva” dell’efficacia delle norme costituzionali modificate.

Certo che mentre “è pacifico che almeno per quanto riguarda la ripartizione delle competenze fra legislatore statale e legislatore regionale, nei casi previsti dall’art. 116 la normativa costituzionale è derogabile e dunque occorrerà definire in che misura e con quali limiti questo possa avvenire”¹⁷ va altrettanto escluso che attraverso tale meccanismo si possa giungere ad una Costituzione “per territori”, ovvero ad una disattivazione della Costituzione per alcuni territori.

Il regionalismo differenziato non pare possa autorizzare deroghe al diritto costituzionale perché è solo funzionalizzato a consentire modifiche al riparto di competenze legislative (e conseguentemente amministrative). Il che equivale a sostenere che anche la singola deroga al riparto legislativo delle competenze deve sottostare ai principi generali e ai limiti “trasversali” e che non sono consentite un numero di deroghe tali cui consegua una Costituzione per territori.

Certamente, però, permane, dal punto di vista costituzionale e dal punto di vista istituzionale una profonda differenza tra i modelli di differenziazione che possono trarsi dagli articoli 117, 118, 119, 112, 123 e quello che si deduce dall’art. 116 Cost.

15. M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in *www.federalismi.it*, dicembre 2002, 7.

16. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 1996, 171-172.

17. F. PIZZETTI, *Le intese per l’attuazione dell’art. 116*, in *Forum dei quaderni costituzionali*.

È indubbio, infatti, che l'art.116 costituisce *la punta politicamente più avanzata* (e certamente dirompente nella sua attuazione più estrema) *di antitesi al regionalismo dell'uniformità e di attuazione del generale principio di differenziazione.*

Proprio perciò va maneggiato con estrema cura e consapevolezza.

5. *Gli ambiti materiali: un tentativo di definizione*

È ora possibile tornare alla domanda iniziale: Quali e quanti ambiti materiali? È sicuramente una delle domande centrali, la cui risposta incide pesantemente sul modello di regionalismo e sull'intero Titolo V. Non c'è bisogno di soffermarsi sulla differenza tra chiedere una sola materia oppure 23; oppure tra il chiedere una sola materia ma pesante, oppure il chiederne diverse ma meno "eversive" rispetto all'esigenza di unitarietà indiscutibile in alcuni settori. L'esempio classico sono le norme generali sull'istruzione: questa sola richiesta impatta notevolmente sull'unitarietà del sistema di istruzione posto a garanzia del livello di istruzione obbligatorio richiesto dall'art. 34 Cost.

Ma allora come porsi davanti al tema del numero di richieste?

Certo che se la norma avesse posto un collegamento obbligatorio tra numero di materie chieste e finalità della richiesta avrebbe certamente facilitato il compito degli interpreti.

La norma, invece, non esplicita la finalità (=perché chiedere ulteriori competenze legislative) che poteva essere in realtà introdotta con formule del genere: "*Al fine di meglio coniugare le funzioni alla conformità del territorio*", come si opera quando si vogliono differenziare i Comuni in base alla conformità geografica e/o orografica (montani, collinari, di pianura, marittimi).

Non aver precisato questo aspetto, obbligando le Regioni richiedenti ad una esplicita e motivata formulazione della domanda di differenziazione, apre la questione interpretativa del "numero" di materie richiedibili.

Si potrebbe obiettare, per la verità, che una richiesta di tal fatta non sarebbe consentita dallo stesso impianto costituzionale che munisce le Regioni di quella discrezionalità politica che non le obbliga a motivare l'indirizzo politico di cui sono custodi, e che deriva direttamente dall'investitura popolare di cui godono e dalla condivisione di "sovranità" che la Costituzione offre loro con l'attribuzione del potere legislativo. Argomento che, però prova troppo, se non altro perché la richiesta di differenziazione

costituisce tecnicamente una “sottrazione” di materia legislativa allo Stato e, dunque, solo per ciò occorre che vi sia un *titolo di giustificazione* per la richiesta di volerla esercitare al posto dello Stato.

Se, dunque, fosse stata introdotta una formula di richiesta del titolo di giustificazione sarebbe stato più semplice valutare le richieste dal punto di vista “qualitativo” e “quantitativo”

Dobbiamo pertanto affidarci ad altri criteri, ovviamente desumibili dal testo costituzionale.

Un primo criterio discende dal macro-modello previsto in Costituzione della differenza tra regioni ordinarie e speciali. Il regionalismo differenziato non può sconfinare in quello speciale: sarebbe, infatti, una surrettizia e quanto mai pericolosa strisciante forma di violazione della Costituzione.

Un secondo criterio è che non si vanifichi il ruolo unificante del Parlamento. Se si chiedono tutte le materie previste come concorrenti (in esclusiva?) vuol dire che il Parlamento su di esse non può più adottare leggi quadro, quindi la funzione unificante viene meno.

Un terzo criterio è che siano richieste non altrimenti discendenti da un’attuazione del Titolo V: in altri termini richieste che potrebbero essere accolte con strumenti già previsti in altre parti del Titolo V.

Autorevole dottrina, per la verità, ha sostenuto altrimenti motivando sulla considerazione secondo cui le Regioni, per effetto dei tanti ritagli delle materie operate dalla legge o dalla Corte, hanno bisogno di integrare le materie loro attribuite con funzioni amministrative (la funzione di controllo, ad esempio)¹⁸.

Il che coglie un aspetto assai rilevante della prospettiva di differenziazione, non esaurendola, però, del tutto. Mentre mi pare più aderente alla logica che sopra ho cercato di esporre la tesi secondo cui le richieste possibili in forza dell’art. 116, comma 3 dovrebbero avere ad oggetto non materie, bensì politiche¹⁹. Mi pare una posizione dalla grande forza persuasiva soprattutto se collegata alla funzione principe delle Regioni, cioè la programmazione delle politiche sul proprio territorio.

Allo stato attuale, tuttavia, il passaggio da materie a politiche richiede anzitutto un atteggiamento culturale di apertura “positiva” dell’evolu-

18. Così L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni ordinarie dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3 Cost.*, in *Rivista AIC*, 4/2018 e M. CAMMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art. 116. 3 Cost.*, in *www. astrid-online*, maggio 2019.

19. R. BIN, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma Cost.* Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 21/2018.

zione del regionalismo che non vedo all'orizzonte, né della politica, né della giurisprudenza costituzionale, per cui le "politiche" possibili paiono solo quelle statali.

Più delicata la questione se siano richiedibili "indietro" pezzi di materia legislativa che la Corte costituzionale con interpretazioni consolidate ha "attratto" verso lo Stato²⁰. L'elenco è così lungo che è inutile indulgerci. E poi si aggiunge la questione della definizione dei LEP, attraverso cui la Corte, a volte davvero senza nessuna logica (il procedimento amministrativo come LEP) introduce vincoli di ogni genere all'esercizio delle funzioni legislative delle Regioni.

Anche qui però vi è da chiedersi se ciò sia possibile e se, invece, non siano percorribili altre strade: leggi di definizione dei LEP; modifica delle norme sul processo costituzionale in via principale che consentano alle Regioni di potersi meglio difendere; la rivitalizzazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali in funzione consultiva etc.

Un quarto criterio potrebbe essere quello di chiedere la "motivazione" della richiesta, come sopra si accennava, che certamente produrrebbe una maggiore riflessione da parte delle Regioni.

6. *Modelli di organizzazione della differenziazione regionale*

Qui il discorso è molto più complesso perché è, per un verso generalizzabile e, per altro verso va scorporato all'interno delle materie conferite in differenziazione e deve tenere conto di una serie di condizionamenti che non si desumono solamente dalla Costituzione.

Per la parte generale, va solo rammentato come occorra per un verso il procedimento di trasferimento della funzioni amministrative collegate alla competenza legislativa trasferita, che nelle Bozze normalmente viene inserita, pur con qualche "eccentricità", come l'indicazione nelle ultime di un fantomatico "decreto del Presidente del Consiglio dei ministri" utile per trasferire funzioni amministrative e, addirittura, legislative²¹. Per altro

20. Su questo aspetto con riguardo alla materia ambientale v. F. CITTADINO, *Competenza in materia di ambiente, perché tutte le Regioni la vogliono?*, in *Iacostituzione.info*, dicembre 2018.

21. Art. 4. *Competenze legislative e amministrative attribuite*.

1. *Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sono trasferiti i beni e le risorse finanziarie, umane e strumentali determinati dalla commissione paritetica. Il trasferimento dei beni e delle risorse comporta la contestuale soppressione o il*

verso occorre poi la legge regionale di sistemazione e organizzazione di quelle funzioni, che dovrebbe, peraltro, anch'essa rispettare i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Poi, si sommano altre questioni che riguardano la specificità della materia trasferita e delle funzioni amministrative ad essa collegate²². Non è sostenibile, infatti, che il modello di organizzazione è "libero", nel senso che una volta trasferita la materia, sarà poi la Regione a poterla organizzare come crede.

Prendiamo la sanità. L'esistenza del servizio sanitario nazionale pone una serie di vincoli di sistema: universalità dei destinatari; globalità della copertura assistenziale; equità di accesso sotto il profilo economico

ridimensionamento, in rapporto a eventuali compiti residui, dell'amministrazione statale periferica. Sono altresì ridimensionate, in rapporto ai compiti residui, le amministrazioni statali centrali in proporzione alle funzioni e alle risorse trasferite.

2. Sugli schemi dei decreti di cui al comma 1 è acquisito il parere della Conferenza unificata, che si esprime entro trenta giorni dalla data della loro trasmissione. Decorso inutilmente tale termine, gli schemi dei decreti sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, per il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali nonché delle Commissioni competenti per materia, che si esprimono entro trenta giorni. Decorso inutilmente tale termine, i decreti sono comunque adottati. Sugli schemi di decreto è assicurata la consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

3. Nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 117, secondo comma, lettera p), e 118 della Costituzione, con riguardo alle materie oggetto della presente intesa la Regione Lombardia può conferire in tutto o in parte, con legge, le funzioni amministrative a essa attribuite ai Comuni, alle Province e alla Città metropolitana di Milano e disciplinarne l'esercizio, secondo quanto previsto 5 ed entro i limiti stabiliti dal presente Titolo. A tal fine, la Regione Lombardia garantisce agli enti locali le risorse necessarie.

4. Al riordino delle amministrazioni statali si provvede, con le modalità e i criteri di cui al comma 4-bis dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione della presente intesa. Per i regolamenti di riordino, il parere del Consiglio di Stato è reso entro trenta giorni dalla richiesta. Decorso inutilmente tale termine, gli schemi di regolamento sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali nonché delle Commissioni competenti per materia, che si esprimono entro trenta giorni dalla data della loro trasmissione. Decorso tale termine, il regolamento è comunque adottato.

5. Le competenze legislative trasferite, ai sensi della presente intesa, nelle materie di cui all'articolo 2, operano all'atto della adozione dei decreti di cui al comma 1.

22. Sulle problematiche relative alle specifiche materie anche con riguardo all'attuazione del regionalismo differenziato v. A. IACOVIELLO, *La competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio tra esigenze unitarie e istanze di differenziazione*, in *Rivista AIC* 2/2019, 360 ss.; R. BALDUZZI - D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista AIC* 2/2019, 1 ss.

e territoriale, appropriatezza delle prestazioni; finanziamento sulla base della fiscalità generale (progressiva); livelli essenziali di assistenza e livelli essenziali come standard organizzativi e standard ospedalieri; competenza statale sulla libera professione intramuraria (...).

Prendiamo l'istruzione.

I problemi qui non sono in realtà quelli relativi alla "quantità" del trasferimento (si tratta, infatti, di risorse per la maggior parte vincolate per le spese del personale), bensì ad altri fattori e condizionamenti. Tra le norme generali sull'istruzione vi è, ad esempio, la valutazione delle competenze e del sistema (Invalsi): che si fa? Invalsi regionali? Non è possibile perché non sarebbe più valutazione (la valutazione è anche comparazione, se si eliminano i campi di comparazione non è possibile farla). Ancora: prendiamo il contratto di lavoro degli insegnanti: passano alle dipendenze della Regione? E i Dirigenti scolastici? Se sì, quali sarebbero poi le stanze di compensazione per facilitare mobilità ed esercizio dei diritti costituzionalmente garantiti?

Insomma, il compito è immane.

La sensazione che traggo dalle notizie che trapelano sullo stato dell'arte e sulle procedure in corso è quella di soldati che vanno in battaglia a mani e piedi nudi. Totalmente inconsapevoli di quello che li aspetta.

7. *Le Bozze di intesa: poche luci e tante ombre*

La prima stagione di tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, come noto si è sostanzialmente arrestata ad un passo dalla predisposizione di Bozze di Intesa.

Val la pena ripercorrere, anche se solo sinteticamente quei passaggi allo scopo di evidenziare continuità e discontinuità nel percorso.

Prima Regione ad avviare il procedimento in questione fu la Toscana, con la Proposta di delibera n. 1237 del 24 marzo 2003, in materia di beni ed attività culturali. Secondo il corretto modo di procedere più volte evidenziato in questa sede la Regione aveva enunciato le motivazioni che spingevano la richiesta²³, componendo un quadro articolato e ben definito in tutti i dettagli che, tuttavia, non ebbe esiti.

23. Si legge infatti nella Relazione all'articolato pubblicata in *Aedon*, 2/2003: all'inizio del par. 1.1 "Le ragioni sono rappresentate da un dato generale di natura istituzionale, lo stato delle relazioni tra centro statale e governo locale nel settore dei beni culturali, e da un elemento specifico e sostanziale, la peculiare importanza dei beni, delle istituzioni e

Qualche anno dopo altre tre Regioni iniziarono il percorso.

La Regione Piemonte rese noto un documento approvato dal Consiglio regionale il 25 settembre 2007 relativo all'avvio del procedimento di individuazione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Nella bozza di "*Documento per l'avvio del procedimento di individuazione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*" diffusa dalla Regione stessa erano contenute proposte di negoziazione ancora assai generiche su tre ambiti però ben definiti: beni paesaggistici e culturali; infrastrutture e autonomia universitaria e ricerca scientifica. Il 28 gennaio 2008 la Giunta regionale deliberò nuovamente l'intendimento di avviare il percorso di differenziazione e di affidare al Presidente della Giunta il mandato a negoziare con il Governo. Nel novembre 2008 il Presidente della Giunta annunciò l'apertura ufficiale di trattativa con il Governo che però non giunse a conclusione.

Nel luglio del 2007 la Giunta regionale del Veneto (portando a compimento un percorso avviato con una delibera di Giunta del 24 ottobre 2006), trasmise al Consiglio regionale una propria delibera di attuazione del 116, comma 3 con la richiesta di iscrizione della stessa all'ordine del giorno del Consiglio regionale. Il 18 dicembre 2007 il Consiglio regionale, a larghissima maggioranza (53 voti a favore su 55 presenti) approvò un documento che conferì mandato all'allora Presidente Galan a negoziare con il Governo forme e condizioni particolari di autonomia. Le materie interessate a tale negoziazione erano: istruzione, tutela della salute, tutela e valorizzazione dei beni culturali, ricerca scientifica e tecnologica, potere estero, giustizia di pace, tutela dell'ambiente, comunicazioni, previdenza

delle attività svolte in materia nel territorio toscano. Per quanto riguarda quest'ultima, bastano pochi dati a darne la dimensione: 543 musei, 180 teatri, 953 biblioteche, 2.300 edifici religiosi d'interesse storico, 5.000 dimore storiche, 4.000 castelli e fortificazioni. La specifica rilevanza della cultura e dei beni culturali in Toscana trova pieno riconoscimento nel Programma regionale di sviluppo 2003-2005, che afferma: 'Nel caso della Toscana, possiamo ben dirlo, il patrimonio culturale è componente costitutiva di forti identità collettive, di una tradizione civica diffusa e radicata nella storia, di un livello di coesione sociale e comunitaria che rimane elevato (...). I beni culturali della Toscana non sono solo un retaggio del passato: sono anche un insieme di beni che gli attori sociali e istituzionali valutano oggi come beni collettivi, beni a cui le comunità locali attribuiscono un valore in quanto beni pubblici'. Per quanto invece riguarda lo stato delle relazioni istituzionali tra centro statale e governo locale nel settore dei beni culturali, è ben noto come le esigenze di stretta collaborazione tra tutte le istituzioni operanti nel settore, imposte dalla collocazione decentrata dei beni culturali e dalla necessaria interdipendenza delle politiche pubbliche di tutela, conservazione, valorizzazione e gestione riguardanti i medesimi".

complementare ed integrativa, protezione civile, infrastrutture casse di risparmio e casse rurali a carattere regionale, lavori pubblici²⁴.

Infine, con una risoluzione approvata il 3 aprile 2007 il Consiglio regionale della Lombardia impegnò il Presidente della Regione ad avviare il confronto con il Governo per definire e sottoscrivere un'Intesa. Il D.C.R. Lombardia del 3 aprile 2007, n. 8/367, faceva riferimento ai seguenti ambiti: la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, la tutela dei beni culturali, l'organizzazione della giustizia di pace, l'organizzazione sanitaria, l'ordinamento della comunicazione, la protezione civile, la previdenza complementare e integrativa, le infrastrutture, la ricerca scientifica e tecnologica e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi, l'università e la programmazione dell'offerta formativa e delle sedi, la cooperazione transfrontaliera, le casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. La commistione tra competenze legislative e amministrative richieste, in questo caso, era stata criticata in dottrina perché generatrice di confusioni e incertezze²⁵.

Nell'ottobre del 2007 fu aperto ufficialmente il negoziato. In particolare la Regione concordò con lo Stato di iniziare le trattative su tre materie ritenute prioritarie: organizzazione della giustizia di pace, tutela dell'ambiente e tutela dei beni culturali²⁶.

Alla mancata prosecuzione di quei procedimenti contribuirono fattori diversi, tra cui forse l'assenza di una legge attuativa dell'art. 116 Cost., (della cui necessità per la verità non tutti erano persuasi)²⁷, mentre sicuramente pesò la mancata attuazione dell'art. 119 Cost, come, peraltro ebbe a dichiarare l'allora Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie Locali on. Linda Lanzillotta in una lettera al Presidente della Giunta regionale della Lombardia Roberto Formigoni del 30 maggio 2007.

Il 21 dicembre 2007 fu approvato dal Consiglio dei ministri un Disegno di legge di attuazione (meramente procedimentale) dell'art. 116,

24. Sul tentativo di attuazione del regionalismo differenziato da parte della Regione Veneto cfr. M. GRECO, *Procedure di attivazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. L'esperienza della Regione del Veneto*, in www.federalismi.it, n. 3/2008.

25. P. CIARLO, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, 1, 68 ss.

26. Sulle proposte lombarde per la differenziazione, quale tentativo di porre in essere non tanto un mero incremento delle funzioni, ma un cambiamento che costituisca anche attuazione delle riforme costituzionali del 2001, cfr. L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, 2007, 2, 205 ss.

27. Così L. SALOMONI, *Note in tema di problematiche attuative dell'art. 116, c. 3 Cost. Il caso della Regione Lombardia*, in *Amministrazione in cammino*, 2010.

comma 3 (purtroppo mai approvato in sede parlamentare) e nel 2009 la legge n. 42, attuativa dell'art. 119 Cost.²⁸.

Di questo primo periodo di tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, in sostanza, vanno positivamente sottolineati almeno due aspetti.

Anzitutto che il 116 comma 3 già solo con riguardo alla richiesta di “una” competenza legislativa richiede uno sforzo attuativo notevolmente complesso, come dimostra il lavoro fatto all'epoca in Toscana sulla richiesta della “sola” tutela dei beni culturali²⁹ che parrebbe suggerire un

28. Su cui, tra gli altri, L. ANTONINI, *Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa*, in *Le Regioni*, 2014, 15 ss. e in relazione all'art. 116, comma 3, A. ZANARDI, *Il federalismo differenziato nell'art. 116 della Costituzione: una breve nota*, in *www.federalismi.it.*, n. 22/2006; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, 2002, Torino, Giappichelli, 2003, 156 ss.; G. PETRILLO, *Il regionalismo differenziato: note sul piano finanziario*, in *Rass. dir. pubbl. europeo*, n. 2/2018.

29. Basti rammentare l'art. 3 dell'articolo prodotto con riguardo all'autonomia legislativa (in *Aedon*, 2/2003): “1. Nella materia “tutela dell'ambiente e dei beni culturali” lo Stato conserva la legislazione esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, Cost., per i seguenti ambiti: a) regime codicistico dei beni culturali e ambientali; b) presupposti per la dichiarazione del bene culturale e ambientale e relativo procedimento; c) circolazione dei beni culturali e regime di quelli privati; d) acquisto coattivo dei beni culturali; e) sanzioni penali; f) beni ambientali tutelati per legge, fatta salva la loro integrazione con legge regionale 2. La stessa materia, per ogni altro ambito diverso da quelli indicati al comma precedente, spetta alla regione come materia di legislazione concorrente di cui all'art. 117, comma 3, Cost. 3. Costituiscono principi fondamentali della materia: a) la cooperazione con lo Stato e con le altre regioni e la cooperazione fra Stati [art. 15 e 20 d.lg. 490/1999]; b) la vigilanza sui beni culturali [art. 15 d.lg. 490/1999], anche mediante intese nel caso di beni culturali appartenenti ad enti territoriali [art. 29 d.lg. 490/1999]; c) la catalogazione dei beni culturali secondo metodologie fissate dal ministero per i Beni e le Attività culturali, d'intesa con le regioni, e l'integrazione in rete delle banche dati regionali e locali [art. 16 d.lg. 490/1999]; d) nel caso di beni culturali d'interesse religioso, e relativamente alle esigenze di culto, l'accordo con gli enti o istituzioni di appartenenza [art. 19 d.lg. 490/1999]; e) l'atto di consenso dell'autorità di tutela relativamente alle innovazioni, alla rimozione e trasporto, allo smembramento, al distacco e alle opere concernenti beni culturali [artt. 21-26, 51 d.lg. 490/1999]; f) la possibilità per l'autorità di tutela di disporre la sospensione dei lavori su beni culturali [art. 28 d.lg. 490/1999]; g) il divieto di uso di beni culturali non compatibile con il loro valore culturale [art. 21, comma 2, d.lg. 490/1999]; h) l'atto di consenso dell'autorità di tutela per il restauro [art. 35 d.lg. 490/1999]; i) la possibilità per l'autorità di tutela di disporre a carico del proprietario, possessore o detentore, interventi conservativi sui beni culturali, realizzabili anche in via diretta, in tutto o in parte a carico dell'interessato [art. 37 e 38 d.lg. 490/1999]; j) la possibilità del concorso pubblico alle spese di restauro [art. 35 d.lg. 490/1999]; k) la previsione di misure di tutela indiretta dei beni culturali immobili [art. 47 d.lg. 490/1999]; l) la possibilità di custodia coattiva a fini conservativi o di restauro di beni culturali mobili [art. 47 d.lg. 490/1999]; m) una specifica disciplina per i beni archivistici e i documenti [artt.

cauto avvicinamento alla norma. Più si estende il novero delle materie richieste più, in sostanza, si rischia l'implosione del procedimento per la oggettiva difficoltà di mettere insieme un numero di provvedimenti particolarmente complessi. Per inciso il motivo per cui la richiesta della Toscana non ebbe seguito non fu certamente da addebitarsi all'approssimazione degli strumenti messi in campo, quanto all'ostilità "culturale" che all'epoca circondava la sola ipotesi di attuazione³⁰.

In secondo luogo, il Disegno di legge Lanzillotta costituiva un'ottima base procedimentale di attuazione della stessa norma, in quanto si limitava a delineare il percorso stesso, senza entrare, nel merito del contenuto della trattativa politica tra Stato e Regione richiedente.

La seconda fase di tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, come noto, data febbraio 2018, sullo scadere della XVII Legislatura, con la sottoscrizione di "Accordi preliminari" e successive Intese sottoscritti tra il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri con delega agli Affari regionali e le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna.

Per quanto qui interessa, in tali Accordi si precisava che oggetto di Intesa avrebbero potuto essere sia funzioni legislative, sia funzioni amministrative; e che, in considerazione della ristrettezza dei tempi a disposizione, si conveniva di circoscrivere il negoziato a talune materie di comune interesse (diverse per le tre Regioni) e, soprattutto si condivideva un percorso metodologico che avrebbe dovuto richiedere, tra l'altro: mappatura delle competenze legislative e amministrative nelle materie richieste; individuazione delle specifiche esigenze regionali; individuazione delle risorse necessarie; instaurazione di Tavoli tecnici bilaterali per la disanima delle richieste³¹.

21, 40 ecc. d.lg. 490/1999]. 4. Nella materia "valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali" spetta alla regione Toscana la potestà legislativa di cui all'art. 117, comma 4, Cost. Agli effetti della presente legge la valorizzazione dei beni culturali e ambientali comprende anche la gestione degli stessi beni.

30. L. ELIA, *Indagine conoscitiva I Commissione affari costituzionali*, Senato, Audizione del 23 ottobre 2001. Sulla tesi di Elia, v. i giusti rilievi di D. GIOTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, cit., 37, che ne evidenzia l'aspetto di considerazione di tipo politico che se certamente non va sottovalutata corre tuttavia il rischio di paralizzare lo stesso tentativo di interpretazione della norma. Nella stessa direzione di Elia più di recente C. IANNELLO, *Asimmetria regionale e rottura dell'unità nazionale*, in *Rass. dir. pubbl. europeo*, 2018, 427 ss.

31. In generale su questi Accordi v. D. GIOTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie: possibilità e limiti*, in *www.federalismi.it.*, 7/2018; V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *forumcostituzionale*, 2018; M. OLIVETTI, *Il*

Conseguentemente gli Accordi preliminari nelle materie richieste dalle diverse Regioni elencavano sia funzioni legislative che amministrative, con una inevitabile sovrapposizione tra ciò che si può fare senza 116, comma 3 e ciò che si può fare solo con il 116, comma 3, che certamente non aiuta nell'attuazione del percorso.

Una per tutte: in materia di istruzione si precisava che spetta alla Regione una competenza che pacificamente già spetta alle Regioni e cioè la programmazione dell'offerta formativa regionale (Accordo Veneto, p. 11). Il motivo della richiesta è probabilmente dovuto alla difficile delimitazione in materia tra programmazione statale del personale e programmazione regionale dell'offerta, dovuta all'asimmetria per cui la Regione può programmare ma il personale rimane alle dipendenze dello Stato. Vi è da chiedersi, tuttavia, se sia il caso di scomodare il 116 (con tutto ciò che ne consegue in termini procedurali e di approvazione di una legge a maggioranza qualificata in Parlamento) per risolvere un problema che probabilmente si può risolvere, secondo quanto si legge nel medesimo Accordo, "con Piano pluriennale adottato d'intesa con l'Ufficio scolastico regionale".

Non è il caso di indugiare con altri esempi per chiarire che la sovrapposizione tra i due piani (legislativo e amministrativo) rende di difficile lettura il percorso e obbliga ad utilizzare lo strumento della legge parlamentare di cui al terzo comma dell'art. 116, per ottenere esiti che potrebbero, invece, scaturire da provvedimenti amministrativi concordati tra Stato e Regione, secondo la logica complessiva prevista nell'art. 118 Cost.

Le Bozze di Intesa sottoscritte un anno dopo (25 febbraio 2019) con un Governo diverso segnano, come è stato accortamente sottolineato in dottrina, una autentica "discontinuità": tutta la particolareggiata ricostruzione delle funzioni rivendicate dalle regioni sparisce dalla scena. Le intese enumerano soltanto le "materie": 23 per il Veneto (tutte quelle possibili sulla base dell'art. 116.3), 20 per la Lombardia (che "rinuncia" ai giudici di pace, alle casse di risparmio e agli enti di credito fondiario), 16 per l'Emilia-Romagna (che, al contrario della Lombardia, vuole la competenza sui giudici di pace ma non quelle relative: all'alimentazione, all'energia, ai

regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare, in *www.federalismi.it.*, n. 6/2019; F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in *www.federalismi.it.*, n. 15/2019; E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2018; E. BALBONI, *L'attuazione del regionalismo differenziato: la differenziazione non implica di per sé disuguaglianza*, in *Quad. cost.*, 2019; 444 ss.

porti e aeroporti, alle professioni e alla comunicazione)³². Con un evidente effetto “eversivo” dello strumento stesso: quello che si presenta al voto del parlamento, infatti, sono solo “etichette” da riempire successivamente con contenuti che non saranno più oggetto di voto parlamentare³³.

Si pensi, ad esempio, alla Bozza di Intesa sottoscritta tra il Presidente della Regione Lombardia e il Presidente del Consiglio dei ministri che, dopo aver citato all’art. 2 le 23 materie in cui alla Regione sarebbero state attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, all’art. 4 prevedeva “inusuali” decreti del Presidente del Consiglio con cui sarebbero stati trasferiti beni e risorse finanziarie, umane e strumentali il cui trasferimento avrebbe comportato “la contestuale soppressione o il ridimensionamento, in rapporto a eventuali compiti residui, dell’amministrazione statale periferica”. La stessa disposizione proseguiva presupponendo che a monte vi fossero trasferimenti di funzioni amministrative. A riprova di ciò l’art. 7 prevedeva che nelle 23 materie di cui sopra le disposizioni statali vigenti si sarebbero applicate alla Regione sino all’entrata in vigore della legge regionale. Dunque, la Bozza di Intesa non trasferiva alcunché dal punto di vista legislativo dal momento che le leggi statali avrebbero continuato ad applicarsi nella Regione.

Insomma la confusione regna sovrana sotto il cielo.

8. *Il disegno di legge sull’attuazione del 116, comma 3.* *Rinvio al prossimo futuro*

Al momento è di nuovo tutto sospeso, poiché il nuovo Governo, insediatosi nell’agosto 2019, per voce del Ministro agli Affari regionali, intende, prima di proseguire nelle trattative con le singole Regioni, approvare preventivamente un disegno di legge “cornice” per l’attuazione dell’art. 116, comma 3.

Il Disegno di legge in questione, nella versione del novembre 2019 subordina la sottoscrizione delle Intese alla garanzia, per le materie trasferite: dei livelli essenziali delle prestazioni, dei fabbisogni standard; degli obiettivi di servizio (?), della perequazione infrastrutturale e dell’attua-

32. R. BIN, *L’insostenibile leggerezza dell’autonomia differenziata: allegramente verso l’eversione*, in *La Costituzione.info*, 26 marzo 2019.

33. *Ibidem*.

zione verso il sistema degli enti locali dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza³⁴.

Al fine di non rinviare *sine die* la sottoscrizione di Intese, il Disegno di legge prevede, all'art. 1, comma 1, lett. f), che “*qualora entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa non siano stati determinati i livelli essenziali delle prestazioni, gli obiettivi di servizio e i relativi fabbisogni standard, e fino alla loro determinazione, le funzioni sono attribuite con decorrenza dal 1° gennaio dell'esercizio immediatamente successivo e le relative risorse sono assegnate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le*

34. Art. 1: “*Le Intese tra lo Stato e le Regioni, con le quali sono attribuite, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, al fine di assicurare i livelli essenziali delle prestazioni o gli obiettivi di servizio su tutto il territorio nazionale, si conformano ai seguenti obiettivi e modalità di attuazione: a) determinazione, nelle materie oggetto di attribuzione, dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) o degli obiettivi di servizio uniformi su tutto il territorio nazionale e dei fabbisogni standard, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione; b) finanziamento delle funzioni attribuite sulla base dei fabbisogni standard, dei livelli essenziali delle prestazioni o degli obiettivi di servizio determinati ai sensi della lettera a), nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e in coerenza con i principi recati dal decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, con particolare riferimento alla sostituzione delle risorse erariali con autonomia di entrata, territorialità dei tributi e perequazione; c) necessità di assicurare su tutto il territorio nazionale i livelli delle prestazioni o gli obiettivi di servizio di cui alla lettera a), anche attraverso la perequazione infrastrutturale. A tal fine, i futuri riparti delle risorse dedicate alle infrastrutture devono tenere conto di tale obiettivo; d) previsione del riparto tra regione ed enti locali delle funzioni amministrative oggetto di attribuzione, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, previsti dall'articolo 118 della Costituzione, oltre che con riferimento al principio solidaristico che connota il sistema degli enti locali. All'affidamento delle funzioni si procede, altresì, tenuto conto delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane definite dalla legislazione statale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione; e) previsione che, qualora entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa non siano stati determinati i livelli essenziali delle prestazioni, gli obiettivi di servizio e i relativi fabbisogni standard, e fino alla loro determinazione, le funzioni sono attribuite con decorrenza dal 1° gennaio dell'esercizio immediatamente successivo e le relative risorse sono assegnate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base del riparto delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente; f) ai fini del coordinamento della finanza pubblica, previsione della facoltà dello Stato di stabilire, in relazione agli andamenti del ciclo economico e dei conti pubblici, misure a carico della Regione, a garanzia dell'equità nel concorso al risanamento della finanza pubblica previa adozione delle medesime misure con impatto finanziario su tutto il territorio nazionale”.*

autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base del riparto delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente".

L'art. 2 prevede poi la modalità di definizione dei livelli essenziali, degli obiettivi di servizio e dei fabbisogni standard, dettando una procedura assai dettagliata.

Si ritorna così alla casella di partenza e tutto dovrebbe ripartire dopo l'innumerabile serie di leggi e provvedimenti previsto nel Disegno di legge in questione (definizione dei LEP, immagino in tutte le materie previste dall'art. 117, comma 3 quando queste prevedano diritti o prestazioni che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale: definizione dei fabbisogni standard di nuovo in tutte le materie previste dal 117, comma 3, (...)). Sempre che, ovviamente, lo stesso Disegno in legge venga approvato in Parlamento.

In ogni caso la stessa pubblicizzazione del Disegno di legge ha avuto come effetto quello di bloccare le trattative. Il che, visto la piega che avevano preso, potrebbe non essere negativo³⁵.

Insomma, l'ennesimo rinvio al futuro per l'attuazione del regionalismo differenziato, senza, purtroppo far tesoro dei positivi passi compiuti nelle precedenti stagioni di tentativi di attuazione della norma.

35. Anche se, preme nuovamente sottolineare, la maggioranza della dottrina ritiene che la mancanza di una legge attuativa non possa condizionare l'applicabilità dell'art. 116, comma 3. Sul punto v. S. NERI, *I nodi interpretativi e le possibili soluzioni organizzative per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Diritti regionali*, 2/2018 cui si rinvia altresì per la bibliografia.

Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale

1. *Considerazioni preliminari sul regionalismo “contrattato” delle Regioni speciali e su quello asimmetrico/differenziato delle Regioni ordinarie*

«Il dibattito sull'autonomia differenziata richiesta dalle regioni Veneto, Lombardia e Emilia Romagna si sta svolgendo principalmente sul tema delle risorse finanziarie». Con questa frase, tanto semplice quanto efficace nella sua assertività, si apre il documento sulla spesa statale regionalizzata, pubblicato sul sito internet del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, a conferma che il tema oggetto del presente scritto costituisce uno dei punti nevralgici delle proposte in tema di regionalismo differenziato che sono state avanzate negli ultimi tre anni. D'altra parte, non c'è da stupirsi che, al netto di alcune questioni giuridiche di non secondario rilievo (come, ad es., quella relativa al ruolo del Parlamento con riguardo all'approvazione delle intese e alla loro durata), l'oggetto della trattativa tra Stato e Regioni “differenziande” ruoti intorno alle risorse finanziarie che queste ultime chiedono al primo al fine di poter finanziare le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia».

Da questo punto di vista, la prospettiva di indagine del presente lavoro consente di operare un interessante raffronto tra le autonomie speciali e quelle che vogliono essere «un po' speciali»¹, e, in particolare, tra la “stagione” degli accordi in materia finanziaria che ha riguardato i rapporti tra Stato e Regioni speciali nell'ultimo decennio² e l'attuale fase caratterizzata

1. In questi termini G. CERA, *Audizione dinanzi alla Commissione parlamentare per le questioni regionali*, resoconto stenografico della seduta di lunedì 1° aprile 2019, 6 (consultabile in www.camera.it).

2. Per un quadro esaustivo dell'assetto costituzionale della finanza regionale si veda G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista AIC*, 3/2019, 10 luglio 2019, spec. 276 ss.

dalle c.d. pre-intese tra lo Stato e alcune Regioni ordinarie, di cui si discute ormai da un paio di anni.

Le differenze tra le due esperienze non sono, però, di poco conto: al di là del diverso fondamento costituzionale rinvenibile, nel primo caso, nel quadro statutario e, nel secondo, nell'art. 116, ultimo comma, Cost., la prima esperienza si contraddistingue per una portata decisamente più limitata, seppure non meno rilevante dal punto di vista delle complessive ricadute economico-finanziarie, mentre, la seconda, per una, almeno potenzialmente, ampia portata, tale da stravolgere l'assetto delle competenze legislative e, forse anche, amministrative delle Regioni interessate. Si aggiunga che, mentre la prima esperienza o, più correttamente, le esperienze riconducibili al primo gruppo, cioè quelle relative ai rapporti tra Stato e Regioni speciali³, sono ormai rodiate e non suscitano reazioni particolari⁴ (con l'unica eccezione, forse, del tanto atteso accordo tra lo Stato e la Regione Sardegna di cui si dirà più avanti), la seconda tipologia di esperienze vive ancora la stagione di prima attuazione, con tutto ciò che ne consegue in termini di incertezze sulle diverse fasi procedurali e di perplessità sulla tenuta complessiva⁵ dell'iter tracciato dall'art. 116, ultimo comma, Cost.

In particolare, ciò che balza subito agli occhi di quest'ultimo procedimento è la possibilità di una facile "strumentalizzazione" dello stesso, nel senso che, confidando nella maggioranza parlamentare di turno e nella sua capacità di approvare una legge ordinaria a maggioranza assoluta⁶, si

3. Pare preferibile parlare di "esperienze", utilizzando quindi il plurale, perché non esiste un modello unitario di "accordi" e prima ancora di procedimento che conduce a questi accordi; parimenti, non esiste un'unica modalità di "recepimento" di questi accordi.

4. Sebbene non siano mancate accese discussioni sulle modalità di "recepimento" di questi accordi; con riferimento a una di queste vicende si rinvia agli scritti di A. PIRAINO, *Un'intesa non può ignorare la Costituzione o uno Statuto speciale (A proposito dell'Accordo Stato-Regione siciliana del 20 giugno 2016 in materia di finanza pubblica)*, in *federalismi.it*, 15/2016, 27 luglio 2016, e di G. VERDE, *La rinnovata definizione dell'assetto della finanza e dei tributi della Regione Siciliana tra disposizioni di attuazione dello Statuto e decreto-legge*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2016.

5. Se non addirittura di dubbi sulla conformità a Costituzione del procedimento ivi previsto.

6. Può essere utile ricordare che, in uno dei primi progetti che prevedevano una forma di regionalismo differenziato per le Regioni ordinarie (si allude al testo risultante dalla pronuncia della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali sugli emendamenti presentati, trasmesso alle Camere in data 4 novembre 1997), si disponeva, al riguardo, che «[c]on leggi costituzionali possono essere disciplinate forme e condizioni particolari di autonomia anche per le altre Regioni» (art. 57, quarto comma, del progetto di legge

può giungere a stravolgere in maniera significativa l'assetto costituzionale delle competenze legislative e amministrative di singole Regioni ordinarie senza che sia in alcun modo previsto l'intervento o il coinvolgimento delle altre. Al riguardo è significativo quanto affermato da Leopoldo Elia, nel corso di un'audizione resa il 23 ottobre 2001⁷, nella quale esprimeva molti dubbi sulla conformità ai principi fondamentali della Costituzione dell'art. 116, terzo comma, Cost., sottolineando la gravità di un procedimento che può portare a una revisione costituzionale «senza le garanzie dell'articolo 138 della Costituzione, almeno nella misura in cui queste garanzie erano mantenute dalle leggi istitutive delle Bicamerali». Con quest'ultimo richiamo Elia alludeva, tra l'altro, all'art. 57, quarto comma, del testo del progetto di legge costituzionale risultante dalla pronuncia della Commissione D'Alema sugli emendamenti, in precedenza citato. Elia concludeva sul punto affermando: «questo regionalismo rischia di essere sì asimmetrico, ma a danno della Costituzione. Tutto ciò impone cautela; certo, questo regionalismo differenziato non è obbligatorio ma è disponibile con eccessiva facilità. Peggio ancora se il procedimento di revisione costituzionale venisse “scansato” con una disinvolta abilitazione offerta alle regioni per appropriarsi di materie ora di competenza esclusiva dello Stato».

Edotti su questo possibile rischio, appare ancora più chiaro come la vera “trattativa”, su cui ruota la realizzazione del regionalismo differenziato, riguardi, evidentemente, il “costo” di questo trasferimento di competenze, che può diventare particolarmente elevato se, come sembra, alcune Regioni sono intenzionate a chiedere la competenza legislativa piena su tutte le materie di potestà concorrente.

In sintesi, dunque, agli accordi con i quali le singole Regioni speciali stabiliscono la misura, la modalità e le forme del loro concorso alla finanza pubblica per uno o più anni si contrappone un modello procedimentale che consente a una Regione ordinaria, sulla base di un'intesa con lo Stato, stipulata magari approfittando dell'esistenza di una maggioranza parlamentare dello stesso colore politico, di determinare un radicale cambiamento dell'assetto delle competenze regionali con i conseguenti effetti finanziari, sicuramente in grado di resistere al tentativo di abrogazione o

costituzionale). Dunque, solo con legge costituzionale sarebbe stato possibile introdurre forme ulteriori di autonomia.

7. Consultabile in Senato della Repubblica, 1^a Commissione permanente (a cura di), *Costituzione, Regioni e Autonomie Locali*, Indagine conoscitiva *Sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione*, vol. I, Roma 2002, 7 ss. ma spec. 13 s.

di modificazione operato da una legge ordinaria adottata senza una previa nuova intesa. Pertanto, l'unico modo per revocare questo assetto sembra essere quello di pervenire a una nuova intesa o, in ultima istanza, di approvare una legge costituzionale che finisca con il derogare al meccanismo dell'art. 116, ultimo comma, Cost.

2. *Una questione di eguaglianza... in un contesto di forti incertezze e di assoluta precarietà*

A quanto fin qui detto si aggiunga che, data la portata potenzialmente molto ampia della “specializzazione” ex art. 116, ultimo comma, Cost., questa differenziazione può trasmodare in trattamenti fortemente diseguali tra i cittadini delle Regioni differenziate e quelli delle altre Regioni ordinarie. Al riguardo, però, occorre fare qualche precisazione: è infatti inevitabile che l'esercizio di qualsivoglia forma di autonomia determini la possibilità di discipline e di trattamenti diversificati; peraltro, la Corte costituzionale ha costantemente affermato che «il riconoscimento stesso della competenza legislativa della Regione comporta l'eventualità, legittima alla stregua del sistema costituzionale, di una disciplina divergente da regione a regione, nei limiti dell'art. 117 della Costituzione» (così sentenza n. 277 del 1995 e prima ancora sentenza n. 447 del 1988; tra le più recenti, sentenze n. 241 del 2018, n. 119 e n. 84 del 2019).

Peraltro, non vi è dubbio che le questioni connesse al principio di eguaglianza stiano alla base di qualsiasi forma di devoluzione o di decentramento territoriale⁸; non a caso, nell'incipit di uno dei più noti atti di indipendenza di colonie dalla madrepatria (la Dichiarazione di Indipendenza di Philadelphia del 1776) si legge: «Noi teniamo per certo che queste verità siano di per se stesse evidenti: *che tutti gli uomini sono creati eguali*, che essi sono dotati dal loro Creatore di certi Diritti inalienabili, che tra questi vi siano la Vita, la Libertà ed il Perseguimento della Felicità. Che per assicurare questi diritti sono istituiti tra gli Uomini i Governi, i quali derivano i loro giusti poteri dal consenso dei governati» (corsivi aggiunti).

Da ciò si deduce che non è affatto casuale che ogni rivendicazione di autonomia sia accompagnata da una domanda di eguaglianza o nella forma di un eguale trattamento rispetto ad altre parti del territorio na-

8. Sulla necessità di distinguere tra differenziazione delle unità e asimmetrie si rinvia a R. BIFULCO, *Differenziazione e asimmetria nella teoria federale contemporanea*, in *Dir. reg.*, 2020, spec. 160 ss.

zionale, ritenute meritevoli dello stesso trattamento, o nella forma di un trattamento diverso rispetto a contesti differenti.

Non è dunque in discussione l'inevitabile diversificazione prodotta dal normale esercizio delle attribuzioni, riconducibili alle varie forme di autonomia; il rischio è, piuttosto, quello di una differenziazione costruita prescindendo da una cornice unitaria, contrattata con il Governo nazionale in un contesto politico in cui quest'ultimo, di fatto, non si fa garante di *tutte* le autonomie, comprese quelle che non siedono al tavolo della trattativa. Una situazione di questo tipo potrebbe, quindi, portare a una pericolosa accentuazione delle già profonde differenze esistenti tra le diverse parti del Paese.

Nella vicenda della differenziazione regionale, poi, le "rivendicazioni di eguaglianza" o di "diseguaglianza" si presentano sotto vari profili: ad esempio, in termini di richiesta di discipline differenti per situazioni differenti nei rapporti tra le Regioni che chiedono le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» e le altre Regioni ordinarie; ed ancora, nel senso di reclamare trattamenti eguali (o analoghi) per situazioni eguali (o analoghe) nei rapporti tra le Regioni "differenziande" e quelle speciali. Ma non mancano anche le rivendicazioni di eguaglianza o di diseguaglianza da parte delle altre Regioni ordinarie (che chiedono di poter accedere, anch'esse, alla trattativa per la differenziazione) e delle Regioni speciali (che, invece, sottolineano le peculiari ragioni del loro status). Senza dimenticare, poi, che dietro le – o forse prima ancora delle – richieste di trattamenti eguali o diseguali, avanzate dagli enti regionali, ci sono analoghe istanze provenienti dai cittadini.

In questo quadro di rivendicazioni di tutti contro tutti, la questione cruciale, con specifico riferimento al tema della presente relazione, è quella che il Prof. Grosso, nella relazione introduttiva di questo convegno, ha definito in termini di rapporto tra «uso efficiente delle risorse pubbliche e principio di eguaglianza».

L'estrema delicatezza di questi problemi è, se possibile, aggravata dalle forti incertezze e dalla perdurante sensazione di precarietà che connotano il percorso di attuazione del regionalismo differenziato. Si tratta, a ben vedere, di un inevitabile riflesso di quella caratteristica già rilevata da Elia, secondo cui «questo regionalismo differenziato [...] è disponibile con eccessiva facilità», al punto che se è eccessivamente facile "farlo" è altrettanto eccessivamente facile "disfarlo". In altre parole, se l'avvio di un percorso di questo tipo è fortemente condizionato dall'esistenza di una peculiare congiuntura politica è lecito attendersi che, al venir meno di quest'ultima, tutto il castello di sabbia si dissolva rapidamente.

Passando alle specifiche ragioni di incertezza, già durante i lavori preparatori dell'art. 116, ultimo comma, Cost. ci si chiese, ad esempio, come andasse concepito il ruolo del Parlamento rispetto al testo dell'intesa; in particolare, ci si interrogò sulla rilevata contraddittorietà tra la previsione dell'«iniziativa della Regione interessata» e la necessità di un'intesa tra questa e lo Stato, che potrebbe fortemente incidere sul testo originario di iniziativa regionale. A questo interrogativo, che ha continuato a impegnare gli interpreti financo in tempi recenti sotto il versante dell'emendabilità dell'intesa, si è offerta una risposta nel senso di ritenere che proprio la previsione dell'intesa tra Stato e Regione intendeva «garantire che la Regione proponente sia messa in condizione di poter assentire anche sul testo finale, che potrebbe essere cambiato (rispetto alla proposta iniziale) nel corso dell'iter parlamentare»⁹.

Ancor più interessante ai fini di questo scritto è l'altra questione oggetto di attenzione già durante i lavori preparatori; ci si chiese, infatti, come dovesse essere interpretata e, prima ancora, quale utilità avesse la clausola del «rispetto dei principi di cui all'articolo 119». Dall'iniziale sensazione di un'inutile «ridondanza» rispetto all'ovvietà di tale rispetto (da parte della legge ordinaria prevista dall'art. 116, ultimo comma, Cost.) si passò, ben presto, a rinvenire la *ratio* del riferimento ai principi del c.d. federalismo fiscale «nell'esigenza che [il] conferimento della competenza sia contestuale alla considerazione delle conseguenze sul piano delle risorse finanziarie necessarie». Dunque, il rispetto dei principi di coordinamento e di responsabilità fiscale deve «informare tutto l'iter della legge, a partire dalla fase dell'iniziativa (operando, in ipotesi, come condizioni di procedibilità)»¹⁰.

Da questo legame ontologico tra le due disposizioni costituzionali è stato fatto discendere un carattere che dovrebbe essere proprio del processo di differenziazione: quello della sua «reversibilità»¹¹. Non avrebbe senso, infatti, fare riferimento ai principi dell'art. 119 Cost. se dal normale

9. Così nel *Dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati, Ufficio ricerche sulle questioni regionali e sulle autonomie locali*, in SENATO DELLA REPUBBLICA (a cura di), *Lavori preparatori, Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione (Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3)*, vol. I, Roma 2001, 31 s.

10. *Dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati, Ufficio ricerche sulle questioni regionali e sulle autonomie locali*, cit., 32.

11. In questo senso già E. CHELI, *Audizione del 27 novembre 2001*, in SENATO DELLA REPUBBLICA, 1^a COMMISSIONE PERMANENTE (a cura di), *Costituzione, Regioni e Autonomie Locali*, Indagine conoscitiva *Sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione*, vol. I, cit., 177 s.

decorso del tempo e dal conseguente mutamento delle condizioni finanziarie non derivasse la possibilità di mutare le condizioni finanziarie della differenziazione.

A fronte di queste incertezze interpretative vi è poi l'assoluta precarietà dei progetti di differenziazione finora messi in cantiere, tutti caduti nel dimenticatoio con il variare dell'Esecutivo nazionale¹². Quest'ultima considerazione rende problematico il compito di chi voglia studiare questi progetti, spesso costretto a cambiare le proprie conclusioni nel breve volgere di qualche mese. Particolarmente indicativo è il dato relativo al presente convegno, svoltosi quando sembravano pronte per la stipula definitiva e per l'approvazione parlamentare le bozze di intesa predisposte tra la fine del 2018 e i primi mesi del 2019, e che giungerà in stampa quando forse sarà naufragato anche il tentativo del Ministro Boccia di approvare una legge quadro sulla differenziazione regionale.

Ciò nondimeno, è con questi testi che occorre confrontarsi; in particolare, nel presente scritto ci si soffermerà sulle bozze di intesa elaborate e corrette tra il febbraio e il maggio 2019 (Governo Conte I) e sul disegno di legge quadro in materia, predisposto dal Ministro per gli affari regionali Francesco Boccia (Governo Conte II).

Da ultimo, non può sottacersi che a rendere ancora più complicata l'opera ricostruttiva contribuisce il carattere "clandestino" o "semi-clandestino" di queste iniziative, le cui poche informazioni non sono quasi mai ricavabili da documenti ufficiali pubblicati sul sito del Ministero ma da altre fonti di informazione¹³.

3. *La "situazione di partenza" tra pregiudizi, luoghi comuni e paradossi della differenziazione*

Come si è visto, non vi è dubbio che la differenziazione, genericamente intesa, costituisce un carattere strutturale naturale dell'articolazione regionale e, prima ancora, del concetto stesso di autonomia; in particolare, se il riconoscimento dell'autonomia non comportasse una – anche solo potenziale – differenziazione non avrebbe senso discuterne.

12. Significativa è, al riguardo, la sorte delle bozze di intesa elaborate quando era in carica il Governo Gentiloni e poi il Governo Conte I.

13. Il riferimento è a riviste scientifiche, come *federalismi.it*, o a periodici telematici, come *regioni.it*, curato dal CINSEDO (Centro Interregionale Studi e Documentazione), o ancora alla rivista dell'Associazione Roars (Return On Academic Research).

L'ordinamento regionale italiano si caratterizza per un assetto che, nel corso degli anni, ha fatto emergere numerose spinte alla differenziazione, ben oltre quella riconducibile all'art. 116, ultimo comma, Cost.¹⁴. In questa direzione si collocano sicuramente le "istanze" di differenziazione riconducibili a specifiche previsioni introdotte nel Titolo V della Parte II della Costituzione sia con la legge cost. n. 1 del 1999 (artt. 122 e 123) sia con la legge cost. n. 3 del 2001 (artt. 117, 118 e 119)¹⁵, ma si inquadrano anche talune forme di "ulteriori" differenziazioni che hanno riguardato le autonomie speciali (si pensi, per tutte, alla possibile varietà di contenuti della c.d. legge statutaria in materia di forma di governo e di sistema elettorale, prevista dalla legge cost. n. 2 del 2001).

In quest'ultima categoria di "ulteriori" differenziazioni delle autonomie speciali si collocano, probabilmente anche gli accordi che talune Regioni speciali hanno stipulato con lo Stato, contrattando, alla pari, nuove condizioni delle proprie relazioni finanziarie (su tutte, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano) o essendo "costrette" (*in primis*, la Sicilia) a farlo da una situazione di grave indebitamento, che, di fatto, le ha obbligate ad accettare qualsiasi condizione pur di ottenere dallo Stato le risorse necessarie a chiudere i propri bilanci (peraltro, non riuscendo a evitare gli strali della Corte dei Conti in sede di approvazione dei rendiconti¹⁶). Una menzione a parte merita poi la vicenda della Regione Sardegna, la quale, all'esito di un lungo contenzioso costituzionale che l'ha vista contrapposta allo Stato, nei cui confronti è spesso risultata vittoriosa, è riuscita solo dopo molti mesi dalla "storica" sentenza n. 6 del 2019 a "ottenere", non senza qualche critica¹⁷, la stipula di un nuovo accordo, siglato il 7 novembre 2019.

14. Al riguardo si rinvia ad 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. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto* (a cura di A. Mastromarino e J.M. Castellà Andreu), Milano 2009, 27 ss.

15. Su queste differenziazioni si veda A.M. POGGI, *Esiste nel Titolo V un "principio di differenziazione" oltre la "clausola di differenziazione" del 116 comma 3?*, cit., spec. 33 ss.

16. Da ultimo, si veda la decisione della Corte dei Conti, sezioni riunite per la Regione Siciliana, 13 dicembre 2019, n. 6.

17. Cfr. P. MANINCHEDDA, *Ecco la bozza dell'Accordo sulle Entrate tra la Regione e lo Stato: confondere il commercio con le istituzioni*, in <https://www.sardegnaeliberta.it/eccola-bozza-dellaccordo-sulle-entrate-tra-la-regione-e-lo-stato-confondere-il-commercio-con-le-istituzioni-prima-puntata/>.

Più in generale, le caratteristiche salienti del modello regionale italiano sono state, di recente, così riassunte da Roberto Toniatti¹⁸, anche sulla scorta di taluni contributi dottrinali: innanzitutto, il disegno del regionalismo italiano è stato «concepito sulla base di un pensiero puramente ottativo, del tutto incurante delle concrete possibilità di funzionamento del sistema istituzionale così generato»¹⁹; i Padri Costituenti hanno adottato un modello di «regionalismo integrale», che coinvolge cioè tutte le Regioni e non solo i territori delle prime autonomie regionali speciali²⁰; infine, il disegno costituzionale si caratterizza per «un’ispirazione autoritaria rispetto alle autonomie territoriali, piuttosto che [per] una propensione ascensionale»²¹.

In questo assetto si innesta la previsione dell’art. 116, ultimo comma, Cost., che inserisce in un quadro di attribuzioni, improntato alla rigidità e alla staticità, alcuni elementi di dinamismo, unitamente alle altre disposizioni costituzionali, sopra richiamate, portatrici di analoghe istanze di differenziazione (ad esempio, l’art. 118, terzo comma, Cost., là dove prevede forme di coordinamento in materia di immigrazione, ordine pubblico e sicurezza e tutela dei beni culturali).

Pur non negando i limiti derivanti dalla formulazione dell’art. 116, ultimo comma, Cost.²², in parte già esaminati nei paragrafi precedenti, occorre confrontarsi con questa disposizione rifuggendo da pregiudizi, luoghi comuni e paradossi.

Innanzitutto, il pregiudizio da evitare è quello che potrebbe definirsi “della riforma” o “della novità”, che porta a confondere lo strumento normativo con il suo utilizzo. Nel caso di specie, non mancano certo i difetti strutturali, ma probabilmente essi sono amplificati dall’utilizzo che di questo istituto è stato fatto nei progetti degli ultimi anni. Al riguardo, vale la pena di ribadire che «[q]uello che *si può fare* con il meccanismo dell’art.

18. 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*, 4/2017, 635 ss.

19. G. FALCON, *Federalismo-regionalismo: alla ricerca di un sistema in equilibrio*, in L. MARIUCCI - R. BIN - M. CAMMELLI - A. DI PIETRO - G. FALCON, *Il Federalismo preso sul serio. Una proposta di riforma per l'Italia*, Bologna 1996, 115 ss. ma spec. 120.

20. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, IV ed., Torino 2019, 10 s.

21. L. FERRARO, *La cooperazione “anomala” nello Stato composto spagnolo. Analisi comparata dei rapporti tra autonomie territoriali e Unione Europea*, Napoli 2010, 62.

22. Si allude non solo ai limiti procedimentali, in precedenza esaminati, ma anche a quelli sostanziali; si pensi per tutti alla formula «organizzazione della giustizia di pace».

116.3 non è quello che *vorrebbero* – o dichiarano di voler – fare»²³ i sostenitori delle bozze di intese elaborate in questi anni. In altre parole, il giudizio negativo su queste ultime non necessariamente si estende allo strumento in sé considerato, che è dunque passibile di una diversa attuazione.

Quanto ai luoghi comuni, non v'è dubbio che il primo fra tutti sia quello per cui la potestà concorrente è la principale fonte di “confusione” e quindi di contenzioso tra Stato e Regioni; non si tratta di un argomento nuovo, tant'è che quello anzidetto fu uno dei cavalli di battaglia della stessa riforma costituzionale Renzi-Boschi. Se, però, dal piano astratto delle critiche teoriche si passa a quello concreto della giurisprudenza costituzionale si scopre che la maggior parte del contenzioso costituzionale ha avuto (e ha) luogo con specifico riferimento alla portata di quelle materie/non materie o materie trasversali (ad esempio, tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza, tutela della salute, livelli essenziali delle prestazioni) che, per la loro natura, travalicano i confini dell'ambito materiale in cui sono collocate e finiscono con l'incidere in settori diversi, magari rimessi alla competenza regionale (concorrente o piena-residuale).

Alla luce di quanto appena detto è evidente che l'eventuale “transito” di tutte o di gran parte delle materie di potestà concorrente tra quelle di competenza piena delle Regioni non avrebbe effetti deflattivi sul contenzioso costituzionale.

Un altro luogo comune, che viene in rilievo in questa sede, con specifico riguardo ai profili finanziari, è quello per cui si contrapporrebbero due blocchi omogenei di Regioni, quello delle ordinarie, da un lato, e quello delle speciali, dall'altro lato. In realtà, proprio il tema degli accordi in materia finanziaria consente di dimostrare che esistono, almeno, due, se non tre, tipologie di Regioni speciali; la prima o le prime due a cui sono riconducibili le Province autonome di Trento e di Bolzano e le autonomie speciali della Valle d'Aosta e del Friuli-Venezia Giulia, la seconda o la terza (a seconda che l'esperienza delle Province autonome sia considerata autonomamente o insieme alle altre Regioni speciali del Nord Italia) a cui sono riconducibili, invece, le specialità insulari della Sicilia e della Sardegna²⁴. Questa distinzione – sia chiaro – non è determinata solo dal

23. R. BIN, *La “secessione dei ricchi” è una fake news*, in *lacostituzione.info*, 16 febbraio 2019.

24. Al riguardo T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, in *Dir. reg.*, 2/2019, 26, rileva opportunamente come «per molti aspetti Sicilia e Sardegna non versano in una condizione molto diversa da quella di alcune Regioni ordinarie del Sud Italia».

livello di indebitamento di queste ultime rispetto alle altre, ma da un complesso di fattori e, in particolare, dal funzionamento di alcuni meccanismi riconducibili a una sorta di regionalismo competitivo. Non a caso nelle Regioni speciali del Nord è stata pienamente sfruttata la possibilità offerta dagli statuti speciali di implementare il quadro di competenze e il livello di autonomia, tramite i c.d. decreti di attuazione statutaria, mentre nelle due Regioni insulari, la vertenza entrate in Sardegna e la vicenda della retrocessione delle accise sui prodotti petroliferi in Sicilia dimostrano il carattere ancora fundamentalmente derivato della finanza regionale, con evidenti conseguenze sul piano dell'effettività della loro autonomia finanziaria.

Infine, non può essere tralasciato un paradosso insito nel processo di differenziazione. Il riferimento è soprattutto a quello che potrebbe essere definito come il “paradosso della specializzazione o della differenziazione”, nel senso che se questa è diffusa e uniforme, sia quanto ai soggetti interessati sia quanto agli oggetti coinvolti, contraddice la sua ragion d'essere. In altre parole, un processo di differenziazione che coinvolgesse tutte le Regioni ordinarie²⁵ per tutte le materie suscettibili di essere oggetto dell'intesa ex art. 116, ultimo comma, Cost. snaturerebbe il senso di questo istituto²⁶, trasformando una “uniformità ordinaria” in una “uniformità a seguito della differenziazione”.

Al contempo, non sembra facile individuare un limite alla specializzazione/differenziazione, a meno che non lo si individui nei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza che presidiano il conferimento delle funzioni amministrative (art. 118 Cost.)²⁷; il rispetto di questi criteri nell'attribuzione di «[u]lteriori forme e condizioni particolari di autonomia» sarebbe poi sottoposto al giudizio della Corte costituzionale, che potrebbe essere chiamata in causa non solo in via incidentale ma anche

25. In effetti, l'esperienza delle bozze di intesa elaborate e modificate tra febbraio e maggio del 2019 testimonia il prodursi di una sorta di effetto emulativo della differenziazione, nel senso che alle tre Regioni che originariamente avevano chiesto l'avvio delle trattative se ne sono aggiunte progressivamente altre; in particolare, altre sette Regioni ordinarie hanno conferito l'incarico al loro Presidente di chiedere l'avvio delle trattative, tre (Basilicata, Calabria e Puglia) hanno assunto iniziative preliminari e solo due (Abruzzo e Molise) non hanno intrapreso alcuna iniziativa; sul punto si rinvia a T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR - A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, X ed., Milano 2019, 23 s.

26. A. RUGGERI, *Editoriale. Attuazione dell'art. 116, III c., Cost. e prospettive della specialità regionale*, in *Dir. reg.*, 1/2020, 4, parla al riguardo di un «apparente paradosso».

27. M. CARLI, *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà, in federalismi.it*, 21/2019, 27 novembre 2019, 9 s., discute della possibilità che il «regionalismo differenziato rub[i] il posto al principio di sussidiarietà».

per il tramite di un ricorso promosso in via d'azione da una Regione diversa da quella che ha stipulato l'intesa e comunque interessata a far valere l'eventuale illegittimità della legge di recepimento dell'intesa stessa. In questo modo la Corte potrebbe valutare la conformità dell'attribuzione di nuove funzioni amministrative, operata dalla legge *ex art. 116*, ultimo comma, Cost., ai principi indicati nell'*art. 118 Cost.*

Un discorso analogo potrebbe essere fatto per valutare la congruità dell'attribuzione di ulteriori competenze legislative, sempre entro i limiti materiali delineati dall'*art. 116*, ultimo comma, Cost.; al riguardo, per garantire un sindacato sulla costituzionalità di una indiscriminata devoluzione, potrebbe soccorrere la giurisprudenza costituzionale sulla c.d. attrazione in sussidiarietà delle funzioni legislative (inaugurata, com'è noto, con le sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004, e pressoché abbandonata negli ultimi anni). In questi casi la Corte ha affermato che «i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata» (sentenza n. 303 del 2003, punto 2.2. cons. dir.).

Quindi, non solo non sembra che si frappongano ostacoli all'utilizzo di siffatti criteri di giudizio anche per sindacare la congruità delle scelte devolutive operate dalla legge di recepimento dell'intesa, ma addirittura il percorso di giudizio elaborato dalla Corte, per valutare la legittimità costituzionale delle leggi statali "espropriative" di competenze regionali, ben si presta a essere utilizzato per sindacare leggi statali che fossero "eccessivamente generose" nell'assegnazione di nuove competenze legislative alle Regioni.

4. *Gli "inganni argomentativi" sul regionalismo differenziato e, in particolare, l'uso distorto del criterio del residuo fiscale*

Un discorso a parte meritano i c.d. "inganni argomentativi", vale a dire quelle argomentazioni che, pur prive di un adeguato fondamento, vengono adottate a sostegno della necessità del ricorso alla differenziazione.

Il primo di questi è sicuramente quello per cui il decentramento di funzioni può ovviare al centralismo finanziario. Al riguardo, è significativo il fatto che il rapporto tra la spesa locale e la spesa pubblica si attesta

nel nostro Paese su una percentuale (33%) che è pari a quella di Stati con un'organizzazione centralista, come la Francia, e che è molto lontana da quella di Stati con un forte decentramento territoriale (Belgio 49%, Spagna 51% e Germania 63%)²⁸.

Si tratta quindi di un dato con cui fare i conti, sintomatico dell'incompletezza del percorso di maturazione dell'autonomia finanziaria regionale, e che forse richiederebbe di essere modificato prima ancora di qualsiasi differenziazione.

Il secondo "inganno argomentativo" consiste nell'asserita capacità definitoria delle etichette delle materie attualmente presenti nell'art. 117 Cost. In altre parole, le bozze di intesa che hanno visto la luce nella primavera del 2019 operano un ricorso acritico alle etichette delle materie, giungendo, ad esempio, al paradosso di menzionare tra gli ambiti oggetto del percorso di differenziazione sia le «norme generali sull'istruzione» sia l'«istruzione». Ora, anche a voler prescindere dalla evidente difficoltà di discernere le norme generali sull'istruzione dai principi fondamentali della stessa materia, oltre che dalle norme non generali, stupisce non poco l'utilizzo "automatico" o, peggio ancora, "burocratico" che di queste etichette viene fatto, quando probabilmente sarebbe bastato indicare l'«istruzione» tra gli ambiti sui quali la Regione acquisisce «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia».

Ma il tema sul quale si registra il più significativo "inganno argomentativo" è quello del c.d. residuo fiscale. Si tratta di un argomento che viene periodicamente utilizzato per giustificare il regionalismo differenziato e che ha fatto capolino anche in qualche giudizio dinanzi alla Corte costituzionale.

Di particolare interesse è, al riguardo, quanto affermato dalla Corte nella sentenza n. 69 del 2016, il cui contenuto è stato poi richiamato anche dalla sentenza n. 83 del 2016²⁹. La Regione Veneto aveva impugnato alcuni articoli del d.l. n. 133 del 2014 in riferimento all'art. 119 Cost., per lesione dell'autonomia regionale in relazione all'«esorbitante residuo fiscale della Regione Veneto», cioè al «saldo fra ciò che ciascuna Regione riceve in termini di spesa pubblica e il suo contributo in termini di prelievo fiscale». Da tale raffronto sarebbe derivata l'illegittimità dell'esclusione della Regione dalle misure agevolative di cui alle norme impuginate.

28. Questi dati sono tratti dalle Tabelle prodotte da G. CEREÀ, nella sua *Audizione dinanzi alla Commissione bicamerale per le questioni regionali*, cit., allegato 2, 51, consultabile in www.camera.it.

29. Sul punto A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una buona idea che può diventare un disastro*, in *federalismi.it*, 19/2019, 16 ottobre 2019, 9 ss.

Al riguardo la Corte ha escluso di poter considerare il criterio del residuo fiscale alla stregua di un parametro deducibile dall'art. 119 Cost., precisando: «Fermo restando che l'assoluto equilibrio tra prelievo fiscale ed impiego di quest'ultimo sul territorio di provenienza non è principio espresso dalla disposizione costituzionale invocata, il criterio del residuo fiscale richiamato dalla Regione non è parametro normativo riconducibile all'art. 119 Cost., bensì un concetto utilizzato nel tentativo, storicamente ricorrente tra gli studiosi della finanza pubblica, di individuare l'ottimale ripartizione territoriale delle risorse ottenute attraverso l'imposizione fiscale».

Non solo non si tratta di un parametro ricavabile dal quadro costituzionale ma addirittura è dubbia la sua stessa fondatezza: «Data la struttura fortemente accentrata, nel nostro ordinamento, della riscossione delle entrate tributarie e quella profondamente articolata dei soggetti pubblici e degli interventi dagli stessi realizzati sul territorio, risulta estremamente controversa la possibilità di elaborare criteri convenzionali per specificare su base territoriale la relazione quantitativa tra prelievo fiscale e suo reimpiego. L'esigenza di aggregare dati eterogenei secondo metodologie non univocamente accettate ha fatto sì che il concetto di residuo fiscale sia stato utilizzato piuttosto come ipotesi di studio che come parametro di correttezza legale nell'allocazione territoriale delle risorse».

Si tratta piuttosto di un argomento utilizzato nel dibattito politico tra Regioni e Stato, peraltro non sempre in modo pertinente: «L'accentuata disputa circa le modalità appropriate per un calcolo corretto del differenziale tra risorse fiscalmente acquisite e impiego negli ambiti territoriali di provenienza attraversa la forte dialettica politico-istituzionale afferente alle Regioni ed agli enti locali. È significativo – con riguardo alle controverse modalità di valutazione – che proprio la ricorrente, la quale lamenta un forte pregiudizio sotto il descritto profilo, risulti la Regione maggiormente beneficiaria, almeno nel primo decennio del secolo attuale, dell'impiego sul proprio territorio di risorse statali per la realizzazione delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale (tra le altre, Corte dei conti – sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, delibera 15 giugno 2007, n. 72/2007/G, con la quale è stato approvato il referto al Parlamento intitolato “Relazione sulle risultanze dell'attività di controllo sulla gestione amministrativa e contabile delle risorse allocate al capitolo 7060 del Ministero delle infrastrutture avente ad oggetto: ‘Fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale nonché per opere di captazione ed adduzione di risorse idriche’»).

Sulla base di queste argomentazioni la Corte ha escluso che il residuo fiscale possa essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti nell'art. 119 Cost. e da ciò ha dedotto l'inammissibilità della questione per l'assoluta inconferenza del parametro evocato dalla ricorrente.

Nel dibattito apertosi dopo l'avvio delle trattative tra lo Stato e le tre Regioni differenziande è intervenuta anche l'Associazione Svimez definendo «la pretesa di trattenere il gettito fiscale generato sui territori» come «infondata, inconsistente e pericolosa». A suo dire, questa pretesa si fonderebbe «su una sbagliata contabilizzazione del dare e dell'avere tra Stato e Regioni», nel senso che «i residui fiscali regionali che si chiede di ridurre altro non sono che l'avanzo primario regionalizzato³⁰ che poco o nulla hanno a che fare con il territorio, essendo il risultato in regime di imposta progressivo del processo perequativo tra contribuenti ricchi e poveri, residenti e non nello stesso territorio»³¹.

Più in generale, colpisce non poco che il concetto di residuo fiscale sia utilizzato in una prospettiva radicalmente diversa da quella in cui è stato elaborato dall'economista James M. Buchanan³², la cui preoccupazione era di trovare una giustificazione di tipo etico ai trasferimenti di risorse dagli stati più ricchi a quelli meno ricchi degli Stati Uniti. In questa prospettiva il residuo fiscale, inteso come il saldo tra il contributo che ciascun individuo fornisce al finanziamento delle politiche pubbliche e i benefici che riceve sotto forma di spesa pubblica, era il parametro in base al quale valutare l'adeguatezza dell'attività redistributiva complessiva. Non è casuale che la domanda che Buchanan si poneva era: «What is equal fiscal treatment for equals?», sottolineando l'insufficienza di una risposta che guardasse solo alle tasse pagate e non anche ai benefici ricevuti³³. Di qui la conclusione che l'intera struttura fiscale dovrebbe

30. Con il termine avanzo primario ci si riferisce alla differenza fra spesa pubblica ed entrate al netto del costo del debito pubblico. Si tratta quindi di un importante indicatore dello stato di salute dei conti pubblici in quanto misura la differenza tra le entrate e le uscite dello Stato.

31. SVIMEZ, *Autonomia differenziata, scende in campo il Governo. I rischi per l'unità nazionale paventati dalla Svimez*, comunicato del 24 dicembre 2018.

32. J.M. BUCHANAN, *Federalism and fiscal equity*, in *The American Economic Review*, vol. 40, No. 4 (Sept., 1950), 583-599 (consultabile in www.jstor.com). Sull'applicazione al regionalismo differenziato del concetto di «residuo fiscale» di Buchanan si veda S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, in *gruppodipisa.it*, 2019, 228 s.

33. «The orthodox answer has been almost wholly in reference to the tax side alone, the implication being that if tax burdens of similarly situated individuals were identical, the equity criterion would be satisfied. The necessity of including the benefit side of the fiscal

essere, quanto più possibile, geograficamente neutra, nel senso che dovunque un individuo decida di stabilirsi riceverà lo stesso trattamento fiscale complessivo³⁴.

Dunque, come scrive Buchanan, «[t]he balance between the contributions made and the value of public services returned to the individual should be the relevant figure». In questa prospettiva, il concetto di «residuo fiscale» assume una valenza ben diversa da quella che vorrebbero dargli alcuni sostenitori del regionalismo differenziato, finendo per trasformarsi da strumento a sostegno dell'equità del sistema fiscale a mezzo per una rivendicazione di risorse che, a conti fatti, rischia di accentuare le diseguaglianze.

5. *I profili finanziari nelle bozze di intesa del febbraio-maggio 2019 (Governo Conte I)*

Il punto di partenza della disamina di queste bozze di intesa non può che essere l'unico documento ufficiale pubblicato dal Ministero per gli affari regionali e le autonomie, intitolato "Spesa statale regionalizzata". Questo documento, il cui incipit è stato richiamato in apertura del presente lavoro, chiarisce preliminarmente tre punti.

account has been overlooked completely in many cases, and understressed in all. The object of comparison should be the aggregate fiscal pressure upon the individual or family, not tax treatment alone. The balance between the contributions made and the value of public services returned to the individual should be the relevant figure. This "fiscal residuum" can be negative or positive. The fiscal structure is equitable in this primary sense only if the fiscal residua of similarly situated individuals are equivalent» (*op. cit.*, 588).

34. «Fiscal pressures are economic in nature, whether expressed as net burdens or net benefits. If states are not identical in fiscal capacity, the people in the low capacity (low income) states must be subjected to greater fiscal pressure (higher taxation and/or lower value of public services) than people in high capacity states. If "equals" are thus pressed more in one area than in another, there will be provided an incentive for migration of both human and non-human resources into the areas of least fiscal pressures. Resources respond to market-determined economic reward, plus fiscal balance. If the fiscal balance for equals is not made equivalent for all areas of the economy, a considerable distortion of resources from the allocation arising as a result of economic criteria alone might result. The whole fiscal structure should be as neutral as is possible in a geographic sense. An individual should have the assurance that wherever he should desire to reside in the nation, the over-all fiscal treatment which he receives will be approximately the same» (*op. cit.*, 589).

Nel primo punto si precisa che le bozze di intesa recano «una norma generale che riguarda il finanziamento di tutte le competenze trasferite» e che questo finanziamento «avverrà in base al costo storico, cioè di quanto lo Stato spende oggi (ovvero nell'anno in cui le competenze saranno trasferite effettivamente) per la singola competenza». Il passaggio dal costo storico alla misura del finanziamento viene operato attraverso la trasformazione del primo «nell'equivalente del decimo di compartecipazione dell'IRPEF».

Nel secondo punto è posta come preliminare la determinazione dei c.d. fabbisogni standard (da effettuare entro un anno dall'entrata in vigore dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di individuazione delle risorse) ad opera di un apposito Comitato Sato-Regioni in cui saranno rappresentate tutte le Regioni.

Nel terzo punto, infine, si prevede che, qualora i fabbisogni standard non siano individuati, «trascorsi tre anni dall'entrata in vigore dei DPCM di individuazione delle risorse, l'ammontare delle risorse da assegnare alle regioni non potrà essere inferiore al valore medio nazionale pro capite».

A queste precisazioni seguono due tabelle che riportano la spesa per abitante per l'istruzione scolastica, per quella universitaria e per i diritti sociali e il dato complessivo della spesa per abitante in ogni singola Regione al netto degli interessi³⁵.

La pubblicazione di queste tabelle, soprattutto della seconda, persegue l'evidente obiettivo di dimostrare come la spesa (espressa in euro) per abitante in ogni singola Regione al netto degli interessi sia più bassa proprio nelle tre Regioni che hanno richiesto l'autonomia differenziata. In particolare, il contenuto della seconda tabella è riportato nella pagina seguente.

35. Consultabili in <http://www.affari regionali.gov.it/media/433184/spesa-statale-regionalizzata-appunto-2.pdf>.

<i>Regioni in ordine decrescente</i>	<i>Valori assoluti(in euro)</i>
Bolzano	10.251
Valle d'Aosta	9.588
Trento	8.284
Sardegna	7.628
Lazio	5.742
Friuli Venezia Giulia	5.065
Molise	4.749
Abruzzo	4.474
Sicilia	4.228
Basilicata	4.200
Liguria	4.153
Calabria	4.130
Campania	3.708
Umbria	3.670
Puglia	3.627
Toscana	3.364
Marche	3.348
Piemonte	3.152
Emilia Romagna	3.070
Veneto	2.946
Lombardia	2.733

(dati aggiornati al 2017)

In sostanza, pur non richiamando mai il concetto di residuo fiscale, nell'accezione di cui si è detto in precedenza, si fa implicitamente passare il messaggio che il riconoscimento dell'autonomia differenziata è funzionale a rimuovere una stortura o, per meglio dire, una vera e propria disegualianza del sistema della finanza pubblica.

Dunque, in un quadro di informazioni scarse, l'unico dato che il Ministero per gli affari regionali ha inteso rendere pubblico è proprio quello di cui sopra, la cui interpretazione non è così semplice come potrebbe sembrare, non risultando da quali voci sia composto il dato complessivo della spesa statale erogata nelle Regioni. A ben vedere, questa valutazione non è irrilevante specie se riferita a voci di spesa erogata per attività (come

la difesa) che, pur essendo assicurate su un singolo territorio (ad es. in una base militare), hanno un'utilità per l'intera collettività nazionale³⁶.

Passando alle bozze di intesa, occorre preliminarmente chiarire che i profili finanziari non si esauriscono nel solo art. 5, rubricato «Risorse finanziarie», bensì sono presenti in quasi tutte le disposizioni che compongono l'articolato. Al di là, infatti, della generica previsione dell'art. 1 che impone il «rispetto», tra gli altri, dell'art. 119 e dell'art. 81 Cost., è significativo che proprio tra le materie oggetto dell'attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» (elencate nell'art. 2 delle bozze) ci sia quella del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

Al riguardo, anche a voler concedere che il «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» costituisca un autentico ambito materiale, piuttosto che un obiettivo o una funzione, resta incomprensibile come la singola Regione possa acquisire forme ulteriori di autonomia in questa materia, senza estromettere lo Stato; ma se ciò avviene, cessa per definizione la finalità di «coordinamento» che solo l'ente statale può adeguatamente perseguire. La materia in questione è attualmente “collocata” tra quelle di potestà ripartita o concorrente, con la conseguenza che l'unico “miglioramento” possibile per le Regioni sembra consistere nella sua “ascesa” a materia di competenza esclusiva delle stesse; così facendo, però, non si comprende come la finanza pubblica e il sistema tributario possano essere “coordinati” dal singolo legislatore regionale. In altre parole, in questo caso, all'automatico ampliamento delle competenze regionali si frappongono delle evidenti ragioni logiche prima ancora che giuridiche, attinenti alla necessità di salvaguardare l'unità giuridica ed economica del Paese (che, pure, è richiamata nel comma 3 del medesimo art. 2).

Nell'art. 4 delle bozze di intese «i beni e le risorse finanziarie, umane e strumentali», previamente determinati dalla commissione paritetica di cui all'art. 3, sono individuati come oggetto del trasferimento dallo Stato alla Regione differenzianda, con la conseguenza che i «provvedimenti di determinazione delle risorse determinano la decorrenza dell'esercizio da parte della Regione delle nuove competenze conferite che dovrà avvenire contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative» (comma 5 dell'art. 4 della bozza di intesa relativa alla Regione Emilia-Romagna, ma in termini non dissimili

36. Per queste considerazioni si rinvia a G. CERIA, *Audizione dinanzi alla Commissione bicamerale per le questioni regionali*, cit., 8. Sul punto si veda anche R. BALDUZZI, *Dove si infrange il regionalismo differenziato*, in *lavoce.info*, 19 aprile 2019.

anche le bozze relative alle Regioni Lombardia e Veneto, che contengono una disposizione di identico contenuto nel comma 5 dell'art. 5).

L'art. 5 delle tre bozze (rubricato «Risorse finanziarie») esplicita, poi, il senso di quanto riportato nel documento del Ministero sulla spesa statale regionalizzata, sopra richiamato. Dall'esame di questa disposizione emerge, innanzitutto, l'indicazione dei criteri da seguire per la determinazione del *quantum* di risorse finanziarie, umane e strumentali da trasferire alle Regioni differenziande: «a) spesa sostenuta dallo Stato nella Regione, riferita alle funzioni trasferite o assegnate; b) fabbisogni standard».

Questi criteri non possono non essere condivisi, stante l'assenza di altri indicatori per la quantificazione dei costi delle singole funzioni. Ciò che invece lascia a dir poco perplessi è la norma “transitoria” prevista per l'ipotesi in cui, decorsi tre anni dall'entrata in vigore dei d.P.C.m. di cui all'art. 4, comma 1, delle bozze, non siano stati adottati i fabbisogni standard. In questo caso, infatti, «l'ammontare delle risorse assegnate alla Regione per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...] non può essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse»³⁷. Con questa previsione si innescherebbe quindi un meccanismo perverso in base al quale gli enti regionali più virtuosi (in grado di assicurare lo svolgimento di una funzione a un costo più basso di quello medio nazionale) avrebbero interesse alla mancata determinazione dei fabbisogni standard in modo da poter ottenere un *quantum* di risorse pari al valore medio nazionale della spesa statale per l'esercizio di una data funzione³⁸.

37. È stato, tra l'altro, rilevato che la previsione di ricorrere al valore medio nazionale pro capite della spesa dello Stato «appare poco coerente» perché «risponde ad una visione esattamente opposta a quella che sostiene le richieste di differenziazione, accettandosi l'annullamento di tutte le differenze tra territori nei bisogni e nelle caratteristiche strutturali, che dovrebbe essere alla base di questo processo di differenziazione dell'autonomia» (C. BUZZACCHI, *Regionalismo differenziato e finanza: più autonomia o più risorse?*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, Atti del convegno su *Regionalismo differenziato: opportunità e criticità*, Milano 8 ottobre 2019, Milano, 2019, 46 s.).

38. In questo senso Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, *Appunto per il Presidente del Consiglio dei ministri*, Roma 19 giugno 2019, 9; A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in A. LUCARELLI - A. PATRONI GRIFFI - G. TESAURO - M. VILLONE, *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*, in *Dir. Pubbl. Eur. - Rass. online*, 1/2019, 14 ss.; S. PIPERNO, *Regionalismo asimmetrico e relazioni tra diversi livelli di governo: profili economici e di finanza pubblica*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, cit., 103; A. SAITTA, *Audizione resa il 13 giugno 2019 innanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale e*

In concreto, poi, il finanziamento delle ulteriori competenze riconosciute dovrebbe avvenire per il tramite dei seguenti strumenti: «a) compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e di eventuali altri tributi erariali; b) aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale» (comma 3).

Per completare il quadro è necessario dare conto della disposizione che esclude nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica derivanti dall'applicazione dell'intesa (comma 2) e di quella che riserva alla competenza della Regione «[l]eventuale variazione di gettito maturato nel territorio della [stessa] dei tributi compartecipati o oggetto di aliquota riservata rispetto alla spesa sostenuta dallo Stato nella Regione o, successivamente, rispetto a quanto venga riconosciuto in applicazione dei fabbisogni standard».

Alla luce di questo insieme di previsioni non può che constatarsi l'inevitabile effetto che discenderebbe dall'applicazione di siffatte intese. Considerato, infatti, che tutti i trasferimenti di risorse dovranno essere a costo zero per la finanza pubblica, sarebbe scontata la conseguenza di far gravare sulle altre Regioni i costi della differenziazione³⁹, peraltro con un meccanismo che potrebbe (in caso di mancata determinazione dei fabbisogni standard) dissuadere le Regioni più virtuose dal perseguimento di obiettivi di efficienza nella gestione delle funzioni loro assegnate.

6. *La legge quadro sull'autonomia differenziata: dal diritto comune della specialità a quello della differenziazione*

In considerazione di quanto sopra detto non può che essere salutata favorevolmente la proposta della previa approvazione di una legge quadro sull'autonomia differenziata, la cui assenza era stata stigmatizzata da una

sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, in *Osserv. cost. AIC*, 4/2019, 2 luglio 2019, 9; A. ZANARDI, *Alcune osservazioni sui profili finanziari delle bozze di intesa sull'autonomia differenziata*, in *Astrid Rass.*, 5/2019, 8; A. DI CHIARA, *Limiti finanziari all'attuazione del regionalismo differenziato*, in corso di stampa in *Osserv. sulle fonti*, 2020, par. 4.

39. Sul rischio di un ulteriore aggravio fiscale per le altre Regioni ordinarie si sofferma, da ultimo, A. FONZI, *Autonomia finanziaria, federalismo fiscale e coordinamento della finanza pubblica nel regionalismo differenziato*, in *dirittifondamentali.it*, 2/2019, 25 ottobre 2019, 18 s.

parte della dottrina⁴⁰. Non si nega che anche questa soluzione presenti profili problematici⁴¹, specie là dove si voglia individuare un fondamento costituzionale di siffatto intervento legislativo statale. Se, però, è indubbia la mancanza di una esplicita legittimazione nella disposizione dell'art. 116, ultimo comma, Cost., un fondamento potrebbe essere ravvisato nel principio di unità/indivisibilità della Repubblica che caratterizza tutte le disposizioni costituzionali sulle autonomie territoriali. Si pensi non solo all'art. 5 Cost. ma anche all'unità giuridica ed economica richiamata nell'art. 120 Cost., come pure nelle bozze di intesa di cui si è detto nel paragrafo precedente. Più in generale, è da ritenersi che funzionale alla piena realizzazione di questo principio/valore sia lo stesso principio di leale collaborazione, che può tollerare sì il regionalismo differenziato ma non quello egoistico.

Se dunque è auspicabile che il percorso avviato dall'attuale Ministro per gli affari regionali (Boccia) giunga a termine, deve rilevarsi come questo percorso non appaia privo di difficoltà, al punto che al momento in cui si scrive non risulta che il Consiglio dei ministri abbia deliberato la presentazione del disegno di legge in questione, nonostante già dalla fine di novembre 2019 sia stato raccolto il consenso delle Regioni su un testo. Anche in questo caso, come già per le bozze delle intese del 2019, non vi è un documento ufficiale ma solo qualche bozza pubblicata on line⁴².

Di conseguenza, le considerazioni che di qui a poco saranno svolte vanno valutate alla luce dell'incertezza sul tenore definitivo di questa bozza di legge quadro.

Ciò che rileva immediatamente è la previsione relativa al meccanismo di quantificazione delle risorse da trasferire nel caso in cui, entro dodici

40. Cfr. 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*, 4/2018, 324 s.; B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *federalismi.it*, 13/2019, 22 giugno 2019, *passim*; A. MORELLI, *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia territoriale*, in *Dir. Pubbl. Eur. - Rass. online*, 2/2019, 23 ss. In termini diversi si esprime F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *federalismi.it*, 10/2018, 9 maggio 2018, 5, il quale ritiene che «il meccanismo previsto dall'art. 116, terzo comma, non richiede una specifica legge di attuazione, ma è di immediata applicazione».

41. Sui quali si sofferma L.A. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla «bozza di legge-quadro» consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co. 3, Cost.*, in *federalismi.it*, 21/2019, 27 novembre 2019, 9 ss.

42. Il riferimento è a una bozza di legge quadro pubblicata su http://www.quotidianosanita.it/governo-e-parlamento/articolo.php?articolo_id=79233.

mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa, non siano stati determinati i livelli essenziali delle prestazioni nelle materie oggetto di differenziazione o i relativi fabbisogni standard. La bozza di legge quadro prevede, infatti, che le relative risorse siano assegnate «sulla base delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente» (art. 1, comma 1, lettera *d*, della bozza del 27 novembre 2019). Se non si erra, questa previsione escluderebbe dunque il trasferimento di risorse ulteriori rispetto a quelle già previste per l'esercizio delle funzioni oggetto di trasferimento.

Al contempo, la bozza di legge quadro introduce una serie di richiami al principio solidaristico, oltre che a quelli dell'art. 118, primo comma, Cost. e pone a carico della Regione differenzianda eventuali «misure transitorie», da prevedere «in relazione agli andamenti del ciclo economico e dei conti pubblici», «a garanzia dell'equità nel concorso al risanamento della finanza pubblica previa adozione delle medesime misure con impatto finanziario su tutto il territorio nazionale» (art. 1, comma 1, lettera *f*, della bozza sopra citata). Si prevede, poi, che le «risorse dedicate alle infrastrutture devono tenere conto dell'obiettivo di assicurare su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, i livelli delle prestazioni o gli obiettivi di servizio relativi alla perequazione infrastrutturale» (art. 3).

Si prevede, inoltre, una precisa scansione temporale per l'esame e la deliberazione parlamentare della bozza di intesa (60 giorni) e per le conseguenziali determinazioni da parte del Governo e della Regione interessata (art. 1, comma 2). Infine, si dispone che l'intesa debba essere sottoposta a verifica «almeno entro il termine del decimo anno dall'entrata in vigore della legge di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia o nel più breve termine fissato dall'intesa stessa» (art. 1, comma 4).

A parere di chi scrive, al netto della fattibilità politica di questo disegno, non può che essere apprezzato lo sforzo di ricondurre in una cornice unitaria, ispirata dai principi costituzionali di sussidiarietà, proporzionalità, adeguatezza e solidarietà, l'attuazione del regionalismo differenziato. Resta poi il nodo della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei fabbisogni standard che non può ritenersi risolto dalla mera modifica della norma transitoria ma che richiede una precisa determinazione politica, in assenza della quale la differenziazione regionale non è praticabile.

7. Conclusioni

In mezzo a tanta precarietà e incertezza sul contenuto delle intese, prima, e su quello della proposta di legge quadro, poi, non possono che essere altrettante “abbozzate” anche le conclusioni del presente lavoro. Su poche cose si può nutrire qualche certezza. Una di queste è il rischio che il regionalismo differenziato sia improntato all’egoismo e che da elemento di flessibilità si trasformi in un improprio strumento di cristallizzazione e di rafforzamento delle diseguaglianze territoriali.

Può forse tornare utile, al riguardo, la metafora del contratto, che è ormai entrata a pieno regime nel linguaggio pubblicistico, si pensi, per tutti, al c.d. contratto di governo che ha determinato la nascita del Governo Conte I; peraltro, lo stesso regionalismo differenziato era oggetto di quel contratto di governo.

Si potrebbe dire che, alla stregua dell’oggetto del contratto (art. 1346 cod. civ.), anche l’oggetto dell’intesa «deve essere possibile, lecito, determinato o determinabile». Se poi la determinazione dell’oggetto è rimessa a terzi e se questa manca o se le parti non si accordano per sostituire il terzo, il contratto è nullo (art. 1349, secondo comma, cod. civ.). In altre parole, occorre previamente verificare se l’oggetto dell’intesa è nella disponibilità dei contraenti e se quindi ciò di cui si tratta non determini il superamento della soglia di asimmetria tollerabile dall’ordinamento costituzionale. Qualora, invece, dovesse ritenersi superata siffatta soglia, più che di contratto sarebbe il caso di discutere di un patto leonino, che, com’è noto, è nullo in quanto uno o più soci sono esclusi da ogni partecipazione agli utili o alle perdite (art. 2265 cod. civ.), a meno che non si accerti la meritevolezza dell’accordo⁴³.

Di fronte a questi rischi la soluzione non è quella di rinunciare al regionalismo differenziato e all’attuazione dell’art. 116, ultimo comma, Cost., bensì quella di prendere le mosse dai principi di equità che pervadono, in filigrana, la trama costituzionale: equità previdenziale, equità territoriale ed equità nazionale⁴⁴. In questa prospettiva risulterà chiaro, ad esempio, che la spesa previdenziale sarà più alta là dove più alti sono gli stipendi e maggiore è il tasso di occupazione, mentre quella assistenziale

43. In questo senso Cass. civ., sez. II, sentenza 21 febbraio 2000, n. 642, sez. I, sentenza 29 ottobre 1994, n. 8927, Corte d’appello di Genova sez. I, 18 maggio 2018, n. 829, e Tribunale di Roma sez. III, 5 luglio 2017, n. 13683.

44. Per l’illustrazione di questi principi si rinvia, ancora una volta, a G. CEREÀ, *Audizione dinanzi alla Commissione bicamerale per le questioni regionali*, cit., 7 s.

sarà più elevata là dove più forte è l'esigenza di tutela dei soggetti deboli, analogamente il prelievo sarà maggiore nei territori in cui gli imponibili sono più elevati⁴⁵.

Senza queste necessarie considerazioni, si finirebbe con il dover dare ragione a Leopoldo Elia nel senso di un regionalismo asimmetrico sì, ma a danno della Costituzione.

45. Al riguardo G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari-Roma, 2019, 50, rileva che «[d]ai criteri per la determinazione dei fabbisogni dovrebbe essere escluso ogni riferimento al gettito fiscale»

Parte seconda
Interventi

Prima sessione
Federalismo asimmetrico
e regionalismo differenziato

Asimmetria, fiducia, integrazione*

1. *Asimmetria: regola o eccezione?*

Se la simmetria nel vocabolario italiano rimanda alla condizione di armonia e corrispondenza in cui si trovano due o più elementi, ne discende che, *a contrario*, asimmetrico è quell'oggetto che non trova una perfetta corrispondenza in nessun altro elemento con cui, pure, condivide il medesimo assetto.

Parrebbe, dunque, potersi concludere che l'asimmetria, e non il suo opposto, è lo stato naturale dell'esistenza dell'uomo e dell'ambiente che lo circonda e, pertanto, è un'esigenza del diritto più che una sua eccezione.

Non di meno non è questa la sensazione che l'uso del termine asimmetria nel diritto pubblico restituisce all'osservatore, in particolare laddove si tenga conto del suo utilizzo in uno con concetti quali "differenziazione" e "specialità".

Infatti, non vi è chi non veda come parlare di asimmetria nel diritto significhi soprattutto richiamare l'attenzione su una situazione di difformità rispetto a un ipotetico prototipo, richiamando immediatamente uno stato di deroga¹.

Vi è certo più di una ragione alla base di questa impostazione. In particolare, è opinione di chi scrive che un primo ordine di motivazioni possa essere ricercato proprio nelle radici storiche del cosiddetto Statonazione e che la resistenza che gli ordinamenti mostrano verso formule asimmetriche possa trovare origine anche nel pensiero rivoluzionario di matrice francese che, sancendo il principio di uguaglianza, sembra, al

* Il presente lavoro rappresenta un estratto delle idee già più ampiamente esposte dall'autrice in *Percorsi di asimmetria e relazioni di fiducia nei processi di integrazione politica. La prospettiva belga*, pubblicato in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2, 2018.

1. Sul punto G. ROLLA, *Alcune considerazioni in merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale. L'apporto del diritto comparato*, in *Le Regioni*, 2, 2015, 333 ss.

contempo, voler pretendere dal corpo sociale un dovere di omogeneità culturale, al fine di assicurare un più efficiente governo della nazione.

Intendiamoci: non si vuole qui negare l'utilità di una trasformazione che prima di consolidarsi nel diritto avvia un processo poetico di natura sociale su cui si fonda il concetto stesso di Stato inteso come formula di organizzazione politica. È, infatti, nella costituzione di un popolo accomunato da un *idem sentire* nazionale fatto di simboli, credenze e valori collettivi, fatto di unità culturale, fatto di similitudini che si è radicato lo Stato liberale.

Si vuole piuttosto invitare a riflettere sulle condizioni per così dire “di sistema” che hanno portato a concepire l'omogeneità del corpo sociale e conseguentemente la simmetria istituzionale come chiave di lettura dell'intero ordinamento. In un contesto che ha come fine l'uniformità, intesa come spazio giuridico-concettuale in cui più facilmente può essere garantita l'uguaglianza e in cui più facilmente l'uguaglianza può essere gestita, ciò che è difforme, ossia ciò che non corrisponde al modello, pare non poter che essere vissuto come eccezione da tollerare entro certi limiti, tutt'al più da proteggere in virtù del principio del pluralismo che nella tutela delle minoranze e, quindi, della diversità trova il suo fondamento. È in questo senso che l'asimmetria si trasforma da *status quo* a prospettiva da arginare, da circoscrivere, da regolare.

Ma è davvero questa l'unica visione possibile? Forse no. Se, infatti, per un attimo abbandoniamo il punto di vista tradizionale dello Stato costruito attorno a una nazione omogenea – del resto da tempo ormai profondamente in crisi, nonostante i rigurgiti di “sovrano nazionalista” di cui sono vittima i governi di molti paesi dell'Europa contemporanea – ci troveremo nelle condizioni di poter accantonare l'idea dell'omogeneità come *status* assodato: assumendo quale punto di osservazione la “diversità”, in un'ottica forse più realista, è l'asimmetria a divenire, per così dire, standardizzata e la differenziazione a trasformarsi in parametro di valutazione².

A partire da queste considerazioni le pagine che seguono intendono proporre nuovi spunti di riflessione intorno al concetto di asimmetria: muovendo dagli studi compiuti sul tema della fiducia come percorso di interazione sociale in corrispondenza di ordinamenti caratterizzati da

2. Sul rapporto che lega il concetto di standard e quello di (a)simmetria di particolare interesse le considerazioni di L. BUSH, *Standards: Recipes for Reality*, Cambridge, 2011, spec. 36 ss. e 151 ss.

forti *clivages* di natura etnica, linguistica, nazionale...³, è intenzione di chi scrive valutare la possibilità che proprio l'accettazione dell'asimmetria come paradigma dello Stato costituzionale contemporaneo e, dunque, della diversità come condizione di base, rappresentino un passaggio obbligato nel consolidamento di alcune dinamiche di natura sociale che, proprio come accade per la fiducia, potrebbero, in ultima istanza, rivelarsi utili per instaurare un clima di integrazione e unità sociale in contesti di conflitto tra i diversi gruppi del corpo sociale e rappresentare un passaggio fondamentale nel consolidamento dell'affidamento dei cittadini nei confronti delle istituzioni statali. Si tratta di traguardi tutt'altro che da sottovalutare in un contesto di conflitto sociale montante e di crescente sfiducia tanto nelle istituzioni che nei suoi circuiti rappresentativi.

Piuttosto che trattarla come un "accidente", bisognerebbe, dunque, cominciare con il prendere atto che l'asimmetria può rappresentare, a parere di chi scrive, una chiave di generale accomodamento delle differenze (siano essa di natura geografica, economica, socio-politica, culturale o etnico-nazionale) e pertanto una via da sondare, tenuto conto che la diversità costituisce ormai il modo d'essere delle società contemporanee: ciò è vero tanto in presenza di evidenti fratture del corpo sociale, quanto in corrispondenza di contesti caratterizzati naturalmente da una certa omogeneità⁴. Effettivamente, non va trascurato il fatto che essendo divenuto il decentramento uno dei fattori caratterizzanti il costituzionalismo contemporaneo⁵, sono le stesse pratiche dell'autonomia (di qualunque natura

3. La dottrina canadese si è mostrata tra le più attente al tema. Tra gli altri si veda in particolare il volume diretto da D. KARMIS - F. ROCHER, *La dynamique Confiance/méfiance dans les démocraties multinationales. Le Canada sous l'angle comparatif*, Laval, 2012; prima, nella letteratura statunitense, F. FUKUYAMA, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York, 1995; R.D. PUTNAM, *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*, New York, 2000.

4. Cfr. G. DELLEDONNE, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, Napoli, 2017.

5. Si rifletta sulla progressiva estensione delle formule di decentramento che ha coinvolto le liberal democrazie occidentali: processi di articolazione del potere su base territoriale hanno interessato anche quei paesi che non presentano i caratteri tradizionalmente intesi come prodromici allo sviluppo di esperienze di autonomia territoriale (multinazionalismo, estensione, insularità...). Il fenomeno può essere ricondotto a diverse ragioni tra le quali possiamo annoverare certamente le politiche di favore dell'Unione europea verso la regionalizzazione dei fondi strutturali, ma anche la riscoperta di un sentimento di appartenenza alle piccole comunità per far fronte alle sfide della globalizzazione (innescando processi che la dottrina più sensibile, per tutti R. ROBERTSON, *Globalization*, London, 1992, non ha

e grado) a generare differenziazione, se per autonomia intendiamo quello spazio normativo delimitato nei confini, ma mai del tutto nei contenuti⁶.

In quest'ottica si tratterebbe non tanto di valutare la compatibilità dell'asimmetria in sé rispetto a ogni singolo ordinamento quanto di verificare, anche tenuto conto dei caratteri geografici, sociali, economici del sistema, "quanta" differenziazione possa essere assorbita dal sistema: detto altrimenti che grado di asimmetria può essere iniettata nell'ordinamento senza provocare un rigetto fisiologico, alla ricerca di un equilibrio tra il *quantum* e il *quomodo* in grado di garantire l'ottenimento di quei benefici che la sua implementazione può apportare in termini di integrazione politica.

Effettivamente, quanto si è andato sinora dicendo circa la necessità che l'asimmetria vada assumendo una nuova dimensione concettuale e pratica nel diritto pubblico, una dimensione meno timida, meno circoscritta, acquista valore solo se ci si sofferma a ragionare sui vantaggi che assetti asimmetrici possono apportare al sistema nel suo complesso, soprattutto in corrispondenza di contesti caratterizzati da forti tensioni di natura identitaria.

Ed è da questi contesti che muoveremo per evidenziare il valore aggiunto che, in termini di unità, coesione, partecipazione può essere procurato da una pratica differenziata del diritto, non perché siano i soli in cui sia utile parlare di asimmetria, ma perché in essi gli effetti sono più evidenti: si tratterà, però, di inoltrarci in un discorso che non è più solo giuridico, in quanto connotato da aspetti che hanno a che vedere anche con la "cultura giuridica", cioè con un campo in cui il diritto si intreccia con concetti, come quello di fiducia, estranei, ma forse solo apparentemente, all'ambito giuridico.

esitato a definire di "glocalizzazione") e, infine, l'incentivazione della democrazia locale come risposta alle inefficienze del governo centrale.

6. Lo ricorda esplicitamente E. FOSSAS ESPADALER, *Estado autonómico: plurinacionalidad y asimetría*, in A. MASTROMARINO - J.M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, 2009, 89 ss., e spec. 97 quando afferma che la «*garantía de autonomía política a los entes territoriales... es en sí misma un mecanismo generador de diversidad*». In tal senso M. BURGESS, *The Paradox of Diversity - Asymmetrical Federalism in Comparative Perspective*, in F. PALERMO - C. ZWILLING - K. KÖSSLER, *Asymmetries in Constitutional Law. Recent Developments in federal and Regional Systems*, Bolzano, 2009, 21 ss.

2. *L'asimmetria, tra contenuti e prospettive*

Le esperienze di decentramento differenziato, seppur tra le difficoltà che questo processo implica, evidenziano un percorso di progressiva emancipazione dell'asimmetria rispetto a quelle teorie che la pongono in contrapposizione con il principio di uguaglianza. Si sottolinea da tempo come non vi sia alcuna contraddizione tra la tutela del principio di non discriminazione e il riconoscimento di formule differenziate nel riconoscimento dei diritti, sempre che ciò non implichi disparità nel godimento delle libertà politiche e dei diritti fondamentali.

D'altra parte, il fatto che il diritto pubblico si accosti all'asimmetria come a un oggetto da maneggiare con cautela ha molto a che vedere proprio con il principio di non discriminazione così come ormai assodato nella nostra cultura giuridica secondo la quale casi uguali vanno trattati in maniera uguale, mentre casi diversi vanno affrontati in maniera diversa. Si tratta di un principio che accetta l'esistenza delle differenze che determinano l'applicazione di trattamenti distinti, purché argomentati e giustificati sulla base di ragionevoli motivazioni⁷. Ne consegue che non la differenziazione in sé, quanto piuttosto una differenziazione le cui ragioni paiono infondate o, peggio, sembrano affondare le loro radici nel privilegio può contribuire a generare tensioni e talora conflitti destinati a radicarsi endemicamente nel corpo sociale.

Bisognerà quindi cominciare con l'analizzare quali possano essere i presupposti per l'applicazione di una asimmetria che risulti funzionale alle aspettative di un equo trattamento nutrite dal corpo sociale: una asimmetria che nulla, dunque, ha a che fare con interventi contingenti di breve respiro, dal momento che, mirando all'implementazione di politi-

7. Come ricorda M. LUCIANI, *Forma di Stato e forma di governo. Quale rapporto tra federalismo e democrazia?*, in E. VITALE, *Quale federalismo?*, Torino, 2011, 7: «Stando così le cose, è chiaro che la diversa collocazione territoriale di persone, beni o interessi ben può essere rilevante al fine di un'eventuale diversità di trattamento giuridico» a condizione che «nella prospettiva rilevante per un certo intervento pubblico, essa abbia davvero importanza». Sottolinea C. MAINARDIS, *Uniformità teorica, differenziazione pratica: gli sviluppi del regionalismo italiano tra competenze e responsabilità*, in *Le Regioni*, 5-6, 2016, 841, come sia compito del giurista «contribuire a costruire meccanismi e procedure che assicurino la possibilità di una composizione razionale ed efficace delle istanze unitarie e di quelle dei territori. Il punto di equilibrio tra interessi nazionali e interessi regionali non è definito una volta per tutte, ma deve potersi ridefinire nel tempo secondo le regole di una democrazia rappresentativa che, al contempo, è anche uno Stato "composto"».

che di giustizia e inclusione, aspira a una trasformazione progressiva, ma strutturale del sistema così come dell'impianto sociale dello Stato.

In questo senso è necessario riflettere in primo luogo sul fatto che l'introduzione di assetti asimmetrici non dovrebbe mai ridursi a una mera questione quantitativa. La resistenza di un sistema rispetto a formule asimmetriche non necessariamente è parametrato sulla base del numero e del grado di differenziazioni introdotte nel sistema. A pesare, infatti, è anche l'aspetto qualitativo che impone un'analisi attenta dei campi in cui si intende introdurre una differenziazione. Si tratta di un'operazione delicata che implica una profonda conoscenza del contesto e che impone un'oculata individuazione dei diversi elementi su cui si intende fondare l'asimmetria: elementi che in virtù della forza attrattiva e di coesione che sono in grado di sviluppare appaiono di per sé fondamentali al fine di definire l'identità di un luogo e della sua popolazione, oggi come in futuro. Non va sottovalutato, infatti, il dato per cui alla base delle formule di asimmetria vi siano per lo più e innanzitutto ragioni identitarie determinate dalla geografia del luogo, che forgia le esigenze della popolazione, l'economia e la loro vita quotidiana contraddistinguendola rispetto a quella di ogni altra comunità sul territorio nazionale (si pensi alla condizione dell'insularità, per esempio); così come ragioni alimentate da un sentimento di appartenenza a una comunità etnico-linguistica o a un gruppo nazionale, religioso, culturale.

Dati certi presupposti legati alla struttura geo-sociale di un territorio, pertanto, gli elementi su cui si decide di articolare l'asimmetria devono essere necessariamente connessi a quelli su cui si fonda la consapevolezza identitaria di quei luoghi, di quelle comunità: una consapevolezza identitaria che, si badi bene, preesiste alle stesse formule di asimmetria in una situazione di differenziazione *de facto* che tutt'al più può essere solo riconosciuta e gestita *ex lege*⁸.

In questo senso, e si introduce così il secondo aspetto sul quale si vuole preliminarmente richiamare l'attenzione, è necessario sottolineare che oltre a un requisito di contenuto, le formule di asimmetria necessitano anche di un requisito per così dire di prospettiva. Esse non potranno in nessun caso essere intese alla stregua di un'azione positiva: non potranno cioè essere introdotte con il fine di durare quel tanto che si reputa necessario per ridurre una distanza, per superare una diversità, per ottenere omo-

8. Per un'attenta analisi dei "modi" dell'asimmetria si rimanda a F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 18, 2018, 255 ss.

genità. Devono piuttosto essere pensate come un elemento integrale del sistema, capace di informare di sé l'intero ordinamento e così sollecitare un nuovo modo di intendere lo Stato stesso.

L'asimmetria, così concepita, si converte in un elemento strutturale dello Stato plurale, capace di prendere atto e dare forma al pluralismo non solo nel suo più tradizionale aspetto ideologico-politico, ma anche in quello territoriale, istituzionale e culturale. In una condizione di cronica crisi della rappresentanza intesa come capacità del sistema di intercettare, proiettare e dare risposta alle esigenze del corpo sociale, l'asimmetria costruita attorno all'identità territoriale si presenta come una possibile via per rivitalizzare il circuito della partecipazione attraverso un processo di riscoperta del legame istituzioni-cittadino che non può prescindere da un atto che è al contempo di biunivoco riconoscimento (delle istituzioni verso i cittadini e le loro formazioni e di questi verso le istituzioni) e di affidamento.

3. *Fiducia e integrazione*

Il giurista non può cadere nella tentazione di pensare di bastare a se stesso. Il diritto in quanto scienza sociale si nutre delle riflessioni compiute in altri campi e rinnova i suoi orizzonti di senso, per non perdere la sua spinta descrittiva oltre che prescrittiva.

In contesti caratterizzati da una forte consapevolezza identitaria territorialmente radicata, il diritto ha cominciato da tempo a interrogarsi sulle connessioni tra multi/interculturalismo⁹ e le dinamiche sociali. È cresciuta così, negli ultimi anni, l'attenzione della dottrina più sensibile rispetto alle relazioni di fiducia/sfiducia/diffidenza che possono venirsi a instaurare tra i diversi gruppi che compongono il corpo sociale. Il perché può facilmente essere dedotto pensando al fatto che l'incremento del senso di fiducia accresce la capacità di affidamento del cittadino verso le istituzioni, ma anche del cittadino verso gli altri consociati: è dimostrato che in un clima di affidamento si vanno abbassando i livelli della tensione sociale, spesso elevata in corrispondenza di forti *cleavages* socio-territoriali, e

9. Nella consapevolezza che i due termini non possono essere considerati sinonimo l'uno dell'altro, essendo al centro di un dibattito che sembra non riuscire a comporre le tante accezioni cui essi rimandano, in questa sede si richiamano i due concetti, sottolineando che a prescindere dalle differenze geografiche e culturali del contesto in cui essi sono utilizzati, resta ferma la natura composita dei corpi sociali cui rimandano.

si alzano al contempo i tassi dell'efficienza statale, spesso messa a dura prova dal carattere composito del corpo sociale, con ciò innescando un circuito virtuoso da cui tutti i soggetti coinvolti (istituzioni statali, gruppi, individui) sembrano trarre un beneficio certo.

La fiducia come assegnamento rispetto all'operato degli altri consociati e delle istituzioni può divenire lubrificante sociale in grado di rivitalizzare i processi di integrazione politica. In ambito politico-sociale, infatti, essa coincide con la previsione circa la propensione altrui a rispettare quelle stesse regole considerate cogenti ai fini di una pacifica convivenza e si sostituisce a dinamiche quali la minaccia della sanzione e l'imposizione coattiva¹⁰.

Stanti così le cose, è comprensibile l'interesse dello Stato stesso a costruire e perseguire strategie volte a incrementare la fiducia tra i consociati al fine di meglio poter assolvere alla propria funzione di integrazione, in particolare puntando sull'implementazione degli istituti della partecipazione e delle così dette "politiche del riconoscimento". Non vi è chi non veda, infatti, come l'attitudine a seguire le regole e dunque a confidare nell'operato del legislatore aumenti progressivamente in misura direttamente proporzionale alla crescita del tasso di partecipazione del singolo, o dei rappresentanti del suo gruppo di appartenenza, al processo decisionale e al moltiplicarsi di atti pubblici di inclusione delle minoranze¹¹.

Avere fiducia in qualcosa o in qualcuno, in un individuo o in un gruppo di individui, implica, infatti, conoscenza e affidamento, basandosi su di una aspettativa di tipo comportamentale, il cui avverarsi si considera probabile. È chiara la natura, per così dire, relazionale del concetto: la fiducia appare come una situazione influenzata da elementi che sfuggono alla mia sola determinazione, una condizione di per sé reversibile, da alimentare con nuove manifestazioni, i cui equilibri possono deteriorarsi e che pertanto non può mai essere considerata data una volta per tutte. La fiducia effettivamente va conquistata, ma può anche essere persa: ecco perché l'instaurarsi di rapporti di affidamento reciproco è associato al consolidarsi di un clima di lealtà ed è considerato nelle scienze sociali

10. Si veda M. CAMINAL BADIA, *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Barcelona, 2002.

11. ... ciò a voler guardare allo spazio costituzionale come a uno spazio di compensazione volto a garantire solidarietà e tutela reciproca, oltre che il coordinamento di tutte le parti del corpo sociale. Cfr. P. PERNTHALER, *Lo Stato federale differenziato*, (1992), trad. it., Bologna, 1998, 35.

un passaggio fondamentale nei processi di costruzione di legami sociali funzionali al buon andamento dello Stato-comunità.

In questo senso, dunque, la fiducia si presenta come condizione da perseguire piuttosto che come dato di partenza.

Ecco perché, il fatto che gli stati multinazionali siano sovente caratterizzati da conflittualità sociale e istituzionale – mentre nei contesti caratterizzati da una certa omogeneità si registra una maggiore propensione alla cooperazione e alla solidarietà – non può affatto condurre alla conclusione che la fiducia debba essere considerata una preconditione dello Stato democratico garantita da un corpo sociale uniforme. Al contrario deve indurre a guardare alle relazioni di fiducia come un ingrediente fondamentale che forma parte del processo stesso di democratizzazione; un fattore su cui lavorare. Le scienze sociali ci insegnano che solo in parte la fiducia rappresenta un atto istintivo; essa è anche frutto di un percorso volontario, razionale: ecco perché anche quando non ci sarebbe motivo di credere, di affidarsi lo si continua a fare per lungo tempo mettendo in luce la natura resiliente dei rapporti.

Ragionare di fiducia in quanto processo sociale, pertanto, induce a pensare che non siano le differenze in sé, bensì la diffidenza che la mancanza di relazioni e dunque di conoscenza genera, a poter minare i legami di affidamento e dunque di cooperazione e solidarietà: mi affido più facilmente a chi mi somiglia perché nutro la convinzione (più o meno oggettivamente fondata) che le mie previsioni circa il suo comportamento futuro nei miei confronti non saranno deluse; tendo a non affidarmi a chi non mi somiglia perché non sapendo nulla del suo profilo non posso formarmi alcuna aspettativa razionalmente legittima circa la sua condotta a venire. Vi è di più: se gli unici dati su cui mi posso basare per fondare le mie aspettative rimandano a un bagaglio di pregiudizi che consolidano la cattiva reputazione dell'altro, non solo non sarò in grado di sviluppare una relazione di fiducia, ma con tutta probabilità sarò sopraffatto dall'ostilità e dalla sfiducia.

Ne consegue che più che lavorare sulla costruzione di una identità nazionale omogenea bisognerebbe agire sulla rimozione delle cause della diffidenza e della sfiducia, senza sottostimare il ruolo che le istituzioni possono svolgere nel modellare, gestire e ricomporre il conflitto amplificando e non mortificando le occasioni di emersione della diversità, fomentando e non eliminando i momenti di confronto che, generando conoscenza, facilitano la possibilità di formulare predizioni sul comportamento altrui e conseguentemente aiutano a superare la diffidenza.

4. *Relazioni di fiducia e asimmetria. Un rapporto da approfondire*

Potrebbe non essere immediato stabilire in che termini questa propensione a lavorare su aspetti quali la fiducia dei cittadini verso le istituzioni e i consociati possa innestarsi in una riflessione sulle formule di asimmetria. A prima vista, infatti, proprio la differenziazione, insistendo sulle diversità piuttosto che sulle similitudini potrebbe rallentare, quando non ostacolare processi di affidamento, e dunque l'integrazione, amplificando rivendicazioni identitarie e così alimentando processi dissociativi in grado di mettere in pericolo l'integrità territoriale dello Stato.

Non di meno, sulla base di quanto sinora detto non possiamo escludere che proprio la previsione di politiche asimmetriche, nel rispetto di quei presupposti cui prima ci si riferiva, possa alimentare processi di manifestazione identitaria funzionali al rafforzamento dell'integrazione dell'ordinamento piuttosto che della sua divisione sociale. Riconoscere discontinuità nelle formule di organizzazione del potere a livello territoriale denota un'attenzione dello Stato centrale rispetto alle caratteristiche e dunque delle esigenze delle popolazioni locali; al contempo questo spazio di ascolto a livello istituzionale potrebbe convincere i gruppi che compongono il corpo sociale a venire allo scoperto a manifestarsi non in termini oppositivi, bensì con animo cooperativo. Ne consegue una possibilità di interazione, fondata sul riconoscimento delle diversità: mentre cresce il desiderio di partecipazione a livello locale e nazionale, aumentano le possibilità di conoscenza di quelle diversità che fino a ieri erano ignorate quando non negate (con conseguente aumento delle tensioni rivendicative delle minoranze stesse rispetto alla maggioranza): scema la diffidenza di un gruppo verso l'altro; si rimodulano quelle narrazioni collettive su cui si fondano i pregiudizi e si finisce con l'incidere sulla reputazione del gruppo condizionando i rapporti sociali¹²; si lavora sugli aspetti simbolici elaborando linguaggi includenti meno legati al mito dello Stato-nazione su cui si ancora tradizionalmente l'idea di comunità nel diritto pubblico¹³.

12. Ne consegue che «*Pour rétablir les relations de confiance, il ne suffit donc pas que les membres de l'autre communauté rétablissent une perception positive des membres de l'autre communauté, il faut encore qu'ils soient convaincus que les représentations de leur propre communauté aient été rétablies dans la communauté voisine*». Così D. ROBICHAUD, *La confiance: la clé du dilemme progressiste entre solidarité et diversité?*; ma si veda anche D. CASTIGLIONE, *Les conceptions de la confiance: du mécanisme social au principe normatif*, entrambi in D. KARMIS - F. ROCHER (dir.), *La dynamique confiance/méfiance*, cit., rispettivamente 57 e 26.

13. Insiste sul punto soprattutto ragionando sul rapporto fiducia/rappresentanza P.T. LENARD, *Les institutions démocratiques et la confiance représentative*, in D. KARMIS - F. ROCHER (dir.), *La dynamique confiance/méfiance*, cit., 69 ss, spec. 79 ss.

La fiducia diviene motore di un sistema consociativo che nell'insegnamento di Arend Lijphart non si esaurisce in uno stile di governo, ma presuppone un'architettura istituzionale che si rafforza nell'asimmetria.

Si tratterebbe, pertanto, riprendendo l'insegnamento di Giorgio Lombardi, di recuperare il senso della "frontiera interna" intesa «non già come lo spazio di validità della norma, il limite fisico di essa, ma come l'ambito entro il quale si esprime un'aggregazione idonea a esprimere una struttura sociale tale da riconoscersi secondo criteri dell'uguaglianza e della sovranità popolare»¹⁴: l'asimmetria presuppone riconoscimento, il riconoscimento presuppone conoscenza e accettazione di quei caratteri attorno ai quali si coagula la consapevolezza identitaria dell'altro. Le differenziazioni fatte proprie dall'ordinamento quando sono il frutto di una volontà politica di integrazione finiscono con il testimoniare il legame instaurato tra lo Stato e le diverse parti del suo territorio¹⁵: un legame fondato sul rispetto reciproco e concretato anche nella definizione di regole comuni, oltre le diversità, essendo quelle stesse regole frutto di un processo di formazione condiviso¹⁶. Non si aspira alla omologazione degli interessi da perseguire, quanto piuttosto alla definizione di un sistema di interessi che, anche quando non appaiono convergenti, possono dirsi tra loro integrati¹⁷.

14. Cfr. G. LOMBARDI, *Spazio e frontiere tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto*, in *Scritti sulle fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, 1985, 495.

15. Ecco perché comunque intesa, vi sono alcune condizioni che dovranno essere rispettate affinché l'asimmetria possa rappresentare un'occasione di rafforzamento di legami socio-istituzionali solidi e leali. Innanzitutto, perché le asimmetrie non si trasformino in fonte di tensione devono essere parte integrante del patto di costituzionalità: il che significa da una parte che va implementato lo stesso carattere pattizio delle costituzioni che pur mantenendo la loro propensione a durare, devono enfatizzare al contempo anche la loro funzione adeguatrice rispetto alle esigenze del corpo sociale; dall'altra che le asimmetrie non potranno essere di volta in volta oggetto di singoli accordi elettorali o frutto di mere contingenze politiche capaci di dare solo momentaneamente ossigeno a un sistema profondamente stremato da una cronica latente tensione comunitaria. In secondo luogo, bisognerà assicurare che la differenziazione non sia tale da intaccare l'impianto delle libertà fondamentali, in particolare nell'esercizio dei diritti civili e politici, presupposto alla garanzia di partecipazione.

16. Pur se incentrate prevalentemente su un'analisi dei processi federali, pare utile il rinvio alle riflessioni sul concetto di "legame" negli stati composti sviluppate da R. LOUVIN, *Legami federativi e declino della Sovranità. Quattro percorsi costituzionali emblematici*, Torino, 2001.

17. Si veda P.H. RUSSEL, *La mature déterminante de la notion de confiance dans la politique multinationale du Canada*, in D. KARMIS - F. ROCHER (dir.), *La dynamique confiance/méfiance*, cit., 136.

È su questa stretta connessione tra asimmetria e fiducia che si gioca oggi la stabilità di molte liberal democrazie: un sottile equilibrio tra la differenziazione, che sembra dividere, e necessario affidamento, che si nutre di asimmetria e riconoscimento delle diversità, per dare linfa all'ordimento in termini di integrazione, lealtà, partecipazione... Ed è su questa stretta connessione che probabilmente si giocano le sfide lanciate da un contesto di super-diversità¹⁸, che da una parte affonda le sue radici in valori come il pluralismo e la tutela delle minoranze, capisaldi del costituzionalismo democratico, dall'altra prosciuga le prospettive di integrazione tracciando scenari di discontinuità sociale ed economica sempre più marcata.

18. Per un approfondimento sul concetto di super diversità, che ben esprime la complessità dei nostri tempi si veda S. VERTOVEC, *Super-diversity and its implications in Ethnic and Racial Studies*, Vol. 30, n. 6, 2007, 1024 ss.

Il sistema costituzionale delle *Comunidades Autónomas* spagnole: un breve confronto con l'ordinamento regionale italiano

1. *Il quadro storico-costituzionale delle Comunidades Autónomas spagnole e delle Regioni italiane, tra influenze reciproche e diversità*

In un'epoca politico-istituzionale nella quale i modelli organizzativi dell'*Estado autonómico* spagnolo e dello Stato regionale italiano risultano continuamente sottoposti a dibattiti ricchi di spunti (e tensioni) ed in cui si intrecciano – in coincidenza con gli anniversari delle rispettive Costituzioni – passato, presente e futuro di entrambi i sistemi territoriali (con l'appendice catalana di una possibile crisi costituzionale complessiva)¹, un primo inquadramento di tali contesti deve prendere le mosse da una breve ricostruzione storica.

Nel merito, è possibile tracciare un parallelismo tra le due esperienze indicate, le quali – in un'alternanza di spinte e contropunte – hanno avuto modo di influenzarsi a vicenda nel corso delle relative stagioni costituzionali².

In questo senso, si può già individuare un legame tra la Costituzione spagnola del 1931 e quella italiana del 1948 – grazie soprattutto all'opera “comparata” di Gaspare Ambrosini³ – nell'accoglimento dei principi ideologici dell'*Estado integral* repubblicano⁴: tra questi, l'abbandono dell'ottica

1. Cfr. M. GONZÁLEZ PASCUAL, *La asimetría consensuada y opcional como solución constitucional al conflicto catalán. La necesaria reforma constitucional*, in *Istituzioni del federalismo*, 2.2018, 323-341.

2. T. FONT I LLOVET - F. MERLONI, *Il regionalismo spagnolo tra riforma costituzionale e riforma statutaria*, in *Le Regioni*, 6, 2005, 1179.

3. Si vedano, tra gli altri, U. DE SIERVO, *Ambrosini e la configurazione delle Regioni nella Costituzione*, in AA.Vv., *La figura e l'opera di Gaspare Ambrosini*, a cura di F. Teresi, Palermo, 2001, 13 ss. e, brevemente, V. ATRIPALDI, *Gaspare Ambrosini: un politico con preparazione tecnica*, in *Nomos*, 3/2017.

4. Cfr. G. AMBROSINI, *Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario ed il federale caratterizzato dall'autonomia regionale*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1933, 93 ss. Richiami ulteriori in L. VANDELLI, *L'ordinamento regionale spagnolo*, Milano, 1980, 19 ss.

centralista ed uniformatrice (di derivazione napoleonica, con i successivi corollari della dittatura di Primo de Rivera in Spagna e quella fascista in Italia); il riconoscimento di alcune specificità territoriali “storiche”, soprattutto in una dimensione linguistico-culturale (*Cataluña*, *País Vasco* e *Galicia*, su un fronte; Valle d’Aosta, Trentino Alto-Adige e poi Friuli-Venezia Giulia, dall’altro); il superamento di spinte in senso separatista e centrifugo attraverso una loro “costituzionalizzazione” (istituzionale e funzionale) e la concezione dell’ordinamento delle autonomie in una prospettiva di democratizzazione e partecipazione popolare⁵.

Allo stesso modo, è da notare un’incidenza della nostra Costituzione⁶ sul modello territoriale e, in parte, sul sistema di distribuzione delle competenze tra Stato e *Comunidades* disegnati dai Padri Costituenti spagnoli nel 1977-1978, così come rispetto ad altri profili in materia di principi fondamentali (su tutti, l’art. 9.2 CE), sistema di autogoverno della magistratura (122.3 CE), asimmetria tra Stato ed enti regionali nel giudizio di costituzionalità e meccanismi parlamentari (es. approvazione delle leggi in sede deliberante).

Il quadro delle descritte ibridazioni, tuttavia, si inserisce in un contesto di origini storiche e sviluppi successivi differenziato, al punto che non sembra irrazionale una collocazione delle forme di Stato italiana e spagnola all’interno di (sub)categorie concettuali distinte: regionale, nel primo caso; federale⁷ o *Estado autonómico*, nel secondo⁸.

5. Sul punto, G. DEMARCHI, *Sovranità, autonomia, democrazia: el Estado integral español del 1931 come laboratorio del regionalismo contemporaneo*, in *Giornale di storia costituzionale*, 34, 2017, 242-243.

6. Per un parallelismo tra le esperienze costituzionali italiana e spagnola, si veda AA.VV., *La Costituzione spagnola nel trentennale della Costituzione italiana*, Reggio Emilia, 1978. Sugli specifici profili territoriali, cfr. AA.VV., *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, a cura di D. Dominici, G. Falzea e G. Moschella, Milano, 2004 e AA.VV., *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, a cura di A. Mastromarino e J.M. Castellà Andreu, Milano, 2009.

7. Per una convinta lettura dell’ordinamento territoriale spagnolo in chiave federale, si vedano i numerosi scritti in argomento di R.L. BLANCO VALDÉS: su tutti, *Los rostros del federalismo*, Madrid, 2012. Ricostruzioni del medesimo A. in tale direzione anche in *La Spagna, il federalismo e Godot*, in *Politica del diritto*, 2, 2006, 321-336 e *La seconda decentralizzazione spagnola: fra riforma confederale e Stato possibile*, in AA.VV., *Regionalismi e Statuti. Le riforme in Spagna e in Italia*, a cura di S. Gambino, Milano, 2008, 113-117.

8. Sul rapporto tra Stato federale e Stato regionale come mere varianti qualitative dello Stato non unitario (garante delle autonomie territoriali), perfetta è la ricostruzione di G. DE VERGOTTINI, *La distribución territorial del poder político*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, 16, 1986, 59-64.

A livello di evoluzione dinamica, l'esperienza decentrata spagnola affonda le proprie radici in una storia costituzionale che – procedendo ora per sommi capi – prende le mosse dal progetto inattuato di Costituzione repubblicana federale del 1873, passa attraverso le fasi *autonomiste* del *Convenio navarro* (*Ley Paccionada* del 1841), del *Concierto económico* basco (*Decreto* del 28 febbraio 1878) e della *Mancomunidad catalana* (1914) e si sviluppa attraverso un primo – e parziale – regionalismo “speciale” con la Carta costituzionale del 1931 (approvazione degli Statuti catalano, basco e galiziano).

A seguire, essa trova strutturazione nel disegno formale della Costituzione del 1978, perfezionandosi (*rectius*, mutando in parte natura) con i *Pactos Autonómicos* del 1981 e 1992 e le riforme statutarie degli anni Novanta e Duemila, per approdare, infine, all'apertura di un confronto sulla necessità di una revisione costituzionale strutturale che “chiuda” il modello⁹.

Viceversa, il disegno delle autonomie regionali configurato dal Costituente italiano non riposa su pregresse esperienze storiche, risultando invece in una costruzione innovativa che suscitò già ai tempi non poche reticenze¹⁰; disegno, peraltro, a lungo rimasto senza realizzazione pratica e sempre temperato “al ribasso” rispetto ai profili di espansione pur costituzionalmente previsti (almeno sino all'inversione di tendenza realizzata con le leggi Bassanini e l'afflato autonomista delle riforme costituzionali del 1999/2001)¹¹.

Pertanto, a fronte dell'assenza di un modello “interno” in cui specchiarsi e di un dibattito privo di agganci ad un substrato costituzionale al quale parametrare teorie e soluzioni, il disegno regionale italiano nacque come un prodotto misterioso proiettato sul futuro, spesso più tollerato che amato¹² e che solo oggi sembra forse poter (e voler) dispiegare – alla luce

9. Tra gli scritti più recenti sul tema, cfr. M. ARAGÓN REYES, *La reforma del Estado autonómico: mejora y no sustitución del modelo*, in *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, 10, 2019, 185-213 e, nella stessa Rivista, F. CAAMAÑO, *El arreglo constitucional del que no se habla*, 215-241.

10. Per un'ampia ricostruzione storica, cfr. AA.VV., *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, a cura di S. Mangiameli, Milano, 2012, nonché, brevemente, A. CANDIDO, *Il contributo di Gaspare Ambrosini al regionalismo italiano*, in *Quaderni regionali*, 1, 2012, 39-47.

11. Ricorda G. D'IGNAZIO, *Regionalismo asimmetrico e riforma della Costituzione*, in AA.VV., *Il regionalismo differenziato*, cit., 397, come «il regionalismo italiano si è sviluppato nel corso degli anni caratterizzato dall'uniformità, che ha prodotto una diffusa debolezza delle istituzioni regionali, in quanto la politica dell'uniformità ha 'appiattito' le Regioni».

12. Cfr. L. ANTONINI, *Metodo della differenziazione versus metodo dell'uniformità*, in AA.VV., *Esperienze di regionalismo*, cit., 3, il quale sostiene che «in Italia, per lungo tem-

di un sistema politico che ciclicamente si riscopre autonomista – tutte le proprie potenzialità differenziatrici.

Sul piano della diversa origine dei due modelli, inoltre, si deve evidenziare che le ricordate esperienze costituzionali spagnole (1931 e 1978)¹³, prendendo le mosse “dal basso” (ente provinciale) ed in termini volontari/dispositivi, procedono verso l’edificazione di un superiore progetto regionalista¹⁴.

In questo modo, esse consentono che lo Stato si regionalizzi mano a mano che si vada manifestando la libera iniziativa di tutti quei territori limitrofi che desiderino accedere a forme di autogoverno (differenziato): nella “regionalizzabilità” dello Stato – sviluppata attraverso il principio dispositivo – si annida, quindi, il seme del diritto all’autonomia regionale.

All’opposto, la Costituzione italiana impone (e controlla) “dall’alto” – dunque in modo rigido e predeterminato – uno Stato regionale predefinito, in ragione di una pregressa tradizione non certo votata al decentramento come quella spagnola e del timore costante che la suddetta apertura potesse “sfuggire di mano” e mettere in crisi il sistema complessivo prima ancora di averlo completato.

Lo dimostreranno, a titolo di esempio, il clamoroso ritardo nell’avvio del percorso regionalista ordinario, il faticoso acquisto di piene competenze (pure previste nel testo costituzionale) da parte delle Regioni ordinarie ed un modello che – sotto il costante controllo di Governo e Parlamento – non ammette progressioni funzionali rispetto al disegno di partenza, laddove contempla una bipartizione “fissa” ed invariabile tra Regioni a Statuto speciale ed a Statuto ordinario¹⁵.

po ha prevalso un atteggiamento contrario alla differenziazione. Le radici culturali di quest’atteggiamento sono diverse: alcune, più remote, affondano nello stesso radicamento sull’impianto costituzionale del 1947, altre più contingenti, sono ascrivibili a fattori atavici della vicenda politica o a resistenze di tipo ideologico», parlando altresì di una «politica dell’uniformità che [...] ha espresso oggettivamente la sfiducia negli amministratori regionali e nella capacità di stimolo e controllo della società locale».

13. Dettagliati riferimenti ai propositi di riforma regionale a cavallo tra XIX e XX secolo in L. VANDELLI, *L’ordinamento regionale spagnolo*, cit., 6-17.

14. Non è comunque superfluo evidenziare che già l’art. 1 del Progetto costituzionale del 1873 prevedeva, accanto ad una struttura federale pluri-statale pre-stabilita, la possibilità per i singoli Stati di «conservar las actuales provincias o modificarlas, según sus necesidades territoriales».

15. Secondo R. BIN, *L’attuazione dell’autonomia differenziata*, in *www.forumcostituzionale.it*, 20 aprile 2017, 8-9, «la prudenza del Governo [...] e l’occhiuta gelosia delle burocrazie ministeriali hanno presto spento le giovanili pulsioni delle Regioni e riportato le loro amministrazioni sotto un vigile controllo dei ministeri». In parallelo, F. TERESI, *Il regio-*

2. *Dalla differenziazione alla omogeneizzazione spagnola: breve storia di quarant'anni di Estado autonómico*

Un inquadramento ragionevolmente sintetico della forma di Stato spagnola nel suo quarantennio di vigenza democratica impone di ripercorrere – secondo un'impostazione dottrinalmente consolidata – i frangenti storici che ne hanno caratterizzato la progressiva conformazione¹⁶.

Dal punto di vista dell'impostazione ideologica, si decise di optare per la strutturazione di un sistema territoriale “aperto” che, fondato sul principio autonomistico – a sua volta integrato in un modello sovra-statale unitario ed indivisibile – andasse sviluppandosi in modo incrementale, secondo la volontà delle distinte realtà storico-culturali, linguistiche e sociali di strutturarsi in *Comunidades Autónomas* (CC.AA.).

Pertanto, l'obiettivo era quello di disegnare una forma di Stato ove il grado di autonomia (legislativa, amministrativa, finanziaria) di ogni *Comunidad* fosse plasticamente modulabile, in corso d'opera, dalla stessa a seconda delle sue peculiarità e rivendicazioni¹⁷.

In tale contesto, in una prima fase (1979-1983) si è proceduto alla conformazione degli architravi istituzionali, prevedendo la Costituzione un doppio binario di accesso al regime autonomistico (artt. 143 e 151 CE) e, in parallelo, un sistema diversificato di competenze – almeno agli esordi – a seconda della modalità strutturale prescelta.

nalismo in Italia: il sistema della ripartizione delle competenze, in Aa.Vv., *Il regionalismo differenziato*, cit., 41, parla di «articolazion[i] decentrat[e] dello Stato unitario, con poteri e funzioni ben delimitat[e] e sotto il controllo, anche di merito, di organi statali».

16. Una strutturazione della stessa “per momenti” in R.L. BLANCO VALDÉS, *Nacionalidades históricas y regiones sin historia. Algunas reflexiones sobre la cuestión de los nacionalismos en el Estado de las autonomías*, in *Parlamento y Constitución*, 1, 1997, 33-75; M. ARAGÓN REYES, *La construcción del Estado autonómico*, in *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 54-55, 2006, 75-95, e G. CÁMARA VILLAR, *La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional*, in *UNED. Revista de Derecho Político*, 101, 2018, 395-430.

17. Un disegno, questo, che si sviluppa in una cornice in cui, come ricorda J.M. CASTELLÀ ANDREU, *La relevancia del Tribunal Constitucional en la configuración del Estado autonómico español*, in Aa.Vv., *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di E. Bettinelli e F. Rigano, Torino, 2004, 584-585, «el constituyente de 1978 no fue capaz de ponerse de acuerdo en la concreción de un tipo de Estado acabado, sino en la formulación de una serie de opciones básicas, de entrada con la convicción clara de lo que se quería evitar [...] Se opta por un tipo de Estado políticamente descentralizado, aunque sin precisar ni su denominación ni su adscripción a ningún tipo ideal conocido, que permite desarrollos posteriores en direcciones distintas».

Sul tema, è importante evidenziare come l'assetto costituzionale non imposti un modello permanente a due velocità (*Comunidades "históricas"* e restanti *Comunidades*, come invece pensato dal Costituente italiano *ante* 2001), bensì uno schema che, traendo origine da una storica diversità delle condizioni di partenza, non esclude che le CC.AA. costituende possano aspirare ad un quadro di competenze ampliabile per qualità e quantità (ferma restando la speciale blindatura basco-navarra di cui alla *Disposición Adicional Primera*)¹⁸.

In realtà, siffatto regime differenziato venne quasi fin da subito livellato, particolarmente in relazione alle CC.AA. non riconducibili alle "nazionalità storiche", con l'adozione dei *Pactos Autonómicos* del 1981, «[...] que vinieron así a levantar acta formal de una nueva situación que iba a estar presidida por las ideas de la generalización y la homogeneidad», favorendo altresì una «interpretación simétrica de las previsiones constitucionales»¹⁹.

A partire dalla seconda fase (1983-1992), invece, iniziò a configurarsi quel peculiare fenomeno di «desconstitucionalización de la estructura territorial del Estado»²⁰ che ben può essere riassunto in un potente sviluppo, nel tessuto sociale ed istituzionale (soprattutto per via statutaria), delle previsioni – ampie, generali ed indefinite – contenute in Costituzione²¹.

18. Sui caratteri dell'asimmetria spagnola si vedano, tra i molti, E. FOSSAS ESPADALER, *Estado autonómico: plurinacionalidad y asimetría*, in AA.VV., *Esperienze di regionalismo*, cit., 104 ss. e *ivi*, 121-163, J.M. CASTELLÀ ANDREU, *Estatuto de autonomía y asimetrías en el Estado autonómico*. Sulla costituzionalizzazione delle specificità *forales*, cfr. la ricostruzione storico-politica di S. GALLEGU - DÍAZ, B. DE LA CUADRA, *Crónica secreta de la Constitución (40 años después)*, Madrid, 2018, 145-170.

19. R.L. BLANCO VALDÉS, *Introducción a la Constitución de 1978*, 5ª ed., Madrid, 2016, 190-191. Secondo M. ARAGÓN REYES, *La construcción del Estado autonómico*, cit., 81-82, inoltre, «los Acuerdos Autonómicos de 1981 adoptaron, pues, una decisión del máximo relieve en el proceso de construcción territorial del Estado: generalizaron la autonomía configurándola en todo caso como autonomía política, aunque con distinto nivel competencial [...], con cinco Comunidades dotadas de un mayor nivel competencial (el País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y Navarra), dos con competencias cuasi plenas (Comunidad Valenciana y Canarias) y el resto con un grado menor de competencias. De ahí que cupiera hablar entonces de Comunidades de primer y segundo grado».

20. P. CRUZ VILLALÓN, *La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa*, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 4, 1981, 59.

21. Come afferma R.L. BLANCO VALDÉS, *Introducción a la Constitución*, cit., 180-181, non è in proposito trascurabile anche l'esistenza originaria di una «posibilidad de la alteración extraestatutaria del sistema [...] es decir la posibilidad de alterarlo[s] sin modificar formalmente los Estatutos de las Comunidades y, por tanto, sin contar formalmente

In tale direzione devono leggersi, tra le questioni più rilevanti: l'integrazione concreta del rapporto tra competenze esclusive di Stato e CC.AA. (costantemente sistematizzata dal *Tribunal Constitucional*)²²; i confini mobili della relazione tra *legislación de base* statale e legislazione di dettaglio *autonómica* (con costanti invasioni di campo da parte dello Stato); l'estensione generalizzata (verso l'alto) del quadro regionale di competenze, in forza dei *Pactos Autonómicos* del 1992²³; l'implementazione di meccanismi di coordinamento e collaborazione tra livello statale e *Comunidades* (seppur in un'ottica spesso bilaterale).

Nella terza stagione dell'*Estado autonómico* (1993-2006), invece, assumono particolare rilevanza il pletorico processo di riforme statutarie²⁴ e, in un'ottica biunivoca di causa-effetto, il conquistato ruolo di protagonisti fondamentali sulla scena politica nazionale da parte dei principali partiti nazionalisti baschi e catalani (PNV e CiU).

In particolare, il gioco delle cessioni "dal centro", a cambio di un appoggio politico decisivo "dalla periferia", porterà ad un equilibrio dei rapporti tra Stato e CC.AA. nel quale la stabilità politico-parlamentare delle istituzioni nazionali sarà compensata da un'ulteriore apertura (volta a volta contrattata con la *Comunidad* governata da detti partiti) in senso centrifugo, in una difficile – quando non precaria – relazione tra modello territoriale aperto, sistema delle competenze e bilanciamento con i principi di autonomia, autogoverno ed unità nazionale²⁵.

con su voluntad». Si allude, evidentemente, all'esistenza di *leyes marco*, *leyes orgánicas de transferencia o delegación* e *leyes de armonización*, di produzione statale.

22. Illuminante sul tema M. ARAGÓN REYES, *¿Estado jurisdiccional autonómico?*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, 16, 1986, 7-12.

23. Secondo M. ARAGÓN REYES, *La reforma del Estado autonómico*, cit., 193, «en el desarrollo constitucional, orientado por los dos grandes pactos políticos de 1981 y 1992, se optó por un modelo de descentralización política que, respetando determinados «hechos diferenciales», estaba orientado por la idea de la generalización a todo el territorio español de la autonomía política y la equiparación sustancial de competencias entre todas las Comunidades Autónomas».

24. Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Lo Stato autonómico spagnolo: la stagione delle riforme*, in AA.VV., *I cantieri del federalismo in Europa*, a cura di A. D'Atena, Milano, 2008, 333-393 e R.L. BLANCO VALDÉS, *La seconda decentralizzazione spagnola*, cit., 103-135.

25. Secondo R. MAIZ - F. CAAMAÑO - M. AZPITARTE, *The hidden counterpoint of Spanish federalism: recentralization and resymmetrization in Spain (1978-2008)*, in *Regional and Federal Studies*, 20, 2010, 65, «within the structure defined by the Spanish Constitution of 1978, two opposing processes [federalization and reactive de-federalization] have always co-existed, the prevailing of one or the other at any given time depending upon circumstances».

Infine, indicativamente dal 2006 – con l'avvio della cosiddetta “questione catalana” (almeno nell'ottica più recente), a seguito della contrastata adozione dell'*Estatut* – potrebbe intendersi inaugurata una quarta fase dell'esperienza descritta, senza tuttavia indulgere nell'errore di considerare i profili “caldi” dello scontro Barcellona-Madrid come indici decisivi per una più ampia lettura della problematica territoriale *tout court*.

Da un lato, infatti, al momento della discussione e approvazione dello Statuto regionale, detta vicenda poteva considerarsi come declinazione specifica di una più ampia riflessione territoriale – a prescindere dalla divisibilità delle posizioni espresse, pur non trascurando eccessi nazional-sovrani – in ragione delle tematiche coinvolte: distribuzione delle competenze, compartecipazione al gettito erariale, sistema di finanziamento e riscossione delle imposte sul territorio, questione linguistica, etc.

Dall'altro, tuttavia, con la rivendicazione di un inesistente “*dret a decidir*” pre-costituzionale e l'implementazione di una via unilaterale verso l'indipendenza, le istituzioni della *Generalitat* hanno abbandonato questo terreno di legittimo confronto per porsi su un diverso piano concettuale, del tutto estraneo ai problemi del regionalismo e della forma di Stato spagnola²⁶.

In tale direzione, depurando il dibattito territoriale dagli estremismi descritti, emblematica è l'immagine del “*círculo vicioso*”, in forza del quale l'asimmetria originaria, ricondotta ad uniformità attraverso la generalizzazione del modello decentrato (*Pactos* del 1981) e l'incremento diffuso di competenze (*Pactos* del 1992), ha determinato un effetto emulativo delle altre CC.AA. – soprattutto di quelle “storiche” – generando una «*espiral de nuevas demandas de autonomía y de diferencia respecto a las demás CCAA, que también son posteriormente generalizables a las otras CCAA. Al final, el Estado se va vaciando de atribuciones*»²⁷.

Parallelamente, la nuova stagione di evoluzione (o involuzione?) del presente e futuro dell'*Estado autonómico* sembra ricongiungersi in modo ideale al tradizionale momento di riflessione che da sempre caratterizza la celebrazione di certe *efemérides*, nel caso di specie il quarantennale della Costituzione del 1978.

26. Una lettura non priva di accenti critici sul ruolo dello Stato spagnolo in G. FERRAIUOLO, *La petite patrie catalana nello scontro tra unilateralismi*, in *Rivista AIC*, 1/2019, 114-143.

27. J.M. CASTELLÀ ANDREU, *Estatuto de autonomía*, cit., 157. Valga richiamare anche la nota metafora della «*carrera de la liebre y las tortugas*» di J. PRADERA, *La liebre y la tortuga: Política y administración en el Estado de las Autonomías*, in *Claves de razón práctica*, 38, 1993, 24-33.

Ecco allora che il tema della riforma costituzionale è (ri)tornato d'attualità, in merito a profili nodali quali la composizione e le funzioni del *Senado*, il sistema di finanziamento delle *Comunidades Autónomas*, la configurazione di organi di raccordo Stato-Regioni che superino lo schema del bilateralismo parcellizzato o una miglior definizione del modello di distribuzione delle competenze (anche in ordine ai confini della *legislación básica*) e, in quanto tale, si mostra aperto ad ogni possibile soluzione²⁸.

3. *Il regionalismo (forse) differenziato italiano: volontà costituzionale inattuata oppure rottura praeter constitutionem?*

Con l'intervenuta riforma costituzionale del Titolo V, nel 2001, il sistema regionale italiano parrebbe orientato, grazie al nuovo art. 116.3 Cost. – quantomeno a titolo di rivendicazione – verso una nuova dimensione ideologica e strutturale, variamente etichettata (regionalismo differenziato, asimmetrico, variabile, a specialità diffusa, etc.)²⁹.

A livello comparato, si può evidenziare come detta disposizione forse rievochi lo spirito differenziatore che pervase sin dalle origini la natura della *Constitución* del 1978, pur con significative divergenze.

In primo luogo, rileva il fatto che il principio “spagnolo” di distribuzione asimmetrica delle competenze nasce in contemporanea alla strutturazione dell'*Estado autonómico* (essendone, anzi, indice costitutivo) mentre, nel caso italiano, esso si innesta *ex post* (solo nel 2001) su un tronco – quello di uno Stato regionale a sviluppo trentennale – già fortemente uniforme ed omogeneo (al ribasso) tra le varie articolazioni territoriali.

Inoltre, si tenga presente che l'attuazione dell'asimmetria funzionale tra le distinte CC.AA. si è realizzata *ab origine* – nel quadro dell'acquisizione differenziata di funzioni – per mezzo dei rispettivi Statuti regionali (fonti legislativamente “negoziate” tra Stato e Regione, vista la loro natura

28. In ordine alla necessità di (ri)costituzionalizzare l'*Estado autonómico*, cfr. G. CÁMARA VILLAR, *La organización territorial*, cit., 411.

29. Cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, 143-144. In ogni caso, ricordano P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, 3ª ed., 2012, 34, che «si apre così la strada ad una nuova 'specialità', non più legata alle ragioni storiche che determinarono all'inizio dell'esperienza repubblicana la nascita delle cinque Regioni ad autonomia differenziata, ma sulla base di un'autonoma scelta di ciascuna Regione».

di leggi organiche e il previo consenso a livello regionale)³⁰: in tal modo, essa risultava già incardinata in un disegno costituzionale che si andava a saldare alla strutturazione di partenza nella distribuzione di competenze Stato-CC.AA., declinate a seconda delle scelte compiute dai vari Statuti.

In ordine al modello italiano, invece, ciò che maggiormente risalta del progetto di differenziazione regionale *ex art.* 116.3 Cost. è l'assoluta indeterminazione dei suoi profili di contenuto, la quale non dipende certo dalle ragioni storico-politiche, istituzionali e sociali che avevano portato il Costituente spagnolo a concepire un modello volutamente indefinito; indeterminazione tanto più problematica in un momento nel quale la procedura di assunzione di nuove (e/o maggiori) competenze da parte delle Regioni ordinarie parrebbe finalmente essere stata attivata sul serio, come dimostrano i negoziati intrapresi da Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna con il Governo nazionale a partire dal febbraio 2018³¹.

All'uopo, si possono evidenziare l'assenza di una corrispondente normativa sub-costituzionale di attuazione³², i dubbi relativi all'iniziativa legislativa regionale e/o governativa per un suo avvio, il procedimento di consultazione degli enti locali e, soprattutto, la natura dell'intesa Stato-Regione e la flessibilità (o rigidità) dell'intervento parlamentare in sede di trasposizione normativa del contenuto dell'intesa stessa.

In un quadro così colmo di incertezze, assumono soprattutto interesse i profili relativi al ruolo che il Parlamento sarà chiamato a giocare una volta approvate le intese definitive Stato-Regioni, alla natura della legge di "differenziazione" adottabile ed all'inquadramento dello Stato regionale italiano nella cornice dei principi costituzionali di unità, solidarietà e leale collaborazione tra "centro" e "periferia".

30. Cfr. le *Resoluciones* degli Uffici di Presidenza di *Congreso* e *Senado* del 16 marzo e 30 settembre 1993. In merito, ne sottolinea M. ARAGÓN REYES, *La construcción del Estado autonómico*, cit., 83, la «decisión de tanta trascendencia como la de hacer inmodificables los Estatutos de Autonomía por las Cortes Generales si no mediaba el consentimiento (aunque fuera por omisión) de los respectivos parlamentos autonómicos».

31. Diffusamente sul tema 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*, 4/2018, 319-365.

32. A favore della necessità di una fonte attuativa S. AGOSTA, *L'infanzia «difficile» (...ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost., tra proposte (sempre più presenti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in AA.VV., *La riforma del Titolo V*, cit., 327. *Contra*, M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in *Federalismi.it*, 13 dicembre 2002, 9.

A titolo di premessa, in un orizzonte complessivo (nazionale ed europeo) nel quale la centralità dei Legislativi appare sempre più messa in discussione, nonché minacciata dai tentativi di limitarne le prerogative³³, l'intervento del Parlamento in ordine al progetto di legge nel quale verrà tradotto il contenuto delle intese viene ad evidenza non solo in termini giuridico-costituzionali, bensì è dotato di una accentuata connotazione politica: il recente "monito" del Presidente della Repubblica affinché l'organo rappresentativo della sovranità popolare sia coinvolto attivamente nel procedimento di differenziazione regionale, infatti, è segnale della delicatezza della questione e dell'importanza che ad essa viene attribuita per la tenuta dell'intero sistema³⁴.

Nel merito, il dibattito relativo alla natura della fonte attuativa del regionalismo differenziato viene ad intersecarsi con l'intensità e le modalità di intervento che possono (e/o devono) essere riconosciute in detta sede al potere legislativo, vale a dire «[...] se la legge rinforzata di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. sia legge in senso sostanziale o legge di mera approvazione dell'intesa, il che specularmente corrisponde alla questione se l'attribuzione di forme differenziate di autonomia consegua dall'intesa o dalla legge rinforzata»³⁵.

Come già evidenziato in dottrina³⁶, sul punto sono state elaborate diverse impostazioni, di rigidità decrescente in ordine all'intensità dell'intervento parlamentare:

33. Possono richiamarsi, sul punto, la vicenda relativa alla surreale (non)discussione parlamentare sulla Legge di bilancio per l'anno 2019 e le mancate esposizioni orali da parte dei relatori – sostituite da relazioni scritte – presso Camera e Senato rispettivamente in ordine al d.lgs. 135/2018 in materia di semplificazioni e al disegno di legge costituzionale per la riduzione del numero dei parlamentari. Riprendendo le parole di A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *Federalismi.it*, 4/2019, 7, infatti, «le regole della democrazia parlamentare sono [...] nel senso del riconoscimento dell'autonomia del Parlamento come 'potere', e conseguentemente come luogo della discussione, della legislazione e della deliberazione privilegiata intorno agli interessi politici proprio in quanto espressione diretta della sovranità popolare».

34. In aggiunta, si veda anche l'appello sottoscritto da numerosi costituzionalisti (*Regionalismo differenziato, ruolo del Parlamento e unità del Paese*, in *Federalismi.it*, 5/2019) affinché lo sviluppo concreto della differenziazione ex art. 116.3 Cost. non avvenga a fronte di un'emarginazione del ruolo sostanziale del Parlamento.

35. R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Federalismi.it*, 5/2019, 3.

36. *Ibid.*, 4, nonché M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 6/2019, 23 ss.

- 1) la legge rinforzata *ex art.* 116.3 Cost. sarebbe una trasposizione in termini di organizzazione territoriale di quanto previsto all'art. 8.3 Cost. per le intese sottoscritte tra Stato italiano e culti acattolici. In questo senso, il regime differenziato di autonomia verrebbe deciso integralmente in sede politica, in forza della negoziazione tra l'Esecutivo nazionale e quelli regionali ed il Parlamento potrebbe solo prenderne atto, approvando o rifiutando *in toto* un disegno di legge chiamato a recepire in modo pedissequo ed inalterabile il testo dell'intesa³⁷;
- 2) il Parlamento può intervenire *ex ante* nel descritto procedimento, esercitando la sua funzione di indirizzo politico nei confronti del Governo, a fronte dell'intesa da quest'ultimo negoziata con la Regione. In ogni caso, l'attività parlamentare avrebbe un fine persuasivo ma non vincolante, indi per cui il suddetto procedimento – che, in caso di riuscita *moral suasion*, comporterebbe una regressione alla fase precedente di negoziazione tra Esecutivi in sede di intesa – andrebbe a concludersi negli stessi termini *sub 1)*³⁸;
- 3) il Parlamento può (eventualmente) modificare in senso sostanziale il contenuto dell'intesa – anche nel suo “nocciolo duro” – poiché quest'ultima non deve essere considerata fonte idonea a imbrigliare giuridicamente l'organo parlamentare: infatti, è la legge l'atto normativo che dà corpo alla differenziazione prevista dall'art. 116.3 Cost. e non l'intesa stessa, che assume una valenza procedimentale e, al contrario, non potrebbe certo blindare, *pro futuro* ed in termini “para-legislativi”, una convergenza tra Esecutivi che ha sì diritto di esistere, ma solo in termini di accordo politico³⁹.

Ripercorrendo le alternative disponibili, occorre evidenziare che se, da un lato, la legge di recepimento dell'intesa con le confessioni acattoliche non produce modificazioni costituzionali di sorta (piuttosto andando a sviluppare il principio di bilateralità pattizia enunciato all'art. 8 Cost.), dall'altro l'approdo ad un regime di regionalismo differenziato non può non avere conseguenze sul modello di distribuzione delle competenze

37. N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, in Aa.Vv., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 57. In tale direzione sembrerebbe orientarsi anche A. ANZON DEMMIG, *Problemi ed esperienze del regionalismo “asimmetrico” secondo l'art. 116, comma 3 della Costituzione italiana*, in Aa.Vv., *Esperienze di regionalismo*, cit., 22, la quale insiste altresì sull'esclusività dell'iniziativa legislativa regionale.

38. R. DICKMANN, *Note in tema*, cit., 4.

39. Cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 165.

disegnato in Costituzione, non foss'altro perché in questo modo si viene sempre a derogare al riparto funzionale ivi stabilito, tale essendo la *ratio* della citata disposizione⁴⁰.

Pertanto, non pare ragionevole pensare che un procedimento (sia pure *sui generis*) di revisione costituzionale quale è quello previsto dall'art. 116.3 Cost. possa realizzarsi senza un intervento del Parlamento in termini sostanziali/decisori.

Dal punto di vista dell'interpretazione letterale, poi, la disposizione in esame è chiara nell'affermare che la legge rinforzata di differenziazione deve essere adottata *sulla base* dell'intesa, il che non sembra escludere un intervento parlamentare in punto che vada oltre un semplice recepimento formale ed avalutativo.

Più ampiamente, merita attenzione l'interpretazione "mediana" che vede nella legge di attuazione dell'intesa un atto duumvirale, «la risultante della fusione di due atti, l'intesa e la deliberazione parlamentare sulla base dell'intesa, entrambi costitutivi delle forme e condizioni particolari di autonomia».

In tal senso, il raggiungimento di una autonomia differenziata è traduzione di un «[...] procedimento normativo a struttura complessa, sicché tanto l'intesa quanto la delibera parlamentare sono costitutivi della legge di autonomia negoziata», avendo «la corrispondenza tra i due atti solo un valore interno e non esterno, al più apprezzabile politicamente in termini di coerenza complessiva»⁴¹.

In tale ottica (pienamente condivisa), pertanto, il rispetto dei principi di negoziazione e leale collaborazione esige di ritenere che «il Parlamento, approvando un emendamento [...] abbia senz'altro rigettato l'intesa, rendendosi quindi necessaria la riapertura dei negoziati con la Regione interessata e, in seguito al raggiungimento di un nuovo accordo, la ripresentazione di un nuovo progetto di legge di differenziazione»⁴².

Volendo, poi, tracciare qualche rapida riflessione sul procedimento applicativo *in itinere*, si rileva come, in ordine alla concreta articolazione

40. In tema, non pare neanche casuale che il riferimento (politico) alla necessità di seguire il procedimento di approvazione delle intese – contenuto nei pre-accordi del 28 febbraio 2018 e volto a considerare il Parlamento quale organo "ratificatore" dell'accordo politico – sia stato saggiamente espunto dal testo delle intese concordato (ma non ancora definitivo) con il Governo il 25 febbraio 2019. *Ubi intesa voluit, dixit?; ubi noluit, tacuit?*

41. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 166 e 165. In tal senso (forse) anche M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 27, laddove parla di «esigenza di rispettare il principio bilaterale nella determinazione del contenuto della differenziazione».

42. *Ibid.*

delle maggiori/più ampie competenze di cui le Regioni interessate dovrebbero dotarsi, nulla è disposto nelle rispettive bozze di intesa, le quali si limitano semplicemente ad elencare le categorie formali (quelle dell'art. 117.3 Cost.) rispetto alle quali gli enti regionali intendono perseguire l'iter della distinzione.

Manca, in altri, termini, una dettagliata descrizione delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» – invece presente nel testo dei pre-accordi, ben più specifici sul punto⁴³ – relativamente alle materie che si intendono “acquisire” al fine di ottenere più competenze o accrescere quelle già disponibili.

Detta carenza, tuttavia, potrebbe essere sanata senza problemi nella legge di attuazione, attraverso una specificazione “di dettaglio”, delle sotto-declinazioni dei diversi settori nei quali si rivendica un maggior raggio d'azione regionale⁴⁴.

In ordine, poi, alla futura configurazione dello “Stato delle Regioni” italiano nel reticolo dei principi fondamentali della Costituzione, è necessario provare fin da subito ad isolare la dimensione costituzionale della questione da quella schiettamente politicista⁴⁵.

Su quest'ultimo versante, «il regionalismo avrebbe bisogno [invece] di essere sottratto alle dinamiche della burocrazia, e richiederebbe alla politica un'iniziativa che certo non corrisponde alla politica esibizionista e inconcludente che spesso ha accompagnato le richieste di maggiori autonomie»⁴⁶.

Occorrerebbe, pertanto, che l'aspirazione regionalista fosse “de-elettoralizzata” e tradotta in tavoli di negoziazione, proposte concrete e trattative

43. A titolo di esempio, il pre-accordo siglato tra la Regione Veneto ed il Governo dedicava ben otto articoli alle maggiori competenze concretamente rivendicate in materia di salute; competenze invece non riproposte in sede di accordo.

44. Sul punto, non convince la tesi di R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia “differenziata”: allegramente verso l'eversione*, in www.forumcostituzionale.it, 16 marzo 2019, 2, secondo cui le intese rinviavano «il ‘riempimento’ del trasferimento nelle singole materie ad atti successivi. A farlo in seguito saranno infatti dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, il cui testo sarà concordato in una inedita commissione paritetica». I d.P.C.M., infatti, si limitano a trasferire «i beni e le risorse finanziarie, umane e strumentali determinati dalla commissione paritetica», intesi come implementazione pratica “a valle” delle materie trasferite: né gli uni, né l'altra, quindi, intervengono sulla distribuzione “a monte” delle maggiori competenze normative regionali.

45. Cfr. R. BIN, *Regioni tra politica e burocrazia*, in *Le Regioni*, 4/2018, 573-580. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 39, coglie l'essenza giuridica della differenziazione come «diverso modo di esercizio delle competenze legislative ed amministrative delle Regioni».

46. R. BIN, *Regioni tra politica e burocrazia*, cit., 575.

che possano sfociare in uno scenario che non sia un capriccioso *quid pluris* rispetto ad un disegno costituzionale autosufficiente, bensì un'esigenza che si impone in ragione di circostanze di fatto: in questo senso, i passi intrapresi verso la differenziazione devono essere salutati (a livello di iniziativa) con favore⁴⁷.

Sul fronte del tessuto costituzionale, l'implementazione dell'art. 116.3 Cost. si inserisce in un quadro sistematico che, ferma restando la condizione preliminare di accesso di cui all'art. 119 Cost.⁴⁸, in ogni caso deve essere fondata sul necessario rispetto dei pilastri della distribuzione delle competenze, unità nazionale, leale collaborazione e solidarietà interterritoriale, tutelati in ultima istanza dalla Corte costituzionale.

In tale ottica, «l'intesa rileverebbe non solo (o non tanto) in quanto atto da approvare ma soprattutto in quanto *modus procedendi*, attraverso il quale accertare in Parlamento la concorrente volontà degli organi dello Stato e delle regioni coinvolte nel perseguimento dell'obiettivo comune di realizzare forme differenziate di autonomia all'insegna del principio di leale collaborazione tra Stato ed enti costitutivi della Repubblica ex art. 114 Cost. in una cornice conservativa dell'unità ed indivisibilità della Repubblica, escludendo *a priori* occasioni di conflitto tra singoli enti coinvolti e tra gli organi di tali enti»⁴⁹.

E allora, «la differenziazione delineata dall'art. 116, comma 3, Cost. in questi termini, non solo non sembra in contrasto con altre parti della Costituzione ma anzi pone le condizioni per la funzionalizzazione del principio autonomistico al rafforzamento dell'unità ed alla formazione di 'una società di eguali', alla coesione sociale»⁵⁰.

47. Come ricordano R. BIFULCO - M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»*, in *Le Regioni*, 4/2017, 757, «il pendolo ha ripreso a muoversi. Improvvisamente. Dopo la sferzata neocentralista, originatasi dalla crisi economico-finanziaria e perpetuata nella legislazione ordinaria degli ultimi cinque anni, il regionalismo italiano pare risvegliarsi, a seguito dell'impegno di alcune Regioni a favore dell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.».

48. Cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 186, per il quale «[...] il rispetto dell'art. 119 Cost. impone e giustifica non solo la verifica della sostenibilità finanziaria da parte della regione richiedente in relazione, innanzitutto, alla prova dell'esistenza di un bilancio non *in deficit*, ma altresì la previsione di vincoli statali alle politiche di spesa, nonché di adeguati strumenti di controllo e di rendiconto circa la gestione delle risorse da parte delle Regioni nelle materie di nuova competenza».

49. R. DICKMANN, *Note in tema*, cit., 8.

50. 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, 267 ss.

4. *Qualche rapida conclusione, per distinguere tra Spagna e Italia*

Riannodando le fila del discorso, sembra chiara l'esistenza di significative diversità tra il sistema territoriale spagnolo e quello italiano, sotto un eterogeneo ordine di profili.

Dal punto di vista storico-costituzionale, è ben evidente il distinto substrato "culturale" ed istituzionale al cui interno vengono ad inserirsi la Costituzione spagnola del 1978 (che, in ordine al modello territoriale, idealmente si riaggancia a quella repubblicana del 1931) e quella italiana del 1948, la quale invece ha rappresentato un salto – timido e pieno di riserve – verso un'esperienza sino ad allora ignota.

Sul piano formale delle norme costituzionali, il quadro *autonómico* spagnolo si traduce in un sistema oltremodo aperto e dinamico, ponendosi come un inno alla differenziazione ed allo sviluppo progressivo dei principî e linee-guida ivi indicati; quella italiana, invece, muove da un'impostazione bicefala tra Regioni speciali ed ordinarie ma chiusa a qualsiasi apertura oltre il testo delle disposizioni.

Prova *a contrario* ne è il fatto che, oscillando tra riforma della Costituzione o manutenzione dell'esistente, il sistema dell'*Estado autonómico* preme per la ricerca di una "chiave" che sigilli il modello dopo quarant'anni di progressioni costanti⁵¹ mentre, all'opposto, lo Stato regionale italiano per la prima volta sembra essere vicino alla realizzazione di quel disegno di apertura alla diversificazione inaugurato con la revisione costituzionale del 2001: si vedrà e si valuterà, in quest'ultimo caso, con quali esiti.

In tale prospettiva, la diversità "ontologica" nella strutturazione dei rispettivi modelli non poteva che concretizzarsi in un rapporto perfettamente rovesciato a proposito dell'equilibrio tra i profili della differenziazione ed omogeneità.

Nel caso spagnolo, infatti, il sistema territoriale – sorto sulle basi di una diversità (catalana, basca e galiziana) già radicata e di un'impostazione differenziatrice per le CC.AA. "ordinarie" – si è gradualmente evoluto nei termini di un amplissimo decentramento ed una acquisizione di funzioni sempre più estesa, favorito da un disegno costituzionale indeterminato e privo di rigidi steccati nella configurazione dei principî dispositivo, di autonomia e differenziazione.

Al tempo stesso, accanto ad un regime asimmetrico di "diversità privilegiata" in favore di *País Vasco* e Navarra ed un modello catalano che si

51. In questa direzione si erano già espressi E. ALBERTÍ ROVIRA, *Estado autonómico e integración política*, in *Documentación Administrativa*, 232-233, 1992-1993, 229 e F. RUBIO LLORENTE, *La forma del poder*, Madrid, 1993, 169 ss.

colloca al livello immediatamente inferiore, esiste un sistema di CC.AA. nel quale ognuna vanta un proprio ordine di specificità che, in quanto tali, si traducono in altrettanti modelli di competenze legislative, amministrative e fiscali non del tutto omogeneizzabili⁵².

Viceversa, se l'introduzione del nuovo art. 116.3 Cost. ha determinato (o avrebbe dovuto) un radicale mutamento di paradigma nella concezione dei rapporti tra Stato e Regioni, è altrettanto vero che il quasi trascorso ventennio dalla sua costituzionalizzazione ancora non ha visto risultati concreti, anche se l'importante parte di cammino già percorsa – pur con i dubbi rilevati – deve certamente essere accolta con cauto ottimismo.

In ogni caso, esiste un fondamentale punto di contatto tra le forme di Stato “territoriali” spagnola ed italiana, identificabile nell'esistenza di una solida cornice di principi costituzionali strutturali su cui entrambe si reggono – unità, decentramento, solidarietà, leale cooperazione – soprattutto in relazione ai paventati timori che il sistema della differenziazione possa condurre ad una più ampia frattura socio-culturale.

Pertanto, appare condivisibile l'interpretazione secondo cui il disegno dell'art. 116.3 Cost., lungi dall'essere (almeno sul piano teorico-costituzionale) manifestazione di un egoismo territorialmente connotato, si presenta come «idone[o] a ricondurre in un nuovo e più giustificato equilibrio l'una e l'altra delle forme originarie del regionalismo italiano: da un lato, permettendo una maggiore differenziazione del modello normale e, dall'altro, riducendo il divario di questo rispetto ad alcune specialità storiche senza però replicarne le ambiguità»⁵³.

In tale ottica, il modello italiano potrebbe oscillare tra le contrapposte esigenze costituzionali di omogeneità ed autonomia diversificata, ferma restando la necessità di un controllo (politico e giuridico) costante degli equilibri e l'insegnamento che «el Derecho no puede hacerlo todo, aunque

52. Parafrasando R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, cit. (con riferimento all'inattuazione italiana), si tratta della presa di coscienza della «[...] ovvia evidenza della profonda diversità *di fatto* delle [CC.AA.], diversità che emergono sotto ogni profilo rilevante. La loro differenziazione non è perciò una scelta, ma una conseguenza necessaria della loro diversità, della molteplice varietà del reale, che non si ferma alle differenze 'esteriori', geografiche o socio-economiche, ma guarda anche alla capacità di governarsi e amministrarsi».

53. L. ANTONINI, *Metodo della differenziazione*, cit., 13. Per A. POGGI, *Esiste nel titolo V un "principio di differenziazione" oltre la "clausola di differenziazione" del 116 comma 3?*, in AA.VV., *Esperienze di regionalismo*, cit., 57, «occorre che gli strumenti di unificazione vengano utilizzati *anche per differenziare*», discendendo dall'art. 5 Cost. «il duplice profilo dell'unità dei fini [...] e il pluralismo politico-istituzionale».

sin el Derecho no pueda hacerse nada. El Derecho ayuda, pero no resuelve por sí solo los problemas. Y en ese ámbito general [nel caso italiano, dello Stato regionale] los defectos de su funcionamiento se deben más a la política que al Derecho»⁵⁴.

La speranza è che la politica non sprechi, ancora una volta, la ghiotta occasione offertale da quella Costituzione che essa stessa ha deciso di riformare, in una direzione di “unità (che non è uniformità) nella diversità”.

54. M. ARAGÓN REYES, *La reforma del Estado autonómico*, cit., 197.

Omogeneità costituzionale e federalismo asimmetrico: un'antinomia?

1. *Introduzione: i termini del problema*

In questo contributo ci si pone l'obiettivo di riflettere sull'utilità e la pertinenza del concetto di omogeneità costituzionale nello studio delle dinamiche asimmetriche che caratterizzano la vita istituzionale degli ordinamenti composti. Così facendo, si mira a saggiare l'utilizzabilità di una categoria comparatistica classica in contesti asimmetrici. Si tratta, occorre precisarlo fin da ora, di una scelta in qualche misura controintuitiva. L'imperativo di omogeneità costituzionale – un principio “presente implicitamente o esplicitamente in tutte le costituzioni federali”¹, ancorché “*longtemps sous-étudi[é]*”² – è generalmente associato a processi federativi di segno classicamente centripeto. A prima vista, in effetti, l'omogeneità costituzionale sembra estranea alla costellazione concettuale propria dell'asimmetria. Questo dato discende non tanto da una valutazione accurata di che cosa sia l'omogeneità costituzionale, quanto dall'idea ch'essa sia intimamente legata a “*older, aggregative federal systems*”³. Proprio in questi ordinamenti, del resto, le mai sopite radici contrattualistiche⁴ – con

1. R. BIFULCO, in *Ordinamenti federali comparati* (a cura di R. Bifulco), vol. I, *Gli Stati federali “classici”*, Torino, 2010, 53 s.; ma v. anche F. SCHORKOPF, *Homogenität in der Europäischen Union - Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 EUV*, Berlin 2000, 28; A. GAMPER, *Homogeneity and Democracy in Austrian Federalism: The Constitutional Court's Ruling on Direct Democracy in Vorarlberg*, in *Publius* 1, 2003, 46; e, volendo, G. DELLEDONNE, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, Napoli, 2017.

2. F.X. MILLET, *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États membres*, Paris, 2013, 256.

3. Così F. PALERMO - K. KÖSSLER, *Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law*, Oxford, 2017, 47.

4. Punto di riferimento obbligato è A. LA PERGOLA, *Residui “contrattualistici” e struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti*, Milano, 1969.

l'inevitabile enfaticizzazione dell'eguaglianza fra i partecipanti al *foedus*⁵ – portano a considerare con sospetto sviluppi in senso asimmetrico⁶.

C'è però un secondo argomento di cui occorre tenere conto. Le clausole di omogeneità – tradizionalmente annoverate fra gli istituti tesi ad “avvalorare la sovranità federale”⁷ – sono poste a presidio dell'intreccio fra costituzione federale e autonomia costituzionale delle entità federate. Riprendendo le parole della Corte costituzionale tedesca, l'idea “che tanto lo Stato complessivo quanto gli Stati membri possiedano le loro proprie costituzioni, ch'essi stessi si danno”, ha per conseguenza che “alla Costituzione federale e alle Costituzioni dei *Länder* è richiesta una *misura minima* di omogeneità”⁸. A dispetto della sua apparente astrattezza, questa formulazione si basa su alcuni presupposti: oltre a una certa simmetria fra gli enti federati, residuo “contrattualistico” della loro originaria eguaglianza, si deve citare anche il nesso tra federalismo e potere delle entità federate di darsi una costituzione. Non si tratta, è bene precisarlo, di un carattere esclusivo della cultura costituzionalistica tedesca: sull'altra sponda dell'Atlantico, infatti, una fortunata definizione di Elazar fa riferimento alla possibilità “*for the general constitution to concentrate on frame-of-government issues because the constitutions of the constituent states are available to concentrate on the moral and socioeconomic bases of their respective polities*”⁹. Di tali premesse appare chiaramente tributaria la nozione di omogeneità costituzionale, le cui radici affondano nel pensiero politico settecentesco e nel dibattito costituente di Filadelfia e che ha avuto sviluppi significativi lungo tutta la storia costituzionale tedesca, dal primo Ottocento fino all'adozione del *Grundgesetz*. Muovendo dalla premessa per cui le entità federate possono darsi proprie costituzioni, l'omogeneità costituzionale – o per meglio dire la clausola di omogeneità, che ne è la più importante manifestazione – può essere descritta come punto di su-

5. Cfr. F. PALERMO, *La coincidenza degli opposti: l'ordinamento tedesco e il federalismo asimmetrico*, in *federalismi.it* 3, 2007, 2 s. (su www.federalismi.it); Id., *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Istituz. federal.* 2, 2018, 257 s. Discorre di un “*frame cartesiano*” M. NICOLINI, *Razionalità cartesiana, comparazione e variabili territoriali dell'asimmetria*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo* 2, 2018, 319.

6. Per un'esemplificazione v. G. GRASSO, *Elementi di asimmetria nell'ordinamento federale elvetico: la disciplina dei c.d. trattati intercantionali*, in *Diritti regionali* 2, 2019 (su www.dirittiregionali.it).

7. G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Milano, 1990, 838.

8. Corte costituzionale tedesca, sentenza del 29 gennaio 1974 (BVerfGE 36, 342, 361).

9. D.J. ELAZAR, *Foreword: The Moral Compass of State Constitutionalism*, in *Rutgers Law Journal*, vol. 30, 4, 1999, 850 s.

tura tra lo schema organizzativo del federalismo e le istanze proprie del costituzionalismo¹⁰. Da questa impostazione discende la difficoltà di calare il concetto di omogeneità costituzionale in ordinamenti caratterizzati da processi federativi di segno centrifugo (e, quasi per definizione, assai più aperti nei confronti di sviluppi asimmetrici). Proprio nel diritto delle entità federate di *darsi una costituzione*, infatti, è tuttora individuato un importante elemento di differenziazione fra Stato federale e Stato regionale¹¹.

In questo contributo, invece, ci si propone di studiare le potenzialità della nozione di omogeneità costituzionale – intesa, in termini funzionali, come “ponte” o anello di congiunzione tra costituzionalismo e federalismo – per lo studio del federalismo asimmetrico. Così facendo, si prenderanno le mosse dall’idea, ormai accolta dalla dottrina costituzionalistica e comparatistica, che nei processi federativi l’asimmetria costituisca piuttosto un dato ricorrente che un’eccezione¹². Si ragionerà perciò sul modo in cui, *fin dall’inizio* e anche in ordinamenti federali che si suole definire “classici”, le clausole di omogeneità – in ragione della loro tolleranza nei confronti di un certo grado di differenziazione – sono in grado di governare le tendenze all’asimmetria. In secondo luogo, si rifletterà su due clausole asimmetriche: l’art. 116, terzo comma, della Costituzione italiana – con particolare riguardo al dibattito sulla sua attuazione – e l’art. 20 del trattato sull’Unione europea, che contiene le grandi linee della disciplina della cooperazione rafforzata. La tesi che ci si propone di dimostrare è che queste clausole contengono *caveat* procedurali e sostanziali che rispecchia-

10. Su questa chiave di lettura ci si permette di fare rinvio a G. DELLEDONNE, *L’omogeneità costituzionale*, cit.

11. Cfr., fra i molti, G. AMBROSINI, *Autonomia regionale e federalismo. Austria, Spagna, Germania, URSS*, Roma, 1944, 98; W. GRAF VITZTHUM, *Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer*, vol. 46, Berlin, 1988, 27 s.; A. D’ATENA, *L’autonomia costituzionale e statutaria delle entità sub-statali nei sistemi federali e regionali*, in *Statuti regionali e riforma federale a venticinque anni dal primo statuto della Regione Umbria*, Perugia, 1997, 1 ss. Ma argomenti di questo tenore sono adoperati relativamente spesso anche dalle corti costituzionali: a questo proposito è sufficiente citare la sentenza n. 365/2007 del 7 novembre 2007 della Corte costituzionale italiana (p.to 1 del *Cons. dir.*) e la sentenza n. 31/2010 del 28 giugno 2010 del *Tribunal Constitucional* spagnolo (par. 10 dei *Fundamentos jurídicos*).

12. Cfr., da ultimo, A. MASTROMARINO, *Percorsi di asimmetria e relazioni di fiducia nei processi di integrazione politica. La prospettiva belga*, in *Istituz. federal.* 2 2018, 411 ss. Riferimenti importanti si trovano in C.D. TARLTON, *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism*, in *Journal of Politics* 4, 1965, 861 ss.; *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal Systems* (a cura di R. Agranoff), Baden-Baden 1999; e in F. PALERMO, *La coincidenza degli opposti*, cit., 2 ss.

no molte delle preoccupazioni caratteristiche del discorso sull'omogeneità costituzionale, e ne confermano la natura di invariante negli ordinamenti composti. D'altra parte, il nodo autenticamente problematico non è tanto la compatibilità fra asimmetria e omogeneità costituzionale, quanto la sostenibilità dell'asimmetria stessa.

2. Omogeneità costituzionale e clausola di omogeneità

Per impostare il problema, è opportuno chiarire che cosa s'intende per omogeneità costituzionale per i fini di questo lavoro. L'idea che si vuole sostenere è che l'imperativo di omogeneità non può essere ridotto alle sole clausole di omogeneità. In altri termini, esso ha una portata che va oltre clausole costituzionali di cui è stato detto che possono offrire riparo soltanto in situazioni di "cattivo tempo"¹³, strette come sono fra un consenso costituzionale piuttosto generico e la possibilità di opporre un estremo rimedio a fronte di crisi esistenziali. La storia della *Guarantee Clause* statunitense – definita come un "gigante assopito" nel corso del secolo XIX dal senatore Charles Sumner¹⁴ – pare offrire un'importante conferma di questo dato. Nel medesimo ordine d'idee, risulta particolarmente importante e influente il contributo schmittiano della *Dottrina della costituzione*¹⁵.

Si tratta però di una ricostruzione in certa misura parziale. Oltre la formulazione delle clausole di omogeneità – che pure ne rappresentano un'importante cristallizzazione – l'omogeneità costituzionale può essere definita come un "principio ordinante"¹⁶, che caratterizza e plasma la vita costituzionale di un ordinamento composto nelle sue tappe più significative. È allora corretto definire l'omogeneità costituzionale come una "funzione flusso"¹⁷, in cui è possibile identificare "il punto di coagulo di

13. Così F. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, Padova, 2005, 144.

14. Cfr. G. MARTINICO, *Il "gigante assopito": "guarantee clause" e omogeneità nel diritto comparato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 16 dicembre 2018 (su www.forumcostituzionale.it).

15. Si veda C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione* (1928), a cura di A. Caracciolo, Milano, 1984, spec. 490 ss.

16. Cfr. F. SCHORKOPF, *Homogenität in der Europäischen Union*, cit., 34; R. MICCÙ, *Proteggere la democrazia, rinnovare il "contratto sociale" europeo*, in *federalismi.it* 3, 2014, 11 (su www.federalismi.it).

17. Così ancora G. MARTINICO, *Le costituzioni come strumento di gestione del rischio. Il caso della secessione*, in *Governare la paura*, novembre 2017, 31.

aspettative circa la *funzionalità* di un ordinamento composto oppure, detto altrimenti, circa la *sostenibilità* di un processo federativo¹⁸. L'obiettivo, in ultima analisi, è di assicurare che vi sia un'interazione virtuosa fra le ragioni dell'unità e quelle della differenziazione, mantenendo ferma la necessità di un'adesione delle entità federate al "nucleo duro" posto alla base dell'ordinamento¹⁹. Si possono allora individuare almeno due ordini di conseguenze. In primo luogo, i contenuti dell'imperativo costituzionale di omogeneità sono inevitabilmente dinamici, in linea con lo studio degli ordinamenti composti sulla base della categoria interpretativa del *federalising process*: ancora una volta, una dimostrazione importante viene dalle oscillazioni cui l'interpretazione della *Guarantee Clause* è andata soggetta nel corso della storia costituzionale statunitense²⁰. In secondo luogo, l'imperativo di omogeneità opera in forme ulteriori rispetto a quelle positivate nelle clausole di omogeneità. Esso si applica, ad esempio, a quei territori che aspirano a entrare a far parte di un ordinamento composto. Così nella sentenza *Minor v Happersett* del 1874, la Corte suprema statunitense riconobbe che "*All the states had governments when the Constitution was adopted. ... These governments the Constitution did not change. They were accepted precisely as they were, and it is therefore to be presumed that they were such as it was the duty of the states to provide*"²¹. Al contrario, quando gli Stati che avevano aderito alla Confederazione dovettero essere riammessi nell'Unione dopo la fine della guerra civile, non fu contestato il potere del Congresso di "*decide what government is established in the State*" e di "*determine whether it is republican or not*"²². Lo stesso principio, del resto, si applicò a tutti i nuovi Stati ammessi nell'Unione durante l'espansione lungo la frontiera²³. Interrogativi di analogo tenore furono sollevati nell'imminenza della riunificazione tedesca, quando fu posto il

18. G. DELLEDONNE, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, cit., 313.

19. Cfr. G. MARTINICO, "A Message of Hope": A Legal Perspective on the Reference, in *The Canadian Contribution to a Comparative Law of Secession: Legacies of the Quebec Secession Reference* (a cura di G. DelleDonne, G. Martinico), London, 2019, 252.

20. Sul punto ci si permette nuovamente di fare rinvio a G. DELLEDONNE, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, cit., 106 ss. e 134 ss.

21. Corte suprema degli Stati Uniti d'America, *Minor v. Happersett*, 88 U.S. 162, 175-176 (1875), sentenza del 29 marzo 1875.

22. Corte suprema degli Stati Uniti d'America, *Luther v. Borden*, 48 U.S. 1, 42 (1849), sentenza del 2 gennaio 1849; v. inoltre *Coyle v. Smith*, 221 U.S. 559, 568-569 (1911), sentenza del 29 maggio 1911.

23. Cfr. M. NICOLINI, *Regional Demarcation, Territorial Alteration, and Accommodation of Divided Societies*, in *Revista de Derecho Político* 94, 2015, 69 s.; A. BURATTI, *La frontiera americana. Una interpretazione costituzionale*, Verona, 2016, 88.

problema delle condizioni in cui i cinque *Länder* tedesco-orientali avrebbero aderito alla Repubblica federale. Il problema fu impostato, fra l'altro, in termini di adeguamento degli ordinamenti di quei *Länder* ai principi fondanti della Legge fondamentale del 1949, con particolare riguardo, naturalmente, alla clausola di omogeneità dell'art. 28²⁴. Anche in quel peculiare federativo che è l'integrazione sovranazionale europea, infine, la questione della compatibilità tra i caratteri essenziali degli ordinamenti costituzionali degli Stati membri – e fra questi e le Comunità – fu posto per la prima volta negli anni Sessanta proprio in relazione alla possibilità di un allargamento verso la Spagna e la Grecia.

Adoperando ancora definizioni della dottrina costituzionalistica tedesca, si può dire che questi elementi diano prova delle virtualità euristiche di una nozione "ordinaria" (*alltagsfähig*) di omogeneità costituzionale, di natura processuale (*Homogenität im Verfahren*) e adattata alle esigenze del diritto positivo²⁵. Al di là dell'evocazione schmittiana della crisi esistenziale, essa dovrebbe offrire un orientamento – legato ai principi-cardine dell'ordinamento costituzionale – in ogni fase di un processo federativo.

In tempi recenti a questo quadro è venuto ad aggiungersi un ultimo tassello, legato ai tentativi di affrontare le rivendicazioni secessioniste con gli strumenti del diritto costituzionale. Si tratta di una tendenza tutt'altro che generalizzata – anche per il fatto che sulla secessione continua spesso a

24. Cfr. J. ISENSEE, *Staatseinheit und Verfassungskontinuität*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer*, vol. 49, *Deutschlands aktuelle Verfassung*, Berlin 1990, 59; T. GIEGERICH, *Europäische Verfassung und deutsche Verfassung im transnationalen Konstitutionalisierungsprozess: Wechselseitige Rezeption, konstitutionelle Evolution und föderale Verflechtung*, Berlin, 2003, 427. Fra gli elementi del dibattito tedesco che vale la pena di segnalare per i fini di questo lavoro spicca anche l'insistenza con cui sono sottolineati l'esistenza di parziali nessi contenutistici e funzionali fra la clausola di omogeneità dell'art. 28, da un lato, e la clausola di eternità dell'art. 79 (cfr. H. HOFMANN, *Bundesstaatliche Spaltung des Demokratiebegriffs?*, in *Verfassungsrechtliche Perspektiven. Aufsätze aus den Jahren 1980-1994*, Tübingen, 1995, 157; P.M. HUBER, *Die Vorgaben des Grundgesetzes für kommunale Bürgerbegehren und Bürgerentscheide*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 2001, 173), l'*Europa-Artikel* modificato nel 1992 (cfr. I. PERNICE, *Artikel 23, in Grundgesetz. Kommentar*² [a cura di H. Dreier], vol. II, Tübingen, 2006, 431) e la clausola sui partiti antisistema dell'art. 20, dall'altro lato (cfr. E. DENNINGER, "Streitbare Demokratie" und Schutz der Verfassung, in *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*² [a cura di E. Benda, W. Maihofer, H.J. Vogel], Berlin, 1994, 686 s.).

25. Per questa linea interpretativa cfr. P. LERCHE, *Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtler*, vol. 21, Berlin, 1964, 85 ss.; J. MENZEL, *Landesverfassungsrecht: Verfassungshoheit und Homogenität im grundgesetzlichen Bundesstaat*, Stuttgart, 2002, 242.

gravare un “tabù”²⁶ – e che non dev’essere confusa col riconoscimento, che rimane assai raro nel panorama comparato, di un “diritto alla secessione”; essa, però, può richiamarsi all’illustre precedente del *Quebec Secession Reference* della Corte suprema canadese²⁷. In quell’opinione consultiva la Corte suprema, pur negando l’esistenza di qualsivoglia diritto della Provincia francofona del Québec di distaccarsi unilateralmente dal Canada, ha ammesso che la Costituzione non è “una camicia di forza” e l’ordinamento costituzionale non potrebbe rimanere indifferente a una richiesta di questo tenore se essa fosse espressa da una “chiara maggioranza” degli elettori della Provincia. Al tempo stesso, un’eventuale secessione del Québec potrebbe avere luogo soltanto al termine di un “negoziato retto da principi”; e fra quei principi devono senz’altro essere annoverati il federalismo, la democrazia, il costituzionalismo, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti delle minoranze²⁸. L’influenza del *Québec Secession Reference* risulta particolarmente vistosa anche in contesti caratterizzati da dinamiche politiche e riferimenti costituzionali piuttosto differenti: si possono citare la definizione concertata di un quadro procedurale, prima del referendum sull’indipendenza scozzese del 2014, e la sentenza del *Tribunal Constitucional* spagnolo su un *dret a decidir* unilaterale della Catalogna. Con una certa confusione fra democrazia militante e limiti materiali alla revisione costituzionale²⁹, nella sentenza sul *dret a decidir* i giudici spagnoli affermano che nell’ordinamento costituzionale ha senz’altro diritto di cittadinanza “[e]l planteamiento de concepciones que pretendan modificar el fundamento mismo del orden constitucional”³⁰; questo, però, a condizione che tale rivendicazione “no se prepare o defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos, los derechos fundamentales o el resto de los mandatos constitucionales, y el intento de su consecución efectiva se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución, pues el respeto a

26. Come individuato da S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, Milano, 1996, 217 s.

27. Corte suprema del Canada, *Reference re Secession of Quebec* [1998] 2 S.C.R. 217, opinione consultiva del 20 agosto 1998.

28. Corte suprema del Canada, *Reference re Secession of Quebec* [1998] 2 S.C.R. 217, 266.

29. Criticata ad es. da G. FERRAIUOLO, *La petita pàtria catalana nello scontro tra unilateralismi*, in *Riv. AIC* 1, 2019, 116 s. (su www.rivistaaic.it); ma cfr. già M. OLIVETTI, *Partiti e autonomie negli Stati composti - una mappa dei problemi*, in *federalismi.it* 9, 2013, 9 s. (su www.federalismi.it).

30. *Tribunal Constitucional* spagnolo, sentenza n. 42/2014 del 25 marzo 2014, par. 4 dei *Fundamentos jurídicos*.

*esos procedimientos es, siempre y en todo caso, inexcusable*³¹. Sebbene il riconoscimento di un vero e proprio diritto alla secessione continui ad essere un'eventualità estremamente rara³², i tentativi di regolare questi processi possono essere definiti come espressione di una "condizionalità in uscita" (*exit related conditionality*), tesa ad assicurare una continuità assiologica fra l'ordinamento di origine e quello che potrebbe emergere dopo l'eventuale successo dei tentativi di secessione. In ultima analisi, la parziale "costituzionalizzazione" della secessione mira a esorcizzarne, almeno in parte, il temuto carattere rivoluzionario³³.

3. *Differenziazione e omogeneità nel regionalismo italiano*

Studi comparatistici recenti hanno riconosciuto che fra i caratteri tipici degli Stati regionali figura non soltanto il carattere centrifugo del processo federativo, ma anche, fra l'altro, il fatto che competenze e risorse siano distribuite fra gli enti territoriali in maniera asimmetrica, tanto che l'asimmetria "*remains a structural factor of regional states*"³⁴.

Da questo punto di vista, il modello italiano di Stato regionale – tra prescrizioni costituzionali, attuazione legislativa e successive riforme della Carta fondamentale – è ormai caratterizzato dalla compresenza di almeno due categorie di regimi differenziali. Mentre alcuni autori hanno ragionato sulla coppia specialità-asimmetria – con la prima che trarrebbe la sua giustificazione da "un complesso di fattori di natura culturale, giuridica e politica, che hanno una base nella storia, permangono nell'attualità e si ritiene che a causa della loro vitalità, possano proiettarsi nel futuro"³⁵ – altre ricostruzioni fanno riferimento a una dialettica fra

31. *Ibid.*

32. Cfr. la tassonomia elaborata da A. GAMPER, *Regionalismus und Sezession – verfassungsrechtliche Herausforderungen und Antworten im europäischen Vergleich*, in *Integration oder Desintegration? Herausforderungen für die Regionen in Europa* (a cura di W. Obwexer, P. Bußjäger, A. Gamper e E. Happacher), Baden-Baden, 2018, 59 ss.

33. Cfr. G. MARTINICO, "A Message of Hope", cit., 253.

34. F. PALERMO - K. KÖSSLER, *Comparative Federalism*, cit., 55 (che fra gli altri aspetti caratteristici menzionano il riconoscimento del pluralismo etnoculturale, l'intrinseco dinamismo di una forma di Stato in origine "compromissoria" e l'assenza dell'aggettivo "regionale" nelle autoqualificazioni rintracciabili nelle disposizioni costituzionali).

35. G. ROLLA, *Alcune considerazioni in merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale. L'apporto del Diritto comparato*, in *federalismi.it* 13, 2015, 8 (su www.federalismi.it); cfr. inoltre A. D'ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Riv. AIC* 4, 2014, 6 (su www.rivistaaic.it).

asimmetria “staticamente e rigidamente regolat[a] nella Carta costituzionale con riferimento alle cinque Regioni speciali”³⁶ e un’asimmetria dinamica e diffusa; oppure ancora fra asimmetria “costituzionalmente imposta anche se politicamente negoziata”, e differenziazione eventuale³⁷. Gli strumenti riconducibili a questa seconda accezione dell’asimmetria avrebbero lo scopo d’integrare “realità regionali molto diverse, ma non per questo ‘speciali’, anche mediante l’utilizzo di pratiche e strumenti già testati attraverso le Regioni speciali”³⁸.

L’ultima stagione del regionalismo italiano – il cui punto di avvio potrebbe essere individuato nel fallimento di un ambizioso progetto di riforma della Parte II della Costituzione, durante la XVII legislatura – è stata dominata dal dibattito sull’applicazione dell’art. 116, terzo comma, Cost. Si tratta, per molti versi, di un discorso che era stato interrotto dopo la fine anticipata della XV legislatura e l’avvento di una nuova maggioranza parlamentare dopo le elezioni politiche del 2008³⁹. In linea generale, l’attuazione-applicazione della clausola costituzionale sul regionalismo differenziato serve a esplicitare un corollario dell’idea di autonomia che era presente fin dall’inizio, pur se in forma inespressa e insieme con altri principi ispiratori delle scelte legislative e politiche⁴⁰. Per i fini di questo

36. A.M. RUSSO, *Il regionalismo italiano nel vortice autonomistico della differenziazione: l’asimmetria sperimentale tra integrazione e conflitti*, in *Istituz. federal.* 2, 2018, 370. Similmente, contrappongono “specialità” e “semispecialità” A. CARIOLA - F. LEOTTA, *Articolo 116*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti), Torino, 2006, 2195 ss. Pare opportuno osservare, d’altra parte, che proprio il riferimento alla coppia oppositiva statico-dinamico e a fattori di natura pregiudiziale consente di cogliere affinità e differenze tra il regionalismo speciale e altri tipi di regimi derogatori, caratteristici invece degli ordinamenti federali “storici”. È il caso, ad es., della *Bremer Klausel* dell’art. 141 della Legge fondamentale tedesca, che permette alla Costituzione di Brema del 1947 di mantenere in vigore una disciplina derogatoria rispetto alle previsioni della Legge fondamentale in materia d’insegnamento religioso nella scuola pubblica. Un caso ancora più interessante è quello dell’India, dove il regime asimmetrico delineato dall’art. 370 della Costituzione per lo Stato di Jammu e Kashmir, inizialmente ritenuto provvisorio, “si è convertit[o] in ‘symbol of asymmetry’, favorendo la successiva creazione di stati nei quali la variabile territorio è piegata a criteri etnico-religiosi” (M. NICOLINI, *Razionalità cartesiana*, cit., 327).

37. F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante*, cit., 265.

38. A.M. RUSSO, *Il regionalismo italiano nel vortice*, cit., 371.

39. Cfr. D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Regioni* 5-6, 2015, 1154.

40. Fin dal varo delle Regioni a statuto ordinario, in effetti, i principi di unità e indivisibilità della Repubblica e di uguaglianza sostanziale fra i cittadini avevano dato luogo, nei loro concreti sviluppi, a una certa spinta verso l’uniformità nella definizione dei caratteri

lavoro è opportuno soffermarsi su quei *caveat* procedurali e sostanziali che accompagnano l'apertura alla differenziazione.

In termini sostanziali, la disposizione in questione fa riferimento alle sole materie “concorrenti”, sicché “le forme e condizioni particolari di autonomia di cui all’art. 116 dovrebbero consistere nell’allentamento, se non nel venir meno dei vincoli derivanti dai principi fondamentali della legislazione statale”⁴¹; da questo ragionamento, com’è evidente rimangono invece escluse le materie di cui al secondo comma dell’art. 117. Se è vero che diversi sono i “percorsi istituzionali” – oltre che le sottostanti sensibilità politiche – che possono dare l’avvio a questo percorso, nondimeno le norme di cui al terzo comma dell’art. 116 Cost. dovrebbero svolgere un ruolo di “collante ‘uniformante’ tra i diversi soggetti istituzionali che hanno lanciato la sfida della differenziazione”⁴². Si vuole dire, cioè, che le procedure previste dalla Costituzione svolgono, fra le altre, la funzione d’incanalare richieste fra loro assai differenti per tenore e talvolta anche per retrospensieri inespresi (è sufficiente citare il grande attivismo del legislatore regionale veneto, teso ad accreditare l’idea di un rapporto bilaterale “qualificato” fra Regione e Stato centrale⁴³). Della formulazione del terzo comma dell’art. 116 si pongono in rilievo ora le carenze – frutto della discutibile gestazione della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 –, ora, specularmente, la “capacità di fare sintesi”, proprio grazie alla sua laconicità,

dell’autonomia regionale, finendo per investire buona parte delle scelte di politica costituzionale (cfr. C. PINELLI, *Del culto per l’uniformità in Italia. Il caso della finanza regionale*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, vol. II, Padova, 1995, 403; F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Regioni* 4, 2003, 599 ss., molto netto sulla possibile distonia fra il progetto unitario di trasformazione sociale contenuto nel testo costituzionale del 1948 e alcuni degli elementi caratteristici del “nuovo” Titolo V successivo alla riforma del 2001).

41. G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Regioni* 4, 2017, 627 (che peraltro segnala la limitata capacità degli elenchi di materie dell’art. 117 di fornire un vero orientamento all’interprete e lo sviluppo che dal 2001 hanno conosciuto le materie “trasversali”).

42. Così, condivisibilmente, L. VIOLINI, *L’autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Riv. AIC* 4, 2018, 4 (su www.rivistaaic.it); cfr. inoltre D. GIROTO, *L’autonomia differenziata delle Regioni ordinarie: possibilità e limiti*, in *federalismi.it* numero speciale 7, 2018 (a cura di G. Di Plinio), 338 (su www.federalismi.it).

43. Lo rileva da ultimo, e con accenti di forte preoccupazione, G. TARLI BARBIERI, *Regione Veneto o “Repubblica di San Marco”? Riflessioni sparse a partire dalla sent. 183/2018 della Corte costituzionale*, in *Regioni* 1, 2019, spec. 195 ss.

“della diversità che caratterizza le Regioni italiane e che si è espressa in varie occasioni”⁴⁴. Anche così, però, può risultare problematico il fatto che manchi una legge di portata generale che specifichi i termini entro i quali potrebbe trovare attuazione la procedura abbozzata all’art. 116, terzo comma⁴⁵.

Per quanto riguarda la fase dell’iniziativa, una lettura recente ha valutato positivamente – nel paragone con lo strumento del *referendum* – la scelta della Giunta regionale emiliano-romagnola di consultare in forma qualificata il sistema regionali degli enti locali e i rappresentanti degli attori economico-sociali. Oltre a essere maggiormente in sintonia col dettato costituzionale, un percorso siffatto ha il merito di far emergere le diverse sensibilità presenti all’interno della Regione interessata⁴⁶. La medesima dottrina ritiene che l’approvazione di una risoluzione da parte del Consiglio regionale debba essere preferita alla formalizzazione delle richieste regionali in un disegno di legge⁴⁷.

L’altro aspetto importante è rappresentato dal coinvolgimento del Parlamento, sede esclusiva della rappresentanza politica nazionale⁴⁸. Su questo punto si possono registrare almeno tre criticità. La prima riguarda le modalità di approvazione della legge atipica e rinforzata prevista dal terzo comma dell’art. 116, per la quale, fermo il principio della riserva di assemblea, dovrebbe essere esclusa la possibilità di procedere mediante legge di delega⁴⁹. In secondo luogo, la previsione di un procedimento di approvazione parlamentare delle intese fra Stato e Regioni modellato su quello seguito per le intese con le confessioni religiose diverse dalla cat-

44. Così ancora L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane*, cit., 5.

45. Ripercorre i termini di quel dibattito – con particolare riguardo ai tentativi di attuazione nel corso della XV legislatura repubblicana – C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?*, in *federalismi.it* numero speciale 7, 2018, 319 (su www.federalismi.it).

46. Cfr. C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata*, cit., 322 ss.; e G. PICCIRILLI, *Gli “Accordi preliminari” per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l’attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali* 2, 2018, 21 (su www.dirittiregionali.it). Per una critica al ricorso allo strumento referendario cfr. B. CARAVITA, *Un doppio binario per l’approvazione del regionalismo differenziato?*, in *federalismi.it* 13, 2019, 2 s. (su www.federalismi.it);

47. Cfr. ancora C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata*, cit., 324 s.

48. Cfr. le sentenze della Corte costituzionale nn. 106/2002 del 12 aprile 2002 (p.to 4 del *Cons. dir.*) e 1/2014 del 13 gennaio 2014 (p.to 3.1 del *Cons. dir.*).

49. Cfr. E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost.: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti* 2, 2018, 13 s. (su www.osservatoriosullefonti.it).

tolica – a fronte dell’anomala equiparazione fra protezione di minoranze confessionali e definizione di rapporti intersoggettivi fra enti territoriali⁵⁰ – non può escludere che “se al parlamento non piace qualcosa dell’intesa, suspend[a] la discussione e vot[i] un ordine del giorno con cui invita il Governo a riaprire i negoziati”⁵¹. Il terzo punto cruciale è che le forze politiche rappresentate in Parlamento siano adeguatamente coinvolte, anche informalmente, durante la fase di stipulazione delle intese con le Regioni interessate⁵².

Anche tenendo conto di alcune particolarità – prime fra tutte, la posizione storicamente assunta dalle Regioni speciali e la difficoltosa attuazione del “nuovo” Titolo V dopo il 2001 – la disciplina italiana del regionalismo differenziato non costituisce un caso isolato.

Così, in ordinamenti che hanno una più lunga pratica della differenziazione, come quello spagnolo, analisi retrospettive hanno osservato un pendolo in cui sono prevalse ora le ragioni dell’asimmetria, ora quelle della simmetria⁵³. Nel processo d’inveramento dello Stato *autonómico* – di carattere aperto ed evolutivo⁵⁴ – è opportuno dare conto di due ordini di limiti, di natura rispettivamente giuridica e politica. Da un lato, perciò, i limiti all’autonomia, codificati in Costituzione, e l’intervento delle *Cortes* “*como garantes del interés general*”⁵⁵ nel processo di approvazione degli statuti delle Comunità autonome. Dall’altro lato, il consenso diffuso che caratterizzò le prime fasi dello sviluppo dello Stato *autonómico* e si esprime nei patti del 1981 e del 1992: in essi svolsero un ruolo determinante l’UCD, il PSOE e poi il PP, soggetti centrali di un sistema politico che all’epoca si caratterizzava per la sua stabilità⁵⁶. Nel frattempo, queste ultime condizioni sono chiaramente venute meno e hanno concorso all’instabilità dell’ultima fase dello Stato *autonómico*. Tale è lo sfondo delle riflessioni di Blanco Valdés, secondo cui a un dibattito dalla coppia *homogeneidad-deshomogeneidad* ne è subentrato uno autenticamente asimmetrico, in cui

50. Rilevata da G. PICCIRILLI, *Gli “Accordi preliminari”*, cit., 11.

51. R. BIN, *La “secessione dei ricchi” è una fake news*, in *www.lacostituzione.info*, 16 febbraio 2019.

52. Cfr. C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata*, cit., 331.

53. Cfr. G. POGGESCHI, *La Catalogna: dalla nazione storica alla Repubblica immaginaria*, Napoli, 2018, 69; R.L. BLANCO VALDÉS, *Sobre la asimetría en los Estados federales y la utilidad práctica de una buena teoría*, in *Istituz. federal* 2, 2018, 303 ss.

54. Cfr. J.M. CASTELLÀ ANDREU, *Estado autonómico: pluralismo e integración constitucional*, Madrid, 2018, 33 ss.

55. J.M. CASTELLÀ ANDREU, *Estado autonómico*, cit., 35.

56. Cfr. G. POGGESCHI, *La Catalogna*, cit., 63 ss.

decisioni costituzionali danno luogo a differenze fra gli enti territoriali che finiscono inevitabilmente col differenziarne le posizioni rispettive all'interno dell'ordinamento⁵⁷.

4. *Flessibilità e differenziazione nell'ordinamento dell'Unione europea, tra cooperazioni rafforzate e crisi economico-finanziaria*

Se è ormai invalso il ricorso alla categoria concettuale del *federalising process* per mettere a fuoco alcune caratteristiche del processo d'integrazione europea⁵⁸, lo studio del ruolo che vi può svolgere l'asimmetria permette di mettere efficacemente a fuoco diversi caratteri singolari del processo federativo europeo. Per altro verso, la disciplina delle cooperazioni rafforzate – uno dei principali strumenti che l'ordinamento sovranazionale mette a disposizione per governare l'asimmetria – mette in luce l'esistenza di preoccupazioni analoghe a quelle a cui si è fatto riferimento nel paragrafo precedente.

Un primo dato da segnalare è che nell'ordinamento dell'Unione europea l'apertura all'asimmetria ha coinciso con un salto di qualità nel processo di costituzionalizzazione dell'Unione stessa, a ridosso dell'entrata in vigore del trattato di Maastricht⁵⁹. Secondo autorevoli ricostruzioni dottrinali, infatti, fino a quel momento “*there was a growing sense of the unity of a single integrated Community legal order*”⁶⁰. Di quel sentimento si era fatta portavoce, fra gli altri, la Corte di giustizia: in una sentenza del 1972 questa aveva affermato che “[i]l conseguimento degli scopi della

57. Cfr. R.L. BLANCO VALDÉS, *Sobre la asimetría en los Estados federales*, cit.

58. Per tutti v. P. CARROZZA, *I rapporti centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie*, in *Diritto costituzionale comparato* (a cura di P. Carrozza, A. Di Giovine e G.F. Ferrari), Roma-Bari, 2009, 763. Sulla possibilità di ascrivere le Comunità europee al tipo degli ordinamenti federativi cfr. S. ORTINO, *Introduzione al diritto costituzionale federativo*, Torino, 1993, 242 ss. In termini analoghi, nel senso della “*family resemblance*” fra Unione europea e “*earlier federal orders*”, cfr. R. SCHÜTZE, *Two-and-a-half Ways of Thinking about the European Union*, in *Politique européenne* 53, 2016, 36.

59. Segnalato, fra gli altri, da C. PINELLI, *Il momento della scrittura. Contributo al dibattito sulla Costituzione europea*, Bologna, 2002, 69; e da B. DE WITTE, *The Lisbon Treaty and National Constitutions: More or Less Europeanisation?*, in *The Lisbon Treaty and National Constitutions: Europeanisation and Democratic Implications* (a cura di C. Closa), ARENA Report n. 3/09 e RECON Report n. 9, Oslo 2009, 33.

60. B. DE WITTE, *Variable geometry and differentiation as structural features of the EU legal order*, in *Between Flexibility and Disintegration: The Trajectory of Differentiation in EU Law* (a cura di B. De Witte, A. Ott, E. Vos), Cheltenham, 2017, 9.

Comunità esige che le norme del diritto comunitario, contenute nello stesso trattato o adottate in forza di esso, si applichino incondizionatamente, nello stesso momento e con identica efficacia nell'intero territorio della Comunità, senza che gli Stati membri possano opporvisi in qualsivoglia modo⁶¹. Il *pendant* logico di quella petizione di principio era l'interazione "a somma positiva" tra *widening* e *deepening*, fra allargamento a nuovi Stati membri e arricchimento dei compiti e delle competenze delle Comunità e poi dell'Unione⁶². A quella convinzione si sono però affiancate, finendo col prevalere, preoccupazioni di segno differente: mentre l'adesione all'Unione di Stati dell'Europa centro-orientale e meridionale, caratterizzati da una storia costituzionale particolarmente travagliata, poneva all'ordine del giorno la questione dell'omogeneità valoriale fra vecchi e nuovi membri e fra questi e l'ordinamento sovranazionale nel suo complesso, la tendenza al *deepening* si è scontrata con la difficoltà di continuare a sviluppare azioni e politiche all'insegna dell'uniformità.

Sebbene ciò che si è detto fino a questo punto, unitamente al carattere evidentemente centripeto dell'integrazione sovranazionale, porti a guardare con sospetto o con disagio possibili sviluppi di tipo asimmetrico, le fasi più recenti del processo federativo europeo sono caratterizzate da spinte di altro genere. Questo dato è ulteriormente confermato dal fatto che le ricostruzioni dottrinali, non diversamente da ciò che è accaduto per gli ordinamenti federali, sono ormai propense ad ammettere che "differenziazione" e "flessibilità" hanno svolto un ruolo significativo nel processo d'integrazione fin dalle sue prime battute⁶³. Come si è appena segnalato, la radice delle difficoltà più recenti dev'essere individuata nella sempre più complicata interazione fra *widening* e *deepening*. In questo contesto acquisisce un rilievo crescente l'idea delle geometrie variabili, che uno studioso ha definito come "*the fact that the territorial design of a certain EU policy is modified from the outset, due to the absence of some Member States*"⁶⁴. In termini funzionali, questa tendenza si spiega proprio con la necessità di permettere che il processo integrativo avanzi: vuoi creando le condizioni per una uniformizzazione futura, vuoi semplicemente inscrevendo il riconoscimento delle differenze nella cornice

61. CGCE, *Commissione c. Italia*, causa 48/71, sentenza del 13 luglio 1972, par. 8.

62. Per cui cfr. i rilievi critici formulati da Y. MÉNY, *L'Unione europea: too big to fail?*, in *Il Mulino* 2, 2014, 184 s.

63. Cfr. ad es. A. ROSAS - L. ARMATI, *EU Constitutional Law: An Introduction* 2, Oxford, 2012, 111.

64. Così ancora B. DE WITTE, *Variable geometry and differentiation*, cit., 10.

del diritto sovranazionale. In passato la traduzione operativa di questo dato poteva essere individuata nelle discipline transitorie, come quella relativa all'attuazione del mercato comune, "*dérogations 'honteuses' que chacun s'employait à dissimuler et à minimiser*", secondo la formulazione di Émile Noël; oggi, invece, al livello del diritto primario esso si esprime principalmente con gli *opt-out*. *Widening, deepening* e uniformità sono ormai in contraddizione, e il risultato è che su questo punto l'Unione si distingue marcatamente da gran parte degli Stati-nazione: basti pensare al regime di Schengen, allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e alla moneta unica. Su un piano diverso da quello considerato in questo contributo, questa complessità crescente pone il problema dell'adattamento del Parlamento europeo, stretto fra "*institutional integrity*" e "*functional effectiveness*", all'asimmetria che caratterizza l'Unione⁶⁵.

Un caso interessante, e senz'altro in linea con le finalità di questo lavoro, è offerto dalla disciplina delle cooperazioni rafforzate (art. 20 TUE e artt. 326-334 TFUE). Queste fanno parte, non casualmente, delle innovazioni introdotte dal trattato di Amsterdam, nella cui elaborazione svolse un ruolo centrale il *Leitmotiv* della flessibilità⁶⁶. La disciplina delle cooperazioni rafforzate è caratterizzata da significative cautele – di ordine tanto procedurale quanto sostanziale – che tendono a salvaguardare il "nucleo duro" dell'ordinamento sovranazionale. Perché una cooperazione rafforzata possa essere "instaurata", secondo il linguaggio dei trattati, è necessario che vi partecipino almeno nove Stati membri. In secondo luogo, in qualsiasi momento uno Stato membro può comunicare la propria intenzione di partecipare a una cooperazione rafforzata già in corso (art. 331 TFUE). In terzo luogo, le istituzioni sovranazionali – Consiglio, Commissione e Parlamento europeo – sono coinvolte sia prima sia dopo l'instaurazione di una cooperazione rafforzata. In seguito, sebbene soltanto i rappresentanti degli Stati che partecipano a una cooperazione rafforzata abbiano il diritto di voto in seno al Consiglio, tutti gli altri membri possono ugualmente prendere parte alle sue deliberazioni (art. 330 TFUE). In quarto luogo, una cooperazione rafforzata può essere attivata soltanto nel quadro delle competenze non esclusive dell'Unione. Da ultimo, vi sono due elementi di chiusura. L'art. 326 TFUE offre indicazioni di tipo sostanziale, prevedendo che le cooperazioni rafforzate rispettino i trattati e il diritto dell'UE e affermando contestualmente che esse non possono

65. Cfr. D. CURTIN - C. FASONE, *Differentiated representation: is a flexible European Parliament desirable?*, in *Between Flexibility and Disintegration*, cit., 140.

66. Cfr. A. ROSAS - L. ARMATI, *EU Constitutional Law*, cit., 123.

recare pregiudizio al mercato interno né alla coesione economica, sociale e territoriale. Esse, inoltre, non possono dare luogo a ostacoli né a discriminazioni negli scambi fra gli Stati membri, e neppure provocare distorsioni di concorrenza fra questi ultimi. Si tratta, in ogni caso, di uno strumento di ultima istanza, al quale si può ricorrere dopo che il Consiglio abbia stabilito che gli obiettivi perseguiti non possono essere conseguiti entro un termine ragionevole dall'Unione nel suo insieme (art. 20, par. 2, TFUE).

A proposito della disciplina delle cooperazioni rafforzate la dottrina ha rilevato che essa ha senz'altro il merito di superare l'ispirazione puramente "disintegrativa" degli *opt-out*; si tratta, invece, di un meccanismo che permette di procedere nella direzione di un'integrazione sempre più stretta, pur affidando l'iniziativa a un gruppo relativamente ristretto di Stati membri⁶⁷. Il tema, insomma, è quello della sostenibilità dell'asimmetria, che permetta, se non di proseguire nel senso dell'integrazione, per lo meno di preservare il nucleo costituzionale del sistema di riferimento⁶⁸. In questo senso, la riflessione su omogeneità costituzionale e integrazione differenziata viene a saldarsi con gli interrogativi sul contributo che il concetto di sostenibilità può apportare al costituzionalismo⁶⁹. Al di là dei riferimenti alla tutela dell'ambiente o alle aspettative delle generazioni future, discutere di sostenibilità significa aspirare a che un certo valore costituzionale, attualmente presente, possa permanere anche nel futuro.

È stato osservato, peraltro, che i primi casi di cooperazioni rafforzate concretamente instaurate sembrano andare in direzione difforme rispetto al modello tratteggiato dall'art. 20 TUE e dagli artt. 326 e ss. TFUE. Tale, in particolare, è il caso della prima cooperazione rafforzata, avente ad

67. Cfr. ancora A. ROSAS - L. ARMATI, *EU Constitutional Law*, cit., 124; e G. MARTINICO, *Quanto è sostenibile l'integrazione (asimmetrica) sovranazionale. Note di diritto comparato*, in *Istituz. federal.* 2, 2018, 295. Su questo punto F. FABBRINI, *The Enhanced Cooperation Procedure: A Study in Multispeed Integration*, CSF Research Paper, ottobre 2012, 12 ss. ha messo in luce differenze significative – sul piano delle rispettive finalità – fra la disciplina delle cooperazioni rafforzate e la *Compact Clause* dell'art. I, sez. 10, della Costituzione degli Stati Uniti.

68. Cfr. G. MARTINICO, *Le Implicazioni Costituzionali della Crisi. Una Rassegna della Letteratura*, in *federalismi.it* 26, 2016, 19 (su www.federalismi.it).

69. Per riflessioni generali su questo tema v. *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale* (a cura di R. Bifulco, A. D'Aloia), Napoli, 2008; *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo* (a cura di M. Cartabia, A. Simoncini), Bologna, 2010; A. JAKAB, *Sustainability in European Constitutional Law*, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law Research Paper n. 2016-16; T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Dir. pubbl. comp. eur.* 1, 2016, 43 ss.

oggetto il diritto della famiglia e del divorzio. Questa è stata autorizzata con decisione del Consiglio 2010/405/UE del 12 luglio 2010 e ha dato luogo all'adozione del regolamento n. 1259/2010 del 20 dicembre 2010: ciò che pare caratterizzarla è la volontà degli Stati partecipanti “to draw for themselves a common regulation of divorce claims consistent with their legal tradition”⁷⁰.

Un ambito in cui è sicuro che la differenziazione non vada nel senso di una più forte integrazione, invece, è quello delle trasformazioni che hanno interessato gli ordinamenti costituzionali nazionali sulla scia della crisi economico-finanziaria. Il riferimento è ai *Memorandum of Understanding* conclusi in virtù dell'art. 13 del trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità (MES)⁷¹. Anche in considerazione dell'ambiguo status giuridico dei *Memorandum of Understanding* – oggetto di pronunce di vario segno della Corte di giustizia dell'UE e di alcune corti nazionali – si pone il problema del

rispetto di standard minimi di garanzie e conseguentemente [dell']accettabilità delle misure da parte degli Stati che sono ad esse sottoposti. ... Non si può e non si deve ... scendere al di sotto di un minimo di tutela che è dato dal *consensus* globale europeo, ed è in relazione a questo profilo che i MoU sono stati fortemente carenti⁷².

A causa delle loro finalità istituzionali – la garanzia della stabilità finanziaria dell'Eurozona piuttosto che “obiettivi di vantaggio per il sistema finanziario nazionale di un singolo Stato membro”⁷³ – i MoU hanno

70. Così F. FABBRINI, *The Enhanced Cooperation Procedure*, cit., 15.

71. Sul punto v. A. Baraggia, *Conditionality Measures within the Euro Area Crisis: A Challenge to the Democratic Principle?*, in *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, 2015, 287 (che vi scorge “an enclave of international law within the EU legal framework, where the core principles of the UE project can be derogated by reason of a state of emergency determined by the debt crisis and the risk of default of some Member States”); M. Benvenuti, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, Napoli 2016, 61 ss. (che nota, muovendo dal caso greco, come talune previsioni della decisione n. 320/2010 del Consiglio “appai[a]no almeno ad una prima lettura del tutto estranee a profili legati alla finanza pubblica, ma incidenti, piuttosto, sulla dimensione sociale di quello Stato membro”).

72. A. PISANESCHI, *L'ESM, le condizionalità, i Memorandum of Understanding. Un nuovo diritto europeo fuori dell'Europa*, in *Percorsi costituzionali* 3, 2016, 519 s.

73. Come rilevato da F. BILANCIA, *Crisi economica, decisioni finanziarie ed istituzioni democratiche nazionali. Considerazioni di sintesi*, in *federalismi.it* 26, 2016, 16 s. (su www.federalismi.it). Evidenza “una pericolosa degradazione del diritto costituzionale nazio-

spesso provocato una divaricazione fra gli *standard* costituzionali dei vari Stati membri. Il profilo chiaramente prevalente, in questo caso, è quello di una “mutazione giuridica *imposta*”, in cui “la difficoltà debitoria di taluni Stati diviene l’appiglio per influenzarne in modo incisivo la trama ordinamentale”⁷⁴. Per concludere, i processi di trasformazione innescati dai meccanismi di condizionalità appaiono ancor più problematici se si aderisce a quelle ricostruzioni della costituzione composita dell’UE secondo cui le basi di legittimità del processo d’integrazione devono essere rinvenute nelle costituzioni degli Stati membri, “*which generally correspond, more or less closely, to the normative ideal of the social and democratic Rechtsstaat*”⁷⁵.

5. Osservazioni conclusive

Riannodando le fila del discorso e ritornando agli interrogativi sollevati nel paragrafo 1, si può senz’altro affermare che il tema dell’omogeneità costituzionale non è estraneo alle evoluzioni in senso asimmetrico che interessano Stati regionali, come l’Italia, oppure ordinamenti di più ardua classificazione, come l’Unione europea⁷⁶. Al tempo stesso, la possibilità di fare ricorso a questa nozione in contesti chiaramente distinti da quelli federali “storici” impone una messa a punto preliminare. L’idea che è alla base delle riflessioni presentate in questo breve saggio non è quella, caratteristica dei processi federativi centripeti, del bisogno di assicurare la coesistenza tra le sfere costituzionali dei due principali livelli istituzionali; un bisogno, questo, che ha trovato nelle clausole di omogeneità la sua espressione più nota. Relativamente ai casi che sono stati discussi nei paragrafi precedenti, invece, ciò che risalta è il proposito di preservare alcuni caratteri essenziali dell’ordinamento a fronte dell’apertura – or-

nale” G. GRASSO, *Le parole della Costituzione e la crisi economico-finanziaria*, in *www.osservatorioaic.it*, 4 febbraio 2016, 2.

74. Così A. IANNÌ, *L’insolvenza sovrana come fenomeno di mutazione giuridica imposta. Le politiche di condizionalità*, in *Dir. pubbl. comp. eur.* 3, 2016, 763, che ragiona inoltre sull’“indiscussa egemonia maturata da alcuni Paesi membri sul cammino d’integrazione comune ... con la correlata elevazione a paradigma europeo da parte di questi delle proprie scelte interne” (*ivi*, 764).

75. A.J. MENÉNDEZ, *Which Citizenship? Whose Europe? The Many Paradoxes of European Citizenship*, in *German Law Journal* 5, 2014, 912.

76. Si veda però la pugnace critica alla “*sui generis theory*” avanzata da R. SCHÜTZZE, *Two-and-a-half Ways*, *cit.*

mai programmaticamente connotata in termini dinamici – a sviluppi asimmetrici. Il tema, allora, non è tanto la compatibilità fra omogeneità costituzionale e asimmetria – per esse, infatti, non si può parlare di estraneità –, quanto la sostenibilità dell’asimmetria. Con quest’ultima nozione s’intende la capacità dell’asimmetria, se non di contribuire alla tenuta dell’ordinamento⁷⁷, per lo meno di non fomentare tendenze alla dissoluzione. Le cautele procedurali e sostanziali presenti tanto nel modello italiano di regionalismo differenziato quanto nel diritto primario dell’UE, per quanto non esenti da rischi, sono rivelatrici di queste preoccupazioni.

77. Come indicato da A. MASTROMARINO, *Percorsi di asimmetria*, cit., 429.

Elementi di asimmetria nell'ordinamento federale elvetico: la disciplina dei c.d. trattati intercantonali*

1. *Spunti introduttivi: la Svizzera e l'uniformità di un modello federale con alcune varianti di potenziale asimmetria*

Se è vero che, come è stato sottolineato anche molto recentemente, tutti gli Stati federali sono per loro natura intrinsecamente asimmetrici¹, non è dubbio che alcuni di essi, come la Confederazione elvetica, oggetto di riflessione in questo lavoro, si facciano piuttosto rientrare tra i modelli (più maturi) di federalismo di tipo simmetrico e uniforme. Questa, del resto, è la conseguenza della storia costituzionale della Svizzera, che dimostra che le istanze autonomistiche più forti, addirittura di potenziale rottura dell'assetto federale, legate anche a un *cleavage* di natura religiosa (che determinò il *Sonderbund* del 1847, cioè la lega separata dei Cantoni cattolici, sconfitta anche a seguito di una breve guerra civile), furono già risolte nella seconda metà dell'Ottocento, anche a seguito dell'elezione in Consiglio federale di esponenti di quelle forze politiche, maggioritarie nei Cantoni conservatori e cattolici, che non avevano votato la Costituzione del 1874 – e che già avevano considerato la Costituzione federale del 1848 un atto rivoluzionario – e che sino al 1892 non furono rappresentate nell'Esecutivo federale.

Con tale premessa, obiettivo di questo contributo sarà allora individuare alcuni elementi di asimmetria presenti all'interno dell'ordinamento federale svizzero, anche al fine di offrire spunti di comparazione con le attuali modalità di realizzazione del regionalismo differenziato, ai sensi dell'art. 116, comma 3, della Costituzione italiana. Si tratta, in particolare, di due potenziali ambiti di studio, riguardanti, rispettivamente la perequa-

* Si ringraziano Paola Viviani Schlein e Filippo Gianoni per aver letto il lavoro in una sua prima versione.

1. Così R. BIFULCO, *Federalismo asimmetrico e regionalismo differenziato*, in questo Volume.

zione finanziaria, nelle previsioni della riforma costituzionale del 2004, in vigore dal 2008, e la disciplina dei trattati intercantionali (*conventions intercantionales*, nella versione francese, *kantonale Vereinbarungen*, in quella tedesca), da sempre riconosciuti nel diritto costituzionale elvetico (già dalla citata Costituzione federale del 1848) e rin vigoriti nella loro effettività, a seguito della già citata riforma costituzionale del 2004, con l'introduzione della possibilità di rendere obbligatori, anche nella partecipazione di Cantoni che originariamente non vi avevano aderito e che talora proprio non avevano alcuna intenzione di aderirvi, i trattati intercantionali vertenti su alcuni settori, elencati in Costituzione.

Quanto al primo possibile itinerario di analisi, quello che riguarda la perequazione finanziaria coinvolgente Confederazione e Cantoni, già indagata da chi scrive in precedenti lavori di ricerca², basti qui probabilmente evidenziare che, dopo i primi 10 anni di applicazione dell'art. 135 della Costituzione federale, attraverso la Legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri del 2003 (la c.d. LPFC), essa sembra aver raggiunto largamente i propri obiettivi, tanto che i soggetti territoriali a favore dei quali era stata pensata in particolare la perequazione orizzontale e verticale delle risorse – in presenza di un'asimmetria significativa determinata dalla divaricazione davvero molto ampia del rendimento fiscale tra i diversi Cantoni – cioè i Cantoni c.d. finanziariamente deboli hanno addirittura superato l'obiettivo della dotazione minima prevista dalla legge, pari all'85 per cento della media svizzera. Per tale ragione, anche in funzione di una riduzione dei costi eccessivi e pur con qualche contrasto tra Cantoni finanziariamente forti e Cantoni finanziariamente deboli, il sistema è oggi in corso di revisione, al fine di riconoscere a ogni Cantone «una dotazione minima garantita dell'86,5 per cento della media svizzera. In questo modo la dotazione della perequazione delle risorse sarà determinata dalla quota della dotazione minima e dall'evoluzione delle disparità tra i Cantoni e non occorrerà più fissare i contributi di base ogni quattro anni»³, come attualmente avviene.

2. Vedi G. GRASSO, *Il federalismo svizzero alla prova: i dilemmi della perequazione finanziaria tra solidarietà e competizione fiscale*, in *federalismi.it*, numero speciale 7/2018, 14 dicembre 2018, 187 ss. e *Federalismo y compensación financiera en la Confederación Suiza*, in *Modelos para armar. Procesos federales actuales, descentralización del poder y desafíos del gobierno multinivel* (directores M. Bernal et C. Pizzolo), Cordoba 2018, 123 ss.

3. Vedi Messaggio sulla modifica della legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC) del 28 settembre 2018.

Rispetto, invece, ai trattati intercantionali, campo di osservazione di questo scritto, in via di prima approssimazione ci si trova di fronte a uno strumento che, pur nei diversi presupposti con le vicende italiane del regionalismo differenziato, mostra un'origine pattizia, coinvolgendo due o più Cantoni, con l'eventualità di una partecipazione della Confederazione nei limiti delle sue competenze; che implica una sorveglianza della Confederazione al fine di verificare che il trattato non contraddica il diritto federale e gli interessi della Confederazione, oltre che un esame dei Cantoni non contraenti, l'una e gli altri potendo sollevare un reclamo presso l'Assemblea federale; che può portare alla creazione di organi intercantionali, abilitati a emanare norme di portata sovracantonale di attuazione del trattato; che può diventare oggetto di un ricorso al Tribunale federale per violazione del diritto federale, oppure essere il parametro di un'impugnazione, sempre dinanzi al Tribunale federale, da parte dei Cantoni che ritengono che vi sia stata una violazione del trattato da parte di uno dei Cantoni contraenti⁴.

In tale cornice, il lavoro si svilupperà secondo la seguente scansione: dopo aver compiuto una ricostruzione della disciplina costituzionale dei trattati intercantionali, nel testo della Costituzione in vigore dal 1999 e tenendo conto della revisione costituzionale del 2004, oltre che delle procedure previste nelle diverse leggi di attuazione e nel diritto cantonale, per la concreta adozione di tale mezzo di decisione consensuale (paragrafi 2, 3 e 4), esso cercherà di esplorare, solo avviando un'indagine empirica, il contenuto di alcuni di questi trattati intercantionali, scelti a campione all'interno di un numero elevatissimo di trattati effettivamente in vigore⁵ e

4. Vedi P. MAHON, *Droit constitutionnel. Institutions, juridiction constitutionnelle et procédure*³, Volume I, Basilea, 2014, 123-124. Per un interessante caso di annullamento da parte del Tribunale federale di un trattato intercantonale, contrastante con il diritto federale superiore che disciplina esaurientemente una certa materia, si veda la decisione del 5 ottobre 2012 sul Concordato latino del 29 ottobre 2010 sulla coltivazione e il commercio di canapa (DTF 138 I 435).

5. Un dato quantitativo ufficiale aggiornato è molto difficile da ricavare; tra il 1848 e il 2003, prima cioè della riforma della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, ne erano stati censiti 733 (vedi Institut de hautes études en administration publique, *Les concordats intercantonaux: clé de voute du fédéralisme suisse*, Lausanne, 2004, reperibile al sito: www.sgvg.ch/fr/2004/12/08/les-concordats-intercantonaux-cle-de-voute-du-federalisme-suisse/, consultato il 10 luglio 2019). Un altro conteggio, risalente al 2008 e realizzato dal *Portail statistique des cantons, des villes et communes suisses*, individua per ciascun Cantone il numero di trattati a cui il Cantone partecipa, dai 405 di Basilea Campagna, ai 35 del Vallese, senza però fornire un numero complessivo dei trattati effettivamente in vigore, che non ripeta semplicemente il

che, in ragione dell'ambito materiale in cui agiscono, quello dell'istruzione pubblica, paiono permettere lo svolgimento di una serie di primi rilievi comparativi con l'attuale percorso d'implementazione del regionalismo differenziato, provando così a dare senso compiuto al raffronto suggerito col presente contributo (paragrafi 5 e 6).

2. *In particolare: i trattati intercantionali negli articoli 48 e 48a della Costituzione federale del 1999*

L'art. 48 della Costituzione svizzera, intitolato «Trattati intercantionali», si compone di cinque capoversi che delineano la struttura dell'istituto che qui si vuole analizzare, intanto impiegando sempre la medesima terminologia per identificare uno strumento che, nel contesto della Costituzione federale del 1874, aveva ricevuto invece dal testo costituzionale difformi denominazioni: trattati appunto, ma anche concordati o convenzioni, espressioni che peraltro restano d'uso comune nella giurisprudenza, nella dottrina e nella prassi⁶.

Si tratta di uno strumento volontario («I Cantoni *possono* concludere trattati intercantionali nonché creare organizzazioni e istituzioni in comune»), finalizzato alla realizzazione, secondo un chiaro intento di cooperazione orizzontale, di «compiti d'interesse regionale», previsti dalla Costituzione, aperto però alla partecipazione della Confederazione, e quindi a una cooperazione verticale, ma solo «nei limiti delle (...) competenze» di quest'ultima. Questo doppio vincolo riporta alla ripartizione costituzionale delle competenze, tra Cantoni e Confederazione, così che, come notato in dottrina, i Cantoni possono fare insieme, con le convenzioni, ciò che hanno il diritto di fare da soli, possono fare insieme ciò che la Confederazione non può realizzare, perché priva di competenza, ma certo non possono fare insieme ciò che è vietato a ciascuno di loro, perché rientrante nelle competenze federali⁷.

numero dei trattati a cui aderisce ogni singolo Cantone, la cui somma, superiore in termini assoluti alle 3.000 unità, può essere però solo indicativa del notevole attivismo cantonale in materia (vedi www.chstat.ch/db/db_themes.php?typeN=1&theme=tableaux&lang=Fr, consultato il 10 luglio 2019). Il conteggio è reso disagiata anche dalla circostanza che non tutti i trattati sono pubblicati sul Foglio federale.

6. Vedi E. RAVASI, *Europeizzazione dei trattati intercantionali. Federalismo cooperativo in Svizzera e in Europa*, in L. FAHRLÄNDER - R.A. HEIZMANN (Hrsg.), *Europäisierung der schweizerischen Rechtsordnung*, APARIUZ Band 15, Dike, Zürich-St. Gallen, 2013, 350.

7. A. AUER - G. MALINVERNI - M. HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*³, Volume I, *L'Etat*, Berne, 2013, 566 e 567.

I trattati poi sono subordinati al diritto federale («e agli interessi della Confederazione»), prevalendo invece tendenzialmente sul diritto cantonale dei Cantoni parte del trattato, e «[d]evono essere portati a conoscenza della Confederazione», sulla base di un meccanismo, previsto dalla legge di attuazione, che come vedremo subito⁸ coinvolge, accanto al Consiglio federale e ai Cantoni non contraenti, anche l'Assemblea federale. Vi è poi la possibilità, a partire dal 2008⁹, che i Cantoni decidano, attraverso il trattato, di riconoscere a organi intercantonali, appositamente costituiti, il potere di «emanare disposizioni contenenti norme di diritto per l'attuazione di un trattato intercantonale», purché il trattato «sia stato approvato secondo la stessa procedura applicabile alla legge» – e quindi venga adottato a livello cantonale «dagli stessi organi che sono competenti per approvare le leggi (ovvero il Parlamento e il Popolo, esplicitamente o implicitamente, a seconda che il Cantone conosca il *referendum* obbligatorio o facoltativo in materia di legge)»¹⁰ – e «stabilisca le linee direttrici di queste disposizioni» intercantonali. Il diritto intercantonale, che scaturisce da quella che è stata considerata una vera e propria delega di competenze legislative ad organi intercantonali¹¹, benché poco utilizzata sinora, diventa un *tertium genus* tra il diritto federale, a cui è sottordinato, e il diritto cantonale dei Cantoni coinvolti dal trattato, che questi ultimi devono invece rispettare, nel momento in cui in particolare esso detti una disciplina *self-executing*, che lo rende direttamente applicabile, come affermato anche dalla giurisprudenza del Tribunale federale¹².

8. Vedi il paragrafo 3.

9. Disposizione entrata in vigore a seguito della riforma costituzionale del 2004, già ricordata nel paragrafo introduttivo.

10. Così P. MAHON, *Il quadro generale della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) come riforma del federalismo svizzero*, in DPCE, 2008, 339. Vedi anche A. PREVITALI, *Le nuove norme sulla collaborazione intercantonale in Svizzera e il loro impatto sull'autonomia cantonale*, in DPCE, 2008, 351, che evidenzia le conseguenze che possono nascere dalla «creazione di uno o più “parlamentini cantonali” titolari di un segmento importante del potere legislativo cantonale», sia relativamente al rispetto dei diritti popolari e del «controllo democratico effettivo delle norme primarie adottate», sia per la potenziale previsione generalizzata «di un livello istituzionale intermedio fra la Confederazione e i Cantoni» e di «un unico spazio legislativo sovracantonale», che potrebbe limitare eccessivamente la sovranità cantonale.

11. Ancora P. MAHON, *Il quadro generale*, cit., 339-340.

12. Per riferimenti a questa giurisprudenza vedi, in lingua italiana, la decisione del Tribunale cantonale amministrativo della Repubblica e Cantone Ticino del 16 luglio 2015, sul concordato HarmoS, di cui si dirà nel paragrafo 5, reperibile al sito <https://entscheidsuche>.

Con la revisione costituzionale del 2004, in precedenza menzionata, è stato poi inserito in Costituzione l'art. 48a, intitolato «Obbligatorietà generale e obbligo di partecipazione», introducendo nel sistema costituzionale elvetico l'inedita figura dei trattati intercantionali con portata obbligatoria, espressione di quella che si è definita una vera e propria «collaborazione “forzata”»¹³. Su richiesta dei Cantoni interessati, infatti, con decreto federale, adottato da parte del Parlamento federale e sottoposto a *referendum* facoltativo, «la Confederazione può dichiarare di obbligatorietà generale i trattati intercantionali» conclusi in un elenco di settori indicato dalla disposizione¹⁴ o può «obbligare determinati Cantoni a parteciparvi». L'ultimo capoverso della disposizione in esame rinvia il compito di definire «le condizioni per il conferimento dell'obbligatorietà generale e per l'obbligo di partecipazione» e di disciplinarne la procedura a una apposita legge, sinora mai approvata. Come si dirà nel paragrafo che segue, peraltro, una parziale disciplina di attuazione è contenuta nella medesima legge federale che riguarda la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri, la già citata LPFC.

3. (Segue): la procedura di approvazione dei trattati intercantionali e l'eventuale intervento “oppositivo” della Confederazione (e dei Cantoni terzi)

Le modalità concrete di approvazione dei trattati intercantionali sono fissate vuoi nel diritto cantonale di ogni singolo Cantone, e in specie nelle Costituzioni cantonali, per quello che riguarda per esempio l'organo cantonale che approva originariamente il trattato o l'adesione successiva a esso, vuoi nel diritto federale di rango legislativo e di attuazione per quanto riguarda la partecipazione eventuale della Confederazione al trattato e soprattutto le forme di sorveglianza

ch/kantone/ti_senienze/TI-senienze-119695.html, 2.3 del considerato in diritto, consultato il 10 luglio 2019.

13. Sempre P. MAHON, *Il quadro generale*, cit., 340 e ss.

14. In particolare si tratta di: esecuzione di pene e misure; scuola, relativamente alla «armonizzazione del settore scolastico per quanto riguarda l'età d'inizio della scolarità e la scuola dell'obbligo, la durata e gli obiettivi delle fasi della formazione e il passaggio dall'una all'altra fase, nonché il riconoscimento dei diplomi», di cui all'art. 62, capoverso 4, della Costituzione federale, modificato nel 2006; scuole universitarie cantonali; istituzioni culturali d'importanza sovraregionale; gestione dei rifiuti; depurazione delle acque; trasporti negli agglomerati; medicina di punta e cliniche speciali; istituzioni d'integrazione e assistenza per gli invalidi.

federale e dei Cantoni non contraenti sul medesimo, oltre che l'attuazione della collaborazione forzata dell'art. 48a, che sarà analizzata nel paragrafo che segue.

Ciascun Cantone approva il trattato come meglio crede, in conformità alla rispettiva disciplina costituzionale cantonale, così che, di volta in volta, l'autorità cantonale competente ad approvare il trattato può essere l'Esecutivo o il Parlamento cantonale, o entrambi, anche con l'eventuale intervento del popolo, quando l'atto di approvazione venga assoggettato al *referendum* facoltativo oppure obbligatorio¹⁵. Il rilievo critico che viene mosso, da più parti, su questo aspetto è che l'approvazione dei trattati intercantionali avvenga sacrificando però eccessivamente il principio democratico, in quanto sono i governi cantonali i veri artefici di tutto il procedimento che porta all'adozione del trattato¹⁶, anche attraverso le istanze di coordinamento rappresentate, prima di tutto, in via generale, dalla Conferenza dei governi cantonali, il cui ruolo appare davvero cruciale¹⁷, e poi, nei vari settori di competenza cantonale, dalle conferenze dei direttori cantonali, espressione ovviamente degli esecutivi cantonali. A parte i numerosissimi trattati, la maggior parte di natura squisitamente amministrativa, che coinvolgono bilateralmente solo due Cantoni, è la conferenza dei direttori cantonali il luogo nel quale vengono approvati gli accordi che hanno l'ambizione di avere uno spettro di efficacia più ampio, anche di natura normativa, rivolgendosi potenzialmente a tutti i 26 Cantoni della Confederazione; approvato l'accordo in tale sede, ciascun Cantone deciderà poi se aderirvi o meno, prendendosi il tempo necessario, e il trattato entrerà in vigore quando avrà aderito ad esso il numero minimo di Cantoni previsto dalle disposizioni del trattato per dare effettività al suo disposto normativo. Dopo la sua entrata in vigore,

15. Vedi P. MAHON, *Droit constitutionnel*, cit., 120, anche con richiamo di giurisprudenza del Tribunale Federale.

16. Questo vero e proprio *deficit* democratico, che comporta che il voto parlamentare si limiti solo ad approvare o respingere il testo della convenzione, senza poterlo emendare, è stato sottolineato da più autori: vedi per esempio P. MAHON, *Droit constitutionnel*, cit., 121; A. AUER - G. MALINVERNI - M. HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, cit., 568 e 569; A. PREVITALI, *Le nuove norme*, cit., 358; E. RAVASI, *Europeizzazione dei trattati intercantionali*, cit., 358-359 e soprattutto A. SCHÖNI, *Le contrôle parlementaire des conventions intercantionales*, Working paper de l'IDHEAP 4/2005, UER: Politiques institutionnelles, Institut de hautes études en administration publique, Lausanne, 2005, 16-19, anche fornendo dati ed esempi concreti.

17. Vedi per esempio M. ROETHLISBERGER, *La Conférence des Gouvernements Cantonaux: la réponse des cantons à la centralisation des compétences*, Working paper de l'IDHEAP 13/2016, Unité Administration suisse et politiques institutionnelles, Institut de hautes études en administration publique, Lausanne, 2016, *passim*.

altri Cantoni potranno successivamente aderire al trattato, come in effetti generalmente accade nella prassi. Si segnala che, al fine di rafforzare l'intervento dei parlamenti cantonali nella procedura di elaborazione, ratifica, esecuzione e modifica dei trattati intercantionali (e di quelli con l'estero, di cui non si occupa, peraltro, questo contributo), i sei Cantoni di lingua francese (Friburgo, Vaud, Vallese, Neuchâtel, Ginevra e Jura) hanno adottato nel 2010 un apposito trattato intercantionale¹⁸, che almeno nella Svizzera Romanda sembra aver favorito anche una migliore riuscita del federalismo cooperativo, per esempio nell'ambito scolastico¹⁹, di cui si parlerà in particolare nel paragrafo 5.

È di competenza, invece, della legislazione federale la regolamentazione delle modalità con cui la Confederazione può partecipare a un trattato, oltre che della procedura con cui i cantoni devono informare la Confederazione dell'avvenuta stipulazione di un trattato. Il testo di riferimento è la Legge federale sull'organizzazione del Governo e dell'amministrazione del 1997 (c.d. LOGA) e la relativa Ordinanza di esecuzione del 1998 (c.d. OLOGA), che sono state entrambe modificate dopo l'entrata in vigore del testo costituzionale del 1999.

Quanto all'obbligo di informazione, previsto dal citato art. 48 della Costituzione federale, esso ha sostituito l'art. 102, capoverso 7, della Costituzione del 1874, che richiedeva una ratifica da parte del Consiglio federale, sulla base di un procedimento di approvazione che però non è stato troppo rispettato nella prassi²⁰. A parte alcuni trattati "minori", esentati dall'obbligo di informazione²¹, l'art. 62 della LOGA prevede ora una

18. Si tratta della «Convention relative à la participation des parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des parlements) (CoParl)», del 5 marzo 2010, entrata in vigore il 1° gennaio 2011. In A. SCHÖNI, *Le contrôle parlementaire des conventions intercantionales*, cit., 25 ss., si può trovare un ampio studio, sostenuto anche da numerosi dati empirici ricavati sul campo, sul concreto funzionamento degli strumenti di controllo parlamentare previsti da tale convenzione, dal momento in cui inizia il processo di negoziazione del trattato intercantionale, sino alla sua ratifica finale e alla verifica dell'esecuzione del trattato.

19. Vedi A. GIUDICI, *Una centralizzazione passata dalla porta di servizio? Il federalismo scolastico svizzero: origini, evoluzione e sfide contemporanee*, in *Il federalismo svizzero. Attori, strutture e processi* (a cura di S. Mueller e A. Giudici), Locarno, 2018, 218 e 214. Il rimando è alla Convention scolaire romande (CSR) del 2007.

20. Vedi P. MAHON, *Droit constitutionnel*, cit., 117.

21. Vedi art. 61c della LOGA, che esclude dall'obbligo di informazione i trattati di «esecuzione di trattati già portati a conoscenza della Confederazione», i trattati «soprattutto diretti all'autorità o [che] disciplinano questioni tecnico-amministrative».

pubblicazione nel Foglio federale di «ragguagli sui trattati portati a (...) conoscenza» della Confederazione e un esame da parte del dipartimento competente su eventuali contraddizioni del trattato al diritto federale o agli interessi della Confederazione²². Entro due mesi dalla pubblicazione citata, il risultato dell'esame viene comunicato ai Cantoni contraenti e nello stesso termine anche i Cantoni che non hanno stipulato il trattato, terzi dunque rispetto a esso, possono comunicare «le loro eventuali obiezioni ai Cantoni contraenti». In presenza di queste «obiezioni, il dipartimento e i Cantoni terzi cercano di pervenire a una soluzione definita di comune accordo con i Cantoni contraenti»²³. Se tale soluzione non viene raggiunta, è riconosciuto al Consiglio federale e ai Cantoni terzi il potere di sollevare reclamo presso l'Assemblea federale, entro sei mesi dalla pubblicazione nel Foglio federale delle informazioni relative al trattato, il primo presentando direttamente «un disegno di decreto federale semplice concernente l'approvazione», i secondi «costringendo» «la commissione competente della Camera prioritaria [a] presenta[re] al *plenum* della Camera il progetto di decreto federale semplice concernente l'approvazione»²⁴.

L'Assemblea federale decide sul reclamo, ai sensi dell'art. 172, comma 3, della Costituzione: può approvare senza riserve il trattato intercantonale, non ritenendolo contrario al diritto federale o cantonale o agli interessi

22. È l'ordinanza OLOGA a definire come avviene tale informazione al Consiglio federale, dopo che il progetto è stato adottato dall'organo intercantonale incaricato di elaborarlo o dopo l'accettazione del trattato da parte di almeno uno dei Cantoni contraenti. L'obbligo di informazione riguarda anche la modifica dei trattati o la loro disdetta. Sul Foglio Federale sono indicati i Cantoni contraenti, il titolo del trattato, le modalità mediante le quali procurarsi il trattato o poterne prendere visione. Va segnalato che l'informazione non costituisce una condizione per la validità di un trattato intercantonale, la cui entrata in vigore dipende dal diritto cantonale o dalle stesse disposizioni del trattato. Però, per garantire la certezza del diritto e nel rispetto da parte dei Cantoni del principio di fedeltà alla Costituzione federale, «i Cantoni devono aspettare di eseguire i trattati intercantionali... fino a quando non sia accertato che non sono formulate obiezioni e non sono sollevati reclami» (così CONFEDERAZIONE SVIZZERA, *Approvazione di atti normativi cantonali, informazioni sui trattati intercantionali o con l'estero. Spiegazioni relative alle disposizioni esecutive nell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA)*, Berna, s.d., 10).

23. L'ordinanza OLOGA scende nel dettaglio di come viene sollevata una eventuale obiezione da parte del Consiglio federale e di Cantoni terzi; dell'invito ai Cantoni contraenti a prendere posizione sul punto; di come riuscire a eliminare le divergenze tra le parti, in casi controversi; e così via. È prevista anche la possibilità per i Cantoni di sottoporre alla Cancelleria federale i trattati intercantionali per un loro esame preliminare.

24. La disciplina del reclamo è contenuta in un'altra legge, la Legge federale sull'Assemblea federale del 2002 (LParl), all'art. 129a.

della Confederazione; può approvarlo con eventuali riserve; può rifiutarne l'approvazione, constatando che esso non soddisfa le condizioni poste dal diritto costituzionale. In tal caso il trattato deve essere abrogato o adeguato a quanto richiesto dall'Assemblea federale²⁵.

4. *(Segue): le modalità di realizzazione della collaborazione "forzata" e i suoi rapporti con la perequazione finanziaria*

Le previsioni dell'art. 48a della Costituzione federale hanno trovato sinora la loro concreta attuazione solo nella già citata LPFC, con il risultato, peraltro non costituzionalmente imposto, di far incrociare le due diverse discipline normative²⁶. In questa prospettiva l'art. 10 della LPFC stabilisce che, nei settori indicati dall'art. 48a, l'Assemblea federale può obbligare i Cantoni alla collaborazione con perequazione degli oneri, sia con il conferimento dell'obbligatorietà generale ad accordi intercantionali, sia fissando un obbligo di partecipazione. Stabiliti, poi, gli obiettivi di tale collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri (art. 11), la legge impone ai Cantoni di dotarsi di una «convenzione quadro intercantonale», con il compito tra l'altro di stabilire i principi della collaborazione intercantonale e della perequazione degli oneri, la partecipazione dei parlamenti cantonali a tale collaborazione, le procedure di composizione intercantonale delle controversie concernenti la medesima, etc. La convenzione, approvata nel 2005²⁷, è in vigore dal 2007 e risulta ratificata da tutti i Cantoni: essa «costituisce la base delle convenzioni di collaborazione intercantonale nei settori di cui all'art. 48a della Costituzione federale», potendo inoltre essere sottoposti alla Convenzione quadro anche accordi di collaborazione intercantonale conclusi dai Cantoni in altri settori²⁸. Anche a proposito di questa convenzione quadro sono state formulate perplessità, in quanto essa, pur fissando un obbligo informativo a favore dei parlamenti cantonali, finirebbe per incoraggiare «uno sviluppo delle relazioni esterne privo di legittimazione democratica»²⁹.

25. Vedi CONFEDERAZIONE SVIZZERA, *Approvazione di atti normativi cantonali, informazioni sui trattati intercantionali o con l'estero*, cit., 16.

26. Cfr. P. MAHON, *Il quadro generale*, cit., 341, nota 104.

27. Sotto la denominazione di Convenzione quadro per la collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri (Convenzione quadro intercantonale, CQI), del 24 giugno 2005.

28. Art. 1 Convenzione quadro citata.

29. Così S. AFFOLTER, *La participation des conférences intercantionales au processus de décision sur le plan fédéral. L'exemple de la Réforme de la péréquation financière et de la*

Gli artt. 14 e 15 della LPFC forniscono il dettaglio del conferimento dell'obbligatorietà generale ai trattati intercantionali di cui all'art. 48a della Costituzione federale e della fissazione dell'obbligo di partecipazione al trattato intercantionale di uno o più Cantoni, ancora previsto dal medesimo art. 48a.

La competenza è sempre dell'Assemblea federale, nel primo caso utilizzando un decreto federale sottostante a *referendum* facoltativo, nel secondo un decreto federale semplice, sul quale non può essere invece chiesto il *referendum*.

Molto interessanti sono i *quorum* relativi al numero minimo di Cantoni necessario per avviare le due procedure e i tempi di durata previsti dai due diversi strumenti di collaborazione forzata. Per conferire obbligatorietà generale a un trattato intercantionale in uno dei settori elencati all'art. 48a della Costituzione federale, la richiesta deve provenire da almeno 18 Cantoni (9 Cantoni, invece, qualora lo prevedano i decreti federali di conferimento, possono chiedere che venga revocata l'obbligatorietà generale attribuita), mentre per obbligare uno o più Cantoni a partecipare a un trattato intercantionale la richiesta deve partire da almeno la metà dei Cantoni che già partecipano al trattato o che ne hanno negoziato il progetto definitivo (sempre la metà dei Cantoni che partecipa al trattato può chiedere la revoca)³⁰. La cifra di 18 Cantoni non è stata scelta casualmente, nella logica complessiva del funzionamento della democrazia semidiretta svizzera, perché gli 8 Cantoni restanti costituiscono il numero minimo che la Costituzione svizzera prevede affinché, su istanza cantonale, possa essere chiesto un *referendum* facoltativo, ai sensi dell'art. 141 della Costituzione federale³¹. Benché un *referendum* promosso dai Cantoni sia

répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), Cahier de l'IDHEAP 235/2008, Institut de hautes études en administration publique, Lausanne, 112.

30. *Quorum* diversi (rispettivamente 21 Cantoni e 6 Cantoni) sono previsti per conferire obbligatorietà generale o per revocare tale obbligatorietà alla stessa convenzione quadro intercantionale, di cui si è detto nel testo.

31. Il punto è opportunamente sottolineato, con richiamo di dottrina elvetica, anche da A. ZEI, *Svizzera*, in *Ordinamenti federali comparati. I. Gli Stati federali "classici"* (a cura di R. Bifulco), Torino, 2010, 419. La maggioranza di 18 Cantoni, del resto, è anche la maggioranza con cui decide la già ricordata Conferenza dei governi Cantionali: vedi in particolare M. ROETHLISBERGER, *La Conférence des Gouvernements Cantonaux*, cit., 18, 27, 44 e *passim*, che evidenzia anche (pag. 12) che nell'unico caso in cui 8 Cantoni hanno chiesto un *referendum* facoltativo, mosso contro il pacchetto fiscale, tra il 2003 e il 2004, fu grazie alla Conferenza che si riuscì a coagulare il consenso nel numero di Cantoni minimo richiesto dalla Costituzione federale. Secondo P. VIVIANI SCHLEIN, *Introduzione*, in *DPCE*, 2008, 312, l'esito di quel *referendum*, «così massicciamente voluto dai Cantoni e

un'ipotesi rarissima nel sistema elvetico, con tale disposizione della LPFC viene astrattamente riconosciuto a un blocco qualificato di Cantoni il potere di opporsi a una forma di cooperazione imposta dalla maggioranza degli altri Cantoni, chiedendo al popolo svizzero intero di pronunciarsi sulla questione³².

Quanto alla durata dell'obbligatorietà generale di un trattato o dell'obbligo per un Cantone di parteciparvi, essa è fissata in entrambi i casi in un numero massimo di 25 anni. Devono, invece, trascorrere 5 anni almeno per la possibilità di esercitare il diritto di revoca.

A oggi non si conoscono significative applicazioni dell'art. 48a, nel senso che non vi sono trattati intercantonali ai quali sia stata conferita natura obbligatoria o si evidenzino ipotesi di cantoni obbligati a partecipare a un trattato³³; nel contempo però nei diversi settori elencati da questa disposizione costituzionale sono stati adottati numerosi trattati intercantonali, alcuni dei quali hanno visto l'adesione di tutti i Cantoni³⁴, come se l'esistenza di tale disposizione costituisse «già un fattore di pressione sui Cantoni in favore di una maggiore collaborazione»³⁵.

dal risultato tanto inequivocabile», avrebbe fornito, del resto, un impulso finale e decisivo alla stessa riforma del federalismo del 2004.

32. Il numero di 18 Cantoni non garantisce però, come segnalato da A. PREVITALI, *Le nuove norme*, cit., 357, la regione linguistica francofona, composta dai già citati sei Cantoni dove si parla interamente o parzialmente il francese, e che, per quanto l'ipotesi appaia improbabile, potrebbero vedersi imposta l'estensione di un trattato a cui non avevano voluto aderire.

33. Come auspicato in dottrina (vedi A. AUER - G. MALINVERNI - M. HOTTELLIER, *Droit constitutionnel suisse*, cit., 568) tale articolo sembra rimasto quindi lettera morta.

34. Un utile riepilogo è contenuto nei Rapporti quadriennali sull'efficacia della perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni, previsti dall'art. 18 della LPFC; vedi per esempio l'ultimo approvato in ordine di tempo, *Rapporto sull'efficacia 2016-2019 della perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni*, Consiglio federale, Berna, marzo 2018, 89 ss. e 161 ss.

35. Cfr. P. MAHON, *Il quadro generale*, cit., 343, nota n. 107; analogamente, con il sostegno di autori svizzeri, A. ZEI, *Svizzera*, cit., 419, secondo la quale l'efficacia di tale disposizione «potrebbe (...) dipendere anche solo dal timore che tale procedura possa essere avviata, risolvendosi dunque in un incentivo alla cooperazione volontaria».

5. *(Segue): un primo tentativo di analisi di alcuni trattati intercantionali in materia di pubblica istruzione*

Nella pletora di trattati intercantionali esistenti nel diritto svizzero, l'analisi si indirizzerà ora brevemente ai concordati adottati nel campo della pubblica istruzione e del sistema educativo pubblico, che incidono su due delle materie elencate nell'art. 48a della Costituzione federale, più volte menzionato: scuola, relativamente agli ambiti di cui all'art. 62, capoverso 4, concernenti il coordinamento e l'armonizzazione del settore scolastico, e scuole universitarie cantonali. Tali trattati (dodici in totale)³⁶ sembrano di particolare interesse, ai fini di questo contributo, per almeno tre ordini di ragioni: *a*) riguardano ambiti nei quali si potrebbe utilizzare la procedura prevista appunto dall'art. 48a, quella che dà forza obbligatoria generale ai trattati intercantionali, ma tale procedura non è stata concretamente mai avviata, benché 6 di questi trattati abbiano visto di fatto l'adesione di tutti i Cantoni; *b*) si incrociano, per la più parte, con il tentativo compiuto dalla riforma costituzionale del 2004, quella sulla perequazione finanziaria e sulla compensazione degli oneri, di una revisione globale del federalismo

36. Essi sono reperibili liberamente sul sito della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione: www.edk.ch/dyn/14937.php, consultato il 10 luglio 2019, con l'eccezione dell'Accordo intercantonale sulle scuole universitarie professionali (ASUP) a partire dal 2005, del 12 giugno 2003. Gli altri trattati, nell'ordine dell'elenco pubblicato sul sito, sono i seguenti: Concordato sulla coordinazione scolastica del 29 ottobre 1970, Accordo intercantonale sull'armonizzazione della scuola obbligatoria del 14 giugno 2007 (c.d. HarmoS), Accordo intercantonale sulla collaborazione nel settore della pedagogia speciale del 25 ottobre 2007, Accordo intercantonale sull'armonizzazione dei criteri per la concessione degli aiuti allo studio del 18 giugno 2009, Accordo intercantonale nel settore delle scuole universitarie svizzere (concordato sulle scuole universitarie) del 20 giugno 2013, Accordo intercantonale sul riconoscimento dei diplomi scolastici e professionali del 18 febbraio 1993, Accordo intercantonale sulle università del 20 febbraio 1997, Accordo intercantonale sulle scuole specializzate superiori (ASSS) del 27 agosto 1998, Accordo intercantonale sulle scuole che offrono delle formazioni specifiche per allievi superdotati del 20 febbraio 2003, Accordo intercantonale sui contributi alle spese di formazione nelle scuole professionali di base (accordo sulle scuole professionali di base, ASPr) del 22 giugno 2006, Accordo intercantonale sui contributi per i cicli di formazione delle scuole specializzate superiori (ASSS) del 22 marzo 2012. All'ultimo posto di questo elenco è indicata anche la Convenzione intercantonale per le istituzioni sociali (CIIS) del 13 dicembre 2002, che non sarà però qui presa in considerazione, in quanto le sue finalità, di rimborso e di compensazione dei costi tra i Cantoni, qualora un bambino, un adolescente o un adulto disabile oppure una persona con problemi di dipendenza debbano essere collocati in una struttura appropriata fuori del Cantone di domicilio, paiono solo indirettamente connesse al sistema educativo pubblico.

svizzero in direzione di una migliore ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, oltre che con la successiva revisione costituzionale del maggio 2006 che ha toccato anche l'art. 48a, in connessione con l'art. 62, capoverso 4, già citato, oltre che numerosi articoli riguardanti la disciplina costituzionale in materia di formazione, ricerca e cultura, contenuta nel Titolo terzo, Sezione 3 della Costituzione federale (dall'art. 61a all'art. 67, in particolare); c) ineriscono a un ambito materiale che riporta a una delle materie oggetto del regionalismo differenziato, l'istruzione, declinata, secondo quanto a tutti noto, come «norme generali sull'istruzione», nell'art. 117, comma 2, lettera n) della Costituzione italiana, e come «istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale», nel successivo art. 117, comma 3, così fornendo spunti per un raffronto molto insidioso tra i due Paesi, la Svizzera, che ha fatto storicamente del federalismo scolastico la culla dell'autonomia cantonale, gelosamente protetta, e l'Italia contraddistinta, invece, da una lunga tradizione di centralizzazione del settore dell'istruzione e che oggi, anche grazie ai tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost., potrebbe invece sviluppare alcuni profili di regionalizzazione, nel limite di quegli ambiti materiali che anche la giurisprudenza costituzionale ha considerato insuscettibili di differenziazione e di frazionamento³⁷.

Considerando in un quadro di insieme i 12 trattati intercantionali sopra citati, è possibile intanto, in una prima riflessione, osservare che quattro di essi sono antecedenti al testo della Costituzione federale del 1999 e soprattutto altri sei seguono la fondamentale riforma del 2006, quella che ha sancito, si è scritto, in modo rivoluzionario per il federalismo scolastico elvetico, un vero e proprio «*obbligo di collaborazione tra Confederazione e Cantoni*»³⁸; con i Cantoni che conservano la competenza nel settore scolastico e con il ruolo sussidiario della Confederazione³⁹, che intervie-

37. Sul punto vedi M. BENVENUTI, *Intervento orale al Convegno Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti intese: profili giuridici e finanziari*, Università La Sapienza Roma, 25 marzo 2019.

38. A. GIUDICI, *Una centralizzazione*, cit., 210, corsivo dell'Autrice, citando un documento parlamentare del periodo di approvazione della riforma costituzionale.

39. Si è scritto in proposito di «un mezzo di pressione supplementare – e al dire il vero – assai inquietante per l'autonomia dei singoli Cantoni»: così P. MAHON, *Il quadro generale*, cit., 343, anche in riferimento all'art. 63a, capoverso 5, della Costituzione federale, in tema di scuole universitarie. Non è un caso, allora, che l'Accordo intercantonale nel settore delle scuole universitarie svizzere (concordato sulle scuole universitarie) del 20 giugno 2013, veda l'adesione di tutti i Cantoni, regolando la collaborazione dei Cantoni concordatari tra di loro e con la Confederazione, per il coordinamento esercitato nel settore universitario svizzero.

ne con una legislazione *ad hoc*, qualora in particolare, secondo quanto recita il già menzionato art. 62, capoverso 4, gli sforzi di coordinamento tra i Cantoni non portino a un'armonizzazione del settore scolastico, su questioni cruciali quali l'età d'inizio della scolarità, la durata della scuola obbligatoria, la durata e gli obiettivi di formazione dei diversi gradi scolastici, il passaggio dall'uno all'altro grado, il riconoscimento dei diplomi.

È interessante poi osservare che al primo di questi trattati, quello del 1970, sulla c.d. coordinazione scolastica (con l'uso di uno "svizzerismo" che viene utilizzato nella traduzione italiana al posto del termine più corretto di "coordinamento"), aderiscono tutti i Cantoni ad eccezione del Canton Ticino, che ha voluto conservare sempre la propria autonomia, non volendo aumentare il numero di settimane di insegnamento e ritardare l'inizio della scuola dell'obbligo⁴⁰. La storia di questo trattato è molto travagliata, ci sono voluti ben 15 anni perché esso entrasse in vigore, con due grandi Cantoni della Svizzera tedesca, Zurigo e Berna, che fecero opposizione per molto tempo e con la necessità di giungere addirittura a una riforma costituzionale nel 1985, del testo del 1874, per stabilire l'arco temporale entro il quale fissare l'inizio dell'anno scolastico⁴¹. Il trattato del 1970 resta oggi di particolare rilievo, anche perché è quello che ha istituito l'organo intercantonale di coordinamento, la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione.

Sempre dal punto di vista delle adesioni, a parte la circostanza per la quale a sei trattati partecipa anche il Principato del Liechtenstein, sulla base della propria legislazione, pare interessante non tanto il dato sul numero di adesioni per ciascun trattato, da cui dedurre per differenza il numero di Cantoni che, anche dopo molti anni, non hanno ancora preso una decisione in merito all'adesione⁴², quanto quello riferito all'eventuale

40. Vedi ancora A. GIUDICI, *Una centralizzazione*, cit., 207, nota n. 10.

41. La vicenda è dettagliatamente ricostruita sempre da A. GIUDICI, *Una centralizzazione*, cit., 206-207.

42. In base ai dati reperibili sul sito, già menzionato, della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (www.edk.ch/dyn/14937.php, consultato il 10 luglio 2019), 16 Cantoni hanno aderito sinora all'Accordo intercantonale sulla collaborazione nel settore della pedagogia speciale del 25 ottobre 2007, 19 Cantoni all'Accordo intercantonale sull'armonizzazione dei criteri per la concessione degli aiuti allo studio del 18 giugno 2009, 17 Cantoni all'Accordo intercantonale sulle scuole che offrono delle formazioni specifiche per allievi superdotati del 20 febbraio 2003, 24 Cantoni, all'Accordo intercantonale sui contributi alle spese di formazione nelle scuole professionali di base (accordo sulle scuole professionali di base, ASPr) del 22 giugno 2006. Già si è detto del Concordato sulla coordinazione scolastica del 1970 a cui non ha aderito solo un Cantone, il Ticino.

bocciatura del trattato da parte degli organi cantonali competenti ad adottarlo. A questo proposito, forse proprio uno dei trattati più importanti, il già ricordato Concordato HarmoS, sull'armonizzazione della scuola obbligatoria, evidenzia un dato che fa riflettere: se 15 Cantoni, con una popolazione complessiva pari al 76,2% della popolazione svizzera, lo hanno approvato (il trattato richiedeva per la sua entrata in vigore 10 adesioni), 7 (pari al 13,4% della popolazione svizzera) lo hanno invece respinto e 4 (riferiti al restante 10,4% della popolazione elvetica) non sono ancora entrati nel merito⁴³. Con questi numeri e con le insuperabili opposizioni che vi sono state in alcuni Cantoni, mai si potrebbe attribuire a un trattato di tale rilevanza l'obbligatorietà generale, prevista dall'art. 48a della Costituzione federale, visto che, come si è in precedenza evidenziato⁴⁴, la LPFC stabilisce che siano almeno 18 Cantoni a dover richiedere il conferimento di tale natura obbligatoria a un trattato intercantonale⁴⁵.

6. *Rilievi conclusivi e cenni di possibili profili di comparazione con l'Italia*

Che cosa può insegnare la lunga (e per molti aspetti incomparabile) esperienza dei trattati intercantionali svizzeri alle più giovani sperimentazioni italiane del regionalismo differenziato, che da poco tempo hanno raggiunto la maggiore età, come è stato suggestivamente segnalato in uno

43. Guardando alla geografia della Confederazione elvetica, è tra i Cantoni della Svizzera centrale e orientale che vi sono (state) le principali resistenze: Uri, Svitto, Obvaldo e Nidvaldo, Lucerna, Zugo, Appenzello interno e Appenzello esterno, i Grigioni, oltre ad Argovia e Turgovia per completare il quadro. I temi più spinosi, sui quali vi è stata la principale opposizione, anche per il ruolo giocato da quello che è oggi il partito di maggioranza relativa in Svizzera, l'Unione Democratica di Centro, hanno riguardato l'inizio dell'età di scolarizzazione e l'insegnamento precoce delle lingue (seconda lingua nazionale e lingua straniera); per un'interessante analisi vedi A. DIEU, *Apports et limites des ententes intercantionales. Le cas de l'enseignement des langues «étrangères» à l'école primaire*, Cahier de l'IDHEAP 297/2016, Institut de hautes études en administration publique, Lausanne, 2016, *passim* e spec. 51-56, per il voto a Lucerna e Turgovia.

44. Vedi *supra* il paragrafo 4.

45. Non sembra un caso, allora, che anche in recenti documenti ufficiali della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione, come nel *Programma di lavoro 2015-2019*, Berna, 21 giugno 2018, reperibile al *link*: edudoc.educa.ch/static/web/edk/tgpro_i.pdf, 11, trattando del Concordato HarmoS, non solo non si faccia alcun riferimento all'art. 48a della Costituzione federale, ma neppure si prospetti, tra gli obiettivi strategici da perseguire, l'eventuale allargamento delle adesioni al trattato.

dei *papers*⁴⁶ che sono stati presentati durante il Convegno in cui anche questo lavoro è stato discusso?

Tre punti di osservazione si manifestano a questo stadio della ricerca.

Il tema del *deficit* democratico, in primo luogo, che, nonostante alcuni risultati di rilievo conseguiti (vedi in particolare la *Convention sur la participation des parlements* – CoParl, che vincola dal 2010 tutti i successivi trattati intercantonali stipulati dai Cantoni di lingua francese, ma vedi anche, seppur molto più debolmente, la *Convenzione quadro intercantonale, CQI*, del 2005)⁴⁷, resta ancora un problema da risolvere nel contesto svizzero, per la necessità di rafforzare la posizione dei parlamenti cantonali nel momento della negoziazione e poi dell'approvazione dei trattati; mentre, in ambito federale, è – non a caso – l'Assemblea federale l'organo verso il quale può essere promosso un reclamo da parte del Consiglio federale o dei Cantoni terzi contro un trattato che pregiudichi il diritto federale o cantonale o gli interessi della Confederazione. Spostando lo sguardo sul versante italiano, credo che l'esempio elvetico debba aiutare allora a riflettere ancora, non tanto sulle modalità mediante le quali alcune Regioni hanno avviato concretamente il percorso del regionalismo differenziato, ricorrendo come è stato fatto in Lombardia e Veneto a *referendum* consultivi, quanto sul ruolo del Parlamento, che con legge deve approvare le intese previste dall'art. 116, comma 3, della Costituzione italiana, un ruolo che non pare possa limitarsi ad approvare o respingere l'intesa, senza poter intervenire in alcun modo sul contenuto della medesima.

L'esistenza, in secondo luogo, nella vicenda elvetica, di vere e proprie "Convenzioni sulle convenzioni", cioè di trattati intercantonali che, dettando una disciplina quadro, condizionano la stesura dei successivi trattati, con un richiamo ancora alla *Convention sur la participation des parlements* e alla *Convenzione quadro intercantonale, CQI*, del 2005, per la collaborazione intercantonale con compensazione di oneri, appena ricordate; tali peculiari concordati fissano una cornice, una base, entro la quale i Cantoni devono poi muoversi. Girando gli occhi verso l'Italia, si profila almeno la suggestione che riporta, evidentemente, all'opportunità di una previa legge di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, che avrebbe potuto offrire una sedimentazione comune alle diverse forme di elaborazione del regionalismo differenziato, soprattutto sul ver-

46. Quello di C.B. CEFFA, *Alcune considerazioni a margine dell'esperienza di Regione Lombardia su limiti ed opportunità della differenziazione regionale come metodo*, in questo Volume.

47. Vedi *supra* i paragrafi 3 e 4.

sante procedurale, legge di attuazione la cui utilità è oggi, peraltro, forse in parte superata da un processo di implementazione della disposizione costituzionale ormai molto avanzato⁴⁸.

L'estensione, in terzo luogo, di alcune *best practices* del federalismo cooperativo svizzero, basato anche sui trattati intercantionali, oggetto di questo intervento, al metodo del regionalismo differenziato italiano, attivando altresì un'attuazione dell'art. 117, comma 8, della Costituzione italiana, che non ha conosciuto sinora una ricca implementazione, una volta che le intese dell'art. 116, comma 3, saranno state finalmente approvate, assegnando le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia richieste, mediante l'approvazione di quelle ben diverse intese tra due o più Regioni volte al migliore esercizio delle nuove funzioni riconosciute, anche con l'individuazione di eventuali organi comuni tra le Regioni che avranno stipulato l'intesa. Quanto al merito dell'attribuzione di nuove competenze alle Regioni, oggetto di bozze di intesa già largamente discusse nel confronto con lo Stato e pur in continua evoluzione⁴⁹, pare più difficile servirsi delle risultanze di un modello, come quello elvetico, che per rimanere solo alla materia riguardante l'istruzione, cui si è fatto qualche cenno nel lavoro⁵⁰, conserva un margine di diversificazione così ampio da poter essere difficilmente esportabile in Italia.

48. Vedi ora, peraltro, la proposta di B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *federalismi.it*, 13/2019, 22 giugno 2019, 4, di «stralciare gli otto articoli generali, comuni a tutte le bozze di intese, presentando un apposito disegno di legge, sottoposto alla approvazione ordinaria delle Camere», con ulteriori integrazioni, nella forma di una sorta di legge di attuazione a procedimento in corso.

49. Come quelle aggiornate a febbraio 2019, su cui vedi per tutti 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, 20 marzo 2019, 1 ss. Ma vedi ora i testi pubblicati il 9 luglio 2019 dall'Associazione Roars e aggiornati al 16 maggio 2019, al *link*: www.roars.it/online/ecco-le-carte-secrete-sullautonomia-differenziata-come-veneto-lombardia-ed-emilia-romagna-si-preparano-a-frantumare-il-paese/, consultato il 10 luglio 2019.

50. Vedi il paragrafo 5.

Asimmetrie costituzionali nordiche

1. *Premessa*

Gli ordinamenti costituzionali nordici (Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia) sono, come noto, comparativamente classificati quali Stati di tipo unitario, in quanto alle autonomie territoriali sono riconosciuti poteri e funzioni di carattere essenzialmente amministrativo e di decentramento burocratico.

Tuttavia, nell'ambito dei paesi nordici si sono sviluppate tre esperienze territoriali molto particolari in ordine al grado di autonomia loro riconosciuta dagli ordinamenti costituzionali di Danimarca (in favore di Groenlandia ed isole Faroer) e Finlandia (per le isole Åland), che hanno indotto, di recente, la dottrina a considerare dette esperienze ordinamentali quali «Stati unitari asimmetrici»¹.

Le ragioni della specialità costituzionale delle esperienze autonome realizzate in Groenlandia, nelle Faroer e nelle Åland, sono molteplici ed affondano le proprie origini non soltanto nella particolare posizione geografico/insulare che le caratterizza, ma anche nella lunga evoluzione storica e culturale, che ha marcato – assieme ad altre, non trascurabili, peculiarità (anche di natura etnica e linguistica) – nel corso del tempo gli sviluppi più rilevanti del loro percorso istituzionale nell'ambito del contesto nordico di *State-building*.

Questa singolare asimmetria costituzionale che connota le tre esperienze in parola richiede, perciò, uno specifico approfondimento comparativo, sia in relazione alle dinamiche del percorso autonomico, il cui carattere 'aperto' agli sviluppi ulteriori dell'autonomia, sembra essere pienamente acquisito, senza sostanziali contestazioni, dalle autorità centrali; sia in relazione allo stesso principio regolatore del processo autonomico,

1. E. PALICI DI SUNI, *Federalismi in Europa tra omogeneità e differenziazione*, in www.federalismi.it, n. 24/2018, 3 (ultimo accesso: 9 luglio 2019).

che può definirsi di natura consensuale, e che si sostanzia in numerose disposizioni normative volte, secondo meccanismi procedurali consolidati, a delineare (anche in ipotesi di eventuale conflitto competenziale) un percorso istituzionale concordato, che conduca a soluzioni condivise e soddisfacenti per entrambi le parti.

Ciò senza trascurare gli sviluppi più recenti della normativa sull'autonomia speciale che sembrano delineare un modello peculiare, senza dubbio di natura asimmetrica², comparabile a quello tipico di altre significative esperienze autonome³.

2. *Asimmetria e autonomia costituzionale di Groenlandia, Faroeer e Åland*

Il quadro costituzionale relativo alla speciale posizione delle due esperienze insulari nell'ordinamento danese è costituito, oltre alle disposizioni della Carta fondamentale – la quale, tuttavia, non contiene alcuna norma espressa di garanzia costituzionale dell'autonomia delle due realtà insulari – dai due statuti d'autonomia contenuti, rispettivamente, nell'*Home Rule Act of the Faroe Islands* (n. 137 del 23 marzo 1948) e nell'*Act on Greenland Self-Government* (n. 473 del 12 giugno 2009)⁴, entrambi approvati con legge ordinaria dal Parlamento unicamerale danese (*Folketing*) sulla base di preve intese con le autorità autonome.

L'autonomia delle isole Åland è, invece, direttamente garantita dalla Costituzione finlandese (art. 120).

Oltre alla norma di apertura della Carta danese (art. 1), che dispone la sua applicabilità ad ogni parte del Regno, poche altre disposizioni costituzionali si occupano, infatti, esplicitamente di Groenlandia e Faroeer.

Tra queste, oltre a quella (art. 28) che riserva due seggi alla Groenlandia ed altri due alle Faroeer nei 179 seggi complessivi del *Folketing*, si

2. Asimmetria che pare sempre più cifra effettivamente caratterizzante gli ordinamenti costituzionali contemporanei, come rileva, ancora di recente, R. SCARCIGLIA, *Scienza della complessità e comparazione giuridica nell'età dell'asimmetria*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, numero speciale 2019, 701 ss.

3. Cfr. ora, per un efficace quadro comparativo, P. POPELIER - M. SAHADŽIĆ (eds.), *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism*, London, 2019.

4. Il quale ha sostituito – a far data dal 21 giugno 2009 – il precedente *Greenland Home Rule Act* (n. 577 del 29 novembre 1978). Sul punto, cfr., volendo, F. DURANTI, *La nuova autonomia della Groenlandia*, in *www.federalismi.it*, n. 14/2010 (ultimo accesso: 9 luglio 2019).

segnalano quelle di cui all'art. 31, c. 5, che stabilisce la possibile adozione – con legge ordinaria – di disposizioni speciali per la rappresentanza in Parlamento della (sola) Groenlandia; l'art. 32, c. 5, che riserva alla legge ordinaria la facoltà di dettare «norme speciali circa l'esecutorietà e la decadenza dei mandati parlamentari della Groenlandia e delle Faroer»; l'art. 42, c. 8, la quale rinvia alla legge ordinaria la disciplina del *referendum* popolare in Groenlandia e nelle Faroer; ed, infine, quella di cui all'art. 86, che parimenti riserva alla legge ordinaria la fissazione del requisito d'età per l'elezione dei consigli comunali e parrocchiali in Groenlandia e nelle Faroer⁵.

Come detto, invece, la Costituzione finlandese garantisce espressamente (art. 120) che alle isole Åland si applichi un regime di autogoverno «in armonia con quanto specificamente stabilito dalla Legge sull'Autonomia» (attualmente la n. 1144 del 1991).

La stessa Carta, poi, si preoccupa di prevedere, all'art. 75 (rubricato «Legislazione speciale per le Isole Åland»), un assetto procedurale aggravato per la revisione della Legge sull'Autonomia e per l'acquisto della proprietà immobiliare, disponendo che tale procedura di revisione sia contenuta nelle disposizioni della medesima Legge sull'Autonomia.

Tuttavia, l'assenza di espressa garanzia costituzionale della specialità del regime di autonomia riservato a Groenlandia e Faroer nell'ordinamento danese non deve trarre in inganno: la specialità insulare è, infatti, contenuta – e ampiamente garantita – dai due statuti d'autonomia del 1948 e del 2009.

È necessario, al riguardo, rilevare, innanzitutto, la natura peculiare occupata, nel sistema delle fonti, da questi due atti di legislazione ordinaria approvata dal Parlamento danese: pur in assenza di un livello intermedio – analogo, in qualche misura, alla leggi organiche previste dalla Costituzione francese e da quella spagnola – che si collochi tra la Costituzione e la legislazione di rango primario, infatti, i due statuti d'autonomia contengono entrambi – diversamente da quanto accade per la generalità delle leggi ordinarie danesi – uno specifico preambolo, il quale fa riferimento: a) alla speciale posizione costituzionale delle due realtà insulari nel Regno di Danimarca, a causa di ragioni di carattere «nazionale, storico e geografico» (Faroer) e di carattere «nazionale,

5. Esiste, inoltre, una specifica norma d'eccezione (art. 71, c. 3, ultimo inciso, Cost.), la quale consente un'espressa deroga – per la sola Groenlandia e soltanto «se la situazione locale lo rende necessario» – alla necessità di convalida dell'arresto da parte dell'Autorità giudiziaria entro le successive 24 ore dal provvedimento restrittivo della libertà personale.

culturale e geografico» (Groenlandia⁶); b) al consenso espresso dalle rispettive Assemblee rappresentative locali all'approvazione dell'autonomia speciale; e, infine, c) all'altrettanto espressa indicazione della volontà, da parte dei due statuti, di regolare la «posizione costituzionale» dei due territori nell'ordinamento del Regno di Danimarca⁷.

Da ciò emerge una collocazione superprimaria (o, in ogni caso, a competenza riservata) della legislazione introduttiva degli statuti d'autonomia, che garantisce ampiamente dette realtà insulari da una possibile alterazione riduttiva dell'assetto autonomico da parte della legislazione ordinaria unilaterale – ovvero adottata senza l'espresso consenso delle Assemblee insulari – danese⁸.

Né può, del resto, seriamente immaginarsi la possibilità d'una alterazione dell'autonomia speciale ad opera di un'espressa revisione, in tal senso, della Costituzione danese: pare, infatti, appropriato ritenere, quello della necessità del preventivo consenso delle autorità autonome, un principio fondamentale – anche se non scritto – dell'assetto costituzionale danese⁹.

Specularmente, può, in ogni caso, osservarsi che è completamente assente dal quadro costituzionale la questione della partecipazione delle due autonomie insulari al procedimento di revisione costituzionale previsto dalla Carta vigente (art. 88), ovvero viene a mancare, nell'ordinamento danese, quello che è – nel prisma comparato – il principale elemento qualificante gli ordinamenti propriamente federali¹⁰.

Se si considera quanto osservato in precedenza, però, tende nettamente a sfumare, per l'ordinamento danese, la classificazione operata dalla

6. Il preambolo del nuovo statuto groenlandese chiarisce, peraltro, a differenza del precedente del 1978, che «il popolo groenlandese è un popolo ai sensi del diritto internazionale, con il conseguente diritto all'autodeterminazione» e che lo statuto è, di conseguenza, frutto dell'accordo del Governo danese con quello groenlandese «in qualità di parti equivalenti».

7. Sulla speciale collocazione dei due statuti nel sistema delle fonti, vd. J.A. JENSEN, *The Position of Greenland and the Faroe Islands within the Danish Realm*, in *Eur. Publ. L.*, 2003, 172.

8. Cfr., tra gli altri, K.A. RÒGVI, *Faroese Governance*, in N. LOUKACHEVA (ed.), *Polar Law Textbook II*, Copenhagen, 2013, 215 ss.; M. KLEIST, *Greenland's Self-Government*, in N. LOUKACHEVA (ed.), *Polar Law Textbook*, Copenhagen, 2010, 171 ss.; Z. WANG, *The First Salute for the Independent Faroe Islands*, Hoyvik, 2013, 35.

9. Cfr. G. HOVGAARD - M. AKRÉN, *Autonomy in Denmark: Greenland and the Faroe Islands*, in CIDOB papers, n. 12/2017; J.H. DANIELSEN, *Self-Government and the Constitution: Greenland within the Danish State*, in *Eur. Publ. L.*, 2013, 619 ss.

10. Sui quali, cfr. ora, per un aggiornato quadro di sintesi, T.E. FROSINI (cur.), *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, Bologna, 2019, 114 ss.

dottrina comparatistica circa l'individuazione degli elementi determinanti e distintivi tra esperienze federali e regionali¹¹: di talché, essendo previsto, come s'è visto, il requisito del *consent* dalla consuetudine costituzionale (piuttosto che dal testo espresso della Carta fondamentale), l'ordinamento costituzionale danese viene a dar vita ad un tipo di Stato del tutto peculiare – di natura asimmetrica – per ciò che concerne la speciale autonomia riconosciuta alle (sole) esperienze insulari di Groenlandia e Faroer.

Quanto appena rilevato, può analogamente essere esteso alla posizione costituzionale delle Åland nell'ordinamento finlandese¹².

Nonostante alcune opinioni – che si fondano sulla speciale procedura di revisione dello statuto di autonomia delle Åland, caratterizzata da un grado di rigidità superiore a quello della stessa Costituzione finlandese¹³ – propendano per una qualificazione in senso federale delle relazioni istituzionali tra Stato centrale e isole Åland¹⁴, sembra, tuttavia, più corretto, come ritengono altri, considerare del tutto singolare l'esperienza autonoma delle Åland nell'ambito dell'ordinamento finlandese, dal momento che detta esperienza non appare agilmente inquadrabile né nel novero delle autonomie federali, né di quelle regionali¹⁵.

In ordine all'assetto costituzionale di Groenlandia e Faroer, si consideri, infine, un'ultima peculiarità.

11. Che, come noto, A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, Torino, 2005, 108, indica, sinteticamente, in questi termini: «sia i componenti dello Stato regionale, sia quelli dello Stato federale godono di “autonomia costituzionalmente garantita”, tuttavia i membri dello Stato federale, pur essendo privi della sovranità che caratterizza gli Stati membri della Confederazione, risultano in grado di tutelare siffatta “autonomia costituzionalmente garantita” mediante il requisito del *consent*».

12. M. SUKSI, *Territorial autonomy: The Åland Islands in comparison with other sub-states entities*, in Z. KANTOR (ed.), *Territorial autonomies in Europe: Solutions and challenges*, Budapest, 2014, 37 ss., il quale opera, al proposito, una diretta comparazione tra Åland, Faroer e Groenlandia, rilevando come «*the general idea of autonomy is that it is a minority protection mechanism*».

13. Per le modifiche statutarie è, infatti, necessaria una delibera, da parte del Parlamento unicamerale finlandese (*Eduskunta*), adottata con la stessa maggioranza prevista per la revisione costituzionale e una successiva approvazione, con i 2/3 dei voti, da parte dell'Assemblea legislativa autonoma.

14. In questo senso, A. JYRANKI, *Autonomy of the Åland Islands: A Federal element in the Constitution of a Unitary State?*, in K. POHJOLAINEN (cur.), *Constitutionalism in Finland*, Helsinki, 1995, 133.

15. Come condivisibilmente ritiene S. MANCINI, *Le isole Åland: tra Finlandia, Svezia ed Europa*, in T.E. FROSINI (cur.), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, 2007, 120.

Le disposizioni costituzionali dedicate a Groenlandia e Faroer non prevedono una specifica istanza giurisdizionale incaricata di dirimere gli eventuali conflitti di competenza tra le autorità centrali e quelle insulari.

Tuttavia, i due statuti autonomici prevedono entrambi, con disposizioni di contenuto analogo (art. 6, st. Faroer; Cap. VI, st. Groenlandia), un organo imparziale, composto da due membri designati dal Governo danese e da due membri espressi dagli esecutivi autonomici, integrati da tre giudici della Corte Suprema del Regno (designati dal Presidente della stessa), con il compito specifico di risolvere, appunto, gli eventuali conflitti di competenza tra le autorità centrali e quelle autonome.

Ciò che è di maggiore interesse osservare, anche in prospettiva comparata, è costituito dalle modalità di funzionamento dell'organo: se i membri di estrazione politica (ovvero i quattro membri espressi dalle autorità centrali e da quelle autonome), si accordano fra di loro circa la definizione del conflitto, la questione è definitivamente risolta; se ciò, invece, non accade, la questione è allora rimessa alla decisione dei tre membri di estrazione giudiziale.

Dal punto di vista della prassi costituzionale, deve, in ogni caso, rilevarsi che questi due organi non sono mai stati chiamati a pronunciarsi sulle materie di propria competenza: i conflitti insorti tra le parti, infatti, sono stati sino ad ora risolti in base ad accordi di natura politica ed istituzionale direttamente dalle parti medesime, in base al consolidato principio di leale collaborazione tra enti¹⁶.

Nell'esperienza finlandese, il controllo sulla ripartizione delle competenze è, al contrario, parte integrante della ordinaria attività delle Corti di giustizia (ordinaria e amministrativa).

Tuttavia, lo statuto di autonomia delle Åland contiene una speciale disposizione la quale prevede che il Presidente della Repubblica, in sede di promulgazione della legislazione autonoma, debba necessariamente consultare, in via preventiva, la Corte Suprema per ottenere un'opinione sulla compatibilità della nuova legislazione con l'assetto costituzionale sulla ripartizione delle competenze.

In caso di parere negativo della Corte, il Presidente è tenuto a rinviare l'atto legislativo alle autorità autonome per una nuova deliberazione¹⁷.

16. M. KLEIST, *Greenland's Self-Government*, cit., 184, rileva, sul punto, che – sebbene questi speciali organi non siano mai stati convocati – la loro funzione preventiva dei conflitti è di grande utilità nel senso di costituire «*a factor that strengthens dialogue*» tra le parti; cfr. anche K.A. RÒGVÍ, *Faroese Governance*, cit., 235.

17. Sul punto è interessante segnalare che la *Opinion on the Constitution of Finland*, adottata dalla European Commission for Democracy Through Law (*Venice Commission*),

3. *Autonomia speciale e riparto delle competenze*

L'autonomia speciale di cui godono Groenlandia, Faroer e Åland consiste, innanzitutto, nella istituzione di autorità autonome locali e nella disciplina della relativa forma di governo¹⁸.

Ciò che costituisce l'autentica pietra angolare della specialità delle tre autonomie insulari è, in ogni caso, la questione del riparto delle competenze legislative ed amministrative tra lo Stato e le entità territoriali.

Il modello danese offre, al riguardo, interessanti peculiarità in prospettiva comparata.

Il riparto delle competenze è operato direttamente dalle norme dei due statuti autonomici, i quali presentano fra di loro numerose analogie, risultando lo statuto groenlandese mutuato ampiamente – pur se con alcune differenze funzionali – da quello, precedente, faroese.

Una serie di principi fondamentali risultano comuni alle due esperienze.

In primo luogo, le competenze legislative e amministrative trasferite alla responsabilità delle autorità autonome (Parlamento e Governo locali) risultano da una elencazione espressa allegata agli statuti d'autonomia, secondo un triplice criterio distintivo: 1) un'ampia serie di materie¹⁹, risultando di specifica pertinenza locale, sono attribuite alla esclusiva competenza, legislativa ed amministrativa, delle autorità autonome, che si assumono, però, l'esercizio delle responsabilità relative a tutte o a parte di dette materie nel solo caso di possibilità di integrale finanziamento dei costi e delle spese ad esse relative; se ciò non avviene, le competenze legislative ed amministrative continuano ad essere esercitate dalle autorità

in occasione della 74ª Sessione Plenaria (Venezia, 14-15 marzo 2008), evidenzia che il parere preventivo di costituzionalità reso dalla Corte Suprema in sede consultiva, può rappresentare un possibile elemento di conflitto con l'attività di controllo di costituzionalità assegnato ora in via successiva alle Corti dall'art. 106 della nuova Costituzione (oltre che un possibile contrasto con le stesse norme della CEDU).

18. Su Assemblee legislative, esecutivi e forma di governo – che non costituiscono oggetto di approfondimento in questo contributo – nelle tre esperienze territoriali, cfr., da ultimo, B.O. MORTENSEN - M. SUKSI, *Respecting Autonomies and Minorities*, in P. LETTO-VANAMO, D. TAMM - B.O. MOTENSEN (eds.), *Nordic Law in European Context*, Berlin, 2019, 61 ss.

19. Tra le quali, ad es., nello statuto faroese, risultano le seguenti: norme sulle istituzioni autonome e sulla forma di governo; enti locali; edilizia ed urbanistica; sanità; previdenza ed assistenza; mercato del lavoro; norme tributarie e di bilancio; istruzione primaria e secondaria; musei e biblioteche; porti e trasporti locali; agricoltura; distribuzione commerciale; proprietà terriera ed espropriazione, ecc. Dette materie vengono incluse nella Lista A e definite «*Faroese Special Affairs*».

centrali sino a quando quelle insulari non siano in grado di finanziarle autonomamente (art. 2, st. Faroer; Cap. II, st. Groenlandia); 2) un'altra serie di materie²⁰, sono soggette alla regolamentazione locale solo previo accordo con le autorità statali (art. 3, st. Faroer); 3) è, infine, previsto uno specifico percorso consensuale attraverso il quale le materie non comprese nella lista di quelle trasferite, ma concernenti «*questioni di esclusivo interesse per la Groenlandia*», possono essere successivamente attribuite, previo accordo tra il Governo danese e quello groenlandese, alle stesse autorità autonome (Cap. II, art. 4, st. Groenlandia).

Con il consueto criterio residuale – ampiamente impiegato in altre esperienze autonome comparate – tutto quanto non previsto dai due statuti d'autonomia speciale, rientra, di conseguenza, nella competenza statale.

Tuttavia, entrambi gli statuti prevedono un analogo meccanismo procedurale, volto ad acquisire la cooperazione delle autorità insulari per le questioni comunque attinenti alle due realtà territoriali: viene, infatti, stabilito un vero e proprio diritto di informazione e consultazione preventiva dei Parlamenti e Governi autonomi, nel caso in cui si tratti di introdurre nell'ordinamento delle due entità territoriali nuove disposizioni – di carattere normativo o amministrativo – da parte delle autorità statali (art. 7, st. Faroer; Cap. V, st. Groenlandia)²¹.

Diversamente da quello faroese, lo statuto groenlandese contiene, poi, una speciale disciplina circa la regolamentazione dell'estrazione dei prodotti da sottosuolo (ricco, come noto, di risorse economicamente rilevanti): la speciale regolamentazione prevede che i proventi derivanti dalle risorse minerarie siano di diretta competenza delle autorità groenlandesi e che l'incremento erariale che ne deriva comporti una corrispondente diminuzione del gettito fiscale versato dalle autorità danesi in favore di quelle autonome, le quali hanno, dunque, la possibilità di finanziare

20. Incluse nella Lista B dello statuto faroese e comprendenti, tra le altre: norme relative al Culto ufficiale; polizia; disciplina delle estrazioni di materiali del sottosuolo; radiotelevisione; aviazione civile; importazioni ed esportazioni. L'accordo deve riguardare anche la concreta ampiezza ed estensione della competenza e le effettive modalità operative del trasferimento.

21. «*If new Danish legislation is not approved by the Faroese authorities, it is habitually not promulgated, and the old Danish law remains in force*»: così A. OLAFSSON, *A note on the Faroe Island*, in *Local self-government, territorial integrity and protection of minorities*, European Commission for Democracy through Law, Collection Science and Technique of Democracy No. 16, Strasbourg 1996, 106.

in tal modo l'esercizio delle nuove competenze attribuite in via esclusiva (Cap. III, artt. 6, 7 e 8).

Il principio introdotto è, dunque, nel senso di incrementare progressivamente le risorse finanziarie a disposizione diretta ed esclusiva delle autorità groenlandesi, con lo scopo di favorire lo svolgimento effettivo delle competenze sulle nuove materie attribuite, attraverso una maggiore responsabilizzazione economica delle predette autorità locali²².

Per ciò che concerne la questione della compatibilità costituzionale dei due statuti d'autonomia con la Carta fondamentale del Regno, deve evidenziarsi che non si sono registrate, sino ad ora, particolari controversie, anche se la dottrina ha segnalato il caso di possibile contrasto delle disposizioni autonome concernenti la potestà di imposizione tributaria con la norma di cui all'art. 43 Cost., che riserva alla legge ordinaria la disciplina delle imposte e delle tasse.

Tuttavia, s'è ritenuta legittima costituzionalmente tale facoltà riconosciuta alle autorità insulari, in quanto strettamente pertinente alle aree di competenza autonoma ad esse riservate²³: come del resto affermato nell'unico precedente giudiziale disponibile in materia, laddove la Corte d'Appello di Copenhagen – all'epoca competente in materia di ricorsi avverso le decisioni degli organi giudiziari faroesi – ha implicitamente riconosciuto il mancato contrasto del potere impositivo dell'Assemblea legislativa faroese con il parametro costituzionale di cui all'art. 43 della Carta²⁴.

Questo modello di riparto delle competenze – che ha fra i suoi elementi fondamentali: a) il principio consensuale nella assunzione delle responsabilità e nella ulteriore negoziazione di nuove attribuzioni; b) il principio di gradualità nell'esercizio delle competenze; c) il principio di responsabilità finanziaria, che determina il possibile esercizio delle competenze legislative attribuite nel solo caso di autosufficienza fiscale²⁵ – ha

22. Le autorità groenlandesi hanno assunto parte delle responsabilità indicate dallo statuto in materia di sfruttamento delle risorse del sottosuolo a partire dall'1 gennaio 2010.

23. In questo senso, cfr. J.A. JENSEN, *The Position of Greenland and the Faroe Islands within the Danish Realm*, cit., 175.

24. *Føroya Landsstýri vs. Karsten Werner Larsen*, in *Ugeskrift for Retsvæsen (Ufr.)* 1983.986 Ø.

25. Anche se, com'è ovvio, lo Stato danese contribuisce in misura considerevole con erogazioni finanziarie (cd. *block grants*) annuali a finalità perequativa e di sussidio, al finanziamento statale delle due esperienze autonome insulari, soprattutto per quanto concerne l'esercizio delle potestà amministrative delegate: cfr., tra gli altri, sul punto, L.A. REHOF, *The Danes, Their Constitution and The International Community*,

mostrato nel corso degli anni una modalità di concreto funzionamento efficiente e scarsamente conflittuale, è stato, in ogni caso, di recente sottoposto a significativa modifica, allo scopo d'una ulteriore estensione dell'autonomia speciale.

Ciò soprattutto in quanto negli ultimi anni s'è assistito ad una forte pressione politica per la piena indipendenza dalla Danimarca, che ha condotto, quale risultato di maggiore rilievo, all'approvazione di una nuova serie di leggi da parte del *Folketing* relative all'attribuzione di ulteriori competenze a favore delle autorità autonome e che ha condotto, in Groenlandia, all'approvazione – dopo il *referendum* sull'autonomia del 25 novembre 2008²⁶ – di uno statuto integralmente nuovo, entrato in vigore il 21 giugno 2009.

Di particolare interesse è, al proposito, per le Faroeer, l'entrata in vigore della legge n. 578 del 24 giugno 2005, rubricata «*Danish Act Relating to the Takeover of Affairs and Fields of Affairs by the Faroe Islands Public Authorities*» (meglio noto come «*Takeover Act*»).

Con questa legge – il cui brevissimo preambolo ricorda che è frutto di un accordo tra il Governo danese e quello delle Faroeer «*as equivalent parties*» – viene, infatti, operata una vera e propria “rivoluzione” nell'assetto del riparto delle competenze rispettive fra lo Stato centrale e le Faroeer.

Ai sensi dell'art. 1, c. 1, del «*Takeover Act*», tutte le materie – ad eccezione di quelle indicate nel comma 2 della medesima disposizione, ovvero: 1) Costituzione; 2) cittadinanza; 3) Corte Suprema; 4) politica estera, di sicurezza e di difesa; 5) scambi internazionali e politica monetaria – rientrano nel campo di applicazione dello stesso «*Takeover Act*»²⁷.

Ciò consente – ai sensi dell'art. 2 – alle autorità autonome faroesi di assumere la competenza in ordine a tutte le materie di cui all'art. 1.

Detta assunzione di competenza – secondo il modello incrementale tipico dell'esperienza danese – avrà, comunque, luogo secondo i tempi e le modalità previste dalle autorità faroesi stesse (art. 2, c. 1), mentre per tutta una serie di materie, indicate nella Lista I allegata all'Atto²⁸, l'esercizio

in B. DAHL - T. MELCHIOR - D. TAMM (eds.), *Danish Law in a European Perspective*, Copenhagen, 2002, 65 ss.

26. Il *referendum*, con una partecipazione al voto del 72% degli aventi diritto, ha registrato una schiacciante percentuale di favorevoli, pari al 75,5%, mentre i contrari sono stati soltanto il 23,5% degli elettori.

27. Le predette materie escluse dal trasferimento coincidono con quelle, parimenti escluse, dal nuovo statuto groenlandese del 2009: cfr. M. KLEIST, *Greenland's Self-Government*, cit., 185.

28. Elencazione che comprende: 1) professione forense; 2) Chiesa ufficiale; 3) diritti di proprietà; 4) proprietà industriale; 5) penitenziari; 6) aviazione; 7) passaporti; 8) diritto

effettivo delle competenze necessita di preventiva, ulteriore, negoziazione con le autorità statali danesi (art. 2, c. 2).

Come già indicato nelle analoghe disposizioni dello statuto autonomo, l'assunzione di responsabilità nelle nuove materie comporta l'attribuzione della potestà legislativa e di quella amministrativa (art. 3, c. 1), con la connessa (ed altrettanto consueta) necessità di provvedere autonomamente al finanziamento di tutte le spese relative all'esercizio di dette nuove responsabilità (art. 3, c. 2), risultando, di conseguenza, confermata la piena potestà delle autorità centrali sino all'effettiva assunzione di tali compiti.

Di particolare interesse e impatto istituzionale è, infine, la norma di cui all'art. 4, la quale prevede che i Tribunali e le Corti di giustizia istituiti dalle autorità faroesi avranno «*judicial power in the Faroe Islands for all affairs and field of affairs*»: con ciò venendo a configurarsi un ulteriore elemento di specialità dell'esperienza insulare faroese, che tende, anche per questa via, ad avvicinarsi alle esperienze degli Stati membri di ordinamenti federali, dal momento che, com'è noto, «per la sua stessa natura, il potere giudiziario e la funzione giurisdizionale male si prestano ad essere suddivisi tra gli enti territoriali che compongono gli Stati regionali»²⁹.

Ciò vale analogamente anche per il nuovo statuto groenlandese, modellato esplicitamente sulla base del «*Takeover Act*» faroese: ai sensi dell'art. 1 del Cap. I, si prevede, infatti, che le autorità autonome hanno la facoltà di istituire Corti di giustizia, alle quali è affidato l'esercizio del potere giudiziario in Groenlandia³⁰.

Dopo aver esaminato l'esperienza danese, si tratta ora di analizzare quanto previsto in Finlandia circa il riparto di competenze tra Stato centrale e isole Åland.

Anche nell'esperienza finlandese il riparto delle competenze è contenuto direttamente nello statuto autonomo (ovvero nella Legge sull'Autonomia).

Il modello prescelto presenta analogie con il riparto di competenze adottato in altre esperienze autonome, prevedendo una elencazione analitica delle materie di competenza provinciale e delle materie di compe-

civile, di famiglia e delle successioni; 9) polizia, ufficio della pubblica accusa e questioni connesse della procedura penale; 10) amministrazione della giustizia, ivi inclusa l'istituzione di Tribunali; 11) diritto penale; 12) immigrazione e controllo delle frontiere.

29. Così A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomo*, cit., 67.

30. La Corte Suprema danese rimane, tuttavia, l'organo giudiziario di ultima istanza del Regno.

tenza centrale e stabilendo il principio del parallelismo tra le competenze legislative e quelle amministrative³¹.

Per quanto concerne la questione della fiscalità, poi, con la riforma dello statuto autonomico introdotta dalla legge n. 1144 del 1991, s'è prevista una linea di deciso ampliamento dell'autonomia finanziaria provinciale, risultando ora stabilito che, pur rimanendo la leva fiscale di competenza statale, l'Assemblea legislativa delle Åland ha la facoltà di disporre liberamente dei fondi trasferiti alle isole dallo Stato, con l'obbligo, però, di fornire alla comunità locale prestazioni e servizi sociali perlomeno equivalenti a quelli riconosciuti a tutti i cittadini finlandesi³².

Dall'esame comparativo del riparto di competenze tra autorità centrali e autorità locali nelle tre esperienze autonome prese in considerazione, sembra, in definitiva, emergere un quadro di più ampia autonomia a favore delle due isole danesi rispetto alle isole finlandesi quanto ai contenuti dell'autonomia legislativa e amministrativa concretamente riconosciuta dai rispettivi ordinamenti nazionali, assetto che risulta, inoltre, confermato da quelle procedure e quei percorsi istituzionali (che possono dirsi incrementali) appositamente configurati nell'ottica del progressivo riconoscimento di forme ulteriori di autonomia alle due esperienze danesi, ancora non realizzate e previste, al contrario, nell'esperienza autonoma finlandese³³.

31. S. MANCINI, *Le isole Åland: tra Finlandia, Svezia ed Europa*, cit., 127. Tra le materie riservate alla competenza provinciale rientrano, ad es., cultura ed educazione; organizzazione della polizia locale; amministrazione dei distretti locali; promozione industriale; sanità e *welfare*; proprietà ed affitto della terra; tutela dei beni archeologici; produzione agricola e allevamento del bestiame; radiotelevisione locale.

32. Sugli sviluppi attuali del percorso autonomico finlandese, cfr. il Rapporto finale del *Joint Committee on Åland Self-Government* (2017): «In the final report, the committee proposes that a new Act on the Autonomy of Åland should be introduced. The new act would be the fourth such act, replacing the previous act adopted in 1991. The intention is to introduce an up-to-date piece of legislation and to provide a basis for more flexible development of the autonomy. The main aim of the reform is to provide Åland with an autonomy that is more dynamic and that would, over the years, permit a more flexible transfer of areas of competence to Lagting. As a result, Åland would have more say in the introduction of the reforms that are needed so that the region can adjust to continuous changes in different sectors of society. It is also proposed that the equalisation system concerning the funding of the autonomy-related costs should be made more flexible», citato in S. SIMOLIN, *The Aims of Åland and Finland Regarding a New Act on the Autonomy of Åland – An analysis of three parliamentary committee reports (2010–2017)*, in *Journal of Autonomy and Security Studies*, 2018, 15.

33. La quale gode, tuttavia, di una autonomia consolidata, derivante da un risalente accordo di diritto internazionale, ovvero dalla decisione del Consiglio della Lega delle

Ciò trova, del resto, ulteriore conferma nel nuovo statuto groenlandese, il quale contiene specifiche disposizioni relative alla eventuale definitiva indipendenza della Groenlandia dalla Danimarca.

Il Cap. VIII dello statuto si occupa, infatti, di stabilire un percorso istituzionale consensuale tra le parti, il quale sia, innanzitutto, compatibile con la Costituzione danese, ai sensi della quale «*senza il consenso del Parlamento, non si potrà dar luogo ad alcun atto che comporti un ampliamento o una diminuzione del territorio del Regno*» (art. 19).

Lo statuto, con una importante norma di principio, dispone espressamente che sulla decisione relativa all'indipendenza debba, in primo luogo, esprimersi direttamente il popolo groenlandese.

Se la consultazione popolare ha esito positivo, debbono, quindi, prendere avvio una serie di negoziati tra il Governo groenlandese e quello danese, i quali terminano con un accordo tra le parti che deve necessariamente essere soggetto all'approvazione del Parlamento groenlandese e, quindi, sottoposto a *referendum* in Groenlandia.

Segue, poi, in base al richiamato art. 19 Cost., la necessaria e definitiva approvazione da parte del Parlamento danese.

Come si premura, infine, di specificare lo statuto, l'indipendenza comporta, di conseguenza, la integrale sovranità groenlandese su tutto il territorio della Groenlandia e l'uscita del paese dal Regno di Danimarca³⁴.

4. *La specialità insulare nei rapporti internazionali e sovranazionali*

I tre statuti autonomici prevedono analoghe procedure di consultazione ed informazione preventiva delle autorità locali nel caso di Trattati o accordi internazionali di cui intendono essere parte la Danimarca e la Finlandia in quanto relativi ad interessi speciali delle Faroer, della Groenlandia o delle Åland, al fine di consentire alle autorità insulari di esprimere ufficialmente la propria posizione in merito.

Nazioni del 1921 che pose fine alla disputa sulla sovranità delle Åland, contese tra Svezia e Finlandia ed, infine, riconosciute a quest'ultima. Sulla speciale, rafforzata, garanzia dell'autonomia territoriale delle Åland, cfr., in particolare, M. SUKSI, *Territorial autonomy: The Åland Islands in comparison with other sub-states entities*, cit., 50-55.

34. Il Parlamento groenlandese ha nominato, nell'aprile 2018, una apposita Commissione costituzionale incaricata di predisporre una bozza di Costituzione per la Groenlandia indipendente, i cui lavori dovrebbero terminare per il giugno 2021; analogo percorso è in atto nelle Faroer: cfr., per gli aggiornamenti, i contributi pubblicati in www.constitutionnet.org (ultimo accesso: 9 luglio 2019).

Negli statuti sono, inoltre, presenti apposite norme che consentono – oltre ad una adeguata rappresentanza, nell'ambito della missione danese, in sedi diplomatiche ritenute di rilievo per le due entità territoriali – alle autorità autonome, assieme ed in accordo con il Ministero degli esteri danese, di partecipare direttamente alla negoziazione di accordi relativi ad interessi speciali di Faroer e Groenlandia, senza, tuttavia, che questa negoziazione possa provocare pregiudizio all'unità del Regno.

Lo statuto delle Åland, inoltre, dispone che l'Assemblea legislativa provinciale deve manifestare espressamente il proprio consenso alla legislazione ordinaria di ratifica dei Trattati nelle materie di propria competenza: alle Åland è, perciò, riconosciuto «il diritto di optare per la non applicazione dei Trattati internazionali che incidono sulla sua sfera di autonomia»³⁵.

Sul piano della prassi, due sembrano comunque gli elementi di rilievo che emergono dall'esame delle relazioni internazionali delle tre esperienze territoriali: a) da un lato, la questione della specialità insulare nei rapporti con il processo d'integrazione europea; e b) dall'altro, la cooperazione istituzionale – anche in questo caso con connotazioni di specialità – con gli altri paesi scandinavi in sede di Consiglio Nordico.

Per quanto concerne il profilo relativo all'integrazione europea, deve subito segnalarsi che le due autonomie insulari danesi hanno entrambe scelto – in momenti diversi di tempo – di non aderire (o di recedere, nel caso della Groenlandia), a differenza di quanto accaduto per la Danimarca, all'ordinamento comunitario; mentre le Åland – a seguito di un apposito *referendum* – hanno deciso di aderire alla UE contestualmente all'ingresso della Finlandia, anche se con uno speciale regime derogatorio ad esse applicabile.

Se il problema non si è immediatamente posto per la Groenlandia – alla quale è stato, del resto, riconosciuto uno statuto d'autonomia speciale solo dal 1979 – che ha, perciò, potuto optare per il recesso a seguito di un *referendum* popolare consultivo svoltosi nel 1982, più risalente nel tempo è la vicenda dei rapporti tra Faroer ed Europa comunitaria³⁶.

Anche la Groenlandia, come detto, dopo la sua opzione d'uscita del 1982, non è più parte della CEE dal 1985, allorché è entrato in vigore il Trattato di recesso dalla Comunità.

35. S. MANCINI, *Le isole Åland: tra Finlandia, Svezia ed Europa*, cit., 128.

36. Situazione che si è definita complessivamente solo grazie ad un accordo, nel 1991, tra la Danimarca e le Faroer, da una parte, e la CEE, dall'altra, in base al quale è in vigore una speciale disciplina per le esportazioni di pesce tra la Comunità e le Faroer (territorio al quale non si applica il Trattato CEE: art. 227, c. 5).

Tuttavia, la Groenlandia ha in essere con la UE una speciale relazione, in parte derivante da disposizioni contenute nel Protocollo annesso al Trattato di recesso dalla CEE, ed in parte relativa a specifici accordi.

Per ciò che concerne, invece, la partecipazione delle Åland ai processi decisionali comunitari, in seguito all'approvazione di un emendamento allo statuto autonomico entrato in vigore nel 2004, ha trovato una nuova configurazione sia la c.d. fase ascendente alla preparazione delle decisioni comunitarie, sia lo stesso regime delle responsabilità per la violazione del diritto comunitario.

In ordine alla fase ascendente, le Åland hanno la possibilità di influenzare efficacemente la posizione finlandese in sede comunitaria, dal momento che il Governo provinciale deve essere informato ogniqualvolta sia in corso di approvazione un atto comunitario che ricada nella sfera di competenza riservata all'autonomia provinciale: in questo caso, l'esecutivo delle Åland ha il diritto di prendere parte all'elaborazione della posizione nazionale in seno al Governo finlandese.

Ad un rappresentante del Governo delle Åland, è, poi, garantita la facoltà di partecipare, nell'ambito della delegazione finlandese, nelle varie istituzioni comunitarie.

Le Åland possono, inoltre, esprimere direttamente, in sede comunitaria, la posizione ufficiale della Finlandia nei limiti in cui la materia ricade nella competenza provinciale e se l'atto da adottare è relativo ad una misura comunitaria da applicarsi nelle isole Åland.

Per la c.d. fase discendente, la competenza all'adozione degli atti (legislativi od amministrativi) conseguenti ad obblighi comunitari, è ripartita tra lo Stato e le Åland secondo il criterio della ripartizione delle competenze stabilito nello statuto autonomico; mentre in relazione al regime delle responsabilità per la violazione dei predetti obblighi comunitari (oggetto, come detto, di nuova disciplina a decorrere dal 2004), lo statuto autonomico stabilisce il criterio della necessaria cooperazione tra il livello centrale e quello provinciale.

Di rilievo speciale, sono, infine, anche le relazioni delle due entità insulari danesi con gli altri Stati nordici e con altre organizzazioni internazionali a consimile carattere regionale.

Così, come s'è già segnalato, la cooperazione internordica si evidenzia, in primo luogo, attraverso la partecipazione di due rappresentanti ciascuno per la Groenlandia e le Faroe nel Consiglio Nordico – nel quale siedono, senza diritto di voto, assieme ai rappresentanti dei cinque Stati nordici, oltre ai due membri (anch'essi senza diritto di voto) delle isole Åland – e che rappresenta, come noto, il principale strumento di reciproca collaborazione istituzionale tra gli Stati nordici.

Infine, la speciale posizione geografica groenlandese consente alla Danimarca di partecipare (assieme a Russia, USA, Canada, Finlandia, Norvegia, Svezia ed Islanda) al Consiglio Artico, istituito nel 1996, con la finalità di promuovere la protezione delle particolari condizioni ambientali artiche e di tutelare l'altrettanto peculiare dimensione etnico-culturale delle popolazioni indigene³⁷.

Come già accaduto per il riparto delle competenze, però, il reale punto di svolta e novità in ordine alle relazioni internazionali delle due esperienze insulari danesi prese in considerazione, è costituito dall'approvazione, da parte del *Folketing*, di due importanti leggi ordinarie (n. 577³⁸ e n. 579³⁹) entrambe del 24 giugno 2005, relative alla conclusione di accordi internazionali da parte dei Governi di Faroer e Groenlandia⁴⁰.

Le due normative, di identico contenuto, sono – come ormai di consueto per ciò che concerne la disciplina delle relazioni costituzionali tra Danimarca ed entità autonome – precedute da un breve, ma significativo preambolo, nel quale si afferma che le due leggi sono il frutto di accordo tra il Governo centrale e quelli di Groenlandia e Faroer «*as equivalent parties*»⁴¹.

Detto accordo ha prodotto frutti importanti per l'autonomia speciale insulare: il principio generale che emerge dalla nuova legislazione è, infatti, ora nel senso che laddove le autorità autonome sono titolari di competenze legislative ed esecutive, in quel caso hanno pure la facoltà di negoziare e concludere direttamente accordi di diritto internazionale con Stati stranieri ed organizzazioni internazionali (secondo quanto previsto dall'art. 1, c. 1, delle leggi in parola).

37. Sul Consiglio Artico, cfr. N. LOUKACHEVA, *Arctic Governance*, in N. LOUKACHEVA (ed.), *Polar Law Textbook*, cit., 125 ss.

38. «*Conclusion of agreements under international law by the Government of Greenland*», meglio nota come «*The Authorisation Act*».

39. «*Conclusion of agreements under international law by the Government of the Faroes*», anch'essa definita sinteticamente «*The Authorisation Act*».

40. Il nuovo statuto groenlandese (al Cap. IV) – premesso ovviamente che i poteri attribuiti alle autorità autonome non possono comportare alcuna limitazione alle competenze attribuite dalla Costituzione alle autorità centrali del Regno – riproduce, del resto, integralmente l'assetto contenuto nella predetta legge n. 577 del 24 giugno 2005 («*Authorisation Act*»), in virtù della quale laddove le autorità autonome sono titolari di competenze legislative ed esecutive, in quel caso hanno pure la facoltà di negoziare e concludere direttamente accordi di diritto internazionale con altri Stati od organizzazioni internazionali o sovranazionali

41. Sull'importanza di detto principio ai fini di garanzia della speciale autonomia insulare insistono, in particolare, B.O. MORTENSEN - M. SUKSI, *Respecting Autonomies and Minorities*, cit., 65.

Al fine di evitare possibili compromissioni del principio costituzionale espresso dall'art. 19 della Carta danese – che riserva al Governo centrale ed al *Folketing* la competenza ad impegnare, al livello internazionale, la responsabilità dell'intero Regno di Danimarca – detti accordi, non possono, comunque, riguardare la politica estera complessiva del Regno (ad es., quelli relativi alla difesa ed alla sicurezza della nazione; o quelli relativi ad organizzazioni internazionali di cui è parte la Danimarca: cfr. art. 1, c. 4, delle due leggi), ma esclusivamente riferirsi a settori competenziali già trasferiti alle autorità insulari e per le quali le medesime hanno i necessari poteri legislativi ed amministrativi, in grado, così, di assicurare il rispetto di tutti i vincoli e le responsabilità discendenti dal diritto internazionale.

La necessaria armonia con la Costituzione (artt. 1 e 19) implica, poi, in ogni caso, che la negoziazione e la conclusione di tali accordi internazionali non potrà mai compromettere il principio di unità del Regno, né confliggere con gli interessi unitari o con quelli di singole parti del Regno medesimo, restando affidata al Governo e al Parlamento danese la responsabilità della politica estera complessiva dello Stato.

Anche al fine di garantire il rispetto di questi principi, oltre che di preservare la necessaria uniformità della politica estera del Paese in ambito internazionale, è, perciò, previsto che si realizzi una intensa cooperazione, sotto forma di costante consultazione ed informazione preventiva (art. 2, c. 2, delle due leggi), tra le autorità autonome e quelle centrali, che debbono essere poste in condizione di conoscere con congruo anticipo le procedure di negoziazione che le prime intendono attivare.

Particolarmente interessante è, poi, la norma di cui all'art. 1, c. 2, delle leggi n. 577 e 579/2005, in base alla quale – riconoscendosi ora espressamente, anche a livello di diritto positivo, la specifica dimensione comune delle due esperienze autonome – è consentito ai Governi di Groenlandia e Faroer di agire congiuntamente al fine di concludere accordi internazionali che si applichino ai territori di entrambe le realtà insulari.

Infine, giova segnalare che l'art. 4 delle leggi in questione consente a Groenlandia e Faroer – in armonia con la propria posizione costituzionale – di entrare a far parte di organizzazioni internazionali che consentono ad entità diverse dagli Stati (o associazioni di Stati) di ottenere lo *status* di membro effettivo dell'organizzazione medesima⁴².

42. Ben consapevole della profonda riforma introdotta nell'ordinamento danese in ordine alla disciplina delle relazioni internazionali delle due entità autonome, il Ministero degli Esteri danese ha, di conseguenza, prontamente approvato (il 7 novembre 2005) una corposa circolare illustrativa, inviata alle Nazioni Unite ed ai capi-delegazione delle

5. *Asimmetria e differenziazioni: i tratti comuni del modello nordico*

Le conclusioni cui giungere in ordine allo speciale assetto autonomico nordico sono necessariamente solo provvisorie e parziali, attesi anche i richiamati, recenti, sviluppi del processo in atto in Groenlandia e nelle Faroer, che danno ampiamente conto del graduale, ma inarrestabile, percorso istituzionale relativo a queste due entità speciali nell'ambito del Regno di Danimarca.

Da questo punto di vista, sembra, in ogni caso, corretto qualificare quali Stati di tipo asimmetrico sia Danimarca che Finlandia (sino ad ora, al contrario, dai più considerati come forme pure di Stato unitario), proprio in virtù dei considerevoli poteri e della speciale, ampia, autonomia – politica, legislativa, amministrativa – riconosciuta alle predette entità territoriali nell'ambito dei rispettivi ordinamenti nazionali.

Specialità insulare che – per le richiamate ragioni di carattere storico, geografico, linguistico, etnico e, più in generale, culturale – contribuisce a configurare, dunque, una posizione di Faroer, Groenlandia ed Åland del tutto peculiare nell'assetto costituzionale dei rispettivi paesi.

Si segnalano, perciò, vari elementi d'interesse, nella prospettiva comparata, desumibili dall'analisi delle esperienze prese in considerazione.

Una prima considerazione attiene, in linea generale, al processo autonomico stesso: il cui carattere incrementale, aperto agli sviluppi ulteriori dell'autonomia, sembra essere pienamente acquisito, senza sostanziali contestazioni, dalle autorità centrali, le quali non hanno mai negato – ed, anzi, ora lo affermano persino normativamente – il diritto all'autodeterminazione dei popoli faroese e groenlandese secondo il diritto internazionale, quale base teorica e di principio generale in ordine all'autonomia speciale loro riconosciuta.

Ciò comporta conseguenze di rilievo anche sulla garanzia costituzionale della predetta autonomia insulare: come s'è visto, pur risultando, la stessa, non espressamente riconosciuta dalle norme costituzionali danesi, tuttavia, s'è pure rilevato che gli statuti autonomici appaiono – anche per le ragioni di principio appena indicate – difficilmente modificabili da norme ordinarie approvate unilateralmente dal Parlamento danese, sì come appare sostanzialmente improponibile – essendosi formata, in tal senso, una solida consuetudine costituzionale – una revisione della

rappresentanze diplomatiche accreditate a Copenhagen, al fine di illustrare le principali novità della nuova legislazione sul piano dei pieni poteri (nell'ambito delle limitazioni e dei vincoli indicati) attribuiti in ambito internazionale a Groenlandia e Faroer.

Costituzione che, in ipotesi, annulli l'autonomia speciale insulare senza acquisire il previo consenso delle Assemblee interessate.

Di contro, nella esperienza delle isole Åland, la garanzia costituzionale della specialità insulare è, come detto, espressamente affermata e, pare di poter dire, ulteriormente rafforzata dallo speciale regime internazionale originario delle isole stesse.

La garanzia costituzionale di detta autonomia, inoltre, ha trovato ora, a seguito dell'ingresso delle Åland, assieme alla Finlandia, nella UE – ed a differenza di quanto accaduto per Faroer e Groenlandia rispetto alla Danimarca – una forma di ancor più significativa copertura eurounitaria al regime di specialità, la quale pare tradursi in un vincolo insormontabile alla possibile revisione costituzionale dell'autonomia speciale da parte del legislatore costituzionale interno.

In conclusione, appare di interesse evidenziare, dal punto di vista comparativo, che il vero principio regolatore del processo autonomico delle esperienze nordiche è, appunto, quello consensuale, che si riflette, oltretutto, in numerose disposizioni normative volte, secondo meccanismi procedurali consolidati, a delineare – anche in ipotesi di conflitto competenziale (ad oggi, del tutto assenti nella prassi) – un percorso istituzionale comune, che conduca a soluzioni condivise e soddisfacenti per entrambi le parti.

Infine, come s'è parimenti segnalato, gli sviluppi più recenti della legislazione sull'autonomia speciale – con il capovolgimento del criterio di riparto delle competenze (restando assegnate alle autorità centrali pochissime materie, tassativamente individuate); con l'attribuzione dei pieni poteri, anche relativi alle relazioni internazionali, in ordine alle materie conferite; con la facoltà, ora loro concessa, di dar vita ad un ordinamento giudiziale autonomo – sembrano condurre verso un modello del tutto peculiare, senza dubbio di natura asimmetrica, molto vicino a quello che, nel diritto comparato, è tipico di altre significative esperienze autonome⁴³.

43. Sulle quali, cfr., di recente, i numerosi contributi pubblicati in AA.Vv., *Secessionismi, Autonomismi, Federalismi*, a cura di G. Bellomo, M. Ferrara, F. Masci e M. Salerno, in www.federalismi.it, n. spec. 3/2018 (ultimo accesso: 9 luglio 2019).

Osservazioni sulla procedura parlamentare di approvazione del c.d. regionalismo differenziato ex art. 116, terzo comma, Cost.

1. *La devoluzione di materie alle regioni come “riforma costituzionale” e la conseguente necessità di un ruolo centrale del Parlamento*

Il dibattito politico e istituzionale degli ultimi mesi si è concentrato sulla possibilità di dare attuazione al regionalismo differenziato previsto dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione, come novellato dall'art. 2 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Il tema della «specialità diffusa»¹, dopo anni di mancata attuazione, è entrato al centro del dibattito verso la fine della scorsa legislatura, quando, come noto, alcune regioni hanno formalizzato le prime richieste per il riconoscimento di ulteriori forme di autonomia.

Una delle questioni di maggior interesse riguarda il procedimento di cui avvalersi per attribuire a una Regione «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». Da questo punto di vista, l'art. 116, terzo comma, della Costituzione prescrive una procedura ben identificata, la quale non manca però di qualche dubbio interpretativo da risolvere, specialmente in assenza di una sua legge di attuazione². Sintetizzando, la

1. P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, 2006, 125.

2. Legge di attuazione che una parte della dottrina non ha ritenuto necessaria, poiché il procedimento da adottare potrebbe essere desunto in via interpretativa. In questo senso si vedano B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002, 144 e O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, 14/2017, 12. Di diverso parere A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2017, 154. Altri Autori hanno ritenuto indispensabile una legge di attuazione solo per alcuni degli aspetti del procedimento. Per esempio F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le Regioni*, 2001, 1165, nota 24, e G. BRAGA, *La legge attributiva di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» alle regioni*, in *Trasformazioni della funzione legislativa. III. Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione* (a cura di F. Modugno e P. Carnevale), Milano, 2003, ritengono necessaria una legge di attuazione solo per individuare quali debbano essere gli

Costituzione prescrive quattro “passaggi”: a) la proposta della Regione; b) una preventiva fase consultiva con gli enti locali; c) il raggiungimento di un’intesa tra Stato e Regione e, infine, d) l’approvazione di una legge a maggioranza assoluta da parte del Parlamento «sulla base di intesa».

In questa procedura una delle problematiche interpretative principali riguarda il ruolo del Parlamento al quale, ad una prima analisi, sembrerebbe affidata la sola funzione di approvare a maggioranza assoluta la legge che assegna, sulla base di intesa intercorsa tra Stato e Regione, ulteriori forme di autonomia (v. *infra*).

Prima di indagare quale è il ruolo che la Costituzione conferisce al Parlamento all’interno di questo complesso procedimento, è opportuno riflettere su quale *dovrebbe essere* in astratto la funzione del Parlamento, in particolare in relazione alle conseguenze sul piano costituzionale che derivano dalla conclusione della procedura *ex art.* 116, terzo comma, Cost.

In linea generale, si dovrebbe ritenere pacifico che il Parlamento in tale procedimento debba avere un ruolo quanto più centrale. Con la «procedura negoziale»³ prevista dall’art. 116, terzo comma, Cost., infatti, si genera una riforma in tema di competenze tra Stato e regioni assimilabile a ciò che potrebbe essere prodotto solamente attraverso una riforma costituzionale. Con la legge atipica e rinforzata approvata dal Parlamento⁴ vengono, infatti, riconosciute ulteriori forme di autonomia nell’ambito di tutte le materie di competenza concorrente tra Stato e regioni e di tre materie di potestà legislativa esclusiva statale⁵.

Dall’impatto che il trasferimento ha sull’assetto delineato dalla Costituzione in tema di suddivisione di competenze legislative, è evidente che parte della dottrina abbia ritenuto che dall’attuazione del regionalismo

enti locali che devono essere consultati dalla Regione. Sullo stesso tema si vedano anche E. BALBONI - L. BRUNETTI, *Il ruolo del CAL nell’applicazione dell’art. 116, ultimo comma, Cost., con particolare riferimento al caso della Lombardia*, in *Le Regioni*, 1/2011, 219 s., i quali, pur ritenendo opportuna una disciplina attuativa, sostengono invece che essa non sia necessaria per individuare l’organo consultivo locale, poiché tale compito dovrebbe spettare necessariamente al CAL.

3. P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell’autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell’art. 116, comma 3, Cost. tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 2/2018, 170.

4. Sulla qualifica di questa legge nel senso espresso nel testo si veda F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in *La repubblica delle autonomie* (a cura di T. Groppi e M. Olivetti), Torino, 2001, 53 ss.

5. Le materie di competenza esclusiva nelle quali possono essere riconosciute maggiori forme di autonomia riguardano: l’organizzazione della giustizia di pace; le norme generali sull’istruzione e, infine, la tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali.

differenziato ne consegua una sostanziale trasformazione costituzionale⁶ attraverso però una procedura derogatoria rispetto a quella prevista in via generale dall'art. 138 Cost.⁷. La natura della legge con la quale si attribuiscono ulteriori forme di autonomia ha delle ripercussioni anche sulla possibilità dello Stato di avocare a sé le competenze assegnate mediante il procedimento in esame. Il "riaccentramento" delle competenze, infatti, potrebbe avvenire solamente con un atto uguale e contrario, ovverosia con il consenso della Regione. L'unica possibilità per lo Stato di ripotare unilateralmente le competenze cedute nella propria sfera di competenza sarebbe, infatti, quello di approvare una modifica costituzionale che andasse ad incidere direttamente sulla struttura dell'art. 116 Cost.⁸.

Oltre a ciò, che di per sé già basterebbe a comprendere la necessità di affidare al Parlamento un ruolo centrale nell'approvazione di un atto attraverso una procedura comunque diversa e meno garantista da quella prevista per la revisione costituzionale, va sottolineato come sia proprio il Parlamento a "spogliarsi" di alcune sue competenze costituzionalmente assegnate, affidandole ad una o più regioni. Proprio partendo da questa prospettiva, sembra essere indispensabile attribuire al Parlamento un ruolo quanto più significativo, affinché sia il soggetto cui è affidata una determinata competenza a farsi protagonista della definizione delle modalità e dei limiti circa l'assegnazione di essa, o parte di essa, ad un altro soggetto.

Se questo è il presupposto dal quale parte questa indagine, è necessario valutare quale ruolo l'art. 116, terzo comma, della Costituzione assegna effettivamente al Parlamento e, nel caso esso non sia tale da garantire all'Assemblea rappresentativa una funzione sufficientemente incisiva, provare a stabilire quali possono essere gli spazi interpretativi utili per riconoscere al Parlamento una reale posizione primaria nel procedimento devolutivo.

6. Che O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato*, cit., 12, ha efficacemente definito di «ridefinizione dell'ordine costituzionale delle competenze legislative».

7. Su questi aspetti si veda A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 145 ss., e M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti 2002* (a cura di P. Caretti), Torino, 2003, 135 ss.

8. In questo senso A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 151 ss. Si vedano però le diverse posizioni di F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 53 ss., e di M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 143, secondo il quale «sarebbe costituzionalmente illegittimo, perché andrebbe ad intaccare in senso riduttivo i principi supremi della forma di stato, un intervento di revisione volto ad eliminare *tout court* la prospettiva del regionalismo differenziato a favore di un semplice ritorno al modello dell'uniformità "obbligata"».

2. Il preminente ruolo dell'Esecutivo nelle trattative con la Regione

Una questione preliminare da indagare per valutare il ruolo del Parlamento nella procedura prevista dall'art. 116 della Costituzione, riguarda l'individuazione del soggetto dello Stato competente a trattare con la Regione che avanzi una richiesta di maggiore autonomia, e a sottoscrivere con essa l'intesa. Nel silenzio della Costituzione, in dottrina sono state suggerite due diverse ipotesi che assegnano questa competenza rispettivamente al potere Legislativo⁹ o a quello Esecutivo¹⁰. Se la fase delle trattative con la Regione fosse effettuata direttamente dal Parlamento, non si creerebbe alcun problema circa l'importanza e l'effettività del ruolo dell'Assemblea legislativa nella definizione delle ulteriori competenze da assegnare alla Regione interessata. In questo caso, infatti, il Parlamento, oltre ad essere chiamato ad approvare a maggioranza assoluta l'intesa raggiunta con la Regione, sarebbe anche l'organo chiamato a determinare, in concorso con la Regione, il contenuto dell'intesa stessa, in ogni suo singolo aspetto.

Diversamente, se fosse l'Esecutivo a rapportarsi con la Regione, il dettato costituzionale inquadrirebbe il procedimento in esame come vero e proprio procedimento duale, nel quale cioè «l'attività legislativa del Parlamento deve confrontarsi con altri soggetti dell'ordinamento, i quali pongono, a vario titolo, limiti e vincoli alla discrezionalità del legislatore»¹¹. In questo caso, la definizione da parte del Parlamento delle ulteriori forme di autonomia sarebbe influenzata e limitata non solo dalla volontà della Regione, ma anche dalla posizione dello Stato (*rectius* dell'Esecutivo) espressa nell'intesa, ferma restando, ovviamente, la possibilità per il Parlamento di non dar seguito all'accordo raggiunto tra l'Esecutivo e la Regione.

Per risolvere la questione circa la competenza a intraprendere e concludere l'intesa con la Regione, va posto l'accento sulla circostanza che nel nostro ordinamento in ogni procedimento nel quale *a valle* della deliberazione parlamentare è previsto un rapporto di tipo negoziale con altri soggetti, la competenza nelle fasi delle trattative e della stipula dell'accordo è affidata, in via legislativa o di prassi, all'organo Esecutivo.

9. In questo senso si è espresso soprattutto O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato*, cit., 12.

10. Cfr., per tutti, M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 153 s. e A. ANZON, *I poteri delle regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Torino, 2008, 208 s.

11. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, XXII. In generale, sui procedimenti legislativi duali si veda A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, 339 ss.

Da questo punto di vista, nella procedura tracciata dall'art. 116 Cost. vi sono alcune caratteristiche comuni con altri procedimenti parlamentari di approvazione di leggi: «sulla base di intesa» richiama inevitabilmente le intese *ex art. 8 Cost.* con le confessioni religiose diverse da quella cattolica; la natura negoziale e pattizia che intrinsecamente è il fondamento di un'intesa, richiama, invece, la procedura di ratifica dei trattati internazionali *ex art. 80 Cost.*, e il procedimento per modificare i Patti lateranensi di cui all'art. 7 Cost.¹².

Per quanto riguarda le intese con le confessioni religiose di cui all'art. 8 della Costituzione, l'art. 2, terzo comma, lettera l della legge n. 400 del 1988, prevede che siano attribuiti al Consiglio dei ministri «gli atti concernenti i rapporti previsti dall'articolo 8 della Costituzione», tra i quali rientra la negoziazione con le rappresentanze delle confessioni religiose per disciplinare i loro rapporti con lo Stato. Invero, anche prima dell'entrata in vigore di tale disposizione, la dottrina aveva ritenuto indiscusso che la competenza a stipulare queste intese fosse da riconoscere in capo al Governo «e, per esso, al titolare di quel dicastero che amministra la materia cui attiene l'intesa»¹³. Allo stesso modo, pur in assenza di previsioni normative in tal senso, viene riconosciuta pacificamente la competenza dell'Esecutivo sia a sottoscrivere i trattati internazionali¹⁴, sia a concludere accordi con la Chiesa cattolica per la riforma dei Patti Lateranensi¹⁵.

Anche per quanto riguarda la competenza nel concludere l'intesa con la Regione prevista dall'art. 116, essa sembra essere affidata al Governo dalle poche disposizioni che la legge prevede in attuazione dello stesso art. 116, terzo comma, Cost. Nella legge di stabilità per il 2014, al comma 571, si prevede infatti che sia il Governo a doversi «attivare» sulle iniziative delle regioni, che devono essere presentare, ai fini dell'intesa, al Presidente

12. Nel quale si prevede, come noto, che le modifiche apportate debbano essere «accettate dalle due parti».

13. F. FINOCCHIARO, *Art. 8*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca), Bologna-Roma, 1982, 420.

14. Cfr. V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati*, Rimini, 1989, 16 ss.

15. Sulla procedura seguita per l'approvazione della legge 25 marzo 1985, n. 121 «Ratifica ed esecuzione dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa sede», si veda B. RANDAZZO, *La legge "sulla base" di intese tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale. Legge di approvazione?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1/2001, 220 s.

del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali¹⁶. Anche la legge, quindi, sembra confermare l'orientamento della dottrina volto ad individuare nel Governo il soggetto protagonista nelle fasi prodromiche alla conclusione dell'intesa¹⁷.

Il ruolo centrale che il Governo deve assumere nelle fasi della trattativa per il raggiungimento dell'intesa con la Regione interessata non derivano, però, solamente dal versante normativo introdotto con la citata legge di stabilità. È la norma cioè ad essersi fatta carico di un dato incontrastabile: l'impossibilità che sia l'organo legislativo ad essere l'artefice della definizione dei termini di un complesso accordo con un altro soggetto. Tale conclusione non deriva solamente dalla presa d'atto che gli accordi di natura pattizia nel nostro ordinamento vengono generalmente conclusi dal Governo, ma dalla circostanza che, come è stato sostenuto, è difficile immaginare come un organo collegiale plurale come il Parlamento possa concretamente elaborare una complessa attività di trattativa con la Regione¹⁸.

16. Questo risolve in parte anche il problema interpretativo sollevato dalla dottrina circa il significato da attribuire all'art. 116 nella parte in cui prevede che le forme e condizioni di maggiore autonomia possano essere concesse «su iniziativa della Regione interessata». Da un certo punto di vista, infatti, il termine “iniziativa” è stato inteso nel senso che l'atto di impulso che dà il via alle trattative con lo Stato deve essere effettuato dalle regioni interessate; per altra dottrina, invece, l'utilizzo del termine “iniziativa” starebbe ad indicare la necessità che l'iniziativa legislativa della legge di approvazione dell'intesa sia riservata alla Regione. Nel primo senso si vedano A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2008, 34, e A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 169, secondo i quali il disegno di legge di recepimento dell'intesa potrebbe ben essere di iniziativa anche del Governo. Nel secondo senso si vedano, tra gli altri, A. ANZON, *Quale «regionalismo differenziato»?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2008, 57 e M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 154, il quale si pone quindi solo il dubbio se l'iniziativa legislativa debba spettare alla Giunta o al Consiglio Regionale. Di diverso avviso, invece, S. AGOSTA, *L'infanzia “difficile” (... ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale* (a cura di E. Bettinelli e F. Rigano), Torino, 2004, 328, il quale ritiene che la competenza dell'iniziativa legislativa debba essere riconosciuta in via esclusiva al Governo.

17. Cfr. M. MEZZANOTTE, *La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3, Cost.*, in *forumcostituzionale.it*, 14 luglio 2014, 5 e F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in *forumcostituzionale.it*, 6 novembre 2018, 5.

18. Cfr. A. ANZON, *I poteri delle regioni*, cit., 208 s.

È vero che in passato il nostro ordinamento ha conosciuto un procedimento legislativo caratterizzato da intese, seppur informali, intercorse direttamente tra Parlamento e regioni. Il riferimento è al procedimento di approvazione degli Statuti regionali delle regioni a Statuto ordinario prevista dall'art. 123 Cost., prima della modifica avvenuta con la legge costituzionale n. 1 del 1999. Per l'approvazione degli Statuti regionali la Costituzione prevedeva una deliberazione dello Statuto a maggioranza assoluta da parte dei Consigli regionali e la successiva approvazione da parte del Parlamento. Stante l'impossibilità per il Parlamento di modificare il testo dello Statuto¹⁹, e per evitare la riezione dello stesso da parte del Parlamento, venne a crearsi la prassi dei c.d. accordi informali²⁰. La prassi invalsa, infatti, è stata quella di accordi tra Parlamento (in sede di I Commissione Affari costituzionali) e Regione, volti a far modificare il testo dello Statuto predisposto dai Consigli regionali. In questo modo, il Parlamento si è messo nella condizione di poter approvare lo Statuto regionale a seguito delle modifiche concordate con la Regione, senza dover passare da una "sconveniente" bocciatura, quantomeno dal punto di vista politico, dello Statuto stesso²¹.

È però necessario fare una distinzione tra l'esperienza di approvazione degli Statuti delle regioni a Statuto ordinario e la procedura di approvazione prevista dall'ultimo comma dell'art. 116 Cost. Anche se nella prassi per l'approvazione degli Statuti regionali fu la Commissione Affari costituzionali ad avviare trattative informali con le Regioni, va comunque sottolineato che, come attenta dottrina ha messo in evidenza, anche il Governo – sia singolarmente, sia per il tramite della "sua" maggioranza parlamentare – ha ricoperto un ruolo incisivo sulle proposte di modifica informale avanzate dallo Stato nei confronti delle regioni²². La conse-

19. L'impossibilità di modificare lo Statuto in sede parlamentare era confermata da diverse disposizioni legislative e regolamentari interne alle Camere. Si vedano, a tal proposito, l'art. 6, secondo comma, della l. 10 febbraio, 1953, n. 62, come modificato dalla legge 23 dicembre 1970, n. 1084, e gli artt. 104, comma 3, e 105, comma 2, del Reg. Cam.

20. Su tale esperienza si vedano, per tutti, V. ONIDA - F. BASSANINI, *Problemi di diritto regionale. Vol. II. Trasferimento delle funzioni e attuazione dell'ordinamento regionale. Note e pareri*, Milano, 1971, e N. LUPO, *La legge di approvazione degli statuti regionali ordinari tra le norme e la prassi*, in *Quaderni regionali*, 1995, 1018 ss.

21. Cfr. U. DE SIERVO, *Art. 123*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di G. Branca), Bologna-Roma, 1990, 110 ss.

22. *Ibidem*.

guenza di ciò è naturalmente quella di non poter inquadrare il ruolo del Governo, in quell'esperienza, come quello di un soggetto remissivo rispetto al Parlamento.

Inoltre, un'ulteriore questione, di carattere strutturale, riguarda il ruolo che il Parlamento esercitava nell'approvazione degli Statuti regionali, rispetto a quello che sarebbe chiamato a ricoprire se dovesse essere il soggetto che si interfaccia con la Regione per concludere l'intesa di cui all'art. 116 Cost. Le trattative informali tra lo Stato e la Regione avvenivano sulla base di un articolato normativo "completo" presentato dalla Regione, sul quale la Commissione parlamentare aveva la possibilità di indicare informalmente eventuali proposte emendative²³. Nel caso dell'intesa di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., invece, le trattative con la Regione non muovono da un testo che le regioni sottopongono allo Stato, ma il procedimento è costituito da una lunga fase negoziale per concordare i contenuti sostanziali di ogni singolo aspetto dell'intesa. Bisognerebbe chiedersi se il Parlamento ha davvero a disposizione gli strumenti necessari per essere una parte di un rapporto negoziale così articolato²⁴.

Nell'ottica di quanto riportato, dunque, sembrerebbe necessario attestare che la competenza a instaurare un rapporto negoziale con la Regione debba essere riconosciuta in capo all'Esecutivo.

3. *Il carattere pattizio del procedimento come presupposto all'inemendabilità dell'intesa da parte del Parlamento*

Stabilito che il rapporto di tipo negoziale con la Regione è prerogativa del Governo, è doveroso riflettere sul contenuto della successiva e conclusiva fase di questo complesso procedimento: l'esame e la deliberazione parlamentare dell'intesa. In particolare, la dottrina si è interrogata sulla possibilità che il Parlamento possa modificare durante questa fase i contenuti dell'intesa siglata tra Governo e Regione.

Se si analizzano la prassi parlamentari volte a dare attuazione a quei procedimenti duali in cui è prevista una preventiva fase di accordo con altri soggetti (artt. 7, 8 e 80 Cost.), si evince che, pur in assenza di disci-

23. *Ivi*, 112 s.

24. Non sarebbe semplice nemmeno individuare quale possa essere l'organo idoneo che, in nome del Parlamento, possa rapportarsi con la Regione. Di certo, è difficile immaginare che possa essere il *plenum* delle due Assemblee.

pline normative in tal senso, il potere emendativo del Parlamento risulta essere sostanzialmente precluso²⁵.

In relazione all'art. 8 Cost., che formalmente si avvicina di più alla lettera dell'art. 116 Cost., sarebbero possibili due interpretazioni. "Sulla base di intesa", potrebbe significare, da un lato, che la legge parlamentare possa solo recepire o rigettare in *toto* l'intesa. Dall'altro lato, la circostanza che la legge sia approvata "sulla base" di un'intesa potrebbe indicare la possibilità per il Parlamento di modificarla: l'accordo con la Regione sarebbe, quindi, solo il presupposto logico della legge, ma non limiterebbe la possibilità per il Parlamento di incidere sul contenuto attraverso modifiche²⁶.

Tale ultima interpretazione non sembra, però, poter essere accolta e, invero, non è nemmeno quella invalsa nella prassi per l'approvazione delle intese tra Stato e confessioni religiose non cattoliche ex art. 8 Cost. Nonostante nella prassi il disegno di legge per dare attuazione alle intese con le confessioni religiose acattoliche non sia di mera ratifica, ma assuma le forme di un disegno di legge nel quale viene riprodotto, all'interno dell'articolato legislativo, l'integrale contenuto dell'intesa con la confessione religiosa (che comunque viene allegata al disegno di legge), durante la procedura di approvazione non sono ammesse modifiche che incidano sull'intesa²⁷. Gli unici emendamenti che nella prassi sono stati dichiarati

25. Riferendosi in particolare ai procedimenti previsti dagli artt. 8 e 80 Cost., N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione* (a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo), Roma, 2007, parla di procedure parlamentari nelle quali la Costituzione ammette implicitamente che il «potere di emendamento possa essere anche fortemente compresso, se non azzerato».

26. Per queste due possibili interpretazione in relazione all'art. 8 Cost., si veda B. RANDAZZO, *Art. 8*, in *Commentario alla Costituzione*, I (a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti), Milano, 2006, 208, la quale sembra favorevole alla seconda delle due posizioni espresse nel testo. In relazione all'art. 116, terzo comma, Cost., va sottolineato anche che una parte della dottrina che ammette la seconda delle due soluzioni, riconosce però che il carattere pattizio dell'accordo è elemento tale da permettere solo modifiche unilaterali che non vadano ad alterare i caratteri essenziali dell'intesa. In questo senso S. BARTOLE - R. BIN - G. FALCON - R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, 2003, 43, secondo i quali il Parlamento potrebbe discostarsi dall'intesa «per valutazioni di opportunità» pur sempre però con il vincolo di potersi «muover[e] nel quadro dell'intesa intervenuta fra Stato e Regione».

27. R. DICKMANN, *La delibera del Consiglio dei ministri di avviare o meno le trattative finalizzate ad una intesa di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. è un atto politico insindacabile in sede giurisdizionale*, in *forumcostituzionale.it*, 21 marzo 2016, 5; P. CONSORTI, 1984-2014: *le stagioni delle intese e la «terza età» dell'art. 8, ultimo comma, della Costituzione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1/2014, 94; G. LONG, *Le confessioni religiose*

ammissibili, infatti, riguardano solamente quelle modifiche che hanno un impatto sul «versante “interno” del recepimento dell’intesa, quali la copertura finanziaria, o la data di entrata in vigore delle leggi stesse, ma comunque mai in relazione ai contenuti» dell’intesa²⁸.

Anche con riguardo alla procedura parlamentare di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e delle modifiche ai Patti Lateranensi, che hanno seguito la medesima procedura parlamentare, si è affermata la prassi per la quale in quella sede il Parlamento non possa proporre e apportare modifiche al trattato, sicché le Camere possono esclusivamente autorizzare la ratifica del trattato così come sottoscritto dal Governo, oppure rifiutarne l’autorizzazione²⁹.

La non modificabilità del disegno di legge recante l’autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, oltre ad essere pressoché pacifica in dottrina³⁰, trova diverse conferme sia nella giurisprudenza costituzionale³¹, sia

“diverse dalla cattolica”. *Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Bologna, 1991, 71 s.; F. FINOCCHIARO, *Art. 8*, cit., 428 s. A tal proposito L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 195, ritiene che la legge di recepimento dell’intesa con la confessione non cattolica debba essere considerata una legge meramente formale poiché «il Parlamento non può modificarne i testi [...] salvo che delibere siffatte siano consentite dalla lettera e dalla logica dei relativi accordi». Con specifico riferimento alla legge *ex art. 116*, terzo comma, *Cost.*, A. ANZON, *Quale «regionalismo differenziato»?*, cit., 59, sostiene che «la legge sulla base di intese sarebbe una legge meramente formale, di sola approvazione o rigetto». Nello stesso senso S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4/2017, 668. Sulla nascita di tale prassi applicativa si veda la ricostruzione dell’iter parlamentare di approvazione dell’intesa tra lo Stato e la Tavola valdese di G. LONG, *I disegni di legge attuativi di intese ed accordi con confessioni religiose: questioni costituzionali e procedurali*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, 1987, 8 ss.

28. G. PICCIRILLI, *Gli “Accordi preliminari” per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l’attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali*, 2/2018, 15.

29. Sulla non emendabilità dei trattati si veda, per tutti, F. BRUNO, *Il Parlamento italiano e i trattati internazionali. Statuto albertino e Costituzione repubblicana*, Milano, 1997, 274. Inoltre è opportuno ricordare, come sottolinea A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 372, che indipendentemente dalle forme del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica del trattato internazionale, ovverosia «sia che il trattato venga annesso al disegno di legge di ratifica, sia che esso risulti “presupposto” nel disegno di legge di attuazione» alle Camere sarebbe precluso emendarlo.

30. Per una posizione parzialmente diversa si veda però L. GIANNITI, *Considerazioni sul ruolo del Parlamento e del Capo dello Stato nella stipulazione dei trattati internazionali*, in *Diritto e società*, 1991, 680 ss.

31. Corte cost. sent. n. 295/1984. Come ricorda L. LAI, *Il controllo parlamentare sul potere estero del Governo: l’autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali in prospettiva*

nelle interpretazioni offerte dai Presidenti delle due Camere, a seguito di decisioni volte ad escludere richieste di emendamenti o articoli aggiuntivi al disegno di legge di autorizzazione alla ratifica del trattato internazionale all'esame dell'Aula, che implicassero modifiche al trattato o imponessero condizioni di applicabilità interna ad alcune disposizioni contenute in esso³². Un disegno di legge di autorizzazione alla ratifica del trattato internazionale, infatti, contiene in genere solamente l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione del trattato, mentre il testo del trattato viene allegato al testo di legge. In alcuni casi, però, è stata ammessa la possibilità di emendare il testo di legge, poiché è risultato necessario un adeguamento della normativa nazionale oppure l'introduzione di norme a copertura di spese derivanti alla ratifica del trattato stesso. Solo in questi limitati casi, e solo in relazione a tali disposizioni, il Parlamento ha potuto proporre modifiche al disegno di legge, pur sempre però se gli emendamenti presentati fossero rispettosi dell'impegno internazionale che lo Stato si apprestava ad assumere con il trattato all'esame delle Camere³³.

Dal carattere pattizio dal quale nasce l'affidamento di ulteriori competenze in capo alle regioni, ne dovrebbe conseguire, in analogia con gli altri procedimenti che hanno la propria genesi in un procedimento pattizio, la non modificabilità in sede parlamentare dell'accordo³⁴. Tale conseguen-

comparata, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, III, Roma, 2013, 1021, in questa sentenza la Corte costituzionale «ha ribadito come la legge di autorizzazione alla ratifica non concorra ad integrare il contenuto dell'accordo cui si riferisce e che la competenza legislativa del Parlamento in materia deve intendersi pertanto limitata alla sola autorizzazione alla ratifica».

32. Si vedano, per esempio, le dichiarazioni del Presidente della Camera nella seduta dell'Assemblea del 29 ottobre 1992, con le quali è stato confermato che «per una prassi parlamentare, da lungo tempo instauratasi, comune alle due Camere, non è possibile emendare né la disposizione contenente l'autorizzazione alla ratifica del trattato né la disposizione recante l'ordine di esecuzione. In sede di ratifica di un trattato internazionale [...] non è ipotizzabile l'emendabilità del trattato stesso, né il condizionamento della relativa ratifica al verificarsi di determinati eventi, essendo compito del Parlamento – in base all'articolo 80 della Costituzione – esclusivamente quello di accogliere o respingere il trattato nel suo complesso».

33. Cfr. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 210 s. e L. LAI, *Il controllo parlamentare sul potere estero del Governo*, cit., 1019 ss.

34. In favore della non emendabilità dell'intesa si vedano M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 6/2019, 26 ss.; N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 57; E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost.: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018, 15; S.

za non deriva solamente dalla comparazione con i modelli procedurali individuati nella prassi per addivenire all'approvazione dell'intesa con le confessioni religiose o alla ratifica di un trattato internazionale sottoscritto dal Governo, ma discende dalla necessità che un accordo di natura pattizia tra due o più soggetti non possa essere modificato unilateralmente dagli stessi, o da altri soggetti, senza che da questo non ne consegua la risoluzione dell'accordo.

Se fosse possibile una modifica in sede di esame parlamentare dell'intesa, e questa venisse approvata, la conseguenza non potrebbe che essere la conclusione del procedimento legislativo in *itinere*. L'approvazione di un emendamento che comportasse una modifica all'intesa, anche in una sola parte, dovrebbe essere considerato infatti alla stregua di una "bocciatura" dell'intesa. L'inevitabile conseguenza di ciò, è che ogni singolo voto, su ogni singolo emendamento, si tramuterebbe, sia sul piano politico sia su quello giuridico, in un sostanziale voto finale: l'approvazione di un emendamento coinciderebbe con la reiezione dell'intesa raggiunta tra Stato e Regione.

Da questo punto di vista, è interessante notare che anche la dottrina che si è espressa a favore dell'emendabilità dell'intesa non giunge comunque alla conclusione che a seguito dell'approvazione di un emendamento la Regione debba "subire" il testo risultante dal procedimento parlamentare. Questo contrasterebbe, infatti, con la natura pattizia che è alla base di un'intesa. Questa dottrina riconosce sì al Parlamento la possibilità di emendare il testo dell'intesa, che servirebbe però solamente, qualora una modifica venisse approvata, a imprimere un indirizzo al Governo per la rinegoziazione dell'accordo raggiunto con la Regione³⁵. La possibilità di

MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, in *issirfa.cnr.it*, novembre 2017; G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale*, cit., 24.

35. Cfr. 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*, 4/2018, 331. In questo senso si veda A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 165, secondo cui «il Parlamento è non solo libero di dare seguito all'intesa stipulata, ma anche di intervenire in positivo con emendamenti sostanziali sui contenuti dell'intesa [...] che avrebbero come conseguenza non la paralisi del procedimento, ma riaprire i negoziati tra lo stato e la regione, sulla base di esplicite indicazioni». Sul punto si veda anche A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *Federalismi.it*, 8/2019, 20, secondo cui «a seguito della modifica del testo di uno o più articoli del suo disegno votata univocamente dalle due camere, si suspenderebbe il procedimento legislativo ed, in una sorta di navette istituzionale, si trasferirebbero gli atti al governo

una modifica all'intesa in sede parlamentare servirebbe esclusivamente per consentire al Parlamento di affermare un indirizzo nei confronti del Governo, e quindi di poter co-determinare i contenuti delle ulteriori forme di autonomia che, sino a quel momento, hanno visto come protagonista il solo organo Esecutivo.

In questa prospettiva, come si dirà successivamente, se l'ammissibilità degli emendamenti è il presupposto per raggiungere l'obiettivo di permettere al Parlamento di indirizzare il Governo, esistono strumenti maggiormente idonei rispetto alla presentazione e votazione di emendamenti. Anche perché per consentire che l'emendamento possa essere realmente capace di incidere sull'indirizzo del Governo si dovrebbe, primariamente, ammettere che a seguito dell'approvazione di un emendamento il procedimento legislativo non si concluda, ma debba continuare con la votazione di tutti gli emendamenti, anche sulle altre parti dell'intesa, in modo tale che il Governo possa avere una conoscenza complessiva delle disposizioni dell'intesa che trovano o meno un sostegno parlamentare³⁶. Se si volesse ammettere, viceversa, la continuazione dell'*iter* legislativo, senza giungere ovviamente al voto finale ma ponendo in votazione l'intero corpo di modifiche proposte, si segnala la poca chiarezza di questo procedimento legislativo, quantomeno sul piano politico e dei rapporti tra Parlamento e Governo. È difficile comprendere l'effettiva capacità di indirizzo nell'approvazione o nel non accoglimento di emendamenti quando essi siano posti in votazione in un momento ormai successivo alla sostanziale non approvazione dell'intesa.

Un'ulteriore ipotesi, invece, potrebbe essere quella di prevedere che a seguito dell'approvazione di modifiche da parte del Parlamento, il procedimento legislativo di approvazione venga comunque condotto a termine, sino alla deliberazione finale a maggioranza assoluta e, nel caso di approvazione finale del disegno di legge, spetterebbe alla Regione interessata

che avrebbe l'onere di promuovere, sulla base delle deliberazioni parlamentari, una nuova intesa con la regione». Questa posizione è stata espressa anche da una parte della dottrina con riferimento all'approvazione delle intese con le confessioni religiose diverse da quella cattolica. In questo senso, per esempio, C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose*, Bologna, 1988, 156 s. In favore dell'emendabilità dell'intesa si è espresso anche il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, il quale in un appunto per il Presidente del Consiglio dei ministri del 19 giugno 2019 (disponibile sul sito internet *astrid-online.it*), ha ritenuto che la possibilità per il Parlamento di modificare l'intesa sarebbe da considerarsi «ineluttabilmente insita nella "libertà" della funzione legislativa».

36. Questa ipotesi sembra essere ammessa da A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato*, cit., 20.

esprimersi sull'accoglimento della nuova formulazione dell'intesa³⁷. Tale procedimento sarebbe in grado sia di coinvolgere il Parlamento sino alla determinazione dei contenuti dell'intesa, sia di mantenere intatto il principio negoziale che sta alla base dell'art. 116 Cost., con il rischio però che le modifiche approvate non vengano successivamente fatte proprie dalla Regione. D'altro canto, le problematiche che potrebbero emergere da questo procedimento sarebbero comunque numerose. In primo luogo, si dovrebbe prevedere che la legge sia "sospesa" sino all'espressione di assenso da parte della Regione³⁸; in secondo luogo, rispetto al dettato costituzionale, il raggiungimento di un'intesa sarebbe "spostato" in una fase successiva dell'approvazione parlamentare: la legge non sarebbe approvata sulla base di una intesa, ma l'effettiva esistenza di un'intesa tra Stato e Regione si manifesterebbe solo dopo l'approvazione della legge a maggioranza assoluta.

Per evitare queste conseguenze, che non sembrano essere conformi all'art. 116 Cost., si potrebbe immaginare una partecipazione attiva della Regione interessata ai lavori parlamentari che sia tale da non compromettere la natura negoziale del procedimento. L'ipotesi è quella che nel corso dell'esame parlamentare possano essere proposti emendamenti, ma possano essere posti in votazione solamente quelli sui quali la Regione abbia espresso un parere positivo³⁹. In questo caso, un voto favorevole all'emendamento sarebbe certamente da considerarsi un mutamento all'intesa, con la differenza che questa modifica avverrebbe con il consenso della Regione. Anche questa soluzione, però, desta numerose perplessità sul versante della sua applicabilità. Dal punto di vista della dinamica interlocutoria tra Stato e Regione, quest'ultima sarebbe probabilmente indotta ad una trattativa al "ribasso", esprimendo parere positivo su tutti quegli emendamenti che, se non posti in votazione, potrebbero indurre il Parlamento a non approvare la legge a maggioranza assoluta nel voto

37. Ipotesi, questa, avanzata anche in relazione alle intese con le religioni non cattoliche da M. RICCA, *Legge e intesa con le confessioni religiose. Sul dualismo tipicità/atipicità nella dinamica delle fonti*, Torino, 1996, 26.

38. Cfr., in relazione all'art. 8, M. RICCA, *Legge e intesa con le confessioni religiose*, cit., 25 s.

39. Sembra questa una delle soluzioni proposte da R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Federalismi.it*, 5/2019, 16, secondo il quale un emendamento potrebbe essere ammesso al voto «solo all'esito positivo di una corrispondente intesa con la Regione interessata, con la conseguenza che in assenza di intesa non sarebbero procedibili».

finale⁴⁰. Da un punto di vista procedurale, invece, desta qualche dubbio di legittimità un *iter* parlamentare nel quale l'opinione espressa da un soggetto terzo, la Regione, sia tale da incidere direttamente sull'ammissibilità degli emendamenti, che dovrebbe restare una valutazione del tutto autonoma interna alle Camere ed espressa dai Presidenti di Camera e Senato alla luce di valutazioni meramente tecniche e non di natura politica.

Alla luce di tutte queste considerazioni, l'unico procedimento compatibile con i requisiti individuati dall'art. 116 Cost., sembrerebbe essere quello di prevedere un *iter* parlamentare di recepimento dell'intesa, nelle forme di un disegno di legge di ratifica contenente in allegato l'intesa. Questo procedimento, sarebbe comunque più adeguato rispetto a quello creatosi nella prassi per l'approvazione delle intese con le confessioni religiose acattoliche⁴¹. Se il procedimento fosse, infatti, quello di approvazione articolo per articolo del testo dell'intesa ("riportato" nel testo di legge), si porrebbe il problema dell'eventuale non accoglimento di un singolo articolo che, nella soluzione prospettata in precedenza, comporterebbe la mancata approvazione dell'intera intesa⁴².

Escludere l'ammissibilità degli emendamenti nel corso della procedura di approvazione della legge con la quale si conferisce maggiore autonomia alle regioni non si pone in contrasto con il potere di emendamento che la Costituzione riconosce ai parlamentari⁴³, poiché tale prerogativa risulta

40. Peraltro, anche se gli emendamenti venissero approvati, la Regione non avrebbe la certezza della deliberazione finale dell'intesa che, a differenza dei singoli emendamenti, necessita della maggioranza assoluta per l'approvazione.

41. Nel senso di utilizzare la procedura invalsa nella prassi per l'approvazione delle intese di cui all'art. 8 Cost., si veda L. VIOLINI, *L'Autonomia delle regioni italiane dopo i referendum*, cit., 331, la quale, pur ritenendo che l'intesa non sia emendabile, sostiene che essa debba essere approvata «articolo per articolo e con votazione finale come parte integrante di una vera e propria legge di "di approvazione" che comporta il recepimento completo dei contenuti dell'intesa all'interno dell'articolato normativo». In senso analogo anche G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale*, cit., 24.

42. Come ricorda R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"*, cit., 16, infatti, nella prassi formatasi nella procedura di deliberazione delle intese tra Stato e confessioni religiose acattoliche «se un articolo del disegno di legge non è approvato, l'*iter* si ferma e i rappresentanti di Stato e confessione religiosa devono rinegoziare l'intesa».

43. Sul punto si veda E. SPAGNA MUSSO, voce *Emendamento*, in *Enc. del dir.*, XIV, Milano, 1965, 828 s. In proposito anche la recente ordinanza n. 17/2019 con la quale la Corte costituzionale ha riconosciuto che «le prerogative del singolo rappresentante si esplicitano anche nel potere di iniziativa, testualmente attribuito "a ciascun membro delle Camere" dall'art. 71, primo comma, Cost., *comprensivo del potere di proporre emendamenti, esercitabile tanto in commissione che in assemblea*» (punto 3.1. del Cons. in dir., corsivo

essere legittimamente limitata dall'esistenza di un procedimento duale che trova la propria *ratio* nella natura eminentemente pattizia dell'atto sottoposto all'approvazione parlamentare.

4. *Le prospettive per un adeguato coinvolgimento del Parlamento*

Escluso che il Parlamento possa modificare in sede parlamentare l'intesa raggiunta tra Governo e Regione – e considerata l'importanza sull'assetto costituzionale di tale procedura – è opportuno riflettere sull'individuazione in capo al Parlamento di una funzione con la quale esso possa comunque incidere sulla determinazione dei contenuti dell'intesa.

Se tale attività non può essere riconosciuta al Parlamento nell'unica fase nella quale la Costituzione richiede la sua partecipazione, ovverosia nella procedura di approvazione con maggioranza assoluta dell'intesa, il ruolo del Parlamento dovrebbe essere accentuato in una fase precedente a quello dell'iniziativa legislativa: dovrebbe prevedersi, cioè, un *esame preventivo* dell'accordo concluso tra lo Stato e la Regione⁴⁴.

Nel proseguo si proveranno a delimitare alcune tipologie di procedura parlamentare che trovano già il loro fondamento nei regolamenti parlamentari, pur sempre con riferimento ovviamente ad ambiti materiali diversi da quello in esame che, invece, non ha alcuna specifica previsione nelle norme interne alle Camere. Le procedure ipotizzate riguardano, in tutti i casi, la possibilità per l'Assemblea di adottare *formule di indirizzo* nei confronti del Governo nella stesura dell'intesa⁴⁵.

aggiunto). Sull'ordinanza, per tutti, V. ONIDA, *La Corte costituzionale e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Federalismi.it*, 3/2019.

44. Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 29.

45. Si noti, a tal proposito, che la procedura parlamentare seguita per la modifica del Concordato con la Chiesa Cattolica ha seguito un procedimento simile a quello proposto nel testo. Da un lato, infatti, ha seguito lo schema dell'*iter* utilizzato per l'autorizzazione alla ratifica trattati internazionali, dall'altro, per sopperire alla mancata possibilità delle Camere di modificare il testo, si è avuta una lunga fase di indirizzo tra Parlamento e Governo durante il periodo delle trattative tra lo Stato e la Chiesa Cattolica (cfr. B. RANDAZZO, *La legge "sulla base" di intese tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale*, cit., 220). Allo stesso modo, la dottrina ha messo in evidenza che anche per alcuni trattati internazionali il Governo ha più volte richiesto l'espressione di un parere da parte delle Camere prima della sottoscrizione del trattato (cfr. F. BRUNO, *Il Parlamento italiano e i trattati internazionali*, cit., 271 ss.). Circa la possibilità di utilizzare atti di indirizzo in questo procedimento si veda anche F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive*,

In questa prospettiva, quindi, il Governo dovrebbe sottoporre al Parlamento l'intesa raggiunta con la Regione interessata a un vaglio parlamentare *preliminare* rispetto a quello stabilito dalla Costituzione, ovvero sia dell'approvazione a maggioranza assoluta dell'intesa. A seguito dell'espressione degli atti di indirizzo da parte del Parlamento, il Governo sarebbe chiamato a rinegoziare l'intesa sulla base delle indicazioni emerse in sede parlamentare⁴⁶, per poi ripresentarsi in Parlamento per l'approvazione dell'intesa così come risultante dall'eventuale nuovo accordo raggiunto con la Regione, motivando le ragioni per le quali il Governo si è ritenuto di discostarsi dall'atto di indirizzo parlamentare.

Prima di analizzare la capacità di tale soluzione sul piano della sua reale efficacia nel raggiungere l'obiettivo di consentire al Parlamento una maggiore influenza nella determinazione dell'intesa, vanno individuate le modalità con le quali il Parlamento può concretamente adottare forme di indirizzo nella procedura di deferimento delle materie alle regioni. Da questo punto di vista, sono diverse le ipotesi immaginabili che vanno distinte sulla base del soggetto che approva l'atto di indirizzo, ovvero sia le Commissioni parlamentari competenti o il *plenum* dell'Assemblea.

Se fosse il *plenum* dell'Assemblea a formalizzare atti di indirizzo verso il Governo, si potrebbe immaginare l'utilizzo di mozioni o ordini del giorno, che sono tutti atti con i quali il Parlamento impegna il Governo ad adottare determinati atti in materie di propria competenza⁴⁷, nelle quali rientra, come sopra evidenziato, la definizione dei termini dell'intesa con la Regione per la devoluzione di ulteriori competenze alle regioni. Lo strumento più efficace tra quelli richiamati sembrerebbe essere la mozione che, a differenza dell'ordine del giorno che segue un procedimento generalmente celere, è deliberato attraverso una procedura parlamentare che può considerarsi "esaustiva".

La mozione, infatti, gode di tutta una serie di caratteristiche procedurali per l'approvazione che consentono di formulare l'atto di indirizzo all'interno di un dibattito parlamentare quanto più completo e in grado, dunque, di far emergere le istanze plurali presenti nel Parlamento. Circa il

tra regola ed eccezione, in *Le Regioni*, 4/2017, 707, il quale però prospetta che essi vengano utilizzati solo a seguito della non approvazione dell'intesa da parte del Parlamento e non in un momento precedente.

46. Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 29.

47. Cfr. V. DI GIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013, 786 ss.

testo della mozione, che può essere presentata da un presidente di Gruppo o da dieci deputati, il Regolamento della Camera, individua la possibilità di poterlo emendare e, aspetto non irrilevante, quello di poterlo votare per parti separate⁴⁸. A partire dal testo dell'intesa, quindi, attraverso la mozione – più realisticamente una pluralità di mozioni – il Parlamento, coinvolgendo anche la Commissione bicamerale per le questioni regionali⁴⁹, potrebbe indicare i contenuti della bozza di intesa sui quali non vi è un consenso e, conseguentemente, chiedere al Governo di attivarsi per modificare nei termini indicati nella mozione l'accordo che lo Stato ha raggiunto con la Regione.

Se l'atto di indirizzo, invece, dovesse pervenire dalle Commissioni parlamentari permanenti competenti per materia, la fonte dell'atto sarebbe da ravvisarsi nell'117 del Regolamento della Camera, nel quale si prevede che «Ciascuna Commissione può votare, su proposta di un suo componente, negli affari di propria competenza, per i quali non debba riferire all'Assemblea, risoluzioni dirette a manifestare orientamenti o a definire indirizzi su specifici argomenti». Anche la risoluzione della Commissione è stata qualificata come strumento di indirizzo «diretto ad arricchire il rapporto Camera-Governo»⁵⁰, e può godere anch'essa di una procedura parlamentare “esaustiva”, al pari della mozione approvata dall'Aula. Questa seconda ipotesi, però, non sembrerebbe la preferibile perché l'atto di indirizzo non promanerebbe dal *plenum* dell'Assemblea rappresentativa ma solamente da una sua frazione.

I Presidenti di Camera e Senato non dovrebbero ricorrere a particolari interpretazioni per poter utilizzare gli atti di indirizzo citati, i quali, infatti, oltre che ad essere già previsti nei Regolamenti parlamentari possono essere certamente utilizzati, nei termini indicati, nella procedura di cui all'art. 116 Cost., poiché riguardanti ambiti di competenza del Governo nei quali il Parlamento ha certamente la possibilità di intervenire attraverso atti di indirizzo e controllo.

48. Sulla mozione al Senato, del tutto analoga a quella prevista dalla Camere dei deputati, si vedano gli artt. 157 e seguenti del Regolamento.

49. Entrambe i Regolamenti prevedono il parere obbligatorio di tale Commissione per i disegni di legge che «che riguardino l'attività legislativa o amministrativa delle Regioni» (cfr. art. 40, comma 9, Reg. Sen, e art. 102, comma 3, Reg. Cam.). Anche se le disposizioni regolamentari prevedono la partecipazione della Commissione durante i procedimenti per l'approvazione dei disegni di legge, per analogia si potrebbe riconoscere un ruolo consultivo alla Commissione anche all'interno di una procedura che abbia ad oggetto atti di indirizzo riferiti alla bozza dell'intesa e non quindi ad un disegno di legge in senso stretto.

50. V. DI CIULO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 803.

Per permettere un dibattito parlamentare che sia il più minuzioso possibile, si potrebbe immaginare anche di utilizzare per l'approvazione dell'atto di indirizzo la procedura normale di approvazione delle leggi, ovvero si organizzerebbe in via interpretativa un atto di indirizzo che parta dalle Commissioni permanenti competenti per materia e che successivamente sia rimesso alla discussione e alla possibilità di modifica da parte dell'Assemblea. In tal modo, il procedimento potrebbe dirsi completo e il Parlamento sarebbe chiamato in ogni sua componente alla formazione dell'indirizzo parlamentare.

Un'ultima ipotesi di atto di indirizzo, potrebbe essere quella di utilizzare la forma del *parere* come atto di indirizzo e controllo da parte del Parlamento nei confronti del Governo, similmente a quanto avviene, qualora previsto dalla delega legislativa, per i decreti legislativi⁵¹. Anche in questo caso, per consentire la realizzazione di un procedimento parlamentare più minuzioso, si potrebbe immaginare che i pareri, invece che essere deliberati direttamente dalle commissioni competenti, siano trasmessi anche all'Assemblea per un'approvazione definitiva durante la quale ci sia, ovviamente, la possibilità di modificare il testo del parere.

In ogni caso, quale che sia la fonte dell'atto di indirizzo, la vera questione da porsi è se esso sia sufficiente a porre il Parlamento al centro dell'art. 116, terzo comma Cost. La risposta non è semplice. Come noto, tutte le forme di indirizzo che il Parlamento può rivolgere nei confronti del Governo sono dotate di carattere giuridico non vincolante, sicché il Governo può discostarsene senza che da ciò ne consegua alcun vincolo giuridico. Con gli atti di indirizzo, dunque, non si hanno conseguenze sul piano giuridico ma ne possono derivare squisitamente sul piano politico. Da questo punto di vista, però, va segnalato che rispetto al "normale" im-

51. Sui pareri espressi dal Parlamento sugli atti normativi e non normativi del Governo si veda per tutti E. ALBANESE, *Pareri parlamentari e limiti della legge*, Milano, 2010. Sui pareri nella formazione del decreto legislativo si veda l'analisi di E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Napoli, 2012. Sull'ipotesi di utilizzare lo strumento del parere si veda B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *Federalismi.it*, 13/2019, 5. Si segnala, inoltre, che questa ipotesi è stata avanzata anche dal Presidente del Consiglio Giuseppe Conte, il quale ha sottolineato, senza entrare direttamente sul tema della modificabilità in sede parlamentare dell'intesa, che è nell'intenzione del Governo «trasmettere alle Camere gli schemi di intesa [...] che potranno essere assegnati alle Commissioni competenti per l'espressione di un parere, nel quale, sul modello dei pareri parlamentari su atti del Governo, potranno trovare accoglimento eventuali proposte di modifica del testo» (XVIII Legislatura, Camera dei Deputati, Resoconto stenografico dell'Assemblea, mercoledì 24 luglio 2019, p. 6).

piego degli atti di indirizzo, quando essi sono inseriti nella procedura di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., il Parlamento non esaurisce la propria funzione con l'espressione dell'indirizzo al Governo. Le Camere in questo procedimento, infatti, hanno ancora il compito di approvare la legge di recepimento dell'intesa a maggioranza assoluta. In questa prospettiva, quindi, si potrebbe ragionevolmente sostenere che il Governo, dinanzi al rischio che il Parlamento non approvi la legge con la quale si riconoscono ulteriori forme di autonomia sia indotto ad avvicinarsi il più possibile alle indicazioni espresse dal Parlamento.

Per permettere che venga a crearsi questa dinamica dialettica tra Parlamento e Governo, sarebbe auspicabile prevedere intese che abbiano a oggetto una sola materia tra quelle che possono essere devolute alle regioni, o comunque materie tra loro strettamente collegate. Questo, che è stato efficacemente definito «*principio di omogeneità dell'intesa*»⁵², permetterebbe, oltre ad un'analisi parlamentare probabilmente più approfondita, anche una maggiore possibilità per il Parlamento di influire concretamente sul Governo nella trattativa con la Regione. Qualora il procedimento riguardasse una singola materia e il Governo non avesse seguito gli orientamenti indicati negli atti di indirizzo, il Parlamento sarebbe probabilmente "più libero" nel non approvare l'intesa. Diversamente, un'intesa contenente una pluralità di questioni eterogenee sarebbe politicamente più difficile da non approvare qualora mancasse il consenso parlamentare solo su alcuni specifici aspetti della stessa.

Indipendentemente da quale sia l'atto di indirizzo che il Parlamento decidesse di adottare, per far emergere al meglio il ruolo dell'Assemblea rappresentativa nella definizione dei contenuti dell'intesa, sarebbe opportuno che per ogni singola trattativa con la Regione gli atti di indirizzo provenienti dal Parlamento siano molteplici. Lungo tutto l'arco del procedimento per giungere all'intesa definitiva sarebbe del tutto auspicabile che il Governo si presenti più volte in Parlamento per informare le Camere sullo stato di avanzamento della trattativa e sottoporsi agli atti di indirizzo parlamentare. Se si riuscisse a creare una vera dialettica tra Parlamento e Governo, la capacità del primo di condizionare il secondo nella determinazione dei contenuti dell'intesa sarebbe sicuramente maggiore e potrebbe dirsi risolto il problema "dell'assenza" di centralità del Parlamento nella devoluzione di ulteriori competenze alle regioni.

52. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 30.

Il Parlamento di fronte alla determinazione dei contenuti e dei limiti dell'autonomia differenziata

1. *Le questioni procedurali irrisolte e la necessità di una legge di attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*

Come è noto, l'art. 116 comma III Cost., che ha introdotto la possibilità per le regioni ordinarie di accedere a «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», è rimasto sino ad oggi inattuato. La circostanza che sinora tutti i tentativi di attuazione della clausola di asimmetria siano falliti – e che il processo in corso in questa legislatura sia entrato in una fase di stallo anche prima del cambio della maggioranza governativa – ci dà il segno della profonda problematicità, politica e giuridica, della differenziazione dei poteri regionali per come è stata (male) intesa e (mal) disciplinata nel nostro ordinamento¹.

Ed i problemi procedurali non sono meno gravi ed importanti di quelli sostanziali.

Pare opportuno ricordare che la disposizione in esame ha «solo abbozzato»² la procedura e che, secondo la diffusa opinione degli studiosi, la disciplina costituzionale della differenziazione è assai lacunosa³ e

1. Questo articolo ripropone, in forma più sintetica, le considerazioni svolte in C. IANNELLO, *La piena sovranità del Parlamento nella determinazione dei contenuti e dei limiti dell'autonomia differenziata*, in *Dirittiregionali.it*, 2019.

2. Così 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*, 4/2018, 333. Osserva A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo Fiscale*, 2007, 153 che «L'iter formativo delle leggi di autonomia negoziata è solamente tratteggiato dalla disposizione costituzionale. Molte questioni perciò possono essere sciolte in modo non univoco» (corsivo mio).

3. Cfr. in tema A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 139 ss. T.E. FROSINI, *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno* 2002, 599 ss.; N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.Vv., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 51 ss.; F. PALERMO, *Federalismo asimmetrico e riforma della*

contiene «evidenti difetti di formulazione»⁴. L'art. 116, comma III, Cost., prevede che «su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali» queste forme e condizioni particolari di autonomia siano definite in una legge dello Stato «approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di un'intesa fra lo Stato e la Regione interessata».

Come si può facilmente evincere dalla citata disposizione si possono distinguere 4 fasi procedurali.

La fase dell'iniziativa, riservata alla regione interessata; la fase della consultazione degli enti locali; la fase della stipula dell'intesa fra lo Stato e la regione; quella dell'approvazione della legge del Parlamento sulla differenziazione.

Non solo nessuna di queste fasi è disciplinata in modo esaustivo, ma l'interpretazione dalla disposizione costituzionale si presta a letture sostanzialmente diverse: ad esempio, si è sostenuto che l'intesa potrebbe intercorrere non solo tra governo centrale e regionale ma anche tra gli organi legislativi e si discute molto sulla natura della legge sull'autonomia, se essa sia da considerarsi tale solo in senso formale o anche in senso sostanziale⁵.

Costituzione italiana, in *Le Regioni*, 1997, 291 ss. ID., *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, 53 e ss. Si tratta infatti di una disposizione che andrebbe riscritta, nell'ambito di un complessivo riordino del titolo V [cfr., sul punto, A.M. POGGI, *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato (a margine del Convegno di Torino)*, in *Dirittiregionali.it*, 2/2019]. Ed in effetti essa era stata addirittura cancellata dai disegni di legge di iniziativa governativa che avevano tentato di riformare la seconda parte della Costituzione, quello del 2003 (poi confluito nel testo sottoposto al referendum costituzionale nel 2006) e quello del 2013. In quest'ultimo caso il 116, III comma, sebbene cancellato dalla proposta governativa, venne reintrodotto con modifiche, in sede di dibattito parlamentare, a seguito dell'approvazione di un emendamento Finocchiaro-Calderoli. Il sostanziale riordino delle competenze di Stato e regioni contenuto in quel testo, tuttavia, avrebbe reso molto meno traumatico rispetto ad oggi l'attivazione della clausola di asimmetria.

4. Così A. MORELLI, Art. 116, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II. Parte II - Ordinamento della Repubblica (Artt. 55-139) e Disposizioni transitorie e finali, a cura di F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa e G.E. Vigevani, Bologna, 2018, 325 s., spec. 329.

5. Per quanto riguarda la fase dell'iniziativa regionale, è astrattamente ipotizzabile sia un'iniziativa della Giunta regionale che una del Consiglio, che si esprima ai sensi dell'art. 121 Cost. Per quanto riguarda la fase della consultazione degli enti locali, le opzioni sono molteplici, perché non è chiarito se essi debbano essere consultati singolarmente oppure se sia sufficiente la consultazione del consiglio delle autonomie locali. L'unico aspetto certo di questa fase è che si tratti di un parere obbligatorio ma non vincolante. Anche con riferimento alla fase dell'intesa, come accennato nel testo, ci sono diverse opzioni interpretative. Essa potrebbe infatti essere realizzata dagli esecutivi ma anche dagli organi legislativi dello

La dottrina e la prassi stanno quindi cercando di dare le risposte che la formulazione letterale dell'art. 116, III comma, Cost. non contiene. Proprio le molteplici opinioni espresse, come le (plurali) possibilità di attuazione contenute nelle stesse proposte sinora formulate, dimostrano che l'art. 116 Cost. è norma ambigua non solo per quanto riguarda la sua compatibilità con i principi costituzionali di eguaglianza e di unità⁶, ma anche perché lo stesso procedimento di attuazione può intraprendere strade molto differenti, alcune delle quali in grado di «minare i capisaldi dell'ordinamento costituzionale», come riconosciuto persino dal presidente dell'Emilia Romagna con riferimento alle proposte, cui si è però paradossalmente poi unito, della Lombardia e del Veneto⁷.

A fronte della lacunosità e dell'ambiguità della disposizione sarebbe, pertanto, necessaria una legge di attuazione, che faccia chiarezza su procedura e limiti della differenziazione, sciogliendo così i maggiori nodi problematici della disposizione costituzionale.

Preliminarmente, occorre rilevare che una legge attuativa dell'art. 116, III comma, Cost. si imporrebbe per una ragione di sistema: in un ordinamento fondato sul principio di legalità, in cui ogni atto dei pubblici poteri deve trovare il proprio fondamento in una previa disposizione di legge, non si può ammettere che un'attività di questo rilievo per la vita della collettività nazionale non sia dettagliatamente disciplinata nella sua procedura e non siano chiaramente individuate le sfere di competenza e le specifiche attribuzioni. Non solo, dunque, quella ad «attivarsi» a seguito dell'iniziativa regionale, ma anche quella relativa alla decisione, alla fase istruttoria, agli opportuni pareri⁸. Tutti aspetti, questi, che necessitano di

Stato e della regione. Per non parlare dell'ultima fase, cioè a quella di approvazione della legge sulla differenziazione, per la quale si rinvia alle osservazioni svolte nel paragrafo 3.

6. Cfr. il paragrafo che precede e la letteratura ivi citata. Si veda, inoltre, di recente, I. NICOTRA, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, in *Dirittiregionali.it*, 1/2019.

7. Cfr., sul punto, M. DOGLIANI, *Quer pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*, in *Il Piemonte delle autonomie*, n. 3 del 2018, 3, il quale si chiede retoricamente: «Si rende conto, il Presidente della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna, che cosa significa: «minare i capisaldi dell'ordinamento costituzionale»? Evidentemente no. Altrimenti, come potrebbe accodarsi a iniziative che egli stesso giudica mirare a quello scopo? E lo stesso vale per le altre regioni che si sono messe diligentemente in fila».

8. Poiché la modifica delle competenze di una o più regioni ha delle ripercussioni non solo sui poteri dello Stato ma anche sugli equilibri dell'intero sistema dei rapporti Stato regioni sarebbe quanto mai opportuno prevedere un obbligo di consultazione della conferenza Stato regioni. Osserva a tale proposito M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it*, 20 marzo 2019, 17 che «è necessaria la

una previa disciplina legislativa, tanto più ove si consideri che non solo nessuna fase procedimentale è chiaramente ed univocamente disciplinata ma soprattutto che l'art. 116, III comma, Cost. non attribuisce direttamente in capo all'esecutivo il potere di stipulare l'intesa. La disciplina costituzionale, infatti, si limita a indicare genericamente la necessità di «un'intesa tra lo Stato e la regione interessata» senza attribuire a nessun soggetto il relativo potere. Intesa che ben potrebbe intercorrere, pertanto, come rilevato, tra il Parlamento e i consigli regionali.

Le medesime considerazioni valgono, ovviamente, anche per quanto riguarda il versante regionale, non essendovi nemmeno negli ordinamenti regionali una disciplina legislativa degli aspetti procedurali della differenziazione. Non senza sorpresa, infatti, una tale materia non solo è stata ignorata dagli statuti regionali di seconda generazione ma non è stata nemmeno oggetto di discipline *ad hoc* da parte di quelle regioni che hanno avviato il processo in corso. Fino ad oggi, pertanto, sia a livello statale che regionale, si è svolta una fase attuativa *praeter legem*, in un quadro fluido e scivoloso che ha persino reso più complicato il processo di differenziazione⁹.

Occorre a questo proposito osservare che una (molto) parziale normativa di attuazione è contenuta nell'art. 571 della legge n. 147 del 2013 ma tale disposizione non è assolutamente sufficiente allo scopo perché contiene solo un frammento di disciplina. Essa prevede, infatti, che «il Governo si attiva sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento».

L'importanza di questa disposizione è stata generalmente sottovalutata¹⁰. Non si è, infatti, messo in rilievo che senza di essa si sarebbero

consultazione sulle bozze di intesa della Conferenza Stato-Regioni, se non della Conferenza unificata, ove si reputasse che l'interesse degli enti locali all'attivazione della differenziazione non concerna solo gli enti locali della Regione che conclude l'intesa, ma anche enti locali di altre Regioni».

9. Cfr. P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, III ed., Giappichelli, Torino, 2012 i quali osservano che «la mancanza di una legge di attuativa dell'art. 116.3 Cost. si è rivelata un ostacolo decisivo» all'attuazione della disposizione costituzionale.

10. Sottovalutata non solo dalla dottrina, ma anche dalla prassi, se si pensa che la richiamata disposizione non è stata nemmeno citata nella motivazione dei pre accordi del 2018, probabilmente perché disciplinando solo una competenza ad attivarsi, non stabilisce né a chi compete la firma, né a chi spetti la decisione conclusiva. Nelle bozze delle nuove intese pubblicate nel 2019 tale disposizione è richiamata solo in quella relativa alla Lombardia.

posti seri problemi sia per la redazione dei preaccordi del 2018¹¹, sia per stabilire la competenza ad instaurare la fase di negoziazione condotta nel corso della presente legislatura¹². Questa norma di legge, individuando quanto meno una competenza «ad attivarsi» del presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro per gli affari regionali, ha dunque svolto una funzione essenziale, sebbene non sia assolutamente sufficiente a colmare le lacune.

Proprio per sciogliere alcuni dei più importanti nodi interpretativi, nonché in ossequio al principio di legalità, nel 2007 l'allora Ministro per gli affari regionali, Linda Lanzillotta, si fece portatrice in Consiglio dei Ministri di un d.d.l. che tuttavia non venne discusso per lo scioglimento anticipato della legislatura e fu quindi ripresentato come p.d.l. nel 2008 alla Camera dei Deputati¹³. È significativo che la relazione del citato d.d.l. considerasse, correttamente, che «la presente proposta di legge costituisce *la condizione necessaria per dare attuazione all'intesa*, ove questa fosse sottoscritta» (corsivo mio)¹⁴.

Occorre poi osservare che, studiando attentamente la differenziazione dei poteri regionali, ci si rende conto che sono tanti e tali le questioni problematiche – come è dimostrato dalla pressoché unanime letteratura costituzionalista che ha rilevato le carenze dell'art. 116, III comma – che non si vede come si possano sciogliere i maggiori nodi interpretativi senza una legge di attuazione dell'art. 116, III comma.

Del resto, proprio alcune argomentazioni addotte da quella parte della dottrina che sostiene l'auto-applicatività di tale disposizione¹⁵, offrono – sorprendentemente – spunti per giungere all'opposta conclusione.

11. Cfr. G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *www.dirittiregionali.it*, 23, 2018.

12. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 20 marzo 2019, 21.

13. XVI Legislatura, Camera dei Deputati, n. 1368.

14. Citato da L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, cost.*, cit., 333, in nota n. 34.

15. Cfr., per questa tesi, O. CHESA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, 14/2017, che sostiene che l'art. 116, III comma, Cost., pone «solo un problema d'interpretazione costituzionale e non un più grave problema di attuazione costituzionale»; in senso analogo, B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2002, nonché M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni di autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2002, 155, il quale osserva che «spingere fino a tali estreme e drastiche conseguenze [cioè sostenere la necessità di una legge attuativa] l'accertata esigenza di specificazioni

Con argomenti degni della massima attenzione, ad esempio, Omar Chessa, dopo aver argomentato la non necessità di una normativa di attuazione, sostiene che l'intesa debba intercorrere non tra esecutivo statale e regionale (cioè nel modo in cui gli attori istituzionali in campo hanno sinora interpretato l'art. 116, III comma, Cost.), ma tra gli organi legislativi¹⁶. È evidente, tuttavia, che nella misura in cui si debba effettuare una scelta tra due alternative astrattamente possibili, entrambi conformi al tenore letterale della disposizione, ma dalle conseguenze pratiche profondamente diverse, questa scelta non possa essere lasciata all'arbitrio delle decisioni contingenti delle forze politiche, ma debba essere formalizzata in una legge dello Stato¹⁷.

Inoltre, se – come si ritiene diffusamente – le materie «qualificate come devolvibili dall'art. 116, 3° co., sono profondamente diverse tra loro e che alcune di esse appaiono *strutturalmente non devolvibili*» (corsivo mio)¹⁸, non si comprende come una disposizione caratterizzata da una tale dose di problematicità – cioè da una *strutturale* impossibilità ad essere applicata in modo conforme al suo tenore letterale – possa essere qualificata come *self-executing*.

procedurali rispetto alla scarna disciplina costituzionale sembra francamente eccessivo; opinione ribadita in ID., *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in *Federalismi.it*, 2002, 8-9; in senso più problematico cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 11.

16. O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, cit., osserva che «È francamente improprio che siano gli organi esecutivi ad accordarsi sull'assetto futuro delle competenze spettanti agli organi legislativi, come se la volontà governativa coincidesse con la volontà parlamentare maggioritaria e, nelle Regioni, la volontà presidenziale coincidesse con la volontà maggioritaria consiliare».

17. Allo stesso modo, osserva M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni di autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 154: «Quanto all'intesa, è evidente la necessità di individuare, all'interno della Regione, quali siano gli organi competenti ad avviare (con la presentazione di una proposta iniziale), condurre e concludere tale intesa e secondo quali modalità, soprattutto in relazione all'equilibrio complessivo dei rapporti tra gli organi regionali. Analogamente si può ritenere con riferimento allo Stato: quale organo e secondo quali procedure rispetto agli altri organi statali, può condurre e stipulare le intese in nome e per conto dello Stato?», nonché poco oltre «La necessità di una definizione dei profili procedurali lasciati aperti dal testo dell'art. 116, c. 3°, è ancora più evidente se si considera l'obbligo di acquisire il parere degli enti locali» salvo però, qualche riga dopo, ritenere non necessaria una legge attuativa (*Ibidem*, 155).

18. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 14. Cfr., inoltre, G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, 4, p. 629.

Appare evidente che solo una legge di attuazione può chiarire questioni tanto cruciali e complesse, svelando così il significato autentico della differenziazione dei poteri regionali. In assenza di una disciplina di carattere generale sulla reale portata e sui limiti generali siamo costretti solo a rappresentare il paradosso di fronte al quale ci troviamo: un'intesa che dà un'interpretazione letterale dell'art. 116, III comma, Cost. conduce a un risultato (definito giustamente) «irreale»¹⁹.

Del resto, il dato forse più problematico è rappresentato proprio dalla comprensione del significato da attribuire alle «ulteriori forme e condizioni di autonomia» di cui discorre l'art. 116, III comma, soprattutto ove si consideri che il difetto maggiore dell'art. 117, III comma, Cost. è rappresentato dall'aver attribuito alle regioni materie che superano la dimensione regionale dell'interesse²⁰. Se si tiene presente che proprio questo difetto del nuovo riparto di competenze è stato corretto da una costante giurisprudenza costituzionale, il rischio che le ipotesi di attuazione della clausola di asimmetria entrino in conflitto anche con l'interpretazione che il giudice delle leggi ha dato di questo articolo è concretissimo.

Anche da questo punto di vista emerge, dunque, la necessità di una legge attuativa dell'art. 116, III comma Cost., al fine di dettare un ragionevole quadro di limiti, evitando sia il rischio che una avventata attuazione della differenziazione comporti un'ulteriore confusione delle relazioni tra Stato e regioni, sia di scaricare nuovamente la 'soluzione' del problema sulla Corte Costituzionale²¹.

Inoltre, come è stato lucidamente osservato, «anche a voler escludere l'esistenza di uno specifico obbligo costituzionale» di una legge di attuazione, resterebbe intatta tutta la sua «opportunità»²². Ciò perché, «proprio il maggior tasso di autonomia che attraverso il regionalismo differenziato

19. Osserva A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *federalismi.it*, 17 aprile 2019, 9, che «Risulta, infatti, irrealistico immaginare che tutte le 23 materie o la loro stragrande maggioranza possano essere oggetto di devoluzione autonomistica».

20. C. IANNELLO, *Regionalismo differenziato: disarticolazione dello Stato e lesione del principio di uguaglianza*, in *Economia e politica*, 30 gennaio 2019.

21. La legge di attuazione dovrebbe, fra le altre cose, chiarire i limiti generali cui sono soggette le nuove devoluzioni di competenze, per evitare, ad esempio, che proposte come quella della regione Veneto (che chiede la devoluzione di tutte e 23 le materie possibili) possano rappresentare una base idonea anche solo ad iniziare una trattativa volta alla stipula dell'intesa. Osserva a questo proposito A.M. POGGI, *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato (a margine del Convegno di Torino)*, in *www.dirittiregionali.it*, 2/2019, che è «urgente e improcrastinabile porre il tema del "limite"».

22. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 154.

viene iniettato nel sistema costituzionale richiede prestazioni in termini di unità»²³ e, quindi, rende necessaria una legge di attuazione da usare come uno «strumento di *manutenzione* del riparto di competenze» (corsivo mio).

In questo senso «la differenziazione dovrebbe consentire, nei limiti oggettivi disegnati dalla norma costituzionale, tanto l'ampliamento quanto la riduzione della sfera di autonomia regionale»²⁴.

Una proposta, quest'ultima, che non solo non ha trovato riscontro in sede politica (ma nemmeno in sede scientifica), perché tutto il movimento degli ultimi decenni in favore di un ingannevole federalismo²⁵ è stato caratterizzato da posizioni conformiste sia sul piano politico che in quello della «riflessione dottrinale» che ha scontato «uno stato di *acritica assuefazione* all'emotività dell'agire politico che, almeno nel nostro Paese, ha finito per tradurre la domanda per la riforma dello stato regionale in una pretesa diretta esclusivamente a ottenere (sempre) maggiore autonomia» (corsivo mio)²⁶.

Infine, un altro motivo che renderebbe quanto meno opportuna una legge di attuazione è rappresentato dalla necessità di fissare i poteri di intervento dello Stato per l'eventualità, che non si può affatto escludere, in cui la regione non riesca a far fronte agli impegni assunti²⁷. Se appare chiaro che in una tale evenienza debba intervenire lo Stato, «non essendo pensabile che i bisogni della comunità rimangano sguarniti di regolazione e tutela»²⁸ – bisogni, si aggiunge, che si riferiscono a diritti fondamentali

23. *Ibidem*. Il regionalismo differenziato, infatti, come è stato giustamente osservato, «non può essere risolto solo mediante accordi parziali tra il Governo e una singola Regione (anche quella più popolosa o più ricca) del Paese. Una *policy* che vuol affrontare responsabilmente il regionalismo differenziato, deve muoversi all'interno di un quadro di riferimento nazionale». Così A. MORRONE, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*, *Federalismi.it*, n. 20/2017.

24. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 177.

25. Cfr. G. FERRARA, *Eguaglianza e Federalismo (ovvero del federalismo virtuoso e di quello perverso)*, in *Iuris Vincula. Studi in onore di Mario Talamanca*, I, Napoli, 2001, pp. 135 ss.

26. *Ibidem*.

27. Cfr. A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, Relazione al Convegno di Messina su «Regionalismo differenziato: il caso italiano e spagnolo», 18-19 ottobre 2002, in www.giurcost.org/studi/ruggeri2.htm.

28. A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, cit.,

29. Come è stato correttamente osservato, per i casi concreti per i quali «i limiti e le condizioni dell'asimmetria non siano stati rispettati», ad esempio, per comportamento omissivo o inefficiente della regione, «si deve ammettere l'intervento unilaterale dello Stato». Cfr., inoltre, A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, cit., 11.

dei cittadini delle regioni interessate dalla clausola di differenziazione – pare più adeguato disciplinare l'intervento statale in forme diverse da quelle attivabili utilizzando la clausola dell'art. 120 Cost., concepita con riferimento a contesti e situazioni non assimilabili a quelle che scaturirebbero dall'incapacità di una regione a svolgere i nuovi compiti assunti.

Si può, dunque, conclusivamente osservare che la mancanza di una legge attuativa dell'art. 116, III, comma, Cost., ha impedito che si sciogliessero i tanti nodi problematici lasciati insoluti dalla disciplina costituzionale, incanalandone l'attuazione entro un quadro coerente e nel solco dei principi di unità e indivisibilità della Repubblica²⁹. Nodi di carattere procedurale e sostanziale assieme – come quelli del finanziamento delle nuove competenze, dei limiti generali alla devoluzione, della disciplina dell'intervento sostitutivo dello Stato – con il pericolo che si realizzi un percorso opposto a quello che sarebbe razionale e logico: rovesciando «il rapporto tra il sistema e le parti» si rischia, infatti, di definire «prima il volto di singole regioni e, *de residuo*, quello della Repubblica»³⁰.

2. Legge di differenziazione e poteri del Parlamento

Al momento, tuttavia, una legge attuativa dell'art. 116, III comma, Cost., manca e gli attori istituzionali stanno ancora lavorando all'elaborazione di intese, cioè degli atti che rappresentano la condizione necessaria per l'approvazione delle singole leggi di differenziazione, anche se sul punto occorre ancora verificare come si muoverà il governo appena entrato in funzione.

Le riflessioni che seguono si soffermeranno, pertanto, sulle modalità di approvazione di tale legge, che rappresenta il momento conclusivo e più pregnante di tutta la procedura. Tale fase, infatti, chiama in causa i poteri dell'organo rappresentativo dell'intera comunità nazionale, posto al centro del sistema nell'equilibrio dei poteri sancito dalla Costituzione repubblicana, a cui spetta il compito di tutelare l'interesse nazionale.

29. Ribadisce, da ultimo, l'opportunità di una legge di attuazione dell'art. 116, III comma, Cost. B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *Federalismi*, 22 giugno 2019, 1 e ss. L'A. osservando che una legge di attuazione «potrebbe non essere necessaria nel caso di utilizzo dell'articolo per trasferimenti limitati e puntuali» (*Ibidem*, 5) osserva come per trasferimenti delle dimensioni di quelli ipotizzati invece una legge si rende necessaria, formulando anche una proposta.

30. A. MORRONE, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*, in *Federalismi.it*, n. 20/2017.

Con riferimento agli aspetti procedurali pochi sono i punti fermi: uno di questi è che tanto la decisione del Governo di stipulare l'intesa quanto quella del Parlamento concernente l'approvazione della legge di differenziazione rappresentano scelte che rientrano nella loro piena libertà politica, nel senso che non sussiste alcun obbligo costituzionale di dare corso all'ampliamento dei poteri regionali disciplinato dall'art. 116, III comma, Cost. La sua eventuale attuazione rappresenta, infatti, l'esito di libere determinazioni degli organi titolari dell'indirizzo politico. Pertanto, se – come chiarito dalla Corte Costituzionale – la decisione del Governo di addivenire ad un'intesa si estrinseca attraverso un atto che può essere tecnicamente definito «politico», come tale insindacabile in sede giurisdizionale³¹, allo stesso modo, la legge di differenziazione è frutto «una decisione politica libera»³² del Parlamento, non espressiva di alcun vincolo costituzionale³³.

Inoltre, stando al tenore letterale dell'art. 116, III comma, Cost. («*La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti*») e ai principi che presiedono la funzione legislativa, dovrebbe essere pacifico che la legge di differenziazione sia sottoposta a riserva di assemblea, con tutte le conseguenze del caso, tra cui l'illegittimità costituzionale di una delega legislativa che si risolverebbe in una inammissibile emarginazione del Parlamento³⁴. Anche indipendentemente dal dettato dell'art. 116, III

31. Cfr. Corte Cost. n. 52/2016 su cui si veda R. DICKMANN, *La delibera del Consiglio dei ministri di avviare o meno le trattative finalizzate ad una intesa di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. è un atto politico insindacabile in sede giurisdizionale*, in www.forumcostituzionale.it, 21 marzo 2016.

32. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 20 marzo 2019, 10.

33. «Si tratta dunque di una scelta politica che non è affatto costretta a muoversi «a rime obbligate» rispetto ad una opzione costituzionale predefinita di cui essa costituisca necessario sviluppo», così M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 20 marzo 2019, 9. Cfr., inoltre, N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001, 57; S. AGOSTA, *L'infanzia «difficile» (... ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost., tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in F. BETTINELLI - F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, 333.

34. E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost.: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in Osservatoriosullefonti.it, n. 2/2018, 1 e ss.

comma, Cost., del resto, una simile conclusione si desume dallo stesso art. 72, comma IV, Cost., che attribuisce alla votazione da parte dell'assemblea parlamentare le leggi «in materia costituzionale» (nessuno dubita che la legge di cui al 116, III comma, Cost., derogando al riparto costituzionale di competenze, rientri chiaramente in tale previsione)³⁵.

Nonostante la chiarezza del dettato normativo sul punto, tuttavia, l'ipotesi di realizzare il processo attuativo dell'art. 116, III comma, Cost. tramite la delegazione legislativa è stato avanzato dalla Regione Veneto, che ci ha invero già abituato a provvedimenti in stridente contrasto con la Costituzione³⁶. Quello che pertanto più sorprende è che tutte le ipotesi attuative che sono state elaborate ad inizio della attuale legislatura dal Governo e dalle tre regioni pioniere (Emilia Romagna, Lombardia e Veneto) sono ancora più devianti rispetto al modello della delega legislativa. Nelle bozze di intesa (come è noto mai rese ufficiali) si è ipotizzato, infatti, un procedimento di attuazione del regionalismo differenziato che sarebbe in grado di scavalcare del tutto il Parlamento, attraverso un complesso meccanismo che vorrebbe affidare le scelte caratterizzanti e maggiormente problematiche dell'autonomia differenziata al successivo lavoro di commissioni paritetiche bilaterali Stato - Regioni. Si tratta di un'ipotesi che, come ricordato, è stata a buon diritto definita «eversiva»³⁷. In questo modo, infatti, la legge di differenziazione assumerebbe i caratteri di una delega 'in bianco' destinata ad essere riempita di contenuti (dal riparto effettivo di competenze al sistema di finanziamento delle nuove funzioni) da un organo estraneo al circuito democratico-rappresentativo, di nomina esclusiva degli esecutivi.

La prassi attuativa cui si è sinora assistito ha, pertanto, elaborato soluzioni pratiche in grado di confluire apertamente persino con i pochi passaggi chiari ed univoci della disposizione costituzionale in oggetto.

35. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 174.

36. Cfr. le leggi regionali nn. 15 e 16 del 2014 annullate dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 118 del 2015 e la proposta regionale di legge statale ai sensi dell'art. 121 Cost., del 15 novembre 2017.

37. R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, cit., il quale osserva che l'aspetto eversivo di dette intesa risiede nella circostanza per la quale «Invece di presentare al voto delle Camere l'indicazione analitica delle "maggiori competenze" riconosciute alla singola regione richiedente, in deroga all'assetto generale fissato dalla Costituzione, si limita a rinviare il "riempimento" del trasferimento nelle singole materie ad atti successivi. A farlo in seguito saranno infatti dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, il cui testo sarà concordato in una inedita commissione paritetica».

Anche il problema di cui si sta occupando la dottrina costituzionalista, cioè quello di comprendere se la legge di cui all'art. 116, III comma, Cost. sia una legge in senso solo formale, perché priva di contenuto normativo, in quanto di mera approvazione dell'intesa (unica vera fonte materiale della differenziazione)³⁸ è un dibattito difficilmente comprensibile sul piano teorico e si può spiegare più agevolmente su quello strettamente politico.

È evidente, infatti, che questo dibattito è stato fino ad ora compromesso dall'intento, perseguito dagli attori in campo, di evitare che si aprisse un dibattito pubblico sui temi cruciali del regionalismo asimmetrico, quale è quello che si svolge nelle aule parlamentari, sotto i riflettori dell'intera opinione pubblica e con la partecipazione della maggioranza e dell'opposizione. Se è evidente lo scopo perseguito, è altrettanto chiaro il contrasto della procedura ipotizzata con i principi che, in una repubblica parlamentare, regolano l'assetto delle fonti e il rapporto tra gli organi costituzionali. Principi che, ove fossero concretamente pretermessi, dovrebbero essere fatti valere in un momento successivo dagli organi di garanzia, cioè dal Presidente della Repubblica in fase di promulgazione o dalla Corte costituzionale in sede di giudizio sulla costituzionalità delle leggi.

2.1 *La legge di differenziazione come legge meramente formale: critica*

Il dibattito in merito alla legge di differenziazione pare ruotare attorno a due assiomi che spingono nel senso della limitazione del potere del Parlamento nella disciplina del regime della differenziazione dei poteri regionali.

Il primo è che la legge di differenziazione debba intendersi come meramente formale.

Il secondo, strettamente legato al primo, è che la legge di differenziazione si configuri come una legge di «approvazione» dell'intesa.

Nelle riflessioni che seguono si cercherà di dimostrare che entrambi questi modi di intendere la legge di differenziazione sono tanto erronei quanto coerenti con la *ratio* disgregatrice che ha sinora caratterizzato il regionalismo differenziato.

Pare opportuno osservare che il dibattito sulla differenziazione ha fatto apparentemente ritornare di attualità un concetto, quello di legge

38. In tal senso cfr. N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, cit., 57; in termini simili, anche se più problematici, M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, cit., 156.

meramente formale, che era oramai da tempo considerato una categoria tralattizia, eredità del diritto pubblico di un'epoca storica superata da tempo, priva di validità nell'ambito di un sistema parlamentare che pone il Parlamento al centro del sistema costituzionale dei poteri³⁹.

Quella di legge meramente formale, infatti, è stata – come è noto – una categoria «elaborata con *pretese* scientifiche dalla dottrina tedesca»⁴⁰ di metà ottocento nel contesto di una grave crisi costituzionale che oppose il Parlamento e l'esecutivo, nel regno di Prussia, tra il 1859 e il 1866. Attraverso la formulazione di tale categoria si intendeva perseguire «un preciso *intento politico*»⁴¹ (corsivo mio): sottrarre alle ingerenze del Parlamento il contenuto della legge di bilancio, affermando nel contempo la superiorità dell'esecutivo sul legislativo. Categoria, peraltro, ritenuta inammissibile dallo stesso pensiero giuridico europeo di inizi novecento, sulla base della semplice considerazione per cui «ogni legge crea diritto»⁴².

39. Cfr. C. MORTATI, *Contenuto e forma nella qualificazione e nel trattamento degli atti normativi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1970, 3 e ss. che osserva come la forza e il valore della legge dipendono dal dato formale

40. C. MORTATI, *Contenuto e forma nella qualificazione e nel trattamento degli atti normativi*, cit., 3 e ss. il quale prosegue: «con la conseguenza, fatta valere specialmente nei confronti della legge di approvazione del bilancio preventivo, di considerare valida l'erogazione di spese ad iniziativa del capo dello Stato nonostante la mancata approvazione della relativa previsione da parte del Parlamento». Rileva inoltre l'A. che «È noto come nella dottrina successiva sia andata sempre più diffondendosi la convinzione dell'impossibilità di rinvenire un valido fondamento a siffatta distinzione. Infatti, rivestire della forma propria della legge un atto rientrante, sotto l'aspetto sostanziale, nella potestà dell'amministrazione importa una trasformazione della sua efficacia, in quanto, mentre gli fa acquistare una resistenza che lo rende inattaccabile di fronte ad ogni contraria manifestazione di volontà della pubblica amministrazione opera poi in senso di innovare, per i singoli rapporti cui si riferisce, all'ordine normale di ripartizione delle competenze quale stabilito dalla legislazione preesistente. A tale assunzione della forza passiva e di quella attiva che caratterizza ogni specie di legge formale corrisponde poi la comune sottoposizione, quale che sia il contenuto, allo stesso trattamento in ordine alla sottrazione al giudice ordinario del suo sindacato di legittimità, riservato alla Corte costituzionale».

41. *Ibidem*.

42. Cfr. R. CARRÉ DE MALBERG, *La legge espressione della volontà generale*, edizione curata da M. Calamo Specchia, Milano, Giuffrè, 2008, 84, secondo cui «ogni legge formale, quale che sia il contenuto, è dunque una legge nel pieno significato del termine: giacché, mentre essa soddisfa le condizioni formali dell'atto legislativo quanto al procedimento di formazione, essa realizza anche la nozione sostanziale di legge, in ragione degli effetti giuridici che il suo contenuto produce», per cui «dato che ogni la legge crea diritto, non si può ammettere una categoria di leggi solamente formali». Prosegue il citato autore osservando che «La dottrina che definisce la legge in senso materiale come la regola di diritto [...] si rivela falsa in quanto considera come produttrici di diritto solo le regole che

Per questi stessi motivi la dottrina ha oramai finito con il ritenere la nozione di legge meramente formale «tanto antica quanto equivoca»⁴³ osservando come fosse «profondamente in crisi» la «tradizionale contrapposizione fra le leggi proprie e quelle improprie, le leggi norma e le leggi provvedimento, le leggi creative di diritto e le leggi meramente formali, che non sarebbero costitutive dell'ordinamento» perché, in realtà, «tutte le leggi formali vanno per definizione inquadrate tra le fonti»⁴⁴.

Del resto, l'inutilità e l'inopportunità del richiamo alla superata categoria delle leggi meramente formali discendono anche da altre considerazioni.

Indipendentemente da ogni questione teorica, per sostenere la piena sovranità delle assemblee legislative in materia si può citare la prassi che si è instaurata nel regime parlamentare che ci ha posto di fronte a leggi, come quella di bilancio, considerate il paradigma delle leggi meramente formali, che non sono però mai state sottratte al potere di modifica da parte del Parlamento⁴⁵.

riguardano o colpiscono gli individui nei loro diritti e obblighi. È sorprendente che tale ristretta nozione di diritto abbia potuto farsi ampiamente strada nella letteratura giuridica e vi permanga a lungo dominante. Come ritenere, infatti, che tra gli elementi costitutivi dell'ordinamento giuridico vigente si possano trovare fattori non giuridici? Ogni prescrizione o decisione promanante da un'autorità competente, che sia l'oggetto, quali che siano i termini, generali o speciali, nei quali essa è emessa, sembra introdurre nell'ordinamento un'inedita novità, come se donasse la luce a una regola di diritto» (*Ibidem*, 84). Inoltre, osserva l'A. che «queste osservazioni valgono, in modo ancor più evidente, per la legge di bilancio, che si è voluto far passare per un atto di amministrazione materiale e non di legislazione materiale, poiché, come si è detto, essa risponde ai bisogni di natura economica e non di creazione del diritto. Ciò significava disconoscere il fatto incontestabile che il bilancio, benché consistente in cifre, ha per l'autorità amministrativa la portata e il valore di una regola direttrice e anche di un'autorizzazione che fissa dal punto di vista finanziario un programma di azione per il futuro esercizio» (*Ibidem*, 93). In questo senso si è poi orientata la dottrina italiana dello scorso secolo. Cfr. A.M. SANDULLI, *Legge. Forza di legge. Valore di legge*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1957, 269 ss., ora in *Scritti scelti di Aldo M. Sandulli*, Giuffrè, Milano, 2005, 1 ss. nonché gli autori citati nelle note successive.

43. R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2017, 349.

44. L. PALADIN, *Le fonti del diritto*, il Mulino, Bologna, 1996, 193.

45. S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1974, 329-330, il quale osserva che sebbene la legge di bilancio sia una legge meramente formale «se si conviene che propria la sostanza dell'atto di autorizzazione parlamentare è quella dell'atto di indirizzo, cioè di un atto politico del Parlamento, la piena legittimità di emendamenti discende appunto dalla natura negoziata che un atto del genere presenta in regime parlamentare, così come tale legittimità discende, del resto, anche dalla titolarità della funzione legislativa affidata alle camere dall'art. 70 Cost. che è funzione alla quale devesi ricondurre anche l'approvazione delle leggi formali che comprende sicuramente l'esercizio del potere di emendamento».

Inoltre, come è stato lucidamente osservato⁴⁶, sarebbe davvero difficile comprimere il potere dei singoli parlamentari di presentare emendamenti in sede di approvazione della legge di differenziazione. Stando alle motivazioni contenute nell'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale, infatti, il singolo parlamentare che si vedesse rifiutato un emendamento sulla legge di differenziazione potrebbe avere accesso ad un ricorso per conflitto di attribuzione. Poiché, infatti, la legge di differenziazione ha una portata costituzionale ci troveremmo, con tutta evidenza, di fronte ad «una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente»⁴⁷.

Conclusivamente si può rilevare che l'uso della categoria della legge meramente formale, oggi come allora, si presta alla realizzazione di un «*intento politico*»⁴⁸, quello di sottrarre al dominio dell'organo rappresentativo il contenuto di determinate discipline.

La circostanza che tale categoria sia stata riesumata proprio con riferimento ad una legge che ha la capacità di modificare il riparto di competenze stabilito dalla Costituzione ne mette in chiara evidenza il contrasto con i principi che presidono al funzionamento di una repubblica parlamentare. A differenza che nel passato, tuttavia, il riesumato concetto di legge meramente formale, applicato al caso in esame, produrrebbe un risultato paradossale oltre che giuridicamente inammissibile, finendo con il sancire una inedita subalternità del Parlamento non solo nei confronti dell'esecutivo nazionale, come fu in passato, ma persino rispetto a quelli regionali.

2.2 *La legge di differenziazione come legge di approvazione e la sua pretesa inidoneità a modificare i contenuti dell'intesa*

In realtà, la questione è stata male impostata perché, sia nelle pretese del febbraio 2018⁴⁹ sia nelle bozze (non ufficiali) di intesa prodotte in questa legislatura si è richiamata, erroneamente, la prassi che si è formata in materia di intese con le confessioni religiose, di cui all'art. 8 Cost.

46. M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, cit., 91.

47. Corte Cost., n. 17 del 2019, punto 3.5 del considerato in diritto.

48. C. MORTATI, *Contenuto e forma nella qualificazione e nel trattamento degli atti normativi*, cit., 3 e ss. Corsivo mio.

49. Che hanno addirittura preteso di condizionare i poteri del Parlamento che i cittadini avrebbero eletto solo 4 giorni dopo.

e si è qualificata la legge di differenziazione come legge di approvazione delle intese.

In questo modo si è posto il dibattito su un falso binario per due ordini di motivi.

In primo luogo, perché è evidente che la regolamentazione dei rapporti con confessioni religiose è cosa affatto diversa da una disciplina che ha una portata sostanzialmente costituzionale⁵⁰. La legge di differenziazione, invero, essendo abilitata a derogare al riparto di competenze tracciato dall'art. 117 Cost. è destinata ad influire sia sui complessivi equilibri tra il centro e il sistema regionale nel suo complesso sia sulla tenuta dei principi inderogabili della Costituzione, come quelli di eguaglianza e di unità. Ancora più deviante, peraltro, è poi la comparazione della procedura in esame con quella volta alla ratifica dei trattati internazionali⁵¹, che potrebbe essere richiamata solo sul presupposto che l'art. 114 Cost. abbia instaurato un inedito processo di trasformazione della repubblica «una e indivisibile» in una sorta di confederazione di enti regionali *sovran*i⁵².

In secondo luogo, perché la conseguenza che si trae da questa assimilazione è che la legge di differenziazione debba consistere nella mera approvazione di un atto redatto dagli esecutivi regionali e nazionale, per cui al Parlamento spetterebbe una mera funzione di controllo.

Ma le cose non stanno così.

Innanzitutto, pur volendo seguire questa ricostruzione che non si condivide, cioè che la procedura di cui al 116, III comma, Cost. debba ricalcare quella di approvazione delle intese con le confessioni religiose, questo non determinerebbe, come è stato condivisibilmente osservato, né l'emarginazione del Parlamento a ruolo di mero controllore, né la riduzione della legge di differenziazione a legge di carattere meramente formale. Come rilevato da attenta dottrina, infatti, la legge di approvazione

50. Ed interessa pertanto l'intera comunità nazionale anche i cittadini che risiedono in regioni diverse da quelle interessate dall'intesa perché il nuovo riparto si ripercuote sull'assetto dei poteri statali.

51. Come fa ad esempio G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in www.dirittiregionali.it, 2018, 10.

52. Dando luogo forse al «modello neofederalista a struttura reticolare» di cui discorre S. AGOSTA, *L'infanzia «difficile» (... ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost., tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in F. BETTINELLI - F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, cit., 321.

dell'intesa di cui all'art. 8 Cost. è «solo nominalmente di approvazione» perché si è affermata una prassi per cui il Parlamento fa proprie le disposizioni dell'intesa con la conseguenza che l'efficacia normativa è da attribuire alla legge del Parlamento e non all'intesa. Pertanto la legge di approvazione, a dispetto del nome, non rientra nella categoria degli atti aventi una funzione di controllo.

Del resto in diritto pubblico non è affatto detto che approvazione significhi atto di controllo estraneo alla gestione del medesimo interesse cui si rivolge l'atto da approvare. Già Mortati, scrivendo in materia di leggi di approvazione e di autorizzazione, giungeva alla conclusione che l'approvazione parlamentare non fosse affatto un atto di controllo in senso tecnico, bensì un atto di «compartecipazione alla decisione»⁵³. Così anche la dottrina dell'inizio dello scorso secolo notava come l'approvazione non dovesse risolversi puramente e semplicemente in un atto di controllo, ma che la prassi aveva prodotto molteplici casi in cui attraverso l'approvazione si cogestiva il medesimo interesse curato dall'atto approvato⁵⁴. Del resto, di esempi, nell'ambito del diritto pubblico, in cui l'approvazione, lungi dall'essere un atto di controllo, si pone come atto di cogestione dell'interesse ce ne sono tanti. Si pensi all'approvazione ministeriale dei piani regolatori comunali attraverso cui il Ministro dei lavori pubblici poteva apportare importanti e sostanziali modifiche all'atto di pianificazione comunale, proprio e soprattutto al fine di rendere il piano approvato conforme al quadro legislativo esistente⁵⁵.

53. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, vol. II, 1976, 670, o alla scelta politica consacrata nell'atto che forma il contenuto della legge». Con la conseguenza che «l'atto approvato con legge [...] fa corpo con la legge che l'approva sicché nessuna modifica se ne rende possibile se non con l'impiego della forma propria dell'atto legislativo, o ad esso equivalente». Di «intese per principi o criteri generali» discorre V. ONIDA, *Profili costituzionali delle intese*, in C. MIRABELLI (a cura di), *Le intese tra Stato e confessioni religiose: problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1978, 27 ss.

54. Osservava, ad esempio, ad inizio del secolo scorso, D. DONATI, *Le leggi di autorizzazione e di approvazione* (Modena, 1914), ora in ID., *Scritti di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1966, vol. II, 213 e ss., che «quanto alla deliberazione di ciascuna camera e dell'intero Parlamento, il contenuto di essa, data l'esclusiva competenza del Governo per l'atto cui accede, dovrebbe essere in ogni caso nel senso o di concedere l'autorizzazione o l'approvazione puramente e semplicemente oppure di negarla. Nel nostro Parlamento si è invece affermata una prassi contraria, usandosi concedere anche autorizzazioni o approvazioni condizionate, vale a dire per un atto in tutto o in parte diverso da quello presentato dal Governo, al cui testo vengono perciò apportate conformi modificazioni» (*Ibidem*, 223-224).

55. Secondo l'art. 10 della legge 1150 del 1942, in sede di approvazione del piano generale (art. 3), il Ministro dei lavori pubblici, con lo stesso decreto di approvazione poteva non

2.3 *La legge di differenziazione non consiste in un'«approvazione dell'intesa» ma rappresenta la fonte del regime differenziato «approvata a maggioranza assoluta dalle Camere sulla base dell'intesa»*

In realtà, come osservato, è proprio la ricostruzione della legge di differenziazione come di una «legge di approvazione dell'intesa» che non convince, perché una siffatta configurazione non è contemplata dall'art. 116 della Costituzione e stride con la disciplina dettata da questa stessa disposizione.

Invero, la qualificazione della legge di differenziazione come legge di approvazione delle intese si trova solo nelle pre-intese del 2018 e nelle bozze di intesa del 2019. Una qualificazione che testimonia della volontà degli esecutivi di dominare il processo volto alla differenziazione. Affermare che la legge di differenziazione si risolva in una mera approvazione dell'intesa, infatti, fa chiaramente porre il problema dell'ampiezza dei poteri del Parlamento e, in particolare, fa dubitare della stessa possibilità di «emendare» l'intesa.

Tuttavia, che le cose non stiano così sia lo si desume sia dall'interpretazione letterale dell'art. 116 Cost. che sulla base di rilievi di carattere sostanziale.

Dal punto di vista letterale, infatti, l'art. 116, III comma, Cost. afferma qualcosa di sostanzialmente diverso. Esso recita testualmente: «La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, *sulla base di intesa* fra lo Stato e la Regione interessata».

L'uso del participio passato «approvata», pertanto, non si riferisce affatto all'intesa, ma alla legge, da *approvarsi* a maggioranza assoluta, e serve sintatticamente come necessaria introduzione della previsione della maggioranza qualificata. Inoltre, l'art. 116, III comma, Cost, nella misura in cui prescrive una maggioranza qualificata, lungi dal voler confinarne l'azione delle Camere ad una funzione di mero controllo, ne valorizza al contrario il ruolo. Come è stato giustamente osservato, infatti, prevedere una maggioranza assoluta, e nello stesso tempo im-

solo apportare al piano, le modifiche che non comportassero sostanziali innovazioni, cioè tali cioè da mutare le caratteristiche essenziali del piano stesso ed i criteri di impostazione, ma anche quelle che siano riconosciute indispensabili per assicurare la conformità del piano stesso a normative sovraordinate. In particolare per assicurare il rispetto delle previsioni del piano territoriale di coordinamento, la razionale e coordinata sistemazione delle opere e degli impianti di interesse dello Stato, la tutela del paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici, nonché per assicurare l'osservanza degli standard urbanistici.

maginare una drastica riduzione dei poteri del Parlamento⁵⁶, sarebbe oltremodo contraddittorio.

Inoltre, come è stato condivisibilmente rilevato, «sulla base dell'intesa» non significa «in conformità» dell'intesa⁵⁷. Sulla base dell'intesa significa che l'intesa tra lo Stato e la regione è il presupposto della procedura volta alla differenziazione, ma né che l'intesa possa trasformare la sua natura di atto negoziale di diritto pubblico in quella di un atto dotato di forza normativa quasi costituzionale⁵⁸, né, all'opposto, che la legge di differenziazione, da fonte deputata a dettare la disciplina dei nuovi poteri regionali, si trasformi in un atto di mera approvazione di un contenuto deciso al di fuori del Parlamento.

Si può ancora rilevare che ricondurre la funzione del Parlamento a quella di mero controllore di un processo di portata costituzionale, che diventerebbe così appannaggio dei soli esecutivi (nazionale e regionali), contrasterebbe con il suo ruolo di tutela degli interessi dell'intera collettività nazionale.

Infatti, se il Parlamento è il custode degli interessi nazionali ne deriva che ad esso spetta «approvare la legge sull'autonomia, in piena libertà anche rispetto ai contenuti dell'accordo»⁵⁹. Se il Parlamento fosse, invece, chiamato semplicemente a ratificare l'intesa senza poterla modificare

56. A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *Federalismi.it*, cit., 15.

57. Come osservato da A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 164, infatti sulla base dell'intesa «indica solamente la volontà che la legge sia approvata solo se c'è un'intesa, tenendo conto delle risultanze dell'intesa, apprezzate però complessivamente». Cfr., da ultimo, V. BALDINI, *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in *Federalismi.it*, 3 luglio 2019, 18 secondo il quale «l'accordo negoziato non può dirsi sufficiente alla determinazione vincolante dei contenuti l'atto legislativo in questione valendo, al più, a rappresentare, oltre che un metodo formale di decisione, una base sostanziale su cui l'assemblea parlamentare è chiamata a compiere valutazioni che, se negative, imporranno per il prosieguo della procedura la ripresa della negoziazione tra Stato e Regioni».

58. A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *Federalismi.it*, 17 aprile 2019, 18. L'intesa, infatti, dal punto di vista formale, è un accordo di diritto pubblico che regola i rapporti intersoggettivi, e non può certo assurgere al rango di atto normativo in grado di operare la modifica del riparto di competenze previsto dalla Costituzione (*Ibidem*, 15). Cfr., sul punto, anche R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Federalismi.it*, 6 marzo 2019, 11.

59. A. MORRONE, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*, cit., 7.

saremmo di fronte ad un inaccettabile «capovolgimento dei poteri e del rapporto che intercorre tra Parlamento e Governo»⁶⁰.

Infine, si deve osservare che in questo modo risulterebbero inammissibilmente «ridimensionati anche i poteri del presidente della Repubblica, che resterebbero “fortemente limitat(i) dall’intesa ai fini dello svolgimento del proprio potere di eventuale rinvio alle Camere della legge di approvazione”, e financo quelli della Corte Costituzionale in ordine al sindacato sui contenuti dell’intesa, sottopostale per mezzo della legge di mera approvazione»⁶¹.

In conclusione, ciò che interessa sottolineare è che il Parlamento è non solo «libero di dare seguito all’intesa stipulata, ma anche di intervenire in positivo»⁶² sia modificando, se del caso, singoli punti dell’intesa, sia dettando, in modo pienamente libero, la disciplina di ogni aspetto della differenziazione.

Solo ragionando in questo modo si riesce garantire il ruolo dell’organo di rappresentanza degli interessi nazionali e generali in un procedimento che, per come si è sinora ipotizzato nelle pre-intese del 2018 e nelle bozze di intesa del 2019, sembra confinato nell’esclusivo «circuito dei soggetti del potere esecutivo»⁶³.

Se, pertanto, il Parlamento può intervenire senza limiti di sorta, spetterà agli attori politici e istituzionali in gioco stabilire se la disciplina introdotta con la legge di differenziazione influisca così profondamente sul contenuto dell’intesa già raggiunta da richiedere un’ulteriore specifica intesa prima della votazione finale.

Dovrebbe comunque essere chiaro, alla luce di quanto sinora esposto, che la fonte destinata a dettare il regime giuridico del regionalismo differenziato è la legge di differenziazione «approvata a maggioranza assoluta» che interviene sul presupposto dell’esistenza di un’intesa tra Stato e regione. Per cui la stessa domanda da cui spesso cominciano i ragionamenti in proposito appare fuorviante: non occorre, cioè chiedersi se il Parlamento possa emendare l’intesa, quanto piuttosto se il Parlamento possa dettare la disciplina della differenziazione. E la risposta non può che essere pienamente favorevole.

60. A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, cit., 15.

61. *Ibidem*.

62. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 165.

63. *Ibidem*.

Il Presidente delle Autonomie? Il capo dello Stato tra unità nazionale e regionalismo asimmetrico nell'ordinamento costituzionale in trasformazione*

1. Premessa

Alla luce dell'attuale fase politico-istituzionale, l'approfondimento dei nessi tra le attribuzioni del Presidente della Repubblica e le disposizioni concernenti il Titolo V della Costituzione assume particolare rilievo scientifico.

Il tema rappresenta, infatti, un terreno assai fertile al fine di definire il “modello” procedimentale attraverso il quale poter conferire alle Regioni “forme e condizioni ulteriori di autonomia” relativamente alle materie di cui al secondo e terzo comma dell'art. 117 Cost. coerentemente con l'ordinamento costituzionale repubblicano¹. Un obiettivo, questo, meritevole di essere perseguito – anche in virtù dell'eventuale prima applicazione della previsione contenuta nel titolo V della Costituzione – tenendo in conto, necessariamente, l'intero complesso dei poteri e situazioni giuridiche che caratterizzano il nostro assetto di governo compresi, inevitabilmente, quelli riconducibili ad uno degli organi ai quali è conferito il compito di tutelarne il corretto funzionamento: il Presidente della Repubblica.

* Sebbene questo elaborato sia il frutto di riflessione comune, il paragrafo 2 è da attribuire a Massimiliano Malvicini, mentre il paragrafo 4 a Giuseppe Lauri. I paragrafi 1 e 3 sono l'esito di un lavoro redazionale congiunto.

1. Cfr. A. POGGI, *Editoriale. Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato (a margine del convegno di Torino)*, in *Diritti regionali*, 2, 2019, 5 - nonostante, verrebbe da dire, un certo qual disinteresse per la dottrina; sul rapporto tra Presidente della Repubblica e sistema “regionale” si consenta un rimando principalmente a: C. BERTOLINO, *Su alcuni ‘cardini’ costituzionali del regionalismo italiano*, in *federalismi.it*, 21, 2013, spec. 33 ss; A. BARDUSCO, *Intervento*, in Aa.Vv., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1985, 191 ss; ID., *Presidente della Repubblica e regioni*, in *Diritto e società*, 1983, 597 ss (poi in Aa.Vv., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, vol. I, 1985, 48; R. BIN, *Il Presidente della Repubblica e la salvaguardia dell'autonomia regionale*, in *Le Regioni*, 1980, 580.

In questa prospettiva, il contributo cercherà di chiarire alcuni dei presupposti che legittimano l'intervento del capo dello Stato nel procedimento ex art. 116, c. 3 Cost². Nell'operare in questo senso, particolare attenzione verrà dedicata ad alcuni strumenti "tipici" dell'azione presidenziale, mentre il versante del "merito" verrà trattato solo incidentalmente. Benché, infatti, la prassi abbia rivelato una certa propensione della figura quirinalizia a porsi in "dialogo" con altri soggetti dell'ordinamento nell'e-

2. Sulle problematiche concernenti, in generale, il processo di differenziazione regionale cfr. G. ROLLA, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territori*, in *Le Regioni*, n. 1, 2019, spec. 177 ss; G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 2, 2019; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *www.federalismi.it*, 8, 2019; G. CHIARA, *Il regionalismo differenziato tra attese federaliste deluse e rischi di eccessi*, in *www.forumcostituzionale.it*, 6 luglio 2019; G. CANDIDO DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, in *www.rivistaaic.it*, 3, 2019; C. DE VINCENTI, *L'attuazione dell'articolo 116 della Costituzione sul c.d. regionalismo differenziato: questioni di metodo e di merito*, in *Astrid Rassegna*, 6, 2019; E. GROSSO - A. POGGI, *Editoriale. Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici* e M. DOGLIANI, *Quel pasticciaccio brutto del regionalismo italiano* entrambi in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2, 2018; F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato* e M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare* entrambi in *www.federalismi.it*, 6, 2019; D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in *www.rivistaic.it*, 1, 2019; R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia differenziata: allegramente verso l'eversione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 16 marzo 2019; A. ZANARDI, *Alcune osservazioni sui profili finanziari delle bozze di intesa sull'autonomia differenziata*, in *www.astrid-online*, marzo 2019; E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2, 2018; A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *www.federalismi.it*, 21, 2018; C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord*, in *www.federalismi.it*, 18, 2018; G. PICCIRILLI, *Gli accordi preliminari per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali*, 2, 2018; V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 31 maggio 2018; M. DE DONNO - P. MESSINA, *Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia. Quale idea di autonomia regionale?*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2018, 471 ss; G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale* e F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, entrambi in *Le Regioni*, 4, 2017, rispettivamente 625 ss e 689 ss.

esercizio delle proprie attribuzioni (*in primis*, con la Corte costituzionale)³, anche in virtù della complessità della materia e dell'attuale, modificabile, configurazione degli schemi di accordi tra le Regioni coinvolte e lo Stato, il tema dei possibili vizi sindacabili non costituirà oggetto del presente contributo.

2. *Presidente della Repubblica e ordinamento costituzionale, cenni di inquadramento*

L'individuazione dei canali di intervento del capo dello Stato nell'ambito del procedimento ex art. 116, c. 3 Cost. implica una contestualizzazione del suo ruolo all'interno del sistema costituzionale italiano.

In questa direzione, va innanzitutto rilevato che nell'ambito del dibattito costituente tanto le disposizioni concernenti l'assetto regionale quanto quelle riguardanti il Presidente della Repubblica possono essere lette come il risultato di una dialettica tra la tendenza volta ad accentuare il pluralismo del nostro assetto di governo e quella tesa a salvaguardarne l'unità⁴.

Accompagnando l'affermazione del principio autonomistico con specifiche guarentigie procedurali concernenti l'unità politica e giuridica del Paese, affidate sia alla Corte costituzionale sia al Presidente della Repubblica, i Costituenti cercarono di favorire la nascita di un assetto politico-istituzionale al tempo stesso pluralistico e unitario, tanto nei suoi aspetti organizzativo-funzionali quanto in quelli ideali, simbolici⁵.

Al contempo, benché l'originaria configurazione regionalistica si sia caratterizzata per una serie di problematiche che, con il passare degli

3. Cfr. A. MORELLI, *La promulgazione "abrogante" della legge sulla legittima difesa e la fiducia del Presidente*, in www.lacostituzione.info, 28 aprile 2019.

4. Sulle vicende costituenti cfr., tra i molti, G.M. SALERNO, *La figura e il ruolo del Capo dello Stato nella discussione pre-repubblicana (1943-1947)*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, 1, 2018, 269 ss; P. POMBENI, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, 2016; F. BRUNO - G. AMATO, *La forma di governo italiana: dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, 33-85; AA.Vv., *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Tomo II (a cura di U. De Siervo), Bologna, 1980; AA.Vv., *La fondazione della Repubblica* (a cura di E. Cheli), Bologna, 1979; E. CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, 1978, 15 ss;

5. A. D'ATENA, *Unità nazionale tra integrazione sovranazionale e autonomie regionali*, in *Rassegna parlamentare*, luglio-settembre, 2014, 487 ss. Cfr. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1977, 484; E. CHELI, *Il giudice delle leggi. La Corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, Bologna, 1996, 83.

anni, hanno sancito il venir meno della logica costituente⁶, dinnanzi al mutare delle stagioni politiche la guarentigia rappresentata dal capo dello Stato non è mai venuta meno⁷. Certo, fino a quando il sistema partitico di matrice costituente è stato in grado di svolgere un'effettiva funzione dialettica tra le varie componenti politiche e sociali, soprattutto grazie ai meccanismi di selezione e articolazione delle istanze a livello dei singoli partiti, questa funzione di integrazione da parte del Presidente si è articolata soprattutto a livello simbolico.

Non casualmente, a partire dagli anni Novanta, in corrispondenza del dissolvimento dell'assetto cd. "primo-repubblicano" e della contestuale emersione di istanze regionalistiche promosse con progressiva veemenza da parte di alcuni settori della nuova classe politica, si è realizzato un progressivo mutamento nell'esercizio delle attribuzioni presidenziali, tanto dal punto di vista qualitativo quanto sotto il profilo quantitativo⁸.

Con precipuo riferimento all'equilibrio tra principio autonomistico e principio di unità della Repubblica, ciò si è verificato con particolare intensità tra il 1992 il 1996 quando, come ha ricordato di recente Massimo Villone⁹, il tema della secessione emerse come elemento qualificante dell'allora dibattito politico.

Basti rilevare, in merito, quanto accaduto relativamente al messaggio alle Camere del Presidente Oscar Luigi Scalfaro a seguito della dichiarazione di indipendenza della "Padania" avvenuta il 15 settembre 1996, messaggio nel quale, dopo una dura presa d'atto di quanto verificatosi in quell'occasione («[dopo] la preannunziata giornata del 15 settembre che

6. Cfr. A. D'ATENA, *Unità nazionale tra integrazione sovranazionale e autonomie regionali*, cit., 496 ss. In prospettiva storica v. R. ROMANELLI, *Centralismo e autonomie, in Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi* (a cura di R. Romanelli), Roma, 1995, 161 ss, spec. 172 ss.

7. Contra A. BARDUSCO, *Intervento*, cit., 192-193, per il quale l'unico esempio di intervento presidenziale in materia regionale in quattordici anni dall'effettiva istituzione delle regioni – una lettera risalente al 1980 inviata dal Presidente della Repubblica Sandro Pertini al Presidente della Toscana dal contenuto ufficioso concernente, in particolare, le garanzie della competenza legislativa regionale – dimostrerebbe una scarsa considerazione da parte dei Presidenti della Repubblica per il ruolo che la Costituzione affiderebbe loro. Cfr.; sulla vicenda in questione v. R. BIN, *Il Presidente della Repubblica e la salvaguardia dell'autonomia regionale*, cit., 580 ss.

8. V. G. SOBRINO, *La forma di governo*, in AA.VV., *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli* (a cura di S. Sicardi, M. Cavino e L. Imarisio), Bologna, 2015, 119.

9. V. M. VILLONE, *Italia, divisa, diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli, 2019, 13 ss; spec. 22 ss.

avrebbe dovuto rappresentare soprattutto la vastità dei consensi popolari attorno alla infausta tesi della secessione, sceso il sipario sulla manifestazione, sento il bisogno di una parola a Voi Rappresentanti del Popolo, per poche considerazioni (...)», venne evidenziata la necessità di risposta politica alle esigenze di riforma dell'assetto istituzionale, anche al fine di favorire un'assunzione di responsabilità "dirette e definitive" da parte degli Enti territoriali nei confronti dei cittadini¹⁰.

Fatte queste sintetiche osservazioni di carattere storico-politico, va detto che, dal punto di vista teorico, la figura del Presidente della Repubblica sfugge ad una ricostruzione unitaria¹¹.

Sia che si guardi all'organo presidenziale quale potere neutro, sia che si cerchi di evidenziarne la qualifica di reggitore della cosa pubblica nei momenti di crisi del sistema, tali sforzi convincono, come ha scritto acutamente Massimo Luciani, solo *in negativo*¹².

Al contempo, dinnanzi ad una prassi non certo univoca – eppure essenziale nell'interpretazione del ruolo presidenziale¹³ e dell'effettivo funzionamento del nostro sistema politico-istituzionale¹⁴ –, la dottrina

10. Atti Parlamentari, XIII Legislatura, Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 18 settembre 1996.

11. L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXV, Milano, 1986, 237 ss.

12. «Il Presidente non è potere neutro nel senso della dottrina classica, non è – in senso proprio – garante della Costituzione, non è reggitore della cosa pubblica nei casi di crisi - e non perché sia qualcosa di meno, ma semplicemente perché è qualcosa di diverso e più complesso», M. LUCIANI, *La parabola della Presidenza della Repubblica*, in *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio* (a cura di M. Volpi), Bologna, 2015, 122. Le cause di questo fenomeno sono molteplici. In generale, un ruolo non indifferente ha il dato testuale, alquanto indefinito, così come un ruolo non secondario svolgono gli orientamenti che qualificano la personalità di chi ricopre la carica. cfr. D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, Tomo I, Milano, 2011, 200; V. LIPPOLIS - G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, 2016, 11. Sempre attuali, in tal senso, le ricostruzioni di Giuliano Amato (su cui cfr. G. PASQUINO, *La fisarmonica del Presidente*, in *La rivista dei libri*, vol. II, 3, 1992, 8-10; M. TEBALDI, *Poteri e prassi del Presidente della Repubblica nel sistema politico italiano. Interpretazioni dell'esperienza maggioritaria*, in *Diritto e questioni pubbliche*, 11, 2011, 419) e di R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2013, 7-19.

13. *Inter alia* I. PELLIZONE, *Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2013, 79 ss; C. FUSARO, *Il presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2013, 48 s.

14. Cfr. sul punto L. ELIA, *La forma di governo e il sistema politico italiano*, in AA.Vv., *Critica dello stato sociale* (a cura di A. Baldassarre e A.A Cervati), Roma-Bari, 1982, ora

non ha mai smesso di interrogarsi cercando di chiarire i tratti essenziali dell'organo.

Le più recenti interpretazioni sembrerebbero convergere su una precisa impostazione metodologica coincidente con una lettura della figura del Presidente della Repubblica a partire, essenzialmente, dall'art. 87, c. 1 Cost.; interpretazione che, inevitabilmente, tende a influenzare, in modo consequenziale, quella relativa alle altre disposizioni riguardanti l'organo.

Una prima impostazione, in questo senso, è quella elaborata da Andrea Morrone¹⁵, che ricostruisce la figura del Presidente della Repubblica come organo *custode dell'unità nazionale*¹⁶. Nucleo di questa elaborazione è il concetto evocato dagli ultimi lemmi dell'art. 87, c. 1 Cost.: contemporaneamente «fonte di legittimazione della posizione costituzionale e dei poteri del Presidente, ma anche (...) unità di misura della legittimità delle sue azioni e dichiarazioni», *l'unità nazionale* farebbe riferimento ad «una situazione di equilibrio, costituzionalmente prescritta, tra una serie di valori potenzialmente conflittuali nell'area del "politico", inteso quest'ultimo come governo della *res publica*».

In questa prospettiva, *l'unità nazionale* richiamerebbe, dunque, un complesso di forze ulteriori a quelle riconducibili alle espressioni di "maggioranza" ovvero di "opposizione", fino a comprendere soggetti politici e sociali anche non rappresentati in ambito istituzionale. Dal punto di vista oggettivo, ciò implicherebbe un'estensione del concetto di unità nazionale che ricomprenderebbe, quindi, «sia i valori costituzionali fondamentali che danno contenuto all'"unità politica" (tra cui, ovviamente, l'unità della Repubblica e la separazione dei poteri)»; sia, di conseguenza «le scelte politiche fondamentali del Paese», vincoli internazionali inclusi¹⁷. Secondo questa visione, l'unità nazionale sarebbe espressione, dal punto di vista oggettivo, di una molteplicità di valori i quali, rappresentando un pluralismo sociale e politico racchiuso in una cornice unitaria, implicherebbero un continuo, dinamico, bilanciamento.

Una seconda interpretazione che prende le mosse dall'art. 87 Cost. è quella offerta da Massimo Luciani. In particolare, ponendosi al di là del

in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2013, 332 ss; G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, 2006, 22; M. LUCIANI, *governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali III, 2010, 566; M. DOGLIANI, *C'è ancora posto per il diritto costituzionale in tema di forma di governo?*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2019, 119 s.

15. A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2013, 287 ss.

16. A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., 298.

17. *Ibidem*.

dualismo tra la concezione del presidente *governante* e di quello *garante*, egli prende le mosse dalla duplice natura dell'organo presidenziale: capo dello Stato e rappresentante dell'unità nazionale.

In virtù di questa sua qualifica, il Presidente avrebbe propriamente il compito di tutelare il corretto funzionamento del sistema istituzionale e, allo stesso tempo, di consolidare e promuovere la costruzione di quell'unità tutelata e favorita dalla Costituzione. Dal punto di vista materiale, ciò si tradurrebbe in un compito di salvaguardia di una situazione di "equilibrio dinamico"¹⁸: il Presidente «è chiamato sia a disvelare (e conservare, consolidandole) le ragioni di quell'unità, sia a trovare il punto di equilibrio tra l'esigenza democratica di lasciare aperto il conflitto sociale e politico e quella sistematica di tenerne indenni le istituzioni, perché le democrazie pluralistiche contemporanee funzionano bene solo a temperatura (del confronto pluralistico) media»¹⁹. Da questi presupposti trarrebbero legittimazione le prestazioni esigibili dalla figura presidenziale - rappresentare l'unità del corpo politico in termini simbolici, stabilizzare e conservare l'unità politica, difendere la Costituzione: tessere, incessantemente, «i fili di una trama di dialogo istituzionale da sovrapporre all'ordito della competizione partitica»²⁰.

Al netto delle inevitabili differenze che possono venire in luce, le due impostazioni sembrano convergere circa il ruolo del Presidente della Repubblica e, nondimeno, circa i profili di legittimità della sua azione. Infatti, secondo queste ricostruzioni la custodia, la tutela, dell'unità nazionale può essere esercitata sia attraverso atti formali che atti informali: si tratta di risorse simboliche, *viva vox Constitutionis*²¹, le quali, a certe condizioni, «possono riacquistare di colpo il loro peso, la loro incisività»²².

18. M. LUCIANI, *Il Giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in AA.VV., *Gli organi costituzionali di controllo nella storia costituzionale repubblicana*, Atti del convegno in memoria di Giustino D'Orazio (a cura di F. Lanchester e R. D'Orazio), Padova, 2018, 101.

19. M. LUCIANI, *Il Giroscopio costituzionale*, cit., 100.

20. Diversa dalla funzione di garanzia della costituzione, svolta dalla Corte costituzionale secondo modi e forme diverse: usando una formalizzata *potestas* in luogo dell'*auctoritas*. Cfr. M. LUCIANI, *La parabola della Presidenza*, cit., 131.

21. M. LUCIANI, *Il Giroscopio costituzionale*, cit., 99. L'espressione, come è noto, è di Piero Calamandrei cfr. *Viva vox constitutionis*, in *Il ponte*, 6, 1955, 809-814.

22. G.U. RESCIGNO, Art. 87, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca e A. Pizzorusso), Bologna-Roma, 1978, 181 ss.

3. *Presidente della Repubblica e procedimento ex art. 116, c. 3 Cost., quali “prestazioni di unità”?*

Quanto affermato sembra valere, invero, anche in riferimento al procedimento ex art. 116. c. 3 Cost. Posto, infatti, che l'eventuale ampliamento di competenze è operato, ai sensi della disposizione in commento, attraverso legge statale approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di un'intesa tra Stato e singola Regione, l'intervento del Capo dello Stato si potrebbe configurare sia in termini formali sia in termini informali.

In questa prospettiva, innanzitutto, la disposizione dell'art. 116, c. 3 Cost. permetterebbe l'erogazione di “prestazioni di unità”²³ tanto con riferimento alla fase di presentazione del disegno di legge governativo al Parlamento, quanto con riferimento alla fase successiva all'approvazione del testo di legge da parte delle Camere.

Sul punto, tuttavia, occorre rilevare che in dottrina non esiste un'opinione condivisa concernente, in particolare, i limiti di azione del Parlamento.

In particolare, sono state enucleate almeno tre possibili modalità di rapporto tra intesa Stato-Regione interessata e legge rinforzata di recepimento²⁴.

Nella prima, le Camere prendono atto, o meno, dell'intesa, contenuta nel disegno di legge rinforzata loro giunto quale allegato inemendabile; nella seconda, l'intesa è comunque allegato inemendabile del disegno di legge rinforzata, ma il suo testo risulta dall'eventuale riscrittura richiesta agli esecutivi nazionale e regionale dalle Camere in virtù dell'approvazione di atti di indirizzo politicamente (ma non giuridicamente) vincolanti relativi ad aspetti puntuali della stessa; infine, una terza ove il disegno di legge rinforzata riproduce pedissequamente il testo dell'intesa, votato dalle

23. Secondo l'iconica espressione di A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in AA.VV., *Manuale di diritto pubblico* (a cura di G. Amato e A. Barbera), Bologna, 1984, vol. II, 236.

24. Ben esposte da R. DICKMANN, *Editoriale - Note in tema di legge di attribuzione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *www.federalismi.it*, 5, 2019; *contra* N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 57; M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in AA.VV., *Osservatorio sulle fonti* (a cura di P. Caretti), Torino, 2002. Sul punto v. A. MENCARELLI, *Il caso della legge negoziata sul “regionalismo differenziato” e il ruolo del Parlamento: i possibili scenari procedurali*, in *www.federalismi.it*, n. 17, 2019.

Camere articolo per articolo e poi nel complesso, con la conseguenza che l'eventuale mancata approvazione o riscrittura anche solo parziale dello stesso comporterebbe l'avvio di una nuova procedura di negoziazione dell'intera intesa.

Ad esse deve aggiungersene una quarta, preconizzata, invero, dal presidente della Giunta Regionale del Veneto Luca Zaia, in base alla quale il recepimento dell'intesa potrebbe avvenire mediante l'approvazione, ai sensi dell'art. 116 c. 3 Cost., di una legge che conferirebbe una delega al Governo per l'emanazione di uno o più decreti legislativi recanti la disciplina attraverso cui realizzare l'effettivo passaggio di competenze, anzitutto amministrative, alla Regione trattante nelle materie d'autonomia rafforzata.

Alla luce di queste considerazioni, da un punto di vista generale, la discussione circa i poteri del capo dello Stato si interseca con quella concernente, in particolare, il carattere "materiale" o "formale" della legge ex art. 116 c. 3 Cost.

In merito, di conseguenza, sembra opportuno richiamare quanto affermato da Renzo Dickmann: solo considerando la legge rinforzata come legge di attribuzione *pleno iure* di condizioni differenziate di autonomia – e ritenendo, del pari, l'intesa soprattutto quale *modus procedendi*, «attraverso [cui] accertare in Parlamento la concorrente volontà degli organi dello Stato e delle regioni coinvolte nel perseguimento dell'obiettivo comune di realizzare forme differenziate di autonomia all'insegna del principio di leale collaborazione tra Stato ed enti costitutivi della Repubblica ex art. 114 Cost. in una cornice conservativa dell'unità ed indivisibilità della Repubblica»²⁵ –, sarebbe possibile leggere il procedimento prefigurato dall'art. 116, c. 3 Cost. in armonia con le previsioni dello stesso Titolo V, senza arrecare, tra l'altro, pregiudizio alle attribuzioni dei poteri e degli altri organi costituzionali, Presidente della Repubblica e Parlamento *in primis*.

4. *Le attribuzioni presidenziali alla prova del regionalismo differenziato: qualche ipotesi di lavoro*

Nell'ambito della presente trattazione non può poi essere ignorata l'interpretazione che il Presidente in carica fornisce rispetto agli strumenti

25. R. DICKMANN, *Editoriale*, cit., 8.

a sua disposizione: in altre parole, la dottrina delle fonti propria di ciascun inquilino del Colle²⁶.

Ciò vale innanzitutto con riferimento all'istituto ex art. 74 Cost., in riferimento al quale il Presidente Sergio Mattarella ha fornito un'interpretazione alquanto restrittiva, tesa a evidenziare il nesso che esisterebbe tra il rinvio e il contrasto netto, palese, con la Costituzione²⁷. Allo stesso tempo, anche a causa dei limiti insiti nell'utilizzo di un istituto come il rinvio delle leggi – evidenti se si pensa che nell'ambito del procedimento ex art. 116, c. 3 Cost. il nucleo fondamentale della negoziazione coincide con il processo di formulazione dell'intesa per la maggior parte declinato mediante un dialogo tra esecutivi²⁸ –, anche l'utilizzo di istituti afferenti a quello che è stato definito il “potere comunicativo”²⁹ del capo dello Stato deve necessariamente essere tenuto in conto.

Del resto, questa peculiare categoria di istituti, tra i quali rientrano senz'altro le esternazioni e i messaggi alle Camere, sembra essere anche più adeguata ad un esercizio delle attività di custodia dell'unità naziona-

26. Secondo l'espressione di A. RUGGERI, *Verso una prassi di leggi promulgate con “motivazione”... contraria?*, in www.forumcostituzionale.it, 1° luglio 2002.

27. V. M. MALVICINI, *Alcune considerazioni sul primo rinvio ex art. 74 Cost. del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella*, in www.osservatoriosullefonti.it, 3, 2017: «la scelta delle leggi spetta al Parlamento e la scelta dei decreti che guidano l'amministrazione dello Stato spetta al Governo. E se non firmassi andrei contro la Costituzione. C'è un caso in cui posso - anzi devo - non firmare: quando arrivano leggi o atti amministrativi che contrastano palesemente, in maniera chiara, con la Costituzione». Cfr. Comunicato stampa della Presidenza della Repubblica, *Incontro del Presidente Mattarella con alcune scolaresche delle Scuole secondarie di primo grado, Palazzo del Quirinale*, 26 ottobre 2017 testo disponibile al sito www.quirinale.it/elementi/2883, data di consultazione 3 agosto 2019. Su questo primo rinvio cfr. A. AMATO, *Il Presidente Mattarella al debutto: tre casi di controllo presidenziale sulle leggi*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2017, pp. 889-892; I. PELLIZZONE, *Aspetti critici della “manifesta incostituzionalità” quale fondamento del rinvio di una legge: spunti di riflessione a margine del primo rinvio del Presidente Mattarella*, in www.rivistaic.it, n. 3, 2018, 402-422; G. BASCHERINI, *Il controllo presidenziale sulle leggi: prospettive della presidenza Mattarella*, in www.rivistaic.it, n. 3, 2018, 441-461.

28. A nulla valendo, in conclusione, quell'ampliamento del potere presidenziale di rinvio in contesti maggioritari notato da taluna dottrina, tra cui M. MANETTI, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali X, Milano, 2017, 154 ss. Invero, nelle note allo scritto si ricorda come sovente la dottrina abbia ridotto il potere di rinvio presidenziale alla sola ipotesi in cui le Camere approvino un testo di legge talmente in contrasto con l'ordinamento costituzionale da integrare gli estremi dell'attentato alla Costituzione; tesi tanto rigida, quanto affascinante che ove recepita contribuirebbe a dimostrare come il rinvio della legge d'approvazione dell'intesa Stato-Regione rappresenterebbe, come già accennato, l'*extrema ratio*.

29. Cfr. A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., 288.

le, volte ad incidere sul funzionamento degli altri soggetti costituzionali solo nell'eventualità che i loro rapporti (tra di loro, con la Presidenza della Repubblica e col sistema delle autonomie) non abbiano trascinata la dimensione fisiologica.

Nella stessa prospettiva, tanto la fase dell'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge governativi³⁰ quanto quella successiva all'approvazione da parte delle Camere del progetto di legge potrebbero caratterizzarsi per un intervento del capo dello Stato al fine di manifestare dubbi concernenti la compatibilità all'ordinamento costituzionale delle misure approvate³¹.

In tali momenti, veri e propri snodi procedurali funzionali – eventualmente – alla salvaguardia dell'unità nazionale, infatti, il Presidente della Repubblica potrebbe operare uno scrutinio di correttezza dell'azione governativa al fine di favorire quel dialogo, da pari a pari, tra esecutivi nazionale e locali entro la cornice dei principi costituzionali³².

30. È il punto sottolineato da R. BIN, "A me pare ormai una barzelletta". *Ma la riforma delle autonomie non farà ridere il Presidente Mattarella*, in www.lacostituzione.info, 5 luglio 2019.

31. Cfr. A. RUGGERI, *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica* (a cura di M. Luciani e M. Volpi), Bologna, 1997, 182 ss; G. GUGLIA, *L'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge governativi*, Torino, 1991, 134, 143 ss. Sul rinvio delle leggi cfr. I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2011; per la ricostruzione dell'istituto cfr. v. S. PAJNO, *Commento all'art. 74 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, vol. II (a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti), Torino, 2006, 1434 ss. Infine, sulle specificità dell'art. 74 Cost. e sulle ricadute interpretative v. G. CAPORALI, *Il Presidente della Repubblica e l'emanazione degli atti con forza di legge*, Torino, 2000, spec. 95 ss. Sulla necessità che il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato non si traduca in un «superamento del modello repubblicano unitario sia nell'assetto istituzionale che in quello valoriale, così infrangendo non soltanto uno dei principi costituzionali fondamentali, ma anche – e se possibile, ancor prima – un elemento genetico di identità storica», v. A. SAITTA, *Riflessioni in tema di regionalismo differenziato*, in *Astrid Rassegna*, 14, 2019, 2.

32. Sull'inapplicabilità, però, di un siffatto controllo quirinalizio alla fonte del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante, stando alle bozze degli accordi Stato-Regioni convenute nel febbraio 2019, il concreto trasferimento di risorse umane, strumentali ed economiche alle Regioni, cfr. A. SAITTA, *Riflessioni in tema di regionalismo differenziato*, cit., 6 ss. e A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato o trasformazione della Forma dello Stato*, in *Astrid Rassegna*, 13, 2019, 10 ss. Per un accenno *en passant* alle motivazioni che possono fondare il sindacato del Capo dello Stato a partire dall'autorizzazione alla presentazione alle Camere dei disegni di legge di recepimento delle intese, cfr. F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo differenziato*, in federalismi.it, 15, 2019, 17.

Ciò premesso, va detto che l'unica recente dichiarazione del Capo dello Stato sul tema delle autonomie, recata da un messaggio del 12 febbraio 2019 indirizzato dal Presidente Mattarella al congresso dell'Unione delle Province d'Italia, non ha affrontato esplicitamente - come pure ha preteso taluna stampa³³ - il percorso di attuazione del 116, c. 3 Cost., limitandosi a richiamare (in linea con i messaggi di analogo tenore indirizzati alla stessa associazione, o comunque a realtà simili quali la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome) «*i principi costituzionali di autonomia, sussidiarietà e buon andamento dell'amministrazione*».

La Presidenza della Repubblica, dunque, è apparsa sinora tendenzialmente restia ad affrontare il tema delle autonomie regionali; e questo non può non influire sull'esatta configurazione degli strumenti che potranno essere effettivamente utilizzati per farne sentire la voce a proposito delle autonomie rafforzate.

Allo stesso tempo, non va dimenticato che il 26 aprile 2019 nel promulgare il testo di legge recante la nuova disciplina in materia legittima difesa, il capo dello Stato ha inviato un messaggio alle Camere e al Consiglio dei Ministri (nelle persone dei rispettivi Presidenti). Si è trattato, come ha evidenziato la dottrina, di un caso di *promulgazione con motivazione contraria*³⁴. Laddove ravvisasse potenziali profili di violazione di principi costituzionali supremi nella legge di approvazione dell'intesa, non è escluso che il Presidente della Repubblica possa trasmettere convincimenti attraverso questo istituto veicolando, al contempo, un messaggio al sistema politico e agli operatori giuridici (Corte costituzionale *in primis*) relativamente ai profili di dubbia costituzionalità concernenti il procedimento di regionalismo differenziato.

33. Emblematico, in tal senso, *Il Fatto Quotidiano, Autonomie, Mattarella: "Serve equilibrio tra competenze come da Costituzione"*, su ilfattoquotidiano.it, 12 febbraio 2019 (testo disponibile al sito: www.ilfattoquotidiano.it/2019/02/12/autonomie-mattarella-serve-equilibrio-tra-competenze-come-da-costituzione/4966839/; data di consultazione 9 maggio 2019).

34. Per una disamina del fenomeno, v. A. RUGGERI, *Ancora un caso di promulgazione con "motivazione"... contraria (a proposito del mancato rinvio della legge sulla sicurezza)*, in www.forumcostituzionale.it, 24 luglio 2009, da ultimo richiamato, a proposito della recente promulgazione del testo di legge sulla legittima difesa, in A. MORELLI, *La promulgazione "abrogante" della legge sulla legittima difesa e la fiducia del Presidente*, cit. Per il testo del messaggio, v. PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA, *Legittima difesa: Mattarella promulga e scrive ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio*, 26 aprile 2019 testo disponibile al sito www.quirinale.it/elementi/28587; data di consultazione 3 maggio 2019). Sulla vicenda cfr. G. BOGGERO, *Una promulgazione interpretativa con monito alla magistratura*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2019, 674-676.

Il valore aggiunto di questo modo di procedere risiederebbe, da un lato, nel lasciare impregiudicato il prodotto delle negoziazioni tra esecutivi nazionale e regionale, pur potendo rilevare, recependoli ovvero prefigurandoli, dubbi di compatibilità delle decisioni effettuate rispetto all'assetto costituzionale, dall'altro – di conseguenza – a riferirsi al trasferimento effettivo delle competenze ove questo avvenisse mediante l'emanazione di uno o più decreti legislativi, dovendo anche questi atti passare comunque attraverso la firma del Presidente della Repubblica. Di tale strumento, però, vanno evidenziati anche i limiti i quali, tra l'altro, possono essere ricavati proprio tenendo presente il caso di ricorso ad esso sopra ricordato. La *promulgazione con motivazione contraria* della nuova normativa in materia di legittima difesa ha avuto, come avvenuto in situazioni analoghe, un destinatario ben preciso, oltre a quelli formali del messaggio, intendendo parlare, in particolar modo, ad un definito operatore giuridico, ovverosia la magistratura, cui il Capo dello Stato ha fornito delle chiare chiavi di lettura della novella apportata al Codice penale, soprattutto per quanto riguarda il parametro della proporzionalità tra offesa e reazione. L'indirizzo sostanziale del messaggio alla magistratura è dato proprio dal fatto che essa, e solo essa, è chiamata ad esercitare la funzione giurisdizionale. Di contro, una simile chiarezza di destinazione, invece, verrebbe ad essere difficilmente ravvisabile nell'ambito del procedimento ex art. 116, c. 3 Cost.

Stante, infatti, la particolare natura negoziale dell'intesa, come e a chi si dovrebbe ritenere rivolto il monito dello Stato? Al Governo, alle Regioni beneficiarie dell'allargamento di competenze, ovvero a entrambi questi organi? Ancora, perché non si dovrebbe ritenere che esso parli anche al Parlamento, alla Corte costituzionale, alle altre Regioni, all'intero sistema delle autonomie locali (nel complesso e nelle sue singole partizioni), e, financo, ai partiti, alle strutture amministrative e all'Unione Europea (i rapporti delle Regioni con la quale rientrano tra le materie a competenza concorrente elencate dall'art. 117 c. 3 Cost. pure trasferibili col procedimento di riconoscimento dell'autonomia rafforzata)?

Ciò premesso, non si può non ricordare come al Capo dello Stato resterebbe comunque la possibilità di agire mediante interventi, come si diceva, di *moral suasion* affidati al suo buonsenso a seconda delle circostanze, da giocare nell'ambito delle alte sfere dei rapporti tra organi costituzionali in maniera tanto poco evidente, quanto, tuttavia, molto efficace³⁵.

35. Su cui, diffusamente, C. NEGRI, *La moral suasion del Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana*, Torino, 2018.

In particolare, è tutt'altro che inverosimile che il Presidente della Repubblica³⁶ decida, ove la situazione lo richieda, di agire “per le vie brevi”, svolgendo un'opera di intermediazione tra i principali attori del nuovo regionalismo differenziato – il Consiglio dei Ministri per lo Stato da un lato e le Giunte Regionali dall'altro – favorendo, altresì, un coinvolgimento dell'istituzione che rischia di apparire, al più, come una sorta di compriario (necessario, ma pur sempre dotato di incidenza minore rispetto agli esecutivi): il Parlamento.

In questa prospettiva, passando dal piano della descrizione a quello della prescrizione, sembra viepiù opportuno che il Capo dello Stato ponga, in uno scenario ancora tutto da scrivere, dei veri e propri *caveat* discreti, sia che agisca *sua sponte* sia, soprattutto, laddove il suo consiglio ove venga richiesto dai suoi interlocutori, come pure pare sia avvenuto di recente, stando a notizie di stampa che vorrebbero la fase parlamentare di attuazione del regionalismo differenziato al centro di colloqui intercorsi tra il Presidente Mattarella e i Presidenti del Senato Maria Elisabetta Alberti Casellati e della Camera Roberto Fico su istanza di questi ultimi³⁷.

Come le cose andranno effettivamente sarà solo la realtà a dirlo; sia consentito, comunque, di formulare l'auspicio di un sereno dibattito sulla prima applicazione del 116 c. 3 Cost. e delle sue ricadute sulla forma di Stato e di Governo, sui rapporti istituzionali e costituzionali, e sul sistema politico, che ponga al centro, anzitutto, il realizzato, prima che il realizzabile. In queste pagine si è umilmente fatto ricorso ad una dimensione, verrebbe da dire, *de iure condendo*, laddove, invece, lo *ius conditum* è ancora così grezzo da suggerire prudenza e attenzione, come pure sarebbe stato necessario a seguito della revisione del Titolo V operata nel 2001.

36. Anche attraverso l'azione del Segretariato Generale su cui, di recente, v. G. MAROLDA, *Se per “sicurezza” e per “semplificare” c'è il Quirinale. Alcune considerazioni sulla “leale collaborazione” tra Presidenza della Repubblica e Governo*, in www.forumcostituzionale.it, 23 luglio 2019.

37. Cfr. quanto riportato, tra gli altri, da S. CANNETTIERI, *Autonomia, per Mattarella la strada è il Parlamento*, su ilmessaggero.it, 3 marzo 2019 (testo disponibile al sito www.ilmessaggero.it/pay/edicola/autonomia_mattarella_parlamento-4335526.html; data di consultazione 3 maggio 2019) e LA GAZZETTA DEL MEZZOGIORNO, *Autonomia, Casellati e Fico al Quirinale da Mattarella*, su lagazzettadelmezzogiorno.it, 28 marzo 2019 (testo disponibile al sito www.lagazzettadelmezzogiorno.it/news/italia/1125671/autonomia-casellati-e-fico-al-quirinale-da-mattarella.html; data di consultazione 3 maggio 2019).

Le problematiche relative alla legge di attribuzione dell'autonomia differenziata

1. *Le questioni sulla natura della legge di cui all'art. 116, u.c., Cost.*

Una delle questioni più pressanti che si pongono in relazione all'avviata procedura di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario che, finora, hanno assunto l'iniziativa, ai sensi dell'art. 116, u.c., Cost.¹, è relativa alla definizione

1. In merito all'art. 116, cfr. A. CARIOLA - F. LEOTTA, *Art. 116*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 2178 ss.; e, di recente, A. MORELLI, *Art. 116*, in F. CLEMENTI - L. CUOCOLO - F. ROSA - G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Parte II - *Ordinamento della Repubblica (artt. 55-139) e Disposizioni transitorie e finali*, Bologna, 2018, 325 ss. Tra i numerosi contributi sul regionalismo differenziato, cfr., *ex multis*, L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, 2/2007, 199 ss.; A. POGGI, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, in *www.federalismi.it*, 1/2008; il n. 1/2008 de *Le Istituzioni del federalismo* (R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, *Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, 9 ss.; A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, 21 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Quale "regionalismo differenziato"?*, 51 ss.; G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, 63 ss.; P. CIARLO - M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, 67 ss.; E. CARLONI, *Teoria e pratica della differenziazione: federalismo asimmetrico ed attuazione del Titolo V*, 75 ss.; L. VIOLINI, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116, comma 3, Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, 87 ss.; I. RUGGIU, *Il "ritorno" del principio di competenza?*, 101 ss.); nonché, più di recente, il n. 4/2017 de *Le Regioni* (G. FALCON, *Editoriale Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, 625 ss.; 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*, 635 ss.; S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, 661 ss.; F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, 689 ss.; R. BIFULCO - M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema"*, 757 ss.); e, ancora, C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord*, in *www.federalismi.it*, 18/2018;

della natura e del contenuto della legge attributiva delle forme di differenziazione e all'emendabilità o meno, da parte del Parlamento, delle intese raggiunte, come prescritto, tra Stato e Regioni.

L'art. 116, u.c., Cost., prevede che la legge sia approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, "sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata". Lo scenario è del tutto nuovo, non essendo in passato mai stato raggiunto il punto al quale si è attualmente pervenuti nelle trattative tra lo Stato e le tre Regioni che stanno portando avanti le richieste di acquisizione di ulteriori competenze e mancando, peraltro, una legge di attuazione dell'articolo in questione². Data la novità del processo in corso e gli ampi margini procedurali lasciati aperti dalla disposizione costituzionale, sono state ventilate diverse ipotesi attuative della differenziazione, ed è evidente come, dalle soluzioni elaborate, dipenderà anche l'effettività del ruolo del legislatore nazionale rispetto alla delineazione asimmetrica delle competenze regionali.

Vi è, in primo luogo, la questione della natura della legge da approvare ex art. 116, u.c., Cost., che senza dubbio presenta caratteri *sui generis*³. La «legge di specializzazione»⁴ risulta rinforzata, atipica, a competenza riser-

S. MANGIAMELI, *I problemi della differenziazione e della omogeneità nello Stato regionale*, in www.issirfa.cnr.it, febbraio 2019; F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato*, in www.federalismi.it, 6/2019; A. POGGI, *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato (a margine del convegno di Torino)*, Editoriale, in www.dirittiregionali.it, 2/2019.

2. Sulla necessità di una legge di attuazione dell'art. 116 Cost., la dottrina non è concorde. Vi è chi ritiene che non sia indispensabile, essendo la disposizione auto-applicativa (cfr. B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, 144 ss.; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, 2002, 146 s.; ID., *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in www.federalismi.it, 13 dicembre 2002, 3; O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Diritto@Storia*, 15/2017, 8); mentre altri sono del parere contrario (cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, 154; C. IANNELLO, *La piena sovranità del Parlamento nella determinazione dei contenuti e dei limiti dell'autonomia differenziata*, in questo stesso Volume).

3. Così L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2018, 280.

4. Così P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, Editoriale, in *Le Regioni*, 2/2018, 164 ss.; ulteriori definizioni sono, ad esempio, «legge di differenziazione» (cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in www.federalismi.it, 6/2019, 34 ss.) o anche «legge di autonomia negoziata» (cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 174 ss.).

vata⁵, e ciò sia per il contenuto, delineato in generale dalla disposizione in questione, che individua le materie di competenza concorrente o alcune di competenza esclusiva statale, rispetto alle quali può essere operato l'ampliamento dell'autonomia, in parziale deroga a quanto stabilisce l'art. 117 Cost.; sia per il procedimento di approvazione, che richiede un voto a maggioranza assoluta delle Camere, in base a una preventiva intesa tra lo Stato e la Regione interessata a conseguire la differenziazione, conclusa una volta sentiti anche gli enti locali.

Le interpretazioni proposte in dottrina sulla natura propria della legge rinforzata oscillano tra la tesi che considera tale atto come legge meramente formale, di sola approvazione o rigetto, e quella che vi attribuisce competenze normative di carattere sostanziale.

Secondo la prima tesi, la legge «non dovrebbe poter modificare il contenuto dell'intesa, ma dovrebbe solo approvarla e costituire l'involucro formale che la contiene e la tramuta da accordo Stato-Regione in fonte normativa dell'intero ordinamento»⁶. In questa prospettiva, i due atti dovrebbero essere sostanzialmente coincidenti per contenuto, con le minime differenze legate alla loro rispettiva natura e al carattere pattizio dell'intesa, sicché al Parlamento, nel procedimento, «spetterebbe l'adozione di una legge di approvazione in senso tecnico, del tipo prendere o lasciare, senza emendamenti»⁷. Dopo l'intesa, dunque, la legge statale potrebbe essere approvata a maggioranza assoluta, oppure potrebbe non raggiungere tale maggioranza o essere respinta, con la conseguenza che, nel primo caso, si determinerebbe il trasferimento delle competenze e delle risorse, mentre nelle altre due ipotesi il sistema delle competenze non subirebbe innovazioni; ma, ad ogni modo, una volta stipulata l'intesa, non vi potrebbe essere una modifica unilaterale da parte delle Camere al contenuto e al testo della stessa⁸. In base a tale dottrina, la fonte della differenziazione sarebbe, quindi, l'intesa definita dagli esecutivi di Stato e Regione.

5. Cfr. P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo*, cit., 165 ss.

6. N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 57. Cfr. anche M. CECCHETTI, *Attuazione*, cit., 2 ss.; ID., *La differenziazione*, cit., 156.

7. Intervento di A. D'ATENA nell'*Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, Commissione parlamentare per le questioni regionali, XVII Legislatura, Resoconto stenografico, 29 novembre 2017, 6.

8. Intervento di S. MANGIAMELI nell'*Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116*, cit., 14; ID., *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4/2017, 668 s.

Secondo l'altra tesi, invece, l'intesa conclusa tra Governo regionale e nazionale non sarebbe costitutiva delle "forme e condizioni particolari di autonomia", che invece deriverebbero dalla legge del Parlamento «che sanziona l'accordo, immettendone il contenuto nell'ordinamento giuridico sotto forma di disposizioni normative»⁹. Pertanto, la legge adottata *ex art.* 116, u.c., Cost., avrebbe natura sostanziale, rappresentando la sola fonte normativa attributiva dell'autonomia differenziata. Difatti, l'intesa, dal punto di vista dell'ordinamento costituzionale dello Stato, non potrebbe «dirsi atto competente ad attribuire direttamente forme differenziate di autonomia *in quanto priva della natura di fonte del diritto*», essendo, piuttosto, «un atto negoziato, un accordo bilaterale di diritto pubblico, che dal punto di vista giuridico vale a legittimare la competenza della legge ordinaria rinforzata in luogo della legge costituzionale per derogare al riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost.»¹⁰. Di conseguenza, la natura rinforzata di questa legge sarebbe dovuta non soltanto alla maggioranza assoluta richiesta per la sua approvazione, ma altresì alla necessaria condivisione tra Parlamento e Governo dei contenuti dell'intesa Stato-Regioni, nel corso dell'intero procedimento, secondo il principio di leale collaborazione¹¹. In tale ottica, l'intesa presenterebbe un rilievo giuridico costituzionale quale condizione di procedibilità, poiché in sua assenza, o in caso di sua incompletezza, il progetto di legge per l'approvazione dell'unica fonte del diritto abilitata ad innovare l'ordinamento "sulla base di intesa" non potrebbe essere presentato o, se presentato, non si potrebbe dar corso al relativo *iter* legislativo¹².

Dal punto di vista sostanziale, in questo caso, l'effetto di cui all'art. 116, u.c., Cost., non scaturirebbe direttamente dall'intesa, ma sarebbe il frutto di una configurazione «partecipata» o «negoziata» del procedimento di attuazione del regionalismo differenziato, tendente ad assicurare la con-

9. A. MORRONE, *Il regionalismo*, cit., 163 s.

10. R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *www.federalismi.it*, 5/2019, 7, che ritiene potenzialmente incostituzionali le letture riduttive della competenza della legge rinforzata a vantaggio dell'atto-intesa; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *www.federalismi.it*, 8/2019, 17 s.

11. Cfr. R. DICKMANN, *Note*, cit., 6. Su principio di leale collaborazione e strumenti di raccordo Stato/Regioni, cfr., da ultimo, R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle conferenze*, Milano, 2018.

12. Cfr. A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *www.federalismi.it*, 21/2018, 20.

divisione tra Parlamento e Governo dei contenuti degli accordi raggiunti con gli esecutivi regionali, in modo da coinvolgere effettivamente anche le Camere, «secondo un originale metodo della legislazione che si fondi su un accordo tra gli enti protagonisti, compositivo degli interessi nazionali, regionali e locali in gioco, ma che non alteri l'equilibrio generale delle attribuzioni dei poteri e degli organi costituzionali implicati»¹³.

2. Centralità del Parlamento e controversa emendabilità delle intese

L'alternativa per l'una o l'altra ipotesi è connessa al ruolo che verrebbe riconosciuto al legislatore nazionale nel procedimento di cui all'art. 116, u.c., Cost., nonché legata al tipo di procedura che dovrebbe essere seguito per l'approvazione della legge e all'emendabilità o meno dell'intesa.

In proposito, se si considera la previsione costituzionale dell'art. 116, u.c., come un processo di differenziazione la cui attuazione scaturisce dall'azione partecipata e condivisa dei soggetti coinvolti, che così concorrono alla scelta politica di incrementare le forme di autonomia regionale, il ruolo del Parlamento non può che essere cruciale, poiché si tratta di negoziare l'attribuzione di competenze legislative in alcuni casi di primario rilievo (come sanità, istruzione, ecc.), sulla cui differenziazione occorre un'adeguata ponderazione, dato che è in gioco il delicato tema dell'uniformità e dell'uguaglianza di trattamento tra le persone che vivono nei diversi contesti regionali del medesimo Paese, di cui il legislatore nazionale deve farsi garante¹⁴.

13. Cfr. R. DICKMANN, *Note*, cit., 6. È stata prospettata anche una possibile doppia via per l'approvazione del regionalismo differenziato, con una legge ordinaria che recepisca la parte generale delle intese ed eventuali disposizioni procedurali per l'attuazione dell'art. 116, e un successivo esame da parte di Regioni e Parlamento delle bozze di intesa dettagliate, da approvare poi ex art. 116: B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in www.federalismi.it, 13/2019.

14. Cfr. l'appello di 30 costituzionalisti (più ulteriori aderenti) al Capo dello Stato su *Regionalismo differenziato, ruolo del Parlamento e unità del Paese*, in cui si paventa proprio il rischio di marginalizzare le Camere rispetto al procedimento di differenziazione delle Regioni ordinarie (disponibile su www.federalismi.it, 6 marzo 2019). Cfr., altresì, E. GROSSO - A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici* e M. DOGLIANI, *Quer pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*, in *Il Piemonte delle autonomie*, rispettz. 2/2018, 3 ss. e 3/2018, 1 ss.; M. VILLONE, *Autonomia, una legge che non si potrà blindare*, in *Il Manifesto*, 12 febbraio 2019; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo*, cit., 16 s.; M. OLIVETTI, *Il regionalismo*, cit., 24; R. DICKMANN, *Note*, cit., 8.

In merito al procedimento, negli “Accordi preliminari” siglati sul finire della XVII legislatura dal Governo Gentiloni con le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna¹⁵, si prefigurava l’ipotesi che, per l’approvazione della legge di differenziazione, si potesse ricorrere al modello seguito in via di prassi per le leggi di approvazione degli accordi con le confessioni religiose acattoliche, di cui all’art. 8, u.c., Cost.¹⁶.

Nonostante in dottrina ci siano prospettive divergenti in riferimento all’emendabilità o meno del disegno di legge in cui dovrebbe essere trasfusa l’intesa raggiunta con la confessione religiosa¹⁷, quest’ultimo procedimento, ormai per prassi parlamentare consolidata¹⁸, prevede che il

15. Accordi sottoscritti il 28 febbraio 2018 dal Sottosegretario agli affari regionali e dai Presidenti delle Regioni, in cui sono stati fissati principi generali, metodologia e un primo elenco di materie per la successiva definizione delle intese. In merito, cfr. L. FUCITO - M. FRATI (a cura di), *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, Servizio studi del Senato, XVIII Leg., maggio 2018, n. 16; IDD., *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, Servizio studi del Senato, XVIII Leg., marzo 2019, n. 104/1.

16. Cfr. G. PICCIRILLI, *Gli “Accordi preliminari” per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l’attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali*, 2/2018, 10 ss., secondo il quale, invece, il procedimento della legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali sarebbe stato «maggiormente coerente a regolare il recepimento di accordi di cui sono parti enti territoriali (intesi come livelli ordinamentali, per altro tra loro pari ordinati alla luce della formulazione dell’art. 114 Cost., come novellato nel 2001)».

17. Le prospettive divergono riguardo al rapporto tra legge ed intesa. Chi considera l’intesa come atto preparatorio e condizione di procedibilità per l’adozione della legge successiva, riconosce un maggiore spazio di manovra alle Camere nell’elaborazione del testo legislativo, che potrebbe, così, essere anche emendato rispetto all’intesa [cfr. T. MARTINES, *Note sui procedimenti di formazione delle fonti del diritto*, in *Opere*, II, *Fonti del diritto e giustizia costituzionale*, Milano, 2000, 409 ss.; N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo all’interpretazione dell’art. 8 della Costituzione*, Bari, 1990, 179; B. RANDAZZO, *La legge “sulla base” di intese tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale*, in V. COCOZZA - S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, Torino, 2001, 897 s.]; mentre chi considera l’intesa come atto che delinea sostanzialmente il contenuto della legge, riconosce a quest’ultima un mero carattere tecnico di legge di approvazione, “a ricalco” [cfr. S. LABRIOLA, *Il Governo nella produzione delle norme primarie*, in S. TRAVERSA (a cura di), *Scienza e tecnica della legislazione. Lezioni*, Napoli, 2006, 270 ss.; F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Bologna, 1999, 129 s.].

18. Cfr. A. PLACANICA, *Aspetti della procedura parlamentare per l’approvazione delle leggi conseguenti a intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Giur. cost.*, 6/2002, 4529 ss.; ricostruisce il consolidamento della prassi, nel corso delle legislature, G. PICCIRILLI, *Gli “Accordi preliminari”*, cit., 14 ss. Ampiamente, sul tema, G. LONG, *I disegni di legge attuativi di intese ed accordi con confessioni religiose: questioni costituzionali e*

testo dell'intesa negoziata sia riprodotto nel corpo di un disegno di legge che viene considerato non emendabile¹⁹. Difatti, si ritiene che l'eventuale approvazione di modifiche richiederebbe necessariamente di dover riprendere le trattative, perché, a quel punto, il testo del disegno di legge non riprodurrebbe più quello dell'accordo raggiunto, con conseguente ulteriore improcedibilità del suo percorso legislativo²⁰.

La scelta di seguire tale modello anche per l'*iter* del progetto di legge di differenziazione implicherebbe l'attribuzione alla legge rinforzata di una valenza soltanto formale, da cui discenderebbe l'inemendabilità, da parte del Parlamento, del testo che recepisce il contenuto dell'intesa. Tuttavia, sebbene l'espressione "sulla base di intesa" sia adoperata in entrambe le disposizioni costituzionali, vi è il condivisibile rilievo²¹ che, nel caso dell'art. 116, u.c., Cost., essa vada letta diversamente rispetto all'art. 8, u.c., Cost., e che, inoltre, una prassi, per quanto consolidata, non sia imposta da regole cogenti, e possa quindi essere adattata in base a esigenze sopravvenute.

L'intesa con un culto acattolico si inserisce nel quadro procedurale della protezione delle minoranze, poiché delinea la diversità e la tutela che un culto non cattolico intende garantirsi nei confronti di una maggioranza²². Da qui la *ratio* alla base del fatto che il relativo contenuto venga trasfuso in una legge il cui testo sia pressoché inemendabile. L'intesa di cui all'art. 116, u.c., Cost., invece, dovrebbe inserirsi in un quadro procedurale di rapporti negoziali tra soggetti istituzionali facenti parte della Repubblica nel suo complesso, ai quali, nell'insieme di regole costituzionali sul regionalismo, sia «garantita l'eguaglianza prima della diversità»²³. In tale contesto, ritenere inemendabile il disegno di legge volto a recepire l'intesa Stato-Regione vorrebbe dire sottrarre al Parlamento le proprie prerogative sulla definizione di decisioni relative agli interessi generali di

procedurali, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, n. 2, Roma, 1987, 3 ss.

19. L'inemendabilità non riguarderebbe le parti prive di una corrispondenza nell'intesa, come le disposizioni sulla copertura finanziaria o le modifiche di carattere non sostanziale. In merito, cfr. L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso*, cit., 278 s.

20. Cfr. R. DICKMANN, *Processo legislativo e limiti della legge*, Napoli, 2006, 178 ss.; G. LONG, *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica". Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Bologna, 1991.

21. Cfr. M. VILLONE, *Autonomia*, cit., 1 s.

22. Cfr. G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari"*, cit., 11; M. VILLONE, *Autonomia*, cit., 1.

23. Cfr. M. VILLONE, *Autonomia*, cit., 1, che sottolinea come l'art. 116 preveda solo che l'intesa preceda l'approvazione della legge, ma non la sua posizione nell'*iter legis*, né che intervenga tra Regione e Governo e tanto meno che si traduca in un disegno di legge inemendabile.

tutti i cittadini e dell'intera comunità nazionale, nelle sue diverse articolazioni politiche e territoriali.

Pertanto, alla disposizione costituzionale che prescrive l'approvazione "sulla base di intesa" dovrebbe essere attribuito il significato non tanto di necessaria "conformità" della legge al testo dell'intesa, ma di necessaria "priorità" dell'intesa rispetto alla legge, la quale potrà essere approvata tenendo conto complessivamente delle risultanze dell'accordo raggiunto: «nell'art. 116 Cost. l'intesa è parte di un procedimento sulla produzione normativa, nel quale le norme giuridiche vere e proprie derivano dalla legge, quale unica fonte del diritto abilitata ad innovare l'ordinamento giuridico, sia pure previa intesa tra lo Stato e le Regioni»²⁴.

La risposta all'interrogativo relativo all'emendabilità o meno dell'intesa, e dunque al ruolo meramente ratificatorio o, al contrario, contraddistinto da libera discrezionalità del Parlamento nell'approvazione della legge di differenziazione dipende proprio dalla valenza assegnata all'intesa. Ritenerla inemendabile vorrebbe dire attribuirle piena autonomia normativa, tale da porre le Camere di fronte all'alternativa secca di recepire *in toto* nella legge l'accordo raggiunto o respingerlo, con conseguente sostanziale «rischio di marginalizzazione del ruolo del Parlamento»²⁵, di distorsione della forma di governo e di potenziale «messa in discussione della stessa forma di Stato con il pericolo di una "rottura dell'unità repubblicana»²⁶.

Accedendo, invece, all'ipotesi che la legge di differenziazione abbia valenza sostanziale, l'intesa, più che come atto da approvare, si configurerebbe come modello di procedura legislativa concertata, un *modus procedendi* in base al quale dovrebbe essere accertata in Parlamento la concorrenza delle volontà dello Stato e delle Regioni coinvolte, nel solco del principio di leale collaborazione tra enti costitutivi della Repubblica, «in una cornice conservativa dell'unità ed indivisibilità della Repubblica», in grado di escludere possibili futuri contrasti²⁷. Di conseguenza, nel «procedimento normativo a struttura complessa» configurato dall'art. 116, u.c., Cost., il Parlamento sarebbe libero di dar seguito legislativo all'intesa, ma anche di emendarne sostanzialmente i contenuti o di chiederne il riesame, con l'effetto non di bloccare l'*iter legis*, bensì di determinare la riapertura

24. Cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo*, cit., 164.

25. Come paventato nell'appello dei costituzionalisti sopra citato, 1.

26. Cfr. A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo*, cit., 15.

27. R. DICKMANN, *Note*, cit., 8, corsivo testuale. A. MORRONE, *Il regionalismo*, cit., 165, attribuisce alla corrispondenza dei contenuti di entrambi gli atti un valore politico interno, nel senso di coerenza complessiva della decisione.

delle negoziazioni tra lo Stato e la Regione, per addivenire, su precise indicazioni programmatiche, a un'intesa e ad un testo legislativo che sia maggiormente in grado di incontrare il favore delle Camere, nella misura del *quorum* richiesto dalla disposizione costituzionale²⁸.

3. *Le possibili soluzioni procedurali per la formazione della legge di differenziazione*

Nel quadro della compartecipazione al procedimento dei soggetti coinvolti, quindi, occorre individuare meccanismi che permettano di valorizzare effettivamente il ruolo del Parlamento, affinché l'azione dell'organo rappresentativo degli interessi generali non sia limitata al mero recepimento legislativo di un'intesa definita interamente dai soggetti facenti capo al potere esecutivo statale e regionale.

Per questo motivo, tra i possibili schemi procedurali prospettati per l'esame parlamentare del disegno di legge di differenziazione, in vista dell'approvazione a maggioranza assoluta "sulla base di intesa", il meno adatto a soddisfare l'esigenza di non esautorare il Parlamento sembra essere quello che connota la legge rinforzata nel senso meramente formale di "presa d'atto" dell'intesa. Difatti, come accennato, in questa prospettiva, l'attribuzione di ulteriore autonomia discenderebbe soltanto dall'intesa inemendabile fra Stato e Regione, che verrebbe allegata al progetto di legge, che poi le Camere si limiterebbero ad approvare *in toto* o a respingere tramite la votazione di un unico articolo che lo illustra²⁹.

Per definire una sorta di mediazione tra i soggetti istituzionali coinvolti, è stato ipotizzato un ulteriore schema procedurale, simile al primo negli esiti, ma che dovrebbe far precedere alla fase parlamentare di "presa d'atto" dell'intesa una preventiva fase di indirizzo³⁰. Secondo questa ipotesi, si dovrebbero far pervenire alle Camere le bozze di intesa tra il Governo e le Regioni interessate ed il Parlamento, con l'approvazione di appositi atti di indirizzo (mozioni, ordini del giorno), potrebbe segnalare eventuali profili critici, in modo tale che l'Esecutivo possa rinegoziarli

28. Così A. MORRONE, *Il regionalismo*, cit., 165.

29. Cfr., in termini critici, A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo*, cit., 17 ss.; R. DICKMANN, *Note*, cit., 4 ss.

30. Cfr. R. DICKMANN, *Note*, cit., 4, ipotesi *sub b*). Al livello politico, la proposta è stata ventilata dal Presidente della Regione Veneto: cfr. l'intervista *Autonomia, assurde le retromarcie. Il dossier è nelle mani di Salvini*, in *Corriere della Sera*, 1 marzo 2019, 3.

con le Regioni, senza, tuttavia, avere alcun obbligo di farlo, data l'efficacia meramente politica degli indirizzi parlamentari, i quali, quindi, non rappresenterebbero veri e propri emendamenti all'intesa. Se fosse raggiunto un testo definitivo, questo verrebbe annesso al progetto di legge, su cui le Camere dovrebbero deliberare, approvandolo o respingendolo in blocco, come nella prima ipotesi.

In tal modo, il risultato sostanziale di attribuzione dell'autonomia differenziata discenderebbe direttamente dall'intesa, mentre la legge rinforzata si configurerebbe come atto formale di approvazione. Con riflessi negativi, com'è stato rilevato, sul rapporto Parlamento e Governo, che si sbilancerebbe a favore dell'Esecutivo³¹, nonché sui poteri del Presidente della Repubblica, che ne uscirebbero «fortemente limitat(i) dall'intesa ai fini dello svolgimento del proprio potere di eventuale rinvio alle Camere della legge “di approvazione”»³²; e con l'ulteriore esito paradossale di un Parlamento limitato nelle sue possibilità di intervento rispetto al procedimento *ex art. 116, u.c., Cost.*, teso a trasferire ulteriori forme di autonomia alle Regioni su iniziativa delle stesse, ma che resterebbe pienamente titolare della facoltà di attivare unilateralmente il procedimento di revisione costituzionale, volto al medesimo fine. Rispetto alla seconda ipotesi, si osserva, peraltro, che gli indirizzi delle Camere non vincolerebbero giuridicamente il Governo, il quale, quindi, potrebbe acquisirli parzialmente o totalmente disattendendoli rispetto alla definizione dell'intesa, considerandoli in un momento successivo all'approvazione della legge, nelle fasi di esecuzione, con ciò vanificando l'apporto parlamentare rispetto alla delineazione delle forme ulteriori di autonomia, che verrebbero così conferite direttamente dall'intesa³³.

Nel quadro del pieno coinvolgimento del Parlamento, esaltando l'intesa come metodo legislativo concertato tra i soggetti istituzionali coinvolti,

31. Cfr. A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo*, cit., 15 ss.

32. Cfr. R. DICKMANN, *Note*, cit., 11 s. e 6 ss.

33. Cfr. R. DICKMANN, *Note*, cit., 13. In tal senso le tre bozze di intesa, stipulate il 25 febbraio 2019 (cfr. testi su www.affariregionali.gov.it) e le ulteriori bozze del 15 maggio 2019 (cfr. testi su www.roars.it), che rinviano a successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri la specificazione delle “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia legislativa ed amministrativa”, il cui contenuto verrà concordato con un'apposita Commissione paritetica Stato/Regione. In condivisibili termini critici, cfr. R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia “differenziata”: allegramente verso l'eversione*, in www.lacostituzione.info, 16 marzo 2019. Stigmatizza la scarsa trasparenza delle trattative M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato e secessione occulta?*, Napoli, 2019, 62 ss.

con riferimento all'art. 5 Cost. e al principio di leale collaborazione, il procedimento che sembrerebbe preferibile è quello che prevede di recepire il contenuto dell'intesa nell'articolato di un disegno di legge, da presentare alle Camere³⁴, affinché queste possano considerare nel merito i punti salienti dell'intesa stipulata e proporre eventuali emendamenti, da rinegoziare con la Regione, in una «sorta di *navette istituzionale*». Dovrebbe, in altre parole, essere sospeso il percorso parlamentare del progetto per consentire al Governo di sottoporre alla Regione le modifiche e addivenire, secondo il disposto dell'art. 116, u.c., Cost., ad una nuova intesa, risentiti anche gli enti locali infraregionali³⁵. Il nuovo accordo dovrebbe poi essere ritrasmesso al Parlamento affinché controlli la corrispondenza dell'intesa agli emendamenti proposti, dando corso all'approvazione della legge a maggioranza assoluta, articolo per articolo e con votazione finale (seguen- do, dunque, il procedimento ordinario, rinforzato dalla previsione del particolare *quorum* per l'approvazione, per consentire il coinvolgimento pieno del Parlamento)³⁶; oppure, in caso di difformità rispetto alle proposte parlamentari di modifica, affinché il Governo ritrasmetta alle Regioni le nuove soluzioni avanzate dalle Camere, per un'ulteriore intesa sul progetto legislativo, che possa, infine, tornare al Parlamento per essere approvato³⁷.

La legge ordinaria di differenziazione presenta una peculiare forza attiva e una particolare forza passiva. Sotto il primo profilo, difatti, tale

34. Sul soggetto titolare dell'iniziativa legislativa si riscontrano varie posizioni. Vi è chi intende la locuzione "su iniziativa della Regione interessata" come riferita non solo al generale impulso iniziale del dialogo tra Regione e Stato, ma anche all'iniziativa legislativa regionale del progetto di legge di differenziazione (cfr. M. CECCHETTI, *La differenziazione*, cit., 153; A. CARIOLA - F. LEOTTA, *Art. 116*, cit., 2193 ss.; N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato*, cit., 57 ss.; G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari"*, cit., 18 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Quale regionalismo differenziato?*, cit., 57). Vi è chi, invece, ritiene che l'iniziativa sia riservata al Governo che ha concluso l'intesa con la Regione (L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso*, cit., 280, che non escludono l'ipotesi di un'iniziativa regionale tesa a superare l'eventuale inerzia governativa; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo*, cit., 19 ss.; R. DICKMANN, *Note*, cit., 17 s., che sottolinea come, sebbene le ultime bozze sembrano riconoscere l'iniziativa legislativa della Regione interessata, si dovrebbe ritenere necessario un disegno di legge del Governo per avviare il procedimento legislativo, abbinato ad eventuali progetti delle Regioni, tesi ad evitare soluzioni divergenti per attuare l'intesa; cfr. anche L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in www.rivistaaic.it, 4/2018, 330 s.).

35. Così A. PIRAINO, *Ancora sul regionalismo*, cit., 20; R. DICKMANN, *Note*, cit., 15 s.

36. Cfr. L. VIOLINI, *L'autonomia*, cit., 331; M. OLIVETTI, *Il regionalismo*, cit., 32; A. PIRAINO, *Ancora sul regionalismo*, cit., 20; R. DICKMANN, *Note*, cit., 7 ss.; A. MORRONE, *Il regionalismo*, cit., 173 s.

37. A. PIRAINO, *op. ult. cit.*, 20.

legge è abilitata dalla Costituzione a derogare al riparto di competenze definito dal Titolo V, Parte II, al fine di ampliare l'autonomia regionale, nel rispetto dei limiti fissati dall'art. 116, u.c., Cost.³⁸, in luogo della revisione costituzionale che altrimenti sarebbe necessaria. Sotto il profilo della forza passiva, la legge manifesta l'attitudine a resistere all'abrogazione da parte di una legge ordinaria successiva, vale a dire non adottata a maggioranza assoluta, previa intesa fra lo Stato e la Regione. In sostanza, per la modifica della legge rinforzata, sarebbe necessario ricorrere di nuovo alla procedura di cui all'art. 116, u.c., Cost., secondo quello che è stato definito «parallelismo delle forme»³⁹, a meno di un intervento unilaterale dello Stato, tramite la revisione costituzionale dell'intero *iter* previsto dall'art. 116, u.c., Cost.⁴⁰, in particolare se volta a recuperare allo Stato le funzioni in precedenza devolute alle Regioni⁴¹.

Riguardo agli strumenti normativi per attuare la differenziazione, inoltre, occorre rilevare come sia pressoché unanime l'opinione che individua nella disposizione dell'art. 116, u.c., Cost., una riserva di legge formale del Parlamento, escludendosi, pertanto, che con atti del Governo aventi forza di legge possano essere conferite forme asimmetriche di autonomia⁴². In

38. Cfr. A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in *Consulta on-line*, 2002, 8 ss., che individua il limite dei diritti fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni; F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali questioni ancora aperte?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 6 novembre 2018, 11 ss.; S. GAMBINO, *Regionalismo (differenziato) e diritti. Appunti a ri-lettura del novellato titolo V Cost., fra unità repubblicana, principio di eguaglianza ed esigenze autonomistiche*, in *Astrid Rassegna*, 5/2019, 1 ss.

39. Così A. D'ATENA, *L'art. 116, u.c., Cost., alla prova dell'applicazione. Profili procedurali*, in *Rass. parl.*, 1/2018, 192. Cfr. anche G. D'IGNAZIO - G. MOSCHELLA, *Specialità e asimmetrie nell'ordinamento regionale*, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale*, Milano, 2009, 356 ss.

40. Cfr. L. VIOLINI, *L'autonomia*, cit., 331; A. PIRAINO, *Ancora sul regionalismo*, cit., 21; M. OLIVETTI, *Il regionalismo*, cit., 35 s.; R. DICKMANN, *Note*, cit., 6 ss. Secondo A. MORRONE, *Il regionalismo*, cit., 152, l'eventuale revisione dell'art. 116, u.c., Cost., determinerebbe non l'abrogazione, ma l'illegittimità costituzionale sopravvenuta delle leggi di autonomia differenziata preesistenti. Secondo N. ZANON, *Per un regionalismo*, cit., 57, invece, la revisione costituzionale potrebbe modificare l'art. 116, u.c., Cost., ma non incidere sulla legge in questione.

41. Cfr. A. RUGGERI, *Neoregionalismo*, cit., 30 ss., secondo il quale la via delineata dall'art. 116 «sembra tracciata unicamente al fine della crescita dell'autonomia e non pure per il suo contenimento».

42. Cfr. E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116, co. 3, Cost.: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018, 13 ss.; P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo*, cit., 171 ss.; A. MORRONE,

questo modo si configurerebbe un'effettiva partecipazione dell'organo della rappresentanza nazionale nel procedimento di attribuzione delle competenze differenziate, in deroga all'art. 117 Cost., ma altresì perché altrimenti si finirebbe col creare una forma inedita di delegazione legislativa, includendo il conferimento della delega tra i possibili contenuti dell'intesa con la Regione, e in sostanza subordinandola anche al suo assenso, oltre a lasciare, poi, interamente al Governo la concreta definizione dei profili di asimmetria, delineati in modo generico nell'oggetto della delega⁴³.

Il possibile ricorso alla delega legislativa era stato prefigurato in una proposta formulata dalla Regione Veneto nel luglio del 2018, in cui si ipotizzava che la legge adottata in base all'art. 116 Cost. recasse i principi e criteri direttivi analitici per ciascun ambito materiale definito nelle intese, che poi avrebbero dovuto essere concretamente attuati dal Governo, attraverso decreti legislativi, per «l'attribuzione delle funzioni legislative e amministrative, nonché delle risorse finanziarie, degli uffici e del personale»⁴⁴.

La richiamata proposta regionale, sebbene sicuramente criticabile e non condivisibile, anche per le ragioni sopra indicate, manteneva sul piano delle fonti di primo grado gli strumenti normativi con i quali condurre la differenziazione. Circostanza che, in maniera preoccupante, nella prospettiva di un contrasto con l'art. 116, u.c., Cost., sembra essere oggi superata dalla formulazione delle bozze di intese sottoscritte dalle tre Regioni con il Governo nel febbraio del 2019⁴⁵. Tali bozze, difatti, nella Parte generale resa pubblica⁴⁶, recano una sorta di «delegificazione» degli atti

Il regionalismo, cit., 165 s. e 173 s.; A. NAPOLITANO, *Il regionalismo*, cit., 23; M. OLIVETTI, *Il regionalismo*, cit., 34.

43. Cfr. P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo*, cit., 172 s.; E. CATELANI, *Nuove richieste*, cit., 13; L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in *Astrid Rassegna*, 11/2018, 11 ss.

44. Cfr. il testo della proposta di legge delega della Regione Veneto del 12 luglio 2018 su *www.regioni.it*. In base ad essa, i decreti attuativi avrebbero dovuto essere elaborati da una commissione paritetica Stato/Regione, prevista nell'intesa e istituita con la legge di differenziazione, composta da 9 membri nominati dalla Giunta e 9 dal Governo. Essa parrebbe ricalcare il modello della commissione paritetica prevista nelle leggi costituzionali che hanno approvato gli Statuti speciali, col compito di elaborare i decreti legislativi attuativi degli Statuti stessi; in questo caso, tuttavia, andrebbe ad elaborare fonti volte ad attribuire anche funzioni legislative. Cfr., criticamente, P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo*, cit., 172 s.

45. Cfr. *supra*, nt. 33.

46. Parte generale (Titolo I - Disposizioni generali), cui è seguito, con le bozze del 15 maggio 2019, un Titolo II recante la delimitazione delle funzioni rivendicate dalle singole Regioni.

di trasferimento»⁴⁷, poiché affidano a uno strumento di natura politico-amministrativa – il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri – il compito di specificare i contenuti delle materie che verrebbero attribuite alle Regioni.

In effetti, le intese presentano formulazioni alquanto vaghe, che si limitano ad elencare le materie in cui saranno conferite gli ulteriori profili di autonomia⁴⁸. La specificazione dei conferimenti e la delimitazione dei confini dell'autonomia differenziata verrebbe rinviata non al Parlamento, con l'approvazione della legge *ex art. 116, u.c., Cost.*, quanto più possibile estesa, al fine di non lasciare margini alla discrezionalità nell'attuazione, bensì a successivi dPCM, il cui testo dovrebbe essere concordato con una "commissione paritetica" da istituire. Quest'ultima, stando alle previsioni delle intese, dovrebbe essere composta da 18 membri, tutti di emanazione degli organi esecutivi in quanto 9 dovrebbero essere designati dal Ministro per gli Affari regionali, su indicazione dei Ministeri competenti, e 9 dalla Giunta regionale⁴⁹.

È stato notato come tale meccanismo sembri mescolare il sistema sancito nelle leggi costituzionali di approvazione degli Statuti speciali e quello dei decreti di trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni ordinarie, senza, tuttavia, mutuarne i rispettivi dispositivi garantistici⁵⁰. In un caso, difatti, i decreti di attuazione degli Statuti speciali sono atti con forza di legge previsti da una legge costituzionale, emanati dal Capo dello Stato e sottoposti al suo controllo; nell'altro, i decreti di trasferimento sono atti aventi forza di legge, adottati su delega del Parlamento ed emanati dal Presidente della Repubblica; in entrambi i casi, in quanto fonti primarie, sottoponibili al controllo della Corte costituzionale. Al contrario, i dPCM prefigurati dalle attuali intese non sarebbero neppure atti aventi forza di legge, né regolamenti governativi in senso proprio, poiché non emanati dal Capo dello Stato. Se la legge adottata in base all'intesa fosse formulata in maniera dettagliata, tenendo conto dei limiti costituzionali implicati dalle varie materie devolvibili, e tale da dover poi essere soltanto specificata con successivi regolamenti e decreti, per i profili prettamente attuativi ed amministrativi, sarebbe un conto⁵¹; il rischio che,

47. Così R. BIN, *L'insostenibile leggerezza*, cit., 2.

48. Ulteriori specificazioni nei testi informali delle bozze di intesa del 15 maggio 2019.

49. Anche le leggi costituzionali di approvazione degli Statuti speciali individuano una commissione paritetica per l'elaborazione dei decreti attuativi, ma i componenti, in tal caso, sono designati collegialmente dal Governo e dal Consiglio regionale.

50. Cfr. R. BIN, *L'insostenibile leggerezza*, cit., 4.

51. Cfr. F. FURLAN, *Il regionalismo*, cit., 11 s.

invece, parrebbe profilarsi è che il conferimento di ulteriore autonomia alle Regioni ordinarie divenga una faccenda “privata”⁵², negoziata dai soli organi esecutivi statali e regionali, e che si estrometta ogni altro possibile contributo e controllo sul merito delle modalità di differenziazione, primo fra tutti quello del Parlamento, sebbene in taluni casi si tratti di attribuire competenze legislative di esclusiva spettanza statale ed occorra, comunque, preservare l’unità dell’ordinamento giuridico.

4. *Limiti costituzionali del regionalismo differenziato. Riflessioni conclusive*

La disposizione costituzionale a fondamento delle rivendicazioni asimmetriche di autonomia pone il limite esplicito dei principi di cui all’art. 119 Cost., ma è evidente che diversi altri limiti costituzionali impliciti vincolino l’attuazione del regionalismo differenziato, a partire dai livelli essenziali delle prestazioni (LEP)⁵³, di cui all’art. 117, c. 2, lett. m), che individuano la soglia di tutela fondamentale da assicurare sull’intero territorio, al di sopra della quale potrebbero inserirsi le differenziazioni di trattamento regionali; così come il limite di cui all’art. 120, c. 1, Cost., relativo al divieto di adottare provvedimenti che ostacolino la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, o limitino il diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale, da tenere in particolare considerazione, ad esempio, dinanzi alle ipotesi ventilate di regionalizzazione dei ruoli del personale della scuola, per evitare che si concretizzino le rivendicazioni di talune Regioni nel senso di prevedere vincoli per l’ac-

52. Cfr. R. BIN, *L’insostenibile leggerezza*, cit., 4: «l’autonomia delle regioni “potenziate” non avrebbe più uno statuto costituzionale», venendo disatteso l’art. 116 Cost., «ma neppure uno statuto legislativo, dato che la legge rinforzata trasferirebbe il compito ad atti politico-amministrativi di dubbia natura giuridica», col rischio di alimentare «il mostro pantagruelico del contenzioso Stato-regioni», con le probabili impugnazioni di leggi regionali «per violazioni di principi o dell’interesse unitario della Repubblica» o con le rivendicazioni ministeriali di funzioni amministrative «per la tutela dei diritti, della concorrenza, dell’unità dell’ordinamento».

53. Attualmente non ancora definiti, per cui, com’è stato notato, ciò non consente, pur di fronte a un modello uniforme di regionalismo, di assicurare «la eguale tutela dei diritti promessa dalla Costituzione su tutto il territorio nazionale», mancando indici applicabili e controlli costanti sulla qualità delle prestazioni sociali erogate, poiché il monitoraggio burocratico centrale si limita al solo controllo della spesa e della legalità formale degli atti: cfr. R. BIN, *L’attuazione dell’autonomia differenziata*, in www.forumcostituzionale.it, 20 aprile 2017, 4 ss. Sui LEP cfr. C. PINELLI, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3/2018, 769 ss.

cesso ai ruoli scolastici o per i trasferimenti, in totale spregio del principio costituzionale ed europeo della libertà di circolazione. Ancora, limiti si pongono rispetto alla materia tutela dell'ambiente e dei beni culturali, per cui occorrerebbe ben ponderare, nelle intese, i profili di differenziazione, che non potrebbero prescindere dalla presenza di una "regia" centrale, dato il principio supremo della tutela del valore del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione, in un campo in cui, una volta tanto, il nostro Paese indubbiamente primeggia al livello mondiale. Non si potrebbe, in sostanza, ritenere che il riconoscimento di maggiore autonomia voglia dire escludere che le norme statali generali su una materia trovino applicazione nella Regione interessata dalla differenziazione⁵⁴.

C'è soprattutto il fondamentale principio dell'unità e indivisibilità della Repubblica⁵⁵, limite politico imprescindibile in tema di differenziazione, specie riguardo alla totale regionalizzazione di talune materie e settori dell'amministrazione, come l'istruzione, le Università o la sanità; oltre ai principi di eguaglianza e solidarietà, su cui «ogni autonomia differenziata incide [...] si potrebbe dire ontologicamente»⁵⁶, imponendo un necessario contemperamento tra il diritto delle Regioni più virtuose a conseguire forme ulteriori di autonomia e le esigenze di eguale tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, compresi quelli delle stesse Regioni differenziate⁵⁷.

In sostanza, è in ogni caso indispensabile che intercorra, e venga mantenuta, nonostante i meccanismi di differenziazione, una solidarietà di sistema, tra zone geopolitiche dello stesso Paese⁵⁸. A tal fine, nelle soluzioni procedurali prospettabili per l'attuazione dell'art. 116 Cost., non si può eludere il ruolo istituzionale delle Camere di garanzia del rispetto dei limiti

54. Cfr. O. CHESSA, *Il regionalismo*, cit., 11 ss.

55. Come sottolinea A. RUGGERI, *Territorio, persone, Costituzione*, in *www.dirittiregionali.it*, 3/2018, 20, «L'unità [...] non si conquista e preserva per il mero fatto che una porzione del territorio statale non se ne va per conto proprio [...]; l'unità, di contro, si ha sempre che non si faccia discriminazione alcuna in seno al corpo sociale in ordine al godimento dei diritti e all'adempimento di quei doveri inderogabili (e, per ciò stesso, essi pure fondamentali) di solidarietà di cui è menzione nell'art. 2 della Carta».

56. Cfr. E. CATELANI, *Nuove richieste*, cit., 6. Cfr. anche E. GROSSO - A. POGGI, *Il regionalismo*, cit., 3 ss.

57. Cfr. E. CATELANI, *op. ult. cit.*, 9. Cfr. anche S. MANGIAMELI, *Appunti*, cit., 687, per il quale l'equilibrio territoriale impone collaborazione tra centro e periferie per realizzare condizioni di vita omogenee e un contemperamento tra solidarietà e competizione; G. FALCON, *Il regionalismo*, cit., 634, per il quale l'obiettivo della Repubblica resta sempre l'eguaglianza sostanziale delle persone, a prescindere dall'appartenenza territoriale.

58. Cfr. L. VENTURA, *Sovranità. Da J. Bodin alla crisi dello Stato sociale*, Torino, 2014, 77 s.

costituzionali al regionalismo differenziato, assicurando l'uniforme tutela dei diritti fondamentali, con particolare riguardo a quei settori in cui il diverso trattamento potrebbe rischiare di risultare lesivo del principio di eguaglianza.

Non si potrebbe pensare di limitare il ruolo del Parlamento ad una mera ratifica legislativa di un'intesa negoziata interamente tra esecutivi, poiché vorrebbe dire bypassare la fase parlamentare, che invece la Costituzione ha posto come fondamentale, essendo disciplinata una particolare e limitata modalità per derogare al riparto delle funzioni delineato dall'art. 117 Cost., che in qualche caso potrebbe riguardare anche l'attribuzione di competenze legislative esclusive, sicuramente coinvolgenti l'interesse generale, o competenze che comunque si riferiscono a interessi dotati di una dimensione nazionale; né tantomeno rinviare buona parte della specificazione delle devoluzioni a successivi atti amministrativi (i dPCM), come al momento prevedono le tre bozze di intesa.

Né la rivendicazione di ulteriore autonomia può significare soltanto l'ottenimento di più ampi mezzi finanziari, rapportati unicamente alla maggiore forza economica di certe aree regionali, come paiono sottendere talune iniziative regionali, ispirate più dalla logica di trattenere sul territorio quote maggiori di gettito fiscale in esse prodotto⁵⁹ che dalla volontà di conseguire un'ottimale ed efficiente allocazione delle funzioni. Tale logica andrebbe a scapito del contributo solidaristico alla crescita delle altre Regioni con minore capacità finanziaria, anche alla luce del fatto che, finora, le richieste sono state avanzate dalle tre Regioni più ricche del Paese⁶⁰. Ciò contribuirebbe a minare le fondamenta di un modello di differenziazione solidaristico e cooperativo, coerente con gli istituti e i principi di uno Stato sociale, con alla base l'obiettivo di organizzare in modo efficiente le funzioni pubbliche e i servizi, per consentire la migliore garanzia dei diritti e la distribuzione delle risorse in tutto il territorio, in una prospettiva basata sul principio di eguaglianza sostanziale⁶¹. Senza

59. Cfr. M. CAMELLI, *Risultati incerti e rischi sicuri dell'autonomia regionale*, in *www.rivistailmulino.it*, 20 luglio 2018, 2.

60. Cfr. G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari, 2019; ID., *Un referendum contro l'unità nazionale*, in *www.rivistailmulino.it*, 24 luglio 2018; M. VILLONE, *Riforme e controriforme in gialloverde*, in *Astrid Rassegna*, 11/2019, 10 ss.; ID., *Italia*, cit., 62 ss. *Contra*, R. BIN, *La secessione dei ricchi è una fake news*, in *www.lacostituzione.info*, 16 febbraio 2019.

61. Preoccupazioni diffuse in dottrina: cfr. E. GROSSO - A. POGGI, *Il regionalismo*, cit., 3 ss.; L. VANDELLI, *Il regionalismo*, cit., 16 ss.; E. CARLONI, *A prologue to farce or tragedy. Perhaps both. Considerazioni sul regionalismo differenziato e la sua attuazione*, in *Astrid*

contare che sarebbe una logica in contrasto con lo stesso art. 119 Cost. e con il principio perequativo in esso previsto a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante; principio di cui impone il rispetto la stessa clausola di asimmetria prevista dall'art. 116, u.c., Cost.

La rivendicazione di maggiore autonomia, in sostanza, non può essere indirizzata soltanto all'affermazione delle esigenze particolari ed egoistiche di alcuni territori, che accentui il divario rispetto ad altre realtà regionali, ma, com'è nell'impostazione delineata dall'art. 5 Cost., dovrebbe servire a promuovere le autonomie politiche locali, in una prospettiva di interdipendenza reciproca delle varie componenti della Repubblica, una e indivisibile⁶².

Forse, un'effettiva attuazione dell'originaria prospettiva di riforma del Titolo V, che concretizzi il principio di sussidiarietà come miglioramento della gestione delle politiche pubbliche a favore delle comunità locali cui sono indirizzate; una ridefinizione delle pesanti dinamiche burocratiche nazionali, che sovente hanno imbrigliato le autonomie regionali, sotto il profilo amministrativo e finanziario⁶³; e un'implementazione delle effettive possibilità di partecipazione politica delle Regioni, in termini di cooperazione e collaborazione, ai processi decisionali che riguardano tutti, potenziando gli strumenti di raccordo istituzionale già esistenti⁶⁴, potrebbero concretamente configurare le autonomie come uno strumento di realizzazione e rafforzamento del principio democratico e unitario, nella varietà delle peculiarità regionali, più ancora delle rivendicazioni di un regionalismo differenziato portate avanti spesso più come strumento di comunicazione propagandistica e vessillo elettorale da certi vertici politici delle Regioni coinvolte, che come progetto concreto ed attuabile di cambiamento.

Rassegna, 4/2019, 4 ss.; M. CAMMELLI, *Risultati incerti*, cit., 2; C. IANNELLO, *Regionalismo differenziato: disarticolazione dello Stato e lesione del principio di uguaglianza*, in *www.economiaepolitica.it*, 30 gennaio 2019, 2 ss.; ID., *Asimmetria regionale e rottura dell'unità nazionale*, in *Rass. Dir. pubbl. eur.*, 2/2018, 427 ss.; M. VILLONE, *Italia*, cit., 65 ss.; U. DE SIERVO, *Se troppa autonomia rischia di frantumare il regionalismo*, in *La Stampa*, 15 marzo 2019, 29.

62. Cfr. L. RONCHETTI, *Unità e indivisibilità della Repubblica: la sovranità popolare e l'interdipendenza nel nome della Costituzione*, in *www.costituzionalismo.it*, 1/2018, 3 ss. e 12 ss. Sull'art. 5 e sul principio autonomista cfr. S. STAIANO, *Art. 5 - Costituzione italiana*, Roma, 2017; P. NICOSIA, *Il principio autonomista*, in L. VENTURA - A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, Milano, 2015, 441 ss.; D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità: la lettura dell'art. 116 comma 3, Cost., conforme a Costituzione*, in *www.rivistaaic.it*, 1/2019, 270 ss.

63. Cfr. R. BIN, *Regioni tra politica e burocrazia*, in *Le Regioni*, 4/2018, 573 ss.; ID., *L'attuazione*, cit., 3 ss.; O. CHESSA, *Il regionalismo*, cit., 6 ss. e ulteriori fonti *ivi* citate.

64. Cfr., sul punto, R. CARIDÀ, *Leale collaborazione*, cit., *passim*.

Il Parlamento che c'è e il Parlamento che dovrebbe esserci: riflessioni su autonomia differenziata e ruolo delle Camere

1. Introduzione

Il percorso recentemente intrapreso da alcune Regioni per l'ottenimento di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", di cui al terzo comma dell'art. 116 Cost., sembrerebbe aver aperto la strada al superamento di quel "regionalismo dell'uniformità"¹ delle Regioni ordinarie che dal punto di vista delle competenze ad esse spettanti ha fino ad oggi caratterizzato il modello regionalista italiano. L'attivazione del meccanismo ivi previsto ha tuttavia posto una serie di nodi teorici e pratici di non poco conto. Tra i numerosi profili coinvolti non si può mancare di richiamare quello relativo al ruolo che il Parlamento è chiamato a svolgere. Invero sotto un duplice profilo: sia con riferimento alle modalità del suo coinvolgimento rispetto all'*iter* in corso; sia per quel che attiene l'annoso tema del bicameralismo e della trasformazione del Senato in Camera delle autonomie territoriali. È indubbio, infatti, che proprio l'eventuale trasformazione del nostro regionalismo nella direzione della differenziazione e dell'asimmetria del modello regionale chiede di tornare ad interrogarsi sulla necessità di un luogo di raccordo e compensazione della differenziazione in funzione di riequilibrio unitario, anche alla luce del principio solidaristico che permea il nostro impianto costituzionale.

In questa prospettiva appare dunque evidente l'esigenza di una duplice riflessione: sul Parlamento che c'è, da un lato; inoltre, sul Parlamento che dovrebbe esserci.

1. Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it*, 6/2019, 6. Vedi inoltre *ivi* l'interessante *excursus* riferito alle diverse accezioni con le quali può essere intesa la differenziazione nei sistemi regionali e federali (4-6).

2. *Perché tornare a parlare di bicameralismo: l'assenza di raccordi tra lo Stato e le Regioni*

Con riferimento a quest'ultimo aspetto la riflessione sul ruolo della seconda Camera quale sede di raccordo delle diverse istanze regionali è, come è noto, tema ricorrente nel nostro Paese e non sono mancati tentativi, mai giunti a compimento, di riforma del Senato. La condivisione teorica circa la necessità di raccordare le esigenze del pluralismo territoriale all'impianto istituzionale centrale, facendo in altri termini delle Camere il luogo di snodo della forma di stato e di governo, sembra non essere mai mancata. Del pari le difficoltà legate ora alla frammentazione del quadro politico, ora all'evoluzione del consenso popolare in senso sfavorevole alle forze che hanno deciso le riforme, come nel caso più recente della riforma costituzionale Renzi-Boschi e del fallito referendum costituzionale. Il che induce al realismo quanto alla possibilità di una trasformazione che sarebbe oggi tuttavia determinante proprio al fine di controbilanciare, attraverso gli strumenti del regionalismo cooperativo, la scelta compiuta a favore della differenziazione. In altri termini, la scelta oggi predominante a favore dell' "autonomia negativa" renderebbe quanto mai necessario introdurre strumenti di "autonomia positiva" che, attraverso il dialogo e la partecipazione, possano contrastare le tendenze alla centralizzazione emerse in questi anni ma che siano anche in grado di evitare il rischio, connesso all'attivazione di processi di differenziazione, di "compromettere la coesione sociale, politica e istituzionale della Repubblica"², consentendo la partecipazione delle autonomie territoriali ai processi decisionali centrali.

Il quadro nel quale si innesta la rinnovata esigenza di trasformazione del nostro bicameralismo perfetto in un bicameralismo di tipo asimmetrico è, d'altronde, ben noto ed è quindi sufficiente in questa sede farne un sintetico richiamo. In primo luogo, l'esigenza di trasformazione della seconda Camera, certamente conforme alla stessa scelta operata a monte dal nostro costituente, in particolare nell'art. 5 della Costituzione repubblicana, è emersa in questi anni in tutta la sua evidenza soprattutto dopo la riforma del titolo V della Costituzione. L'esigenza di ricomposizione organica degli interessi territoriali all'interno del circuito della rappresentanza, in specie di quelli regionali, diviene evidente infatti a fronte di un dialogo tra Stato e Regioni quanto mai complesso anche a causa di una riforma regionalista incompleta che ha finito con il comportare un costante attrito

2. O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Diritto@storia. Rivista internazionale di scienze giuridiche e tradizione romana*, 15/2017, 12.

tra il livello statale e quello regionale delle competenze. Ciò per un verso ha condotto ad una ricentralizzazione a vantaggio dello Stato; per un altro, ha reso tuttavia “vischioso” lo stesso indirizzo politico centrale, messo in affanno dalla “spada di Damocle costantemente sospesa sulla legislazione di riforma dello Stato, che è sistematicamente sottoposta a vistose e spesso generalizzate contestazioni da parte del fronte delle Regioni (soprattutto ad opera di quelle politicamente avverse alla maggioranza che sostiene il governo nazionale)”³. Il risultato finale è un fortissimo contenzioso “che determina (e segnala) scarsissima condivisione sistemica delle politiche”⁴. La scelta, quindi, di un luogo di condivisione per le Regioni delle decisioni politiche centrali risponde all’esigenza di soddisfare “un ritorno alla centralità del locale”, quale strumento per il superamento della crisi della statualità⁵, oltre a rappresentare una possibile risposta all’abnorme contenzioso tra Stato e Regioni che si è venuto a determinare dopo la riforma del titolo V che non ha trovato altra sede di composizione se non nell’organo di giustizia costituzionale. Dopo il 2001, infatti, l’elevato tasso di conflittualità che ha caratterizzato i rapporti tra centro e periferia ha costituito la ricaduta più evidente della mancanza di luoghi istituzionali di collaborazione “a monte”, tali quindi da consentire la definizione, quanto più possibile condivisa, di politiche pubbliche che necessariamente intersecano interessi territorialmente diversi. La suddivisione delle competenze legislative sulla base di elenchi di materie rappresenta infatti un elemento che, già di per sé, a prescindere cioè dal grado di maggiore o minore correttezza delle elencazioni stesse, finisce per indurre conflitti resi in qualche modo inevitabili dalla difficoltà di individuare con chiarezza i rispettivi ambiti di competenza.

A tali conflitti, invero immanenti, ha così tentato di rispondere, sia pure solo *ex post*, la Corte costituzionale attraverso l’elaborazione di un ricco “armamentario” giurisprudenziale. Nel corso di questi anni è tuttavia apparso evidente come la Corte costituzionale non possa certo rappresentare l’unico organo deputato a contenere gli effetti di una conflittualità a tratti debordante che dovrebbe trovare piuttosto altre sedi di mediazione e confronto ben prima di giungere innanzi ad essa. In effetti, non può che concordarsi con l’affermazione secondo la quale un regionalismo che vuole essere cooperativo dovrebbe trovare, “anche sul piano costituzio-

3. S. PAJNO, *Per un nuovo bicameralismo, tra esigenze di sistema e problemi relativi al procedimento legislativo*, in *federalismi.it*, 4/2014, 8.

4. *Ibidem*.

5. G. LUCHENA, *il nuovo Senato: quale rappresentanza?*, in *rivistaaic.it*, 4/2014, 3.

nale, forme più capaci di far concorrere le autonomie alla realizzazione dell'unità, anziché cancellarle in suo nome"⁶.

Tra gli strumenti dei quali la Corte costituzionale si è dotata va in particolare ricordata la cosiddetta "sussidiarietà legislativa", introdotta a partire dalla decisione n. 303 del 2003⁷, con la conseguente applicazione di un modello cooperativo di rapporti tra Stato e Regioni in funzione di compensazione dell'erosione delle competenze regionali. Un modello tuttavia incentrato sul sistema delle conferenze e sul dialogo esclusivo, quindi, tra esecutivi con una conseguente marginalizzazione del ruolo del Parlamento. Quel che sembra emergere infatti anche dall'esperienza di questi anni, oltre che dall'esperienza comparata, è che proprio la cooperazione intergovernativa contribuisce ad esaltare il ruolo del Governo producendo forme di "deparlamentarizzazione" del processo decisionale tanto più accentuate quanto più "il sistema delle relazioni intergovernative si istituzionalizza ed assume un ruolo dirimente nella delimitazione degli ambiti funzionali di ciascuno"⁸. Ciò è in effetti quanto accaduto con il sistema delle conferenze che ha finito con il sottrarre "decisioni e valutazioni ai possibili titolari del potere normativo" senza che, tuttavia, lo spoglio delle assemblee legislative si sia tradotto "in un maggior peso delle Regioni in sede statale"⁹. Va infatti rilevato come proprio la giurisprudenza della Corte costituzionale, attraverso l'attività di "riscrittura" del titolo V, in particolare con gli strumenti offerti dalla chiamata in sussidiarietà e dalle materie trasversali¹⁰, abbia contribuito a un vero e

6. G. AMATO, *Riforme costituzionali: il Senato delle Autonomie*, in *forumcostituzionale.it*, 5/2014, 2.

7. Come è noto, è a partire da questa storica decisione che la Corte costituzionale prevede che l'avocazione da parte dello Stato di funzioni amministrative in presenza di esigenze di carattere unitario, sulla base dell'art. 118 Cost., comporti anche la parallela attribuzione della funzione legislativa allo Stato. Cfr. B. CARAVITA - F. FABRIZZI - A. STERPA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2009, 134-138.

8. G. CERRINA FERONI, *Gli strumenti di raccordo tra istituzioni statali e regionali nella prospettiva di riforma del Senato*, in AA.VV., *Le Regioni dalla Costituente al nuovo Senato della Repubblica*, a cura di G. Cerrina Feroni e G. Tarli Barbieri, Napoli, 2016, 100.

9. Vedi sul punto S. MANGIAMELI, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2010, 177, secondo il quale, infatti "le Regioni non possono comunque conquistare con il sistema delle Conferenze un effettivo peso maggiore nella determinazione dei contenuti degli atti normativi che il Governo adotta o che sottopone all'esame del Parlamento, soprattutto se la partecipazione dei presidenti delle Giunte regionali è susseguente a deroghe apportate al riparto delle competenze o a incidenze su questo".

10. Oltre ai richiamati criteri la Corte costituzionale ha provveduto ad elaborare quello della prevalenza da applicarsi in caso di inestricabile intreccio delle materie di compe-

proprio riaccentramento di poteri in capo allo Stato, ben al di là della lettera della Costituzione; riaccentramento inoltre ulteriormente aggravato, soprattutto a partire dal 2010, da una fase di crisi economica che, attraverso l'ampliamento della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica, ha eroso lo spazio delle Regioni a vantaggio del ruolo statale, peraltro spesso limitato a politiche orientate prevalentemente al rispetto di parametri economici stabiliti a livello europeo, in un contesto favorevole, anch'esso, quindi, alla valorizzazione del ruolo degli esecutivi più che di quello del legislatore¹¹.

3. *L'autonomia differenziata: una sfida virtuosa?*

Dopo il fallimento della riforma costituzionale potremmo affermare che una nuova fase sembra essersi aperta, quasi come risposta delle Regioni economicamente più avanzate a quel ridimensionamento del regionalismo che aveva dunque caratterizzato gli anni più recenti. Il percorso intrapreso per prime dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna induce tuttavia, già da sé, alcune riflessioni soprattutto se si tiene conto delle modalità che lo hanno connotato sin dall'inizio, in particolare con riferimento alla definizione di pre-accordi da parte del governo all'epoca in carica e della previsione ivi contenuta di stipulare le intese sul modello di quelle tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica, secondo quanto previsto nell'art. 8 della Costituzione¹².

tenza statale e regionale. Sul punto vedi per tutti B. CARAVITA - F. FABRIZZI - A. STERPA, *Lineamenti*, cit., *passim*.

11. Ricorda O. CHESSA, *Il regionalismo*, cit., 6, come, proprio a partire dal 2010 diversi decreti legge "anticrisi" abbiano "pesantemente condizionato, in nome degli obiettivi nazionali di finanza pubblica e dei vincoli sovranazionali, l'autonomia locale e regionale di spesa, sia delle Regioni ordinarie che di quelle speciali, ponendo non solo limiti complessivi alla spesa, ma anche restrizioni puntuali e dettagliate. E parallelamente si è rafforzata la tendenza della Corte costituzionale a interpretare in senso estensivo la competenza statale in oggetto".

12. Accordi preliminari stipulati infatti al termine della XVII legislatura il 28 febbraio del 2018. Come si riporta nel *Dossier a cura del servizio studi del Senato, marzo 2019, n. 104/1 - Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, ogni accordo è stato sottoscritto dal rappresentante del Governo e dal Presidente della Regione interessata. Con esso "le parti hanno inteso dare rilievo al percorso intrapreso e alla convergenza su principi generali, metodologia e un (primo) elenco di materie in vista della definizione dell'intesa per l'attribuzione dell'autonomia differenziata" (*Ib.*, 7).

Al di là delle perplessità che, per diversi aspetti, tali modalità possono sollevare, rimane il fatto che la previsione di una maggiore autonomia non è certo di per sé indizio o necessario accesso ad una scelta di tipo secessionistico o, in ogni caso, elemento in grado di determinare uno sfaldamento della coesione sociale o persino di rottura dell'unità nazionale. Al contrario, si può concordare con chi ritiene che la richiesta di forme e condizioni particolari di autonomia possa in teoria inserire elementi di dinamismo nel sistema regionale, completando il disegno regionalista e persino contribuire a "rafforzare l'intero sistema Paese attraverso una competizione virtuosa tra i territori regionali"¹³. Tuttavia è necessario, parimenti, che le modalità con le quali si procede ad attribuire maggiori autonomie alle Regioni a Statuto ordinario che ne facciano richiesta non determinino "un *vulnus* costituzionale del principio formale e sostanziale di eguaglianza in grado di mettere in discussione tutta una serie di diritti fondamentali dei cittadini"¹⁴ ma, seguendo peraltro le indicazioni che lo stesso art. 116, c. 3 Cost. contiene attraverso il richiamo al rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost., non revochi certo in dubbio "i principi di solidarietà, mutualità e cooperazione tra istituzioni pubbliche"¹⁵. La differenziazione può certamente essere, quindi, uno strumento idoneo a rappresentare le diverse esigenze dei territori in un Paese lungo e diversificato sotto molti profili purché le modalità con le quali tale differenziazione si realizza rimangano negli argini del dettato costituzionale.

È proprio in relazione alle modalità con le quali si è intrapreso il percorso per l'attribuzione di forme e condizioni ulteriori di autonomia alle Regioni ordinarie che permane però la preoccupazione che un *vulnus* costituzionale ai principi di eguaglianza e solidarietà possa determinarsi. È indubbio infatti che la Costituzione ha previsto una serie di strumenti in grado di fungere da limite ad eventuali interventi regionali lesivi di tali principi - l'esigenza di rispetto dei principi dell'art. 119 Cost. così come la «*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti*

13. Una giurisprudenza alla quale va tuttavia riconosciuto l'indubbio merito di aver reso possibile superare gravi momenti di *impasse* nei rapporti in particolare tra livello regionale e livello statale delle competenze. Così si è in particolare espresso S.Mangiameli nell'ambito dell'*Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna* promossa dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali. Vedi in proposito il relativo *Documento conclusivo* del 6 febbraio 2018 in *documenti.camera.it*.

14. A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento e unità e indivisibilità della Repubblica*, in *federalismi.it*, 8/2019, 8.

15. *Ibidem*.

civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) Cost. - nonché il potere sostitutivo del Governo ex art. 120, c. 2, Cost.. Tuttavia appare condivisibile l'osservazione in base alla quale la scelta di un regionalismo differenziato ben si attaglia ad un contesto caratterizzato da un centro forte in grado di evitare l'innescarsi di dinamiche centrifughe e di frammentazione, dove cioè "il centro è il punto di sintesi in quanto garante delle funzioni indivisibili del sistema e della sua unitarietà"¹⁶; ben più difficile è che la differenziazione si traduca in un dinamismo virtuoso quando il centro invece è debole e incapace di essere protagonista attivo di una asimmetria che, anziché rappresentare una sfida virtuosa, potrebbe rischiare di tramutarsi in un divario territoriale privo di quelle necessarie compensazioni in grado di assicurare eguaglianza e solidarietà.

4. *Differenziazione regionale e ruolo del Parlamento*

Alla luce di quanto evidenziato è chiaro quindi che proprio l'attribuzione di più ampie autonomie ad alcune Regioni chiami in causa la necessità di un luogo di sintesi unitaria delle diverse istanze pluralistiche. Tale esigenza può essere assolta appieno solo dalla sede parlamentare per "la posizione esclusiva che occupa nell'organizzazione costituzionale" in quanto sola sede della rappresentanza politica nazionale, come affermato dalla Corte costituzionale nella nota sent. n. 106 del 2002. Un ruolo che appare oggi però fortemente compresso a fronte del peso assunto dagli esecutivi e che, alla luce delle rilevate trasformazioni, rischia di essere ulteriormente eroso. D'altro canto, e in termini più generali, deve riconoscersi che il ruolo della tradizionale rappresentanza parlamentare non può essere messo in discussione dall'accresciuto peso assunto dagli esecutivi e dovuto a ragioni diverse e note, né dal fatto che in particolare la funzione legislativa dei Parlamenti sia insidiata da più parti. La risposta all'esigenza di un "centro" forte, tanto maggiore a fronte di un modello istituzionale che potrebbe non essere più caratterizzato dall'uniformità e dall'omogeneità territoriale ma dalla asimmetria tra Regioni a diverse velocità, va cioè cercata altrove, in particolare nell'adeguamento della rappresentanza – come si è tentato di evidenziare – alle richieste di un sistema policentrico, così come nel dotare l'organo rappresentativo di

16. D. TRABUCCO, *Referendum consultivo e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità?*, in *dirittifondamentali.it*, 1/2019, 33.

strumenti innovativi di intervento, in specie di quegli strumenti di controllo “a valle” del processo deliberativo tesi a controbilanciare la perdita di centralità parlamentare rispetto alla funzione legislativa.

Nella prospettiva, quindi, della conclusione positiva dell'*iter* previsto dall'art. 116 Cost. è necessario oggi tener conto della centralità dell'esigenza di coniugare, come è stato sostenuto, differenziazione e omogeneità. Se è vero che a tal fine è necessario stabilire un “patto” tra lo Stato, le Regioni del nord e le Regioni del Sud che realizzi un diverso modo di porre in essere le politiche pubbliche, non più omogeneo da parte dello Stato ma necessariamente flessibile e adattabile rispetto alle diverse esigenze territoriali, non ci si può non interrogare sul ruolo che nelle diverse fasi, sia di definizione che di valutazione delle politiche, è chiamata a svolgere la sede parlamentare. È indubbio, infatti, in primo luogo, che la progettazione e la definizione di tali politiche diviene centrale in un assetto che potrebbe divenire ancor più diversificato di quanto non lo sia oggi. In particolare si è affermato che “un simile accordo dovrebbe prevedere non solo una redistribuzione delle risorse a favore dei territori svantaggiati, ma un piano strategico che ricomprenda un programma di investimenti e sviluppo, frutto di scelte concordate con le Regioni e con lo Stato, comprensivo di particolari settori come energia, logistica, viabilità, trasporti, ecc... Inoltre, la gestione di un simile piano dovrebbe essere affidata ad un network tra i livelli di governo in grado di realizzare una condizione di attrattività per gli investimenti e di consentire un miglior uso delle diverse risorse, a partire dal know-how, fondato sulla partecipazione dei diversi livelli, in cui, accanto al rispetto del ruolo politico di ogni comunità, si affermi il principio di responsabilità delle comunità stesse per lo sviluppo del loro territorio e del Paese”¹⁷.

La sede parlamentare, in particolare quando si è in presenza di un Senato rappresentativo delle diverse istanze territoriali, appare quindi, come è evidente, quella più adatta a comporre in maniera organica e coerente, nella cornice dell'art. 5 della Costituzione che postula l'unità e l'omogeneità della Repubblica, le diverse esigenze poste dal pluralismo territoriale. È interessante osservare come proprio in un contesto che potrebbe essere caratterizzato in futuro dal superamento dell'uniformità regionale che fino ad oggi ha connotato il regionalismo italiano, la partecipazione attiva del Parlamento all'elaborazione di tali politiche, in particolare in presenza di una Camera di rappresentanza territoriale, consentirebbe

17. S. MANGIAMELLI, *I problemi della differenziazione e della omogeneità nello Stato regionale*, in www.issirfa.cnr.it, febbraio 2019.

anche di evitare i possibili conflitti indotti dal fatto che l'intesa ai sensi dell'art. 116, c. 3, Cost. non consente la partecipazione di altre Regioni che potrebbero invece ritenersi lese nelle loro competenze dall'attribuzione di competenze ulteriori alle sole Regioni che abbiano stipulato l'intesa. In un contesto caratterizzato dall'assenza di un Senato delle autonomie alle altre Regioni non rimarrebbe altra possibilità se non quella di rivolgersi in via principale alla Corte costituzionale, impugnando la legge statale con la quale si è proceduto all'attribuzione ad una specifica Regione di forme e condizioni particolari di autonomia¹⁸. Questo "nuovo" tipo di conflittualità si andrebbe così ad aggiungere a quello che pur sempre potrebbe derivare dalla mancanza di una fase di mediazione all'interno di un luogo del pluralismo, quale è appunto il Parlamento, ancor più se rappresentativo al suo interno anche delle istanze territoriali.

5. *Il Senato, le autonomie territoriali e la funzione di valutazione delle politiche pubbliche*

Tutto quanto evidenziato non fa allora che rafforzare la convinzione che sarebbe il bicameralismo di tipo asimmetrico quello più idoneo a rispondere alle esigenze evidenziate che si inseriscono dunque in un contesto che già di per sé, ossia anche al di là dell'eventuale attivazione del meccanismo della differenziazione previsto all'art. 116, c. 3, Cost., sarebbe sufficiente a far ritenere necessaria l'evoluzione del Senato nel senso più consono all'assetto regionalista che connota la nostra forma di stato. Senza andare troppo in là nel tempo è sufficiente richiamare la Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Presidente del consiglio Letta l'11 giugno del 2013 nella quale si afferma che solo la presenza di una Camera di rappresentanza delle autonomie territoriali consentirebbe di "portare a compimento il processo di costruzione di un sistema autonomistico compiuto, con una Camera che sia espressione delle autonomie territoriali"¹⁹. Questo spiega anche la ragione per cui il tema della trasformazione del Senato nel senso indicato, quale sede di raccordo delle diverse istanze autonomistiche sia, come già evidenziato, un terreno invero ben arato poiché in questi anni la dottrina non ha certo mancato di fornire un ampio contributo rispetto alla delineazione dei

18. M. OLIVETTI, *Il regionalismo*, cit., 17-18.

19. Cfr. *Relazione finale - Commissione per le riforme costituzionali*, Roma, 17 settembre 2013, 9.

possibili caratteri di un Senato regionale o delle autonomie territoriali, anche avendo quale riferimento l'esperienza comparata. In particolare sulla composizione e sulle funzioni da attribuire ad una Camera piuttosto che all'altra, oltre che sulla necessità che un collegamento dell'una alle altre, molto si è detto e scritto così come molti altri e ben complessi sarebbero in realtà gli aspetti sui quali la dottrina si è lungamente concentrata; non possiamo in questa sede, per ragioni di spazio, che rinviare ai numerosi dibattiti sugli aspetti richiamati, da ultimo quelli intervenuti proprio in occasione del più recente tentativo di riforma costituzionale²⁰.

Un aspetto tuttavia, oggetto di dibattito anche in quell'occasione, merita, a giudizio di chi scrive, particolare attenzione. Si tratta cioè della funzione di valutazione delle politiche pubbliche. Tale funzione, in quanto riconducibile alla funzione di controllo parlamentare, è collocabile tra le attività che in particolare la seconda Camera, divenuta sede di rappresentanza territoriale, potrebbe svolgere in funzione di analisi e valutazione delle politiche pubbliche nella fase *ex post* del ciclo regolatorio, intendendosi per tale fase il momento dell'attuazione della legge²¹. Proprio con riferimento a questa funzione non può non ricordarsi come la sua previsione avesse rappresentato uno dei punti più qualificanti del progetto di revisione costituzionale Renzi-Boschi, senza entrare evidentemente nel merito della riforma stessa e delle sue criticità. Nella prospettiva futura di una trasformazione del Senato quale sede della rappresentanza delle autonomie questa diverrebbe allora, attraverso l'introduzione di tale fondamentale competenza, protagonista di un nuovo modello collaborativo che proprio attraverso la funzione di valutazione delle politiche pubbliche sarebbe in grado di superare "la contrapposizione tra opzioni politiche divisive" e di tradurre "l'attività di valutazione delle politiche pubbliche non tanto in termini di 'giudizio' delle scelte più propriamente politiche, quanto piuttosto in un'attività di conoscenza per quanto più possibile 'oggettiva' degli effetti che tali scelte determinano nel contesto socio economico"²². A conferma del fatto che tale funzione si collocherebbe a

20. In tema vedi, tra gli altri A. MASTROMARINO, *Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme?*, in *costituzionalismo.it*, 1/2014; L. VIOLINI, *Le prospettive di riforma del bicameralismo italiano*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 1/2014; I. CIOLLI, *Il Senato della riforma tra forma e sostanza*, in *rivistaic.it*, 4/2016.

21. E. GRIGLIO, *La valutazione delle politiche pubbliche in Parlamento: riflessioni comparate e note sull'esperienza del Senato*, in *federalismi.it*, 3/2019, 203.

22. S.F. TONIATO, *Scrutiny, oversight, valutazione delle politiche pubbliche: la dialettica tra politics e policies nel parlamentarismo contemporaneo*, in AA.VV., *La valutazione delle politiche pubbliche in prospettiva comparata. Seminario di studi e ricerche parlamentari*

pieno titolo all'interno di un Senato riformato, e non solo, appare così corretto richiamare proprio il principio di sussidiarietà quale principio che innerva l'intera architettura nazionale e sovranazionale e che rende in conseguenza cruciale il ruolo dei livelli territoriali inferiori e del Senato rispetto all'attività di vigilanza dell'andamento delle "policies legislative e dell'azione amministrativa nel loro impatto sulla società"²³.

Anche però nell'ipotesi in cui il Senato delle autonomie sia destinato a rimanere un'eterna utopia, la valorizzazione di questa funzione, che invero è già presente proprio al Senato grazie all'istituzione nel 2016 di uno specifico Ufficio di valutazione di Impatto, potrebbe avere in ogni caso effetti positivi. L'attribuzione di tale funzione, ritenuta ormai centrale per i Parlamenti contemporanei, potrebbe infatti riflettersi positivamente, attraverso una maggior consapevolezza degli effetti degli interventi normativi, nella fase decisionale, orientando conseguentemente le scelte politiche successive, necessarie a realizzare tutti gli interventi perequativi e i progetti di investimento e sviluppo in precedenza richiamati e collegati, secondo un progetto unitario e coerente, all'attribuzione di ulteriori autonomie alle Regioni.

6. *Il ruolo del Parlamento nell'iter previsto dall'art. 116, c. 3 Cost. per l'ottenimento di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"*

Da tutto quanto osservato appare dunque evidente l'esigenza di salvaguardare la centralità parlamentare quale luogo di confronto tra le forze politiche e le istanze territoriali anche con riferimento al ruolo attuale del Parlamento nell'iter previsto dall'art. 116, c. 3 Cost. pur in assenza, quindi, di trasformazioni della seconda Camera. D'altro canto è lo stesso art. 116, c. 3 Cost. che attribuisce, a ben vedere, un ruolo centrale al Parlamento rispetto al procedimento previsto per l'attribuzione di forme ulteriori di autonomia. Tale attribuzione è infatti una facoltà che, se da un lato è messa a disposizione delle Regioni che intendano avvalersene, dall'altro è innegabile che sia posta nelle mani "delle istituzioni politiche nazionali e, in

"Silvano Tosi" - Ricerca 2016, *Senato della Repubblica*, a cura di P. Caretti e M. Morisi, Roma, 2018, 10.

23. Così G. GUZZETTA, *Italia, si cambia. Identikit della riforma costituzionale*, Soveria Mannelli, 2016, 114, con riferimento all'attribuzione nel disegno di riforma Renzi-Boschi di valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni e di verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori.

particolare, del Parlamento, cui è rimessa l'approvazione delle norme sulla differenziazione regionale, con legge adottata a maggioranza assoluta²⁴.

In particolare, secondo le previsioni contenute nel richiamato articolo è opportuno ricordare che il procedimento si compone di una prima fase, attivata su iniziativa regionale, che conduce alla stipula di un'intesa tra lo Stato e la Regione. È con legge approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sia pur "sulla base dell'intesa", che vengono poi attribuite alle Regioni, che hanno attivato il predetto procedimento, ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Come è facile evincere da quanto riportato, l'art. 116, c. 3 Cost. ha quindi provveduto a predisporre uno schema che, nei suoi passaggi essenziali, appare chiaramente delineato e che si snoda tra: 1) iniziativa regionale; 2) consultazione degli enti locali; 3) intesa Stato-Regioni; 4) approvazione di una legge atipica e rinforzata. A restare impregiudicati, e quindi oggetto di possibile diversa interpretazione, sono invece le modalità con le quali i singoli passaggi, di cui certamente si compone l'*iter*, devono essere disegnati. D'altro canto non spetta certo alla Costituzione definire in dettaglio le diverse fasi dell'*iter*, quanto piuttosto al legislatore che dovrebbe dare attuazione alle previsioni costituzionali. In realtà fino ad oggi, fatta salva la possibile approvazione di una cd. legge "quadro" di cui si dirà oltre, si è proceduto sulla base della prassi con la quale si sono individuati giorno per giorno tasselli che hanno progressivamente composto un puzzle ancora incompleto.

In primo luogo, infatti, nulla viene detto con riferimento ai soggetti che devono stipulare l'intesa. Se pure, come è noto, la prassi si è orientata in senso diverso, nulla escluderebbe – anzi, alla luce della richiamata esigenza di salvaguardare il ruolo del Parlamento, sarebbe invero preferibile – che a svolgere i negoziati siano il Consiglio regionale e il Parlamento. In dottrina è stato infatti correttamente rilevato, quantomeno a giudizio di chi scrive, che seppur tendenzialmente si individua nel Governo il soggetto legittimato a dialogare, avendo riguardo alle numerose intese che vengono concluse per la definizione di atti normativi connessi alle competenze regionali, il fatto tuttavia che l'art. 116 Cost. abbia lasciato impregiudicato questo profilo rende possibile prevedere che il soggetto dialogante sia individuabile proprio nei legislativi regionale e statale²⁵. Secondo altri, sulla

24. M. OLIVETTI, *Il regionalismo*, cit., 9.

25. E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *osservatorio-sullefonti.it*, 2/2018, 10-11.

base di un'interpretazione che è rimasta tuttavia minoritaria²⁶, il fatto che protagonisti di questa fase debbano essere i legislatori, rispettivamente regionale e statale, deriverebbe in realtà dal fatto che l' "iniziativa regionale" di cui all'art. 116 Cost. andrebbe intesa come iniziativa legislativa che spetterebbe quindi, come tale, al Consiglio regionale. L'intesa sarebbe quindi in *re ipsa* nel caso in cui il Parlamento approvi senza emendamenti il testo proposto dalla Regione. Un'intesa "forte" sarebbe al contrario necessaria solo nel caso in cui il Parlamento intenda discostarsi dal testo presentato alle Camere dalla Regione interessata. In questo caso soggetti negoziatori dell'intesa sarebbero ancora Consiglio e Parlamento. Al di là della specifica interpretazione fornita in questo caso con riferimento a ciò che debba intendersi per "iniziativa" nell'art. 116 Cost. e del fatto che difficilmente può in effetti evincersi dal testo costituzionale il riferimento all'iniziativa legislativa piuttosto che, come appare invero più corretto, all'atto di impulso dell'intero procedimento, non può però che concordarsi con quanto l'A. osserva. Cioè che è in ogni caso necessario tener conto del fatto che l'art. 116, c. 3 Cost. prefigura un procedimento negoziato per la ridefinizione dell'ordine costituzionale delle competenze legislative e che quindi a negoziare debbano essere sempre gli organi le cui competenze vengono direttamente incise; sarebbe al contrario certamente improprio che a negoziare siano esclusivamente gli organi esecutivi, i quali finirebbero per accordarsi sulle competenze che dovrebbero in futuro spettare invece agli organi legislativi²⁷.

Inoltre, non si può non tener conto dell'esigenza, già richiamata, di attribuire un ruolo centrale al Parlamento quale sede più idonea, in quanto espressione del pluralismo, di mediazione "a monte" di interessi diversi. L'assenza di questo momento di composizione rischia infatti di far ricadere eventuali conflitti, una volta di più, sulla Corte costituzionale.

26. Vedi O. CHESSA, *Il regionalismo*, cit., 9. Secondo altri però è dubbio che nel riferirsi all' "iniziativa regionale" il legislatore di riforma abbia inteso richiamare l'atto di messa in moto del procedimento legislativo di cui all'art. 71 Cost., "mentre pare più probabile che in tale disposizione si evochi l'iniziativa del procedimento di differenziazione nel suo insieme". Così M. OLIVETTI, *Il regionalismo*, cit., 28.

27. Cfr. O. CHESSA, *Il regionalismo*, cit., 9. Secondo l'A., inoltre "questa disciplina procedurale formalizzata non esclude che la sua attivazione sia preceduta da trattative informali tra Regione interessata e Stato, in particolare tra gli esecutivi nazionale e regionale, al fine di prevenire spiacevoli 'sorprese' quando poi si dovrà attivare il procedimento formale ex art. 116. Ma resta inteso che il meccanismo disposto dal testo costituzionale impegna direttamente gli organi legislativi Regionale e nazionale, ai quali spetta il formale avvio del procedimento legislativo, la gestione delle fasi consultive e la deliberazione concordata finale".

Un ulteriore argomento a sostegno del necessario coinvolgimento attivo delle Camere rispetto all'attribuzione di ulteriori forme di autonomia alle Regioni può essere inoltre ricondotto alla previsione della maggioranza assoluta per l'approvazione della legge di differenziazione. Si è a ragione rilevato, infatti, come la previsione costituzionale di maggioranze qualificate si colleghi evidentemente all'esigenza di assicurare un dibattito ampio all'interno delle Camere e un diretto coinvolgimento di queste rispetto all'elaborazione dell'atto. Peraltro, non può negarsi che il diretto coinvolgimento delle Camere avrebbe il vantaggio di assicurare trasparenza in relazione a quanto si va via via predisponendo, consentendo anche un dibattito pubblico che invero, fino ad oggi, è risultato quanto mai carente.

Da tutto quanto osservato non può allora che ricavarsi la necessità che al Parlamento venga in ogni caso assicurato un ruolo attivo rispetto all'attribuzione di maggiori autonomie alle Regioni²⁸. Un ruolo cioè che

28. Alla luce di quanto osservato è chiaro che l'interpretazione del testo della Costituzione maggiormente coerente rispetto all'esigenza di assicurare la partecipazione degli organi legislativi al processo decisionale in ordine all'attribuzione di forme ulteriori di competenze sia quella di ritenere che i soggetti attivi del negoziato siano i legislatori rispettivamente della Regione interessata e dello Stato. In particolare si potrebbe ipotizzare in questa fase il coinvolgimento delle Commissioni competenti delle due Camere, come accaduto nel caso dell'approvazione degli Statuti regionali del 1970 e ancor meglio, la Commissione bicamerale per le questioni regionali. In questo contesto diverrebbe così certamente attuale l'implementazione dell'organo con i rappresentanti delle Regioni, secondo le previsioni contenute nell'inattuato art. 11 della legge n. 3 del 2001 (Vedi sul punto E. CATELANI, *nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2/2018, 10-11). L'integrazione è stata auspicata in particolare proprio dopo il fallimento del referendum del 2016 e la mancata trasformazione del Senato in sede di rappresentanza delle istanze territoriali. È innegabile, in effetti, che l'integrazione della Commissione parlamentare potrebbe rappresentare una valida soluzione – sia pur temporanea ed alternativa, rispetto all'introduzione nel nostro sistema di un bicameralismo asimmetrico – che tuttavia, con il concreto avvio del processo di attuazione del regionalismo differenziato, consentirebbe proprio nella Commissione integrata di trovare la sede per un confronto ampio tra i vari soggetti politici e territoriali. Questo auspicio viene peraltro fatto proprio anche dalle Province, come emerge nel corso dell'audizione dell'UPI del 28 marzo 2019 presso la *Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale* (cfr. *documenti.camera.it*). È interessante inoltre anche l'ulteriore proposta in base alla quale, infatti, in attesa dell'integrazione della Commissione Bicamerale, potrebbe "risultare utile attivare una sessione specifica di lavori da parte della Commissione bicamerale per le questioni regionali, che veda la partecipazione anche delle Regioni e delle rappresentanze degli enti locali, secondo quanto previsto dal recente regolamento della Commissione del 13 dicembre 2017, e coinvolgere pienamente la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e l'Ufficio parlamentare di Bilancio per la verifica delle problematiche di natura

non può, in ogni caso, anche laddove soggetti negoziatori siano gli esecutivi, essere limitato alla sola fase finale di approvazione di intesa il cui contenuto sia stato interamente deciso al di fuori delle sedi parlamentari. Ciò implica che, anche nel caso in cui a negoziare l'intesa siano gli esecutivi, sia comunque necessario assicurare altre forme di partecipazione agli organi legislativi rispetto alla definizione del contenuto delle intese²⁹.

La prassi attuativa si è tuttavia orientata, almeno nella prima fase, in altra direzione posto che, come noto, le fasi preliminari che hanno condotto all'approvazione di bozze di intesa hanno visto il coinvolgimento del solo Governo, sulla base di quanto previsto dall'art. 1, c. 571 della legge di stabilità per il 2014, n. 147³⁰. Si tratta di un dato che conduce dunque a ragionare – anche in assenza di una legge generale che definisca tutti i profili procedurali lasciati impregiudicati dal testo costituzionale che sarebbe, evidentemente, più che opportuna – sulle modalità più idonee di coinvolgimento del Parlamento nella fase successiva alla stipulazione delle bozze di intesa da parte degli esecutivi statale e regionali. In questa prospettiva sono stati così ipotizzati strumenti diversi, che vanno tutti nella direzione di assicurare la maggior partecipazione possibile delle Camere alla definizione del contenuto dell'intesa. Tale partecipazione potrebbe essere assicurata dall'esame anche informale delle bozze di intesa. L'esame preventivo potrebbe condurre in tale ipotesi all'adozione da parte delle Camere di ordini del giorno, mozioni o risoluzioni, tutti atti che, tuttavia, è necessario ricordare, pur essendo certo da preferire all'attività di mera ratifica di decisioni assunte da altri, sono in ogni caso potenzialmente idonee unicamente ad orientare ed influenzare le scelte governative. Non si tratta cioè di attività vincolanti se non, eventualmente

finanziaria". In effetti, anche solo giovandosi delle previsioni contenute nel regolamento del 2017, è evidente che "il confronto parlamentare così realizzato potrebbe consentire alle Camere, a seguito dei lavori svolti nelle Commissioni bicamerali, di approvare le leggi attuative dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione, e di seguire la loro attuazione con il necessario coinvolgimento di tutte le autonomie territoriali".

29. In una recente audizione da parte della Commissione parlamentare per le questioni regionali (*Audizione della Ministra per gli affari regionali e le autonomie, Erika Stefani - Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del "regionalismo differenziato", ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, Costituzione - 28 maggio 2019*) l'ex ministro Erika Stefani aveva d'altro canto collegato la stipulazione dell'intesa da parte del governo all'esigenza di portare alle Camere un testo sul quale incanalare la discussione parlamentare che, tuttavia, non era affatto esclusa.

30. Su cui vedi M. MEZZANOTTE, *La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, c. 3 Cost.*, in *forumcostituzionale.it*, 14 luglio 2014.

sul piano politico³¹ e appare quindi ben poco convincente l'ipotesi che l'apporto parlamentare possa essere limitato, quanto meno esclusivamente, a tal genere di interventi³².

Più rispondente all'esigenza di assicurare un ruolo attivo alle Camere è l'ipotesi che queste possano anche eventualmente respingere l'intesa nella fase di approvazione della legge di differenziazione, sia in toto sia in sue singole parti. Ciò, come è evidente, stante la natura bilaterale dell'intesa, comporterebbe la necessità di riaprire i negoziati, sull'intero accordo o solo sulla parte respinta, tra lo Stato e la Regione; nuovi negoziati che dovrebbero tenere conto del dibattito che si è svolto in Parlamento o meglio, che proprio al fine di veder approvata la nuova intesa, o parte di essa, siano comunque indotti a tener conto dei rilievi parlamentari. Secondo un'altra posizione in realtà la legge di differenziazione dovrebbe essere considerata una legge sostanziale e non una legge meramente formale proprio alla luce del fatto che la lettera dell'art. 116, c. 3 Cost. porta a individuare un ruolo politico del Parlamento e non di mero controllo rispetto alla decisione relativa all'attribuzione di maggiori autonomie. Il che comporterebbe quindi anche la possibilità di presentare emendamenti da parte delle Camere. Si ipotizza cioè che conclusa l'intesa si proceda alla presentazione del relativo disegno di legge alle Camere; questo sarebbe opportunamente valutato dalle Commissioni competenti per materia che potrebbero quindi presentare degli emendamenti aprendo così la strada ad un nuovo negoziato³³.

Non può negarsi che proprio alla luce di quanto osservato in precedenza sia proprio quest'ultima la scelta forse più opportuna da compiersi al fine di restituire spazio alle Camere in una fase successiva rispetto alla definizione dell'intesa ad opera dell'esecutivo e che quindi, rispetto alla formulazione dell'art. 116, c. 3 Cost. proprio un'interpretazione sistematica dovrebbe condurre a ritenere che la legge atipica e rinforzata che il Parlamento è chiamato ad approvare a maggioranza assoluta non possa certo considerarsi legge meramente formale ma legge sostanziale.

31. Come ricordano M. OLIVETTI, *Il regionalismo*, cit., 30, A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo*, cit., 14.

32. M. OLIVETTI, *Il regionalismo*, cit., 27, evidenzia però una serie di interrogativi che si pongono a fronte della eventuale emendabilità dell'intesa da parte delle Camere.

33. Vedi in tale senso l'audizione di F. Giuffrè alla Commissione parlamentare per le questioni regionali (*Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del "regionalismo differenziato", ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, Costituzione - 1 aprile 2019, 15-21*).

7. *Per una centralità delle Camere nel processo di attribuzione di autonomia differenziata alle Regioni*

Il ruolo del Parlamento, che può dunque essere variamente previsto nella fase preventiva, a patto di preservarne la centralità, può però, come già accennato, anche ipotizzarsi in una fase successiva all'approvazione della legge di differenziazione, in particolare attraverso la successiva attività di valutazione delle politiche pubbliche. Tale attività, che potrebbe essere debitamente valorizzata anche attraverso una auspicabile modifica dei regolamenti parlamentari³⁴, potrebbe consentire di operare scelte consapevoli e documentate rispetto all'attribuzione di maggiori autonomie, anche attraverso la previsione di interventi nel breve e nel medio periodo, volti in particolare a rinegoziare, se necessario, i contenuti dell'intesa in relazione alla valutazione delle effettive ricadute che l'attribuzione di autonomie abbiano prodotto, nell'ottica di una visione di insieme e non settoriale e di parte che solo le Camere, come evidente, possono avere. Una visione che sarebbe valorizzata proprio attraverso l'accorto utilizzo della funzione di valutazione delle politiche pubbliche che avrebbe il duplice effetto di razionalizzare, sulla base delle conoscenze assunte relativamente agli effetti prodotti, gli interventi volti ad attribuire nuove autonomie o, se del caso, a modificare o ridurre o anche ad eliminare del tutto quelle già attribuite.

Inoltre la valorizzazione di questa funzione, collegata all'attribuzione di nuove autonomie avrebbe l'indubbio vantaggio di determinare, con ogni probabilità, anche una conseguente valorizzazione e una più che opportuna "ricentralizzazione" del ruolo parlamentare. In effetti va rilevato come gli accordi preliminari siglati singolarmente dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna con lo Stato nel febbraio 2018 nel corso della precedente legislatura avessero previsto una durata delle intese limitata al decennio e la possibilità di modificare l'intesa di comune accordo in qualunque momento nel corso del decennio stesso. Inoltre, due anni prima della scadenza, sarebbe stata avviata dallo Stato e dalla Regione la verifica dei risultati raggiunti fino a quel momento "al fine di procedere al rinnovo, all'eventuale rinegoziazione o alla cessazione definitiva dell'intesa". Stando a quanto previsto in particolare dall'art. 3 dei diversi accordi preliminari la verifica sarebbe spettata al Dipartimento per gli affari regionali e l'autonomia presso la Presidenza del Consiglio, escludendo quindi

34. Cfr. E. GRIGLIO, *La valutazione delle politiche pubbliche in parlamento: riflessioni comparate e note sull'esperienza del Senato*, in *federalismi.it*, 3/2019, 220.

il Parlamento. In ogni caso, negli accordi preliminari la previsione di una durata definita e la possibilità di una verifica dei risultati rappresentava certamente un dato positivo. Nelle successive bozze di intesa la previsione della durata decennale e di eventuale cessazione definitiva dell'intesa stessa sono venute meno anche se all'art. 8, c. 1 si stabiliva che "al fine di verificare lo stato di attuazione della presente intesa e l'eventuale necessità di adeguamento, lo Stato e la Regione, su richiesta di una delle due parti, effettuano, per il tramite della Commissione paritetica, un monitoraggio periodico sull'esercizio delle competenze attribuite nonché verifiche su specifici aspetti o settori di attività". Non è chiaro, quindi, quale debba essere la finalità della verifica mentre sembrerebbe che essa sia demandata alle competenze esclusive della Commissione paritetica. Se così fosse, se cioè è questo il significato da attribuirsi alla previsione in base alla quale le valutazioni avvengono "per il tramite" della Commissione, le attività di verifica, e non solo quindi i negoziati svolti *ex ante*, sarebbero ancora una volta di esclusiva competenza degli esecutivi con l'ulteriore grave estromissione del ruolo delle Camere anche in questa fase. Al contrario sarebbe certamente auspicabile prevedere anche nella fase di attuazione delle politiche pubbliche una qualche forma di coinvolgimento degli organi parlamentari, necessario proprio al fine di restituire alla Camere l'auspicata centralità con riferimento al complesso processo di attribuzione di autonomie differenziate alle Regioni. Infine, nella più recente bozza di "legge quadro" per l'attuazione dell'autonomia differenziata presentata alla fine di novembre dal Ministro per gli affari regionali in Conferenza Stato-Regioni, come si dirà meglio in seguito, si prevede che lo Stato e la Regione sottopongano a "verifica" l'intesa al termine del decimo anno dall'entrata in vigore della legge di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia o nel più breve termine fissato dall'intesa stessa. Inoltre si stabilisce che lo Stato e la Regione "possono comunque assumere in qualsiasi momento l'iniziativa per la revisione dell'intesa, da definire ai sensi dei commi 2 e 3". Nulla viene detto con riferimento a quali debbano essere i soggetti della verifica e della eventuale revisione. Quindi, almeno in linea teorica, potrebbe ritenersi che non venga meno lo spazio per l'eventuale intervento degli organi rappresentativi anche in questa fase.

8. *Autonomie differenziate, ultimo capitolo? la cd. bozza di “legge quadro” del Ministro Boccia*

Come emerge da quanto fino ad ora osservato, i percorsi per la realizzazione della differenziazione regionale possono dunque essere diversi. In ogni caso è evidente come sia necessario contemperare due esigenze, divenute ormai imprescindibili. Da un lato, quella di salvaguardare unità nazionale e coesione sociale, ponendo sempre al centro del processo di differenziazione le sedi della rappresentanza politica; dall’altro lato, tuttavia, non sottovalutare le richieste di autonomia che già da tempo provengono in particolare da alcune Regioni³⁵, ma accoglierle e realizzarle tenendo fede allo spirito costituzionale, nella consapevolezza che esse possono rappresentare un volano per una ripresa anche economica del Paese e, soprattutto, uno strumento di rafforzamento dei legami, allo stato attuale tutt’altro che solidi, tra istituzioni e cittadini.

Do po una momentanea battuta d’arresto nel percorso intrapreso per l’attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia ad alcune Regione, nel mese di settembre 2019, con l’insediamento del secondo Governo Conte, si è tornati ad affrontare il tema dichiarando, già nel programma, la necessità di “completare il processo di autonomia differenziata” e riconoscendo inoltre che a tal fine “decisivo e centrale sarà il ruolo del Parlamento, che andrà coinvolto anche preventivamente, non solo nella fase legislativa finale di approvazione”³⁶. Il Ministro per gli affari regionali Boccia, dopo aver preannunciato, nel corso dell’audizione sulle linee programmatiche del Governo, la presentazione di un’iniziativa legislativa volta a definire una cornice unitaria in cui individuare gli inter-

35. Secondo M. OLIVETTI, *Eppur di sagge autonomie è giusto ragionare ancora*, in *avvenire.it*, 4 settembre 2019, non solo infatti le autonomie dovranno realizzarsi in una prospettiva globale non riferibile cioè solo alla differenziazione per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna, “ma la stessa questione della differenziazione, una volta depurata di richieste poco ragionevoli (come la devoluzione alle Regioni di porti, aeroporti e autostrade, che ben pochi benefici apporterebbe alle popolazioni locali), non va archiviata a cuor leggero. Non solo perché la sperimentazione da parte delle Regioni più avanzate può essere di aiuto a tutte le altre. Ma anche in quanto vi è il rischio che qualcuno scelga la spericolata strada di cavalcare tigri indipendentiste, alla maniera catalana e scozzese. Con danni per tutti. L’autonomia differenziata, fra tante cose, era stata un modo per seppellire sobriamente questo discorso. Nessuno può auspicarne una risurrezione: l’agenda è già ingombra di troppi altri temi, seri e meno seri”.

36. Secondo quanto previsto al punto n. 20 del programma di governo.

venti di attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost.³⁷, ha infatti presentato in una riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri dei primi di dicembre uno schema di d.d.l. recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata”, contenente i principi per l’attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia e le modalità di definizione dei LEP e degli obiettivi di servizio. La bozza di cd. “legge quadro” è tuttavia ancora oggetto di discussioni in seno al Governo e, al di là degli iniziali intenti e delle dichiarazioni del Ministro anche con riferimento all’obiettivo di consentire alle Regioni la firma delle intese a partire da gennaio 2020, il relativo d.d.l. non è ancora stato presentato alle Camere. Tutto ciò rende ben chiaro il fatto che la scelta è politicamente controversa. Le posizioni assunte dalle tre regioni, principali protagoniste del processo di differenziazione, come in particolare emerso nel corso della Conferenza Stato-Regioni del 28 novembre 2019, sono apparse sostanzialmente favorevoli al progetto, pur se Lombardia e Veneto hanno come principale obiettivo quello di raggiungere, in tempi rapidi, la firma di un’intesa e di evitare, come affermato dal Presidente della Regione Lombardia Attilio Fontana, che a pagare le eventuali necessità finanziarie che derivano dall’applicazione dei Lep sia “chi è virtuoso” e “chi è già in condizione di rispettare i Lep medesimi”³⁸. In particolare infatti, il piano del governo, almeno nella versione presentata in quell’occasione, prevede, in primo luogo che le intese si conformino ad “obiettivi e modalità di attuazione” stabiliti dal Parlamento attraverso la legge quadro. Questi sono rappresentati dal fatto che, nelle materie oggetto di attribuzione, devono essere determinati i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) o gli obiettivi di servizio uniformi su tutto il territorio nazionale e i fabbisogni *standard*; i LEP e gli obiettivi di servizio dovranno inoltre essere assicurati su tutto il territorio nazionale anche attraverso la perequazione infrastrutturale e le funzioni attribuite dovranno essere ripartite tra Regioni ed enti locali, secondo quanto previsto dall’art. 118 Cost. nel rispetto dei principi di

37. In quella circostanza il Ministro aveva infatti evidenziato la necessità di un passaggio parlamentare volto a definire una c.d. “legge cornice”, che procedimentalizzasse in maniera chiara l’iter delineato dall’art. 116 Cost. e che si ponga a garanzia sia della differenziazione sia dell’unità nazionale come definita dall’art. 5 Cost. Ciò non rappresenterebbe – come dal medesimo chiarito – una volontà del Governo di arretrare sul percorso già svolto, ovvero di disconoscere in toto il contenuto delle Intese già accordate quanto, al contempo, di armonizzare le stesse ai principi costituzionali che regolano i rapporti tra centro e periferia. Cfr. *Dossier tecnico Cinsedo*, 1/2019, 13.

38. Cfr. *Autonomia differenziata: il giudizio dei Presidenti di Regione sulla bozza di legge quadro*, in *regioni.it*, n. 3734, 29/11/2019.

sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Significativa inoltre la previsione in base alla quale ai fini del coordinamento della finanza pubblica si prevede la facoltà dello Stato di stabilire, in relazione agli andamenti del ciclo economico e dei conti pubblici, misure a carico della Regione, a garanzia dell'equità nel concorso al risanamento della finanza pubblica previa adozione delle medesime misure con impatto finanziario su tutto il territorio nazionale. Per la definizione di livelli essenziali delle prestazioni, obiettivi di servizio e fabbisogni standard – individuati con d.P.R., su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro per gli affari regionali, di concerto con il Ministro dell'Economia e sentiti i Ministri competenti – il Ministro per gli affari regionali si dovrebbe avvalere quale “Commissario”, di un “Dirigente preposto alla struttura di livello dirigenziale generale del Ministero dell'economia e delle finanze competente per materia”, coadiuvato da una struttura di missione istituita presso il Dipartimento affari regionali della Presidenza del Consiglio e nella quale è assicurata la presenza di rappresentanti della Conferenza delle Regioni. Il Commissario, che si avvale del supporto tecnico della Società Soluzioni per il sistema economico – Sose S.p.A., dell'ISTAT e della Struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome presso il Centro interregionale di Studi e Documentazione (CINSEDO) delle Regioni, una volta che siano stati stabiliti i LEP, provvede alla definizione dei decreti di conferimento concernenti i beni nonché le risorse finanziarie umane e strumentali correlate alle funzioni attribuite ai sensi delle intese di cui all'articolo 116 terzo comma della costituzione. Uno dei punti politicamente più controversi della bozza di legge quadro è inoltre rappresentato dalla previsione in base alla quale, se entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa non siano stati determinati i livelli essenziali delle prestazioni, gli obiettivi di servizio e i relativi fabbisogni standard, e fino alla loro determinazione, le funzioni sarebbero comunque attribuite alla Regione con decorrenza dal 1° gennaio dell'esercizio immediatamente successivo e le relative risorse assegnate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base del riparto delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente. In altri termini, la difficoltà di individuazione di LEP/obiettivi di servizio/fabbisogni standard non costituirebbero un ostacolo insormontabile per l'attuazione dell'intesa che potrebbe dunque precedere la definizione di questi. L'accordo raggiunto tra Stato e singola Regione, sulla base dei principi così stabiliti dalla legge quadro, verrebbe

quindi trasmesso al Parlamento per consentire anche alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, alla Commissione parlamentare per le questioni regionali e alle Commissioni parlamentari competenti per materia di esprimere il proprio parere. Le Commissioni si esprimono entro 60 giorni dalla trasmissione e i relativi pareri sono, a questo punto, trasmessi a Governo e a Regioni per le rispettive valutazioni. Una volta siglata l'intesa il Governo, entro trenta giorni dovrebbe presentare al Parlamento il relativo d.d.l. per l'approvazione della legge che recepisce l'intesa da parte delle Camere.

Allo stato attuale è ben difficile prevedere l'esito finale di questa proposta. È evidente che le difficoltà sono, ancora una volta, tutte politiche. In effetti la bozza, come già da altri osservato, rappresenta un tentativo di collegare in maniera ben più salda di quanto non sia stato fatto in passato, l'attuazione della differenziazione al rispetto dell'art. 119 Cost. e alla sua legge di attuazione. Inoltre, non è certo indifferente il fatto che si parli chiaramente di attribuzioni di *funzioni* alle Regioni e non di *materie*, come invece nelle bozze di intese. Come si è fatto notare in dottrina, infatti, i trasferimenti previsti ai sensi del c. 3 dell'art. 116 Cost. non possono certo riguardare le materie previste dal terzo comma dell'art. 117 Cost. perché questo comporterebbe una modificazione dell'ordine costituzionale delle competenze che sarebbe possibile solo attraverso una revisione costituzionale; le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in effetti, stando alla lettera del terzo comma dell'art. 116 Cost. *concernono* le materie ed è chiaro quindi che non possono che far riferimento, più correttamente, alle funzioni³⁹. Sul versante del riconoscimento della centralità del Parlamento il passo avanti può individuarsi, inoltre, proprio nella previa approvazione di una legge di attuazione del dettato costituzionale in grado di segnare i confini delle successive negoziazioni tra Stato e Regioni⁴⁰, oltre che nella previsione del successivo intervento, una volta che l'intesa sia

39. Così, tra gli altri, F. STAIANO, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, in *gruppodipisa.it*, 3/2019, 227.

40. È proprio in riferimento all'opportunità e, secondo alcuni, alla compatibilità con il dettato costituzionale, di una legge di attuazione dell'art. 116, c. 3 Cost., che parte della dottrina si è mostrata contraria alla previsione di una "legge quadro". Cfr. sul punto proprio L.A. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla «bozza di Legge-quadro» consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co. 3, Cost.*, in *federalismi.it*, 21/2019. D'altro canto non è certo da ora che in dottrina si discute in merito alla necessità o meno di una legge di attuazione, con posizioni in merito tutt'affatto concordi. Vedi sul punto R. BIFULCO, *I limiti*, in particolare note n. 11 e n. 12.

stata sottoscritta, delle Commissioni parlamentari, così come previsto dal c. 2 dell'art. 1 della bozza e come più sopra richiamato. La bozza, proprio per tutto quanto osservato, si iscrive quindi nel tentativo di realizzare “una migliore contestualizzazione della differenziazione all'interno di un sistema territoriale ispirato dai principi dell'unità”⁴¹. In questa prospettiva esso costituirebbe così “un serio tentativo di tenere insieme gli artt. 3, c. 2, e 5 Cost. all'interno di un regionalismo che abbandona la sponda dell'uniformità per avviarsi verso quella di una ragionevole differenziazione”⁴². Tuttavia è indubbio che essa si limiti ad intervenire solo su alcuni profili lasciandone altri impregiudicati. Il che appare certamente criticabile dal momento che nulla viene detto ad esempio con riferimento alla vincolatività dei pareri previsti delle Commissioni o alle modalità con le quali porre in essere la perequazione, aspetti certo non secondari⁴³. Per altro verso, la mancanza di previsioni particolarmente analitiche non esclude, pur se la legge quadro stabilisce che il soggetto negoziatore dal versante statale sia il Governo, la possibilità di un intervento più incisivo del Parlamento, nelle modalità che si sono più sopra evidenziate.

In ogni caso, non si può che concordare con chi ritiene che la via “maestra” per l'attuazione di un più ampio regionalismo sia, in realtà, proprio quella tracciata dal testo costituzionale sia con l'attuazione del federalismo fiscale previsto dall'art. 119 Cost. e dalle previsioni contenute nella legge n. 42 del 2019; sia attraverso il trasferimento di funzioni amministrative sulla base dell'art. 118, c. 1 Cost., strada che, se opportunamente perseguita, consentirebbe di differenziare “sia ‘perimetrando’ le funzioni amministrative proprie delle Regioni, delle quali non si renda necessario l'esercizio uniforme tra gli enti di pari livello, sia conferendo ulteriori e specifiche funzioni amministrative attraverso la traslazione verticale di esse tra i livelli di governo”⁴⁴. Per altro verso, infine, ci sembra di poter concordare con quanto già da altri evidenziato con riferimento ai rischi per la forma di stato e di governo connessi all'attribuzione di forme di differenziazione che riguardino tutte, o quasi, le materie previste al terzo comma dell'art. 117 Cost., senza peraltro alcun riferimento a quali debbano essere le funzioni effettivamente trasferite nell'ambito di ciascuna materia. Ciò rende ancor più chiaro come la soluzione del problema regionale non debba

41. R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 4/2019, 265.

42. *Ibidem*.

43. Sul punto vedi più ampiamente M. MEZZANOTTE, *L'art. 116, c.3 Cost. tra obblighi finanziari e vincoli di contenuto*, in *federalismi.it*, 23/2019, in particolare 14 e ss.

44. Vedi ancora F. STAIANO, *Il regionalismo*, cit., 229-230.

essere ricercata cavalcando un'interpretazione "estensiva" del terzo comma dell'art. 116 Cost. che realizzi quindi la differenziazione regionale senza tener conto delle necessarie compensazioni tra le Regioni⁴⁵ e, ancor di più, il fatto che sia quindi ormai imprescindibile ricondurre al centro le istanze regionali, attraverso la trasformazione della seconda Camera in Senato delle autonomie o, quanto meno, attraverso l'attuazione della previsione contenuta nell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 di integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali⁴⁶.

45. Su tutti i rischi e le difficoltà anche tecniche connessi a un regionalismo "esasperato" vedi da ultimo A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: opportunità e rischi*, in *Rivista dell'istruzione*, 5/2019.

46. In merito vedi ancora quanto riportato in nota n. 28.

Seconda sessione
Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi
della differenziazione regionale

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. GIOTTO, *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. Peraltro, 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.

Un possibile nuovo “rapporto” fra legge regionale e legge statale: “abrogazione territoriale” o “deroga-sospensione” sul modello dello “stato d’assedio”?

1. Premessa

Le bozze di intese stipulate nel febbraio 2019 ai sensi dell’art. 116, comma 3 Cost. fra lo Stato, da una parte, e le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, dall’altra, hanno suscitato fra gli studiosi tutta una serie di interrogativi di non facile soluzione.

Si pensi soltanto, quanto all’individuazione delle materie da trasferire¹, alla questione problematica consistente nel chiedersi come l’intesa possa essere concepita.

Da un lato si profila come ammissibile l’eventualità di un’intesa “multi-materia”: con questa espressione si designa un atto ad oggetto multiplo e quindi idoneo a regolamentare materie diverse ed eventualmente anche non connesse fra di loro.

In effetti tale eventualità è stata tradotta in pratica proprio nel caso delle intese concluse nel febbraio 2019.

Dall’altro lato si ritiene necessaria la conclusione di intese materia per materia al fine di consentire al Parlamento di valutare le ragioni di ciascuna di esse: questo purché non emergessero specifiche e ben documentate connessioni tra più materie perché in tali casi sarebbe indispensabile una disciplina in un’unica intesa².

1. ... tema già *ex se* foriero di complesse questioni: fra queste, per esempio, la problematica possibilità di intese che diano vita a potestà legislative atipiche non previste dalla Costituzione su cui cfr. G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost.*, in *Oss. sulle fonti* (web), 2019/2, 14.

2. Su tutta questa tematica cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, in *www.federalismi.it*, 20 marzo 2019, 30-31, il quale ritiene che le intese debbano avvenire materia per materia, tant’è vero che in riferimento alle intese “multi-materia” arriva perfino a ragionare di «intese-monstruum, con corpo di intesa e anima di statuto speciale» (p. 31).

Si considerino anche tutti i quesiti che si sono posti nella misura in cui le intese del febbraio del 2019 contengono, oltre alle disposizioni relative all'individuazione delle materie, pure una disciplina ulteriore attinente, ad esempio, all'istituzione di Commissioni paritetiche deputate a gestire i trasferimenti delle materie oggetto di intesa o a definire alcuni profili finanziari.

A proposito di queste ulteriori disposizioni, il cui oggetto, riprendendo il linguaggio del diritto ecclesiastico, può essere definito *res mixtae*, sarebbe legittimo porre la seguente alternativa.

Da un lato, si potrebbe sostenere che esse possano essere contenute nelle intese stesse.

Dall'altro lato, però, si potrebbe anche avanzare la tesi secondo la quale la disciplina che esse pongono deve piuttosto essere riservata alla legge ordinaria dello Stato³.

In questa sede, tuttavia, l'attenzione sarà focalizzata su una sola disposizione contenuta in tutte le sopra ricordate intese del 2019, ovvero sull'art. 7 che regola i "Rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale".

Tale norma ribadisce nel suo primo comma il cosiddetto principio di continuità, ovvero il principio in base al quale fino a quando la Regione non eserciti i suoi nuovi poteri legislativi continuano ad applicarsi le leggi dello Stato.

La norma però stabilisce nel suo secondo comma che "la legge regionale, nelle materie oggetto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia legislativa di cui alla presente intesa, individua espressamente le disposizioni statali delle quali cessa l'efficacia nella Regione... a seguito dell'entrata in vigore della normativa regionale, stabilendone altresì la decorrenza".

3. Per approfondimenti 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, n. 4, 656-57; M. OLIVETTI, *op. cit.*, 31-32.

2. *La problematicità della soluzione che individua nell'“abrogazione territoriale” l'effetto dell'individuazione della legge statale ad opera della legge regionale con conseguente cessazione d'efficacia della prima*

Il quesito che in riferimento a tale norma si intende affrontare è il seguente: qual è la “sorte” della legge statale una volta che la legge regionale abbia individuato la legge statale e che di conseguenza abbia disposto la cessazione di efficacia della stessa nel territorio regionale?

In primo luogo si potrebbe ritenere che la legge statale risulti abrogata dalla legge regionale: si tratterebbe di una vera e propria «abrogazione parziale»⁴.

Abrogazione parziale significa abrogazione che esplica effetti sul solo territorio di quella Regione e dunque significa postulare lo strano e difficilmente ammissibile caso di un’“abrogazione territoriale”.

Infatti, come è noto, la norma che subisce abrogazione conserva nella normalità dei casi la propria efficacia sulla serie dei rapporti nati nel suo vigore e dunque dispiega la sua efficacia comunque per i fatti anteriori all'avvenuta abrogazione: quindi nella fattispecie al nostro esame se ne dovrebbe trarre la seguente conclusione che risulta differenziata a seconda che vengano in considerazione i fatti precedenti al momento dell'entrata in vigore della legge regionale o quelli ad essa successivi.

Per quanto riguarda i fatti precedenti, essi rimarrebbero regolati ovviamente dalla legge statale.

Per quel che concerne i fatti successivi, si dovrebbe fare riferimento alla legge di quella Regione con l'eccezione dei fatti che si dovessero verificare al di fuori del territorio regionale.

Questa soluzione non pare convincente per una ragione assorbente.

Già il fatto stesso che l'art. 7, comma 2 faccia esplicito riferimento alla cessazione d'efficacia nel territorio della Regione della legge statale individuata da quella regionale rende perplessi sulla possibilità di qualificare come abrogativo l'effetto che si è così prodotto.

Quanto appena osservato si giustifica innanzitutto perché è oramai minoritaria la tesi – sostenuta soprattutto nel periodo storico antecedente all'entrata in vigore della Costituzione⁵ ma da qualche autore anche succes-

4. Così – sostenendo questa tesi – R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia “differenziata”: allegramente verso l'eversione*, in *Forum Quad. cost.*, 16 marzo 2019, 3.

5. Cfr. D. DONATI, *Abrogazione della legge*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da L. Rossi e S. Romano, Modena, 1914, ora in *Id.*, *Scritti di diritto pubblico*, Vol. II, Padova, 1966, 159.

sivamente⁶ – che descrive l’abrogazione come cessazione d’efficacia di una norma giuridica e dunque quale estinzione della volontà che la produce.

In secondo luogo si giustifica perché la stessa Corte costituzionale in una famosa sentenza ha avuto modo di chiarire che “l’abrogazione non tanto estingue le norme, quanto piuttosto ne delimita la sfera materiale di efficacia, e quindi l’applicabilità, ai fatti verificatisi sino ad un certo momento del tempo: che coincide, per solito e salvo sia diversamente disposto dalla nuova legge, con l’entrata in vigore di quest’ultima”⁷.

In terzo luogo quanto poco fa affermato si giustifica perché, aderendo alla tesi secondo la quale l’abrogazione implica la cessazione d’efficacia della legge, ne derivano alcuni effetti assai problematici.

Il riferimento non può che andare in modo particolare al fenomeno della reviviscenza della legge abrogata.

Se si muove dall’impostazione secondo cui, appunto, l’abrogazione consiste nell’eliminazione dell’efficacia della legge ad opera della disposizione legislativa successiva, allora non ha neanche senso chiedersi se la reviviscenza consegua come un effetto automatico dell’abrogazione di una disposizione meramente abrogatrice o se invece essa debba essere espressamente disposta nel momento in cui viene abrogata una disposizione meramente abrogatrice⁸: infatti, muovendo dall’impostazione sopra ricordata, non resterebbe mai alcuno spazio per la possibilità di reviviscenza della legge abrogata⁹.

Tuttavia, la conclusione secondo la quale la reviviscenza della legge abrogata non è mai ammissibile sembra difficilmente condivisibile se formulata in termini così categorici.

Tale conclusione urta infatti contro quanto sostenuto in senso contrario da quella parte della dottrina la quale in determinati casi ritiene

6. Cfr. S. PUGLIATTI, *Abrogazione*. a) *Teoria generale e abrogazione degli atti normativi*, in *Enc. dir.*, I, Milano, 1958, 142; alcuni autori discorrono di cessazione non di efficacia ma di vigenza o di vigore della legge sottolineando che il venir meno della vigenza non implica necessariamente la contestuale cessazione dell’efficacia: così G.U. RESCIGNO, *Abrogazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 32.

7. Così la sent. n. 49 del 1970.

8. Ed infatti a suo tempo G. SAREDO, *Abrogazione delle leggi (diritto pubblico interno)*, in *Il Dig. it.*, vol. I, Torino, 1884, 135, poteva osservare quanto segue: «una legge abrogata, e non espressamente rimessa in vita dal legislatore, è una legge morta, e ben morta: e non se ne può ammettere di guisa alcuna resurrezione».

9. Questa osservazione è largamente condivisa in dottrina: cfr. F. SORRENTINO, *L’abrogazione nel quadro dell’unità dell’ordinamento giuridico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 18; F. PETRINI, *La reviviscenza di norme abrogate*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it, 2012, n. 1, 5; A. MORRONE, *Fonti normative*, Bologna, 2018, 59.

che la legge abrogata debba essere ritenuta «solo quiescente, posta in un letargo dal quale p[uò] risvegliarsi»¹⁰.

Tale dottrina ha in effetti offerto, sì, una risposta negativa in merito alla reviviscenza qualora una legge, che sia stata espressamente abrogata, abbia, a sua volta, espressamente abrogato una legge precedente, ma, al contempo, abbia anche accompagnato quell'abrogazione con una modificazione in positivo della disciplina abrogata¹¹.

Tuttavia questa conclusione è stata rovesciata in altre ipotesi in cui la reviviscenza della legge abrogata è stata ritenuta ammissibile: si tratta in primo luogo del caso in cui il legislatore non disponga semplicemente l'abrogazione della disposizione abrogatrice, ma preveda espressamente la reviviscenza della disposizione da questa abrogata in un articolo a ciò specificamente dedicato¹²; in secondo luogo viene in considerazione il caso della cosiddetta doppia abrogazione espressa¹³, ovvero l'ipotesi, sinteticamente «esemplata sulla figura logica della doppia negazione»¹⁴, rappresentata dalla legge di abrogazione espressa di una disposizione legislativa che abroga espressamente una disposizione legislativa precedente senza tuttavia disporre al contempo una modificazione in positivo della disciplina abrogata¹⁵.

Se poi si volge l'attenzione alla giurisprudenza della Corte costituzionale, non si può non notare una certa apertura all'ammissibilità della reviviscenza di una legge abrogata.

10. G. SERGES, *Usi e abusi della reviviscenza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale (Notazioni a margine di alcune recenti decisioni di inammissibilità del referendum e di annullamento di norme abrogatrici in giudizi in via incidentale)*, in www.federalismi.it, 5 giugno 2015, 3.

11. In tal senso cfr. G. SERGES, *op. cit.*, 7.

12. In tal senso cfr. F. PETRINI, *op. cit.*, 13.

13. L'espressione è dovuta a S. STAMMATI, *Considerazioni schematiche sulla possibilità giuridica di far "rivivere" le leggi elettorali (277 e 276) del 1993 e sulle ragioni costituzionali che potrebbero giustificare tale "reviviscenza"*, in *Astrid Rassegna*, 14 giugno 2007, n. 52, 2.

14. Così S. STAMMATI, *op. e loc. cit.*

15. In tal senso cfr., *inter alios*, P. CARNEVALE, *Tornare a vivere: ma è sempre un vantaggio? Riflessioni in tema di abrogazione, reviviscenza e referendum elettorali*, in *Rivista AIC*, 27 dicembre 2011, 2, il quale osserva che in questo caso unico significato possibile dell'abrogazione non potrebbe che essere rintracciato nella volontà del legislatore di far riacquistare efficacia alla norma abrogata da quella meramente abrogatrice, ovvero quello che viene sovente definito l'argomento dell'"unico effetto utile"; conformemente cfr. F. MODUGNO, *Ordinamento, diritto, Stato*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, 2015, 28.

È ben vero che il Giudice delle leggi ha escluso la reviviscenza come effetto automatico di una richiesta di referendum abrogativo¹⁶; anzi, la stessa Corte ha avuto modo di precisare che “la tesi della reviviscenza di disposizioni a séguito di abrogazione referendaria non può essere accolta, perché si fonda su una visione «stratificata» dell’ordine giuridico, in cui le norme di ciascuno strato, pur quando abrogate, sarebbero da considerarsi quiescenti e sempre pronte a ridiventare vigenti. Ove fosse seguita tale tesi, l’abrogazione, non solo in questo caso, avrebbe come effetto il ritorno in vigore di disposizioni da tempo soppresse, con conseguenze imprevedibili per lo stesso legislatore, rappresentativo o referendario, e per le autorità chiamate a interpretare e applicare tali norme, con ricadute negative in termini di certezza del diritto; principio che è essenziale per il sistema delle fonti”¹⁷.

Tuttavia gli stessi giudici costituzionali innanzitutto si sono potuti esprimere, pur se con qualche oscillazione¹⁸, nel senso che la reviviscenza possa essere prodotta come conseguenza della perdita di efficacia re-

16. ... incontrando così il favore di una parte della dottrina (cfr. V. MARCENÒ, *La legge abrogata. Esistenza, validità, efficacia*, Torino, 2013, 58 e *ivi* nota 19, la quale sottolinea che «la mera abrogazione legislativa esplicita di disposizione meramente abrogatrice può comportare, se sottintende la volontà di colmare la lacuna, il ripristino della disposizione precedentemente abrogata; l’abrogazione referendaria, seppur di norme meramente abrogatrici, non comporta alcun ripristino, in quanto essa non contiene l’espressione di altra volontà, diversa da quella meramente abrogativa, cioè limitativa»), ma la critica di altra parte dei commentatori [cfr. R. GUASTINI, *Senza argomenti. La Corte sulla reviviscenza (e dintorni)*, in *Giur. cost.*, 2012, 115-116, il quale ritiene che sotto il profilo formale l’abrogazione di una norma in ogni caso incide sull’interpretazione di quelle rimaste in vita, fa ricadere la fattispecie sotto la disciplina di altra norma e, nel caso di abrogazione parziale, altera completamente il senso o la portata di una disposizione «assoggettando una data fattispecie ad una norma completamente diversa»].

17. Così la sent. n. 13 del 2012; a proposito del passo sopra citato della sentenza della Corte G. SERGES, *op. cit.*, 7, osserva che «riecheggia in queste affermazioni la posizione... che, sottolineando il carattere tendenzialmente definitivo e irreversibile che si determina con la delimitazione di efficacia conseguente all’abrogazione, nega la possibilità del ritorno in vita delle norme abrogate».

18. A parte la sent. n. 36 del 1982, che escludeva seccamente la reviviscenza della norma abrogata a séguito di annullamento, vedansi la sent. n. 310 del 1993, che definiva la reviviscenza “non... pacifica” nemmeno quando la norma colpita da sentenza di incostituzionalità fosse stata “esclusivamente ed espressamente abrogatrice”, e la sent. n. 294 del 2011 in cui si trova scritto “a prescindere dalla dubbia ammissibilità della reviviscenza di norme abrogate da disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime...”.

troattiva risultante da una pronuncia di incostituzionalità di una legge espressamente abrogatrice¹⁹.

Questo orientamento della Consulta ha sostanzialmente ricevuto applicazione addirittura in quelle decisioni in cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disposizione abrogatrice o modificatrice di norma incriminatrice e in cui quella disposizione abrogatrice o modificatrice era affetta da un vizio radicale nella sua formazione, ovvero da un vizio formale.

A questo proposito corre l'obbligo di rammentare che tali decisioni sembrano porsi in linea di discontinuità con la precedente giurisprudenza costituzionale, con particolare riferimento alla fondamentale decisione n. 394 del 2006.

In quell'occasione i giudici costituzionali erano partiti dal presupposto della necessità di distinzione fra norma penale di favore, da un lato, e norma che abroghi una precedente norma incriminatrice o che comunque ne mitighi la "risposta punitiva", dall'altro, e erano addivenuti alla seguente conclusione: diversamente dalle questioni relative a norme penali di favore, quelle inerenti norme che abroghino o che depenalizzino una precedente norma incriminatrice o che comunque ne mitighino la "risposta punitiva" devono essere ritenute escluse dal sindacato della Corte perché l'eventuale decisione di accoglimento ripristinerebbe la norma abrogata "espressiva di scelte di criminalizzazione non più attuali: operazione, questa, senz'altro preclusa alla Corte, in quanto chiaramente invasiva del monopolio del legislatore su dette scelte"²⁰.

Da tale conclusione si poteva inferire che la Corte ritenesse di non poter sindacare la legge abrogatrice o depenalizzatrice o "mitigatrice" non

19. Il principio si trova già espresso nella sent. n. 107 del 1974: "ridiventano operanti le norme abrogate dalle disposizioni dichiarate illegittime". Il tema ha visto la dottrina da sempre dividersi fra favorevoli e contrari (cfr. per una panoramica ed una ricostruzione teorica A. FRANCO, *Illegittimità costituzionale e abrogazione. La reviviscenza di norme abrogate*, Torino, 1988, partic. 57 ss.), anche se nei tempi più recenti si è sempre di più fatto strada un orientamento a dir così "casistico": cfr. G. ZAGREBELSKY - V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale. II. Oggetti, procedimenti, decisioni*, Bologna, 2018, 185, i quali osservano che la reviviscenza, lungi dal dipendere dalla volontà della Corte, spetta in realtà al singolo giudice, il quale, nella ricerca della norma adeguata al caso concreto, deve valutare la possibilità del ritorno in vita della disposizione abrogata dalla norma dichiarata incostituzionale in considerazione dei principi che vigono nei diversi campi del diritto, ovvero con soluzioni differenti a seconda che si versi nel campo penale o in quello amministrativo o in quello civile.

20. Così la sent. n. 394 del 2006.

solo per i vizi sostanziali, ma neanche per quelli meramente formali dai quali essa fosse stata eventualmente inficiata²¹.

Nel nuovo orientamento di cui poco sopra si è dato conto, qualora nella disposizione abrogatrice o modificatrice portata al vaglio della Corte sia riscontrabile la presenza di un vizio di carattere formale, si verifica la conseguenza automatica della reviviscenza – o, per usare l'espressione esatta utilizzata dai giudici costituzionali, della "ripresa di vigore"²² – della norma oggetto di abrogazione o di modificazioni da parte della legge poi dichiarata incostituzionale quand'anche ciò determini il "ripristino" di un trattamento penale o di un trattamento penale più gravoso rispetto a quello introdotto dalla legge annullata dalla Corte.

In conclusione, benché la Corte in queste decisioni si sforzi di precisare che nell'ipotesi appena citata l'effetto abrogativo non si è validamente prodotto a causa dell'inidoneità dell'atto che è radicalmente viziato²³, tuttavia la stessa Corte «non pare... nutrire incertezze sulla possibilità di far rivivere la normativa abrogata»²⁴.

21. Per ragguagli su questa conclusione cfr., volendo, A. BONOMI, *Il 'limite' degli obblighi internazionali nel sistema delle fonti*, Torino, 2008, 324 ss., partic. 327.

22. Così l'ord. n. 184 del 2017; in senso sostanzialmente analogo la sent. n. 32 del 2014 che "parla" di norma che "torn[a] ad applicarsi...".

23. A giudizio di G. SERGES, *op. cit.*, 22 nota 35, dovrebbe dunque correttamente parlarsi «più che di reviviscenza di persistenza in vigore di norme mai validamente abrogate». Fra l'altro, proprio da questa precisazione della Corte P. MILAZZO, *La Corte costituzionale si fa scudo con l'inoppugnabilità e conferma l'esistenza (precaria) nel sistema delle fonti delle leggi "tamquam non essent" anche in materia penale. Osservazioni a Corte cost. ord. n. 184/2017*, in *Oss. sulle fonti* (web), 2017/2, partic. 10 ss., fa derivare la conclusione secondo cui, dovendosi partire dal presupposto per cui la norma affetta da vizio formale grave è *tamquam non esset*, la stessa distinzione fra norme penali di favore e norme abrogatrici «perde completamente di senso» (p. 10): «in termini di efficacia delle fonti, non può nemmeno astrattamente configurarsi una violazione della riserva di legge ex art. 25 comma 2 Cost. perché la Corte si è limitata ad eliminare un atto *apparentemente* legislativo, ma la cui incostituzionalità – proprio per il tipo di vizio da cui era affetto – gli aveva impedito di svolgere validamente le sue funzioni nell'ambito del sistema delle fonti, ed ha quindi comportato il ripristino di una disciplina precedente mai validamente abrogata» (p. 11).

24. Così C. CUPELLI, *Reviviscenza della normativa abrogata e riserva di legge in materia penale: piena compatibilità?*, in *Oss. AIC*, 9 gennaio 2018, 6-7, il quale rileva che l'assunto fatto proprio dalla Corte «nella sua apparente linearità... non convince del tutto» (p. 7) perché in realtà la Corte dichiarando l'illegittimità di una disposizione «per un vizio di carattere formale... finisce, sancendo la reviviscenza, per intaccarne anche la sostanza» (p. 7). Per un'ipotesi particolare di reviviscenza quale conseguenza di decisione d'accoglimento della Corte cfr., volendo, A. BONOMI, *op. cit.*, 327-28 e 348-49.

In secondo luogo, quanto al rapporto fra norme, gli stessi giudici costituzionali hanno, sì, ammesso “il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate... soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate”, ma questo significa anche che, sia pure «come fatto eccezionale»²⁵, la reviviscenza è ammessa.

In effetti la Corte ritiene ammissibile l'ipotesi della “reviviscenza conseguente all'abrogazione di una norma meramente abrogatrice disposta dal legislatore perché l'unica finalità di tale norma consiste nel rimuovere il precedente effetto abrogativo”²⁶ e rileva che “deve ulteriormente rimarcarsi, sul piano generale, come l'unico significato attribuibile all'abrogazione di una disposizione meramente abrogativa, che si limiti, pertanto, a prevedere che un'altra disposizione è abrogata, sia quello di rimuovere tale ultima abrogazione, di stabilire, cioè, che ciò che era stato abrogato non è più abrogato e che, quindi, viene ripristinato, tornando ad essere efficace”²⁷.

Da tutto quanto fin qui osservato si può inferire la seguente conclusione. Eccezion fatta per l'ipotesi del tutto particolare che si verifica allorché l'abrogazione è retroattiva o la norma oggetto è ultrattiva²⁸, l'abrogazione consiste nella delimitazione nel tempo dell'efficacia della legge abrogata: in altri termini, essa «non importa la fine dell'efficacia della legge, ma, normalmente, soltanto della sua capacità di regolare le situazioni *nuove* o i momenti delle situazioni *successivi* a quelli regolati, fino al momento dell'abrogazione, dalla legge abrogata»²⁹.

Di conseguenza, la tesi secondo cui l'art. 7, comma 2, nella misura in cui fa espresso riferimento alla cessazione d'efficacia, chiama in causa un effetto abrogativo è foriera di dubbi talmente consistenti da renderla difficilmente accettabile.

25. Così A. RUGGERI, *Davvero inammissibili i referendum elettorali per la (supposta) impossibilità di reviviscenza della normativa previgente rispetto a quella oggetto di abrogazione popolare?* (A prima lettura di corte cost. n. 13 del 2012), in *Consulta on line*, 31 gennaio 2012, 8.

26. Così la sent. n. 4 del 2014.

27. Così la sent. n. 5 del 2015. Sul punto cfr., per tutti, A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, in *Enc. giur. Trecc.*, XXVII, Roma, 1998, 6-7; P. VIPIANA, “*La legislazione negativa*”. *Saggio su un'insolita e controversa nozione del diritto costituzionale*, Torino, 2017, *multis locis*.

28. Sul punto cfr. A. CELOTTO, *Fonti del diritto e antinomie*, Torino, 2011, 45.

29. Così R. QUADRI, *Dell'applicazione della legge in generale*, Art. 10-15, in *Comm. del cod. civ.*, a cura di A. Scialoja e G. Branca, Bologna-Roma, 1974, 315 e analogamente la dominante dottrina: cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, 1984, 190; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 78; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2015, 48; N. CANZIAN, *La reviviscenza delle norme nella crisi della certezza del diritto*, Torino, 2017, 38.

3. *La similitudine fra la situazione normativa originata dalla legge regionale che determina la cessazione di efficacia nel proprio territorio della legge statale da essa stessa individuata e la situazione normativa tipica dello “stato d’assedio”*

Se la soluzione appena prospettata ingenera questi problemi, si potrebbe ventilare una differente soluzione, quella di ritenere che nel caso sopra prospettato si verifichi una deroga-sospensione, che preveda l’ingresso della legge statale in una sorta di stato di quiescenza o, come dice qualcun altro³⁰, di pendenza.

A dir la verità bisognerebbe assodare se si tratti propriamente di una deroga o invece di una sospensione o ancora di una deroga-sospensione.

A questo proposito è stato da tempo chiarito quanto segue³¹.

La deroga designa l’effetto giuridico in forza del quale una norma sopravvenuta esclude rispetto ad *ipotesi di specie* la forza qualificatoria di una norma anteriore, che rimane in vigore rispetto alle *ipotesi di genere* in precedenza previste³².

La sospensione deve avere necessariamente un termine laddove invece la deroga è perlopiù potenzialmente perpetua³³.

Non solo, ma, mentre nella deroga la norma derogata, per quanto in riferimento ad un ambito più limitato, conserva la sua efficacia, nella sospensione la norma sospesa o viene privata temporaneamente in tutto della sua efficacia oppure non viene sostituita da nuova norma³⁴, pur essendo sospesa solo in parte, ovvero in ordine ad alcune fattispecie astratte fra quelle da essa contemplate.

Nell’ipotesi, infine, di deroga-sospensione la deroga ha effetti temporanei e dunque si accompagna ad una sospensione: in questo caso la nor-

30. Così M. PATRONO, *Legge (vicende della)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, 1973, 922.

31. Per ulteriori osservazioni in tema di deroghe, di deroghe-sospensioni e di “rotture costituzionali” cfr., volendolo, A. BONOMI, *Qualche osservazione sulla deroga e sulla deroga-sospensione del procedimento previsto dall’art. 138 della Costituzione: aspetti problematici e proposte di soluzione*, in U. ADAMO - R. CARIDÀ - A. LOLLO - A. MORELLI - V. PUPO (a cura di), *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, Napoli, 2019, 333-336.

32. Cfr. G.U. RESCIGNO, *Deroga (in materia legislativa)*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, 304; A. PACE, *La disapplicazione dell’art. 138 da parte del d.d.l. cost. n. 813 AS e le resistibili giustificazioni dei suoi sostenitori*, in *Oss. AIC*, 11 ottobre 2013, 11.

33. Cfr. G.U. RESCIGNO, *op. e loc. ult. cit.*

34. Cfr. P. BARILE - U. DE SIERVO, *Revisione della Costituzione*, in *N.ssmo Dig. it.*, XV, Torino, 1976, 788-89; G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizione e modelli*, Milano, 2003, 219; P. CARNEVALE, *L'art. 138 della Costituzione fra deroghe e applicazioni*, in *Oss. sulle fonti* (web), 2018/2, 5.

ma anteriore viene sì derogata dalla norma posteriore, in quanto esclusa rispetto ad alcune fattispecie astratte, ma anche sospesa rispetto a quelle medesime fattispecie, poiché la sua esclusione è solo temporanea³⁵.

Allora la legge regionale che individua la legge statale di cui cessa l'efficacia nel territorio della Regione che ha stipulato l'intesa deroga, sospende o opera una deroga-sospensione di questa legge statale?

Qualunque sia la risposta più corretta da dare a tale domanda – risposta che, ad avviso di chi scrive, dovrebbe essere identificata nella deroga –, la legge regionale in esame sembra produrre una situazione normativa simile a quella che si verifica nello “stato d'assedio”.

Per meglio comprendere il significato che si intende attribuire a quest'ultima affermazione è opportuno rammentare alcuni dei tratti caratteristici dello “stato d'assedio”.

In via preliminare deve essere precisato che non risulta ovviamente possibile in questa sede affrontare tutte le problematiche di ordine costituzionale che lo “stato d'assedio” pone, vale a dire quelle finalizzate a chiarire in modo particolare i seguenti profili: l'individuazione delle condizioni necessarie per poter assumere la decisione iniziale con cui viene instaurato lo “stato d'assedio”; l'indicazione dell'organo a cui può essere conferito il potere di adottare tale decisione rientrando il potere nei suoi «*implied powers*»³⁶; l'indagine sulla sua “struttura” e più in particolare sul suo “campo d'azione”; soprattutto l'identificazione dei limiti – inerenti il rispetto del cosiddetto minimo costituzionale – che lo stesso deve incontrare nel momento in cui restringe l'operatività delle disposizioni costituzionali con particolare riferimento a quelle che tutelano le libertà individuali e l'autonomia dei gruppi sociali³⁷.

35. Cfr. G.U. RESCIGNO, *op. ult. cit.*, 304 nota 6; molto particolare la posizione espressa da M. PIAZZA, *L'illegittima «sospensione della Costituzione» prevista nel c.d. «Piano Solo»*, in *Giur. cost.*, 2001, 813, il quale sostiene che «la revisione, come *genus*, comprende logicamente la “deroga-sospensione”, quale sua sottospecie», con la conseguenza che «la temporanea privazione dell'efficacia di una norma, connessa alla contemporanea sostituzione di quest'ultima con un'altra norma, in effetti, non rappresenta altro che una revisione a tempo»: da ciò l'Autore trae l'ulteriore conseguenza che «la “deroga-sospensione” soggiace ai medesimi limiti formali e materiali imposti alla revisione. In tale evenienza, pertanto, la “deroga-sospensione” deve essere innanzitutto operata per il tramite dello stesso procedimento previsto per la revisione».

36. L'espressione è tratta da P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, 1953, 106.

37. Per approfonditi ragguagli in tema di “stato d'assedio” cfr. già A. MAJORANA, *Lo stato d'assedio*, Catania, 1894, partic. 9, nonché, più di recente, perlomeno G. MOTZO, *Assedio (stato di)*, in *Enc. dir.*, III, Milano, 1958, 250 ss.; P.G. GRASSO, *I problemi giuridici dello*

Basti tuttavia ricordare che con l'espressione "stato d'assedio" oggi non si intende più fare riferimento alla classica figura dello "stato d'assedio militare", ovvero sia a quella situazione in cui veniva a trovarsi una porzione di territorio dello Stato nel caso in cui essa fosse stata assediata da un esercito nemico e che si caratterizzava per la difesa della piazzaforte militare assediata³⁸.

Con tale formula, invece, si intende alludere a quello che in dottrina viene definito "stato d'assedio politico" o "fittizio" o anche "civile", ovvero allo «stato d'assedio senza assedio»³⁹: in altri termini, si tratta di "dare vita" ad una situazione normativa «non in difesa della sovranità nazionale ma per finalità di ordine pubblico, non in tempo di guerra ma in tempo di pace, non contro un nemico esterno ma interno»⁴⁰.

Questo «strumento d'intervento straordinario... deciso... a tutela dell'ordine pubblico»⁴¹ è volto ad ovviare alla situazione che si verifichi in uno stato di emergenza o di eccezione causato da fenomeni interni di vario genere e di tale gravità da non poter essere fronteggiati con gli ordinari strumenti giuridici: è il caso di rivolte o di tumulti interni che rischiano di sfociare addirittura in forme di guerre civili se non adeguatamente contenuti; è il caso di catastrofi naturali quali terremoti o inondazioni; è il caso di forme particolarmente contagiose di malattie che colpiscano una parte consistente o in ogni caso significativa della popolazione o perfino di epidemie vere e proprie; è il caso di attacchi portati alle istituzioni con modalità, ad esempio, terroristiche di tipo sia interno sia internazionale.

«*stato d'assedio*» nell'ordinamento italiano, Pavia, 1959, partic. 290 ss.; F. MODUGNO - D. NOCILLA, *Stato d'assedio*, in *N.ssmo Dig. it.*, XVIII, Torino, 1977, spec. 276; P. PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1988, partic. 117 ss.; G. BASCHERINI, *Lo stato d'assedio nell'esperienza statutaria italiana*, in *Giur. cost.*, 1994, 4267 ss.; G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale*, cit., spec. 279 ss.; L. BUSCEMA, *Lo stato di guerra in tempo di pace*, Napoli, 2014, spec. 287 ss.

38. Magistralmente chiara la definizione di "stato d'assedio militare" come della «posizione eccezionale di una piazza, di una città o di un paese assediato, investito od altrimenti e direttamente minacciato da un esercito nemico», datane a suo tempo da G. ARANGIO RUIZ, *Assedio politico*, in *Enc. giur. it.*, I, IV, Milano, 1889, 168, cui si rifanno G. MOTZO, *Assedio (stato di)*, cit., 250, che discorre della situazione di una «città fortificata nel momento in cui essa venisse tagliata fuori dai collegamenti con le proprie forze armate ad opera del nemico esterno», nonché V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, 1986, 112, che parla di «poteri di difesa della piazzaforte militare assediata».

39. Così G. MARAZZITA, *op. cit.*, 283.

40. G. MARAZZITA, *op. e loc. ult. cit.*

41. Così R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana*, Roma, 2002, 150.

La Costituzione italiana né contempla né tanto meno disciplina espressamente le ipotesi appena descritte⁴².

Tuttavia è *communis opinio* che, qualora una di esse si dovesse verificare e laddove a difesa della “sopravvivenza” dello stesso ordinamento risultasse necessario il ricorso a poteri *extra ordinem*, questi poteri possano implicare la sospensione o anche la deroga dell’efficacia delle leggi e perfino delle disposizioni costituzionali o soltanto di alcune di queste ultime⁴³.

In questa sede è di non così rilevante rilievo stabilire se tali poteri possano essere esercitati sulla base dell’art. 77 Cost. e dunque mediante semplici decreti-legge o debbano essere fondati invece, attraverso una sua interpretazione estensiva, sull’art. 78 Cost.; e neppure è importante verificare se questi poteri trovino più semplicemente supporto nello stato di necessità quale vera e propria fonte di diritto con conseguente legittimità di un intervento addirittura anche tramite bandi militari o debbano trovare fondamento in un preventivo *contingency statute*⁴⁴ e dunque in una legge, ordinaria o costituzionale, che, nell’eventualità che si verifichi

42. È risaputo che in Costituente fu proposto dall’on. Crispo un articolo – che fu poi classificato 74-bis – dal seguente tenore: “l’esercizio dei diritti di libertà può essere limitato o sospeso per necessità di difesa, determinate dal tempo e dallo stato di guerra, nonché per motivi di ordine pubblico, durante lo stato d’assedio. Nei casi suddetti, le Camere, anche se sciolte, saranno immediatamente convocate per ratificare o respingere la proclamazione dello stato d’assedio e i provvedimenti relativi”. Tale articolo scomparve poi nel testo definitivo della Costituzione probabilmente a causa di un mero «difetto di coordinamento» (così B. CHERCHI, *Stato d’assedio e sospensione delle libertà nei lavori dell’Assemblea Costituente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, 1113) o forse in quanto addirittura letteralmente dimenticato nella redazione definitiva della Costituzione (così – ma l’opinione è condivisa anche da altri – P. STELLACCI, *Costituzionalità dello stato d’assedio*, in *La giust. pen.*, 1951, Parte I, 332). In considerazione, però, del contenuto tanto dell’art. 4 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, quanto e soprattutto dell’art. 15 della CEDU, è stato sostenuto che «ove l’ordinamento italiano prevedesse stati di emergenza interna, realisticamente comportanti possibili sospensioni della costituzione, questi risulterebbero compatibili con le... normative convenzionali»: così G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, 2004, 250.

43. Quanto all’ipotesi della sospensione addirittura potenzialmente totale dell’intero ordinamento cfr. F. MODUGNO - D. NOCILLA, *Problemi vecchi e nuovi sugli stati di emergenza nell’ordinamento italiano*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, II, Milano, 1988, 515 e 515-516 nota 1, i quali, pur rilevandone, sì, la problematicità, precisano, però, che, qualora una situazione d’emergenza dovesse nel tempo evolvere in una vera e propria crisi costituzionale, sarebbe impossibile «trovare in astratto un confine determinabile con sufficiente certezza tra disposizioni costituzionali, di cui sia possibile la sospensione, e disposizioni delle quali non sia possibile sospendere l’efficacia».

44. Come è noto, con questa espressione la dottrina nordamericana chiama le leggi la cui entrata in vigore dipende dal verificarsi di una certa condizione.

un'emergenza, stabilisca le forme e le competenze dell'azione dell'organo chiamato ad intervenire per fronteggiarla.

Quale che sia la «*contronorma di chiusura* del nostro ordinamento»⁴⁵ cui agganciare siffatti poteri, quel che è certo è che l'esercizio di essi determina, in una parte più o meno ampia del territorio nazionale – se non addirittura in casi estremi nell'intero territorio nazionale⁴⁶ –, la provvisoria privazione di efficacia delle disposizioni che ordinariamente trovano applicazione nei confronti dei consociati.

La validità di quanto detto non inficia che in alcuni casi venga anche adottata una disciplina sostitutiva di quelle disposizioni.

Come si ricava anche dalle non numerose ma sempre molto significative decisioni della Corte costituzionale relative a leggi approvate in «situazioni d'emergenza»⁴⁷, la caratteristica di questi poteri *extra ordinem* è la temporaneità⁴⁸.

In altri termini, poiché i poteri in esame hanno la caratteristica di «mantenersi sempre al di qua di un... punto di non ritorno»⁴⁹, essi si

45. L'espressione è tratta da C. FRESA, *Provvisorieta con forza di legge e gestione degli stati di crisi*, Padova, 1981, 119.

46. Come ben rilevava P.G. GRASSO, *op. cit.*, 269-270, «la determinazione di spazio non costituisce un elemento essenziale dello stato d'assedio come la temporaneità. Le condizioni, infatti, anche quando siano circoscritte, rappresentano sempre un pericolo per l'esistenza o l'integrità dello Stato, e, quindi, entro il territorio nazionale non si possono, a rigore, considerare alcune zone in istato assolutamente normale. Parimenti, la decisione di reagire allo sfacelo dell'unità politica ha valore non solo per un settore territoriale, né può essere ristretta in modo rigoroso la sua esecuzione. Perciò, l'ambito spaziale dello stato d'assedio è determinato solo per ragioni tecniche ed utilitarie, al fine d'ottenere la maggiore efficacia della struttura. Ne consegue che lo spazio indicato nella proclamazione non è affatto un limite insuperabile, per cui può aversi l'estensione totale dell'assetto eccezionale in altre zone ed anche possono essere compiuti singoli atti necessari fuori dal territorio dichiarato in istato d'assedio: come l'arresto dei capi dell'insurrezione».

47. Si allude *in primis* alla sent. n. 15 del 1982 in cui la Consulta specifica che, «se si deve ammettere che un ordinamento, nel quale il terrorismo semina morte... e distruzioni, determinando insicurezza e, quindi, l'esigenza di affidare la salvezza della vita e dei beni a scorte armate ed a polizia privata, versa in uno stato di emergenza, si deve, tuttavia, convenire che l'emergenza, nella sua accezione più propria, è una condizione certamente anomala e grave, ma anche essenzialmente temporanea». In tema cfr. perlomeno A. PACE, *Ragionevolezza abnorme o stato d'emergenza?*, in *Giur. cost.*, 1982, partic. 112-113; G. DE MINICO, *Costituzione emergenza e terrorismo*, Napoli, 2016, spec. 74, 80-82 e 184-85.

48. Come ben rileva P. PINNA, *L'emergenza davanti alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1983, I, 1, 607, «la provvisorieta è un elemento decisivo per valutare se si è in presenza di una semplice sospensione...».

49. M. BENVENUTI, *Alle origini dei decreti-legge. Saggio sulla decretazione governativa di urgenza e sulla sua genealogia nell'ordinamento giuridico dell'Italia prefascista*, in *www.*

esercitano tramite atti normativi che hanno non solo un termine iniziale, bensì anche un termine finale per quanto quest'ultimo difficilmente possa essere a priori stabilito nell'atto di proclamazione della situazione eccezionale: è infatti praticamente quasi impossibile determinare preventivamente il momento temporale in cui gli strumenti ordinari saranno nuovamente sufficienti al fine di garantire il normale "funzionamento" dell'ordinamento⁵⁰.

Il punto che in questa sede deve essere evidenziato è tuttavia il seguente: la sospensione temporanea sopra citata potrà anche determinare «l'eclissi di un novero indeterminato di regole o principi...»⁵¹ e tuttavia riguarda solo l'efficacia delle disposizioni che appunto vengono sospese, senza inficiarne né l'esistenza né la validità.

Come è stato ben detto, «il sospendere una norma non equivale a dichiararne l'invalidità per un certo periodo, in quanto non ha come presupposto il vizio formale o materiale che ne fa cessare la validità»⁵².

In altri termini, non si verifica un'abrogazione provvisoria dal momento che in questo caso non si concretizza alcuna innovazione legislativa⁵³: di conseguenza, sebbene il periodo sospensivo possa essere «non... del tutto indolore, poiché residueranno comunque degli effetti permanenti»⁵⁴, non è

nomos-leattualitaneldiritto.it, 2012/2, 6, il quale osserva che tali poteri sono riconducibili «per excellence alla dittatura "commissaria"... e non a quella "sovrana", riprendendo la nota terminologia di C. Schmitt...»; per osservazioni analoghe relativamente all'esercizio dei poteri d'emergenza nel periodo liberale cfr. anche C. NASI, *Necessitas non habet legem. La decretazione d'urgenza fra Statuto albertino e Costituzione repubblicana*, in *Dir. soc.*, 1995, 275. 50. Così G. BASCHERINI, *op. cit.*, 4280; è evidente, peraltro, che, qualora il *dies ad quem* fosse fin già dall'inizio previsto, si sarebbe al cospetto di una legge temporanea, la cessazione d'efficacia della quale sarebbe non l'effetto di un'abrogazione (cfr. R. QUADRI, *op. cit.*, 189), bensì la conseguenza dell'avveramento del termine stabilito.

51. Così V. ANGIOLINI, *op. cit.*, 115, il quale poteva proseguire osservando che «i poteri di stato di assedio... possono... sbaragliare qualsiasi norma od atto parioordinato, nel sistema ordinario, a quello che ha autorizzato l'esercizio del potere» e che di fronte alla situazione che si viene a creare nello "stato d'assedio" «la Costituzione formale non fa altro che dichiarare... la propria elasticità e la propria impotenza innanzi ad un mero fatto politico o sociale» (pp. 115-116).

52. P.G. GRASSO, *op. cit.*, 294-95.

53. ... come invece avverrebbe qualora si verificasse un'abrogazione od anche una semplice modificazione: in tal senso cfr. anche G. MORELLI, *La sospensione dei diritti fondamentali nello Stato moderno. La legge fondamentale di Bonn comparata con le Costituzioni francese e italiana*, Milano, 1966, 230; P. PINNA, *Crisi costituzionali*, in *Dig. disc., pubbl.*, IV, Torino, 1989, 481.

54. Così G. MARAZZITA, *op. cit.*, 220, il quale, richiamando il caso in cui la norma eccezionale abbia sospeso il computo di certi termini, rileva che il giudice dovrà tenere conto

revocabile in dubbio che, una volta cessata la sospensione, la disposizione sospesa non è «richiamata in vigore mediante un particolare atto»⁵⁵, bensì riprende immediato vigore⁵⁶.

Ritorniamo ora all'esame dell'art. 7, comma 2 delle bozze di intese.

La legge regionale che individua la legge statale di cui cessa l'efficacia nel territorio della Regione sembra produrre una situazione normativa simile a quella che caratterizza lo "stato d'assedio": infatti in entrambi i casi si verifica la sottrazione all'"impero" della legge statale di un certo ambito territoriale: rispettivamente quello regionale nella prima ipotesi e quello coincidente col territorio statale in cui si è verificata l'emergenza da fronteggiare nel secondo.

È chiaro che fra le due ipotesi così prospettate resta in ogni caso una differenza fondamentale: la legge regionale, contrariamente alla legge sospensiva o derogatoria che fosse approvata in una situazione di eccezionale emergenza, sottrae, infatti, il territorio regionale all'"impero" della legge statale in modo non temporaneo, bensì permanente, quanto meno potenzialmente⁵⁷.

Gli elementi che accomunano le due ipotesi riemergono, tuttavia, limpidamente nel caso in cui si considerino gli effetti che deriverebbero qualora sia la legge regionale di cui si discute sia la legge approvata per fronteggiare lo stato d'emergenza fossero dichiarate per un qualunque motivo incostituzionali oppure, per avventura, venissero abrogate da una

del periodo eccezionale anche dopo il ritorno alla normalità in tal modo riaffermando la limitazione d'efficacia della legge che stabiliva quei termini e conclude così: «in altre parole il ripristino dell'efficacia non produce effetti retroattivi» (p. 221).

55. Così G. MORELLI, *op. cit.*, 233.

56. In tal senso cfr. l'autorevole voce di C. MORTATI, *Costituzione (Dottrine generali)*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, 192-93.

57. Cfr. G. MARAZZITA, *op. cit.*, 224-225 e 226-227, il quale osserva conclusivamente che «se il sistema giuridico decide di regolare il fatto nuovo per armonizzarlo detterà una norma speciale ordinaria, se invece decide di fronteggiare il fatto nuovo detterà una norma che, in quanto destinata a superare quella contingenza, è provvisoria. La norma d'emergenza, da questo punto di vista, è un "anticorpo" contro il fatto emergenziale: l'obiettivo immediato è di contenerlo, l'obiettivo ultimo è di eliminarlo» (p. 227); in tema cfr. anche P. PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit. 59-60, nonché ID., *L'emergenza davanti alla Corte costituzionale*, cit., 601-602, secondo il quale la norma speciale e derogatoria alla disciplina comune, diversamente da quella eccezionale d'emergenza, costituisce una «fattispecie permanente, appartiene all'ordinamento normalmente vigente, il quale prevede tanto la regola, quanto l'eccezione. In altri termini ambedue i tipi di legge contengono una deroga alle norme comuni, ma in un caso (quello della legge speciale d'emergenza) l'eccezione è contingente e impreveduta rispetto alla disciplina ordinaria, mentre nell'altro caso l'eccezione rientra nella previsione dell'ordinamento...».

successiva legge⁵⁸ che a sua volta, ovviamente, non disciplinasse nuovamente la materia: in entrambe le ipotesi la legge statale, il cui “impero” era stato, per così dire, “messo in uno stato di pendenza”, riprenderebbe ad esplicare la sua efficacia anche nel territorio regionale o in cui era stato proclamato lo stato d'emergenza.

La soluzione così proposta di ritenere che, similmente a quanto avviene nello “stato d'assedio”, la legge regionale sospenda o deroghi a quella statale sembra dotata di fondamento e dunque condivisibile se non fosse per un profilo problematico che potrebbe risultare di ostacolo al suo accoglimento.

Si allude alla lettera della norma di cui all'art. 7, comma 2: contro di essa in realtà tale soluzione potrebbe urtare, poiché la disposizione in esame prevede testualmente la *cessazione* di efficacia della legge statale.

D'altra parte, la formula impiegata “cessazione di efficacia”, se presa alla lettera, renderebbe addirittura possibile un parallelismo con gli effetti che discendono dalle dichiarazioni di illegittimità costituzionale⁵⁹.

Se si adotta però questo parallelismo, le conseguenze sembrerebbero radicali.

La cessazione d'efficacia di cui all'art. 136 Cost. comporta l'incapacità della disposizione legislativa dichiarata incostituzionale sia di produrre effetti per atti e fatti futuri, sia di continuare a disciplinare i rapporti già sorti nel periodo antecedente: ad eccezione ovviamente della materia penale, i rapporti esauriti non vengono intaccati dalla dichiarazione d'incostituzionalità proprio perché riguardo ad essi la norma ha già cessato, avendoli già prodotti, la produzione dei relativi effetti.

Se questo fosse il significato da attribuire alla formula adoperata nell'art. 7, comma 2, dovrebbe essere definita impossibile l'ipotesi che riprendesse vigore la legge statale individuata dalla legge regionale, proprio come accade per la disposizione la cui incostituzionalità sia stata dichiarata ad opera della Corte costituzionale.

In riferimento alla disposizione annullata dal Giudice delle leggi si ritiene che non possa mai verificarsi una sorta di «effetto-Lazzaro»⁶⁰: infatti

58. ... nel primo caso regionale, mentre nel secondo approvata dallo stesso organo che ha approvato la legge che ha disposto lo stato di emergenza.

59. ... pur non senza le dovute distinzioni fra sentenza di accoglimento “secca” e decisione di accoglimento sia interpretativa sia manipolativa: su ciò, volendo, A. BONOMI, *Le questioni di legittimità costituzionale relative a disposizioni su cui è già intervenuta sentenza di accoglimento: aspetti problematici*, in *Rivista AIC*, 26 novembre 2016, 1-41.

60. L'espressione è tratta da R. ROMBOLI, *La Corte (di Cassazione) dei miracoli: una norma dichiarata incostituzionale che può risuscitare a seguito dell'auspicato intervento del legislatore*, in *GENIUS*, 2015, n. 1, 123.

«nessun evento successivo alla pubblicazione [della sentenza di accoglimento] è idoneo a conferire nuovamente efficacia alla legge dichiarata incostituzionale»⁶¹ e la stessa Corte costituzionale non potrebbe «richiamare in vita [la] caducata normativa anche se si verificasse la ipotesi – pur prospettabile – che sia venuto meno il fondamento giuridico o di fatto su cui poggiava l’anteriore pronuncia d’illegittimità»⁶².

Ad analoga conclusione si dovrebbe addivenire per la legge statale individuata da quella regionale, conclusione che francamente pare a dir poco eccessiva.

4. Conclusioni

Come risulta evidente, le problematiche poste dall’art. 7, comma 2 in ordine ai rapporti fra legge statale e legge regionale sono di difficile risoluzione ed inoltre a tali problematiche se ne potrebbero aggiungere non poche altre⁶³.

È sufficiente che in questa sede si sia posto il problema e che soprattutto si sia evidenziato come l’utilizzo di una formula al posto di un’altra non si limiti quasi mai, nell’ambito dei “fenomeni giuridici”, solo ad esplicare effetti puramente formali o nominalistici, bensì assuma anche implicazioni di carattere sostanziale e molto spesso di enorme portata: queste implicazioni darebbero luogo a problemi interpretativi di difficile risoluzione qualora la legge ai sensi dell’art. 116, comma 3 Cost. fosse approvata sulla base di un’intesa in nulla diversa, nella sua versione definitiva e sotto il profilo del contenuto, da quella stipulata nel febbraio 2019.

In linea più generale a proposito di tali problemi interpretativi è stato correttamente osservato – e l’osservazione sembra trovare supporto nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale⁶⁴ – che «qualsiasi disposizione, anche la più genericamente formulata, ha un “carattere semantico” da cui non può evadere senza diventare altro da sé: in altri

61. Così G. ZAGREBELSKY - V. MARCENÒ, *op. cit.*, 186.

62. A. GARDINO CARLI, *Giudici e Corte costituzionale nel sindacato sulle leggi - Gli «elementi diffusi» nel nostro sistema di giustizia costituzionale*, Milano, 1988, 118.

63. ... su cui cfr., volendolo, A. BONOMI, *Il “fenomeno” della cessazione d’efficacia della legge statale ad opera della legge regionale nel regionalismo differenziato: aspetti problematici*, in *Rivista AIC*, 9 dicembre 2019, 247 ss., spec. 255-259.

64. ... la quale dopotutto, ai fini non della decisione nel merito ma comunque dell’ammissibilità della questione, conferisce un indiscusso rilievo al tenore letterale della disposizione: cfr., fra le più recenti, la sent. n. 11 del 2020.

termini, vi è sempre almeno un significato incompatibile con il senso fatto palese dalle parole: se le si dà questo significato non la si interpreta, ma la si “abroga” e si crea un’altra norma. Si passa, cioè, dallo *ius dicere* allo *ius condere*...»⁶⁵.

Nel caso di cui all’art. 7, comma 2 in esame in questa sede, però, il problema è, anzi, si potrebbe dire il “rischio” non è quello di attribuire ad esso un significato incompatibile con il senso fatto palese dalle parole e di disconoscere di conseguenza il “carattere semantico” che deriva da un’interpretazione strettamente letterale dello stesso.

La disposizione sopra citata infatti ha un “carattere semantico” chiaro da cui nessun interprete può “evadere”: essa definisce in modo privo di ambiguità, nell’ambito del regionalismo differenziato, un nuovo “rapporto” fra fonti del diritto basato sull’individuazione da parte della legge regionale di quella statale e sull’automatica cessazione d’efficacia di quest’ultima nel territorio della Regione a seguito dell’entrata in vigore della normativa regionale.

Tuttavia il profilo problematico consiste nel fatto che soprattutto la formula “cessazione d’efficacia”, utilizzata da tale disposizione, non è tecnicamente in grado di spiegare quale possa essere il rapporto fra la legge regionale e quella statale perché tutte le spiegazioni che possono ipoteticamente essere offerte in proposito presentano insuperabili controindicazioni o conducono ad aporie.

Ancora una volta si pone il problema, di sempre più urgente risoluzione, della necessità di chiarezza degli atti normativi e delle leggi in particolare.

Del resto, ad eccezione delle norme incriminatrici⁶⁶, non esiste in Costituzione una disposizione che espressamente prescriva l’obbligo di scrivere le leggi in modo preciso e dunque ricorrendo a terminologie il più possibile tecnicamente adeguate.

Tuttavia questo non dovrebbe esimere il legislatore dal rispetto delle corrette tecniche di redazione normativa: da questo punto di vista non possono che essere salutate con favore quelle decisioni della Corte costituzionale che hanno operato una svolta rispetto all’antecedente giurisprudenza della stessa Corte nella quale il richiamo ai principi inerenti la

65. Così G. GIOSTRA, *Carcere cautelare “obbligatorio”; la campana della Corte costituzionale, le “stecche” della Cassazione, la sordità del legislatore*, in *Giur. cost.*, 2012, 4900.

66. Il riferimento ovviamente è al principio di determinatezza delle fattispecie criminose che, pur non essendo scritto testualmente in Costituzione, viene dalla dottrina dominante e dalla Corte costituzionale, da tempo oramai, tratto dall’art. 25, comma 2 Cost.

qualità della legislazione presentava soltanto un «carattere quasi sempre aggiuntivo, confermativo o dimostrativo»⁶⁷; esse hanno invece ritenuto che la necessità di formulare le leggi in maniera chiara debba essere ritenuta presupposta dall'art. 97 Cost. ed in particolare dai canoni dell'imparzialità e del buon andamento della Pubblica Amministrazione sui quali la cattiva qualità della legge si riflette e si ripercuote negativamente⁶⁸.

Non è pertanto irrealistico supporre che la Corte possa assumere un analogo atteggiamento in riferimento anche ad una legge che ai sensi dell'art. 116, comma 3 Cost. recepisce un'intesa contenente una disposizione quale l'art. 7, comma 2 esaminata in questa sede.

67. R. ROMBOLI, *Tecnica legislativa e qualità della legislazione: l'inidoneità del giudizio costituzionale a verificarne i vizi*, in *Foro it.*, 2008, I, 1424.

68. Cfr. la sent. n. 70 del 2013 sulla quale le osservazioni di M. PICCHI, *Tecniche normative e tutela del buon andamento della Pubblica Amministrazione: dalla Corte costituzionale un nuovo impulso per preservare la certezza del diritto. (Osservazioni a margine della sentenza n. 70/2013)*, in *www.federalismi.it*, 23 ottobre 2013, 12.

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?

1. *Legislazione del "Terzo settore": l'ambito di applicazione del D.Lgs. n. 117/2017*

Scrivono Sant'Agostino, nelle sue *Confessiones*, di sapere «cos'è il tempo, ma quando me lo chiedono non so spiegarlo»: qualcosa di simile avviene quando si tenta di definire cosa sia il "Terzo settore", ed in cosa l'espressione si distingua da quelle similari, ma non coestensive¹, di "volontariato", "enti non profit", "Onlus", o simili: tutte dizioni che, pur rientrando nel concetto di "Terzo settore", non lo esauriscono.

Nel disciplinare gli enti del Terzo settore – col D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117 e ss. mod. – il Legislatore ha, infatti, sentito la necessità di affiancare, ad una definizione soggettiva (art. 1), esemplificativa, ma tendenzialmente esaustiva, in base alla quale «[s]ono enti del Terzo settore le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale», una seconda e cumulativa definizione finalistica (o funzionale).

1. Basti, a riprova, la banale considerazione che le Associazioni di promozione sociale (APS) e le Organizzazioni di volontariato (OdV), pur essendo entrambe definibili come enti non profit del Terzo settore, hanno regimi giuridici, in particolare fiscali, parzialmente diversi: cfr., per tutti, S. BOFFANO - P. CELLA, *Enti non profit al bivio*, Milano, 2019. In generale, per un inquadramento degli enti del Terzo settore, cfr. P. CONSORTI - L. GORRI - E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, Bologna, 2018; nonché A. OCCHINO, *Volontariato, diritto ed enti del Terzo settore*, Milano, 2019.

«Gli enti del Terzo settore – dispone, infatti, il successivo art. 2 D.Lgs. n. 117/2017 – [...] esercitano in via esclusiva o principale una o più attività di interesse generale [di cui all’art. 5: ndr.] per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale».

Lo stesso Titolo V del decreto disciplina, poi, «[p]articolarmente categorie di enti del Terzo settore»: così la rubrica del Titolo, quali le «organizzazioni di volontariato», le «associazioni di promozione sociale» e gli «enti filantropici».

Vi è, quindi, nel Legislatore, un intento di disciplinare uniformemente un fenomeno, nel rispetto della complessità e poliedricità dell’esistente, piuttosto che di “uniformare” la realtà ad un modello: ciò che si scontra, però, con la necessità di attuare – per così dire – una sorta di *reductio ad unitatem*, che si avverte, ad esempio, nell’istituzione del «Registro unico nazionale degli enti del Terzo settore», in cui si prevede espressamente la trasmigrazione dei registri esistenti (art. 54).

Osservava, del resto, il compianto Giorgio Pastori, che gli enti del Terzo settore sono «figure che esprimono, come detto dalla Corte costituzionale nella nota sent. n. 300/2003, le “libertà sociali”² non essendo né pubbliche amministrazioni, né soggetti imprenditoriali. Sono tra amministrazione e mercato, espressione [...] di una libertà attiva dei cittadini, singoli e associati, ovvero di una cittadinanza attiva, che anticipa, integra, promuove, sollecita le scelte e gli impegni dei pubblici poteri»³: in quanto tali, essi restano sostanzialmente atipici, ancorché ricondotti ad una disciplina unitaria.

Anche la Corte costituzionale ha ricordato, nella sentenza 25 settembre-12 ottobre 2018, n. 185, che «[s]iffatte attività, con specifico riferimento al volontariato [...] erano state già ricondotte da questa Corte all’ambito delle libertà sociali garantite dall’art. 2 Cost.»⁴.

Gli enti del Terzo settore sono, perciò – o possono essere –, tanto proteiformi quanto molteplici⁵ sono le medesime libertà sociali di cui essi sono diretta emanazione e concreta attuazione: l’espressione spontanea di una cittadinanza “socialmente” attiva, come aggiungerei alla dizione

2. Libertà che sono, a loro volta, espressione di un generale «principio di libertà sociale»: così Corte cost., sent. 9-13 marzo 1998, n. 50.

3. G. PASTORI, *Attività amministrativa e soggetti privati*, in *Giur. it.*, 2014, 1783 ss., in particolare 1787.

4. Cfr. Corte cost., sent. 25 settembre-12 ottobre 2018, punto 7.2.1. del *Considerato in diritto*: per un commento della sentenza, cfr. A. SANTUARI, *La riforma del Terzo settore tra competenze statali ed autonomie regionali*, in *Aicoon.it*.

5. Osservando il fenomeno dal punto di vista delle attività degli enti, la Corte costituzionale utilizza un’espressione molto simile alla nostra, scrivendo di «attività assai eterogenee»: cfr. *ivi*.

di Pastori, qualificando con un avverbio significativo, ma rispettoso del senso più profondo di tale locuzione, la forma di attività – appunto sociale – di cui egli scrive.

«*No man is an island*», si potrebbe chiosare, citando John Donne; l'uomo è, cioè, quel «πολιτικὸν ζῶον» di cui scrive Aristotele, che non può non essere “parte della società”.

Anche in ragione della natura polimorfica del sottostante fenomeno, l'espressione “Terzo settore”, seppur da tempo utilizzata nel linguaggio giuridico, tanto degli operatori del settore, quanto in quello scientifico e accademico – più specificamente: amministrativistico e pubblicistico –, è però, sostanzialmente, rimasta relegata, non senza alcune significative eccezioni⁶, all'ambito sociologico, piuttosto che normativo-giuridico.

Solo nel luglio del 2017⁷, con la disciplina organica del fenomeno, essa è entrata a far parte, a tutti gli effetti, del linguaggio formalmente utilizzato dal Legislatore.

Il D.Lgs. n. 117/2017, cit., ha, infatti, introdotto nell'ordinamento giuridico il «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106» (d'ora in poi, “Codice del Terzo settore”, o semplicemente “Codice”).

Non erano mancati precedenti tentativi di dettare discipline, anche regionali, le quali risentivano, però, dei limiti di una normativa atomistica, costruita sulla base delle differenti tipologie esistenti dei numerosi enti del settore.

Quanto alla disciplina adottata con legge ordinaria, si sarebbe tentati di osservare che (all'opposto di quel che ritiene il pensiero nominalista: *stat rosa pristina nomine, nomina nuda tenemus*, nella frase “interpolata”

6. Scrivono, ad esempio, G. BARTOLI - V. MENEGATTI - C. RANIERI, *La riforma del Terzo settore e il sistema di registrazione degli enti non profit*, in *Amministrazione in cammino*, 13 maggio 2016, che «[l]a legislazione italiana in materia di Terzo settore si è sviluppata dagli anni '80 attraverso l'emaneazione di una serie di atti normativi volti a disciplinare singole tipologie di organizzazione. Questa tendenza ha determinato un panorama legislativo molto variegato e frammentato, in una pluralità di fonti»: *ivi*, 1.

7. Per la precisione, già con la precedente L. 6 giugno 2016, n. 106, di «Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale», il cui art. 1, c. 2, lett. b), prevedeva che il Governo provvedesse «al riordino e alla revisione organica della disciplina speciale e delle altre disposizioni vigenti relative agli enti del Terzo settore di cui al comma 1, compresa la disciplina tributaria applicabile a tali enti, mediante la redazione di un apposito codice del Terzo settore, secondo i principi e i criteri direttivi di cui all'art. 20, c. 3 e 4, della L. 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni».

di Umberto Eco⁸), mai come nel Terzo settore, si verifica che *nomina sunt consequentia rerum*: il Legislatore statale non ha, infatti, inteso fare strame della normativa precedente, seppur ancora parcellizzata in varie discipline, per l'appunto, particolari: ad esempio, L. n. 266/1991 sulle organizzazioni di volontariato; L. n. 381/1991 sulla cooperazione sociale; D.Lgs. n. 460/1997 di disciplina delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale; ancora, L. n. 383/2000 sulle associazioni di promozione sociale; infine, L. n. 155/2006 sull'impresa sociale.

Anzi, intervenendo con una disciplina generale, egli ha, opportunamente, scelto di far salve le discipline specifiche (o speciali) già esistenti e, dunque, anche il diuturno dibattito che le ha riguardate, in quanto esse siano compatibili con il Codice.

L'art. 3, c. 1, Codice del Terzo settore prevede, infatti, che «[l]e disposizioni del [...] Codice si applic[hino], ove non derogate ed in quanto compatibili, anche alle categorie di enti del Terzo settore che hanno una disciplina particolare». La normativa generale si affianca, quindi, ma non necessariamente sostituisce quelle precedenti: «*a rose by any other name would smell as sweet*».

Fatta salva – dal c. 2 del medesimo articolo del Codice – l'applicabilità del codice civile, in quanto compatibile, il successivo c. 3 prevede, poi, che «le disposizioni del Codice [del Terzo settore: ndr.] non si applic[hino, invece,] agli enti di cui al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153», ossia le fondazioni di origine bancaria (con la sola eccezione delle previsioni del Capo II del Titolo VIII).

8. Si tratta – come noto – della conclusione del romanzo di U. Eco, *Il nome della rosa*, Milano, 1980, in cui l'Autore sostituisce la parola “rosa”, alla parola “Roma”, che compare nella versione originale e, certamente, meno famosa della frase di Bernardo di Cluny (di tutt'altro significato), che visse nell'abbazia della Borgogna, intorno al 1050: cito il Libro I, 946-952, del *De Contemptu mundi*: «*Caesar et nudus es et prope nullus es; O ferus ille! Nunc ubi Marius atque Fabricius, inscius auri? Mors ubi nobilis et memorabilis actio Pauli? Diva Philippica vox ubi coelica nunc Ciceronis? Pax ubi civibus atque rebellibus ira Catonis? Nunc ubi Regulus aut ubi Romulus aut ubi Remus? Stat Roma pristina nomine, nomina nuda tenemus*».

2. *Cornice costituzionale: cenni agli artt. 2, 5, 117, c. 2, e 118, c. 4, Cost. e all'art. 5 Codice del Terzo settore*

Ora, sebbene il preambolo del decreto che ha adottato il Codice del Terzo settore menzioni il solo art. 117, c. 2, lett. l), Cost.⁹ – ma, anche, si noti *per incidens*, «la mancata intesa in sede di Conferenza unificata» –, l'art. 118 Cost. viene, però, richiamato nel testo del Codice, già all'art. 1.

Esso dispone che «[a] fine di sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione degli articoli 2, 3, 4, 9, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione, il presente Codice provvede al riordino e alla revisione organica della disciplina vigente in materia di enti del Terzo settore»¹⁰.

Non potrebbe, del resto, essere diversamente, atteso che il Terzo settore trova, se non la sua “ragione d'essere” – poiché il fenomeno è indipendente, in fondo, dalla norma, la quale è cornice ma non causa de – la sua piena legittimazione costituzionale nel riconoscimento (che è, anzi, un *favor*) costituzionale per la sussidiarietà orizzontale, prevista all'art. 118, c. 4. Quasi a fare da contrappunto all'art. 2 Cost., ed al suo fondamentale richiamo alle «formazioni sociali ove si svolge la [...] personalità» dell'uomo, l'art. 5 Cost. – per parte della dottrina, «norma fundamentalissima»¹¹ – prevede, infatti, che la Repubblica si informi alle «esigenze dell'autonomia»¹².

Ciò premesso, il problema che intendo esaminare è il seguente: la disciplina del Terzo settore investe – attenendosi alla cit. normativa legi-

9. Cioè «giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa», da intendersi come riferimento all'ordinamento civile, il quale è oggetto di una competenza statale esclusiva – seppur esista, notoriamente, un ambito di possibile intervento delle Regioni, in materia di c.d. “diritto privato regionale”: cfr. la nota 31.

10. Il corsivo è mio.

11. Così R. CALVANO, *L'art. 5, tra promozione e compressione del principio autonomista: un'altalena collegata all'involuzione del sistema politico italiano. Recensione a “Costituzione italiana: Art. 5” di Sandro Staiano* (Carocci, 2017, Roma), in *Federalismi.it*, 9 maggio 2018, in particolare 2.

12. Sul principio autonomistico dell'art. 5, cfr., almeno, G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975; R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006; S. STAIANO, *Costituzione italiana: Art 5*, Roma, 2017; G. RIVOSCECHI, *Articolo 5*, in F. CLEMENTI - L. CUOCOLO - F. ROSA - G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, I, Bologna, 2018.

slativa statale – le «Attività di interesse generale» (così la rubrica dell'art. 5 Codice) «svolte in conformità alle norme particolari che ne disciplinano l'esercizio [...] aventi ad oggetto» (una de) le attività elencate alle lett. da a) a z), dell'art. 5, c. 1, Codice del Terzo settore.

Svariate di queste “attività”¹³ sembrerebbero, però, rientrare in materie oggetto della richiesta, ex art. 116, c. 3, di attribuzione del titolo di competenza alla legislazione – oggi concorrente, oppure statale – di alcune Regioni italiane: Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto¹⁴. La competenza potrebbe, quindi, divenire regionale *tout court*.

In particolare, le più recenti “intese” tra il Governo e le Regioni che – ad oggi – hanno formalmente iniziato la procedura ex art. 116, c. 3, Cost. – cioè, appunto, le tre sopracit. – contengono soltanto l'indicazione delle materie che le varie Regioni rivendicano alla propria autonomia¹⁵; i precedenti “accordi preliminari” apparivano, invece, ben più dettagliati e specifici.

13. In particolare e tra le altre, per quanto interessa in questa sede: «b) interventi e prestazioni sanitarie; c) prestazioni socio-sanitarie di cui al D.P.C.M. 14 febbraio 2001, pubblicato nella G.U. n. 129 del 6 giugno 2001 [...]; d) educazione, istruzione e formazione professionale, ai sensi della L. 28 marzo 2003, n. 53 [...], nonché le attività culturali di interesse sociale con finalità educativa; [...] g) formazione universitaria e post-universitaria; h) ricerca scientifica di particolare interesse sociale; [...] l) formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo, alla prevenzione del bullismo e al contrasto della povertà educativa; [...] q) alloggio sociale, ai sensi del decreto del Ministero delle infrastrutture del 22 aprile 2008 [...], nonché ogni altra attività di carattere residenziale temporaneo diretta a soddisfare bisogni sociali, sanitari, culturali, formativi o lavorativi».

14. Il Presidente della Giunta regionale campana ha annunciato l'intenzione della Regione Campania – ultima tra le Regioni italiane attivatesi – di richiedere maggiori competenze legislative, iniziando il procedimento ex art. 116, c. 3, Cost. L'unico atto formale è rappresentato, ad oggi, dall'approvazione, il 30 gennaio 2018, di una mozione del Consiglio regionale e di un successivo ordine del giorno sul “Regionalismo differenziato”, del 5 febbraio 2019, che impegnano il Presidente ad «intraprendere tutte le iniziative utili al fine di avviare il percorso volto al riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia alla regione Campania, ai sensi dell'art. 116, c. 3, Cost.», individuando le materie per le quali attivare la trattativa col Governo. Simili mozioni consiliari sono state approvate, anche, da altre Regioni: Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria: sul punto, cfr. F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla metà: quali le questioni ancora aperte?*, in *Forum di Quad. cost.*, 6 novembre 2018, in particolare, nota 1; nonché A.M. POGGI, *Editoriale. Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, 1 aprile 2019; e, ancora, SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, Dossier 104, febbraio 2019.

15. Sul punto, per tutti, cfr. le osservazioni critiche di R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia “differenziata”: allegramente verso l'eversione*, in *Forum di Quad. cost.*, 16 marzo 2019; anche in *LaCostituzione.info*.

I distinti accordi conclusi con tali Regioni differivano, sostanzialmente, in ragione del fatto che l'art. 6 degli (altrimenti identici) accordi preliminari identificava l'oggetto specifico del conferimento, alla singola Regione, delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» (art. 116, c. 3), sia amministrativa sia legislativa, mediante rinvio alle «materie indicate negli allegati» (art. 6, cit.), che erano, invece, tra loro differenti.

Ora, tra le attività di interesse generale normate dalla disciplina generale statale (art. 5 Codice del Terzo settore), rientranti nelle materie oggetto di una possibile attribuzione alla competenza legislativa delle Regioni richiedenti – tanto in base agli accordi quanto alle intese di cui sopra –, sono, sicuramente, ricomprese almeno le due seguenti: «b) interventi e prestazioni sanitarie»; «g) formazione universitaria e post-universitaria» (art. 5, cit.).

In base alle più recenti intese col Governo, tutte e tre le Regioni richiedono, infatti, ulteriori competenze in materia di “istruzione”, anche di tipo universitario, “norme generali sull’istruzione”, “ricerca scientifica” e “tutela della salute”.

Quanto ai precedenti accordi preliminari: in materia di sanità, gli artt. 2 e 3 Allegato Salute all'accordo con l'Emilia-Romagna prevedevano che venissero attribuite alla Regione – rispettivamente «[n]el rispetto dei vincoli di bilancio» e «[n]el rispetto dei livelli essenziali di assistenza e dei vincoli di bilancio» – un'autonomia maggiore «in materia di accesso alle scuole di specializzazione» (art. 2, c. 1) e «nell'espletamento delle funzioni attinenti al sistema tariffario, di rimborso, di remunerazione e di compartecipazione», che la Regione assicurava di applicare soltanto ai residenti (art. 3, c. 1 e 2).

Simili, ma non identiche disposizioni si trovano, anche, negli accordi con le Regioni Lombardia e Veneto, che differiscono in parte, prevedendo – l'accordo con la prima – che la Lombardia ottenga una maggiore autonomia, oltre che in materia di accesso alle scuole di specializzazione, anche in materia di «determinazione del numero dei posti dei corsi di formazione per i Medici di Medicina Generale» (art. 2, c. 1), ovvero – l'accordo con la seconda – che «[n]el rispetto dei vincoli di bilancio e dei livelli essenziali di assistenza è attribuita alla Regione una maggiore autonomia in materia di gestione del personale del Servizio Sanitario Regionale [del Veneto], compresa la regolamentazione dell'attività libero professionale.»

In modo particolarmente significativo, l'art. 4 Allegato Salute, all'accordo preliminare con la Regione Emilia Romagna, dispone che «[a]lla Regione [sia] attribuita una maggiore autonomia, in coerenza con le proprie esigenze specifiche, in ordine alla definizione del sistema di governance delle Aziende e degli Enti del Servizio Sanitario Nazionale, nel rispetto dei livelli

di assistenza e al fine di garantire un assetto organizzativo efficiente della rete ospedaliera e dei servizi territoriali e di supporto, nonché delle relative forme di integrazione, anche in tema di modalità di erogazione».

Non meno significativamente, il successivo art. 5 prevede, invece, che *«nell'adottare eventuali decisioni basate sull'equivalenza terapeutica tra medicinali contenenti differenti principi attivi, qualora l'Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA) non intervenga con motivate e documentate valutazioni, ai sensi dell'art. 15, comma 11-ter del Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla Legge 7 agosto 2012, n. 135, [la Regione] può sottoporre all'AIFA un documento recante valutazioni tecnico-scientifiche concernente l'equivalenza terapeutica tra diversi farmaci».*

In tema di formazione universitaria, l'art. 4 Allegato Istruzione all'accordo medesimo prevede, poi, che *«[n]el rispetto dell'autonomia delle istituzioni universitarie e in coerenza con la programmazione delle Università [...] alla Regione è attribuita la competenza a programmare, d'intesa con la Conferenza Regione Università, l'attivazione di un'offerta integrativa di percorsi universitari, per favorire lo sviluppo tecnologico, economico e sociale del territorio, nel rispetto dei requisiti di sostenibilità dei corsi, di studio universitari e della disciplina giuridica dei docenti universitari».*

Il successivo art. 6 del medesimo allegato dispone, poi, che *«[s]pettano alla Regione: a) la costituzione di un Fondo pluriennale regionale per le residenze universitarie», nonché «[...] c) la costituzione di un Fondo pluriennale per il Diritto allo Studio Universitario, al fine di rendere disponibili in modo stabile incentivi economici e servizi integrati».*

Con formulazione simile, l'art. 6 Allegato Istruzione dell'accordo con la Lombardia prevede, invece, che *«[s]pettano alla Regione: a) la costituzione di un Fondo pluriennale per il Diritto allo Studio Scolastico; b) la costituzione di un Fondo pluriennale per il Diritto allo Studio Universitario, al fine di rendere disponibile in modo stabile incentivi economici e servizi integrati».*

Concentreremo, perciò, la nostra attenzione su tali attività del Terzo settore, in quanto certamente rientranti nelle materie oggetto di accordo Stato-Regioni, ex art. 116, c. 3: ciò senza, però, escludere l'esistenza di altri possibili ambiti di interferenza.

Di qui il quesito – che ci porremo, con maggior dettaglio, nel prossimo paragrafo – in merito a quale potrebbe essere la sorte della disciplina statale del Terzo settore, nel caso di esito positivo dell'*iter* costituzionale,

cioè a seguito dell'entrata in vigore della (eventuale) legge di recepimento¹⁶ dell'intesa tra Stato e Regioni, ex art. 116, c. 3.

3. *Iniziative ai sensi dell'art. 116, c. 3, Cost.: le materie oggetto di (possibile) attribuzione alle Regioni e i (possibili) riflessi sulla disciplina statale*

In caso di positiva conclusione di tale procedimento, infatti, il quale può investire tutte le competenze concorrenti, ex art. 117 Cost., ed alcune competenze statali esclusive – enumerate all'art. 116, c. 3 – non si può *a priori* escludere né la mera implementazione delle competenze della Regione, nel caso di competenze già concorrenti, così come il passaggio alle competenze concorrenti di quelle esclusive statali; né tanto meno il passaggio alla competenza, per così dire, “esclusiva” (piuttosto che “residuale”: si tratterebbe, infatti, di competenze espresse e nominate della Regione), delle competenze attualmente concorrenti, o esclusive dello Stato. In breve, l'afferenza finale della materie alle competenze concorrenti distingue le prime due ipotesi dalle seconde, in cui la competenza verrebbe attribuita alla Regione.

Ora, rispetto alle prime, si avrebbe un fenomeno in tutto simile a quello successivo all'approvazione del (nuovo) Titolo V della Costituzione, che la dottrina e la giurisprudenza costituzionale¹⁷, nonché, da ultimo, anche il Legislatore, prevedendo un'espressa “clausola di cedevolezza”¹⁸, hanno ricondotto al fenomeno delle “norme cedevoli”¹⁹, «ossia alla regola per cui le norme legislative di dettaglio emanate dallo Stato nelle materie di competenza regionale sostituiscono quelle regionali in vigore e cedono, in seguito, di fronte alle nuove leggi regionali»²⁰.

16. Approvata dalle Camere, come prescrive il terzo comma dell'art. 116, «a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.»

17. In particolare, con la sent. 25 settembre-1 ottobre 2003, n. 303

18. Cfr. artt. 11, c. 8, e 16, c. 3, L. 4 febbraio 2005, n. 11.

19. Sulle quali, cfr., M. MASSA, *Le norme cedevoli prima e dopo la riforma del Titolo V*, in AA.VV., *“Effettività” e “seguito” delle tecniche decisorie della Corte costituzionale*, Napoli, 2006, 439 e ss.; nonché A. RUGGERI, *Leggi statali e leggi regionali alla ricerca di una nuova identità*, in A. DI GIOVINE - A. MASTROMARINO, *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, Milano, 2008.

20. R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Torino, 2018, in particolare 404. In breve, la “cedevolezza” delle norme «comporta, come conseguenza, il ricorso alla [...] “disapplicazione” ed alla corrispondente applicazione della norma successiva quando il criterio gerarchico non può essere ragionevolmente applicato»: cfr. A.M. CECERE, *La cedevolezza*

Rispetto alle seconde, invece, il fenomeno presenterebbe un carattere diverso: le nuove competenze legislative acquisite alla Regione, in base alla legge statale di autonomia, diverrebbero, infatti, di sola pertinenza della potestà normativa regionale. Di conseguenza, la possibile interferenza con la competenza statale si avrebbe – in tal caso –, non tra una disciplina “di principio” e una “di dettaglio” – come nel caso delle competenze concorrenti –, bensì tra due titoli di competenza, sostanzialmente, esclusivi: statale, l’uno, e regionale, l’altro.

In altri termini, seppure per tali competenze rimanga fermo quanto autorevolmente affermato in relazione alle competenze “residuali”, e cioè che su di esse «sono comunque destinati ad operare tutti i limiti alla potestà regionale derivanti [dalle] competenze esclusive dello Stato»²¹ idonee a condizionarne l’esercizio, si può, invece, dubitare che sia appropriato riferirsi ad esse come a competenze “residuali”, in quanto (anch’esse) espresse e nominate, al pari delle competenze “esclusive” statali.

Ora, il problema che s’intende, di seguito, esaminare è quello degli effetti dell’entrata in vigore dell’eventuale legge di recepimento dell’intesa tra Stato e Regioni, ex art. 116, c. 3, Cost., sulla disciplina statale del Terzo settore – oggetto di una competenza esclusiva dello Stato –, e delle eventuali interferenze con le competenze regionali, in ipotesi, acquisite da parte della Regione.

S’impone, evidentemente, di svolgere alcune, brevi considerazioni sui procedimenti in essere, ai sensi del terzo comma dell’art. 116.

Come anticipato²², soltanto tre sono le Regioni italiane che, ad oggi, si sono fatte promotrici dell’iniziativa ex art. 116, c. 3: Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto.

Non interessa, in questa sede, entrare nel dettaglio delle distinte ipotesi (*recte*: accordi e intese) delle Regioni che hanno attivato la suddetta procedura costituzionale, quanto, piuttosto, considerare le materie in cui le varie Regioni promotrici dell’attuazione del terzo comma dell’art. 116 Cost. rivendicano una competenza legislativa “esclusiva” – nel senso più sopra chiarito –, in materie, in precedenza, oggetto di competenza concorrente con lo Stato: ad oggi, tutte e tre le Regioni richiedono competenze nelle materie che concernono le «attività di interesse generale», più sopra, esemplificativamente, indicate alle lett. b) e g): in breve, aspetti di «Istru-

da eccezione a regola: strumento di risoluzione di antinomie dopo la riforma del Titolo V, in Forum di Quad. cost., 8 maggio 2003.

21. P. CARETTI - U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2018, 398.

22. Cfr. par. 2, nota 14.

zione» e «Sanità», oggetto di uno specifico allegato all'accordo preliminare, ovvero della materia prevista nell'intesa col Governo.

Riteniamo, quindi, dimostrato che la disciplina del Terzo settore investe, anche, ma non solo, materie oggetto di (futura) devoluzione alle Regioni, *ex art.* 116, c. 3.

Non escludiamo che altre materie rivendicate e attribuite alla competenza regionale possano interferire con le attività di interesse generale degli enti del Terzo settore disciplinate dal Codice, ma – non avendo il presente intervento alcuna pretesa di esaustività nel trattare l'argomento – riteniamo sufficiente l'indicazione di almeno alcuni settori, in cui il problema dell'interferenza tra le "attività" disciplinate dal Codice e le materie legislative oggetto del (potenziale) passaggio alla competenza regionale si dia per certo, per giustificare le riflessioni che seguono, in merito alle possibili soluzioni del problema indicato.

Parrebbe che le soluzioni astrattamente ipotizzabili fossero le seguenti: abrogazione della disciplina generale dettata con legge statale, da parte della legge di autonomia; prevalenza della fonte normativa speciale di disciplina della materia; sopravvenuta illegittimità costituzionale della legge ordinaria; cedevolezza della legislazione statale, da tenere distinta dalla "suppletività" – di cui diremo nel successivo par. 4 –, rispetto a quella regionale; prevalenza della normativa generale, in quanto oggetto di una competenza legislativa esclusiva dello Stato, o quale materia c.d. trasversale (ad esempio: «ordinamento civile» *ex art.* 117, c. 2, lett. l; ovvero «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» *ex art.* 117, c. 2, lett. m). Queste le ipotesi formulabili.

Quanto, invece, al diritto positivo, l'art. 7 delle attuali intese, nella formulazione comune alle tre Regioni di cui sopra (l'intesa con l'Emilia-Romagna prevede, invero, due ulteriori commi), così dispone: «1. Le norme statali vigenti nelle materie oggetto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia legislativa di cui alla presente intesa continuano ad applicarsi nella Regione [...] fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia. 2. La legge regionale, nelle materie oggetto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia legislativa di cui alla presente intesa, individua espressamente le disposizioni statali delle quali cessa l'efficacia nella Regione [...] a seguito dell'entrata in vigore della normativa regionale, stabilendone altresì la decorrenza. 3. In osservanza del principio di leale collaborazione le leggi regionali di attuazione della presente Intesa, sono comunicate al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, prima dell'approvazione definitiva da parte del Consiglio regionale».

Tale articolo non sembra, però, soddisfare – né *ex se* risolvere – le tante questioni teoriche aperte, che il processo stesso di conferimento di ulteriori forme di autonomia alle Regioni pone: si ritiene, perciò, maggiormente proficuo un approccio teorico al problema, sia perché la formulazione della norma (art. 7) potrebbe non essere confermata nelle definitive leggi di autonomia, sia perché la formulazione attuale dell'articolo prevede bensì le modalità di adozione, ma – ovviamente – non lo specifico oggetto delle leggi regionali, le quali, in ogni caso, una volta individuate le disposizioni statali che diverranno “inefficaci” a seguito della loro entrata in vigore, dovranno essere comunicate al Ministero, anteriormente alla loro definitiva approvazione, potendosi ragionevolmente prevedere ipotesi di conflittualità in tale sede, ovvero successivamente.

Esaminiamo, allora, le varie ipotesi di cui sopra, una ad una.

4. *Abrogazione, cedevolezza o sopravvenuta incostituzionalità della disciplina statale?*

Al netto, quindi, della disposizione dell'art. 7, cit., che prevede la cessazione dell'efficacia della norma statale «nella Regione», solo dopo l'adozione della legge regionale, mi parrerebbe, in ogni caso, da escludere che la disciplina del Codice del Terzo settore, dettata con legge ordinaria, possa ritenersi abrogata, anche solo in parte, dalla legge statale di recepimento delle intese con le singole Regioni.

Come chiariva, infatti, Andrea Morrone, già nel 2007, norme quali l'attuale art. 116, c. 3, «più che violazioni della rigidità costituzionale, rappresentano casi di autorizzazione da parte della stessa Costituzione di deroghe puntuali a disposizioni di rango costituzionale. Detto in altri termini: siamo in presenza di prescrizioni cedevoli, per espressa previsione della Costituzione, modificabili con norme poste da atti fonte di diverso rango giuridico»²³.

La legge statale di recepimento dell'intesa tra Stato e Regione interviene, quindi, sulla norma di rango costituzionale attributiva delle competenze legislative, rispetto alla quale risulta derogatoria (piuttosto che speciale), istituendo uno specifico titolo di competenza regionale, in deroga al normale riparto delle competenze *ex art. 117 Cost.*

23. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Fed. fisc.*, 1, 2007, 139-190, in particolare 147-148.

Le Regioni acquisiscono, quindi, un nuovo titolo di competenza a dettare – in ipotesi – la disciplina della materia, ma questo non rende le leggi statali incompatibili con una fonte legislativa statale superiore (la legge di autonomia), bensì sfornite di una copertura di rango costituzionale. Esse diverranno, perciò, potenzialmente incostituzionali, per contrarietà all'art. 116 e alla legge statale di recepimento dell'intesa, quale norma interposta, ma non saranno implicitamente abrogate, nemmeno *in parte qua*, dalla legge di autonomia (o dalla successiva legge regionale applicativa).

La normativa generale del Terzo settore, dettata con legge statale ordinaria, e la legge statale di recepimento dell'intesa non sono, cioè, in un rapporto propriamente gerarchico – ancorché la seconda sia fonte atipica e rinforzata²⁴ –, bensì di competenza: ciò esclude, di per sé, anche il ricorso ai criteri (non solo gerarchico, ma anche) di specialità e cronologico.

Come osserva, ancora, Morrone: «[c]on l'art. 116 [c. 3] Cost., la sfera dell'autonomia regionale viene ad arricchirsi sul piano delle fonti normative [...] l'assetto delle attribuzioni legislative troverà regolamentazione sia nell'art. 117 Cost., sia nelle leggi di autonomia adottate sulla base dell'art. 116 Cost.»²⁵, ancorché la seconde non siano leggi costituzionali.

Se così è, ci si dovrà chiedere se la normativa regionale adottata sulla base della legge di autonomia (cioè delle nuove competenze nominate regionali) abbia un effetto caducatorio della disciplina statale: in altri termini, se la disciplina dettata con legge ordinaria (il Codice) sia “cedevole” rispetto alla legge regionale. La risposta – al netto degli ampi margini di discrezionalità attuativa dell'intesa – è più complessa (ed incerta) di quanto possa apparire *prima facie*, dalla mera lettura dell'art. 7, sopracit.

In primo luogo, infatti, si deve osservare che il passaggio di competenze alla Regione, che «dovrebbe determinare un potenziamento della potestà legislativa concorrente delle Regioni e l'acquisizione della disciplina della materia nel caso delle competenze esclusive [dello Stato]»²⁶, implementerebbe – di massima – tanto le competenze concorrenti, quanto le competenze che diverrebbero – in ipotesi – esclusivamente regionali, nelle quali ultime non si giustificerebbe più una legislazione statale di

24. N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001; nello stesso senso, F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico*, cit., 11.

25. A. MORRONE, *op. cit.*, 148.

26. Così S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Audizione del 29 novembre 2017, in *Issifra.cnr.it*.

principio: come osserva Luisa Torchia, infatti, – almeno teoricamente – la «differenza fra i due tipi di potestà legislativa regionale [concorrente e residuale: ndr.] sta proprio in questo: che mentre nelle materie di legislazione concorrente la Regione deve muoversi entro il quadro definito dai principi fondamentali dettati dallo Stato, o comunque desumibili dalla legislazione statale, nelle materie di cui all’art.117, c. 4, la potestà legislativa regionale si può estendere anche alla determinazione dei principi fondamentali, nella misura in cui ve ne sia necessità»²⁷.

Ciò significa, altresì, che il richiamo al principio di sussidiarietà sarebbe improprio, nel caso di competenze regionali non oggetto di una competenza concorrente con lo Stato, il quale non necessariamente potrebbe continuare a normare con la tecnica delle “normative cedevoli”.

In secondo luogo, è innegabile che dovrebbe, comunque, essere fatto salvo il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale e, più in generale, delle competenze statali esclusive o trasversali.

È, quindi, significativo che solo due delle tre le proposte regionali di autonomia (in particolare quelle dell’Emilia-Romagna e della Lombardia) facciano, espressamente, salvo il rispetto dei LEA-Livelli essenziali di assistenza, mentre il Veneto si preoccupi, invece, di prescrivere che «in tutti i casi in cui disposizioni di legge prevedano atti o provvedimenti attuativi statali e questi non siano emanati, [la Regione] può adottare atti o provvedimenti efficaci per il territorio regionale»²⁸.

Ora, con riferimento alla disciplina del Terzo settore, vanno tenuti in considerazione due specifici fattori, i quali conseguono – per così dire: “in positivo” e “in negativo” – dalla giurisprudenza del giudice delle leggi.

Innanzitutto, la Corte costituzionale, chiamata ad esprimersi in un recente passato sulla legittimità degli artt. 61, c. 1, 62, c. 7, 64, 65 e 72, Codice del Terzo settore, ha definito il Terzo settore una “non-materia”, ascrivendone – in positivo – la disciplina dei soggetti (e, limitatamente, ad essi) all’«ordinamento civile»²⁹.

27. L. TORCHIA, *Intervento al Convegno del 31 gennaio 2002, Luiss, Roma*, in *Rivista AIC*, in cui si riproducono, con poche variazioni, alcuni paragrafi tratti da ID., *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2, 2002.

28. Cfr., sul punto, le osservazioni di E. JORIO - E. CATERINI, *Regionalismo differenziato. Nasceranno delle “super” autonomie? Il caso della sanità*, in *Quotidianosanità.it*, 8 febbraio 2019.

29. Sent. n. 185/2018, cit. alla nota 4: scrivono, infatti, i giudici costituzionali – al punto 7.2.1, in diritto – che «[l]a relativa disciplina [...] sfugge a una rigida classificazione, poiché

Ritengono, infatti, i giudici di palazzo della Consulta – sent. n. 185/2018, cit. – essere «innegabile che i soggetti del Terzo settore, in quanto soggetti di diritto privato per quanto attiene alla loro conformazione specifica, alla loro organizzazione e alle regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche, ricadono tipicamente nell’«ordinamento civile»»³⁰.

Ciò, di per sé, giustifica il permanere della disciplina statale del settore con legge ordinaria, ma non esclude la possibilità che *singole o plurime norme* della stessa disciplina possano divenire costituzionalmente illegittime, oppure “cedere” di fronte alla sopravvenuta disciplina regionale.

Da un lato, infatti, anche le Regioni possono normare in materia di “diritto privato” (*recte*: ordinamento civile), purché ciò sia giustificato da un titolo di competenza proprio³¹; dall’altro, seppure la disciplina degli enti del Terzo settore afferisca all’ordinamento civile, non così quella delle loro “attività”: ciò appare implicito – nel senso più sopra definito “negativo” – nella giurisprudenza del giudice delle leggi cit., la quale espressamente riferisce la competenza esclusiva statale soltanto alla «conformazione», «organizzazione» e alle «regole essenziali di correlazione con le autorità», di tali soggetti.

Ciò detto, non si può, però, escludere che la disciplina delle varie attività del Terzo settore possa, in parte, ricondursi ad altra competenza legislativa statale, parimenti esclusiva o trasversale, ovvero, seppure per altri profili, ancora all’ordinamento civile.

Così è, ad esempio, per gli specifici profili attinenti i rapporti del Terzo settore con la disciplina degli appalti, prevista dal D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 («Codice degli appalti»): normativa – quest’ultima – che l’art. 2 del decreto cit. dichiara essere adottata nell’esercizio della competenza esclusiva statale, in materia non solo di ordinamento civile, bensì anche di tutela della concorrenza e delle altre materie a cui sia riconducibile lo specifico contratto.

le attività in questione sono destinate a svolgersi nei più diversi ambiti materiali, sia di competenza dello Stato, sia di competenza regionale».

30. Punto 7.2.1 in diritto.

31. Sul punto, mi permetto di rinviare al mio L. BRUNETTI, *Le avventure del diritto privato regionale: nuovi spiragli per l’ordinamento civile?*, in *Giur. cost.*, 2009, 4792 ss.; nonché, all’imprescindibile contributo di E. LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile*, Padova 2005; ma cfr., anche, V. ROPPO, *Diritto privato regionale*, in *Riv. dir. priv.*, 2003, 11 ss.; A.M. BENEDETTI, *Il Diritto privato delle Regioni*, Bologna, 2008; S. GIOVA, *Ordinamento civile e diritto privato regionale*, Napoli, 2008; nonché, S. MORELLI, *Edilizia e urbanistica. La proprietà edilizia nella dialettica tra formante statale e formate regionale*, in *Giur. it.*, 2018, 1575 ss.

Si pensi agli «appalti riservati», ex art. 112 Codice degli appalti; agli appalti di servizi sociali, ex artt. 140 e ss.; agli «interventi di sussidiarietà orizzontale», ex art. 189, rispetto ai quali gli stessi artt. da 55 a 57 Codice del Terzo settore³² pongono in essere una disciplina, in parte, derogatoria di quella (del Codice) degli appalti.

5. *A mo' di conclusione: disciplina del Terzo settore come normativa in parte "suppletiva" e in parte afferente all'«ordinamento civile»*

Mi pare, insomma, che il complesso fenomeno che si verrà a determinare con la definitiva approvazione dell'autonomia differenziata di alcune Regioni, rappresenti un *quid novi* per il diritto costituzionale italiano, sotto molteplici profili, tanto da poter giustificare il confronto con quanto avviene in altri ordinamenti simili.

Il fenomeno non è dissimile – a mio modesto avviso – da quello previsto all'art. 149 Costituzione spagnola, seppur esso ne differisca per il fatto che la clausola del terzo comma di tale articolo prevede espressamente, a differenza del nostro ordinamento, la “suppletività” della legge statale: concetto, come meglio dirò, non dissimile da quello di “cedevolezza”³³.

L'art. 149 cit., infatti, dopo aver disciplinato le materie di competenza esclusiva dello Stato, dispone – al c. 3 – che «[l]e materie non espressamente attribuite allo Stato da questa Costituzione potranno competere alle Comunità autonome in virtù dei rispettivi statuti. La competenza per materie non contemplate dagli statuti autonomistici spetterà allo Stato, le cui norme prevarranno, in caso di conflitto, su quelle delle Comunità autonome per tutto quanto non ricada sotto l'esclusiva competenza di queste. Il diritto statale sarà, in ogni caso, *suppletivo* di quello delle Comunità autonome»³⁴.

In tale ordinamento, quindi, «la suppletività non comporta l'automatica applicazione della norma statale in caso di lacune del diritto delle

32. Gli artt. 55-57 del Codice del Terzo settore prevedono, rispettivamente, un sistema di «Coinvolgimento degli enti del Terzo settore», basato sulla co-programmazione o co-progettazione; la possibilità per le pubbliche amministrazioni di accedere a «Convenzioni», qualora più favorevoli rispetto al ricorso al mercato; la possibilità che il «Servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza» possa essere affidato in convenzione, in via del tutto prioritaria, alle organizzazioni di volontariato.

33. Cfr. nota 37.

34. Il corsivo è mio.

Comunità autonome: essa, in altre parole, non istituisce un autonomo titolo di competenza del diritto statale, ma implica, al contrario, che lo Stato debba rispettare le competenze delle Comunità autonome che, a loro volta, includono la facoltà di non intervenire a regolare una determinata materia»³⁵.

Ora, poiché la Costituzione spagnola non prevede la sussidiarietà verticale – principio ritenuto, anzi, «incompatibile con la specifica formulazione del decentramento territoriale in Spagna»³⁶ – piuttosto che di sussidiarietà, si parla di “suppletività” della disciplina statale.

Tale concetto mi pare appropriato, *mutata mutandis*, anche per l’ordinamento italiano nel caso della maggiore autonomia concessa, previa intesa e con legge statale, alle Regioni richiedenti, ai sensi dell’art. 116, c. 3, Cost.

Se la Costituzione italiana facoltizza un’intesa con le Regioni, al fine di attribuire loro ulteriori competenze legislative (*rectius*: forme e condizioni particolari di autonomia) rispetto alle materie del terzo comma dell’art. 117 – che, in seguito, la legge statale sostanzialmente recepisce –, sarà, poi, la legge regionale ad attualizzare e concretizzare tale facoltà, dandole il reale contenuto normativo desiderato.

Normativa che interverrà in una sfera di competenza sottratta allo Stato, e definitivamente acquisita alla Regione: la legislazione statale si potrà, allora, definire “suppletiva”, piuttosto che “cedevole” (ma di «norme suppletive statali in materia di legislazione concorrente» e di «disciplina statale di carattere suppletivo» scrive la stessa Corte costituzionale³⁷: i due termini sono, quindi, sinonimi), nel senso che, in primo luogo, la normativa regionale non interverrà – è il caso del Terzo settore – in un ambito di competenza necessariamente concorrente, in cui sussista, ovvero debba sussistere una previa disciplina statale di principio; in secondo luogo, nel senso che la legislazione statale, ancorché preesistente, non sarà destinata ad essere sostituita da quella regionale, laddove essa intervenga in una sfera di competenza esclusiva dello Stato: ad esempio, la disciplina dei profili del Terzo settore afferenti all’ordinamento civile. Essa sarà, invece, recessiva, nella misura in cui la competenza legislativa esercitata sia divenuta regionale (e non concorrente): appare, poi, dubbio che lo

35. Così F. BALAGUER CALLEJÓN, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione spagnola e negli Statuti di autonomia, nella prospettiva europea*, in *Astrid-online*, ed anche *Amministrazione in cammino*, 19.

36. *Ivi*, 16.

37. Sent. n. 303/2003, cit.: punto 16 in diritto.

Stato possa ulteriormente intervenire con norme cedevoli, nelle materie, oramai, sottratte *tout court* alla sua competenza.

Potrà, però, certamente permanere la disciplina di legge ordinaria, applicabile ove non lo sia quella regionale, negli spazi occupati dalla normativa generale (il Codice del Terzo settore), nelle materie di competenza legislativa statale: nel nostro caso, l'ordinamento civile.

A ciò si aggiunga che la disciplina codicistica del Terzo settore, attualmente in vigore, pone in essere una serie di rinvii – per così dire, *ante litteram* – alle discipline “specifiche” di particolari ambiti del settore stesso.

Abbiamo visto, infatti, come l'art. 3, c. 1, Codice preveda, già oggi – seppur in virtù del principio di specialità –, l'applicazione delle disposizioni codicistiche «ove non derogate ed in quanto compatibili», anche a tutti gli enti del Terzo settore che abbiano una disciplina particolare. Il riferimento, che è, oggi, da intendere primariamente alla legge ordinaria, andrebbe, invece, riferito – subordinatamente all'adozione delle leggi di autonomia per le varie Regioni, e rivalutando l'inciso «in quanto compatibili» in riferimento alle competenze di queste ultime (nonché l'art. 7 delle intese) – alla legge regionale.

Risulterebbe, cioè, invertito il rapporto tra le due fonti, nel senso che – utilizzando la bella espressione, seppur non recente, di Luca Antonini³⁸ – la fonte normativa regionale «risulterebbe collocata in un regime “privilegiato”»³⁹, rispetto alla legge statale, la quale opererebbe soltanto in una funzione meramente suppletiva della legge regionale.

38. L. ANTONINI, *Sono ancora legittime le normative statali cedevoli?*, in *Rivista AIC*, 15 aprile 2002: ciò, sebbene l'espressione sia riferita, nel testo originale, al concorso di legge ordinaria e regionale, in caso di competenze concorrenti.

39. *Ivi*, 2.

La dimensione regionale della gestione dei fenomeni migratori

1. *Diritti inviolabili e status civitatis: brevi note introduttive*

Il percorso di integrazione dello straniero all'interno di una comunità sociale contraddistinta da un ordinamento giuridico affatto omogeneo rispetto a quello dello Stato di provenienza implica, in concreto, almeno un duplice ordine di problemi: l'uno, di matrice, al contempo, formale ed assiologica, concernente l'interpretazione delle norme costitutive il diritto obiettivo nazionale in una prospettiva di riconoscimento *erga omnes* della titolarità dei diritti inviolabili della persona; l'altro, di natura eminentemente pragmatica, consistente nell'apprestare tutte le condizioni necessarie a rendere effettive le politiche di inclusione ed il soddisfacimento dei bisogni di vita più elementari in favore dei "non cittadini"¹.

È noto che i diritti inviolabili e le libertà fondamentali dell'individuo siano contraddistinti dal predicato dell'indivisibilità² e spettino ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani; pertanto, proprio nella prospettiva teorica dell'universalità della nozione di persona e delle sue caratteristiche dovunque comuni, chiunque, senza distinzione tra cittadino e straniero³ (anche privo di un titolo o di un permesso di soggiorno), ne è titolare⁴.

È pur vero, però, che ben possano essere introdotte modalità di godimento differenziato dei diritti inviolabili dell'individuo, legate al possesso (o alla mancanza) dello *status* di cittadino, ancorché solo in base ad una

1. In merito v. V. TOZZI, *Società multiculturale, autonomia confessionale e questione della sovranità*, in *Dir. eccl.*, 2000, 01, 132 ss.

2. Cfr. Corte Costituzionale, 10/04/2001, n. 105.

3. In tema di radici storiche della nozione di cittadinanza, v., *ex plurimis*: E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Padova, 1997.

4. Cfr., *ex multis*: Corte di Cassazione civile, sez. II, 21/03/2013, n. 7210.

regolamentazione di dettaglio capace di resistere ad uno stretto scrutinio di costituzionalità⁵.

Vi sono, cioè, diritti ritenuti fondamentali e inalienabili in un regime democratico, per ciò stesso riconosciuti con carattere di universalità, ma solo a coloro i quali sono legati dal vincolo di appartenenza giuridica allo Stato⁶.

Si innesta, entro un siffatto quadro assiologico, un processo di frantumazione del principio di unità dell'ordinamento giuridico, anche nell'ottica di una sempre più massiccia rivendicazione, promossa da parte di gruppi sociali eterogenei, di riconoscimento delle diverse identità culturali, etniche, linguistiche e religiose, che si manifestano con sempre maggior enfasi all'interno di ogni singola comunità statale⁷.

Sullo sfondo si staglia, a monte, la percezione della natura emergenziale (e temporanea) dei fenomeni migratori che accompagna, ormai con costanza, le politiche nazionali (ed europee) di gestione dei flussi maturate nel corso degli ultimi anni⁸, e che implica, di conseguenza, “una concezione dell'accoglienza limitata alla temporanea e prima assistenza”⁹, in una con le correlate difficoltà di organizzazione di un sistema integrato di misure funzionali a consentire la piena inclusione sociale dei “non cittadini”.

In un siffatto clima d'incertezza, si pone all'attenzione dell'intera società civile l'esigenza di predisporre ogni utile iniziativa che consenta di perseguire – ed auspicabilmente conseguire – l'obiettivo di una progressiva inclusione sociale per il tramite, innanzitutto, del fattivo impegno profuso da parte dello Stato-istituzione, declinato nelle sue diverse articolazioni, onde garantire piena effettività ai diritti fondamentali dell'individuo, in quanto tali non condizionati, né condizionabili, al possesso dello *status civitatis*.

5. Cfr., *ex multis*: M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, 1997, 168 ss.

6. In tal senso v. A. SAITTA, *Il concetto di noi e di altri nella Costituzione e nella C.E.D.U.*, in *www.giurcost.org*, 3.

7. Cfr., *ex plurimis*: E. JAYME, *Sull'identità culturale del sistema giuridico italiano in un'Europa unita*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2003, 02, p. 635 ss.; V. TOZZI, *Società multiculturale*, cit., 124 ss.

8. Cfr., *ex multis*: V. PIERGIGLI, *L'integrazione degli immigrati da paesi terzi nel diritto sovranazionale: limiti e potenzialità dell'Unione Europea*, in *www.rivistaaic.it*, 2018, 3, 1 ss.

9. Così A. CAVAZZANI, *Problemi di accoglienza e prospettive di inserimento dei rifugiati nel Sud Italia*, in A. CAVAZZANI (a cura di), *Asylumisland: accoglienza ed inserimento socio-economico di rifugiati e richiedenti asilo nelle regioni del Sud Italia*, Soveria Mannelli, 2005, 12.

2. I diritti sociali dei “non cittadini” in ambito regionale

All'interno di uno Stato straniero, lo *status* giuridico e sociale (incerto) rivestito dai “non cittadini”, specie se in attesa della definizione dell’“iter burocratico” che li vede protagonisti, si connota, innanzitutto, per il carattere della precarietà e temporaneità, al cui cospetto si misura il grado di civiltà proprio di un ordinamento democratico.

Invero, la regolazione del fenomeno migratorio non può certo trovare la propria espressione principale esclusivamente in politiche di sicurezza e di ordine pubblico, “*dovendosi valorizzare anche quelle pratiche dirette a favorire un’integrazione e un’inclusione effettiva dei soggetti stranieri presenti sul territorio*”¹⁰.

Alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale - demandate in via esclusiva alla legislazione statale dall’art. 117, secondo comma, lettera b), Cost. - si affiancano, dunque, altri ambiti di interessi¹¹, in specie quelli concernenti i diritti sociali¹², in riferimento ai quali spicca la competenza, normativa ed amministrativa, delle autonomie territoriali¹³.

10. Così D. FIUMICELLI, *L'integrazione degli stranieri extracomunitari alla luce delle più recenti decisioni della Corte costituzionale*, 2013, 18, in www.federalismi.it, 3.

11. Per vero, «*la legge costituzionale n. 3/2001 ha assegnato infatti le materie denominate come “condizione giuridica dello straniero”, “diritto d’asilo” e “immigrazione” allo Stato, ma non ha considerato questioni come integrazione sociale, gestione e inserimento degli stranieri, diritti civili e sociali e l’effettività di tali diritti da parte degli stranieri*». Così M.A. SILVESTRI, *Gli immigrati e i nuovi diritti*, in G. MOSCHELLA - L. BUSCEMA (a cura di), *Immigrazione e condizione giuridica dello straniero*, Roma, 2016, 105.

12. Cfr. Corte Costituzionale, 22/10/2010, n. 299; Per commenti v., *ex multis*: S. MABELLINI, *La dimensione sociale dello straniero tra uniformità (sovranzionale) e differenziazione (regionale)*, in *Giur. cost.*, 2011, 1, 804 ss.; G. BASCHERINI, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione al tempo del “pacchetto sicurezza”. Osservazioni a margine delle sentt. nn. 269 e 299 del 2010*, in *Giur. Cost.*, 2010, 5, 3901 ss.; L. RONCHETTI, *I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni (a proposito delle sentenze nn. 299 del 2010 e 61 del 2011)*, in www.rivistaaic.it, 2011, 1 ss.

13. Cfr. Corte Costituzionale, 18/01/2013, n. 2; Corte Costituzionale, 22/10/2010, n. 299; Corte Costituzionale, 07/03/2008, n. 50; Corte Costituzionale, 14/04/2006, n. 156; Corte Costituzionale, 22/07/2005, n. 300. Per un commento v. D. FIUMICELLI, *L'integrazione degli stranieri extracomunitari alla luce delle più recenti decisioni*, cit., 5 ss. Per un’ampia disamina della giurisprudenza costituzionale maturata in ordine ai criteri di riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di politiche di accoglienza dei migranti v. A.M. CITRIGNO, *Le giustificazioni della diversità nelle politiche di inclusione sociale in materia di immigrazione: l’orientamento della Corte costituzionale*, in G. MOSCHELLA - L. BUSCEMA (a cura di), *Immigrazione e condizione giuridica*, cit., 135 ss.

Ciò in quanto la linea di demarcazione intercorrente tra le attribuzioni proprie dello Stato e la sfera di pertinenza dell'intervento regionale ben può essere tracciata proprio in riferimento alle materie di ingresso e soggiorno dei "non cittadini", entro cui potrebbe dirsi esaurita la competenza esclusiva riguardante i settori "immigrazione" e "condizione giuridica dei cittadini non appartenenti all'Unione europea"¹⁴, devolvendo alle Regioni la responsabilità delle forme dell'accoglienza e dell'integrazione degli immigrati.

In questa direzione, si osserva, la maturazione di una dimensione regionale delle libertà fondamentali della persona¹⁵ – in seno alle quali si inscrivono, a pieno titolo, i diritti sociali¹⁶ – rinviene la sua fonte di legittimazione in un'ottica di promozione dei valori di solidarietà che gli enti pubblici (territoriali) sono chiamati «a soddisfare, per ragioni istituzionali, oltretutto per tradizione, e ciò proprio in considerazione della loro "prossimità, culturale e territoriale, rispetto alle esigenze della comunità che vive ed opera in quell'ambito"»¹⁷.

È pur vero, però, che siffatta impostazione non si è dimostrata immune da critiche e perplessità.

I tentativi di restringere nella misura massima possibile la sfera di attribuzioni degli enti pubblici territoriali in materia di politiche di accoglienza ed integrazione sociale degli immigrati¹⁸ hanno determinato, in

14. In merito v., *ex multis*: Corte Costituzionale, 15/04/2010, n. 134.

15. Cfr., *ex multis*: C. PANZERA, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*, in *Dir. pubbl.*, 2018, 1, 141 ss.; G. ROMEO, *Il cosmopolitismo pragmatico della Corte costituzionale tra radicamento territoriale e solidarietà*, in *www.rivistaaic.it*, 2018, 1, 1 ss.

16. In tema di riconoscimento di effettività dei diritti sociali nel quadro del riparto delle competenze tra Stato e regioni v. E. VIVALDI, *I diritti sociali tra Stato e Regioni: il difficile contemperamento tra il principio unitario e la promozione delle autonomie*, 2012, in *www.gruppodipisa.it*, 1, secondo cui "la Costituzione Italiana, affermando il principio di eguaglianza formale e sostanziale, ha posto i diritti sociali come "antecedente non discutibile", costitutivo del nostro ordinamento, impegnando i pubblici poteri, quindi il legislatore nazionale, ma anche quelli regionali, a realizzarne i contenuti".

17. Così E. VIVALDI, *I diritti sociali tra Stato e Regioni*, cit., 4. In merito v. anche G.M. FLICK, *Nuovi diritti, ruolo delle Regioni e decentramento*, in *Fed. fisc.*, 2010, 1, 9 ss.; A. RUGGERI, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Dir. e Soc.*, 2001, 198. Per una disamina dell'effettività delle politiche sociali nella prospettiva parziale del rapporto fra diritti e risorse v. G.M. CARUSO, *Diritti sociali, risorse e istituzioni: automatismi economici e determinismo politico di un sistema complesso*, 24/02/2016, in *www.federalismi.it*, 1 ss.

18. Circa il tema della nullità/illegittimità delle ordinanze sindacali in materia di accoglienza di cittadini extracomunitari v., *ex multis*: T.A.R. Sicilia Catania, sez. IV, 06/08/2018, n. 1671; T.A.R. Lazio Latina, sez. IV, 04/07/2017, n. 370.

particolare, l'insorgenza di «*uno dei conflitti più aspri tra uno Stato che introduceva il reato di "Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato" e le Regioni che guardavano all'immigrato come persona titolare di diritti fondamentali, a prescindere dal titolo di soggiorno*»¹⁹.

In questa prospettiva, è stato evidenziato, il percorso logico presupposto dalle previsioni incriminatrici in esame, contraddistinte, in tesi, da una particolare attitudine "generalpreventiva" in riferimento alla salvaguardia degli interessi pubblici correlati alla disciplina dei flussi migratori, tenderebbe in realtà a perorare il convincimento secondo il quale gli unici destinatari delle politiche di integrazione sociale dovrebbero essere gli immigrati regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale, perché "i cittadini stranieri privi di regolare permesso di soggiorno... non solo non avrebbero titolo a soggiornare, ma, una volta sul territorio nazionale, dovrebbero essere perseguiti penalmente"²⁰.

Sotto altro profilo, poi, le ragioni poste a fondamento di previsioni normative che subordinino al requisito della residenza non irregolare il diritto di accedere a prestazioni sociali di assistenza e sostegno²¹ possono essere essenzialmente ricondotte non solo a motivi di "preoccupazione ed allarme sociale", ma anche a valutazioni di carattere economico/finanziario rivolte a tutelare gli equilibri di bilancio, spesso precari²².

In un'ottica di scarsità delle risorse, del resto e anche a prescindere dall'allarme sociale ingenerato da massicci flussi migratori, si tende sia a

19. Così L. RONCHETTI, *I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni*, cit., 1.

20. Cfr. Corte Costituzionale, 25/02/2011, n. 61; Corte Costituzionale, 22/10/2010, n. 299. Per un commento v. L. RONCHETTI, *I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni*, cit., 5. Per un commento v. anche F. BIONDI DAL MONTE, *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, 2010, in www.forumcostituzionale.it, 7 ss.

21. Per ciò che concerne le politiche regionali maturate in materia di assistenza e provvidenze sociali erogate in favore dei "non cittadini", pur a fronte dei noti "vincoli di bilancio", v., *ex multis*: W. CHIAROMONTE, *Welfare locale e immigrazione. Il contenzioso sulla legislazione regionale in materia di integrazione degli stranieri*, in *Giorn. Dir. Lav.*, 2011, 4, 657 ss.; E. CODINI, *Immigrazione e Stato sociale*, in *Dir. pubbl.*, 2012, 2, 599 ss.; C. CORSI, *Diritti sociali e immigrazione nel contraddittorio tra Stato, Regioni e Corte costituzionale*, in *Dir. imm. e citt.*, 2012, 2, 43 ss.

22. Per una disamina del rapporto intercorrente tra eguaglianza, integrazione e solidarietà alla prova del pareggio di bilancio nell'ambito di una società multiculturale, v. A. LOLLO, *Prime osservazioni su eguaglianza e inclusione*, 2012, in www.giurcost.org, 15 ss. Sottolinea l'altalenante orientamento maturato in materia di prestazioni lato sensu assistenziali rivolte in favore degli immigrati non regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale nel quadro di diverse previsioni legislative regionali, con esiti in parte differenti, F. BIONDI DAL MONTE, *Regioni, immigrazione e diritti*, cit., 15 ss.

salvaguardare il mantenimento di livelli di assistenza sufficienti a garantire un'esistenza il più possibile libera e dignitosa a soggetti contraddistinti da un legame stabile con il territorio di riferimento, sia a preservare la sostenibilità fiscale delle politiche pubbliche dell'ente locale²³.

Ciò che, in alcune occasioni, ingenera l'eco propagandistica di un messaggio discriminatorio che, sulla strumentalizzata pressione delle ristrettezze finanziarie dovute alla crisi economica, nonché sulla base di un asserito, ma non dimostrato, "difetto di capacità contributiva dello straniero"²⁴, pretende di privilegiare, a parità di condizioni, le richieste di prestazione avanzate dai cittadini "a fronte di un vincolo costituzionale che invece non consente di discriminare tra loro in base alla nazionalità cittadini e non ugualmente residenti sul territorio della Repubblica e parimenti in condizioni di difficoltà economica"²⁵.

In verità, però, in materia di diritti sociali, le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere, in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie – devono essere compiute sempre in ossequio al principio di ragionevolezza²⁶, secondo uno scrutinio operato in riferimento alla specifica disposizione, al fine di verificare se vi sia una logica, motivata ed accettabile correlazione tra la condizione prevista per

23. Osserva D. FIUMICELLI, *L'integrazione degli stranieri extracomunitari alla luce delle più recenti decisioni*, cit., 4, che «se si deve restringere la platea dei destinatari delle prestazioni, i primi ad essere esclusi sono i non cittadini, per effetto di "politiche di appartenenza" tese a favorire coloro che invece presentano un legame più intenso e duraturo col territorio (nazionale, regionale o locale)».

24. Sul punto, al fine di sconfessare la fondatezza di un siffatto approccio, v. F. CORVAJA, *Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale*, 2011, in www.forumcostituzionale.it, 15. In generale, per un'analisi del costo dei diritti sociali a prestazione, v. M. IMMORDINO, *Pubbliche amministrazioni e tutela dei diritti fondamentali degli immigrati*, in www.federalismi.it, 4 ss.

25. Così e per un approfondimento, v. F. BILANCIA, *Legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 13, d.l. 25 giugno 2008*, n. 112, in *Giur. Cost.*, 2018, 4, 1745 ss.

26. Cfr., *ex multis*: Corte Costituzionale, 20/07/2018, n. 166; Corte Costituzionale, 25/05/2018, n. 107; Corte Costituzionale, 19/07/2013, n. 222; Corte Costituzionale, 04/07/2013, n. 172; Corte Costituzionale, 07/06/2013, n. 133; Corte Costituzionale, 18/01/2013, n. 4; Corte Costituzionale, 18/01/2013, n. 2; Corte Costituzionale, 09/02/2011, n. 40; Corte Costituzionale, 02/12/2005, n. 432; Corte di Cassazione, sez. I, 12/06/2015, n. 12261. In dottrina v., *ex multis*: L. ARDIZZONE, *La Consulta dichiara illegittimo il criterio della "residenza prolungata sul territorio nazionale" per l'ammissione all'asilo nido: breve nota a Corte cost. sent. 107/2018 (con un sintetico rinvio a sent. 106/2018)*, in www.giurcost.org, 2018, 2, 1 ss.; F. CORVAJA, *Cittadinanza e residenza qualificata*, cit., 3 ss.

l'ammissibilità al beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne subordinano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio*²⁷.

Così, la Regione, in quanto ente esponenziale della comunità operante sul territorio, ben può favorire, ma appunto solo entro i limiti della non manifesta irragionevolezza, i propri residenti, anche in rapporto al contributo che essi hanno apportato al progresso della comunità, operandovi per un non indifferente lasso di tempo, purché tale scelta non riguardi provvidenze intrinsecamente legate ai bisogni della persona, piuttosto che il sostegno dei membri della comunità²⁸.

L'esclusione assoluta di intere categorie di individui incentrata sul difetto del possesso della cittadinanza (europea), ovvero su quello della mancanza di una residenza legale²⁹ temporalmente protratta per un arco di tempo significativo all'interno di uno specifico ambito territoriale³⁰, non può invero risultare rispettosa, di per sé, del principio di uguaglianza, in quanto potenzialmente tesa ad introdurre nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari, laddove non vi sia alcun ragionevole collegamento tra quelle condizioni positive di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza – europea – eventualmente congiunta alla residenza protratta per lungo tempo, appunto)³¹ e gli altri peculiari requisiti (integrati da situazioni di bisogno e di disagio riferibili direttamente alla persona in quanto tale) che costituiscono il presupposto di fruibilità di provvidenze³².

27. Cfr. Corte Costituzionale, 07/06/2013, n. 133; Corte Costituzionale, 02/12/2005, n. 432.

28. Cfr. Corte Costituzionale, 19/07/2013, n. 222; Corte Costituzionale, 09/02/2011, n. 40; Corte Costituzionale, 28/05/2010, n. 187.

29. Cfr. Corte giustizia UE, sez. I, 14/06/2016, n. 308.

30. Per una disamina degli interventi legislativi regionali maturati in ordine al tema dei servizi sociali erogati in favore degli immigrati nel quadro dell'introduzione, quale condizione di accesso, tra le altre, alle relative provvidenze, del requisito della residenza, v. F. DINELLI, *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Napoli, 2011, 204 ss.

31. Evidenzia le perplessità, in termini di possibili effetti discriminatori, riferibili alla legislazione regionale che, nel riconoscere provvidenze, correla il diritto al conseguimento della prestazione a requisiti di residenza non solo all'interno del territorio regionale, ma anche nell'ambito del territorio nazionale, per un certo, spesso notevole, lasso di tempo (sia esso continuativo, o meno), F. CORVAJA, *Cittadinanza e residenza qualificata*, cit., 7 ss.

32. Sul punto v. Corte Costituzionale, 09/02/2011, n. 40. In merito v. R. NUNIN, *Sull'illegittimità costituzionale della limitazione territoriale delle prestazioni assistenziali*, in *Riv. giur. lav. e prev. soc.*, 2012, 1, 155 ss. Nella stessa direzione v. anche L. RONCHETTI, *I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni*, cit., 8.

Così, laddove si tratti di erogazioni destinate al sostentamento della persona, nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili per il contesto familiare in cui l'individuo si trova inserito, qualsiasi distinzione (*rectius*: disparità) fra cittadini e stranieri, legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondata su requisiti diversi da quelli previsti per la generalità dei soggetti, finisce per risultare in contrasto con il principio di non discriminazione di cui all'art. 14, della CEDU, avuto riguardo alla interpretazione rigorosa che di tale norma è stata offerta dalla giurisprudenza della Corte Europea³³; l'introduzione di una norma a carattere restrittivo viene quindi riconosciuta priva di giustificazione in ragione delle gravi condizioni di bisogno in cui si trovano i richiedenti la prestazione sociale, in riferimento a cui vengono ad essere coinvolti valori di essenziale risalto che rendono priva di giustificazione la previsione di un regime restrittivo (*ratione temporis*, così come *ratione census*) nei confronti di cittadini extracomunitari, legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato da tempo apprezzabile ed in modo non episodico³⁴.

Di talché, non può dubitarsi della necessità di garantire un nucleo irriducibile di diritti a prestazioni sociali protetti dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quei diritti, estendendo tali tutele “*anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso*”³⁵.

Orbene, non vi è dubbio che il legislatore possa riservare talune prestazioni assistenziali ai soli cittadini e alle persone ad essi equiparate soggiornanti in Italia, il cui *status* vale, *ex se*, a generare un adeguato nesso tra la partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale della Repubblica e l'erogazione della provvidenza. Non è tuttavia detto che un nesso a propria volta meritevole di protezione non possa emergere con riguardo alla posizione di chi, pur privo di siffatto *status*, abbia legittimamente radicato un forte legame con la comunità presso la quale dimora

33. In tema di principio di non discriminazione in base alla nazionalità, alla luce di un'ottica inclusiva della nozione di cittadinanza europea, v. A. LOLLO, *Eguaglianza e cittadinanza. La vocazione inclusiva dei diritti fondamentali*, Milano, 2016, 44 ss.

34. Sul punto v. Cassazione civile, sez. lav., 24/05/2019, n. 14261; Cassazione civile, sez. lav., 01/10/2018, n. 23763; Corte Costituzionale, 27/02/2015, n. 22; Corte Costituzionale, 09/02/2011, n. 40.

35. Cfr. Corte Costituzionale, 17/07/2001, n. 252.

e di cui sia divenuto parte, per avervi coltivato una prospettiva stabile di vita lavorativa, familiare ed affettiva, la cui tutela non è certamente atipica alla luce dell'ordinamento giuridico vigente³⁶.

Il legislatore regionale, quindi, per sottrarre eventuali restrizioni nell'accesso alle prestazioni sociali ad un giudizio di ineguaglianza e di manifesta irragionevolezza, è tenuto a rivolgere lo sguardo non soltanto, per il passato, alla durata della residenza sul territorio (nazionale o) locale oltre una soglia temporale minima, ma anche, in prospettiva, alla presenza o all'assenza di indici idonei a testimoniare il legame tendenzialmente stabile tra la persona e la comunità³⁷.

In questa direzione, è stato osservato che, in tema di accesso degli stranieri alle prestazioni di assistenza sociale, mentre la residenza costituisce, rispetto a una provvidenza regionale, «*un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio*», non altrettanto può dirsi per escludere dalla sua fruizione quella protrattasi per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo.

La previsione di un simile requisito, infatti, ove sia di carattere generale e dirimente, non risulta rispettosa del principio di uguaglianza, inteso come ragionevolezza, in quanto «*introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari*», non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata prolungata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che, in linea astratta, ben possono connotare la domanda di accesso al sistema di protezione sociale³⁸.

Così, se la residenza rappresenta un criterio non irragionevole di accesso ad un beneficio di natura sociale, «*la residenza prolungata, tanto più per un periodo sproporzionato, può diventare – e, anzi, diventa ordinariamente – un fattore discriminatorio, privo di nesso con le finalità dei benefici sociali, che non sono quelle di favorire i residenti, ma di supportare le persone in stato di bisogno, indipendentemente dalle scelte di vita che abbiano compiuto in precedenza*»³⁹.

36. Cfr. Corte Costituzionale, 19/07/2013, n. 222.

37. Circa il radicamento territoriale della persona che conferma l'esistenza di un legame forte con l'ente che esercita poteri di governo sul territorio v. M. GORLANI, *Regione Veneto: q.l.c. in tema di servizi educativi alla prima infanzia*, in *Giur. Cost.*, 2018, 3, 1212 ss.

38. Cfr., *ex plurimis*: Corte Costituzionale, 19/07/2013, n. 222; Corte Costituzionale, 07/06/2013, n. 133; Corte Costituzionale, 18/01/2013, n. 4; Corte Costituzionale, 18/01/2013, n. 2; Corte Costituzionale, 09/02/2011, n. 40; Corte Costituzionale, 02/12/2005, n. 432.

39. Così e per un approfondimento v. M. GORLANI, *Regione Veneto*, cit., 1207 ss.

Ciò vale, ad esempio, in materia di edilizia residenziale pubblica le cui finalità sono quelle di «*garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi*»⁴⁰, allo scopo di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, mediante un servizio pubblico deputato alla «*provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti*»⁴¹, ancorché, al ricorrere di determinate condizioni, le politiche sociali di settore ben possano prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore e diverso rispetto alla sola residenza⁴², purché contenuto pur sempre entro limiti non palesemente arbitrari ed irragionevoli⁴³, onde scongiurare «*avvicinamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia*»⁴⁴.

In sintesi, in questa ed in consimili fattispecie, è ragionevole il convincimento secondo il quale ciascuna Regione, impegnata come ente di primo impatto nell'erogazione di prestazioni sociali in favore di migranti, possa regolare, variare e proporzionare le diverse modalità di fruizione secondo criteri che valorizzino i propri margini di autonomia (normativa, amministrativa e finanziaria), tali sia rispetto allo Stato, sia in ordine alle scelte compiute da parte degli altri enti pubblici territoriali, purché le singole politiche intraprese non conducano ad irragionevoli disparità di trattamento, invero foriere, in alcune occasioni, di potenziali e non auspicabili derive xenofobe.

40. Cfr. Corte Costituzionale, 11/06/2014 n. 168; Corte Costituzionale, 05/06/2000 n. 176.

41. Cfr., *ex multis*: Corte Costituzionale, 11/06/2014, n. 168; Corte Costituzionale, 05/06/2000, n. 176; Corte Costituzionale, 07/12/1994 n. 417; Corte Costituzionale, 28/07/1993, n. 347; Corte Costituzionale, 16/12/1992, n. 486; Corte Costituzionale, 25/02/1988, n. 217; Corte Costituzionale, 28/01/1988, n. 155.

42. Cfr. Corte Costituzionale, 11/06/2014 n. 168; Corte Costituzionale, 19/07/2013, n. 222. In dottrina, sul punto, v., *ex multis*: L. PRINCIPATO, *L'integrazione sociale, fine o condicio sine qua non dei diritti costituzionali?*, in *Giur. Cost.*, 2013, 4, 3291 ss.; G. TURATTO, *Le "pause" della Corte costituzionale in tema di parità di trattamento dei cittadini dei paesi terzi extracomunitari*, in *Riv. Giur. Lav. e Prev. Soc.*, 2013, 4, 549 ss.; D. MONEGO, *La "dimensione regionale" nell'accesso alle provvidenze sociali*, 31/03/2014, in www.forumcostituzionale.it.

43. Cfr. Corte Costituzionale, 19/07/2013, n. 222.

44. Cfr. Corte Costituzionale, 11/06/2014 n. 168; Corte Costituzionale, 19/07/2013, n. 222.

3. Decreto sicurezza, universalismo dei diritti fondamentali e “sperimentazioni di disciplina” in ambito regionale

Compito ineludibile di uno Stato sovrano è certamente quello di presidiare le proprie frontiere⁴⁵; in tale direzione, si osserva, le regole stabilite in funzione di un ordinato flusso migratorio e di un’adeguata accoglienza, espressione di ampia discrezionalità perché collegate al bilanciamento di molteplici interessi pubblici⁴⁶, sono poste “a difesa della collettività nazionale e, insieme, a tutela di coloro che le hanno osservate e che potrebbero ricevere danno dalla tolleranza di situazioni illegali”⁴⁷.

Abbandonata ogni illusione di relegare il fenomeno delle migrazioni ad espressione di contingente emergenza, magari contraddistinta da profili di criticità manifesti, ma destinata, in realtà, ad arrestarsi o a regredire solo in un certo arco di tempo, l’attenzione dell’ordinamento deve essere rivolta nella direzione della costruzione di un modello istituzionale proiettato nel senso della progressiva apertura al dialogo, all’integrazione ed al confronto⁴⁸, in una con il rafforzamento, imprescindibile all’interno di una società civile, dell’effettività delle libertà fondamentali della persona, declinata anche in favore dei “non cittadini”⁴⁹.

Il riconoscimento della titolarità di diritti inviolabili dell’individuo, indipendentemente dal possesso dello *status civitatis*, si coglie innanzitutto all’interno della legislazione nazionale dai cui “livelli essenziali di

45. Sul punto v., *ex multis*: C. INGRATOCI, *Il contrasto all’immigrazione clandestina via mare: considerazioni a margine dell’istituzione di una zona contigua italiana*, in G. MOSCHELLA - L. BUSCEMA (a cura di), *Immigrazione e condizione giuridica*, cit., 221 ss.

46. Cfr. Corte Costituzionale, 24/07/2019, n. 194; Corte Costituzionale, 12/12/2014, n. 277; Corte Costituzionale, 18/07/2013, n. 202; Corte Costituzionale, 04/07/2013, n. 172; Corte Costituzionale, 08/07/2010, n. 250.

47. Così Corte Costituzionale, 21/11/1997, n. 353. Sul punto, v., *ex multis*: A. ALGOSTINO, *L’espulsione fra tutela dei “casi umani più disperati” e “presidio” delle frontiere*, in *Giur. it.*, 1998, 150, 1481 ss.; G. CINANNI, *Tre principi per una disciplina organica e coerente sull’immigrazione*, in *Giur. cost.*, 1997, 6, 3460 ss.

48. Approfondisce il tema del valore degli studi e delle ricerche scientifiche condotte ai fini dell’implementazione delle politiche d’accoglienza ed assistenza F. GARREFFA, *Accoglienza, assistenza e protezione delle persone migranti*, Milano, 2015, 13 ss.

49. Per una qualificazione dello straniero mediante “una semplicistica relazione dialettica di negazione”, alla stregua, cioè, di “non cittadino”, v. E. GIANFRANCESCO, *Gli stranieri, i diritti costituzionali e le competenze di Stato e Regioni*, in www.ammnistrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2014/03/Gianfrancesco_Stranieri-Diritti-Costituzionali.pdf, 1.

tutele” le Regioni non possono certo discostarsi con politiche rispetto ad essi peggiorative⁵⁰.

Per contro, fermo restando un “nucleo duro” di libertà fondamentali spettanti ai “non cittadini” in quanto esseri umani, le tendenze oggi in atto a livello nazionale, volte a modulare il novero dei diritti da riconoscere allo straniero sulla base sia della regolarità, sia della durata del suo soggiorno, introducono una prospettiva difficilmente conciliabile rispetto all’estensione “*del campo d’applicazione soggettivo della legge regionale anche al cittadino straniero irregolare – che – può leggersi come la volontà di porre, quale criterio discrezionale per la titolarità dei diritti, la persona umana, in una sorta di conclamato universalismo dei diritti*”⁵¹.

La varietà delle legislazioni regionali in materia di promozione di iniziative di inclusione sociale dei migranti all’interno delle comunità locali di riferimento denota, in particolare, una spiccata vocazione degli enti pubblici territoriali ad assumere sempre di più la responsabilità di politiche di coesione, pur certo nel quadro di discipline non omogenee, ancorché tendenzialmente tutte ispirate ad un comune denominatore improntato al principio di universalità delle prestazioni sociali.

L’ambito di disciplina delle problematiche legate ai flussi migratori non si inquadra in effetti direttamente nel procedimento di differenziazione previsto dall’articolo 116, III comma, Cost. ma permane, invero, intatta (ed anzi in alcuni casi è rinvigorita) l’ambizione di vedere riconosciuto un maggiore ruolo delle Regioni anche nella co-determinazione dei controlli sui flussi, dal momento che gli enti pubblici territoriali sostengono buona parte della spesa sociale legata alla presenza migratoria.

Non può allora essere sottaciuto che il rapporto tra fenomeno migratorio e regionalismo, storicamente e giuridicamente complesso, denota un’evoluzione che ha mostrato tanto la “specialità” della materia, quanto la sua “problematicità”, investendo proprio ed innanzitutto il tema del nucleo incompressibile dei diritti ai livelli essenziali delle prestazioni riguardanti l’individuo, indipendentemente dal possesso dello *status civitatis*.

50. In questa direzione v. C. SALAZAR, *Leggi regionali sui “diritti degli immigrati”, Corte costituzionale e “vertigine della lista”: considerazioni su alcune recenti questioni di costituzionalità proposte dal Governo in via principale*, in G. D’IGNAZIO - S. GAMBINO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali tra Costituzioni nazionali, Unione europea e diritto internazionale*, Milano, 2010, 409.

51. Così D. STRAZZARI, *Stranieri regolari, irregolari, “neocomunitari” o persone? Gli spazi d’azione regionale in materia di trattamento giuridico dello straniero in un’ambigua sentenza della Corte*, in www.forumcostituzionale.it, 12.

In questa direzione, si sostiene, lo sviluppo ed il perfezionamento di una dimensione regionale delle libertà fondamentali della persona, a partire dal godimento dei diritti sociali richiede – come si è già rilevato – la valorizzazione del ruolo svolto dagli enti pubblici territoriali che, in ragione della loro “prossimità”, culturale e territoriale”, rispetto alle esigenze della comunità che vive ed opera in quell’ambito, meglio può interpretare bisogni ed interessi e, di conseguenza, apprestare le dovute misure di essi soddisfattive.

Per tali motivi, a prescindere da ulteriori, possibili rivendicazioni, già al solo scopo di salvaguardare, *de iure condito*, le attribuzioni fino a questo momento conferite alle Regioni, è emersa, di recente, l’iniziativa di sottoporre al sindacato della Consulta alcune disposizioni legislative del d.l. n. 113/2018 - c. d. “decreto sicurezza” - intese, secondo i promotori di tale atto, a restringere le prerogative degli enti pubblici territoriali circa l'erogazione di servizi in favore dei migranti in materia sociale e sanitaria, di istruzione e formazione professionale⁵².

Comune denominatore delle impugnative proposte è stata la censura concernente gli effetti deteriori conseguenti all’abrogazione dell’istituto del “generale” permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Secondo l’opzione ermeneutica sostenuta in merito dalle Regioni ricorrenti, residuerebbero, allo stato attuale, sulla base della legislazione vigente in seguito all’entrata in vigore del nominato d. l. n. 113/2018, solamente ipotesi tipiche e tassative che, però, valutate nel loro complesso, non sembrano potere consentire adeguate forme di tutela in favore di migranti bisognosi di “speciale” protezione, diversa sia dal riconoscimento dello *status* di rifugiato, sia dal diritto d’asilo.

Difatti, in ragione della riforma della materia qui in discussione, un significativo numero di individui, in origine presenti all’interno del territorio nazionale in forza di un valido titolo, dovrebbe risultare destinatario di provvedimenti di espulsione, senza che, però, innanzitutto in punto di fatto, siano state adeguatamente pianificate le modalità ed i tempi di esecuzione.

52. Cfr. Reg. ric. n. 9 del 2019 pubbl. su G.U. del 06/03/2019 n. 10 promosso dalla regione Sardegna; Reg. ric. n. 10 del 2019 pubbl. su G.U. del 13/03/2019 n. 11 promosso dalla regione Umbria; Reg. ric. n. 11 del 2019 pubbl. su G.U. del 13/03/2019 n. 11 promosso dalla regione Emilia Romagna; Reg. ric. n. 12 del 2019 pubbl. su G.U. del 13/03/2019 n. 11 promosso dalla regione Basilicata; Reg. ric. n. 13 del 2019 pubbl. su G.U. del 20/03/2019 n. 12 promosso dalla regione Marche; Reg. ric. n. 17 del 2019 pubbl. su G.U. del 27/03/2019 n. 13 promosso dalla regione Toscana; Reg. ric. n. 18 del 2019 pubbl. su G.U. del 27/03/2019 n. 13 promosso dalla regione Calabria; Reg. ric. n. 19 del 2019 pubbl. su G.U. del 27/03/2019 n. 13 promosso dalla regione Piemonte.

Questo, è stato osservato, anche a prescindere dal dubbio di fondo sulla conformità di siffatta novella legislativa ai valori sanciti nella Costituzione del 1948, non solo inciderebbe sul mantenimento dell'ordine pubblico e delle condizioni di libera e pacifica coesistenza tra i consociati, materie di sicura spettanza statale, bensì implicherebbe una sicura ricaduta degli effetti applicativi della normativa censurata anche sulle competenze delle Regioni e degli enti locali.

Le leggi e le attività di pianificazione regionali realizzate nel corso degli anni hanno disciplinato e previsto, *inter alia*, molteplici misure ed interventi per favorire l'integrazione e l'inclusione sociale dei titolari dei permessi di soggiorno umanitari nelle materie dell'assistenza sanitaria, dell'assistenza sociale, della formazione professionale, dell'istruzione, delle politiche attive del lavoro. Gli enti locali, per parte loro, hanno concretamente dato attuazione alle misure previste nei suddetti ambiti materiali dalle leggi e dai programmi regionali.

In un siffatto contesto basti pensare, ad esempio, alle politiche di assistenza sanitaria ed ai correlati servizi previsti all'interno dei piani socio-sanitari regionali, improntati al principio dell'universalità e parità di accesso per tutti gli assistiti, nonché all'attuazione degli strumenti di inclusione ed integrazione sociale, essenziali per l'inserimento nel tessuto sociale, per superare le discriminazioni e, quindi, per contenere rischi di crescita del disagio sociale e di conseguente aumento dei tassi di criminalità.

In questa direzione si stagliano le misure di sostegno concepite in relazione ai soggetti non autosufficienti e disabili, agli interventi sociali ed educativi realizzati nell'ambito delle politiche giovanili, alle iniziative promosse per contenere le difficoltà legate alla ricerca di un alloggio e per consentire e facilitare l'inserimento nel mondo del lavoro⁵³.

Il complesso degli sforzi profusi da parte delle Regioni in favore di un'ampia categoria di immigrati titolari del permesso di soggiorno per motivi umanitari è stato condotto nel quadro di competenze concorrenti o residuali concernenti modelli di tutela e promozione della dignità dell'individuo, a prescindere dal possesso della cittadinanza (europea), volti ad assicurare a stranieri presenti nel territorio regionale l'opportunità di accedere ad occasioni di crescita e maturazione, civile e sociale, quali il diritto allo studio ed alla formazione professionale, all'assistenza sociale, al lavoro, all'abitazione, alla salute.

53. Sul punto v. G. LUDOVICO, *L'accesso degli extracomunitari al pubblico impiego tra limitazioni normative e aperture interpretative*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2009, 02, 400 ss.

All'opposto, le disposizioni introdotte con il c.d. decreto sicurezza rischierebbero di produrre – secondo la Regione ricorrenti – l'effetto di vanificare le loro leggi e gli interventi che, sulla base di queste, sono stati programmati ed erogati nei confronti dei soggetti titolari di permesso di soggiorno umanitario, con conseguente lesione delle attribuzioni costituzionali nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma Cost., nonché delle relative funzioni amministrative spettanti anche agli enti locali, ai sensi dell'art. 118 Cost., costringendole a rimodulare tali funzioni, con l'esclusione dal novero dei destinatari delle azioni sinora erogate dei soggetti in esame, fino a ieri pienamente regolari e fruitori di politiche regionali volte a favorirne l'inclusione sociale, così divenuti o destinati a divenire inesorabilmente irregolari⁵⁴.

In merito, è stato replicato che il restringimento dell'ambito soggettivo di efficacia delle politiche regionali in materia di inclusione sociale dei "non cittadini" – oggi limitata, al di là delle condizioni di emergenza, sociale e sanitaria, ai soggetti in possesso di un valido titolo di soggiorno – sia conseguenza di un non altrimenti evitabile effetto diretto di scelte imputabili allo Stato, cui compete, come visto, la definizione delle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale⁵⁵.

54. In termini non dissimili si porrebbe la questione concernente l'abrogazione del diritto all'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo che, oltre a rappresentare un sostanziale atto discriminatorio, avrebbe determinato, altresì, per gli enti locali, l'oggettiva impossibilità di avere contezza del numero effettivo delle persone regolarmente presenti sul territorio e, quindi, di poter programmare ed organizzare i servizi socio-sanitari integrati di livello regionale. Profilo, quest'ultimo, non accolto dalla Consulta che, come si vedrà a breve, al pari di altre censure, ha di recente accertato il difetto di ridondanza di siffatte previsioni legislative sulle competenze regionali. Sul punto, v. *Corte Costituzionale*, 24/07/2019, n. 194.

55. Così, ad esempio, si dimostrano costituzionalmente illegittime le previsioni normative regionali che statuiscono l'indisponibilità dell'ente ad avere sul proprio territorio strutture o centri in cui si svolgono funzioni preliminari di trattamento e identificazione personale dei cittadini stranieri immigrati. Ciò, perché la costituzione e l'individuazione dei CIE attengono ad aspetti direttamente riferibili alla competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. b), cost., in quanto le suddette strutture sono funzionali alla disciplina che regola il flusso migratorio dei cittadini extracomunitari nel territorio nazionale. In merito v., *ex multis*: *Corte Costituzionale*, 15/04/2010, n. 134; *Corte Costituzionale*, 07/03/2008, n. 50; *Corte Costituzionale*, 14/04/2006, n. 156; *Corte Costituzionale*, 22/07/2005, n. 300. Del pari illegittime risultano le norme regionali che prevedano, in capo alla Regione, il potere di determinazione degli obiettivi di cooperazione internazionale e di interventi di emergenza, nonché dei destinatari dei benefici sulla base di criteri fissati dalla stessa Regione, con particolare riferimento agli interventi di

Secondo questa prospettiva, alle Regioni residuerebbe unicamente la predisposizione ed anche l'implementazione di ogni utile iniziativa finalizzata all'inclusione sociale dei soli migranti "regolari", il cui *status* andrebbe tuttavia perimetrato sulla base di una normazione di matrice esclusivamente statale, cui, in definitiva, in ossequio ad un "dilatato", sovrano potere di apprezzamento discrezionale, verrebbe rimessa la scelta di individuare le condizioni di fatto e di diritto al ricorrere delle quali consentire, o meno, la permanenza all'interno del territorio nazionale dei "non cittadini"⁵⁶.

Sussisterebbero quindi ampi margini di normazione regionale in tema di politiche attive di promozione della dignità dell'individuo, ma, in sostanza, entro i limiti fissati dal legislatore nazionale circa la precisazione dell'ambito soggettivo di efficacia delle relative disposizioni.

Per contro, la prospettiva suggerita dalle Regioni nei ricorsi, circa la natura costituzionalmente "indefettibile" del permesso di soggiorno per motivi umanitari, è stata fondata sull'idea secondo la quale sarebbe preclusa al legislatore la facoltà di restringere l'ampiezza di garanzie, da riconoscere ai "non cittadini", che risultino costituire una "mera" attuazione di obblighi costituzionali o sovranazionali. In dette ipotesi si verterebbe nel caso di leggi costituzionalmente obbligatorie, che potrebbero sì essere modificate o sostituite, ma sempre a condizione che la nuova disciplina non comporti alcun arretramento delle tutele.

Il permesso di soggiorno per motivi umanitari risulterebbe cioè essere – seguendo tale prospettazione – lo strumento di garanzia ed attuazione dei vincoli imposti dall'art. 10 Cost. in materia di asilo, ivi comprese le prescrizioni cogenti derivanti dalla normativa internazionale e conven-

miglioramento dei flussi immigratori nel territorio regionale, da attuare «anche favorendo la selezione positiva, la formazione, l'integrazione e la regolarizzazione degli immigrati, valorizzando le loro rimesse nei paesi di origine e favorendo l'occupazione in tali paesi». Cfr. Corte Costituzionale, 14/05/2008, n. 131. Per un commento v. D. STRAZZARI, *Dalla Corte una conferma: la materia della cooperazione allo sviluppo resta sostanzialmente preclusa all'intervento legislativo regionale*, in www.forumcostituzionale.it.

56. In merito v. L. RONCHETTI, *I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni*, cit., 2, secondo la quale "le due coppie binarie ingresso/accoglienza e soggiorno/integrazione esplicitano già due piani sostanzialmente distinti, per quanto inevitabilmente connessi. La prima parte della coppia – di competenza statale – è tutta interna alle forme di espressione della sovranità nella sua accezione di esclusione o di inclusione controllata degli stranieri, la seconda parte della coppia, invece, è centrata sulle forme e sui limiti con i quali si esercita la sovranità, vale dire le forme della convivenza sul territorio. Sono infatti politiche per gli immigrati, per le persone in carne e ossa, non politiche di immigrazione, quindi relative a fenomeni sociali di carattere generale".

zionale di settore. La sua abrogazione, accompagnata dall'introduzione di sole specifiche, settoriali e tassative ipotesi di rilascio di valido titolo di soggiorno per una serie di "motivi umanitari", depotenzierebbe l'effettività del "diritto ad un rifugio sicuro" e pregiudicherebbe, altresì, nell'ottica che in questa sede maggiormente interessa, le attribuzioni delle Regioni chiamate a compartecipare, nell'esercizio delle proprie competenze costituzionali, allo sviluppo delle politiche di salvaguardia e promozione della dignità dell'individuo, dei suoi diritti inviolabili e delle libertà fondamentali la cui titolarità ed il cui godimento prescinde dallo *status civitatis*.

Le impugnative promosse innanzi alla Corte Costituzionale hanno assunto, quindi, il sapore di una battaglia di civiltà costituzionale, perché protese nella direzione di salvaguardare l'effettività non solo di diritti, bensì anche (paradossalmente) di doveri costituzionali.

In merito, di recente, senza mortificare gli ambiti di disciplina propri degli enti pubblici territoriali e pur nel rispetto delle ineludibili prerogative dello Stato in ordine alla regolamentazione dei flussi, premessa una generale ricostruzione relativa al sistema "tripartito" dell'accoglienza – incentrato sugli istituti del riconoscimento dello *status* di rifugiato, della protezione sussidiaria e della protezione umanitaria – concepito dal legislatore in ossequio agli obblighi di natura internazionale ed europea (oltre che, ovviamente, rispettoso dei dettami costituzionali), la Consulta ha avuto modo di rilevare che, anche qualora le norme statali impugnate producessero l'effetto di escludere dal godimento dei nuovi permessi speciali una parte delle persone che, in precedenza, avrebbe avuto diritto al permesso umanitario, non sarebbe comunque impedito oggi alle Regioni di continuare a offrire ai medesimi individui le prestazioni in precedenza loro assicurate nell'esercizio delle proprie competenze legislative, concorrenti o residuali⁵⁷.

Esse possono infatti erogare prestazioni anche agli stranieri in posizione di irregolarità, assumendo a carico dei propri bilanci, al pari degli altri enti pubblici territoriali, i relativi oneri finanziari, senza che ciò interferisca in alcun modo con le regole per il rilascio del permesso di soggiorno, che restano riservate alla legge statale sulla base della competenza esclusiva in materia di «immigrazione» e «diritto di asilo»⁵⁸.

Invero, le politiche dell'accoglienza e dell'integrazione presuppongono, *in primis*, la compartecipazione di tutti gli attori istituzionali, in termini

57. Cfr. Corte Costituzionale, 24/07/2019, n. 194.

58. Cfr. Corte Costituzionale, 24/07/2019, n. 194; Corte Costituzionale, 25/02/2011, n. 61; Corte Costituzionale, 22/07/2010, n. 269.

di doverosità delle iniziative da attuare. In quest'ottica, l'impossibilità di applicare, in favore di individui (non più) titolari del generale permesso di soggiorno per motivi umanitari e divenuti "irregolari", un sistema di *welfare* basato sul principio di universalità e, di conseguenza, di continuare ad erogare le prestazioni disciplinate e previste dalle leggi regionali in materia di diritto alla salute, servizi sociali, istruzione, politiche attive del lavoro, formazione professionale, precluderebbe (non solo) alle Regioni il rispetto di un "dovere costituzionale" e comporterebbe un generale arretramento del livello di civiltà giuridica dello Stato costituzionale.

Così, si giunge a riaffermare con forza l'idea secondo la quale l'universalità dei diritti fondamentali (anche sociali) prescinde dalla "regolarità" del soggiorno e postula un costante impegno di tutti gli attori istituzionali, richiedendo anche la promozione di politiche coraggiose, quasi audaci, a fronte di stringenti vincoli di bilancio, giacché finalizzate a salvaguardare la dignità umana.

In un tale quadro assiologico, si osserva, la valorizzazione di siffatti ambiti di normazione regionale e di esecuzione delle relative politiche sociali, nella direzione di mantenere gli attuali livelli di promozione delle attività di inclusione sociale in un contesto territoriale locale, potrebbe essere viepiù percorsa, anche a prescindere dall'esito dei giudizi richiamati, negoziando con il Governo una specifica attivazione dei meccanismi di coordinamento previsti dall'articolo 118 Cost., III comma, Cost., anche in sede di trattative intavolate per il riconoscimento di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" di cui all'art. 116 Cost.⁵⁹. Tale prospettiva è delineata in uno specifico articolo del progetto di legge proposto, in merito, dalla Regione Veneto, nulla vietando, secondo detta impostazione, che i negoziati avviati proprio per l'attuazione dell'art. 116 cost. possano vertere anche sull'articolo 118, III comma, Cost.⁶⁰.

59. Osserva M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, 20.03.2019, in www.federalismi.it, 14, che "il regionalismo differenziato non è l'unica procedura per devolvere alle Regioni competenze legislative ulteriori rispetto a quelle loro costituzionalmente spettanti. A ciò aggiungasi che l'allocazione delle funzioni amministrative è più flessibile, in quanto affidata non a cataloghi di materie ma al principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.)."

60. In merito, va comunque precisato che, pur se l'accoglienza dei migranti preveda l'intervento coordinato di Stato e Regioni, ciascuno nel proprio ambito di competenza, l'art. 118, terzo comma, Cost., nella materia dell'«immigrazione» contempla sì l'ipotesi di «forme di coordinamento fra Stato e Regioni», stabilite, però, dalla legge statale, soltanto a valle, e cioè in relazione all'esercizio delle funzioni amministrative, e non a monte, in relazione all'esercizio della stessa funzione legislativa statale che è, e rimane, di competenza

Allo stato attuale, tra le vigenti forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di immigrazione previste dall'art. 118, c. 3, Cost., possono essere individuati il Comitato per il coordinamento e la pratica del monitoraggio, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e composto anche da un presidente di Regione o di Provincia autonoma; la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e la Conferenza Stato/città e autonomie locali (che devono essere sentite dal Presidente del Consiglio ai fini della predisposizione del Documento programmatico triennale delle politiche migratorie); i Consigli territoriali per l'immigrazione, composti, fra gli altri, da rappresentanti di Stato, Regioni ed enti locali⁶¹.

Trattasi di sedi istituzionali ove aprire tavoli di confronto fra interessi diversificati a base territoriale che, però, non appaiono per nulla idonei a soddisfare l'esigenza di conferire, in capo alle Regioni, margini di autonomia più ampi che consentano di contribuire alla maturazione di una società realmente multiculturale, nell'ottica di implementare, anche in un siffatto ambito di regolamentazione, il reale significato del regionalismo differenziato, che non è quello di squilibrare la forma di Stato regionale, o di creare una ulteriore tipologia di enti che si affianchino alle Regioni ad autonomia speciale e a quelle ad autonomia ordinaria, bensì di consentire alle Regioni, che hanno sperimentato su singole materie risultati reputati convincenti, di potere darsi ulteriori regole e procedure in grado di collocarle come apripista anche per le altre, ma solo su puntuali e circoscritte competenze⁶².

Il tratto caratteristico della previsione contemplata all'interno dell'art. 116, c. 3, Cost. va ricercato, cioè, nel fine della promozione delle particolari attitudini dimostrate da alcune Regioni nell'esercizio di determinate

esclusiva dello Stato. Sul punto, v. Corte Costituzionale, 24/07/2019, n. 194. Non si dimostra percorribile, invece, l'attuazione del principio di leale collaborazione allorquando, come proprio nel caso della materia diritto d'asilo, immigrazione e condizione giuridica dello straniero, si discetti in ordine ad ambiti di disciplina di esclusiva pertinenza dello Stato, rilevando, difatti, solo in caso di intreccio tra competenze statali e regionali. Sul punto, v., *ex plurimis*: Corte Costituzionale, 24/07/2019, n. 194; Corte Costituzionale, 25/06/2019, n. 160.

61. Sul punto, v. S. BALDIN, *La competenza esclusiva statale sull'immigrazione vs. la legislazione regionale sull'integrazione sociale degli immigrati: un inquadramento della Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 2.

62. Cfr. R. BALDUZZI - D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista Aic*, 2019, 2, 6 s.

funzioni, onde valorizzarne prassi e modalità operative mediante il riconoscimento di maggiori spazi di autonomia⁶³.

I benefici che ne potrebbero derivare, in tale quadro, sarebbero rinvenibili non solamente in un mero riconoscimento delle pratiche di alcuni enti pubblici territoriali ritenute maggiormente virtuose, bensì in un potenziale effetto emulativo⁶⁴, ancorché esso, secondo una certa opzione ricostruttiva, potrebbe potenzialmente implicare infine anche una tendenziale omologazione delle competenze, in contraddizione con la logica della clausola di differenziazione⁶⁵.

Le richieste di attivazione della clausola di differenziazione si incentrano, oltre che su aspirazioni d'ordine ideale, protese a rafforzare il peso "autonomistico" delle decisioni assunte all'interno delle sedi di governo regionale e fattori di specificità culturale o linguistica, sull'obiettivo nemmeno dissimulato di poter disporre, conseguenzialmente, di maggiori risorse finanziarie, suscettibili di tradursi in un allentamento dei vincoli alla spesa. La prospettiva generale di un regionalismo differenziato improntato in questi termini, però, potrebbe risultare, alla lunga, rischiosa per i conti pubblici e penalizzante per l'unità repubblicana e per la solidarietà nazionale, specie laddove fossero ampi e delicati i settori di interessi investiti da tali iniziative.

63. Circa il tema dell'attuazione dell'art. 116 cost. mediante il ricorso allo strumento legislativo, v., da ultimo, A. MORELLI, *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia territoriale*, in A. LUCARELLI - A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 2/2019, 23 ss.

64. Sul punto, in chiave comparata, al fine di verificare i potenziali effetti emulativi nell'ambito di un contesto politico/territoriale improntato sul modello della differenziazione, v., *ex multis*: L. ROBERTO - S. BLANCO VALD, *Introduzione alla costituzione spagnola del 1978*, Torino, 2017, 162 ss.; G. PASSARELLI, *I concetti di sovranità ed autonomia nella forma di Stato regionale*, in S. GAMBINO (a cura di), *Regionalismi e statuti: le riforme in Spagna e in Italia*, Milano, 2008, 464 ss.

65. Sul punto v. 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, n. 4, 635 ss. Così, "chiedere di applicare il terzo comma dell'art. 116 a tutte le materie di legislazione concorrente o anche alla maggioranza di esse significa ambire a una differenziazione che appare nettamente contrastante con la ratio e la lettera del medesimo: se («ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», non genericamente «maggiore autonomia»), appare di tutta evidenza l'impossibilità di giustificare l'estensione alla totalità degli oggetti contemplati nell'art. 116, comma 3, Cost.". Così R. BALDUZZI - D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato*, cit., 6.

Al fine di sterilizzare siffatti pericoli, si osserva che la funzionalizzazione del principio autonomistico nella direzione del rafforzamento dell'unità e della formazione di “*una società di eguali*”⁶⁶ garantisce il conseguimento dell'obiettivo primario della coesione sociale, che costituisce, all'interno di uno Stato unitario, l'essenza dello Stato costituzionale⁶⁷.

Tale obiettivo, a ben vedere, non può non ricomprendere anche i “non cittadini”; anzi, la sempre più massiccia rivendicazione di maggiori ambiti di autonomia potrebbe contribuire a consolidare un percorso di integrazione indispensabile per contrapporre alle “politiche dell'odio e della paura” sussulti di civiltà giuridica di modo da concepire l'accoglienza alla stregua di una fonte di arricchimento culturale e sociale e non di un mero problema da risolvere, unicamente e di necessità, mediante il ricorso a riforme che mirano, in definitiva, a dividere fra loro ideologicamente le diverse componenti socioculturali e territoriali dello Stato-ordinamento.

66. Così A. MORRONE, *Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi*, in *Le Regioni*, 1, 2018, 32.

67. In tal senso e per un approfondimento, v. D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3, Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista Aic*, 2019, 1, 267 ss.

Prove di regionalismo differenziato. La richiesta della Regione Emilia-Romagna

1. *Introduzione*

Per comprendere le ragioni alla base degli accordi preliminari in merito all'intesa prevista dall'art. 116, co. 3, della Costituzione, intervenuti tra il Governo e le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto e sottoscritti il 28 febbraio 2018 (ai quali ha fatto seguito la "bozza di intesa"¹ del 15 febbraio 2019, sottoscritta dal primo governo Conte), è necessario prendere le mosse dalle ragioni (politiche) che si pongono alla base del regionalismo asimmetrico.

Occorre in primo luogo ricordare che, nelle intenzioni del legislatore costituzionale del 2001, l'inattuata norma costituzionale² doveva servire a fornire una risposta alle esigenze di differenziazione reclamate dalle Regioni ordinarie del nord Italia, senza al contempo modificare il numero delle Regioni a Statuto speciale. Inoltre, la clausola di asimmetria mirava a consentire un allargamento del consenso politico, anche in vista delle future alleanze di governo³.

Sempre di natura politica è la ragione che per molti anni ha segnato l'abbandono dell'art. 116, co. 3: basti soltanto pensare al fatto che la Lombardia e il Veneto (oltre al Piemonte) si erano già attivate durante il secondo governo Prodi (2006-2008), ma avevano poi archiviato l'inizia-

1. Sul sito del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie si specifica che i testi pubblicati «riguardano la parte generale delle bozze di intesa con le regioni Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna».

2. Si tratta indubbiamente di una norma molto complessa, che tra l'altro «presenta evidenti difetti di formulazione». Così condivisibilmente afferma A. MORELLI, *art. 116*, in AA.VV., *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo* (a cura di F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa e G.E. Vigevani), Vol. II, Bologna, 2018, 329.

3. Cfr. S. MANGIAMELI, *Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, 6 febbraio 2018, 2.

tiva con il quarto governo Berlusconi (2008-2011); infatti, quest'ultimo esecutivo non era favorevole all'attuazione della norma costituzionale⁴, dato che in quel periodo il dibattito era incentrato sul federalismo fiscale, i cui numerosi decreti attuativi, anche per via della crisi, sarebbero rimasti lettera morta, oppure sarebbero stati profondamente modificati.

Dal 2011 in avanti la crisi economico-finanziaria ha infine reso impossibile instaurare nuove trattative sulla questione del riparto di competenze, fino a quando il fallimento del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, con la bocciatura della proposta di riforma della Costituzione (che, tra l'altro, intendeva riaccentrare le competenze, pur senza eliminare l'art. 116, co. 3⁵), ha costituito l'occasione per riaprire il tavolo dei negoziati sul rapporto tra Stato e Regioni ordinarie.

Nell'ambito dello scenario politico poc'anzi tracciato devono essere letti gli accordi preliminari del 2018 e le successive bozze di intesa del 2019⁶, che coinvolgono alcune delle Regioni caratterizzate dalla previsione di crescita del Pil più elevata a livello nazionale.

Il presente contributo ha ad oggetto l'esame della richiesta di autonomia differenziata dell'Emilia-Romagna, in relazione alla quale è stata pubblicata la bozza di intesa sulle "disposizioni generali"⁷, raggiunta lo scorso 15 febbraio 2019 e concernente l'elenco delle materie oggetto di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, l'istituzione di una Commissione paritetica Stato-Regione, i principi generali per il trasferimento e l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane

4. È quanto sostiene A. D'Atena nell'ambito della menzionata *Indagine conoscitiva*, 3.

5. La norma avrebbe dovuto così disporre: «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, m), limitatamente alle disposizioni generali e comuni per le politiche sociali, n), o), limitatamente alle politiche attive del lavoro e all'istruzione e formazione professionale, q), limitatamente al commercio con l'estero, s) e u), limitatamente al governo del territorio, possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, anche su richiesta delle stesse, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119, purché la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio. La legge è approvata da entrambe le Camere, sulla base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata».

6. Tra i primi commenti, si rinvia a: A. MORELLI, *C'è un ordine nel caos?*, Editoriale, in *www.dirittiregionali.it* 2, 2018; di G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., ibid.*; S. NERI, *I nodi interpretativi e le possibili soluzioni organizzative per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, ibid.*

7. Il testo dell'intesa è consultabile sul sito del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie, *www.affariregionali.gov.it*.

e strumentali, un criterio di cedevolezza volto a regolare la transizione dalla normativa statale a quella regionale, la previsione di un monitoraggio periodico e, infine, il richiamo all'unità giuridica ed economica, nonché ai livelli essenziali, quali valvole di snodo idonee a consentire l'eventuale riallocazione delle funzioni al centro.

Quanto invece alla parte speciale, relativa alle singole competenze attribuite alla Regione Emilia-Romagna, circola attualmente un testo non ufficiale, che – a differenza di quanto accaduto con riferimento alla parte generale – non è stato nemmeno pubblicato sul sito del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie. A prescindere dal merito della questione, vale la pena mettere in evidenza che siffatto *modus operandi* denota una sostanziale opacità del procedimento sino a qui seguito in sede governativa, in spregio al principio di pubblicità degli atti di governo, che sempre dovrebbe ispirare l'azione pubblica⁸.

2. *La richiesta ex art. 116, co. 3, Cost., della Regione Emilia Romagna: disposizioni generali*

In prima battuta, appare opportuno osservare che, sia su un piano procedurale, che sostanziale, la richiesta di autonomia differenziata della Regione Emilia-Romagna presenta alcune significative differenze rispetto a quelle della Lombardia e del Veneto. Ad esempio, rispetto all'Accordo preliminare sottoscritto da queste ultime Regioni⁹, che com'è noto è stato preceduto da un referendum consultivo (peraltro non richiesto dall'art. 116 della Costituzione, ma ad ogni modo certamente legittimo¹⁰), l'Emilia-Romagna non ha fatto ricorso alla democrazia

8. Si ricorda tra gli altri il pensiero di N. Bobbio (*Il futuro della democrazia*, Torino, 2005, *passim*), secondo cui la democrazia moderna nasce con la prospettiva di fugare i poteri invisibili, al fine di realizzare un sistema di potere completamente trasparente. La pubblicità degli atti di governo si rivela dunque fondamentale per permettere al cittadino la loro conoscenza e il potere di controllo.

9. Gli Accordi preliminari comprendono una prima parte, recante le “disposizioni generali”, e una seconda parte, composta da quattro allegati (relativi rispettivamente alle seguenti materie: politiche del lavoro, istruzione, salute, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema), e da un *addendum* sui rapporti internazionali e con l'Unione europea, volto a favorire il processo di integrazione europea.

10. Cfr. Corte cost., 29 aprile 2015, n. 118. A proposito del referendum, cfr. L. DAINOTTI - L. VIOLINI, *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia*, in *Le Regioni*, 4, 2017, 711 ss.; ma cfr. anche Q. CAMERLENGO, *Cronaca istituzionale dalla Lombardia, tra referendum «per» l'autonomia e leggi «per» la*

diretta, ma ha invece ritenuto di consultare gli altri enti locali¹¹; inoltre, essa sin da subito si è limitata a manifestare l'esigenza di copertura delle nuove competenze, mentre, quantomeno negli intenti, l'obiettivo della Lombardia e del Veneto era quello di trattenere l'intera quota del residuo fiscale¹².

Tralasciando i profili procedurali, invero già ampiamente indagati dalla dottrina¹³, occorre interrogarsi sul merito delle materie oggetto di attribuzione regionale, con particolare riguardo alla Regione Emilia-Romagna¹⁴, oggetto specifico del presente contributo.

persona, ibid., 859. Recentemente, cfr. G. BOGGERO, *Il referendum come "motore" della differenziazione*, in *www.dirittiregionali.it*, 2, 2019.

11. Scelta indubbiamente opportuna, per quanto costituzionalmente non imposta. Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *www.federalismi.it*, 6, 2019, 20.

12. Cfr. 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 *www.federalismi.it*, 18, 2018, 5. Il residuo fiscale è costituito dalla differenza tra tutte le entrate (fiscali e di altra natura come alienazione di beni patrimoniali pubblici e riscossione di crediti) che le pubbliche amministrazioni (sia statali che locali) prelevano da un determinato territorio e le risorse che in quel territorio vengono spese. In altri termini, esso costituisce il risultato ottenuto «sottraendo dalla spesa pubblica che ha luogo in un territorio l'ammontare del gettito fiscale generato dai contribuenti residenti sullo stesso territorio» (G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi?*, Roma-Bari, 2018, 32). In merito al rischio che un meccanismo di finanziamento legato al residuo fiscale possa mettere in discussione il regionalismo cooperativo e solidale, cfr. A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, in *www.dirittiregionali.it*, 2, 2019, spec. 20 ss.

13. Recentemente, cfr. ad esempio C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, cit.; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit.; P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 2, 2018, 163 ss.; V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2018; S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4, 2017, 661 ss.; F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, *ibid.*, 689 ss.; A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni*, in *www.federalismi.it*, 21, 2018.

14. Un'indagine di questo tipo, con riguardo a Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, è stata svolta da F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna?*, in *www.federalismi.it*, 6, 2019.

Sulla base del principio di leale collaborazione¹⁵, che gli accordi preliminari considerano «cardine fondamentale delle relazioni tra istituzioni»¹⁶, nonché in ossequio all'art. 116 della Costituzione, la bozza di intesa concordata lo scorso 15 febbraio 2019 dallo Stato e dalla Regione Emilia-Romagna prevede nuovi poteri legislativi, amministrativi e finanziari devoluti alla Regione, a condizione che quest'ultima si muova nel rispetto «dei principi generali dell'ordinamento giuridico, dell'unità giuridica ed economica, delle competenze legislative statali di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, ed in particolare quelle riferite alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché dei principi fondamentali espressamente richiamati nelle disposizioni contenute nel Titolo II della presente intesa»¹⁷; previsione questa certamente superflua e ridondante, ma di notevole impatto, soprattutto su un piano politico.

La parte generale dell'intesa concordata e pubblicata sul sito del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie può essere ritenuta definitiva. Essa fa riferimento a 16 materie oggetto di forme e condizioni particolari di autonomia¹⁸, oltre all'affermazione del criterio del parallelismo delle competenze, in virtù del quale si riconosce alla Regione «una competenza complementare in ordine all'organizzazione ed all'esercizio delle funzioni amministrative locali»¹⁹.

In particolare, gli ambiti oggetto di intesa sono i seguenti:

- 1) organizzazione della giustizia di pace, limitatamente all'individuazione dei circondari²⁰;
- 2) norme generali sull'istruzione;
- 3) tutela dell'ambiente;
- 4) rapporti internazionali e con l'Unione Europea della Regione;
- 5) tutela e sicurezza del lavoro;

15. Sia consentito un rinvio ad A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in *Giur. cost.*, 1, 2016, 15 ss.

16. *Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'art. 116, terzo comma della Costituzione, tra il Governo della Repubblica italiana e la Regione Emilia-Romagna*, art. 1, co. 1. La norma viene replicata anche negli accordi preliminari concernenti il Veneto e la Lombardia.

17. *Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Emilia-Romagna*, art. 2, co. 3.

18. Nell'intesa relativa alla Regione Veneto vi sono 23 materie, mentre in quella relativa alla Lombardia ve ne sono 20.

19. *Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Emilia-Romagna*, art. 2, co. 2.

20. Competenza non prevista per la Regione Lombardia e prevista invece per la Regione Veneto.

- 6) istruzione;
- 7) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
- 8) commercio con l'estero;
- 9) tutela della salute;
- 10) protezione civile;
- 11) ordinamento sportivo;
- 12) governo del territorio;
- 13) grandi reti di trasporto e di navigazione;
- 14) previdenza complementare e integrativa;
- 15) coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
- 16) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

Di particolare interesse appare la previsione di cui all'art. 3, relativa all'istituzione di una Commissione paritetica Stato-Regione, composta in egual misura da 9 rappresentanti statali e 9 regionali, per la determinazione delle modalità di attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie per l'esercizio delle nuove competenze.

Il ruolo della Commissione paritetica è fondamentale non solo ai fini del trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali (presupposto indispensabile per l'esercizio delle nuove funzioni riconosciute), ma altresì per l'individuazione delle modalità di attribuzione delle predette risorse. Esse infatti tengono conto sia della spesa che lo Stato ha sostenuto nella Regione con riferimento alle funzioni trasferite/assegnate, che dei fabbisogni standard, da determinare per ciascuna materia²¹.

Qualche dubbio sorge in merito alle modalità di programmazione dello sviluppo degli investimenti, da attingersi da fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale del Paese, che dovrebbero avvenire: per gli investimenti pubblici, attraverso una determinazione congiunta Stato-Regione dell'assegnazione della compartecipazione al gettito, o di aliquote riservate (relativamente all'Irpef o ad altri tributi erariali); per gli investimenti pri-

21. In particolare, l'art. 5, co. 1, lett. b) dell'intesa, prevede che i fabbisogni standard «dovranno essere determinati per ogni singola materia, entro un anno dall'entrata in vigore di ciascuno degli specifici decreti di cui all'art. 4, comma 1, fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni; decorsi tre anni dall'entrata in vigore dei decreti di cui all'art. 4 comma 1, qualora non siano stati adottati i fabbisogni standard, l'ammontare delle risorse assegnate alla Regione per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui alla presente intesa non può essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse».

vati, anche mediante forme di crediti di imposta²². In particolare, non è chiaro che cosa possa accadere (*rectius*, come debba operare il principio di leale collaborazione) nel caso in cui lo Stato e la Regione non raggiungano l'accordo; problema questo che, in verità, si pone anche nell'ipotesi in cui vi sia la necessità di modificare i contenuti dell'intesa o della legge rinforzata di approvazione della medesima²³: entrambe le circostanze infatti «presuppongono la riapertura del negoziato tra il Governo e la Regione»²⁴, ma senza che siano specificate le relative modalità procedurali.

Per regolare il passaggio dalla vigente normativa statale alla nuova disciplina regionale, l'intesa adotta il noto istituto della cedevolezza²⁵, stabilendo all'art. 7, co. 1 che «le norme statali vigenti nelle materie oggetto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia legislativa di cui alla presente intesa continuano ad applicarsi nella Regione Emilia Romagna fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia». La formulazione della norma, che richiama alla mente l'art. 10 della Legge Scelba²⁶, lascia intendere che, nel passaggio dalla normativa statale previgente a quella regionale successiva, trovi applicazione l'antica tesi dell'abrogazione immediata di Livio Paladin²⁷. Pertanto, al fine di evitare i vuoti normativi che si creerebbero qualora la Regione decida di non esercitare le nuove competenze, il presupposto per la cessazione dell'efficacia delle norme statali è costituito esclusivamente dall'intervento normativo regionale.

Risulta tuttavia equivoca la modalità attraverso la quale siffatta cedevolezza debba operare, dato che l'art. 7, co. 2 dispone che è la stessa legge regionale a individuare «espressamente le disposizioni statali delle quali cessa l'efficacia nella Regione Emilia-Romagna a seguito dell'entrata in vigore della normativa regionale, stabilendone altresì la decorrenza».

22. *Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Emilia-Romagna*, art. 6.

23. Sul tema dell'emendabilità dell'intesa, si rinvia all'*Editoriale* di R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *www.federalismi.it*, 5, 2019, spec. 12-17.

24. *Intesa*, cit., art. 7, co. 5.

25. Sulle norme cedevoli, cfr. A. CANDIDO, *Confini mobili. Il principio autonomista nei modelli teorici e nelle prassi del regionalismo italiano*, Milano, 2012, spec. 74 ss.

26. L'art. 10 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 stabilisce che le leggi della Repubblica modificative dei principi fondamentali delle materie «abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse», demandando ai Consigli regionali il compito di modificare le norme regionali in conformità ai mutati principi entro 90 giorni.

27. Cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 95.

Tale disposizione, oltre a creare possibili problemi di coordinamento tra le nuove norme regionali e le norme statali che, in ipotesi, continuino a rimanere in vigore per effetto della decisione regionale, rischiano di creare conflitti tra Stato e Regione, soprattutto nell'ipotesi in cui il primo non aderisca alla scelta operata dalla legge regionale. Molto meglio sarebbe stato invece affidarsi allo strumento concertativo.

3. *Le materie oggetto di autonomia differenziata*

Quanto al merito delle materie oggetto di autonomia differenziata, dalla bozza provvisoria di intesa è possibile enucleare sei macro ambiti di intervento: quattro aree strategiche (tutela e sicurezza del lavoro, istruzione tecnica e professionale; internazionalizzazione delle imprese, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione; territorio e rigenerazione urbana, ambiente e infrastrutture; tutela della salute) e due ambiti ulteriori, costituiti da competenze complementari (coordinamento della finanza pubblica; governance istituzionale; partecipazione alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione europea) e alcuni obiettivi strategici (agricoltura; protezione della fauna ed esercizio dell'attività venatoria; acquacoltura; cultura e spettacolo; sport; organizzazione della giustizia di pace)²⁸.

Tra le aree strategiche, indubbio rilievo assume la tutela della salute²⁹, rispetto alla quale l'Emilia-Romagna è la Regione – delle tre – che avanza le richieste più rilevanti³⁰: basti ad esempio pensare alla possibilità di rimuovere i diversi vincoli di spesa posti dalla normativa statale, compresi quelli riguardanti le spese per il personale del servizio sanitario regionale³¹. Degna di segnalazione, perché coerente con la regionalizzazione dei servizi sanitari, è altresì la previsione di un'ampia autonomia organizzativa con riferimento della rete dei servizi³², così come la regolazione dell'accesso

28. Cfr. SERVIZIO STUDI SENATO, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, Dossier, 104/2019, 38-39.

29. Recentemente, cfr. R. BALDUZZI - D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *www.rivistaaic.it*, 2, 2019, spec. 10 ss.

30. Cfr. A. POGGI, *Editoriale. Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato (a margine del Convegno di Torino)*, in *www.dirittiregionali.it*, 2, 2019, 2-3.

31. Possibilità che dovrebbe tuttavia essere subordinata «al raggiungimento e al mantenimento dell'equilibrio economico». V.R. BALDUZZI - D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, cit., 10.

32. Nelle intese relative alla Lombardia e al Veneto fa invece riferimento alla rete ospedaliera.

alle scuole di specializzazione, la distribuzione dei farmaci e gli investimenti per il patrimonio edilizio e tecnologico, nonché la costituzione di fondi sanitari integrativi.

Qualche dubbio sorge invece con riferimento alla possibilità di intervenire in materia di compartecipazione alla spesa sanitaria da parte dei cittadini (ma, a differenza di Veneto e Lombardia, in Emilia-Romagna senza la facoltà di abolire i *ticket*), posto che una deroga indiscriminata alla legge n. 833 del 1978 rischia soltanto di generare enormi disuguaglianze territoriali³³, nonché di incrementare ulteriormente un contenzioso giuridico già di per sé importante.

Considerando l'istruzione, il numero delle competenze concordate dalla Regione Emilia-Romagna con lo Stato risulta di gran lunga inferiore rispetto alle attribuzioni che caratterizzano le intese sottoscritte dal Veneto e dalla Lombardia³⁴. In particolare, le richieste dell'Emilia-Romagna si concentrano sull'organizzazione della rete scolastica, sulla definizione della dotazione dell'organico e la sua attribuzione alle scuole (con la costituzione di un apposito fondo per le assunzioni integrative), sulla realizzazione di un sistema unitario e integrato di istruzione e formazione professionale, sulla costituzione di fondi per l'edilizia scolastica, per le residenze universitarie, per il diritto allo studio scolastico e per il diritto allo studio universitario.

Tra le materie oggetto di attribuzione, l'istruzione, il cui finanziamento deve avvenire attraverso una compartecipazione al gettito Irpef, è certamente quella che costa di più³⁵. Peraltro, rispetto al settore *de quo*, occorre fare i conti col fatto che si tratta di una delle competenze più complesse del nuovo Titolo V, dato che, com'è noto, lo Stato gode di competenza esclusiva in materia di "norme generali sull'istruzione", vi è poi una competenza concorrente in materia di "istruzione" e, infine,

33. Come osserva F. ANGELINI (*Autonomia differenziata e tutela della salute: autonomia competitiva dei Sistemi sanitari regionali vs universalismo solidale del Sistema sanitario nazionale*, in www.federalismi.it, 15, 2019, 4-5), delle richieste di autonomia differenziata preoccupano soprattutto le «ricadute sui diritti sociali (e fra questi del diritto alla salute in particolare), che rischiano di perdere sulla strada della differenziazione quei caratteri di universalità, essenzialità e fondamentalità che si ergono a garanzia della unità e dell'indivisibilità della Repubblica».

34. Cfr. C.B. CEFFA, *Alcune considerazioni a margine dell'esperienza della regione Lombardia su limiti e opportunità della differenziazione come metodo*, in www.dirittiregionali.it, 2, 2019.

35. Cfr. L. RIZZO - L. SECOMANDI, *Istruzione: che fare per una spesa regionale equa*, in www.lavoce.info, 19 marzo 2019.

una competenza residuale regionale nominata in materia di “istruzione e formazione professionale”³⁶.

Ciò posto, occorre riflettere sull’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 regionali³⁷. Del resto, non può essere dimenticato che, attraverso le “norme generali sull’istruzione”, lo Stato definisce la struttura portante del sistema nazionale di istruzione, trattandosi di una disciplina che richiede di essere applicata in modo necessariamente uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell’istruzione, che costituisce un interesse primario di indubbio rilievo costituzionale³⁸.

Svariate attribuzioni concernono anche l’Università e la ricerca: si segnala ad esempio la programmazione dell’offerta integrativa dei percorsi universitari al fine di favorire lo sviluppo tecnologico, economico e sociale del territorio, con l’istituzione di un apposito fondo per la didattica integrativa e per la ricerca; inoltre, rispetto a quest’ultimo versante, l’obiettivo è sostenere i programmi di ricerca industriale e lo sviluppo infrastrutturale, nonché l’innovazione tecnologica.

36. Sul tema, *ex plurimis*, cfr. A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, 4, 2002, 771 ss. Recentemente, cfr. M.E. BUCALO, *Il diritto allo studio nelle legislazioni regionali. Riflessioni a partire dalla legge regionale siciliana n. 10 del 20 giugno 2019*, in *www.dirittiregionali.it*, 2, 2019, spec. 6-12.

37. È critico G. DI COSIMO, *Federalismo scolastico?*, in *www.lacostituzione.info*, 17 maggio 2019.

38. Come ha osservato la Corte costituzionale, le norme generali sull’istruzione risultano «funzionali, anche nei loro profili di rilevanza organizzativa, ad assicurare, mediante [...] la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull’intero territorio nazionale, l’identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all’art. 33, comma 1, Cost.» (Corte cost., 2 luglio 2009, n. 200). Al riguardo, cfr. A. POGGI, *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle “politiche” governative sull’istruzione (nota a prima lettura della sentenza n. 200 del 2009)*, in *www.federalismi.it*, 14, 2009; F. CORTESE, *L’istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in *Le Regioni*, 3, 2010, 511 ss.; M. TROISI, *La Corte tra “norme generali sull’istruzione” e “principi fondamentali”*. Ancora alla ricerca di un difficile equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali, *ibid.*, 531 ss. Rispetto al problema del finanziamento delle funzioni, cfr. P. CARETTI, *I possibili effetti paradossali dell’attuazione del federalismo fiscale in relazione al mancato trasferimento delle funzioni alle Regioni: il caso emblematico dell’istruzione scolastica*, *ibid.*, 459 ss.

Quanto alle politiche del lavoro, le competenze riconosciute permetteranno alla Regione Emilia-Romagna di ottenere autonomia organizzativa, in particolare in materia di politiche attive, per quanto riguarda l'organizzazione dei centri per l'impiego, l'assunzione di disabili, l'attività di intermediazione tra la domanda e l'offerta di lavoro e gli incentivi per la ricollocazione dei disoccupati, il controllo sui tirocini e la previsione di contratti collettivi aziendali di solidarietà (anche in deroga alla legislazione statale).

Rispetto ai beni culturali, la Regione Emilia-Romagna si è assicurata la competenza in materia di valorizzazione dei musei (anche quelli statali) presenti sul territorio regionale, promuovendo lo sviluppo di un sistema museale integrato, oltre alla tutela e alla valorizzazione dei beni librari non appartenenti allo Stato. Inoltre, a differenza delle Regioni Lombardia e Veneto, l'Emilia-Romagna ha acquisito la gestione dei fondi regionali per lo spettacolo e per il cinema.

Un ambito in cui è stata prevista una notevole devoluzione di attribuzioni è quello ambientale. Di particolare rilievo, tra le nuove funzioni assegnate, vi è l'ampliamento delle competenze sulla disciplina dei rifiuti, con particolare riferimento alla gestione dei rifiuti speciali, al riutilizzo delle acque reflue e alla possibilità di stipulare accordi – anche tariffari – con le altre Regioni. Oggetto di intesa è altresì: la riorganizzazione del sistema amministrativo regionale per la tutela ambientale; la programmazione degli interventi di difesa del suolo, bonifica di siti contaminati, conservazione e valorizzazione delle aree protette; la tutela delle acque; il risanamento della qualità dell'aria. Si aggiungano inoltre le competenze sulla normazione delle funzioni fondamentali degli enti locali in materia di agenzie regionali per la tutela dell'ambiente e la sicurezza territoriale, le attribuzioni sulla gradazione della tassa automobilistica in rapporto alle emissioni inquinanti e la valutazione di impatto ambientale per progetti statali sul territorio regionale. Correlate all'ambiente sono inoltre tutte quelle funzioni concernenti la composizione e i compiti degli ambiti territoriali di caccia, nonché i piani di controllo della fauna selvatica.

Tanto premesso, ci si chiede se «se la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ammetta una differenziazione legislativa»³⁹. Se è vero che la politica ambientale richiede regolazioni centralizzate, quantomeno con riferimento agli standard e agli obiettivi ambientali, si ritiene che ciò non

39. R. BIFUXXICO - M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»*, in *Le Regioni*, 4, 2017, 758.

escluda che, su una base comune, possano poi inserirsi regolazioni regionali, purché maggiormente restrittive.

Con particolare riferimento al caso di specie, può osservarsi che le richieste di ulteriori spazi di autonomia avanzate dalla Regione Emilia-Romagna risultano tutto sommato limitate e concernono per lo più le funzioni amministrative⁴⁰.

È inoltre interesse della Regione occuparsi di una serie di competenze di forte impatto sul territorio, tanto in materia di edilizia (con riguardo alla disciplina sulle varianti, alla proroga dei titoli edilizi, alle irregolarità edilizie e alle sanzioni per le opere abusive, nonché al riutilizzo del suolo), quanto nel campo infrastrutturale (si pensi alla competenza regionale sul governo e sul potenziamento del sistema delle infrastrutture e del trasporto autostradale, stradale e ferroviario) e in quello della prevenzione del rischio sismico e della protezione civile. In quest'ultimo settore si concentra un nutrito ventaglio di competenze oggetto di intesa (molte delle quali non fanno invece parte delle intese raggiunte con le Regioni Veneto e Lombardia), come ad esempio: l'organizzazione del servizio e il governo delle risorse statali, regionali e comunali, nonché di quelle straordinarie stanziare per le emergenze (in relazione alle quali la Regione ha assunto tutte le competenze concernenti la gestione e il superamento delle emergenze); il coordinamento e la gestione di tutte le strutture del sistema di protezione civile (compresi Vigili del fuoco e Prefetti), nonché del volontariato.

Ulteriori competenze degne di nota sono quelle concernenti la disciplina degli ambiti territoriali ottimali per quanto riguarda la gestione del servizio idrico integrato, la valorizzazione dell'attività sportiva (anche con la programmazione di interventi di edilizia sportiva), la distribuzione territoriale degli uffici di giustizia di pace, alcune attribuzioni in materia di commercio con l'estero (con l'obiettivo di sostenere la ricerca e i programmi di promozione internazionale di imprese e Università), di agricoltura e pesca.

Dal quadro descritto emerge che l'Emilia-Romagna, se da un lato non interviene in alcuni ambiti oggetto delle intese delle Regioni Veneto e Lombardia (si pensi alla regionalizzazione del personale della pubblica amministrazione, al trasferimento degli uffici statali sul territorio, all'ac-

40. R. BIFULCO - M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive*, cit., 762. Sebbene il contributo faccia riferimento alle proposte di intesa, le considerazioni svolte valgono tuttavia anche ora che le intese – per quanto non ancora ufficialmente sottoscritte – sono state raggiunte.

quisizione del demanio idrico, alle competenze energetiche...), dall'altro tuttavia ambisce a spingersi ben oltre l'autonomia «veneta e lombarda in settori o profili settoriali importanti come la sanità (per quanto attiene alla definizione del sistema tariffario e di rimborso, alla distribuzione dei farmaci, all'equivalenza terapeutica tra i medicinali, all'attribuzione di incentivi economici al personale), la cultura (grazie alla valorizzazione di tutti i musei presenti sul territorio regionale e alla gestione diretta dei fondi per lo spettacolo e per il cinema), l'ambiente (si pensi alla facoltà di riorganizzare l'intero sistema amministrativo e di programmare tutti gli interventi in materia), il governo territorio (ambito nel quale la regione acquisirebbe poteri derogatori amplissimi), le infrastrutture (con riferimento al trasporto autostradale, stradale e ferroviario, nonché al sistema aeroportuale), il rischio sismico e la protezione civile (entrambi settori che, di fatto, risulterebbero regionalizzati)»⁴¹.

Da ultimo, vale la pena sottolineare la scelta dell'Emilia-Romagna di adottare un'impostazione dialogica e collaborativa con l'esecutivo⁴², riducendo al massimo la via del contenzioso.

4. *Più ombre che luci*

Vi sono molti dubbi sul prosieguo del percorso intrapreso⁴³, anche perché bisognerà comprendere come le dinamiche politiche dei prossimi mesi incideranno sulla volontà del nuovo esecutivo (ma anche delle Regioni coinvolte) di procedere effettivamente sulla via del regionalismo differenziato.

Certamente, sarà cruciale la questione finanziaria, in particolare rispetto alle modalità di trasferimento delle risorse⁴⁴. Non si dimentichi che, se le Regioni speciali e le Province autonome godono di una finanza in deroga (rispetto alla quale, come recentemente ha osservato la Corte dei conti, «emergono profili di criticità correlati alle modalità di monitoraggio

41. Così afferma F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato*, cit., 17-18.

42. M. BELLETTI - C. DRIGO, *La Regione Emilia-Romagna tra assenza dal contenzioso costituzionale e instaurazione di pratiche collaborative e dialogiche*, Oss. Emilia-Romagna, in *Le Regioni*, 6, 2017, 1227-1229.

43. Cfr. E. GROSSO - A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, *Il Piemonte delle autonomie*, 2, 2018, 1.

44. Sul tema, recentemente, cfr. S. PIPERNO, *Prospettive del regionalismo asimmetrico in Italia profili economici e di finanza pubblica*, *Il Piemonte delle autonomie*, 1, 2019.

e di chiarezza dei risultati contabili»⁴⁵), le Regioni ordinarie, anche nel caso in cui siano titolari di forme e condizioni particolari di autonomia, rimangono pur sempre subordinate in modo espresso ai principi dell'art. 119 Cost.

Sin dall'inizio si è ritenuto che la soluzione più immediatamente percorribile consista nel prevedere compartecipazioni sul gettito di tributi erariali riferibili al territorio regionale, da definire in sede di negoziato con il Governo⁴⁶. Al riguardo, il ruolo della Commissione paritetica sarà decisivo, fermo restando che qualsivoglia soluzione concertata non potrà mai prescindere dal rispetto di alcuni consacrati principi, quali l'equilibrio di bilancio, la sostenibilità del debito pubblico e l'adeguatezza della capacità fiscale⁴⁷. Senza dimenticare che, tra l'altro, in mancanza della definizione dei costi e dei fabbisogni standard, appare allo stato attuale difficile effettuare una previsione rispetto alla complessiva funzionalità del sistema⁴⁸.

Ciò posto, al di là dell'aspetto finanziario, un problema di non poco conto deriva dal fatto che l'oggetto delle intese è costituito da numerose (specifiche) funzioni da assegnare con la c.d. tecnica del ritaglio che, com'è noto, veniva impiegata dallo Stato nei trasferimenti dei primi anni '70⁴⁹ (fino al d.p.r. n. 616 del 24 luglio 1977). Detto in altre parole, le materie regionali venivano spezzettate, per cui si circoscriveva la competenza che la Regione avrebbe dovuto esercitare in una determinata materia, «per riservarne porzioni più o meno ampie alla competenza statale»⁵⁰.

A fronte delle intese oggetto di indagine, dovrebbe dunque essere ancora una volta utilizzata la tecnica del ritaglio, sebbene non più – come accadeva negli anni '70 – a vantaggio dello Stato, bensì (sulla base di una logica esattamente rovesciata) in favore delle Regioni. Tuttavia, rispetto alle esatte funzioni da trasferire e alle modalità di compartecipazione ai

45. Corte dei conti, Sezione delle autonomie, *Audizione della Corte dei conti su attuazione del federalismo fiscale e definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, 17 luglio 2019, 12.

46. *Indagine conoscitiva*, 45.

47. Su questi temi, cfr. C. BUZZACCHI, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, in *www.rivistaaic.it*, 4, 2012; ID., *Equilibrio di bilancio versus autonomie e 'Stato sociale'*, in *Amministrare*, 1, 2014, 49 ss.

48. CORTE DEI CONTI - SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Audizione della Corte dei conti su attuazione del federalismo fiscale e definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, cit., 10.

49. Cfr. F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1983, 490.

50. V. CRISAFULLI, *Le Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1963, 539. La tecnica del ritaglio sarebbe poi stata legittimata dalla Corte costituzionale (cfr. Corte cost., 24 luglio 1972, n. 138).

tributi erariali (di fatto, Irpef, Iva e Ires) regna tuttora una preoccupante incertezza⁵¹.

In linea generale e con le dovute precisazioni, è auspicabile perseguire l'obiettivo della buona differenziazione⁵²: quella cioè che, lungi dal minare l'unità della Repubblica⁵³ e, più in generale, dall'acuire il divario tra territori più o meno ricchi⁵⁴, consenta alle Regioni che ne hanno il coraggio di sviluppare le proprie competenze in alcuni settori cruciali per la loro economia (ma tenendo conto delle criticità sopra menzionate, specie rispetto all'istruzione e ad alcune funzioni concernenti la materia sanitaria), sul presupposto che i territori regionali hanno delle vocazioni che meritano di essere valorizzate⁵⁵. Tuttavia, l'asimmetria, che certo richiede un incremento di competenze legislative (in tal senso dovrebbero essere intese le "ulteriori forme" di autonomia di cui all'art. 116, co. 3) e amministrative (cioè le "condizioni particolari" di autonomia di cui alla medesima norma costituzionale), da un lato non deve sfociare nella specialità⁵⁶, dall'altro non può mai vanificare il ruolo unificante che lo Stato assume rispetto alle competenze concorrenti di cui all'art. 117, co. 3.

51. Sono interessanti le considerazioni critiche di E.M. RUFFINI, *Federalismo con sorpresa. Chi spende non tassa? Allora funziona male*, in *Corriere della Sera*, 13 maggio 2019.

52. Al riguardo, si rinvia a E. BALBONI, *Per scongiurare la "secessione dei ricchi" basterebbe la buona amministrazione*, in www.forumcostituzionale.it, 2019. Nel criticare le tesi più estreme, l'Autore ricorda alcuni esempi positivi di differenziazione, che danno ragione dell'antico *dictum* secondo cui «l'amministrazione è, davvero, la Costituzione del quotidiano».

53. Sul tema, si rinvia a V. BALDINI, *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in www.federalismi.it, 13, 2019.

54. Si sofferma sul tema del divario Nord-Sud e sulle prospettive del regionalismo differenziato, con particolare riguardo ai diritti sociali, G. ARMAO, *La degradazione dei diritti sociali, l'aggravamento del divario Nord-Sud e le prospettive del regionalismo differenziato*, in www.dirittiregionali.it, 2, 2019. Ma cfr. anche L. D'ANDREA, *Regionalismo differenziato e meridionalismo, alla luce del pensiero di Sturzo: brevi note*, *ibid.*

55. Come ha osservato G. FALCON (*Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 4, 2017, 631), «l'effetto trainante sul regionalismo nel suo complesso può consistere da un lato nel miglioramento d'immagine che le Regioni più dinamiche ed efficienti possono proiettare sul sistema complessivo (a rimedio almeno parziale del degrado che era a tutte derivato dai fenomeni degenerativi della gestione dei gruppi consiliari), dall'altro nella dimostrazione che determinate limitazioni della sfera d'azione regionale non sono sempre e dovunque essenziali per la sua tenuta complessiva».

56. Cfr. A. POGGI, *Editoriale*, cit., 5. Secondo l'Autrice, «il regionalismo differenziato non può sconfinare in quello speciale: sarebbe, infatti, una surrettizia e quanto mai pericolosa strisciante forma di violazione della Costituzione».

Se occorre individuare il giusto punto di equilibrio tra ragioni unitarie e istanze autonomistiche, è altrettanto vero che ricade sul Governo la responsabilità politica di adeguarsi o meno al processo avviato dall'esecutivo guidato da Gentiloni e proseguito dal primo governo Conte.

Anche il programma del secondo governo Conte, in carica dal 5 settembre 2019, prevede la necessità di «completare il processo di autonomia differenziata giusta e cooperativa, che salvaguardi il principio di coesione nazionale e di solidarietà, la tutela dell'unità giuridica e economica»⁵⁷. Inoltre, il nuovo esecutivo si pone l'obiettivo di definire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, i fabbisogni standard e di attuare compiutamente l'art. 119, co. 5. della Costituzione, istituendo un fondo di perequazione volto a garantire a tutti i cittadini la medesima qualità dei servizi. Al fine di evitare che il processo riformatore «possa contribuire ad aggravare il divario tra il Nord e il Sud del Paese», occorre infatti «procedere con la massima attenzione».

Si tratta di un percorso a ostacoli che, solo se ben congegnato e con gli opportuni limiti (non solo procedurali, ma altresì materiali⁵⁸), può essere in grado di apportare benefici sia alle Regioni (le quali potrebbero essere incentivate ad assumere comportamenti virtuosi⁵⁹), che più in generale all'economia del paese, creando così «un giusto bilanciamento tra “solidarietà” e “competizione”»⁶⁰.

Tuttavia, anziché ragionare per materie (*rectius*, per “ritaglio di materie”), occorrerebbe intervenire sulle bozze di intesa individuando politiche differenziate sulla base delle specificità di ciascun territorio regionale. Avere chiari *ex ante* gli obiettivi da perseguire, calibrati sulle singole realtà, significa riempire di significato il concetto di asimmetria, consentendo alle autonomie di rafforzare la capacità di risposta del sistema regionale ai bisogni dei cittadini e delle imprese, ma anche di spendere meglio le risorse e di godere di servizi più efficaci ed efficienti, superando le sovrapposizioni burocratiche tra Stato, Regioni ed enti locali, semplificando i procedimenti

57. Si tratta del punto 20 del programma di governo, diffuso sui siti web delle principali testate giornalistiche.

58. Si rinvia al commento critico di A. POGGI, *Editoriale. Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato (a margine del Convegno di Torino)*, cit., 6.

59. *Indagine conoscitiva*, cit., 22.

60. S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 687. Come osserva F. PALERMO (*Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in *www.federalismi.it*, 15, 2019, 20), l'attivazione dell'art. 116, co. 3, Cost., dovrebbe «rappresentare un'occasione di rilancio per il regionalismo italiano», sebbene le iniziative sinora assunte facciano pensare a «un'ennesima occasione mancata».

amministrativi e autorizzativi, nonché programmando di più e meglio sul fronte degli investimenti. È dunque possibile e anzi, opportuno, proseguire il percorso intrapreso, ma utilizzando un metodo diverso⁶¹, procedendo cioè per politiche e non per materie, nonché rivedendo significativamente quegli ambiti – soprattutto la sanità e l’istruzione – che costituiscono settori cruciali per l’unità nazionale.

Solo in questo modo, probabilmente, si riuscirebbe a esaltare e rendere amministrabili le particolarità dei singoli territori⁶², dando un senso a quella «speciale specialità»⁶³ rimasta sinora inattuata, senza che ciò porti a una rottura del Titolo V della Costituzione e rendendo finalmente l’art. 116 uno strumento di razionalizzazione del regionalismo ordinario.

61. Secondo B. CARAVITA (*Un doppio binario per l’approvazione del regionalismo differenziato?*, in www.federalismi.it, 13, 2019, 5) sarebbe opportuno stralciare le norme generali comuni a tutte le bozze di intese e presentando un apposito disegno di legge da sottoporre all’approvazione delle Camere.

62. Si rinvia alle considerazioni di R. BIN, *La “secessione dei ricchi” è una fake news*, in www.lacostituzione.info, 16 febbraio 2019.

63. G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1, 2001, 11.

Il procedimento di differenziazione ex art. 116 Cost. e funzioni amministrative

1. *Cenni introduttivi*

Il regionalismo italiano si qualifica per una evidente asimmetria, caratterizzata da elementi di forte identità regionale e di competizione territoriale. Le regioni, profondamente diverse, necessitano di politiche differenziate più confacenti ai bisogni e alle caratteristiche del territorio. Proprio perché costituiscono il più importante ente per la cura, la tutela e la valorizzazione degli interessi che non possono essere soddisfatti a livello centrale, esse rappresentano al contempo il punto di snodo istituzionale fondamentale per riformare il nostro sistema in senso non solo democratico ma solidale, nel rispetto del fondamentale principio di unità ed indivisibilità della Repubblica.

Tra le criticità emerse negli ultimi anni, si devono menzionare, oltre alla riscrittura del Titolo V del 2001 ad opera della Corte costituzionale, complice la mancata attuazione legislativa della stessa riforma costituzionale, la mancanza di volontà nei processi di riorganizzazione interna degli apparati burocratici regionali¹, la granitica resistenza ad interventi di autentico decentramento di funzioni agli enti locali², il depotenziamento dei consigli regionali rispetto al rafforzamento degli esecutivi, la carenza

1. Secondo R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *www.forumcostituzionale.it*, 20 aprile 2017, 12, «l'ipotesi di un regionalismo differenziato “politico” implicherebbe però che cambi il registro delle relazioni Stato-regioni, oggi impostato su una scissione troppo marcata tra la gestione burocratica dei rapporti, abbandonata alle strutture amministrative, e una visione politica della funzione dell'autonomia regionale, che è però rivolta più alla simbologia e all'autocelebrazione dei vertici politici che a un progetto preciso dello sviluppo dell'autonomia regionale».

2. Per A. MORELLI, *Le autonomie della Repubblica: c'è un ordine nel caos?*, in *Diritti regionali*, 2, 2018, 3, «L'assetto delle autonomie territoriali in Italia (...) non appare informato nemmeno ad elementari canoni di razionalità e di coerenza, mostrandosi, oltretutto, inadeguato ai reali interessi dei territori: esso ha assunto ormai una connotazione caotica,

di strutture istituzionali idonee a garantire la partecipazione delle regioni ai processi deliberativi centrali.

Come è stato efficacemente osservato «è e resta molto forte il grado di influenza dello Stato e delle dinamiche nazionali sui singoli ordinamenti regionali, mentre appare ancora incerto ed impalpabile il grado di collaborazione e di cooperazione orizzontale fra le Regioni, proprio in un ambito – quello della organizzazione ottimale delle funzioni regionali – che utilmente potrebbe prestarsi ad un confronto e ad una comparazione costante dei diversi modelli regionali». L'assenza di cooperazione giustifica la diffidenza della effettiva applicazione del principio di sussidiarietà verticale, soprattutto per quelle funzioni dal rilevante impatto economico, notandosi che si assiste a scelte «chiaramente ispirate all'accentramento e al superamento, dunque, del principio di sussidiarietà» quando la decisione è influenzata dallo Stato o determinata da fattori di sostenibilità finanziaria, ed anche quando la scelta in ordine all'assetto organizzativo è rimessa alle Regioni, il decisore politico agisce con «modalità e criteri» che non valorizzano «il livello di governo più vicino ai cittadini nella allocazione delle funzioni»³.

Qualunque processo di differenziazione non può che essere delimitato dai principi di unità ed indivisibilità della Repubblica, di uguaglianza (a corredo del quale si pone la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale⁴), di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, di leale collaborazione; e, per espressa previsione, del *rispetto dei principi di cui all'art. 119*, richiamato dall'art. 116 (equilibrio di bilancio, fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante, ecc.). È necessaria,

sia sul piano organizzativo, sia su quello delle funzioni, sia ancora su quello dei rapporti tra i diversi livelli istituzionali».

3. Così B. CARAVITA - G.M. SALERNO - F. FABRIZZI - S. CALZOLAIO - F. GRANDI, "Mappe d'Italia": dove va la riorganizzazione territoriale? Prime osservazioni sul problema dello zoning amministrativo, in *www.federalismi.it*, 8, 2018, 11 s.; B. CARAVITA, *Il regionalismo italiano tra crisi e efficienza della amministrazione*, ivi, 2, 2018.

4. Come è stato sostenuto, P. COSTANZO - A. RUGGERI, *Presentazione* al volume di AA.Vv., *Diritti e autonomie territoriali*, a cura di A. Morelli e L. Trucco, XIII, Torino, 2014, le regioni «hanno un senso alla sola condizione che da esse possa venire un contributo non effimero, ma tangibile alla tutela dei diritti in un contesto di essenziale manutenzione di quell'uguaglianza, senza la quale è evidente il rischio del risorgere di nuovi corporativismi ed antagonismi non frutto di difesa dell'autonomia ma di egoistici privilegi territoriali».

inoltre, la previsione di risorse aggiuntive e degli interventi speciali che lo Stato deve destinare *per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni*. Il richiamo all'art. 119 implica che le regioni che intendano accedere alla differenziazione rispettino l'equilibrio dei relativi bilanci e concorrano ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

In una prospettiva generale, la dottrina ha posto in luce l'*uso congiunturale dell'autonomia*⁵ fatto da parte della politica, la quale avrebbe, nei confronti della stessa autonomia, un atteggiamento ambivalente, vedendo in essa «un valore da esaltare quando può essere fatto strumento di dominio politico o di limitazione di dominio altrui; una diseconomia quando diviene fattore sistemico di limitazione del potere»⁶; atteggiamento visibile «quando si discute di riforme istituzionali e costituzionali, da taluni costruite nel cielo delle astrazioni e da altri finalizzate a vantaggi immediati per questo o quel territorio o per questo o quello schieramento politico»⁷.

Il revisore costituzionale del 2001 ha attribuito alle regioni una serie di materie portatrici di interessi dal carattere tendenzialmente unitario (il commercio con l'estero, la tutela e la sicurezza del lavoro, la ricerca scientifica e tecnologica, per citarne alcune che pretendono la necessaria azione unitaria statale). Tale articolazione delle competenze ha complicato l'azione statale, che spesso si è confrontata con l'attività paralizzante delle comunità regionali, e al contempo non ha agevolato quella delle regioni, alcune strutturalmente inadeguate a regolamentare

5. Cfr. A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, testo della relazione al XXXIII Convegno AIC su "La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale", Firenze 16-17 novembre 2018, in *Rivista Aic*, 3, 2019, 116, che riprende un'espressione di A. RUGGERI, *Il federalismo all'italiana e l'uso «congiunturale» della Costituzione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 9 luglio 2001; ID., *Devolution, "controriforma" del titolo V e uso congiunturale della Costituzione, ovvero cosa quando le "ragioni" della politica offuscano la ragione costituzionale*, *ivi*, 24 aprile 2003; E. BALBONI, *Uso congiunturale della Costituzione: le proposte di riforma dell'art. 79*, in *Quad. cost.*, 1, 2003, 147 ss.

6. S. STAIANO, *Art. 5*, cit., 11.

7. G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare* (discorso tenuto dal Presidente della Corte costituzionale Silvestri in occasione della seduta solenne in ricordo del 50° dell'Assemblea legislativa regionale, Trieste 26 maggio 2014), in *www.mondodiritto.it*, 2.

taluni interessi. Infatti, la differenziazione regionale avrebbe potuto e dovuto trovare un suo ordinario decorso tramite la legislazione regionale (opportunamente adattata al contesto territoriale di riferimento anche attraverso la conformazione e l'esercizio amministrativo di funzioni e competenze).

È noto il ruolo svolto dalla Corte costituzionale nella riconduzione ad unità del sistema; pertanto oggi «ampliare la competenza delle regioni in materie in cui è assente la dimensione regionale dell'interesse è un'operazione che accentuerebbe l'irragionevolezza di quel riparto di competenze cui con fatica la Corte costituzionale ha dovuto farsi carico, con la conseguenza di attribuire nuovamente un potere delicatissimo al giudice delle leggi che sarebbe chiamato, ancora una volta, a riordinare un quadro ordinamentale che riforme maldestre inesorabilmente confondono»⁸.

La differenziazione regionale⁹ ha trovato in Costituzione un primo riconoscimento con la specialità di alcune regioni; in aggiunta, si potrebbe “confezionare” una diversa ed ulteriore “gradazione” sulla base della procedura descritta, e sino ad ora mai concretamente attuata, dall'art. 116 Cost.

Tale processo coinvolge il rapporto Stato-regioni-enti locali e potrebbe costituire la risposta più concreta alle diverse esigenze degli enti a vario titolo coinvolti, anche alla luce dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e, per l'appunto, differenziazione. Come è stato osservato, «l'intervento sussidiario è condizionato al fatto di essere più adeguato nelle circostanze date e, a sua volta, l'adeguatezza deve essere valutata in relazione ai contesti e può quindi giustificare (o deve prescrivere) soluzioni differenziate secondo le situazioni: può darsi, cioè, il caso che enti dello stesso tipo, agenti in ambiti territoriali diversi, portatori di diverse esigenze e interessi, non abbiano le medesime competenze»¹⁰.

8. C. IANNELLO, *Regionalismo differenziato: disarticolazione dello Stato e lesione del principio di uguaglianza*, in www.economiaepolitica.it, 4.

9. Per F. PASTORE, *La crisi del modello duale di regionalismo in Italia*, in www.federalismi.it, 7, 2018, 294, «il principio di differenziazione è strettamente consustanziale al principio autonomistico e ne rappresenta un portato ineludibile, nella misura in cui l'autonomia venga correttamente intesa come un valore giuridico, oltre che come un potente fattore politico di democratizzazione dell'ordinamento»; G. COCOZZA, *Profili di attuazione dell'autonomia differenziata e modelli di amministrazione locale*, in www.amministrativamente.com, 9-10, 2018.

10. O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in www.dirittoestoria.it, 15, 2017, 2 ss.

L'autonomia non è un qualcosa di predefinito e corrispondente ad un modello unitario; prova ne è la locuzione linguistica adoperata, plurale, *di ulteriori forme e condizioni di autonomia* che forse non sarebbe neppure definibile a priori nella conformazione e negli effetti; la possibilità di accedere, nelle materie di potestà concorrente ed in tre materie di potestà esclusiva statale, deve avvenire nel rispetto dei principi di cui all'art. 119, che obbligano alla verifica della sostenibilità finanziaria da parte della regione richiedente «dell'esistenza di un bilancio non in *deficit*» e della «previsione di vincoli statali alle politiche di spesa, nonché di adeguati strumenti di controllo e di rendiconto circa la gestione delle risorse da parte delle Regioni nelle materie di nuova competenza»¹¹.

La stessa Corte costituzionale, pronunciandosi sull'incostituzionalità della legge veneta istitutiva del referendum (poi espletato il 22 ottobre 2017), non ha ammesso quei requisiti che profilavano «alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica, incidendo così sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica, elementi strutturali del sistema nazionale di programmazione finanziaria, indispensabili a garantire la coesione e la solidarietà all'interno della Repubblica, nonché l'unità giuridica ed economica di quest'ultima» perché «in contrasto con principi di sicuro rilievo costituzionale» (sent. n. 118 del 2015)¹².

Quindi, l'autonomia a *caratura costituzionale* deve assicurare i meccanismi di giustizia redistributiva, a garanzia dei principi di solidarietà¹³ e di uguaglianza.

11. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1, 2007, 186 ss.

12. D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?* in *Le Regioni*, 2015, 1141 ss.

13. Per A. RUGGERI, *Crisi della rappresentanza politica e "Stato giurisdizionale" (nota minima su un'annosa e irrisolta questione)*, in www.federalismi.it, 23, 2018, 19, la solidarietà è «condizione dell'effettivo riconoscimento dei diritti, vale a dire della loro complessivamente appagante affermazione, così come, circolarmente, le prestazioni di solidarietà implicano il godimento dei diritti, non possono cioè pretendersi da parte di chi risulti privato dei suoi elementari, vitali diritti»; per A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *Principi costituzionali*, a cura di L. Ventura e A. Morelli, Milano, 2015, 307, «essendosi eretta l'organizzazione democratica su basi egualitarie ed essendosi previsto l'impegno per la Repubblica di svolgere interventi diretti a consentire il pieno sviluppo della persona umana, secondo l'evocativa formula impiegata nell'art. 3, comma 2, Cost., la solidarietà è così assurta a paradigma fondante la stessa unità dell'ordinamento».

Per l'attuazione del regionalismo differenziato, le ultime versioni delle intese segnano *una evidente discontinuità*¹⁴ rispetto a quelle originarie: tale discrasia si unisce alla assenza della normativa di attuazione della procedura di cui all'art. 116 Cost. ed alla carenza di un autentico e consapevole dibattito presso l'opinione pubblica.

L'assenza della normativa lascerebbe un margine di discrezionalità politica nella gestione di tutto il procedimento, le cui articolazioni sono la definizione delle materie oggetto del possibile conferimento, i presupposti procedurali per accedere alla differenziazione, l'efficacia da riconoscere agli accordi e i limiti costituzionali alle leggi che incorporano le intese¹⁵.

L'avvio della differenziazione è avvenuto secondo percorsi non univoci: quello referendario in Veneto e Lombardia (a carattere decisamente politico), quello concertato con enti locali ed organizzazioni economico-sociali (in Emilia-Romagna, più specificamente, è stato utilizzato un atto propulsivo del Presidente della regione e la successiva approvazione da parte dell'assemblea regionale).

Tra i vantaggi pacificamente riconosciuti alla richiesta di maggiore autonomia si indicano la migliore efficienza in termini economico-finanziari e nella realizzazione di politiche pubbliche, a vantaggio dei territori interessati e dell'intero Paese, inverandosi in «spinte al riconoscimento delle identità regionali e soprattutto la necessità di una sana competizione tra territori che se non messi positivamente a confronto, corrono il rischio di una deriva autoreferenziale che ne trasforma l'autonomia in una posizione di potere invece che nella assunzione di una ulteriore responsabilità di governo», trattandosi non solo di un «*escamotage* per avere servizi e politiche pubbliche che siano in grado di soddisfare le legittime aspettative delle loro comunità ma anche un modo per acquisire una maggiore potenzialità in quella che ormai non è più una competizione nazionale ma europea e, per qualche aspetto, addirittura globale»¹⁶.

Le bozze prevedono l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in 23 materie (Bozza Veneto); in 20 materie

14. R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, 16 marzo 2019, in www.forumcostituzionale.it.

15. Dossier, Servizi studi del Senato, Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, marzo 2019, n. 104/1, a cura di L. Fucito e M. Frati.

16. A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in www.federalismi.it, 8, 2019, 4 s.; S. MANGIAMELI, *I problemi della differenziazione e della omogeneità nello Stato regionale*, in *Issirfa (Studi ed Interventi)*, febbraio 2019, 2.

(Bozza Lombardia), in 16 materie (Bozza Emilia-Romagna). La maggiore autonomia può essere normativa, amministrativa e regolamentare, ma pur sempre all'interno del perimetro costituzionale degli ambiti di legislazione disciplinati nell'art. 117. È quindi possibile ipotizzare, in assenza di una delimitazione ben definita, che nella regione si possa escludere l'applicazione di una determinata normativa, o se ne applichi una che sia di attuazione della normativa statale. Ma pure è stato osservato che «il problema più concreto con cui il regionalismo differenziato è chiamato a confrontarsi sembra quello di stabilire se e in che misura le ulteriori forme e condizioni di autonomia regionale possano incidere sulla sfera costituzionalmente garantita a soggetti diversi dallo Stato e dalla Regione interessata»¹⁷.

Come è stato sostenuto, l'ultimo comma dell'art. 116 non sembra consentire il trasferimento di intere materie, richiedendo piuttosto la precisa individuazione, per ciascuna materia, delle forme e delle condizioni di autonomia; diversamente, è forte il rischio che l'incertezza nella delimitazione delle competenze, oltre che aumentare i conflitti tra Stato e regioni, possa provocare disagi nelle attività economiche ed ai cittadini¹⁸.

Sul punto è stata rilevata la delicatezza della questione ove «una disciplina differenziata dei procedimenti possa tradursi in una disparità di trattamento territoriale che non affondi le radici in esigenze ben giustificate»¹⁹; ma, d'altro canto, ci sono materie che non possono essere interamente attribuite, perché è indefettibile l'interposizione del legislatore ordinario (solo per menzionarne alcune nevralgiche: l'istruzione, i rapporti internazionali e con l'Unione Europea della regione, il commercio con l'estero, la tutela e la sicurezza del lavoro, la tutela della salute, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario).

Nelle bozze, si ribadisce il conferimento alla regione richiedente di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa e legislativa, senza specificarne tuttavia il contenuto, ed anzi, apparendo dall'aspetto *eversivo*, posto che «invece di presentare al voto delle Came-

17. M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, in www.federalismi.it, 23, 2008, 13; A. POGGI, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, *ivi*, 1, 2008.

18. L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in www.astrid-online.it - *Rassegna*, 11, 2018, 14.

19. C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?*, in www.federalismi.it, 7, 2018, 328; V. BALDINI, *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in www.federalismi.it, 13, 2019, 24.

re l'indicazione analitica delle "maggiori competenze" riconosciute alla singola regione richiedente, in deroga all'assetto generale fissato dalla Costituzione, si limita a rinviare il "riempimento" del trasferimento nelle singole materie ad atti successivi. A farlo in seguito saranno infatti dei *decreti del Presidente del Consiglio dei ministri*, il cui testo sarà concordato in una inedita *commissione paritetica*²⁰.

La commissione paritetica dovrà anche determinare le modalità di attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, in termini di spesa sostenuta dallo Stato nella regione riferita alle funzioni trasferite o assegnate e di fabbisogni *standard*. È pure previsto che il trasferimento dei beni e delle risorse comporti «la contestuale soppressione o il ridimensionamento, in rapporto ad eventuali compiti residui, dell'amministrazione statale periferica» ed il ridimensionamento, in rapporto ai compiti residui, delle «amministrazioni statali centrali in proporzione alle funzioni e alle risorse trasferite».

A prescindere dal metodo e dallo strumento, è evidente, sin da queste premesse, che la questione della differenziazione pone quella della riorganizzazione degli apparati amministrativi che vedono messi in discussione le loro funzioni, essendo necessario l'adeguamento di quegli enti che, sotto il profilo delle competenze, ne riceveranno di nuove (a corredo del quale si pone, indefettibile, il principio costituzionale di legalità).

Ne deriva che l'attuazione delle particolari condizioni e forme di autonomia conseguibili non potrà che dipendere dal riordino funzionale, sul territorio, degli enti a vario titolo coinvolti, e dal ruolo del potere centrale, l'unico abilitato a governare la diversità nell'uniformità, affinché siano garantiti la tutela dell'unità giuridica, economica e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, gli inderogabili doveri di solidarietà politica, sociale ed economica, il principio dell'equilibrio dei bilanci e l'osservanza dei vincoli europei.

20. R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata"*, cit., 2, che proprio sottolinea con preoccupazione il ruolo che sarebbe demandato a queste commissioni, di fatto chiamate a «riempire di contenuti la scatola vuota intitolata "autonomia differenziata"». *Sull'impropria centralità dei d.p.c.m.*, G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019, 24 ss.; A. SAITTA, *Audizione resa il 13 giugno 2019 innanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *www.osservatorioaic.it*, 4, 2019, 6.

Le regioni vedrebbero potenziato il loro ruolo di legislatori e di programmazione; ma ciò implica un poderoso intervento nel loro apparato burocratico, sull'organizzazione amministrativa, sulle procedure di semplificazione e di comunicazione con l'apparato centrale, su quelle di distribuzione concertata e condivisa delle funzioni e delle competenze con gli enti locali, veri protagonisti del decentramento.

La differenziazione implica anche questo e, dunque, la necessità che si realizzi un buon governo; proprio l'art. 97 Cost. potrebbe essere messo a servizio dell'art. 116, comma III, che può certamente attuarsi ma solo sulla base di un impianto sistematico che recuperi il ruolo del Parlamento (ed anche quello istituzionale delle Commissioni parlamentari competenti e della Commissione parlamentare sulle questioni regionali), dei Consigli regionali, delle Giunte regionali (che potrebbero esporre in Consiglio regionale ed in Consiglio delle Autonomie Locali le linee di indirizzo di cui siano esponenti e portatrici, anche dal punto di vista politico), e nel rispetto dei principi di unità ed indivisibilità della Repubblica, di solidarietà territoriale e di uguaglianza, di leale collaborazione, di sussidiarietà.

Se questa è la cornice costituzionale, le intese dovranno avere un elevato tasso di analiticità che espliciti la spettanza della materia dal punto di vista normativo ed amministrativo-regolamentare, la quantificazione delle risorse utili a tal fine, la riorganizzazione degli enti territoriali coinvolti, la ridefinizione e conseguente redistribuzione delle funzioni e delle competenze, onde garantire il principio di sussidiarietà e di continuità dell'azione amministrativa e, dunque, l'attuazione dell'art. 118 della Costituzione.

Se in tale processo non si contemplano delle adeguate modalità collaborative e di raccordo istituzionale preordinate alla riorganizzazione/trasformazione degli apparati burocratici coinvolti e la specificazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, unitamente ad una sede permanente di raccordo e di monitoraggio, si rischia una seria ipotesi di stallo sul funzionamento delle istituzioni, sull'economia e sulla vita quotidiana (che comunque sarebbero messi a dura prova dalle concrete modalità di trasferimento di funzioni e di personale non praticabili in un arco temporale ristretto).

2. *La consultazione degli enti locali, il ruolo delle regioni e le funzioni amministrative*

Il percorso del regionalismo differenziato ha contenuto evidentemente politico, articolandosi sul piano dei rapporti tra gli esecutivi; formalmente

l'iniziativa legislativa dovrebbe essere, ai sensi dell'art. 121, comma II, inserita in una proposta di legge del Consiglio regionale (contenente il testo dell'intesa), ferma restando la prassi degli accordi stipulati dagli esecutivi e prodromici all'intesa, che costituisce un elemento ulteriore e certamente utile rispetto al procedimento descritto in Costituzione²¹, ma non condizione di legittimità della successiva intesa, potendo, quest'ultima, derogare alle disposizioni contenute negli accordi²².

La formula costituzionale «sentiti gli enti locali» pone la questione della partecipazione formale o informale degli enti locali, le cui rappresentanze (rispettivamente, Anci per i comuni e Upi²³ per le province) costituiscono l'osservatorio privilegiato al fine di acquisire indicazioni utili per l'esito definitivo del processo. D'altro canto, è maggiormente sul versante dell'amministrazione, più che su quello della normazione, che si rinviene il carattere autonomistico e decentrato del nostro sistema politico-amministrativo.

Come è stato rilevato, il «sentiti gli enti locali», riferito sia allo Stato che alla regione interessata, consentirebbe agli stessi enti «di prendere parte alle trattative con lo Stato e la Regione, in modo da poter essere consultati in un momento procedimentale più avanzato e sulla base delle osservazioni che lo stesso Stato ha espresso dopo la proposta regionale», permettendo «agli stessi enti locali una garanzia maggiore soprattutto nei confronti delle Regioni in vista del rispetto dell'articolo 118 sul riparto delle funzioni amministrative»²⁴.

21. G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali*, 2, 2018, 1 ss.

22. V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 31 maggio 2018, 10.

23. *Il punto di vista delle Province: "Autonomia finanziaria delle istituzioni della Repubblica e attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione"*, Documento Upi, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Roma 28 marzo 2019.

24. S. NERI, *I nodi interpretativi e le possibili soluzioni organizzative per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Diritti regionali*, 2, 2018, 12 s.; ma cfr. ID., *Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali raccordi istituzionali?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 25 gennaio 2019; F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 6 novembre 2018, 6 s., ritiene che la consultazione ufficiale degli enti locali tramite il Cal debba avvenire ad intesa raggiunta, poiché la versione iniziale potrebbe essere diversa quella definitiva e che i testi delle pre-intese possano essere oggetto di confronto con le relative rappresentanze.

Il coinvolgimento degli enti locali, giustificato dal loro ruolo politico e costituzionale, risulta in realtà indefettibile, perché proprio alla luce del principio di sussidiarietà è sull'esercizio delle (nuove ma non definite) funzioni amministrative alla base del procedimento che si reggerà il rinnovato sistema di differenziazione.

Per altri versi, proprio perché la differenziazione riguarderebbe ambiti materiali particolarmente estesi, dovrebbero essere coinvolte le autonomie funzionali, le categorie economiche e le forze sindacali, gli enti di ricerca, persino gli enti maggiormente rappresentativi del Terzo settore il quale, proprio in questo momento storico di supplenza nella erogazione di servizi di pubblica utilità, sta riorganizzando il proprio ruolo di protagonista della sussidiarietà orizzontale alla luce dei più recenti interventi in materia.

Il rilievo delle funzioni amministrative ha assunto dimensioni considerevoli anche nell'ambito del processo di integrazione europea, se solo si ha riguardo al ruolo degli enti territoriali nella fase discendente relativa alla attuazione delle decisioni eurounitarie, nonché alla possibilità di accedere alle risorse finanziarie al livello europeo; ed ancora, «sempre più crescente è il rilievo assunto in ogni settore dell'ordinamento nazionale dalle fonti comunitarie, che sono spesso di immediata applicazione, prevalgono sulle fonti legali dell'ordinamento nazionale, si presentano sempre più dettagliate e cogenti». Di modo che si riduce lo spazio della legislazione regionale su ambiti evidentemente sempre più sottoposti ad atti normativi europei o statali «che sono spesso frutto di competenze normative a carattere trasversale e quindi sono idonee ad incidere anche in materie astrattamente di competenza legislativa regionale»²⁵.

La sanità, l'istruzione²⁶, l'avvio al lavoro, l'equità sociale, la tutela dei deboli e l'assistenza sono settori dove lo Stato, con il proprio apparato, deve garantire i relativi servizi su tutto il territorio, a pena di disuguaglianze inaccettabili per un Paese dove la qualità della vita dipendesse dal territorio nel quale si è nati o in cui si sceglie di vivere.

Le competenze trasferite, ma anche la stessa fase del trasferimento, non possono avvenire soltanto con l'accordo tra il potere centrale ed ogni singola regione, anche per via delle prassi amministrative che notoriamente si registrano come diverse tra ambiti territoriali (e persino di una stessa regione).

25. F. PASTORE, *La crisi del modello duale di regionalismo*, cit., 297.

26. R. CALVANO, *Editoriale. Una crisi gattopardesca non allontana le prospettive dell'autonomia differenziata: i rischi in materia di istruzione*, in *Diritti regionali*, 3, 2019.

Ad ogni modo, il coinvolgimento degli enti territoriali è fondamentale perché sono loro a dover sopportare il peso della differenziazione in termini di redistribuzione delle competenze al livello amministrativo²⁷.

La consultazione “ufficiale” degli enti locali dovrà avvenire con il loro parere obbligatorio (ma non vincolante), che costituirebbe un requisito di legittimità costituzionale della legge successiva di attuazione; l’organo competente dovrebbe essere il Consiglio delle Autonomie Locali (Cal), in quanto previsto in Costituzione «quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali» (art. 123 ultimo comma).

Sebbene sia indicata la necessità che gli enti locali siano sentiti prima della formulazione della proposta, nel Documento Anci-Upi si ritiene indispensabile il loro coinvolgimento anche dopo che sia stata raggiunta l’intesa, fino alla approvazione della legge e dei relativi provvedimenti attuativi, anche per garantire che «in ogni caso, siano riconosciute agli enti locali tutte le risorse finanziarie e strumentali necessarie a svolgere le funzioni loro eventualmente attribuite in esito al percorso avviato»²⁸.

Il procedimento di differenziazione del nostro regionalismo pretende pure determinate riflessioni sulla tenuta del sistema ed in particolare di quello economico-finanziario²⁹, in correlazione ai livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Come è stato rilevato, sulla base dell’art. 119 Cost., richiamato dall’art. 116 Cost., i meccanismi finanziari dell’autonomia differenziata devono essere proporzionati alle esigenze connesse all’esercizio delle nuove competenze e comunque devono consentire il concorso delle regioni ad autonomia differenziata nel raggiungimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica e di perequazione interterritoriale, non potendo costituire «un espediente per consentire alle Regioni “ricche” di sottrarsi al dovere

27. Per A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all’art. 116*, cit., 150, «la particolare declinazione costituzionale dei principi di specialità e di differenziazione finisce per esprimere un modello di stato regionale in cui la certezza delle sfere di attribuzione, presupposto essenziale perché vi possa essere autonomia, viene assicurata attraverso una poco razionale frammentazione delle fonti di disciplina».

28. Documento Anci-Upi, *Il punto di vista delle autonomie locali sul regionalismo differenziato*, cit., 4.

29. A. ZANARDI, *Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*, relazione al Convegno Astrid-Cranec, *Autonomie regionali: speciali e differenziazioni*, Roma, 27 giugno 2017, in www.astrid-online.it; sul tema delle risorse finanziarie, cfr. da ultimo, il documento *Appunto per il Presidente del Consiglio dei Ministri*, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, 19 giugno 2019.

costituzionale di solidarietà verso le aree economicamente più deboli del Paese»³⁰.

La perequazione ha una funzione sociale/redistributiva (quale azione positiva imposta a garanzia dell'eguaglianza sostanziale, tramite la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale e quale dovere inderogabile di solidarietà), ma anche quale competenza legislativa esclusiva statale, ex art. 117, comma 2 (perequazione delle risorse finanziarie), e come azione volta a garantire a tutti i residenti sul territorio nazionale di poter fruire di medesimi servizi. Ha inoltre una funzione di *implementazione economica*, poiché consente a tutte le diverse aree del territorio nazionale di progredire in modo omogeneo, ed una valenza di *consolidamento del "patto nazionale"*; in tal modo sono garantiti lo sviluppo economico ed alti livelli di coesione sociale tra le diverse zone del Paese, costituendo il *collante dell'unità nazionale*³¹.

Ed ancora, incidendo ogni autonomia differenziata sul principio di uguaglianza occorre mediare «fra il diritto delle regioni virtuose ad avere un regime differenziato e quello connesso alla parità di tutela dei diritti fondamentali, non ultimi quelli delle stesse regioni interessate». Un'attenzione particolare meritano poi quei settori nei quali il diverso trattamento sia maggiormente avvertito come lesivo della personalità del cittadino³².

In tale processo, non solo si potrebbe innescare una significativa disuguaglianza/differenziazione dei livelli e delle modalità di finanziamento dei servizi pubblici, ma pure un incremento, non ipotizzabile *a priori*, dei

30. C. TUBERTINI, *op. cit.*, 332, che ritiene questa «la parte più complessa dell'intero disegno dell'autonomia differenziata, per attuare la quale è necessario il massimo di condivisione e collaborazione da parte di tutti gli attori istituzionali»; sul punto, E. GROSSO - A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in www.piemonte-autonomie.cr.piemonte.it, 5, per i quali «le forme e le condizioni particolari di autonomia non esonerano la regione che le ha ottenute dall'obbligo di dare il suo contributo solidale alle altre regioni e alla Repubblica».

31. M. BELLETTI, *Costituzione Fiscale Multilivello*, in www.federalismi.it, 5, 2018, 11; F. PASTORE, *Brevi considerazioni su unità e indivisibilità della Repubblica italiana*, in www.dirittifondamentali.it, 17 maggio 2019, 21.

32. E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata*, cit., 6; per S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4, 2017, 687, «l'equilibrio territoriale richiede che la collaborazione tra il centro e i territori realizzi il principio di "omogeneità delle condizioni di vita", con un giusto bilanciamento tra "solidarietà" e "competizione", da cui discendano il permanere della libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali in tutto il territorio nazionale».

costi di amministrazione. Infatti, alcune regioni otterrebbero il decentramento di competenze che altrove continuerebbero ad essere gestite al livello centrale, con la conseguenza che dovrebbero crearsi nuove strutture amministrative nelle regioni con autonomia differenziata, continuando ad esistere le corrispondenti strutture centrali al servizio delle altre regioni. L'attenzione deve essere posta sulle esigenze di riorganizzazione delle regioni interessate e dello Stato, quale opportunità per ripensare alle competenze, alle professionalità, agli strumenti volti ad incidere sull'apparato amministrativo.

Nessuna improvvisazione, dunque, perché dovrebbe trattarsi di un processo ben organizzato, date le inevitabili implicazioni al livello di amministrazione statale e territoriale e, quelle conseguenti, in termini di garanzia dei diritti fondamentali; se non ben congegnato, tale processo potrebbe influire negativamente sui principi di unità e solidarietà e comportare il rischio che si accentuino le disuguaglianze tra i cittadini³³.

Al livello statale (Presidenza del Consiglio dei ministri), il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie (Dar) dovrebbe rivestire un ruolo propulsivo e di monitoraggio; allo stesso modo, la quantificazione delle risorse necessarie per finanziare la differenziazione è il passaggio cruciale, unitamente alla definizione delle materie oggetto della stessa, specie alla luce del coordinamento della finanza pubblica, parametro di riferimento della Corte costituzionale quando si tratta di limitare gli ambiti di entrata e di spesa delle regioni. Diversamente, la differenziazione non sarebbe sostenibile e potrebbe aggravare i problemi delle autonomie locali «risolvendosi in un ulteriore abbassamento del livello del servizio fornito dalle burocrazie ai cittadini e alle imprese», rischio che può essere evitato valutando caso per caso in ordine alla sostenibilità del trasferimento, e soprattutto introducendo forme di semplificazione e digitalizzazione delle funzioni devolute volte a ridurre al minimo il carico burocratico che si troveranno ad affrontare gli enti nello svolgimento dei nuovi compiti³⁴.

Le preoccupazioni dei rischi connessi all'applicazione dell'art. 116 Cost., idonea ad acuire ulteriori disuguaglianze, e a creare un indebolimento dei diritti di cittadinanza³⁵, sono state oggetto di apposite prese di

33. E. CATELANI, *La tutela dei diritti sociali fra Europa, Stato e Autonomie locali. I rischi della differenziazione*, in www.federalismi.it, 5, 2018, 51.

34. A. NATALINI, *op. ult. cit.*, 9.

35. N. CARTABELLOTTA, *Così il regionalismo differenziato mette a rischio l'universalismo del ssn*, in www.ilsole24ore.com, 28 settembre 2018; P. DI CARO - M. MANZO - M.T. MON-

posizione da parte di alcune regioni³⁶ (Calabria³⁷, Campania³⁸, Molise³⁹). Sembra, quindi, che nell'ambito dell'autonomia differenziata, accanto ai timori della messa in discussione del principio costituzionale della solidarietà e della coesione e di quello della possibile violazione dei diritti fondamentali volti a garantire l'unità giuridica ed economica del Paese, sia riemersa, in tutta la sua drammaticità, la mai risolta questione meridionale. La mancata definizione dei livelli essenziali continua ad essere un vuoto normativo destinato ad aggravare le situazioni di disegualianza tra aree territoriali diverse, inevitabile conseguenza di una differenziazione nella distribuzione delle risorse e quindi del finanziamento delle relative funzioni amministrative.

Ed in questa direzione non può che essere ribadita la centralità del Parlamento che deve «riaffermare le sue prerogative e rassicurare l'opinione pubblica nazionale allarmata per gli effetti che la differenziazione regionale avrebbe per l'unità della Repubblica e per il ruolo dello Stato come interprete degli interessi dell'intera collettività nazionale», urgendo «un dibattito parlamentare e l'approvazione di una legge che sciolga i nodi problematici della procedura solo abbozzata dall'art. 116, comma III Cost., in modo tale da incanalare il percorso dell'autonomia differenziata nel solco dei principi costituzionali»⁴⁰.

3. Conclusioni

Sarebbe opportuno, e non soltanto in relazione ai profili affrontati nel presente contributo, che il Parlamento approvasse una legge per l'at-

TEDURO, *L'attuazione del federalismo tra autonomia e solidarietà*, in *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2018*, a cura di G. Arachi e M. Baldini, Bologna, 2018, 159 ss.

36. Da ultimo, sulle rivendicazioni di autonomia delle restanti regioni, A. POGGI, *Editoriale. Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, 2, 2019, 6, se realizzate, ci sarebbero «più Regioni speciali e Regioni differenziate, con il risultato concreto di una “disattivazione” del Titolo V della Costituzione, che non sarebbe più applicabile a nessuna Regione».

37. Risoluzione n. 1 del 30 gennaio 2019, in www.consiglioregionale.calabria.it.

38. Seduta n. 118 del 5 febbraio 2019, O.d.g. “regionalismo differenziato”, reg. gen. 376/4.

39. Comunicato n. 44 del 19 febbraio 2019 - Seduta Consiglio regionale, in www.consiglio.regione.molise.it/node/4824.

40. C. IANNELLO, *Autonomie impossibili senza una legge*, in www.ilmanifesto.it, 17.02.2019; B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in www.federalismi.it, 13, 2019, 5; A. MORELLI, *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia territoriale*, in *Dper online*, 2, 2019, 24.

tuazione dell'art. 116, comma III, Cost. Tale disposizione non contempla espressamente maggiori risorse o autonomie alle regioni richiedenti, ma *ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia* alle regioni che lo richiedono e nelle materie indicate, che pure potrebbero essere riferite ad una migliore organizzazione delle funzioni pubbliche, attraverso l'utilizzazione di ulteriori risorse prelevate dalla regione oltre a quelle ordinariamente impiegate.

Un'attuazione di questa disposizione, neppure tanto mediata e senza nemmeno ricorrere ad un *referendum* consultivo, comporterebbe ulteriori discrasie; e dunque sarebbe necessaria una normativa che disciplinasse anche i profili di organizzazione di enti e di funzioni amministrative.

È indispensabile che la distribuzione delle nuove funzioni amministrative avvenga con chiarezza, la cui carenza potrebbe determinare il trasferimento della sede del contenzioso, da quella costituzionale a quella processuale amministrativa; così come si renderà necessario il raccordo con le normative in materia di contabilità pubblica, di responsabilità e controlli. Alla luce del principio di leale collaborazione, solo nelle sedi istituzionali di raccordo tra Stato e regioni possono essere bilanciati interesse unitario e interessi regionali, di modo che si possa realizzare una ripartizione delle competenze quanto più possibile concertata e condivisa, al di sotto della quale sarebbe veramente difficile conciliare la differenziazione con i principi di unità e solidarietà.

La procedura per giungere alla differenziazione necessita dei seguenti correttivi: che ci sia una discussione pubblica e nelle sedi della concertazione; che si definiscano gli ambiti delle materie devolute e che il trasferimento delle competenze sia sostenuto dalla massima condivisione (anche al fine di evitare che siano proprio i singoli uffici, centrali e non, a deciderne il contenuto); che si quantifichi il costo della differenziazione; che sia previsto uno strumentario di raccordo e di integrazione tra Stato e regione che assicuri il necessario coordinamento tra sistema centrale e nuova differenziazione.

È indispensabile che si affermi la centralità del Parlamento nella fase della approvazione⁴¹, che non può essere limitata ad una mera fonte/ratifica seppure atipica e rinforzata poiché si tratta di una modifica dal contenuto materialmente costituzionale, che altera il riparto di competenze tra gli organi legislativi (incidendo sul contenuto degli artt. 117 e 118). Tale redistribuzione incide su alcuni principi fondamentali del nostro ordi-

41. A. PIRAINO, *Il Parlamento non può essere esautorato dall'autonomia regionale differenziata*, in www.ildomaniditalia.eu, 16 febbraio 2019.

namento e sulla forma di Stato, e dunque occorre vigilare sulle esigenze dell'unità che si inverano nella coesione sociale e territoriale e nell'eguale godimento dei diritti civili e politici.

È pure necessario che si stabiliscano delle procedure di verifica e di monitoraggio concernenti l'attuazione dell'intesa; così come occorre definire quelle per la dismissione, volontaria o obbligata, della differenziazione (i cui effetti nel frattempo prodotti non potranno che rivestire il carattere della irreversibilità)⁴².

Come è stato osservato, l'unità nazionale si rafforza attorno al principio della dignità della persona, essendo la libertà, la socialità, i diritti umani e la solidarietà *il vero vincolo unitario d'una società nazionale e dell'ordinamento che la lega assieme*⁴³; ed inoltre, la stessa solidarietà «non può riguardare solamente i singoli o i diversi ceti o le diverse classi, ma deve intercorrere tra zone geopolitiche dello stesso Paese, ed essere, in sostanza, solidarietà di sistema. Questo significa che, nel momento in cui i cittadini stanziati sui diversi territori regionali non dovessero godere più degli stessi diritti fondamentali o essere gravati dai medesimi doveri inderogabili, l'unità sarebbe costituzionalmente e inevitabilmente pregiudicata»⁴⁴.

Ne deriva che, essendo l'unità «indissolubilmente legata ad un'impellente esigenza universalistica ed egualitaria» non potrebbe «in alcun modo essere mortificata dal “rafforzamento” del sistema delle autonomie»⁴⁵; così come l'autonomia rimane «priva di senso alcuno *al di fuori* della cornice dell'unità»⁴⁶.

42. Per A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in www.giurcost.org, 29 ss., sarebbe necessaria la procedura di revisione costituzionale; secondo altri, neppure la revisione costituzionale sarebbe sufficiente. Per N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in Aa.Vv., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 57, la differenziazione si concretizzerebbe in una «disciplina permanente e stabile pressoché intoccabile».

43. U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale*, cit., 21.

44. L. VENTURA, *Unificazione ed unità nazionale*, in P. MORI (a cura di), *Unificazione politica ed unificazione giuridica. Atti della giornata di studio per le celebrazioni dei 150 anni dell'Unità d'Italia 15 marzo 2011*, Napoli, 2012, 14; ID., *L'irriducibile crisi della democrazia repubblicana*, in *Studi in onore di A. Loiodice*, Bari, 2012, 569 ss.

45. L. CHIEFFI, *Disarticolazione del sistema delle autonomie e garanzia dei livelli essenziali*, in F. BETTINELLI - F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, 732.

46. A. RUGGERI, *Unità-indivisibilità dell'ordinamento, autonomia regionale, tutela dei diritti fondamentali*, in *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, XV, *Studi dell'anno 2011*, Torino 2012, 187.

Qualunque processo di differenziazione deve essere accompagnato e monitorato dallo Stato; devono essere specificate le funzioni amministrative e coperto il costo di quelle nuove differenziate. Al di sotto di questo inderogabile minimo si può solo acuire il dislivello già esistente tra zone del Paese, nel quale sono chiari il divario economico e la negata possibilità di assicurare la stessa qualità di prestazioni sull'intero territorio.

Il nostro sistema contempla già la possibilità di utilizzare altri strumenti per il rilancio del regionalismo, sui quali la dottrina ed i moniti della giurisprudenza costituzionale si sono ripetutamente soffermati: il potenziamento del sistema delle Conferenze, unitamente all'attuazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3/2001 e alla modifica dei regolamenti parlamentari.

Potrebbe utilmente applicarsi l'art. 117, comma VIII, in cui è previsto che la legge regionale ratifichi le intese con altre regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con l'individuazione di organi comuni. In tale ipotesi, la Conferenza delle regioni e l'istituzione delle macroregioni realizzerebbero quella collaborazione orizzontale tra regioni contigue ed accomunate da fattori territoriali e condizioni socio-economiche simili, attraverso la stipulazione di accordi ed intese e l'emanazione dei relativi provvedimenti volti a meglio disciplinare attività e competenze amministrative, ferme restando quelle normative e quelle relative al funzionamento degli organi politici regionali di rilievo costituzionale e statutario. In tale ipotesi, la Conferenza delle regioni, istituita e regolamentata sulla base del procedimento previsto dall'art. 117, comma VIII, potrebbe fungere da organo di mediazione politica nei rapporti con Parlamento e Governo, servente la funzione legislativa ma dotato di un apparato, normativo ed amministrativo, idoneo a consentire anche la partecipazione delle regioni ai processi decisionali europei. Si tratterebbe di un processo che richiederebbe investimenti su un novellato ruolo delle amministrazioni e del personale, che deve essere formato costantemente, ma che rimane, qui si ritiene, lo strumento più giusto perché si possano erogare prestazioni di eguale livello su tutto il nostro territorio ed in modo imparziale.

È stato osservato che il diverso sviluppo delle regioni e l'assenza di un unico decisore politico costituirebbero dei limiti alla collaborazione orizzontale, ed in tal caso «lo Stato dovrebbe non solo accompagnare con favore il processo collaborativo, ma lo dovrebbe incrementare con una progressiva devoluzione di ulteriori competenze in modo da rendere le azioni delle regioni aggregate quanto più complete possibili e, altresì, integrarne l'efficacia con adeguate operazioni di perequazione territoriale, senza peraltro escludere la possibilità che, in casi di emergenza, o di

costante inefficienza, possa intervenire direttamente attraverso il potere sostitutivo»⁴⁷ che, sebbene, utilizzabile da parte degli organi statali nei confronti di quelli minori, inadempienti o che abbiano commesso gravi violazioni, costituirebbe comunque *il parametro* dell'esercizio delle competenze asimmetriche e del conferimento delle connesse risorse finanziarie⁴⁸, in tal caso servente la disposizione costituzionale che pretende la tutela dell'unità giuridica-economica e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

47. S. MANGIAMELI, *Dove vanno le Regioni?* (dicembre 2015), www.issirfa.cnr.it, 7.

48. S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna* (novembre 2017), in www.issirfa.cnr.it, 4.

Alcune considerazioni a margine dell'esperienza della Regione Lombardia su limiti e opportunità della differenziazione come metodo*

1. *L'attitudine al regionalismo differenziato della Regione Lombardia tra vecchi e nuovi tentativi*

Compiuta la maggiore età, il tema del regionalismo differenziato¹ declinato nella disposizione costituzionale dell'art. 116 terzo comma, dopo una prima stagione di sforzi rivolti alla sua attuazione da parte di alcune Regioni, è tornato a farsi sentire con inaspettato vigore, probabilmente anche a causa del tentativo di ricentralizzazione² previsto dalla fallita riforma costituzionale del 2016, che ne prevedeva un sostanzioso ridimensionamento³.

* Il presente contributo è aggiornato alla data di svolgimento del Convegno.

1. L'argomento è stato oggetto negli anni di numerosi studi fra i quali e senza alcuna pretesa di esaustività, ad esempio, L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000; A. MASTROMARINO - J.M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, 2009; A. D'ADAMO - G. FIORANI - F. FARINA, *Autonomia differenziata e regionalismo differenziato: le tendenze in atto a livello nazionale*, Milano, 2010.

2. Sul riaccentramento delle competenze come *ratio* di fondo del tentativo di riforma del Titolo V della Costituzione ad opera del progetto di legge costituzionale "Renzi-Boschi" cfr. P. CARETTI, *La riforma del Titolo V Cost.*, in *Rivista AIC* 3, 2014; S. MANGIAMELI, *Prime considerazioni sul disegno di legge costituzionale AS/1429 sulla modifica della seconda parte della Costituzione*, in www.issrifa.cnr.it (consultato il 30 aprile 2019).

3. Nell'ambito del disegno di riscrittura del riparto di competenze tra Stato e Regioni operato dal progetto di riforma costituzionale del 2016, l'art. 30 del testo di legge di revisione prevedeva la sostituzione del terzo comma dell'art. 116 con una disposizione caratterizzata da un più circoscritto catalogo di materie differenziabili e da novità procedurali. Fra queste ultime, in particolare, la specificazione delle condizioni economiche-finanziarie in presenza delle quali poter avviare l'*iter* di maggiore autonomia, ovvero il rispetto dell'art. 119 Cost. e l'equilibrio di bilancio, l'eliminazione dell'iniziativa riservata in capo alle Regioni e, infine, un diverso *quorum* per l'approvazione della legge di recepimento dell'intesa. Sulla riduzione della capacità di espansione dell'autonomia regionale derivante dalla proposta di riforma dell'art. 116, comma 3, Cost. del 2016 si rinvia a M. CECCHETTI, *Le autonomie speciali e la clausola di asimmetria (art. 116, comma 3 Cost.*,

In particolare, tra le ragioni di questa nuova ondata di volontà riformatrice rientra la ferma convinzione da parte delle tre Regioni inizialmente promotrici (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) che un maggiore grado di autonomia, tanto in relazione alle competenze che alle risorse, potrebbe costituire la premessa per liberare la legislazione e le prassi regionali dai condizionamenti imposti dal centro⁴, determinando al contempo un migliore livello di efficienza del sistema degli enti locali e di responsabilizzazione nei confronti delle popolazioni amministrare⁵.

Così come oggi, anche in passato, in particolare nel biennio 2006-2008, tra le realtà regionali che per prime si erano mostrate interessate al nuovo strumento di differenziazione introdotto dalla riforma costituzionale del 2001⁶, generando un primo ciclo di negoziati con il Governo ai fini dell'acquisizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, figurava anche la Regione Lombardia, storicamente qualificata da una forte volontà autonomistica, tanto da aver presentato nel periodo precedente la revisione del Titolo V non solo puntuali proposte di differenziazione in sede parlamentare⁷, ma anche un primo atto interno di impulso per la differenziazione competenziale⁸.

art. 39, commi 13 e 14, L. cost.), in *Commentario alla riforma costituzionale del 2016* (a cura di F.S. Marini e G. Scaccia), Napoli, 2016, 299 ss.

4. Autorevole dottrina sostiene, infatti, che il difetto della scarsa innovatività che affligge la legislazione regionale sia riconducibile non tanto ad una mancanza di capacità nell'utilizzo dello strumento affidato ai consigli regionali dalla Costituzione, quanto piuttosto all'insieme di vincoli statali che concedono scarsissimi margini di innovazione alle Regioni. Cfr. G. FALCON, *A che servono le Regioni?*, in *Le Regioni*, 4, 2012, 779.

5. La clausola di asimmetria prevista nell'art. 116, terzo comma, Cost. costituirebbe infatti lo strumento per dare vita ad un "regionalismo più maturo" in quanto caratterizzato da un "maggiore grado di flessibilità e adattabilità dell'autonomia alle specificità dei diversi territori". Sul punto cfr. A. CARIOLA - F. LEOTTA, *Art. 116*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti), vol. III, Milano, 2006, 2194.

6. Regione Veneto, Delibera Consiglio regionale n. VIII/98 del 2007; Regione Piemonte, Delibera Consiglio regionale n. 209-34545 del 2008. In data ancora più risalente il tentativo di completare l'iter procedimentale ex art. 116.3 Cost. della Regione Toscana con riguardo al settore dei beni culturali e paesaggistici (DGR 24 marzo 2003, n. 1237).

7. Risale ai primi anni '90 dello scorso secolo la presentazione da parte di Regione Lombardia durante i lavori della Commissione Bicamerale De Mita-Jotti di un disegno di legge costituzionale che prevedeva un processo di attribuzione di poteri speciali alle Regioni che lo richiedessero mediante legge costituzionale. Sul punto si veda L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, cit.

8. In data 15 settembre 2000 il Consiglio regionale sceglieva di indire un referendum consultivo per il trasferimento alla Regione delle funzioni statali in materia di sanità, istruzione, anche professionale e di polizia locale. Deliberazione del Consiglio regionale

Con l'ingresso della clausola di asimmetria nel panorama costituzionale, la Regione Lombardia decideva nel 2006 di esercitare un proprio "diritto-dovere alla sperimentazione istituzionale"⁹, procedendo, in primo luogo, al riconoscimento dell'esistenza di alcuni settori nei quali l'assunzione di ulteriori competenze da parte della Regione avrebbe costituito uno strumento per meglio corrispondere alle peculiarità della realtà lombarda¹⁰ e, in un secondo momento, alla ricognizione dei possibili ambiti di differenziazione¹¹.

Quest'ultimo passaggio conduceva nel 2007 all'approvazione di una risoluzione del Consiglio regionale che impegnava il Presidente della Regione ad avviare il confronto con il Governo per definire e sottoscrivere un'intesa riguardo a dodici materie tra quelle aventi maggiore impatto sulla vita dei cittadini e delle imprese, e tra le quali, ad esempio, figuravano l'organizzazione sanitaria, le infrastrutture, la cooperazione transfrontaliera, la ricerca scientifica e tecnologica e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi¹².

Concluso il procedimento sul fronte regionale, il Governo nazionale tardava però ad attivare i tavoli di confronto necessari all'individuazione delle funzioni legislative ed amministrative relative alle materie selezionate, limitandosi alla firma il 30 ottobre 2007 di una pre-intesa con la Regione, propedeutica all'avvio di un negoziato al fine di verificare le condizioni di trasferibilità delle competenze dallo Stato al governo regionale ed a stabilire un percorso di approfondimento, in particolare con riguardo al trasferimento di competenze nelle materie di legislazione esclusiva statale.

Tra le innumerevoli difficoltà tecniche che avrebbero in seguito, come noto, fatto naufragare il procedimento di differenziazione, non ultima la

del 15 settembre 2000, n. VII/25, in Bollettino ufficiale della Regione Lombardia, n. 40, 2 ottobre 2000.

9. IRER, Rapporto finale di ricerca, *Regionalismo differenziato della Regione Lombardia. Indagine su ulteriori "forme e condizioni particolari di autonomia"*, Milano, 2008, 10.

10. Regione Lombardia, delibera di Giunta n. VIII/3159 del 15 settembre 2006.

11. Regione Lombardia, delibera di Giunta n. VIII/3478 del 7 novembre 2006.

12. Regione Lombardia, delibera del Consiglio regionale n. VIII/367. Le ulteriori materie oggetto di possibile differenziazione riguardavano: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, tutela dei beni culturali, organizzazione della giustizia di pace, ordinamento della comunicazione, protezione civile (corpo forestale), previdenza complementare ed integrativa, università, casse di risparmio. Per un approfondimento delle materie oggetto della richiesta di negoziazione cfr. L. VIOLINI, *La proposta di attuazione dell'art. 116, III comma, in Le Regioni*, 2, 2007, 202 ss.; per un'analisi degli ambiti richiesti, in particolare sotto il profilo delle criticità e degli obiettivi previsti da Regione Lombardia, si rinvia invece a Rapporto finale di ricerca, IRER, *Regionalismo differenziato della Regione Lombardia*, cit.

cessazione anticipata dell'Esecutivo nazionale per un voto di sfiducia parlamentare, fu determinante l'atteggiamento ostativo mantenuto dall'allora Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie locali (On. Lanzillotta), ad avviso del quale l'iniziativa lombarda non avrebbe potuto essere valutata in assenza dell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, il cui rispetto è previsto come limite esplicito dallo stesso art. 116, terzo comma, Cost.¹³.

Ad ogni modo, l'esperienza maturata dalla Regione Lombardia in questo ambito non è andata perduta, essendo stata capitalizzata nell'approvazione del nuovo Statuto d'autonomia, che chiarisce i rapporti tra Consiglio e Giunta regionale, attribuendo al primo il potere di condizionare il procedimento di differenziazione sin dal principio.

Infatti, l'art. 14, comma 3, lett. g) dello Statuto lombardo, nello stabilire che spetti al Consiglio regionale «deliberare in merito all'iniziativa e alla conclusione dell'intesa con lo Stato», affida all'Assemblea regionale il potere non solo di consegnare al Presidente della Giunta le determinazioni iniziali concernenti le richieste di maggiore autonomia, ma anche di ripensarle e, in ipotesi, ridimensionarle una volta pervenute le osservazioni dall'Esecutivo nazionale¹⁴.

Successivamente al fallimento di questi primi tentativi di differenziazione regionale, e in particolare a partire dal 2008, anno di inizio della crisi economica mondiale, i cui effetti si ripercuotevano anche in sede nazionale, il regionalismo italiano cominciava a vivere una parabola discendente, caratterizzata dall'accrescersi dell'intervento statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica¹⁵, da un significativo indebolimento

13. Proprio nel c.d. ddl Lanzillotta-Chiti del 2007 veniva in seguito introdotta una regolamentazione dell'art. 116, comma terzo, Cost. riguardo, per l'appunto, ai rapporti fra l'intesa e la legge e fra queste e i principi del federalismo fiscale e finanziario di cui alla legge statale di attuazione dell'art. 119 Cost., nonché riguardo all'iniziativa regionale, all'acquisizione del parere degli enti locali e alla formazione dell'intesa fra lo Stato e la Regione. Per un commento dello schema del disegno di legge, si veda A. POGGI, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, in www.federalismi.it, 1, 2008.

14. Sul punto cfr. A. D'ANDREA, *Autonomia in Lombardia*, in *Comunità lombarde*, 3, 2007, citato da E. FAGNANI, *I raccordi con lo Stato e con le altre Regioni*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia* (a cura di L. Violini e Q. Camerlengo), Torino, 2014, 356.

15. Sulla trasformazione della materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica in una competenza "finalistica che consente allo Stato ogni tipo di intervento" cfr. A. D'ATENA, *Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni ed il ruolo della Corte costituzionale*, in *Italian Papers on Federalism*, 1-2, 2015, nonché, sempre del medesimo autore *Profili costituzionali dell'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Il federalismo fiscale in Europa* (a cura di S. Gambino), Milano, 2014, 70 ss; evidenzia inoltre la natura "onnivora" assunta

dello slancio verso il decentramento e da un'ingente riduzione delle risorse per i governi sub-statali¹⁶.

Questi elementi, unitamente ad una giurisprudenza della Corte costituzionale favorevole negli anni ad una rimodulazione delle competenze legislative concorrenti a vantaggio dell'intervento statale¹⁷, hanno costituito la premessa per una nuova stagione di iniziative regionali volte all'attivazione di una forma di regionalismo asimmetrico, presumibilmente caratterizzata, diversamente dal passato, non più solo dall'ottica di un ideale completamento del disegno riformatore avviato nel 2001, ma anche da una tendenziale prospettiva di riscatto per le opportunità erose o sottratte dallo Stato a causa dell'impronta centralista dell'ultima decade.

2. *Le peculiarità della corrente attivazione della clausola di asimmetria ed i contenuti delle richieste di maggiore autonomia*

Memore della precedente esperienza di attivazione della clausola di asimmetria, che aveva condotto ad un'*impasse* istituzionale e rilevando la necessità del ricorso ad uno strumento in grado di fungere da "leva" per favorire la conclusione della trattativa con il Governo centrale, la Regione Lombardia, nella seduta del Consiglio del 17 febbraio 2015 approvava tre distinti ordini del giorno, aventi ad oggetto la realizzazione di un referendum consultivo per l'autonomia¹⁸ mediante modalità elettroniche (DCR X/635), l'avvio di un nuovo confronto con il Governo per addivenire ad un'intesa per una maggiore autonomia a partire dalle materie identificate

da tale materia E. GIANFRANCESCO, *Undici anni dopo: le Regioni, la Corte, la crisi*, in *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, vol. I (a cura di N. Viceconte), Milano, 2013, 108 ss.

16. Sull'atteggiamento antiregionalista mantenuto in quegli anni dallo Stato e volto a contenere l'autonomia politica, economica e giuridica delle Regioni e degli enti territoriali si rinvia, fra i molti, a G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 3, 2011, 457 ss.; E.A. FERIOLI, *La "decretazione della crisi" e la torsione accentratrice del regionalismo italiano*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2016, 3.

17. Sul punto si rimanda a G. TARLI BARBIERI, *Quali Regioni per quale regionalismo (a proposito di M. Cammelli, Regioni e regionalismo: la doppia impasse)*, in *Le Regioni*, 4, 2012, 813.

18. L'istituto del referendum consultivo, previsto dall'art. 52 dello Statuto d'autonomia, è disciplinato con la l.r. n. 34/1983, all'interno della quale l'art. 25, comma 1, così come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c) della l.r. 25 maggio 2017, n. 15, stabilisce che il Consiglio regionale «prima di procedere all'emanazione di provvedimenti di sua competenza, può deliberare l'indizione di referendum consultivi delle popolazioni interessate».

nel primo tentativo (DCR X/636) e infine la redazione di un ulteriore elenco di materie oggetto di possibile contrattazione (DCR X/637).

Concepito come atto di “lealtà costituzionale”, proprio perché funzionalmente rivolto a facilitare l’attuazione di una disposizione costituzionale sino a quel momento rimasta dormiente¹⁹, il referendum consultivo territoriale, nella prospettiva di Regione Lombardia, sanava inoltre quella mancanza di legittimazione popolare che aveva caratterizzato la prima sperimentazione lombarda e che aveva portato ad un indebolimento della figura del Presidente della Regione, provocando uno sbilanciamento nelle passate trattative²⁰.

Il referendum per l’autonomia, il cui quesito²¹ si articolava in un’interrogazione del corpo elettorale facente perno su una nozione di “specialità” della Regione Lombardia – derivante non solo dalla sua dimensione territoriale²² e dalla sua *leadership* a livello europeo dal punto di vista economico e produttivo (confermata anche dalla sua appartenenza ai

19. Così definito nell’intervento realizzato dall’Assessore alla Cultura e all’Autonomia di Regione Lombardia, Stefano Bruno Galli, al Convegno “Più autonomia? Questioni aperte sul regionalismo differenziato”, tenutosi all’Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano il 12 aprile 2019.

20. Sull’efficacia politica dell’iniziativa si rinvia a L. DAINOTTI - L. VIOLINI, *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell’autonomia*, in *Le Regioni*, 4, 2017. Riguardo invece al possibile valore condizionante dell’esito del referendum rispetto l’effettiva operatività delle delibere consiliari che hanno formalizzato l’iniziativa della richiesta ex art. 116, comma 3, Cost. in un momento antecedente la consultazione popolare cfr. G. BOGGERO, *Il referendum come “motore” della differenziazione*, in *www.diritti.regionali.it*, 2, 2019, nonché DCR X/638 di Regione Lombardia del 17 febbraio 2015 con cui si afferma che «l’espressione favorevole della popolazione regionale sul quesito è condizione ritenuta indispensabile e necessaria per l’assunzione di un provvedimento specifico del Consiglio volto alla richiesta di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie individuate dal Consiglio regionale».

21. «Volete voi che la Regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell’unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l’attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione e con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all’articolo richiamato?». In merito ad ulteriori possibili ragioni giustificative della specialità regionale lombarda si rinvia a R.D. PUTNAM - R. LEONARDI - R.Y. NANETTI (a cura di) *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, 1993 (trad. it. *La tradizione civica nelle Regioni italiane*, Milano, 1993).

22. La Lombardia è infatti fra le Regioni più estese e popolate non solo dello Stato italiano ma anche dell’Unione europea con 10 milioni di abitanti, 10 Province, la Città metropolitana di Milano e 1516 Comuni di cui quasi il 70% al di sotto dei 500 abitanti.

“Quattro motori dell’Europa”²³), ma anche da una diversità “efficientistico funzionale”²⁴ suscettibile di essere ulteriormente sviluppata – si svolgeva, in concomitanza con la similare iniziativa promossa dalla Regione Veneto, il 22 ottobre 2017 dopo aver ottenuto, sul punto, il giudizio positivo della Corte costituzionale²⁵.

Con un esito favorevole del 95,2% a fronte di un tasso di partecipazione del 38,34%²⁶ la consultazione territoriale lasciava spazio nel novembre 2017 ad una nuova risoluzione consiliare (X/1645), con la quale il Consiglio regionale lombardo incaricava formalmente il Presidente di avviare un nuovo confronto con il Governo i cui avanzamenti sfociavano nei pre-accordi del 28 febbraio 2018, con i quali, al pari delle Regioni Emilia-Romagna e Veneto, la Regione Lombardia otteneva dal Governo l’impegno a proseguire nelle trattative per l’attivazione del regionalismo differenziato su cinque distinti e strategici ambiti competenziali²⁷.

23. Insieme a Catalogna (Spagna), Alvernia-Rodano-Alpi (Francia) e Baden-Württemberg (Germania), la Regione Lombardia costituisce i “Quattro motori per l’Europa”, una forma risalente di cooperazione fa le maggiori regioni europee dal punto di vista dell’ampiezza territoriale, demografica ed economica, dell’elevato grado di sviluppo economico, dell’alto grado di apertura ai mercati esteri e del ruolo trainante nei confronti delle rispettive economie nazionali. Per un approfondimento di questa specifica associazione di Regioni si veda S. BANDERA - M.C. CATTANEO, *Il ruolo delle associazioni regionali europee nel processo decisionale europeo: stato dell’arte e prospettive*, in *www.dirittiregionali.it*, 1, 2018, 136.

24. La specialità rivendicata dalla Regione Lombardia si ricollegerebbe difatti ad una richiesta di riconoscimento di diversità legata non tanto a motivazioni etno-linguistiche o identitario-culturali, quanto piuttosto ad una capacità “di resa” istituzionale della Regione, afferente ad una sottostante cultura dell’autonomia. Sul punto si veda R. TONIATTI (a cura di), *La cultura dell’autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un’efficace autonomia regionale*, Trento, 2018.

25. Con la sentenza n. 118/2015 la Corte costituzionale accoglieva la maggior parte delle impugnative statali sulle leggi della Regione Veneto n. 15/2014 (Referendum consultivo sull’autonomia del Veneto) e n. 16/2014 (Indizione del referendum consultivo sull’indipendenza del Veneto) facendo salvo solo quanto previsto dall’art. 2, comma 1, n. 1 della l.r. n. 15/2014, avente ad oggetto il quesito «Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?». Nel merito, la Corte rilevava come la consultazione popolare innescata dal referendum si collocasse in un fase anteriore al procedimento previsto dall’art. 116, comma terzo, Cost., non sovrapponendosi.

26. Cfr. Servizio Studi di Camera e Senato, *Il regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, Dossier, n. 565, novembre 217, 18-23.

27. Ambiente ed ecosistema, tutela della salute, istruzione, tutela del lavoro e rapporti internazionali e con l’Unione europea.

In seguito, l'avvicinarsi in Lombardia della Legislatura nella primavera del 2018 ha fornito alla Regione un'occasione di ulteriore valorizzazione della volontà di attivare la differenziazione regionale, *in primis* attraverso la strutturazione del Piano Regionale di Sviluppo (PRS)²⁸ attorno al concetto di autonomia, descritto, per l'appunto, come «il filo conduttore dell'intera azione politica ed amministrativa di governo» e, in secondo luogo, mediante la creazione di un'apposita commissione consiliare speciale dedicata al tema dell'autonomia e del riordino delle autonomie locali.

Rinnovato ed esteso il mandato a suo tempo conferito dal Consiglio alla Giunta regionale²⁹ (ordine del giorno n. 0001 del 15 maggio 2018), la nuova fase negoziale del procedimento di autonomia differenziata ha preso formalmente avvio con la consegna al Governo, il 26 luglio 2018, del “Dossier lombardo” contenente in totale la richiesta di trasferimento di 130 specifiche funzioni, tra legislative ed amministrative, contenute in apposite schede elaborate dalle Direzioni generali della Giunta interessate dal processo di differenziazione.

La scelta della Regione Lombardia di intendere le materie oggetto di possibile differenziazione in una chiave funzionale piuttosto che oggettiva ha risposto alla logica che governa le politiche pubbliche, tradizionalmente rivolte ad obiettivi e perseguite mediante programmi, che mal si concilia con la statica definizione di “materia”, inidonea a comprendere le inevitabili interdipendenze tra le politiche, così come le commistioni tra i diversi livelli di governo nella gestione di funzioni all'interno di una sola politica³⁰.

Questo specifico approccio alla differenziazione, incentrato sull'individuazione delle funzioni di interesse regionale piuttosto che delle singole materie, ha dato vita al c.d. “modello lombardo”³¹, rappresentato da questa

28. Presentato dalla Giunta DGR XI/154 e approvato dal Consiglio Regionale il 10 luglio 2018 con DCR XI/64.

29. Ordine del giorno n. 0001 del 15 maggio 2018.

30. Secondo autorevole dottrina il tema della materia è considerato “fuorviante” tanto da indurre a ritenere le stesse materie mere etichette che contrassegnano settori destinati ad essere oggetto di disciplina: per un approfondimento si vedano F. BENELLI, *La smaterializzazione delle materie*, Milano, 2006; R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del Giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 3, 2013, 510.

31. Il percorso istituzionale di Regione Lombardia verso l'autonomia differenziata si è inoltre caratterizzato per il peculiare coinvolgimento del Consiglio regionale che, mediante multipli atti di indirizzo, ha impedito il distacco tra la trattativa del governo regionale sull'intesa e l'organo rappresentativo. Sul punto si veda l'audizione consiliare della Commissione speciale Autonomia del 27 settembre 2018 “Incontro con alcune docenti

peculiare tecnica di “spacchettamento” degli ambiti materiali designati dalla Costituzione come possibile oggetto di asimmetria, al fine di ricavare per il trasferimento solo quelle funzioni sulle quali la Regione, alla luce della propria esperienza gestionale, ha la possibilità di offrire un elevato livello di servizio.

In questa prospettiva la materia, di potestà concorrente o esclusiva nei limiti di quelle consentite dall’art. 116, comma 3, Cost., è concepita come costituita da un insieme di funzioni di carattere legislativo ed amministrativo, solo alcune delle quali è necessario restino in capo allo Stato, come nel caso della tutela dell’ambiente, mentre per altre è ipotizzabile una regionalizzazione, come ad esempio, per la soprintendenza, la valorizzazione e la gestione organizzativa del patrimonio culturale.

Ragionando su una *multilevel governance* in termini di collaborazione funzionale, il disegno attuativo del regionalismo differenziato immaginato dalla Regione Lombardia prevede, sul piano della gestione delle maggiori competenze acquisite, che la Regione, in quanto costituzionalmente inquadrata quale ente di programmazione e di indirizzo, riservi a sé, in linea di massima, solo le nuove competenze legislative e regolamentari, delegando invece, ove possibile, le funzioni amministrative al sistema degli enti locali sul territorio.

Tale scelta, in realtà, non fa che confermare la relazione sussidiaria regionale con Comuni e Province osservabile in Lombardia sin dall’attuazione delle leggi Bassanini per la gestione dell’insieme delle funzioni regionali: interpretando l’ente Regione in termini di struttura di programmazione priva di carichi di amministrazione diretta³², la scelta di delegare agli enti locali il complesso di funzioni amministrative dismesse dallo Stato, formulata con la l.r. n. 1/2000 è stata confermata anche dalla l.r. n. 19/2015, che, per l’appunto, dopo la c.d. legge “Delrio”, ha lasciato alle Province buona parte delle funzioni delegate.

Da un punto di vista pratico, il negoziato tra il Governo e la delegazione trattante della Regione Lombardia si è strutturato in tre distinti momenti di confronto ai tavoli ministeriali, approssimativamente riconducibili ad una prima fase, di illustrazione delle richieste sulla base delle schede elaborate dalle varie DG regionali (luglio-settembre 2018), ad una

universitarie per acquisire un contributo scientifico in merito alla richiesta di autonomia, ex art. 116, terzo comma, della Costituzione: Prof.sse D’Amico, Violini e Randazzo”.

32. ÉUPOLIS LOMBARDIA, *L’assetto istituzionale e gli enti locali in Lombardia*, Milano, 2014, consultabile presso il sito www.polis.lombardia.it (data di consultazione 30 aprile 2019)

seconda, di illustrazione delle controdeduzioni presentate dai vari Ministeri interpellati (ottobre-dicembre 2018), e da una terza, in cui si è tentato di addivenire ad una mediazione tra le opposte posizioni alla ricerca di un punto di sintesi (gennaio-febbraio 2019).

Quest'ultimo è stato raggiunto, limitatamente al versante procedimentale, il 25 febbraio 2019, quando il Dipartimento per gli Affari regionali del Governo ha divulgato il contenuto relativo alla parte generale dell'intesa concordata con le tre Regioni capofila, avente ad oggetto l'individuazione specifica delle materie³³ sulle quali ottenere maggiore autonomia e alcune indicazioni procedurali propedeutiche al trasferimento, coordinamento e monitoraggio dell'implementazione delle nuove competenze attribuite³⁴.

Con riferimento, invece, al merito dell'intesa, nessun documento ufficiale è stato ancora rilasciato³⁵, dal momento che permangono ancora

33. Per la Regione Lombardia le varie funzioni richieste corrispondono a venti ambiti materiali: norme generali sull'istruzione; istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; rapporti internazionali e con l'Unione europea della Regione; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti nazionali di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

34. Tra cui ad esempio il ruolo della Commissione paritetica che sarà istituita per la determinazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni trasferite (art. 3), le modalità di trasferimento delle risorse così individuate (art. 4) anche sotto il profilo dei parametri di determinazione delle medesime (art. 5), i rapporti tra la precedente legislazione statale e quella futura regionale (art. 7) ed il sistema di verifica e di monitoraggio dell'attuazione del regionalismo asimmetrico sul lungo periodo (art. 8).

35. Gli unici testi circolati informalmente su siti di approfondimento giuridico come www.astrid-online.it o www.federalismi.it, facevano riferimento a bozze di intese datate 15 febbraio 2019 fra il Governo e, singolarmente, le tre Regioni interessate, nelle quali erano contenute, nel dettaglio, le richieste di funzioni suddivise per ambiti/materie, classificate fra quelle già approvate dai competenti Ministeri e quelle invece non ancora visionate o rigettate. Tali documenti, oltre ad aver avuto il pregio di divulgare il contenuto delle trattative, fino a quel momento sottratto all'opinione pubblica, ha avuto l'ulteriore effetto di ridimensionare la percezione di un massimalismo lombardo-veneto nella formulazione delle richieste (sul punto si rinvia a L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, 4, 2018, 338 ss.), dal momento che, raffrontando le competenze invocate dalle tre Regioni, a fronte di un indiscusso minor numero di materie espresse dalla Regione Emilia-Romagna, in alcuni ambiti le sue richieste sarebbero addirittura più consistenti delle altre due Regioni settentrionali, in particolare nel comparto della sanità, dell'ambiente, del

significativi nodi problematici con riferimento alla negoziazione con tutte e tre le Regioni interessate.

Nello specifico, per quanto più strettamente connesso alle trattative con la Regione Lombardia, vi sono alcune materie sulle quali non è stato ancora possibile raggiungere un accordo in riferimento alle funzioni richieste³⁶: si tratta delle funzioni relative alla valutazione dell'impatto ambientale e delle autorizzazioni (materia ambiente ed ecosistema)³⁷, ai ticket e alla tariffazione delle prestazioni sanitarie (salute), alla regionalizzazione delle strade statali (infrastrutture) e alle sovrintendenze (beni culturali).

3. *Alcune riflessioni sull'attuale percorso del regionalismo differenziato*

Nell'attesa di comprendere quali potranno essere i futuri sviluppi del percorso avviato dalle tre Regioni interessate all'autonomia differenziata e, *in primis*, se la trattativa con il Governo giungerà a conclusione, nella consapevolezza che tale passaggio si pone come propedeutico per la firma

governo del territorio e della cultura. Sul punto, per un raffronto puntuale dei contenuti delle richieste inoltrate al Governo dalle tre Regioni si rinvia a F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" per Veneto, Lombardia, ed Emilia-Romagna?*, in www.federalismi.it, 6, 2019. Da ultimo si vedano anche le bozze di intese, datate 15 maggio 2019, rese pubbliche dal sito www.roars.it.
36. Tale affermazione deve ovviamente essere parametrata al momento in cui viene redatto il presente scritto (giugno 2019).

37. Nella Relazione illustrativa circa lo stato di avanzamento della trattativa per l'attribuzione alle Regioni Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia di forme ulteriori e condizioni particolari di autonomia in materia di ambiente ed ecosistema, trasmessa dal relativo Ministero a quello per gli Affari regionali e le Autonomie in data 10 giugno 2019, figurano le competenze che si prevede di riconoscere alle Regioni interessate fra le quali si possono, al momento, riscontrare: il conferimento di poteri normativi attinenti sia alla disciplina sostanziale della materia ambientale, sia all'allocazione e alle modalità di svolgimento delle funzioni amministrative; il riconoscimento di un potere di iniziativa qualificata concernente l'adozione di regolamenti di competenza dello Stato al fine di sollecitare l'emanazione di atti che, pur nella competenza statale, sono di interesse regionale; l'assegnazione di funzioni normative e amministrative in tema di rifiuti e la gestione amministrativa dei siti di bonifica interamente ubicati sul territorio regionale; l'attribuzione delle funzioni normative e amministrative concernenti la graduazione della tassa automobilistica in funzione della potenzialità emissiva dei mezzi. Risultano invece respinte le richieste regionali aventi ad oggetto la valutazione di impatto ambientale, la regionalizzazione dell'accesso all'incentivazione delle fonti energetiche rinnovabili e l'individuazione degli interventi di modifica sostanziale degli impianti da assoggettare ad autorizzazione unica. La relazione illustrativa è consultabile presso il sito www.astridonline.it.

dell'intesa alla base del successivo e non scontato passaggio di approvazione parlamentare della legge di conferimento delle competenze richieste, possono essere svolte alcune prime considerazioni in ordine alla strada fin qui percorsa.

Deve infatti, anzitutto, rilevarsi come il cammino del regionalismo differenziato previsto dall'art. 116, comma 3, Cost., sebbene condizionato nel suo prosieguo da numerose incognite³⁸, non è mai giunto ad uno stadio così avanzato di definizione, costituito dalla già ricordata pubblicazione formale della parte generale dell'intesa fra il Governo e le tre Regioni.

Lo svolgimento delle trattative tra le delegazioni regionali e i Ministeri interessati dalle richieste di devoluzione ha però, al momento, subito una battuta d'arresto, per l'oggettiva difficoltà di individuazione di spazi di autonomia differenziata in materie che per loro natura attraversano trasversalmente il tessuto costituzionale, come salute, istruzione o ambiente, e sulle quali, infatti, si è temporaneamente arenato anche il negoziato con la Regione Lombardia³⁹.

La ripresa delle trattative pare inoltre essere condizionata da quelle resistenze governative, già manifestate nei mesi precedenti il negoziato, legate alla persistente percezione centralistica dell'articolazione delle funzioni e dalla risalente convinzione della necessaria uniformità di alcune discipline amministrative⁴⁰, in particolare in quei settori, come salute ed

38. Prima fra tutte, il ruolo che il Parlamento dovrà assumere nella fase di recezione dell'intesa nella legge di conferimento, soprattutto per arginare le molteplici preoccupazioni riconducibili all'attuazione del regionalismo differenziato, *in primis* la temuta "secessione dei ricchi". Sul punto cfr. G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, 2019; M. VILLONE, *Italia divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli, 2019. Con particolare riguardo invece alla posizione del Parlamento, cfr. A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in www.federalismi.it, 8, 2019; R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in www.forumcostituzionale.it, 2019; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in www.federalismi.it, 6, 2019.

39. Non va ovviamente dimenticata la discussa questione della mancata fissazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP), strumento strategico la cui assenza impedisce da parte dello Stato un controllo affinché le possibili politiche regionali non vadano a scapito dei principi costituzionali di unità nazionale e di equità. Sui rischi per il godimento dei diritti di cittadinanza derivanti dal regionalismo differenziato si rinvia in particolare a E. CATELANI, *la tutela dei diritti sociali fra Europa, Stato e Autonomie locali. I rischi della differenziazione*, in www.federalismi.it, 7, 2018.

40. Risulta infatti rilevante l'incidenza delle scelte centrali in materia di modelli organizzativi nell'ambito della dirigenza e disciplina del pubblico impiego; sul punto cfr. F. MERLONI, *Alla ricerca di un nuovo senso per un regionalismo in crisi*, in *Le Regioni*, 4, 2012, 786.

istruzione, in cui la sensibilità verso un diverso trattamento è maggiormente percepita come lesiva dei diritti.

Un altro elemento che ha, talvolta, conferito una certa difficoltà al dialogo svolto ai tavoli tecnici è stata la differente interpretazione, fra gli interlocutori del portato da assegnarsi alle materie indicate dall'art. 116, comma 3, Cost. come possibili ambiti di differenziazione.

Se dal lato regionale, in particolare lombardo, si è imposto un approccio letterale alle disposizioni costituzionali richiamate dalla clausola di asimmetria, scevro dalle evoluzioni giurisprudenziali operate sul tema dalla Corte costituzionale, sul versante governativo invece è prevalsa l'interpretazione opposta, che tiene conto, invece, della rimodulazione quantitativa e qualitativa del riparto competenziale Stato-Regioni forgiata dalle sentenze delle Corti.

Quest'ultima, infatti, ha innegabilmente espanso, negli ultimi anni, svariati titoli competenziali idonei a giustificare l'intervento dello Stato nelle materie concorrenti o residuali⁴¹: tale frangente, unitamente all'ampliamento delle clausole trasversali da parte statale e all'estensione della regolazione europea, ha costituito la causa principale della riduzione dell'ambito di intervento regionale, soprattutto nel campo legislativo⁴².

4. *Verso la differenziazione: criticità ed opportunità delle alternative alla clausola di asimmetria ex art. 116, comma 3, Cost.*

Benché nell'attuale fase storica domini un riscoperto interesse delle Regioni italiane⁴³ verso l'utilizzo della procedura costituzionalmente pre-

41. Si pensi, ad esempio, alla competenza in materia di livelli essenziali delle prestazioni, piuttosto che di tutela della concorrenza, o ancora della tutela dell'ambiente, alle funzioni fondamentali degli enti locali ed anche alla competenza in materia di ordinamento civile. Cfr. G. FALCON, *A che servono le Regioni?*, cit., 772. Dello stesso avviso anche M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo, la doppia impasse*, in *Le Regioni*, 4, 2012, 679.

42. Definisce l'intervento regionale in tale ambito come ormai ridotto ad un ruolo interstiziale G. TARLI BARBIERI, *Quali Regioni per quale regionalismo*, cit., 813.

43. Nel prosieguo delle trattative riprese con l'inizio della XVIII Legislatura nazionale anche altre Regioni hanno manifestato l'intenzione di muoversi nella direzione del regionalismo asimmetrico, tracciando percorsi diversamente strutturati, tanto a livello procedurale che di merito, sulle materie oggetto di possibile trasferimento. In particolare, sette Regioni ordinarie hanno formalmente conferito al proprio Presidente l'incarico di chiedere al Governo l'avvio delle trattative per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria) mentre altre quattro Regioni hanno assunto iniziative preliminari senza tuttavia giungere

vista per il conseguimento di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», la diversità di fisionomia politica, sociale, economica, culturale e di conformazione geografica della varie realtà sub-statali nazionali (c.d. differenziazione *de facto*⁴⁴) conduce già a fisiologiche differenze nelle scelte relative al governo delle realtà locali e alla disciplina dei suoi ambiti.

Se si considera infatti che la differenziazione rappresenta un effetto naturale dell'autonomia⁴⁵, la realtà fattuale dell'asimmetria non può allora che essere elemento connaturato al carattere strutturale degli ordinamenti composti⁴⁶ come è, per l'appunto, quello regionale italiano, dove il federalismo simmetrico delle Regioni a statuto ordinario tracciato nella Costituzione porta le stesse ad esercitare in modo diverso le medesime competenze e attribuzioni.

A prescindere, quindi, dal destino cui potrà andare incontro il regionalismo differenziato di matrice costituzionale, può essere non solo interessante, ma anche utile ricordare, indagando sul principio costituzionale di differenziazione, quali sono gli ambiti di diversificazione regionale attivi nell'ordinamento nazionale, nonché le opportunità dei loro risultati in termini di asimmetria⁴⁷.

A partire dal 2001, infatti, l'autonomia riconosciuta dalla Costituzione alle Regioni, in particolare sotto il profilo della potestà legislativa, può contare su spazi di flessibilità che possono svilupparsi nei termini di una differenziazione che colga le diverse identità ed esigenze dei territori e, nel far questo, dare luogo a discipline e politiche peculiari negli ambiti di maggiore rilevanza per la popolazione (servizi sanitari e sociali, governo del territorio ecc.).

ad una formale approvazione di un mandato (Basilicata, Calabria, Puglia e Molise). Per maggiori informazioni si rinvia al dossier realizzato dal Servizio Studi del Senato "Il processo di attuazione del regionalismo differenziato", n. 104/1, marzo 2019, 23 ss.

44. Sulle nozioni di asimmetria *de facto* e *de iure* si rimanda allo studio di C.D. TARLTON, *Symmetry and Asymmetry as elements of federalism: a theoretical speculation*, in *Journal of Politics*, 4, 1965, 861 ss.

45. Tanto da condurre a sostenere da un punto di vista concettuale che l'espressione autonomia differenziata sia in realtà un pleonasma, nel senso che autonomia non può significare altro che "differenziazione o almeno possibilità di una differenziazione" cfr. F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Ist. Federalismo*, 2, 2018, 256.

46. Cfr. C.D. TARLTON, *Symmetry and Asymmetry as elements of federalism*, cit., richiamato in nota da F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, cit., 256.

47. In ordine al principio costituzionale di differenziazione si rinvia a E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e di differenziazione*, Torino, 2004; in merito invece ai limiti che incontra tale principio cfr. C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano, 2003, in particolare 131 ss.

In verità, già molto tempo prima della revisione del Titolo V della Costituzione, le Regioni avevano mostrato la propria naturale inclinazione alla differenziazione per il tramite dello strumento legislativo: tornando con la memoria al periodo di avvio delle Regioni a statuto ordinario non si può infatti dimenticare come molto spesso le discipline regionali siano state caratterizzate da un'accentuata lungimiranza, qualificandosi in molti casi come anticipatrici della legislazione nazionale⁴⁸.

È possibile ricordare, ad esempio, la l.r. n. 48/1974, con la quale la Regione Lombardia promosse per la prima volta in Italia la tutela delle acque dall'inquinamento idrico, o le leggi regionali di regolazione dell'attività di cava, in nome anche dell'interesse alla tutela dell'ambiente e non solo di quello allo sfruttamento produttivo del territorio, istituite dalle Regioni Veneto (l.r. n. 36/1975) e Lombardia (l.r. n. 92/1975) o ancora la l.r. della Regione Toscana n. 22/1998, che introduceva l'istituzione del Consiglio delle autonomie locali anni prima che la Costituzione ne rendesse obbligatoria l'esistenza con l'art. 123, comma 4 Cost.

A prescindere dall'originalità dei contenuti adottabili, la differenziazione che può essere praticata dai legislatori regionali nel definire le discipline di propria competenza passa ovviamente anche per la tecnica utilizzata che può spaziare dall'individuazione di profili specifici fino alla regolamentazione in corpi normativi ampiamente strutturati e sistematici.

Sul versante della tecnica normativa impiegata si presenta particolarmente interessante, perché spesso dirimente sul piano della qualità delle prestazioni prodotte, l'utilizzo da parte dei legislatori regionali di alcuni strumenti di analisi volti a valutare gli effetti delle politiche pubbliche: tali mezzi simboleggiano, infatti, un cambiamento nella cultura alla base dell'attività legislativa dei Consigli regionali, volta non più a curare soltanto il momento generativo delle leggi ma anche quello della loro implementazione.

Tra gli istituti che ampliano l'orizzonte della produzione normativa dei Consigli regionali, fino a ricomprendervi anche il profilo dell'utilità delle politiche intraprese, e che sempre più spesso vengono impiegati per il monitoraggio dell'andamento dei risultati, si annoverano, ad esempio, le clausole e le missioni valutative⁴⁹.

48. Sul punto si rinvia a V. ONIDA, *Le cause profonde della crisi del regionalismo*, in *Le Regioni*, 4, 2012, 792.

49. Fra i primi commenti all'utilizzo di questi strumenti si veda in particolare T.F. GIUPPONI - C. CARUSO, *Qualità della legislazione e valutazione delle politiche pubbliche: le clausole valutative in alcune esperienze regionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1, 2011, 39 ss.

Più nel dettaglio, mentre le clausole valutative sono costituite da specifici articoli presenti nelle leggi regionali con i quali si conferisce un mandato informativo ai soggetti incaricati dell'attuazione delle stesse al fine di comunicare alle assemblee legislative informazioni selezionate, le missioni valutative sopperiscono all'eventuale necessità di una maggiore conoscenza intorno alla politica adottata, che può emergere a seguito di aspetti non preventivati dalla clausola valutativa.

L'attività conoscitiva e di definizione delle proprie realtà territoriali finalizzata ad una migliore attuazione delle politiche pubbliche è inoltre, talvolta, affiancata, nell'ambito della c.d. ricerca strumentale condotta dalle Regioni (finalizzata ovvero ad acquisire informazioni precipuamente per il raggiungimento di precisi interessi pubblici), anche dal lavoro svolto da peculiari strutture di ricerca, la cui influenza, sotto il profilo della differenziazione, può intervenire con riguardo ai temi di approfondimento scelti per il supporto alla programmazione regionale⁵⁰. La decisione di far confluire in tali centri maggiori o minori risorse umane e finanziarie può configurare tali istituti di ricerca come strutture "leggere", integrate con gli uffici e l'organigramma dell'Esecutivo regionale, o piuttosto quali enti separati e a sé stanti⁵¹.

Ad ogni modo, se è vero che la potestà legislativa può costituire una prerogativa di differenziazione molto forte⁵², che, frantumando il monopolio legislativo del Parlamento nazionale, è in grado di andare oltre il regionalismo dell'uniformità attraverso la sperimentazione di soluzioni e l'innovazione delle regole, è altrettanto vero che la differenziazione regionale non può essere intesa solo come limitata al campo delle competenze legislative⁵³.

50. Tratta delle varie attività a soddisfazione delle esigenze conoscitive delle Regioni, F. MERLONI, *Come le Regioni conoscono la loro realtà (la realtà economica e sociale del proprio territorio)?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2, 2009.

51. Si pensi per fare qualche esempio agli istituti di ricerca IRES Piemonte, PoliS Lombardia, IRPET Toscana.

52. Spesso, però, non adeguatamente valorizzata dall'attività degli organi legislativi regionali, sia per scarsa lungimiranza che per l'attitudine mostrata dallo Stato alla sistematica impugnazione degli atti regionali più innovativi. R. BIN, *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in *Le Regioni*, 4, 2012, 737.

53. Cfr. M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune* in *www.federalismi.it*, 13 dicembre 2002; A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in *www.giurcost.it*. Secondo Bin in particolare la competenza legislativa non necessariamente deve essere intesa come indice di vitalità delle istituzioni rappresentative regionali dal momento che

La tendenza predominante si concentra, infatti, nel valutare l'asimmetria solo in termini di riparto delle competenze normative, trascurando, in genere, le altre potenziali prerogative di differenziazione regionale insite nel concetto di autonomia.

Non si deve scordare, infatti, come il principio di differenziazione trovi, insieme ai principi di sussidiarietà ed adeguatezza, un fondamento costituzionale nell'art. 118 Cost. e una base legislativa nell'art. 4, terzo comma, lett. h), della legge n. 59/1997, che lo definisce disponendo che, nell'allocatione delle funzioni tra i diversi livelli istituzionali in cui si articola la Repubblica, si debbano considerare le molte variabili associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti.

Quindi, il principio di differenziazione, se opportunamente declinato come "metodo"⁵⁴ di valorizzazione dei molti aspetti dell'autonomia facenti capo agli enti sub-statali, può dare luogo ad una specifica individualità regionale, producendo, ad esempio, significative differenziazioni di matrice organizzativa sotto il profilo territoriale, attinente al campo dell'organizzazione politica o a quello pertinente alle modalità di esercizio delle funzioni amministrative⁵⁵.

Verificando i risvolti pratici di quanto asserito, se, ad esempio, la differenziazione di tipo "istituzionale", resa possibile dalla competenza statutaria e legislativa delle Regioni sulla propria forma di governo e sulla legislazione elettorale non pare essere stata adeguatamente sfruttata, avendo generalmente prodotto modelli organizzativi e amministrativi solitamente ricalcati su quelli statali⁵⁶, migliori risultati ha invece ottenuto la dimensione amministrativa dell'autogoverno regionale, anche in termini di ricadute sulla tutela dei diritti.

In questo senso, un esempio eclatante di come l'autonomia regionale non debba necessariamente passare dalla titolarità della competenza legislativa⁵⁷ in una data materia, o dal suo possibile aumento, è rappresentata dalla "salute", in riferimento alla quale le Regioni ordinarie, sfruttando la

la sua approvazione o meno non è in grado di incidere davvero sulle prestazioni regionali. Cfr. R. BIN, *La crisi delle Regioni. Che fare?*, cit., 742.

54. Sulla differenziazione come metodo su tutti si veda L. ANTONINI, *Metodo della differenziazione versus metodo dell'uniformità*, in *Esperienze di regionalismo differenziato* (a cura di A. Mastromarino e J.M. Castellà Andreu), cit., 1 ss.

55. Per un approfondimento si veda G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2009, 46 ss.

56. M. CAMELLI, *Regioni e regionalismo, la doppia impasse*, cit., 681.

57. C. MAINARDIS, *Uniformità teorica, differenziazione pratica: gli sviluppi del regionalismo italiano tra competenze e responsabilità*, in *Le Regioni*, 5-6, 2016, 845.

significativa autonomia amministrativa loro riconosciuta ed impegnando generalmente quasi il 70, 80% delle risorse iscritte nel loro bilancio, hanno dato vita a modelli organizzativi e gestionali caratterizzati da una resa sensibilmente diversa⁵⁸.

Non si deve tralasciare inoltre, un'ulteriore fonte di differenziazione, rappresentata dalle intese settoriali sancite dalle Regioni con lo Stato grazie a quel tipo di concertazione verticale condotta in modo separato rispetto a quella classica portata avanti, invece, in sede di Conferenza Stato-Regioni e Unificata: grazie a questi accordi bilaterali, infatti, le Regioni ordinarie possono ricavare dallo Stato spazi di differenziazione nelle materie di maggiore bisogno, come, ad esempio, è già accaduto nel settore dell'università e della ricerca⁵⁹.

Alla luce di queste considerazioni si può quindi ragionevolmente concludere che nell'ordinamento, anche nell'eventualità di una perdurante inattività della clausola di asimmetria di matrice costituzionale di cui all'art. 116, terzo comma, residuino allo stato dell'arte ampi margini vitali di differenziazione regionale, che fanno perno non solo sulle più classiche prerogative di tipo legislativo, ma anche su strumenti talvolta poco esplorati o sfruttati dalle Regioni sebbene in grado di produrre significative ricadute sui territori.

La differenziazione, principio dell'impianto costituzionale italiano, si realizza, infatti, non solo nella diversa titolarità di competenze (legislative e amministrative), ma anche nel loro diverso esercizio, che può dare luogo ad una diversa interpretazione del protagonismo regionale, non solo sul piano delle *performance* in ambito nazionale, ma anche a livello europeo.

58. Risulta possibile, infatti, articolare le differenti esperienze regionali secondo una pluralità di schemi di governo nel settore della salute (modello a centralità dell'Azienda sanitaria, a separazione tra soggetti acquirenti e produttori, a centralità regionale): sul punto si rinvia a L. VANDELLI, *Il federalismo alla prova. Le Regioni tra uniformità e differenziazione*, in F. BASSANINI, L. VANDELLI, *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle regioni*, Bologna, 2012, 13 ss. Tradizionalmente originale in questo senso, anche dalla prospettiva normativa, il modello lombardo di sistema sanitario, caratterizzato dalla netta separazione tra la funzione di committenza e di erogazione con piena parità fra le strutture pubbliche e private in concorrenza tra loro nella prestazione dei servizi. Per un approfondimento sul tema si rimanda a L. FELLETTI, *Il nuovo modello assistenziale per i pazienti cronici in Lombardia*, in www.federalismi.it, osservatorio di diritto sanitario, 17 ottobre 2018.

59. Si tratta dell'accordo bilaterale siglato tra la Regione Lombardia ed il MIUR in data 19 luglio 2010. Per un'indagine più approfondita in merito agli strumenti concertativi nell'ambito del c.d. federalismo cooperativo si veda E. FAGNANI, *I raccordi con lo Stato e con le altre Regioni*, cit., 354 ss.

In questo senso, in aggiunta a quanto già menzionato in precedenza, si può fare riferimento, ad esempio, alla capacità di innovazione e modernizzazione della gestione amministrativa⁶⁰, al *management* finanziario, considerando anche il versante della capacità di spesa dei fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE)⁶¹, alla rappresentanza quale strumento di visibilità e di condizionamento delle scelte degli organi europei⁶², o ancora alla partecipazione alla fase ascendente del diritto europeo mediante il puntuale riscontro alle proposte legislative sovranazionali attraverso osservazioni tanto sul versante del merito che del rispetto del principio di sussidiarietà⁶³.

60. Qualifica in particolare le Regioni come protagoniste dello scenario amministrativo e portatrici del compito di realizzare un nuovo modo di amministrare. E. BALBONI, *Regioni e amministrazione: un approccio critico, alcuni decenni dopo*, in *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali* (a cura di L. Vandelli), Bologna, 2012, 107-109. In merito alle concrete esperienze di innovazione amministrativa, in particolare sotto il profilo della trasparenza si rinvia a E. CARLONI, *Differenziazione regionale e disciplina dell'attività amministrativa: il caso umbro*, in *Le Regioni*, 6, 2017, 1252 ss.

61. Secondo i dati sui target di spesa e di certificazione raggiunti alla fine del 2018 diffusi dall'Agenzia per la Coesione territoriale (ACT) aggiornati al 30 settembre 2018, l'Italia si colloca agli ultimi posti della classifica europea degli Stati membri sull'uso dei fondi SIE, trovandosi al 25° posto (su 28) per tasso di risorse impegnate, pari al 56% degli oltre 75 miliardi totali assegnati, rispetto ad un tasso medio Ue pari invece al 63%. Per un approfondimento sulla capacità delle amministrazioni pubbliche, nazionali e regionali di impiego dei Fondi strutturali per il periodo di programmazione 2014-2020 si rinvia a M. BARCA - A. BRUZZO, *Politica di coesione 2014-2020 e capacità di spesa delle Amministrazioni Italiane al 2018*, in *www.eyesreg.it*, 2, 2019.

62. Si pensi, ad esempio, alla partecipazione ai processi decisionali europei degli uffici regionali di rappresentanza regionale a Bruxelles nell'ambito dello svolgimento di attività di *lobbying* o, ancora, alla partecipazione delle Regioni ad associazioni europee interregionali come la Calre o il REG-LEG. Per un approfondimento di queste tematiche sia consentito rinviare a C.B. CEFFA, *Europa e territori: modelli di governance, strumenti e policy*, programma di Borse di studio del Consiglio regionale della Lombardia per attività di ricerca 2015-2016, Rapporto finale di ricerca, 2016, 26 ss.

63. In ordine alla sostanza ed alla diversa qualità delle esperienze di partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto europeo si rinvia a F. PATERNITI, *La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea nel guado tra la riforma legislativa del 2012 e l'auspicabile revisione dell'architettura istituzionale italiana*, in *www.federalismi.it*, 8, 2015; A. IACOVELLO, *La partecipazione delle autonomie territoriali alla fase ascendente del processo decisionale europeo: i modelli organizzativi delle Regioni italiane*, in *www.dirittiregionali.it*, 1, 2018; C.B. CEFFA, *The European integration project and the problem of democratic legitimacy in the European legislative decision-making process: the role of European regional parliaments and the case study of Italian Lombardy Region*, in *www.federalismi.it*, 7, 2019.

Alla luce del panorama tracciato è, dunque, possibile svolgere alcune considerazioni finali. Se, da un lato, è indubbio che l'attivazione dell'art. 116, comma 3, Cost. sia in grado di riabilitare l'autonomia regionale proprio in virtù di un ambito di devoluzione negoziato sulla base di caratteristiche corrispondenti a specificità funzionali alla crescita e sviluppo dei territori interessati⁶⁴, dall'altro, è altrettanto corretto sostenere come, allo stato dell'arte, non ogni opportunità di effettiva differenziazione regionale debba necessariamente transitare per tale strada.

Come si è tentato di segnalare, esistono già, infatti, molteplici percorsi di distinzione, che hanno, talvolta, condotto le autonomie regionali verso indiscussi modelli di eccellenza nella gestione ed interpretazione delle istanze territoriali di riferimento.

A prescindere, dunque, dall'esito del regionalismo differenziato attualmente in discussione, solo partendo anche da una puntuale esplorazione di tali possibilità può essere sviluppata ogni potenzialità di differenziazione, ancora inespressa, connaturata all'idea stessa di regionalismo.

Senza rinnegare le opportunità di valorizzazione dell'autonomia regionale offerte dalla clausola di asimmetria è opportuno, dunque, non riporre in tale strumento ogni speranza di riscatto sullo stato di salute del regionalismo italiano, dovendosi assumere sempre come punto di partenza la consapevolezza che è nell'ambito dell'asimmetria dell'esercizio delle competenze, piuttosto che della loro titolarità, il primo è più importante momento per la valorizzazione del principio costituzionale di differenziazione, le cui potenzialità, se intese come metodo e non come traguardo finale da raggiungere, possono ugualmente trasmettere nuova vitalità al sistema italiano delle autonomie.

64. Art. 1, comma 2, Parte generale dei tre accordi del 25 febbraio 2019.

L'applicazione del regionalismo differenziato per la sperimentazione delle politiche pubbliche

1. *L'art. 116, comma terzo, Cost. e i suoi paradossi*

Il regionalismo differenziato, per come normativamente costruito nel 2001, ha posto, fin dalla sua introduzione, una molteplicità di dubbi interpretativi.

Rileggendo oggi l'art. 116, comma terzo, appare evidente come il legislatore costituzionale, pur prevedendo le potenzialità di una differenziazione delle Regioni ordinarie, abbia preferito introdurre una disciplina poco chiara nei suoi obiettivi e circondata di cautele nelle procedure¹.

Nella molteplicità di passaggi previsti e di attori istituzionali implicati, non c'è un solo punto della procedura che non abbia suscitato negli anni numerose ipotesi attuative e questo non solo perché espressioni quali «sentiti gli enti locali» o «su iniziativa della Regione interessata» sembrano essere state concepite con il preciso intento di generare dubbi interpretativi, ma perché è lo stesso significato dell'istituto nell'ordinamento repubblicano a non essere stato chiarito dal testo dell'art. 116 comma terzo².

1. A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale, se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le istituzioni del federalismo. Quaderni*, 2010, 2, 292 ss.

2. Per dare solo qualche riferimento delle analisi dottrinali sui dubbi legati alla procedura: F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino, 2003, 55 ss.; F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esploso»*, in *Le Regioni*, 2001, 1165 ss.; G. BRAGA, *La legge attributiva di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» alle Regioni*, in *Trasformazioni della funzione legislativa. III Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del titolo V della parte II della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2003, 109 ss.; S. AGOSTA, *L'infanzia «difficile» (... ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost., tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, 321 ss.; S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in *Id.*, *La riforma del regionalismo italiano*,

Di per sé la previsione di una procedura di differenziazione delle Regioni ordinarie dovrebbe essere il vero elemento di flessibilità di un Titolo V altrimenti interamente organizzato per separazioni garantistiche³.

Quando si analizza il contenuto della norma, però, diviene evidente che, nel terzo comma dell'art. 116, le rigidità che caratterizzano il Titolo V, se non si moltiplicano, quantomeno si riproducono.

Il legislatore costituzionale ha scelto di guardare alla differenziazione regionale attraverso il filtro delle materie contenute nell'art. 117 Cost., vale a dire attraverso un criterio che, sin dai tempi del Titolo V originario, si è dimostrato essere il principale fattore di neutralizzazione del pluralismo repubblicano perché pretende di creare delle separazioni laddove invece occorrerebbe identificare chiare finalità pubbliche da perseguire attraverso una forte cooperazione interistituzionale⁴.

Il risultato è una struttura normativa estremamente astratta che sembra far prevalere le ripartizioni legislative sulle esigenze concrete dei territori e sulla capacità di gestione delle politiche dei diversi contesti regionali⁵.

Torino, 2002, 141 ss.; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1 2007, 153 ss.

3. Su quanto il Titolo V sia organizzato sin dall'origine «in modo «euclideo», attraverso l'impiego di linee orizzontali e verticali di delimitazione delle «sfere» di attribuzione delle regioni e dello Stato» R. BIN, *Legge regionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. IX, 173 e ss.; G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975, art. 1-12, 287 e ss. Sulla dinamicità che il regionalismo differenziato avrebbe dovuto conferire a tutto il sistema istituzionale M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in *Federalismi.it*, 13 dicembre 2002. Sul rapporto tra rigidità e flessibilità nell'art. 116 comma terzo Cost. 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*, 4 2018, 4 ss.; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 142 ss.

4. R. BIN, *Legge regionale*, cit.; ID., *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, 5 2006, 889 ss.; ID., *La legge regionale, tra "ri-materializzazione" delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, 439 ss.; L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, 1971, III, 3 ss.; F. BENELLI, *La "smaterializzazione delle materie". Problemi teorici e applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2006; M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni e il superamento del riparto per materie*, in *Le Regioni*, 2006, 903 ss.; F. MANGANIELLO, *L'interesse nazionale scompare nel testo... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Regioni*, 1 2012, 57 ss.; A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, 2011, 563 ss.

5. M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni*, cit., 12.

I tentativi, passati e presenti, di attivazione del regionalismo differenziato scontano tutti la difficoltà di confrontarsi con il criterio della materia: le Regioni hanno formulato in alcuni casi una richiesta dettagliata per funzioni, in altri un'ipotesi di devoluzione in blocco di quanto ammesso dalla Costituzione⁶. In entrambi i modi, però, è estremamente difficile far emergere i reali obiettivi e le politiche pubbliche che si vogliono realizzare nei territori e, di conseguenza, la negoziazione per la differenziazione rischia di essere portata su un piano quasi esclusivamente politico in cui non diviene possibile ragionare concretamente in termini di benefici per il sistema complessivo.

Eppure l'art. 116, comma terzo, pur con tutti i suoi gravi limiti, continua ad essere l'elemento costituzionale fondativo di una «nuova specialità»⁷ che, però, non può essere intesa come un'ulteriore separazione di alcuni territori dal *grand tout national*, quanto come possibilità di sperimentare, a partire dalle aree più avanzate e con migliori capacità gestionali, politiche pubbliche innovative volte ad innalzare i livelli di servizio a beneficio di tutta la collettività.

Nel presente scritto si intende far emergere come un'intelligente applicazione del regionalismo differenziato potrebbe essere una rilevante occasione di sviluppo del sistema istituzionale italiano se soltanto se ne interpretasse l'attuazione non tanto come accrescimento del numero delle competenze e delle risorse di Regioni che, già nei fatti, si avvantaggiano di un livello di benessere elevato⁸, quanto piuttosto come assunzione di

6. I tentativi di attuazione del biennio 2006-2008, che avevano riguardato Lombardia, Veneto, Piemonte, Toscana si erano caratterizzati per richieste devolutive molto dettagliate, mentre le procedure attualmente aperte con Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto sembrano essere maggiormente orientate al trasferimento di complessive etichette di competenza per poi determinare in una fase successiva la concreta portata della differenziazione. Sul carattere "eversivo" di questo secondo modo di procedere R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in *laCostituzione.info*, 26 marzo 2019. Sulle materie implicate nelle richieste di differenziazione del 2006-2008 Servizio studi del Senato della Repubblica, *Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo*, luglio 2018; L. DAINOTTI - L. VIOLINI, *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia*, in *Le Regioni*, 4 2017, 712 ss.; IRRER, *Regionalismo differenziato della Regione Lombardia. Indagine su ulteriori "forme e condizioni particolari di autonomia"*, Rapporto finale di ricerca, Milano, 2008.

7. G. Pastori, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 3 2001, 487 e ss.

8. È il rischio messo in evidenza da G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari, 2019.

responsabilità, da parte di territori ad «economia avanzata»⁹, di politiche pubbliche da attuare con meno vincoli imposti dal livello centrale di governo.

Verranno presi in considerazione tre specifici profili: la necessità di superare le strettoie delle materie, la possibilità di attuare l'autonomia tributaria prevista dall'art. 119 Cost. e l'implementazione di logiche di valutazione delle politiche pubbliche volte a dare evidenza empirica agli effetti della devoluzione.

Chiaramente non si potrà fare a meno di porre questi tre profili in relazione con i contenuti dei negoziati in corso tra il Governo e le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto.

2. *La sperimentazione delle politiche pubbliche attraverso la deroga a vincoli posti dal livello centrale di governo*

Nel Titolo V del 2001 la conservazione del criterio della materia ha portato a molte criticità¹⁰.

Le materie trasversali, i livelli essenziali delle prestazioni, la sussidiarietà legislativa, sono soltanto alcuni degli strumenti che la giurisprudenza costituzionale ha utilizzato per correggere la rigidità della separazione di competenze e garantire il mantenimento del principio unitario anche a fronte di una relazione tra Stato e Regioni divenuta fortemente conflittuale¹¹.

Nell'evoluzione che questi strumenti hanno avuto soprattutto a seguito della crisi economica si è però persa la loro capacità di rendere dinamico e flessibile il riparto di competenze: il problema dell'individuazione della materia prevalente ha sostituito l'idea di una finalità da perseguire attraverso la leale collaborazione di tutti gli attori istituzionali e l'intreccio di competenze è divenuto soprattutto una questione di legittimazione dell'intervento statale attraverso il grimaldello del coordinamento della finanza pubblica¹².

9. A. ZANARDI, *Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*, in *Astrid Rassegna*, 11 2017, 2.

10. R. BIN, *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze, ma delle politiche*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2, 2009, 203 ss.

11. M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni*, cit.; R. BIN, *La legge regionale tra "ri-materializzazione" delle materie*, cit.

12. R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 2013, 518 ss.; C. BUZZACCHI, *Vincoli europei di bilancio e politiche sociali delle Regioni*, in *Diritti regionali*, 1 2018, 491.

Per effetto di questa evoluzione, oggi, l'autonomia ordinaria è divenuta una struttura di poteri e di funzioni che rischia di comprimere in modo irragionevole la capacità dei territori di sviluppare politiche pubbliche autonome¹³. Le possibilità, per le Regioni, di varare leggi regionali innovative sono fortemente ridotte e comunque, anche quando non sono immediatamente frustrate da un'impugnazione per illegittimità costituzionale da parte del Governo, si scontrano con una serie di ostacoli, primi tra tutti i vincoli di finanza pubblica e la frammentazione delle funzioni amministrative, che rischiano di svuotarne in concreto il significato e l'impatto¹⁴.

In questo contesto l'attivazione dell'art. 116, comma terzo rende attuali alcuni profili che hanno caratterizzato la formazione dell'autonomia nel periodo costituente, laddove la creazione delle Regioni a statuto speciale è divenuta la prima vera forma di realizzazione del principio autonomistico proprio grazie alla possibilità di derogare, attraverso lo statuto speciale, ad un modello di organizzazione e di competenze altrimenti uniforme¹⁵.

L'utilità attuale della procedura dell'art. 116, comma terzo consiste infatti proprio nell'aprire, per le Regioni ordinarie, la possibilità di relazionarsi singolarmente con lo Stato calibrando la misura della differenziazione sulle reali necessità e capacità dei territori ed evitando invece di introdurre un generalizzato ripensamento della stabilizzazione che la prassi e la giurisprudenza costituzionale sono riuscite a produrre sul Titolo V del 2001.

Perché la differenziazione regionale possa aprire la strada della sperimentazione delle politiche pubbliche, però, è necessario che il riferimento alle materie contenute nell'articolo 116 comma terzo non venga inteso come un'astratta sostituzione di una potestà esclusiva a una potestà concorrente quanto come concreta definizione di obiettivi di servizio condivisi tra Stato e Regione interessata¹⁶. Tali obiettivi, poi, devono poter essere perseguiti secondo modalità che non corrispondono necessariamente a quanto avviene nelle altre Regioni ordinarie e, di conseguenza, devono consentire la deroga a norme di legge statale che regolamentano situazioni da essi implicate, pur assicurando una tenuta complessiva dell'unità nazionale e della garanzia dei diritti.

13. R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 aprile 2017.

14. R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, *Cost.*, cit., 10.

15. G. PASTORI, *La nuova specialità*, cit., 488.

16. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 58; A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in *Consultaonline*, 26 ss.; F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato*, cit., 967.

Ora, la strada intrapresa nelle attuali negoziazioni tra Stato, Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, affronta la questione solo parzialmente e non senza ambiguità¹⁷.

Le iniziative di Lombardia e Veneto hanno fatto riferimento, fin dall'inizio, a tutte le materie previste dalla Costituzione. I quesiti referendari sottoposti il 22 ottobre 2017 ai corpi elettorali regionali non si sono premurati di chiarire alle popolazioni di riferimento che cosa avrebbe comportato la differenziazione sul piano materiale¹⁸.

Un maggiore dettaglio può essere reperito nelle deliberazioni dei Consigli regionali successive ai referendum consultivi¹⁹. Il Veneto, nella deliberazione del 15 novembre 2017, ha approvato un allegato contenente un'iniziativa legislativa regionale della legge rinforzata prevista dall'art. 116, comma terzo, Cost., il cui capo II è dedicato ai «Settori organici di materie in cui lo Stato riconosce forme e condizioni di maggiore autonomia»²⁰. Allo stesso modo la Lombardia, nella risoluzione del Consiglio regionale 97/2017, ha individuato sei macroaree (Area istituzionale, Area finanziaria, Area ambientale e protezione civile, territorio e infrastrutture, Area economica e del lavoro, Area cultura, istruzione e ricerca scientifica, Area sociale e sanitaria (welfare)) in cui sono ripartite le 23 materie per cui la Costituzione consente la devoluzione²¹.

17. 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.

18. Il quesito della Lombardia («Volete voi che la Regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all'articolo richiamato?») dichiarava esplicitamente di voler conoscere l'orientamento della popolazione con riferimento «a ogni materia legislativa» prevista dall'art. 116, comma terzo, mentre il quesito del Veneto («Vuoi che alla Regione Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?») non richiama espressamente l'art. 116, comma terzo, Cost. e le materie in esso contenute.

19. L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost., cit.*; 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.

20. Consiglio regionale del Veneto, *Deliberazione consiliare n. 155 del 15 novembre 2017*, allegato A, capo II.

21. Consiglio regionale della Lombardia, *Risoluzione n. 97 del 7 novembre 2017*, allegato A.

Dall'impostazione di Lombardia e Veneto si è discostata l'Emilia-Romagna che, invece, ha già in origine selezionato gli ambiti in cui richiedere la differenziazione. Il Documento di indirizzi della Giunta regionale per l'avvio del percorso ex art. 116, comma terzo, ha articolato l'iniziativa regionale in quattro aree di intervento strategico (la tutela e sicurezza del lavoro, l'istruzione tecnica e professionale; l'internazionalizzazione delle imprese, la ricerca scientifica e tecnologica, il sostegno all'innovazione; il territorio e la rigenerazione urbana, l'ambiente e le infrastrutture; la tutela della salute) solo parzialmente sovrapponibili con le materie elencate in Costituzione²².

Complessivamente le richieste regionali presuppongono tutte un intreccio di competenze legislative, funzioni amministrative e risorse finanziarie che porta a superare in concreto l'impostazione delle competenze per materia. Non sono però effettivamente state identificate chiare finalità capaci di dar conto delle politiche pubbliche che le Regioni intendono realizzare attraverso la differenziazione. Emerge prevalentemente la volontà di accrescere il ruolo regionale in settori in cui le Regioni sono già presenti (sanità, welfare) o che potrebbero rispondere a stimoli prodotti in prossimità con i territori (infrastrutture, ambiente, governo del territorio). Non vengono però specificati gli obiettivi di servizio e i benefici che la comunità regionale, e la collettività nazionale, dovrebbero ricevere per effetto del percorso di differenziazione e questo perché è sostanzialmente mancato un vero progetto che identificasse quanto la Regione intende realizzare anche attraverso la ridefinizione dei rapporti con la legislazione e l'amministrazione statale²³.

Un qualche spunto utile era presente negli Accordi preliminari stipulati con le tre Regioni dal Governo Gentiloni sul finire della XVII Legislatura.

Come noto i tre Accordi fissavano ritagli di competenze da trasferire alle tre Regioni in cinque materie (politiche del lavoro, istruzione, salute, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, rapporti internazionali e con l'Unione Europea) ed erano per lo più una forma di completamento di

22. Il Documento di indirizzi della Giunta regionale per l'avvio del percorso finalizzato all'acquisizione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione è stato approvato il 28 agosto 2017, aggiornato il 16 novembre 2017 e recepito nelle risoluzioni del Consiglio regionale del 3 ottobre e del 14 novembre 2017.

23. F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato*, cit., 698; R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, cit.

competenze regionali già presenti. Sulla base di questa prima ricognizione avrebbe potuto avviarsi un ulteriore confronto tra Stato e Regione su come potenziare concretamente politiche pubbliche già in buona parte gestite dalle Regioni e che, per essere portate a compimento, avrebbero richiesto di incentrare il negoziato sull'identificazione degli ostacoli, normativi e amministrativi che le Regioni incontrano nel livello centrale di governo²⁴.

La fase negoziale successiva all'istituzione del Governo Conte, però, sembra aver deviato da questo orientamento.

In Lombardia il Consiglio regionale ha approvato, il 15 maggio 2018, un ordine del giorno che impegnava il Presidente della Regione a superare gli accordi del 28 febbraio per tornare ad estendere il negoziato a tutte e 23 le materie previste dall'art. 116, comma terzo, Cost.²⁵.

Ancor più accentuata la direzione assunta dal Veneto.

Riprendendo posizioni pubblicamente assunte dal Presidente Zaia, è stato presentato in Senato un disegno di legge rinforzata che prevede l'attribuzione alla Regione Veneto di una competenza legislativa residuale in tutte le materie contemplate dall'art. 116, comma terzo, Cost. Dovrebbero essere poi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della legge rinforzata, a determinare, previa intesa con la Regione Veneto, le funzioni amministrative e le risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie al concreto esercizio delle nuove forme di autonomia²⁶.

L'ipotesi di una legge di attribuzione «leggera»²⁷, che tende a rimandare significativamente l'individuazione degli ambiti della differenziazione e a sottrarre la definizione delle materie al vaglio della legge rinforzata, è ormai divenuta una posizione caratterizzante il negoziato²⁸. Le bozze d'intesa, sottoscritte il 25 febbraio 2019 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con

24. G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, comma terzo, Cost.*, in *Diritti regionali*, 2 2018; R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, cit.

25. Consiglio regionale della Lombardia, ordine del giorno n. 0001, votato all'unanimità dall'Assemblea il 15 maggio 2018.

26. Senato della Repubblica, disegno di legge n. 518 d'iniziativa del senatore Calderoli comunicato alla Presidenza il 21 giugno 2018, *Attribuzione alla Regione Veneto di forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, artt. 2 e 3.

27. L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in *Astrid Rassegna*, 11 2018, 11.

28. Di «eversione» parla apertamente R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in *La Costituzione.info*, 26 marzo 2019; per le questioni legate all'interpretazione del ruolo della legge rinforzata R. DICKMANN, *Note*

Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, e di cui è stato pubblicato il solo Titolo I sulle *Disposizioni generali*, sono ispirate proprio a questa impostazione.

Le bozze attribuiscono tutte e 23 le materie al Veneto, 20 materie alla Lombardia e 16 all'Emilia-Romagna²⁹. Il concreto trasferimento delle funzioni e delle risorse, però, è rimesso a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e sembra quindi ricalcare i processi di devoluzione amministrativa che, nei decenni passati, hanno determinato la portata concreta dell'autonomia territoriale a partire da ricognizioni operate dalle burocrazie ministeriali³⁰.

Di conseguenza, sembra essersi affermata l'idea di espungere dalla procedura di attivazione prevista dall'art. 116, comma terzo, ogni dibattito sulle politiche che concretamente si vorrebbero realizzare, affidando invece a successivi atti nazionali e regionali la ridefinizione di competenze che inevitabilmente potrebbero produrre ricadute per tutto il sistema repubblicano di materie e funzioni. È infatti necessario sottolineare che l'art. 7 della bozza prevede che siano le leggi regionali nelle materie oggetto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ad indicare espressamente le disposizioni statali delle quali cessa l'efficacia nella Regione a seguito dell'entrata in vigore della normativa regionale. Si tratta di un singolare meccanismo di delegificazione che sembra lasciare integralmente alla Regione il ruolo di definire in concreto assetti in cui sono implicati anche lo Stato e gli enti locali³¹.

I meccanismi di raccordo che sono richiamati sono debolissimi per lo Stato, la sola comunicazione della legge regionale al Ministro per gli affari regionali, e inesistenti per gli enti locali che, invece, data la natura fortemente amministrativa che potrebbero assumere molte condizioni di maggiore autonomia, dovrebbero essere costantemente coinvolti nelle leggi regionali di attuazione con un forte ruolo del CAL³².

in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost., in Federalismi.it, 5 2019.

29. Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Veneto Luca Zaia, bozza del 25 febbraio 2019, art. 2; Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Lombardia Attilio Fontana, art. 2; Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Emilia-Romagna Stefano Bonaccini, art. 2.

30. R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, cit.; Id., *Regioni tra politica e burocrazia*, in *Le Regioni*, 4 2018, pp. 573 ss.

31. R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata"*, cit.

32. Sul ruolo del CAL nell'attuazione del regionalismo differenziato sia consentito rinviare a E. DI CARPEGNA BRIVIO, *La legge lombarda di riforma del Consiglio delle autonomie*

Le bozze d'intesa hanno chiaramente suscitato una serie di dubbi di costituzionalità³³.

Non potendo in questa sede approfondire questi pur relevantissimi aspetti, ai fini del presente lavoro è quantomeno doveroso sottolineare come la strada intrapresa dal negoziato tenda a spostare l'accordo politico tra Stato e Regione dalla definizione di un chiaro progetto di politiche pubbliche all'acquisizione in blocco di competenze più o meno numerose. Resta fuori ogni ragionamento circa i concreti obiettivi che Stato e Regioni si prefiggono di raggiungere.

È possibile che l'obiettivo politico di una tale operazione sia la legittimazione di ingenti richieste sul piano finanziario³⁴, ma, in questo modo, viene meno ciò per cui il regionalismo differenziato potrebbe essere davvero utile, vale a dire una riflessione dell'intero sistema istituzionale su specificità e potenzialità territoriali che meritano di essere sostenute da tutto l'ordinamento proprio perché potrebbero produrre innovazioni che l'attuale sistema istituzionale, con le sue rigidità e conflittualità, non riesce a sviluppare.

3. *Il regionalismo differenziato per l'attuazione dell'autonomia tributaria prevista dall'art. 119 Cost.*

L'attuazione dell'autonomia tributaria prevista dall'art. 119 Cost. è una delle questioni più problematiche del Titolo V del 2001.

Nonostante la Costituzione preveda espressamente che le Regioni stabiliscano e applichino tributi ed entrate proprie e dispongano di partecipazioni al gettito di tributi erariali, la loro capacità di intervenire, con legge regionale, sul loro sistema di entrate risulta essere estremamente ridotta.

locali. La Regione rafforza i raccordi istituzionali in vista dell'autonomia differenziata?, in *Federalismi.it*, 7 2019.

33. In proposito M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 6, 2019; R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione*, cit.; E. GROSSO - A.M. POGGI, *Il regionalismo differenziato potenzialità e aspetti problematici*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 2, 2018; E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma terzo Cost.: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018; A. PIRAINO, *Ancora sul regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, su *Federalismi.it*, 8, 2019.

34. R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, cit., 9.

Questo è l'effetto di un'interpretazione del sistema tributario che, subito dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, ha cercato di evitare possibili fughe in avanti delle Regioni subordinando l'operatività dell'art. 119 ad un previo intervento del legislatore statale³⁵, ma anche di un sistema di relazioni finanziarie in cui lo Stato, soprattutto con la crisi economica, ha cercato di utilizzare il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario come strumento di riscrittura del sistema istituzionale territoriale³⁶.

Oggi le entrate regionali si compongono prevalentemente di compartecipazioni a tributi erariali e di tributi con gettito integralmente devoluto su cui le Regioni ordinarie possono esercitare poteri normativi limitatissimi. La possibilità delle Regioni di stabilire variazioni, esenzioni, detrazioni e deduzioni sulle proprie fonti di entrata è praticamente inesistente anche per effetto di una consolidatissima giurisprudenza costituzionale che ha costantemente inibito le iniziative regionali in tal senso³⁷.

Persino il potere di variazione dell'aliquota regionale dell'IRPEF, introdotto dall'art. 50 del d.lsg. 446/1997 e successivamente regolato dall'art. 6 del d.lgs. 68/2011, è stato sospeso a partire dalla Legge di stabilità del 2016³⁸.

Questa condizione fa sì che lo Stato conservi una piena capacità decisionale in merito alla politica sulle basi imponibili e sulla quantità di risorse da destinare alle Regioni e di conseguenza, in questi anni, le Regioni non hanno concretamente potuto farsi promotrici di politiche pubbliche che avessero nel sistema tributario un elemento di raccordo con la loro comunità di riferimento.

35. Corte cost. 26 gennaio 2004, n. 37, punto 5 del *Considerato in diritto*, in *Giur. cost.*, 1 2004, 517 ss. con osservazioni di A. Morrone e G. Bizioli; cfr. anche A. URICCHIO, *Tributi regionali propri e impropri alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione e della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *La finanza locale*, 6, 2006, 21 ss.; A. BRANCASI, *Per «congelare» la potestà impositiva delle Regioni la Corte costituzionale mette in pericolo la loro autonomia finanziaria*, in *Giur. cost.*, 2562 ss.

36. In proposito sia consentito rinviare a E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Sovrano è chi decide le regole di ripartizione finanziaria. Ricostruire l'unità in uno Stato sociale multilivello*, in *Le Regioni*, 2, 2018, 228 ss.

37. La giurisprudenza costituzionale in questo senso è stata avviata dalle sentenze 296 e 297 del 2003 e poi costantemente confermata.

38. L. 28 dicembre 2015, n. 208, art. 26 che prevede la sospensione delle leggi regionali che prevedono un innalzamento delle addizionali regionali rispetto ai livelli del 2015. La misura è stata ripetuta per gli anni 2017 e 2018, mentre non compare nella legge di bilancio per il 2019, anche se sui poteri impositivi delle Regioni influisce l'introduzione della c.d. flat tax.

L'attuazione del regionalismo differenziato potrebbe essere un'ottima occasione per intervenire su questo stato di fatto senza compromettere l'unità economica della Repubblica e consentendo soltanto alle Regioni che hanno dimostrato buone capacità gestionali di cominciare a ricomporre una corrispondenza tra sistema tributario locale, rappresentanza politica e servizi resi sul territorio.

Dopotutto tra le materie per cui è possibile richiedere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia c'è anche quel «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» che è stato al centro della ridefinizione dei ruoli di Stato e Regioni negli anni della crisi economica e che ragionevolmente potrebbe essere un punto di avvio per una nuova stagione del regionalismo italiano.

Una nuova autonomia tributaria regionale potrebbe essere ad esempio costruita consentendo, per le Regioni differenziate, di considerare i tributi con gettito integralmente devoluto come tributi propri, rendendo più flessibili i poteri normativi di variazione sulle compartecipazioni a tributi erariali e consentendo l'istituzione di tributi speciali³⁹.

Il negoziato in corso tra Governo, Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, anche se incentrato su questioni finanziarie, ha finora attribuito uno spazio molto limitato alla questione dell'autonomia tributaria.

Gli atti di indirizzo delle Regioni, così come anche gli accordi preliminari del 28 febbraio 2018 insistono molto sulla necessaria corrispondenza tra risorse e funzioni, ma limitano il tema dell'attuazione dell'autonomia finanziaria all'individuazione di nuove forme di compartecipazione ai tributi erariali.

Soltanto la risoluzione 97/2017 del Consiglio regionale della Lombardia ha richiesto espressamente «la piena autonomia sulla disciplina sui tributi regionali, a partire dalla tassa automobilistica» e un maggiore potere di determinazione dell'ammontare della cd. ecotassa⁴⁰.

Gli atti di negoziato con il Governo però non sembrano aver dato seguito alla richiesta lombarda. Un indice in questo senso viene dalle bozze di intesa che erano state diffuse a metà febbraio 2019 e che contenevano le richieste regionali recepite dai Ministeri con eccezione del MEF.

La bozza di intesa per la Lombardia conteneva un art. 47 espressamente intitolato «rafforzamento dell'autonomia tributaria». Nel testo veniva

39. A.F. URICCHIO, *Imposizione di scopo e federalismo fiscale*, Rimini, Maggioli editore, 2013; C. SCIANCALEPORE, *Cambiamenti climatici e green taxes*, Bari, 2016.

40. Consiglio regionale della Lombardia, Risoluzione n. 97 del 7 novembre 2017, allegato A, Area finanziaria, lettere c, f, g.

stabilita la competenza legislativa e amministrativa della Regione sulla concessione di incentivi, contributi, agevolazioni, sovvenzioni e benefici di qualsiasi genere e, nel comma secondo, veniva attribuita a Regione Lombardia una «piena autonomia sulla disciplina sui tributi regionali e sulla tassa automobilistica».

È da notare che questa disposizione era riportata nella colonna con richieste della Regione non accolte dai Ministeri o non ancora definite e che la sua assenza nella bozza del 25 febbraio fa immaginare che su di essa non si sia formato un accordo con lo Stato.

Di conseguenza tutto il tema delle risorse finanziarie, centrale nel confronto politico sul regionalismo differenziato, resta schiacciato sulla questione dell'accrescimento delle risorse delle Regioni differenziate e la cui quantificazione dovrebbe essere effettuata dalle commissioni paritetiche tendenzialmente attraverso i fabbisogni standard, ma, molto più probabilmente, attraverso il criterio delle medie pro capite nazionali della spesa statale regionalizzata⁴¹.

Ora, i dati della spesa statale regionalizzata evidenziano che la spesa dello Stato nelle tre Regioni è, per molte delle funzioni interessate, più bassa rispetto alla media. L'impiego delle medie pro-capite nazionali, di conseguenza, può comportare un incremento della spesa pubblica nelle tre Regioni che non pare ragionevole e che può certamente porre dei problemi di equità⁴².

Che lo Stato, quale soggetto istituzionale deputato a garantire l'egualianza e l'unità della Repubblica, abbia acconsentito pacificamente su questi criteri di finanziamento delle autonomie, mentre abbia impedito lo sviluppo dell'autonomia tributaria appare molto allarmante.

Forse la spiegazione è solo il maggior potere negoziale del Veneto rispetto alla Lombardia; ad ogni modo, l'assenza dell'autonomia tributaria dall'intesa attuativa del regionalismo differenziato appare essere un indice forte di come l'attuale procedura non sia volta a riformare il sistema di rapporti finanziari attraverso una progettualità seriamente orientata all'economicità e alla capacità amministrativa.

41. Le medie pro capite nazionali sono il criterio transitorio che dovrebbe essere superato dalla determinazione dei fabbisogni standard entro un anno dai DPCM di trasferimento delle funzioni.

42. Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *La spesa statale regionalizzata. Anno 2017*, gennaio 2019. In proposito A. ZANARDI, *Alcune osservazioni sui profili finanziari delle bozze d'intesa sull'autonomia differenziata*, in *Astrid Rassegna*, 5, 2019, 3.

4. *Forme di autonomia accompagnate da verifiche e valutazioni: dal trasferimento di competenze e funzioni alla misurazione dei livelli di servizio*

Nel regionalismo differenziato vi sono potenzialità di carattere metodologico, che, se fossero attuate, aprirebbero una netta discontinuità con tutta l'esperienza del regionalismo italiano.

La storia delle Regioni ordinarie è la storia di istituzioni immaginate dall'Assemblea costituente e poi riempite di contenuto attraverso i decreti di trasferimento delle funzioni. Questo processo si è caratterizzato per ricognizioni su quanto fosse esistente nei Ministeri e per decisioni su quanto fosse ragionevolmente cedibile⁴³. Non vi è mai stata un'opera progettuale che programmasse la realizzazione delle Regioni ordinarie attraverso l'individuazione di obiettivi e la definizione di strumenti operativi misurati sulle reali capacità e potenzialità dei territori⁴⁴.

Una prospettiva di questo tipo avrebbe richiesto che lo Stato non si limitasse a cedere funzioni, ma si trasformasse in un'istituzione di controllo capace di misurare le conseguenze sociali ed economiche della devoluzione e di adottare eventuali misure di aggiustamento.

Per questo motivo il regionalismo differenziato costituisce una rilevante occasione di implementazione di una logica di valutazione delle politiche pubbliche nel nostro ordinamento: lo Stato non può pensare di riadattare il proprio ruolo se la dismissione delle funzioni statali avviene in modo generalizzato a favore di tutte le Regioni, mentre è molto diverso se a differenziarsi sono solo poche Regioni che devono negoziare singolarmente con lo Stato la misura della loro autonomia⁴⁵.

Le iniziative ex art. 116, comma terzo, di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto sembravano positivamente avviate su questa strada.

Gli Accordi preliminari sottoscritti dal Governo Gentiloni contenevano diverse disposizioni innovative.

L'art. 2 prevedeva che l'intesa negoziata tra Stato e Regione avesse una durata decennale e che, due anni prima della scadenza, le parti avviassero una verifica dei risultati raggiunti in modo da poter rinnovare, rinegoziare

43. L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1979, 27 ss.; M.S. GIANNINI, *Del lavare la testa all'asino*, in *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, a cura di A. Barbera e F. Bassanini, Bologna, 1978, 7 ss.; R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, cit.

44. F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato*, cit., 697.

45. R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, cit., 4 e 5.

o cessare definitivamente l'Intesa. All'esito della verifica e previo accordo tra lo Stato e la Regione interessata, il Governo avrebbe presentato alle Camere un disegno di legge contenente le eventuali modifiche da apportare alla legge approvata sulla base dell'intesa originaria.

L'art. 3, inoltre, stabiliva che lo Stato e la Regione concordassero le modalità perché ciascuno di essi potessero disporre verifiche su aspetti specifici o su settori di attività oggetto dell'Intesa.

In questo modo gli Accordi introducevano una rilevante novità: nel nostro ordinamento i trasferimenti di funzioni sono sempre stati considerati definitivi e, anche quando sono stati particolarmente consistenti, come nel caso delle Leggi Bassanini, non hanno mai implicato la verifica ex post della scelta allocativa operata dalla legge. Negli Accordi preliminari invece si apriva a una prospettiva sperimentale: le Regioni che acquisivano nuove funzioni avrebbero potuto verificare, insieme allo Stato, la capacità della nuova distribuzione delle competenze di migliorare l'efficienza dei servizi resi alle comunità, garantendo così che dietro alla maggiore autonomia non si celasse una semplice dismissione di funzioni da parte dello Stato. Nel caso in cui l'esito della valutazione non fosse stato positivo si prevedeva già che Stato e Regioni rinegoziassero per trovare una migliore gestione delle funzioni implicate nella maggiore autonomia.

Anche sul punto della verifica e valutazione, però il prosieguo del negoziato nella XVIII Legislatura ha segnato dei passi indietro.

Nelle bozze d'intesa del 25 febbraio 2019 le disposizioni generali non fanno più riferimento a una durata dell'intesa, e soltanto nell'ultimo articolo si prevede che la commissione paritetica, al fine di verificare lo stato di attuazione dell'Intesa, effettui, su richiesta dello Stato o della Regione, un monitoraggio periodico sull'esercizio delle competenze attribuite e verifiche su specifici aspetti o settori di attività.

Di conseguenza l'attività di valutazione delle politiche pubbliche realizzate attraverso la differenziazione non è più considerata un elemento necessario e permanente della condizione di maggiore autonomia, ma viene ridotto a una mera facoltà delle parti. Inoltre non sono individuate conseguenze specifiche nel caso in cui il monitoraggio non dia risultati positivi. Mentre prima la durata decennale dell'intesa avrebbe comunque spinto Stato e Regioni a confrontarsi su quanto realizzato e a negoziare eventuali nuove misure in proposito, ora vi è una totale incertezza su come affrontare eventuali conseguenze negative della maggiore autonomia.

Complessivamente quindi, la richiesta di differenziazione di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto non è divenuta un'occasione di riflessione sulla questione della valutazione delle politiche pubbliche, vale a dire in un

ambito in cui l'ordinamento italiano sconta molti anni di ritardo rispetto ad altri sistemi costituzionali e su cui invece proprio le Regioni che oggi chiedono la differenziazione hanno saputo introdurre significative innovazioni⁴⁶.

5. *Uno strumento di chiusura: l'impegno dello Stato e delle Regioni differenziate per la leale collaborazione*

Il regionalismo differenziato, nonostante i suoi molti limiti, potrebbe continuare ad assumere una notevole rilevanza nell'attuale fase del regionalismo italiano.

Mentre nel 2001 erano molte le potenzialità che la lettera del nuovo Titolo V sembrava aprire per i territori e poteva sembrare fin eccessivo che alcune Regioni chiedessero un percorso di differenziazione ancor più accentuata⁴⁷, oggi il regionalismo asimmetrico può essere uno strumento costituzionale di riscrittura flessibile di un insieme di rapporti istituzionali divenuto concretamente molto rigido ed in cui sono rimaste soffocate alcune delle prospettive più innovative della riforma del 2001⁴⁸.

Autonomia finanziaria, sussidiarietà delle funzioni amministrative, competenza legislativa residuale delle Regioni sono soltanto alcune delle promesse che sembravano contenute nella riforma e che oggi sembrano vivere prevalentemente nelle numerose pagine che la dottrina ha dedicato loro.

Perché però le potenzialità positive dell'art. 116 comma terzo si traducano in un nuovo modello di relazioni territoriali è necessario che l'elemento negoziale in esso contenuto sia interpretato come uno strumento di apertura alla capacità di innovazione e non come un elemento di contrattazione volto ad ottenere soltanto il maggior numero di funzioni e la maggior quantità di risorse⁴⁹.

46. In proposito G. REGONINI, *Scienze del pubblico e istituzioni e Parlamenti analitici*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 1/2012, 1 e ss. e 34 e ss.

47. R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2008, 9 ss.; M. CARLI, *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2017.

48. 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*, 4/2017, 635 ss.; F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, *ivi*, 689 ss.

49. Sui rischi di un regionalismo determinato prevalentemente dal peso contrattuale delle singole Regioni cfr. già quanto evidenziava R. BIN, *Legge regionale*, cit., 178.

Il regionalismo differenziato non può essere inteso come remunerazione, nemmeno se quello che si vuole di remunerare sono migliori risultati di gestione⁵⁰.

La vera utilità della differenziazione regionale è oggi il superamento delle contrapposizioni e frammentazioni che hanno finora caratterizzato il sistema istituzionale territoriale a favore della creazione di zone di sperimentazione in cui tutti gli attori istituzionali implicati si impegnano costantemente a trovare un accordo politico che consenta di raggiungere innovativi obiettivi di servizio anche tramite l'intreccio di ruoli e competenze⁵¹. In questo senso il regionalismo differenziato sarebbe un rilevante banco di prova per la sperimentazione innanzitutto della leale collaborazione tra Stato e Regioni, vale a dire di un altro principio che caratterizza da decenni il dibattito sulle autonomie, ma che continua a non trovare un serio radicamento nella quotidianità dei rapporti istituzionali.

Proprio l'elemento dell'accordo politico per la sperimentazione delle politiche pubbliche, però, sembra essere stato assente nel negoziato che ha finora riguardato le richieste di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto⁵². La netta prevalenza delle questioni di ordine finanziario e lo scontro politico tra le due componenti politiche interne al primo Governo Conte hanno oscurato la ragione per cui il regionalismo differenziato oggi potrebbe essere davvero utile, vale a dire una riflessione unitaria su specificità e potenzialità territoriali che meritano di essere sostenute da tutto l'ordinamento proprio perché potrebbero produrre innovazioni che l'attuale sistema, che è troppo rigido e troppo conflittuale, non riesce a sviluppare.

50. O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, 14/2017.

51. R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche*, cit., 516 ss.

52. R. BIN, *L'attuazione del regionalismo differenziato*, cit.

Le conseguenze dell'attuazione del regionalismo differenziato sul riparto di competenze legislative tra differenziazione e sussidiarietà

1. Introduzione

Nel contesto della riflessione sul regionalismo differenziato, merita di essere approfondita la questione relativa agli effetti che le leggi di differenziazione, adottate all'esito del procedimento di cui all'art. 116, co. 3, Cost., sono destinate a produrre sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni delineato dall'art. 117 Cost.¹.

Alcuni degli autori che si sono occupati della questione hanno indicato, quale possibile effetto dell'attuazione dell'art. 116, co. 3 Cost., il "trasferimento" di interi ambiti materiali dalla potestà legislativa concorrente a quella residuale delle Regioni o, per le materie per cui la Costituzione lo consente, dalla potestà legislativa esclusiva statale alla competenza concorrente di Stato e Regioni².

In altri termini, secondo l'opinione dottrinale a lungo maggioritaria, l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni ordinarie comporterebbe la riqualificazione delle materie elencate dall'art. 117 Cost., che quindi transiterebbero "in blocco" da un titolo competenziale ad un altro.

1. Per una trattazione specifica sull'argomento, v. S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, 669 ss.; G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008, 63 ss.; E. CARLONI, *Teoria e pratica della differenziazione: federalismo asimmetrico ed attuazione del Titolo V*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2008, 82 ss.

2. V. ex multis A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008, 31; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008, 241-242. Questa impostazione è stata criticata, tra gli altri, da M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in *Federalismi.it, Osservatorio sul federalismo*, 2002, 14 ss.; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e delle condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in AA.VV., *Osservatorio sulle fonti 2002*, a cura di P. Caretti, Torino, 2003, 135 ss.

Tale interpretazione, benché autorevolmente sostenuta, non pare trovare riscontro nelle bozze di intesa concordate nel 2019 dal Governo con le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna³. I testi provvisoriamente concordati con queste Regioni, infatti, non modificano la qualificazione delle competenze legislative, ovvero non operano un trasferimento di intere materie dalla potestà esclusiva statale a quella concorrente o da quest'ultima a quella residuale delle Regioni.

In un solo caso la bozza di intesa con il Veneto prevede, senza ulteriori specificazioni, che sia attribuita alla Regione «la potestà legislativa in materia di ordinamento sportivo»⁴. Questa materia sembrerebbe dunque dover transitare dall'elenco di cui al comma 3 alla piena potestà legislativa regionale, anche se per la verità appare difficile immaginare che in tale settore lo Stato possa non mantenere una competenza legislativa, perlomeno per quegli aspetti che richiedono una gestione unitaria a livello nazionale.

Al di fuori di questo caso isolato, invece, le bozze di intesa tra Stato e Regioni, lungi dal trasferire interi blocchi di materie a queste ultime, sembrano piuttosto individuare in maniera puntuale alcune specifiche funzioni, legislative e amministrative, da allocare a livello regionale.

Occorre dunque domandarsi se e in che modo il regionalismo differenziato sia effettivamente destinato a modificare il riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni.

A tal fine, ci si soffermerà inizialmente sull'evoluzione che il principio di differenziazione ha conosciuto nell'ordinamento regionale italiano⁵, per poi concentrarsi sull'esame delle bozze di intesa concordate dallo Stato con le Regioni capofila.

3. Delle bozze di intesa sono disponibili diverse versioni non ufficiali. Ai fini di questo contributo, si farà riferimento alle bozze di intesa pubblicate dalla rivista *Federalismi.it* nel numero 4 del 20.02.2019.

4. Così l'art. 31 della bozza di intesa relativa alla Regione Veneto.

5. Sul principio di differenziazione nell'ordinamento regionale italiano, v. diffusamente P. CARPENTIERI, *Principio di differenziazione e paesaggio*, in *Riv. giur. ed.*, n. 3/2007, 71 ss.; A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un "principio di differenziazione" oltre la "clausola di differenziazione" del 116 comma 3?*, in AA.Vv., *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, a cura di A. Mastromarino e J.M. Castellà Andreu, vol. I, Milano, 2009, 27 ss.

2. *Il principio di differenziazione nell'evoluzione del regionalismo italiano: dalla differenziazione amministrativa alla differenziazione legislativa*

Il principio di differenziazione è stato originariamente introdotto nel nostro ordinamento in via legislativa dalle riforme Bassanini⁶. In particolare, la legge n. 59/1997, nello stabilire i criteri in base ai quali lo Stato e le Regioni, nei rispettivi ambiti di competenza, dovevano conferire le funzioni amministrative agli enti locali, indicava tra gli altri «*il principio di differenziazione nell'allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi*»⁷.

Tale principio è stato quindi trasposto a livello costituzionale dalla l. cost. n. 3/2001, che ha modificato l'art. 118 Cost., introducendo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, quali criteri per l'imputazione delle funzioni amministrative presso i diversi livelli territoriali di governo⁸.

Come noto, il principio di differenziazione implica che il legislatore, ai fini dell'allocazione delle funzioni amministrative tra i diversi enti, anche del medesimo livello territoriale, debba tenere conto della rispettiva capacità di governo, che dipende dalle dimensioni demografiche e organizzative, dall'entità delle risorse umane e finanziarie disponibili, dalla situazione di bilancio, e così via. In applicazione di tale principio, pertanto, non solo le singole Regioni, nell'esercizio delle proprie competenze legislative, possono distribuire diversamente le funzioni tra gli enti locali dei rispettivi territori, ma anche all'interno delle stesse il principio di differenziazione consente di distinguere, ad esempio, i comuni capoluogo dai comuni più piccoli, le città metropolitane dalle province, ecc.⁹.

6. Sul principio di differenziazione nell'ordinamento regionale italiano, v. diffusamente P. CARPENTIERI, *Principio di differenziazione e paesaggio*, in *Riv. giur. ed.*, n. 3/2007, 71 ss.; A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un "principio di differenziazione" oltre la "clausola di differenziazione" del 116 comma 3?*, in AA.Vv., *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, a cura di A. Mastromarino e J.M. Castellà Andreu, vol. I, Milano, 2009, 27 ss.

7. Art. 4, co. 3, lett. h), legge 15 marzo 1997 n. 59.

8. Sull'introduzione del principio di differenziazione nell'ordinamento italiano, v. E. LANZA, *Differenziazione e specialità regionale: Italia e Spagna a confronto*, in AA.Vv., *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua Riforma*, a cura di S. Mangiameli, Milano, 2012, 792; T.E. FROSINI, *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, n. 2/2002, 599.

9. Cfr. F. PIZZETTI, *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, 2002, p. 49. Cfr., inoltre, G. MARCHETTI, *Le autonomie locali fra Stato e Regioni*, Milano, 2002, 63 ss.

La riforma costituzionale del 2001, dunque, abbandonato il criterio del parallelismo delle competenze, ha introdotto un sistema di allocazione delle funzioni amministrative basato sulla dimensione dell'interesse e sulla capacità dei diversi livelli di governo di farvi fronte, aprendo così la strada ad un regionalismo differenziato amministrativo.

Non altrettanto poteva dirsi, almeno inizialmente, delle competenze legislative. Il sistema di riparto delineato dalla riforma costituzionale del 2001, infatti, pur avendo operato un'estensione considerevole degli ambiti di competenza legislativa – concorrente o residuale – delle Regioni, era rimasto improntato a caratteri di uniformità e di rigidità. Sicché tutte le Regioni a statuto ordinario disponevano delle medesime attribuzioni legislative, indipendentemente dalla dimensione e dalla relativa capacità organizzativa.

Inoltre, in assenza di una riforma in senso cooperativo del regionalismo italiano – attraverso quella trasformazione del Senato che la legge costituzionale prefigurava, ma che finora non ha trovato attuazione – l'assetto costituzionale delle competenze legislative restava ancorato ad un modello duale, basato su una divisione per blocchi di materie e su una contrapposizione netta tra Stato e Regioni.

In questo contesto, il meccanismo previsto dall'art. 116, co. 3 Cost. rappresentava senza dubbio un elemento di dinamicità, in quanto introduceva la possibilità per le Regioni ordinarie più meritevoli di accedere a forme particolari di autonomia, in deroga al riparto di competenze definito dall'art. 117, anche se pur sempre all'interno di un sistema di riparto statico e duale¹⁰. In altri termini, nella logica della riforma costituzionale del 2001, l'attuazione dell'art. 116 Cost. avrebbe dovuto consentire di "spostare" il confine del riparto competenziale, aumentando lo spazio di autonomia delle Regioni ordinarie e riducendo specularmente la potestà legislativa statale, nell'ambito di un gioco a somma zero¹¹.

Questa è stata, d'altra parte, l'interpretazione fornita in via prevalente dai primi commentatori della disposizione in esame, che ne hanno descritto gli effetti in termini di "riqualificazione" delle materie. Le materie, cioè,

10. Così S. AGOSTA, *La Leale collaborazione*, cit., 241-242, il quale osserva che «si tratta, effettivamente, di un modo per rendere in una certa misura flessibile il riparto delle funzioni tra Stato e Regioni; e, nondimeno, pure il nuovo modello rimane tendenzialmente ispirato al tradizionale schema duale dell'autonomia (il quale non è rinnegato ma, anzi, appare maggiormente rafforzato)».

11. Sull'applicazione della teoria dei giochi all'asimmetria regionale, v. F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante*, cit., 269.

secondo l'impostazione inizialmente maggioritaria, avrebbero dovuto "scivolare" da una tipologia di competenza all'altra, rimanendo all'interno dei comparti previsti dall'art. 117 Cost.¹².

Le leggi di differenziazione, pertanto, avrebbero dovuto attribuire alle Regioni perlomeno una potestà legislativa concorrente nelle materie di competenza esclusiva statale richiamate dall'art. 116. Per quanto riguarda, invece, le materie di competenza concorrente – nelle quali in base alla riforma del 2001 la legge regionale doveva incontrare il solo limite dei principi fondamentali – la concessione di maggiori forme di autonomie si riteneva che dovesse consistere nel riconoscimento di una potestà legislativa regionale piena¹³.

Questa lettura, se era senza dubbio coerente con il testo della riforma del 2001, nonché con l'intenzione del legislatore costituzionale¹⁴, non appare invece adeguata a descrivere l'attuale complessità dell'assetto delle attribuzioni legislative, su cui la legge di differenziazione è destinata ad innestarsi¹⁵.

Dal 2001 ad oggi, in effetti, il sistema di riparto di competenze delineato dall'art. 117 Cost. ha subito un processo di profonda trasformazione, che ne ha mutato i caratteri fondamentali. A partire dalla sentenza n. 303 del 2003, in particolare, la Corte costituzionale, ha esteso l'applicazione del principio di sussidiarietà anche alle funzioni legislative e, in questo modo, ha introdotto un fattore di flessibilità che originariamente era estraneo alla riforma del 2001¹⁶.

12. Cfr. in questo senso A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia*, cit., 31, il quale afferma che «Lo scopo della "specializzazione", avuto riguardo al piano delle esperienze di normazione, è chiaro: dar modo alla potestà concorrente di convertirsi in "piena" (o, meglio, "residuale"), così come alla potestà esclusiva dello Stato, per le materie indicate nell'art. 116, di commutarsi in concorrente (o, forse, addirittura, "piena"), determinandosi pertanto uno scivolamento di materie da un'"area" all'altra, con evidenti riflessi a cascata per l'ordine delle fonti sia statali che regionali (si pensi, ad es., al riassetto dei poteri regolamentari)».

13. Sulla ricostruzione della portata dell'art. 116, co. 3 Cost. nel quadro delineato dalla riforma costituzionale del 2001, v. per tutti G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, 626-627.

14. Per una ricostruzione dei lavori parlamentari che hanno portato alla formulazione definitiva dell'art. 116, co. 3 Cost., v. tra gli altri D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie: possibilità e limiti*, in *Federalismi.it*, n. 7/2018, 336 ss.

15. Cfr. in tal senso G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova*, cit., 627-628. Cfr. altresì M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 6/2019, 14.

16. Come noto, infatti, nella sentenza 303 del 2003 la Corte costituzionale, «accanto alla primitiva dimensione statica, che si fa evidente nella tendenziale attribuzione della

Nello specifico, superando la rigidità del sistema di riparto definito dall'art. 117 Cost., la Corte costituzionale ha ammesso la possibilità per lo Stato di legiferare in ambiti di competenza regionale, laddove ciò si renda necessario per disciplinare in maniera uniforme l'esercizio di funzioni amministrative che, in virtù del principio di sussidiarietà, richiedano di essere attratte a livello statale. Così facendo, il giudice delle leggi ha sostanzialmente superato le linee di demarcazione tracciate dalla Costituzione, rendendo mobile il confine delle attribuzioni statali e regionali¹⁷.

Inoltre, subordinando la chiamata in sussidiarietà al raggiungimento di un'intesa tra lo Stato e le Regioni, la Corte ha prodotto una torsione del regionalismo italiano dal modello duale-competitivo al modello cooperativo. Infatti, dal momento che ognuna delle funzioni concretamente esercitate dagli enti territoriali interseca una pluralità di interessi, alla cui tutela sono preposte amministrazioni di diversi livelli, l'attenzione si è spostata dalla delimitazione degli ambiti di potestà legislativa alla ricerca di modalità di collaborazione tali da consentire un esercizio coordinato delle rispettive attribuzioni.

Si può dire, in definitiva, che al sistema di riparto delle competenze predeterminato in via astratta dalla Costituzione, si sia sostituito, o quantomeno affiancato, un sistema dinamico, orientato all'individuazione del livello di governo che meglio consente di soddisfare le esigenze sottese all'esercizio delle funzioni, legislative e amministrative.

generalità delle funzioni amministrative ai Comuni», ha ravvisato anche «una vocazione dinamica della sussidiarietà, che consente ad essa di operare non più come ratio ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie».

17. Cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, 176 ss., il quale sottolinea la difficoltà di identificare chiaramente le materie suscettibili di devoluzione ai sensi dell'art. 116, co. 3, Cost., atteso che «utilizzando strumenti diversi, come il criterio di continuità ordinamentale, il criterio di prevalenza, il criterio della leale collaborazione, il criterio di continuità istituzionale, il modulo della chiamata in sussidiarietà, il giudice delle leggi ha sostanzialmente superato le linee tracciate dalla Costituzione, rendendo mobile il confine delle attribuzioni statali e regionali. Il rinvio operato dall'art. 116 alle materie dell'art. 117, in definitiva, assomiglia molto a un rinvio mobile: nel senso che in concreto, sia in sede di intesa che in occasione dell'approvazione della legge, l'individuazione degli spazi del regionalismo differenziato scontrerà inevitabilmente l'ipoteca giurisprudenziale maturata con riferimento a ciascun titolo oggettivo (con conseguenze evidenti anche in relazione alla supposta tassatività dell'elenco stabilito nell'art. 116, co. 3, Cost.)».

3. *Come cambia il riparto delle funzioni amministrative e legislative: prime osservazioni alla luce delle bozze di intesa*

In questo quadro, come si colloca il processo di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost.?

Per rispondere a questo interrogativo, pare opportuno muovere dall'esame delle bozze di intesa riguardanti Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna che, sebbene non definitive, offrono un'importante anticipazione dei possibili contenuti delle leggi di differenziazione¹⁸.

Un primo aspetto che merita di essere sottolineato è che, come detto, le bozze di intesa non sembrano devolvere alle Regioni intere materie, quanto piuttosto delle sotto-materie, o più spesso dei fasci di funzioni, secondo una tecnica non molto diversa da quella adoperata in occasione delle precedenti ondate di regionalizzazione attuate dal d.P.R. 616/1977 e dal d.lgs. 112/1998.

È vero che, a differenza dei decreti appena menzionati, le bozze di intesa pongono l'accento sull'attribuzione, oltretutto delle funzioni amministrative, anche delle competenze legislative, ma le une e le altre vengono trasferite congiuntamente, quasi a riproporre quel parallelismo delle funzioni che anche la riforma del 2001 non è mai riuscita a obliterare.

Oltretutto, è interessante notare come, al contrario del paradigma tradizionale, in queste ipotesi sia perlopiù la funzione legislativa a seguire quella amministrativa, e non viceversa. Un esempio emblematico in questo senso è rappresentato dalla bozza di intesa relativa all'Emilia-Romagna, dove ricorrono più volte delle clausole che attribuiscono alla Regione «la competenza legislativa connessa all'esercizio delle funzioni» amministrative oggetto di trasferimento¹⁹.

Beninteso, il fenomeno non è nuovo²⁰: basti considerare che già la riforma Bassanini attribuiva alle Regioni «la disciplina legislativa delle

18. Per un'analisi dettagliata dei contenuti delle bozze di intesa concordate dal Governo con Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, v. F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *Federalismi.it*, n. 6/2019, 1 ss.

19. Ad es. v. art. 62.

20. V. sul punto 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*, n. 4/2018, 326, la quale rileva che «anche in passato la reciproca influenza tra funzioni amministrative e funzioni legislative ha connotato i diversi trasferimenti che hanno dato forma all'autonomia regionale. E, invero, nella storia del regionalismo italiano, il trasferimento delle funzioni amministrative dal centro al livello regionale aveva determinato l'estensione dei poteri

funzioni e dei compiti conferiti alle Regioni ai sensi della presente legge»²¹. Più in generale, si può notare come l'intreccio tra funzioni amministrative e legislative sia una diretta conseguenza del principio di legalità, che connette l'esercizio di una funzione amministrativa alla disciplina legislativa della medesima. Sicché, così come l'attrazione a livello statale di una funzione amministrativa comporta necessariamente il conferimento allo Stato anche della relativa potestà legislativa²², è ragionevole supporre che il trasferimento a livello regionale di una funzione amministrativa possa comportare l'estensione della relativa potestà legislativa, nella misura necessaria per consentire alla Regione di disciplinare l'esercizio della funzione oggetto di conferimento.

Ciò vale a maggior ragione quando il trasferimento di una funzione amministrativa sia disposta non in favore di tutte le Regioni, bensì di una o più Regioni in maniera differenziata. In questi casi, infatti, appare inevitabile riconoscere alla Regione beneficiaria del conferimento il potere di derogare alla disciplina legislativa statale, al fine di tenere conto delle specificità derivanti dal riconoscimento di un più ampio grado di autonomia amministrativa e finanziaria.

Un altro aspetto che merita di essere segnalato è il riferimento, contenuto in diversi punti delle bozze di intesa, alla dimensione del bene o dell'interesse oggetto di tutela. In questo senso, è possibile citare le bozze di intesa con Lombardia e Veneto, dove si afferma che la potestà legislativa e regolamentare regionale nella materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", deve essere esercitata nel rispetto «delle esigenze a carattere nazionale o sovraregionale»²³. Il che comporta, a contrario, che la potestà legislativa

legislativi delle Regioni stesse, una estensione in molti casi inferiore alle materie previste in Costituzione».

21. Così l'art. 2, L. 59/1997, il quale però limitava tale trasferimento alle materie di cui all'art. 117, co. 1 Cost.

22. Proprio nel principio di legalità, infatti, la giurisprudenza costituzionale ha rinvenuto il fondamento dell'istituto della chiamata in sussidiarietà. In tal senso, nella sentenza n. 303 del 2003, la Corte costituzionale ha affermato che l'attrazione di una funzione amministrativa al livello statale, in virtù del principio di sussidiarietà ex art. 118 Cost., non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché «il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto».

23. V. art. 13 della bozza d'intesa relativa alla Regione Veneto e art. 12 della bozza d'intesa relativa alla Regione Lombardia.

regionale, in questa materia, possa dispiegarsi soltanto nella misura in cui riguardi esigenze aventi una dimensione locale o regionale.

Più in generale, dalle bozze di intesa pare emergere un diverso approccio al tema del riparto di competenze, basato non più sull'individuazione astratta delle materie, bensì sulla rilevanza – nazionale o regionale – dell'interesse oggetto di cura. Tale impostazione, come detto, è coerente con l'evoluzione conosciuta dal sistema costituzionale delle attribuzioni legislative, segnata dall'affermazione del principio di sussidiarietà, che impone di allocare non solo le funzioni amministrative, ma anche le competenze legislative presso il livello di governo idoneo a garantire il migliore soddisfacimento delle esigenze sottese alle funzioni medesime.

Un ultimo profilo da porre in evidenza è l'estremo grado di dettaglio con cui le bozze di intesa provvedono ad individuare i compiti spettanti alle Regioni nelle materie di cui al comma 3 dell'art. 117 Cost. Con riferimento a queste ultime, invero, non viene affermata la piena potestà legislativa regionale, né viene sancita l'impermeabilità della legislazione regionale ai principi fondamentali contenuti nelle leggi statali²⁴. Al contrario, nelle bozze di intesa sono elencati in maniera molto puntuale gli ambiti di competenze nei quali le Regioni sono abilitate ad intervenire, dettando una disciplina di dettaglio, spesso peraltro con compiti meramente attuativi della legislazione statale vigente.

L'utilizzo di questa tecnica redazionale appare riconducibile alla volontà delle Regioni di "blindare" le concessioni contenute nell'intesa, limitando la possibilità per il legislatore statale di riappropriarsene, nonché riducendo i margini interpretativi della Corte costituzionale²⁵. Tale soluzione, tuttavia, lungi dal risolvere la questione, rischia al contrario di riproporre – moltiplicandoli – i medesimi problemi definitivi che sono sorti in relazione alle materie enumerate dall'art. 117 Cost., incrementando così quell'incertezza che essa si propone di contrastare.

24. Su questo punto, cfr. E. CARLONI, *Teoria e pratica della differenziazione*, cit., 82.

25. Cfr. sul punto P. CIARLO - C. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008, 68 il quale sottolinea come già dalle richieste avanzate da alcune Regioni nel 2007 trasparisse la volontà di blindare le proprie competenze, attraverso un'elencazione estremamente analitica.

4. *Le conseguenze dell'attuazione dell'art. 116, co. 3 Cost. sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni ex art. 117 Cost.*

Alla luce dell'analisi sopra svolta, è possibile trarre alcune conclusioni in merito alla *ratio* del processo di attuazione del regionalismo differenziato ex art. 116, co. 3 Cost. e alle conseguenze che questo è destinato a produrre sull'assetto costituzionale delle competenze legislative di cui all'art. 117 Cost.

Per quanto riguarda la *ratio*, si può osservare come il regionalismo differenziato non miri, se non in minima parte, a rispondere a caratteri specifici del territorio di riferimento²⁶. Infatti, mentre la specialità regionale²⁷ nasce per rispondere ad un'esigenza peculiare di un territorio che, per ragioni di ordine storico, culturale o geografico, presenti delle specificità tali da richiedere delle risposte normative diverse rispetto a quelle applicate nel resto del territorio statale²⁸; al contrario, il regionalismo differenziato è volto ad attribuire a determinate Regioni funzioni ulteriori rispetto a quelle riconosciute alle Regioni ordinarie, in considerazione della loro pretesa capacità di esercitarle in maniera più efficiente²⁹.

26. Nonostante quanto previsto dall'art. 1, co. 2 delle bozze di intesa relative a Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, che prevede che l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia corrisponde a specificità proprie della Regione richiedente e immediatamente funzionali alla sua crescita e al suo sviluppo.

27. In generale, sulla distinzione tra regionalismo differenziato e specialità regionale, v. S. MANGIAMELI, *Regioni a statuto speciale*, in AA.Vv., *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, Milano, 2006, 4983 ss.; A. D'ATENA, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in AA.Vv., *Tra autonomia e neocentralismo*, a cura di A. D'Atena, Torino, 2016, 213; B. CARAVITA, *Le "vecchie" Regioni speciali e le "nuove" forme di autonomia differenziata*, in AA.Vv., *La Costituzione dopo la riforma del titolo V: Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, a cura di B. Caravita, Torino, 2002, 143 ss.; F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, 692; D. GALLIANI, *Brevi osservazioni su due concetti apparentemente opposti ma probabilmente speculari: specialità e regionalismo differenziato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2003, 221 ss.

28. Ciò può essere dovuto, ad esempio, alla permanenza di istituti storici, estranei alla tradizione giuridica del resto dell'ordinamento, oppure alla presenza di minoranze linguistiche, etniche, religiose, delle cui esigenze e tradizioni l'ordinamento giuridico regionale debba farsi carico, anche in deroga alla normativa vigente nel resto del territorio nazionale.

29. Tale conclusione trova conferma nella constatazione che, nelle bozze di intesa redatte finora, sono rari i riferimenti a caratteri peculiari delle Regioni interessate o a specificità storico-culturali dei rispettivi territori. Un esempio di questo tipo è rappresentato dall'art. 38 della bozza di intesa relativa al Veneto, che attribuisce alla Regione la potestà legisla-

In questo senso, la differenziazione regionale appare costituire un riflesso applicativo dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, i quali richiedono di allocare le funzioni legislative e amministrative al livello territoriale più vicino al cittadino, nella misura in cui questo si riveli maggiormente adeguato a soddisfare tali compiti in condizioni di efficienza³⁰.

Per quel che concerne, invece, l'incidenza delle leggi di differenziazione sul riparto delle competenze, è possibile osservare come le bozze di intesa esaminate non sembrano prefigurare uno stravolgimento del sistema ordinario di attribuzione, quanto piuttosto, muovendosi all'interno di questo, distribuiscono con maggiore dettaglio i compiti tra il livello centrale e quello regionale³¹. In altri termini, a differenza della specialità regionale, che comporta una deroga all'assetto costituzionale delle competenze, la differenziazione sembra porsi in linea con il sistema di riparto dinamico e flessibile disegnato dalla l. cost. n. 3/2001, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale, imperniato sul principio di sussidiarietà verticale.

Qualora il contenuto delle intese venisse confermato, pertanto, l'effetto delle leggi di differenziazione non sarebbe quello di modificare il riparto delle competenze legislative contenuto nell'art. 117 Cost., bensì

tiva e amministrativa sulla Laguna di Venezia e sul relativo Bacino scolante. Ma si tratta, appunto, di un'eccezione isolata.

30. Sulla qualificazione del principio di differenziazione come corollario, o riflesso applicativo, del principio di sussidiarietà, v. E. MALFATTI, *L. cost. n. 3 del 2001*, in AA.Vv., *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca, a cura di A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 2006, 312. Nello stesso senso Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, in AA.Vv., *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Torino, 2007, III, 2336.

31. Cfr. in questo senso S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116*, cit., 664, il quale afferma che «Sulla base di queste premesse, l'art. 116, comma 3, Cost., che contempla la c.d. «clausola di asimmetria» e consente di attribuire alle Regioni che ne facciano richiesta «forme e condizioni particolari di autonomia», si muove all'interno del sistema di autonomia ordinaria disegnato dal Titolo V, secondo la revisione costituzionale del 2001. Anzi, si dovrebbe affermare che queste eventuali richieste di maggiore autonomia, per i campi materiali indicati, rientrano in un percorso o progetto di più compiuta concretizzazione dell'autonomia ordinaria che, nonostante sia tutt'affatto diverso dalle autonomie speciali, le quali – pur nella diversità che le contraddistingue tra loro – costituiscono invece, una deroga a questa, autorizza a ritenere che il disegno dell'autonomia ordinaria potrà dirsi realizzato realmente quando tutte le Regioni, e non solo alcune, abbiano ottenuto la maggiore autonomia che la clausola di asimmetria consente». Cfr. altresì A. CARIOLA - F. LEOTTA, *Art. 116*, in AA.Vv., *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Torino, 2006, 2195; N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.Vv., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, 57.

quello di consentire alle regioni di legiferare in alcuni ambiti di spettanza statale – esclusiva o concorrente – nella misura in cui ciò si renda necessario per l'esercizio delle specifiche funzioni loro attribuite.

Il regionalismo differenziato potrebbe cioè rivelarsi, in definitiva, nient'altro che una declinazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, i quali, così come consentono di avocare allo Stato la disciplina di determinate funzioni per esigenze di esercizio unitario, specularmente potrebbero giustificare l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni, in considerazione delle rispettive specificità³².

Più precisamente, l'attuazione del regionalismo differenziato consente di portare a compimento da un lato il principio di sussidiarietà verticale e, dall'altro, il principio di differenziazione.

Per quanto riguarda il primo aspetto, infatti, va detto che il principio di sussidiarietà, allo stesso modo in cui permette di attrarre verso l'alto la disciplina legislativa di una funzione di rilievo ultraregionale, analogamente può operare in discesa³³ quando, in considerazione delle dimensioni dell'interesse curato, il livello regionale si riveli più adeguato all'esercizio della medesima funzione³⁴.

Per quel che riguarda il secondo aspetto, è possibile osservare come l'applicazione del principio di sussidiarietà verticale, nel suo risvolto discendente, comporti necessariamente l'attribuzione di competenze differenziate, oltreché sul piano amministrativo, anche su quello legislativo. Infatti, dal momento che il principio di sussidiarietà consente di “chiamare” a livello regionale la disciplina di determinate materie appartenenti alla potestà legislativa statale, esso impone altresì di distinguere quelle

32. Cfr. E. LANZA, *Differenziazione e specialità regionale: Italia e Spagna a confronto*, in Aa.Vv., *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua Riforma*, a cura di S. Mangiameli, Milano 2012, 793, secondo cui l'art. 116, comma 3 Cost. non costituisce un'anomalia all'interno del sistema regionale tracciato dalla Costituzione, ma al contrario «è solo un'espressione del principio di differenziazione declinato in altre parti del Titolo V».

33. Sul principio di sussidiarietà «in discesa» v. G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova*, cit., 627, il quale osserva che «se – come può e verosimilmente dovrebbe fare – lo Stato affida alle autonomie territoriali funzioni amministrative che non richiedano di essere svolte al centro, le Regioni saranno naturalmente chiamate ad una legislazione che ne regoli l'esercizio».

34. In questo senso pare dover essere inteso il carattere cedevole della legislazione statale che, nelle materie oggetto di trasferimento, continua ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali, ad ulteriore conferma della natura sussidiaria dell'intervento statale.

Regioni che presentino maggiori garanzie di adeguatezza e di capacità amministrativa.

Da quanto appena esposto emerge come l'attuazione dell'art. 116, co. 3 Cost. sollevi diverse problematiche applicative e altrettanti spunti di riflessione di tipo sistematico. In particolare, si è potuto constatare nel corso della presente analisi come tale riforma, almeno nelle sue prime attuazioni, non sembri destinata ad assumere la portata innovativa che molti autori prefiguravano. Tuttavia, va d'altra parte sottolineato che questo processo, se portato a compimento, potrebbe consentire, pur limitatamente a specifiche materie, quel trasferimento di competenze amministrative e legislative che la riforma costituzionale del 2001 aveva previsto, ma che di fatto non si è mai compiutamente realizzato.

Quel che appare evidente dall'esame delle bozze di intesa finora concordate, in ogni caso, è come le Regioni abbiano posto un maggiore accento sull'ottenimento di nuove funzioni amministrative, piuttosto che sull'attribuzione di ulteriori competenze legislative, a conferma del ruolo ancillare ricoperto finora dalla potestà legislativa nella partita del regionalismo differenziato, rispetto alle rivendicazioni di carattere amministrativo e finanziario.

Integrazione europea e regionalismo differenziato. Le iniziative di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto

1. *Introduzione*

L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, prevede che la legge ordinaria possa attribuire alle Regioni "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" sulla base di un'intesa fra lo Stato e la Regione interessata. La norma costituzionale, introdotta nel 2001 in occasione della riforma del Titolo V della Costituzione, sino a oggi non è stata mai attuata. Nella parte conclusiva della XVII legislatura, tuttavia, le Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto hanno avviato negoziati con il Governo per giungere ad un'intesa sull'attribuzione di autonomia differenziata. Il 28 febbraio 2018, sul finire della legislatura, il Governo ha sottoscritto con le suddette Regioni tre distinti accordi preliminari che hanno individuato i principi generali, la metodologia ed un (primo) elenco di materie in vista della definizione dell'intesa.

Il regionalismo differenziato può essere considerato, senza dubbio, tra i temi che caratterizzeranno il dibattito in materia per i prossimi anni. L'introduzione da parte del legislatore costituzionale nel 2001 della c.d. clausola di asimmetria, come possibilità generalizzata per tutte le Regioni di caratterizzarsi per forme e condizioni particolari di autonomia, non deve però 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 valorizzazione¹.

Come detto, la disposizione in esame fino ad oggi è stata inattuata. Le prime iniziative da parte delle Regioni per la richiesta di "forme e condizioni particolari di autonomia", abbandonate in concomitanza del dibattito sul federalismo fiscale e dell'adozione della l. n. 42/092, sembravano, infatti,

1. A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *Federalismi.it*, 7 novembre 2018.

essere state definitivamente accantonate dalla c.d. riforma Renzi-Boschi. Tuttavia, l'esito del referendum costituzionale del dicembre del 2016 ed il "dinamismo" mostrato dall' Emilia Romagna, dalla Lombardia e dal Veneto, potrebbero essere considerati delle occasioni per inaugurare una nuova fase dei rapporti tra Stato, Regioni ed autonomie locali².

L'art. 116, terzo comma, Cost. nel disciplinare il procedimento necessario per l'approvazione della legge ad autonomia differenziata, deve essere considerata una norma sulla produzione normativa e, pertanto, atto fonte dell'ordinamento costituzionale capace di derogare, seppur limitatamente, agli ambiti materiali previsti dalla Costituzione in merito alla ripartizione delle competenze³. Tale considerazione ha obbligato ad una riflessione sulla compatibilità della stessa disposizione con i principi costituzionali in quanto la (possibile) deroga a norme costituzionali potrebbe essere disposta utilizzando un "atto fonte" subordinato alla Costituzione violando, per tale ragione, il principio di rigidità⁴.

Sul punto, attenta dottrina, ha evidenziato che non si tratta di violazioni della rigidità costituzionale, ma tale eventualità rientra piuttosto nei casi disciplinati dalla stessa Costituzione di deroghe a previsioni di rango costituzionale, ricavandone da ciò, che quanto previsto dall'art. 116, terzo comma, Cost. debba ritenersi "prescrizione cedevole" per espressa previsione costituzionale⁵. Tale norma può essere perciò ricondotta alla c.d. "decostituzionalizzazione formale" caratterizzata da casi in cui una fonte subordinata venga legittimata (dalla stessa fonte costituzionale) a derogare al quadro previsto dalla Costituzione o da leggi costituzionali e la cui *ratio* deve rinvenirsi nel rafforzamento e nella maggiore attuazione dei valori costituzionali in materia di autonomia regionale⁶.

2. Al fine di agevolare il procedimento volto ad aumentare le competenze regionali in alcuni particolari settori si ricorda la "Legge di Stabilità per il 2014" con la quale era stato previsto che "ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Governo si attiva sulle iniziative delle Regioni presentate al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116 terzo comma della Costituzione, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento". L. n. 143/2013 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato").

3. M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in *Federalismi.it*, 13 dicembre 2002.

4. L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?*, in *Problemi del federalismo*, Milano, 2001.

5. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116 comma 3 della Costituzione*, in *Fed. Fisc.*, n. 7/2007.

6. M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P. CARRETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, Torino, 2002.

La nuova previsione, per di più, avrebbe introdotto una “speciale specialità di singole Regioni ordinarie”⁷, prevedendo, di fatto, una netta distinzione tra diversità regionali (le Regioni a statuto speciale e quelle ad autonomia “differenziata”) accomunate dalla condivisione di un’autonomia “particolare” che legittima qualità e quantità dei poteri assegnati⁸. Da ciò ne deriverebbe, pertanto, che il meccanismo di differenziazione dovrebbe avere come “esclusivi” destinatari le Regioni a statuto ordinario non essendo per tale motivo applicabile alle autonomie speciali disciplinate dai primi due commi della disposizione in esame⁹.

Secondo una diversa interpretazione, invece, il principio di differenziazione dovrebbe essere considerato di “ordinaria specialità” o di “geometrie variabili” capace di caratterizzare, quindi, in maniera “flessibile”, il riparto di competenze tra Stato e Regioni a tal punto da far ritenere che la specialità delle autonomie regionali debba essere considerato elemento caratterizzante dell’intero sistema¹⁰. Sulla base di tale argomentazione, e sulla clausola di immediata applicazione alle Regioni e Province speciali delle condizioni di maggior favore previste (art. 10 della l. n. 3/2001), l’art. 116, terzo comma, Cost., dovrebbe essere considerato applicabile ad entrambe le categorie di Regioni realizzando, così, “un diretto rapporto di integrazione od osmosi fra statuti speciali e nuovo sistema autonomistico, senza con ciò pregiudicare le condizioni di specialità e le garanzie costituzionali proprie di ciascuna Regione e Provincia autonoma”¹¹. Tuttavia, analizzando attentamente la disposizione in esame, che fa riferimento ad “altre Regioni”, deve rilevarsi come risulti essere chiara l’intenzione di predisporre uno strumento manifestamente destinato alla specializzazione delle autonomie ordinarie¹². Allo stesso modo, deve inoltre ricordarsi come la clausola di maggior favore, nella parte relativa le disposizioni procedurali, legittima il procedimento di ampliamento delle forme e delle condizioni di autonomia anche alle autonomie speciali, seppur limitatamente, alla

7. G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Regioni*, n.1/2001.

8. L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?*, in Aa.Vv., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001.

9. A. RUGGIERI, *Forma e sostanza dell'adeguamento degli Statuti speciali alla riforma costituzionale del Titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Le Regioni*, n. 2/2003.

10. D'ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, n.4/2014.

11. G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Regioni*, 2001.

12. A. RUGGIERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in *www.giurcost.org*, n. 3/2002.

sola fase di transizione anteriore all'emanazione delle leggi costituzionali di adeguamento dei rispettivi statuti, rammentando come la maggiore autonomia da definire con lo Stato non potrà che essere attribuita al modello costituzionale "comune" previsto dal Titolo V della Costituzione¹³.

2. *Il regionalismo differenziato: le materie e il procedimento*

L'applicazione della c.d. clausola di asimmetria, contenuta nell'art. 116, terzo comma, Cost., permette alle Regioni a statuto ordinario l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia su determinate materie e seguendo uno specifico procedimento.

L'ambito materiale di applicazione dell'autonomia differenziata è circoscritto dall'art. 117 Cost.: esso riguarda tutte le materie di potestà legislativa concorrente (di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.)¹⁴ e talune materie di potestà legislativa esclusiva statale: organizzazione della giustizia di pace (art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.); norme generali sull'istruzione (art. 117, secondo comma, lett. n), Cost.); tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.).

Per quanto concerne la procedura per l'attivazione della clausola in esame, essa è ricavabile (quasi esclusivamente) dalla disposizione costituzionale: non è mai stato realizzato, infatti, un organico intervento legislativo per disciplinare l'attuazione dell'art. 116, terzo comma¹⁵.

Le fasi sono le seguenti:

- iniziativa. La Regione interessata è l'unico soggetto legittimato ad avviare il procedimento che può essere eventualmente preceduto (e

13. B. CARAVITA DI TORRITO, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002.

14. Si tratta delle seguenti materie: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

15. Sul finire delle XIII legislatura il Governo tentò di mettere a punto una disciplina organica sul procedimento in esame che si concluse con l'approvazione di uno schema di disegno di legge che, però, non venne mai presentato in Parlamento.

così è stato per la Lombardia e il Veneto) da un referendum consultivo. Nel silenzio della Costituzione, per molto tempo si è dibattuto sulla legittimità dell'istituto referendario in relazione al regionalismo differenziato. La Corte costituzionale, nel 2015, ha sciolto ogni dubbio pronunciandosi favorevolmente (sentenza n. 118)¹⁶. L'organo competente ad avviare il procedimento è stabilito dalla Regione interessata, nell'ambito della propria autonomia statutaria e della propria potestà legislativa e l'iniziativa è avanzata al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali¹⁷.

- Intesa fra lo Stato e la Regione. Nel silenzio della Costituzione, è l'art. 1, comma 571, della l. n.147/2013 ad imporre al Governo, ai fini dell'intesa di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., di attivarsi sulle iniziative delle Regioni nel termine di 60 giorni dal loro ricevimento. Per la Regione, l'organo che conduce il negoziato è determinato nell'ambito dell'autonomia regionale (nella generalità dei casi si tratta del Presidente della Regione). Non sussiste alcun obbligo di portare a termine l'intesa, fermo restando l'obbligo per le parti di procedere nel rispetto del principio di leale collaborazione.
- Iniziativa legislativa. Questa dovrebbe spettare *in primis* al Governo oppure alla Regione interessata. Nel silenzio della disposizione costituzionale in esame, anche gli altri soggetti titolari dell'iniziativa legislativa statale¹⁸ possono presentare un disegno di legge.
- Contenuti del disegno di legge. Ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost., la "legge è approvata dalle Camere [...] sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata". Il disegno di legge non può prescindere dai contenuti dell'intesa. Gli accordi preliminari che il Governo ha sottoscritto con Emilia, Lombardia e Veneto si spingono fino a stabilire,

16. Si v. Dossier del Servizio Studi del Senato n. 16: *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia - Romagna, Lombardia e Veneto*. Maggio 2018. "La Suprema Corte – in occasione di un ricorso proposto dallo Stato contro due leggi della regione Veneto volte a indire referendum consultivi per l'attivazione della procedura di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione – ha delineato l'ambito entro cui è ammissibile il referendum consultivo: occorre che ci si limiti a chiedere ai votanti se siano favorevoli, o meno, all'attivazione della procedura di regionalismo differenziato, senza che esso costituisca un escamotage per perseguire finalità non realizzabili attraverso l'attivazione della procedura di cui all'art. 116, terzo comma".

17. Art.1, comma 571, l. 147/2013 (legge di stabilità 2014).

18. A tal proposito, si v. il disegno di legge n.518 del Sen. Calderoli recante: "Attribuzione alla Regione Veneto di forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione".

in premessa, che “[l’] approvazione da parte delle Camere dell’Intesa [...] avverrà in conformità al procedimento [...] per l’approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose, di cui all’art. 8, terzo comma, della Costituzione”.

- Approvazione della legge a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera: si tratta, pertanto, di una legge rinforzata.

3. *Le proposte e gli accordi preliminari con Emilia Romagna, Lombardia e Veneto*

L’Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna ha approvato, il 3 ottobre 2017, la risoluzione n. 5321¹⁹ che impegna il Presidente della Regione ad avviare il negoziato con lo Stato con riferimento ai seguenti ambiti: tutela e sicurezza del lavoro, istruzione tecnica e professionale; internazionalizzazione delle imprese, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all’innovazione; territorio e rigenerazione urbana, ambiente e infrastrutture; tutela della salute; competenze complementari e accessorie riferite alla *governance* istituzionale e al coordinamento della finanza pubblica. L’avvio dell’*iter* per l’autonomia differenziata è stato formalizzato con la sottoscrizione, il 18 ottobre 2017, di una dichiarazione di intenti da parte del Presidente della Regione e del Presidente del Consiglio dei ministri²⁰.

La Lombardia ha fatto precedere la richiesta di avvio delle trattative con il Governo dallo svolgimento di un referendum (22 ottobre 2017). Il quesito referendario è stato il seguente: “Volete voi che la Regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell’unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l’attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all’art. 116, terzo comma, della Costituzione e con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all’articolo richiamato?”. A seguito dell’esito positivo del referendum²¹, il Consiglio regionale ha approvato

19. Recante: “Avvio del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell’Intesa con il Governo per il conseguimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell’articolo 116, comma terzo, della Costituzione”.

20. Dossier del Servizio Studi del Senato n. 16, già citato.

21. Si veda il Comunicato n. 175 del 29 novembre 2017 del Segretario Generale relativo ai risultati del referendum, pubblicato nel BURL della Regione Lombardia, serie generale, 11 dicembre 2017.

il 7 novembre 2018 la “Risoluzione concernente l’iniziativa per l’attribuzione alla Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”. Con tale atto di indirizzo, il Consiglio ha impegnato il Presidente della Regione ad avviare il confronto con il Governo per definire i contenuti dell’intesa. Le materie da porre a fondamento della trattativa tra Lombardia e il Governo sono raggruppate in sei aree principali, che tendono a ricomprendere tutti gli ambiti materiali di cui all’art. 116, terzo comma, Cost.: area istituzionale; area finanziaria; area ambiente e protezione civile, territorio e infrastrutture; area economica e del lavoro; area cultura, istruzione e ricerca scientifica; area sociale e sanitaria²².

Il Veneto, così come la Lombardia, ha fatto precedere la richiesta di avvio delle trattative con il Governo per l’attivazione del procedimento in esame da un referendum svoltosi il 22 ottobre 2017.

Il quesito referendario sottoposto agli elettori veneti, e da essi approvato, è stato il seguente: “Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?”. La Regione, a seguito del referendum²³, prima di attivare i negoziati, ha proceduto all’esame e all’approvazione (il 15 novembre 2017) del progetto di legge statale (pdl) n. 43 relativo all’individuazione di percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per il Veneto²⁴ che enuclea le materie nelle quali la Regione richiede forme e condizioni particolari di autonomia: esse corrispondono a tutte quelle di competenza legislativa concorrente fra Stato e Regioni e alle tre di competenza esclusiva statale richiamate all’art. 116, terzo comma, Cost.

Le premesse degli accordi preliminari con le Regioni Emilia-Romagna e Lombardia appaiono sostanzialmente identiche²⁵, mentre la premessa dell’Accordo con il Veneto presenta alcuni tratti distintivi come, ad esempio, il richiamo puntuale degli atti normativi e amministrativi che

22. Dossier del Servizio Studi del Senato n. 16, già citato.

23. Si v.: <http://referendum2017.consiglioveneto.it/sites/index.html#!/riepilogo>.

24. L’art. 2, comma 2, della l. reg. n. 15/2014 (con cui era stato indetto il referendum) subordina esplicitamente l’avvio della trattativa con il Governo alla presentazione di un disegno di legge statale contenente la base e l’oggetto del programma dei negoziati.

25. Questi i principali elementi comuni: – Le materie di prioritario interesse regionale oggetto del negoziato nella prima fase della trattativa sono le seguenti: tutela dell’ambiente e dell’ecosistema; tutela della salute; istruzione; tutela del lavoro; rapporti internazionali e con l’Unione europea. L’approvazione della legge, sulla base dell’intesa fra Stato e Regione, deve avvenire in conformità al procedimento per l’approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose, di cui all’art. 8, terzo comma, della Costituzione.

hanno scandito il procedimento di avvio del negoziato nella Regione e il riconoscimento alla Regione di quote di compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferiti al territorio, che le parti si riservano di individuare, qualitativamente e quantitativamente, nella successiva fase della trattativa.

La parte dispositiva dei tre Accordi, contenente le disposizioni generali è, invece, identica.

L'“oggetto e contenuto dell'accordo” (art. 1) consiste nei principi generali, nella metodologia e nelle materie per l'attribuzione alle tre Regioni di un'autonomia che deve corrispondere a specificità proprie della Regione e deve essere “immediatamente funzionale” alla crescita e allo sviluppo della Regione.

La “durata” (art. 2, commi 1 e 2) è di 10 anni, al termine dei quali l'intesa cessa i propri effetti. In relazione alla “verifica dei risultati fino a quel momento raggiunti” da effettuarsi nell'ultimo biennio, si potrà procedere al rinnovo dell'intesa o alla sua rinegoziazione. Una volta sottoscritta la nuova intesa (anche nel caso in cui essa si limiti a riprodurre i contenuti della precedente) sarà necessaria la presentazione di un disegno di legge governativo²⁶.

La “modificabilità dell'intesa nel corso del periodo di vigenza” (art. 2, primo comma) è ammissibile nell'ipotesi in cui “nel corso del decennio si verifichino situazioni di fatto o di diritto che ne giustifichino la revisione” e a condizione che sulle modifiche ci sia accordo tra lo Stato e la Regione interessata²⁷.

Per ciò che concerne le “verifiche e monitoraggio” (art. 3), anche al di fuori dell'ipotesi di verifica dei risultati da effettuare nell'ultimo biennio (di cui all'art. 2), sia lo Stato che la Regione hanno facoltà di svolgere “verifiche su aspetti specifici o settori di attività oggetto dell'Intesa”.

Con riferimento alle “risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” (art. 4), una Commissione paritetica Stato-Regione provvederà a determinare le risorse da assegnare o trasferire alla Regione²⁸.

26. L'art. 2, secondo comma, stabilisce che detto disegno di legge contiene “le eventuali modifiche da apportare alla legge approvata sulla base della originaria intesa”.

27. La formulazione dell'art. 2 sembra orientata a fare in modo che l'Accordo e, successivamente, la legge che ne riceverà i contenuti, permettano di modificare l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia senza che sia necessaria una contestuale modifica legislativa. Sembra, inoltre, doversi intendere che tali modifiche siano possibili solo se circoscritte ad aspetti tecnici, non potendo incidere sugli ambiti che la Costituzione riserva alla legge rinforzata.

28. Al comma 1 si specifica che alla Commissione spetta la determinazione delle risorse “finanziarie, umane e strumentali”. Fra queste ultime pare che si debbano far rientrare

Infine, relativamente al profilo degli “investimenti” (art. 5), si assicura una programmazione certa della loro crescita, conferendo allo Stato e alla Regione facoltà di determinare congiuntamente modalità per assegnare disponibili sui fondi destinati allo sviluppo infrastrutturale del Paese.

4. *L'ambito materiale di differenziazione relativo ai rapporti internazionali e con l'Unione europea*

L'esigenza di superare l'annoso problema del *deficit* democratico dell'Unione europea non può prescindere dal riconoscimento delle autonomie territoriali quale strumento di una più completa realizzazione del principio democratico, in ragione delle maggiori possibilità di coinvolgimento dei cittadini all'elaborazione delle decisioni pubbliche nell'ambito dei governi che siano loro più vicini²⁹.

Le riforme dei Trattati e, in particolare, il Trattato di Lisbona, hanno segnato una forte accelerazione in favore del principio di democratizzazione dell'ordinamento europeo³⁰ mediante la valorizzazione del parlamento europeo e dei parlamenti nazionali, nonché degli enti territoriali sub-statali.

La partecipazione delle Regioni ai processi di produzione normativa dell'Unione è andata costantemente crescendo: dalla l. 5 giugno 2003, n. 131, alla l. 4 febbraio 2005, n. 11, alla l. 24 dicembre 2012, n. 234, si esprimono tendenze volte ad assicurare l'apporto regionale nei procedimenti di formazione degli atti normativi del diritto euro-unitario³¹. Tale tentativo si è espresso sia tramite la valorizzazione della partecipazione “diretta”, che include forme di partecipazione orientate a garantire il concorso diretto delle Regioni alla formazione degli atti dell'Unione europea³²,

anche i beni patrimoniali. Ciononostante il secondo comma 2 dispone che la decorrenza dell'esercizio delle competenze conferite dovrà avvenire contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative”, quasi a voler conferire un rilievo autonomo ai beni (si ritiene patrimoniali).

29. A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001.

30. Circa la valorizzazione del principio democratico nell'Unione europea, si v. A. MANZELLA, *Sui principi democratici dell'Unione europea*, Napoli, 2013.

31. G. RIVOCCHI, *Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017.

32. Per un approfondimento sulla partecipazione “diretta” ed “indiretta” delle Regioni, si v. A. IACOVIELLO, *Strumenti e procedure per la partecipazione dell'Italia al processo decisionale europeo: il sistema delineato dalla legge 234/2012 e dalle leggi regionali*, in *Gover-*

sia di quella “indiretta”, la quale si riferisce al coinvolgimento degli enti sub-statali nella determinazione della posizione italiana in merito agli atti del diritto europeo.

Non vi è dubbio che il processo di integrazione europea incida sull’organizzazione e sulle funzioni regionali: si assiste, infatti, da un lato all’“apertura” degli enti sub-statali alla dimensione europea, con particolare riguardo all’organizzazione dell’ente Regione e alla forma di Governo e, dall’altro, alla rimodulazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni³³.

Gli effetti del processo di integrazione europea si sono anzitutto prodotti sull’organizzazione e sulla forma di Governo regionale, segnata dall’apertura degli enti territoriali alla “dimensione europea” e dall’adeguamento dell’organizzazione regionale principalmente mediante l’adozione dei nuovi statuti di autonomia, che ha fatto seguito alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (gli statuti contengono ormai specifiche discipline di raccordo con il diritto dell’Unione europea volte ad assicurare la partecipazione regionale). Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona ha inoltre indotto le Regioni ad approvare leggi di procedura “specializzate” per gli affari europei e, successivamente, ad aggiornare i regolamenti consiliari³⁴.

La richiesta di maggiore autonomia in Italia da parte di Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna tramite l’applicazione della c.d. clausola di asimmetria incide anche su una più intensa partecipazione regionale nell’ambito del processo di integrazione europea. Tra gli ambiti materiali di cui le Regioni stanno chiedendo l’attribuzione, infatti, uno concerne i rapporti internazionali e con l’Unione europea: ciascun accordo preliminare delle sopracitate Regioni è corredato da un *Addendum* che definisce sia una serie di impegni (del Governo o di entrambi le parti) finalizzati a

nance europea tra Lisbona e Fiscal Compact. Gli effetti dell’integrazione economica e politica europea sull’ordinamento nazionale, a cura di A. Iacoviello, Milano, 2016; U. VILLANI, *I rapporti delle Regioni con l’Unione europea*, in *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, a cura di M. Buquicchio, Bari, 2004; I. INGRAVALLO, *Recenti sviluppi in tema di partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto europeo*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 3-4/2013; S. MANGIAMELI, *La potestà normativa regionale, alla luce dell’art. 117, primo comma, della Costituzione*, in *Studi in onore di Aldo Lojodice*, vol. I, Bari, 2012; M. CARTABIA - L. VIOLINI, *Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11, “Norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari”*, in *Le Regioni*, 2005.

33. G. RIVOCCHI, *op. cit.*

34. Per un approfondimento, si v. G. RIVOCCHI, *Il principio maggioritario tra statuti regionali e regolamenti consiliari, ovvero della difficile transizione verso un modello di democrazia decidente*, in *Rass. dir. pubbl. europ.*, n. 2/2005.

rafforzare il ruolo delle Regioni all'interno dei suddetti rapporti che, nello specifico, le modalità con cui viene rafforzato il proprio coinvolgimento nell'ambito di determinati atti o procedure europee o internazionali.

Le tipologie di atti o procedure prese in esame sono otto.

La prima, "Atti dell'UE", prevede un rafforzamento delle Regioni qui considerate della partecipazione regionale alla formazione del diritto europeo derivato, e per la Lombardia anche all'attuazione e all'esecuzione, nelle materie di oggetto di autonomia differenziata.

Per ciò che concerne la seconda tipologia, "Accordi internazionali", soltanto la Lombardia si impegna a rafforzare il suo ruolo nella partecipazione regionale all'attuazione e all'esecuzione di tali Accordi, specie nelle materie oggetto di autonomia differenziata, fermo il potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempienza.

La terza riguarda gli Accordi con gli Stati confinanti che hanno immediata ricaduta sul territorio regionale e solo l'accordo della Lombardia prevede di partecipare alla preparazione di tali atti, sviluppando forme di consultazione tese a valorizzare le relazioni, anche internazionali, che possono concorrere allo sviluppo dei rapporti della società regionale e delle rappresentanze economiche e sociali, negli ambiti e nei limiti dell'autonomia differenziata. Le forme di consultazione sono disciplinate da intesa tra la Regione e lo Stato.

La quarta tipologia di atto prevista, "La cooperazione transfrontaliera"³⁵, che coinvolge sia l'Emilia-Romagna che il Veneto,

35. La "Cooperazione transfrontaliera" è una delle componenti della "Cooperazione territoriale europea" (CTE) e consiste nella cooperazione fra Regioni limitrofe, tesa a promuovere lo sviluppo regionale integrato: tra Regioni confinanti che hanno frontiere marittime e terrestri in due o più Stati membri; o tra Regioni confinanti in almeno uno Stato membro e un Paese terzo sui confini esterni dell'Unione diversi da quelli interessati dai programmi nell'ambito degli strumenti di finanziamento esterno dell'Unione (art. 2 del Reg.(CE) n. 1299/2013). Le altre due componenti della CTE sono: i) la cooperazione transnazionale su territori transnazionali più estesi, che coinvolge partner nazionali, regionali e locali; ii) la cooperazione interregionale per rafforzare l'efficacia della politica di coesione. Nell'ambito di programmi di cooperazione transfrontaliera possono attivarsi gruppi di sviluppo locale di tipo partecipativo composti da rappresentanti di almeno 2 Paesi, dei quali uno è uno Stato membro (art. 10 del Reg. (CE) n. 1299/2013). La Regione Emilia-Romagna partecipa al programma transfrontaliero Italia-Croazia (oltre che ai 3 programmi transnazionali *Central Europe*, *Adrion* – in cui la Regione è Autorità di gestione del programma – e *Med* e al programma interregionale *Interreg Europe*). La Regione Veneto partecipa a 3 programmi transfrontalieri: Italia-Austria; Italia-Croazia; Italia-Slovenia (oltre che a 4 transnazionali: *Adrion*, *Alpine Space*, *Central Europe*, *Med* e al programma interregionale *Interreg Europe*).

prevede l'impegno del Governo e delle Regioni interessate per l'intensificazione delle relazioni e delle cooperazioni transfrontaliere delle collettività e delle autorità territoriali.

La quinta è la "Strategia macroregionale"³⁶ (SMR) che impegna il Governo a favorire tale Strategia nel Veneto e nell'Emilia-Romagna. Per quest'ultima, inoltre, il Governo favorisce l'azione della Regione nella politica europea della SMR, anche supportando il ruolo svolto dalla Regione quale autorità capofila nello sviluppo della Regione EUSAIR³⁷.

36. Una strategia macroregionale è un quadro integrato, approvato dal Consiglio europeo, per fare fronte alle sfide comuni che caratterizzano un'area geografica comprendente territori di Stati membri e di Paesi terzi. Le SMR sono state stabilite in aree che rappresentano la naturale evoluzione dell'UE in termini di cooperazione transfrontaliera e puntano su una cooperazione transnazionale rafforzata per il potenziamento della coesione economica, sociale e territoriale. Le quattro SMR attuali (del Mar Baltico, del Danubio, dell'Adriatico-Ionio e alpina) riuniscono 19 Stati membri e 8 Paesi terzi. Alcuni Stati membri partecipano a più di una SMR. A partire dalla fine del 2016, la Commissione europea è tenuta a presentare una relazione, ogni due anni, sullo stato di attuazione delle SMR. La risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2018 sull'attuazione delle SMR dell'UE ha sottolineato la rilevanza del ruolo delle Regioni nelle SMR: a) la *governance* a più livelli – con un ruolo adeguato per le Regioni all'interno delle SMR e il coinvolgimento delle comunità regionali e locali – dovrebbe essere un elemento fondamentale di qualsiasi SMR sin dalla sua istituzione; b) le Regioni e gli Stati membri coinvolti sono pertanto incoraggiati a sviluppare strutture di *governance* e metodi di lavoro adeguati per facilitare la cooperazione, anche attraverso la pianificazione congiunta, l'allineamento delle opportunità di finanziamento e un approccio dal basso verso l'alto; c) attuazione di SMR deve tener conto delle condizioni locali e regionali specifiche.

37. La strategia dell'UE per la Regione adriatico-ionica (EUSAIR), approvata nel 2014, coinvolge quattro Stati membri (Italia, Croazia, Grecia e Slovenia) e quattro Paesi extra UE (Albania, Montenegro, Serbia e Bosnia-Erzegovina). L'obiettivo è quello di promuovere il benessere economico e sociale della Regione adriatico-ionica basandosi sulle seguenti quattro aree tematiche (cd. pilastri): 1) crescita blu: favorire una crescita marina e marittima innovativa nella Regione, promuovendo lo sviluppo economico sostenibile e le opportunità imprenditoriali e di lavoro nell'economia blu, anche nei settori della pesca e dell'acquacoltura; 2) Regione connessa: migliorare la connettività nei trasporti e nell'energia nella Regione e con il resto dell'Europa; 3) qualità ambientale: affrontare il tema della qualità ambientale mediante la cooperazione regionale per la conservazione di ecosistemi comuni a più Paesi; 4) turismo sostenibile: sviluppare appieno il potenziale della Regione in termini di turismo innovativo, sostenibile, responsabile e di qualità. Per l'attuazione della strategia risultano importanti il coordinamento con i programmi e le iniziative di ambito mediterraneo (in particolare l'Unione per il Mediterraneo e la Commissione generale per la pesca nel Mediterraneo) e la coerenza con i quadri normativi esistenti (in particolare la Convenzione di Barcellona per la protezione dell'ambiente marino e del litorale del Mediterraneo). La Regione Emilia-Romagna partecipa al *Governing Board* ed

Per ciò che concerne la sesta tipologia di atti, essa fa riferimento ai Protocolli aggiuntivi³⁸ alla Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali, stipulata nell'ambito del Consiglio d'Europa a Madrid il 21 maggio 1980³⁹. Essa impegna le tre Regioni qui esaminate a presentare un disegno di legge di autorizzazione alla ratifica, per consentire loro di operare più incisivamente nell'ambito

è coordinatrice, unitamente alla Regione Umbria e al Ministero dell'ambiente, del gruppo di pilotaggio del terzo pilastro (Qualità ambientale).

38. Alla Convenzione di Madrid sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali (1980) sono stati aggiunti tre Protocolli, soltanto il primo dei quali firmato dall'Italia, ma non ancora ratificato. Negli *Addenda* dei tre Accordi il Governo si impegna a presentare un disegno di legge di autorizzazione alla ratifica "dei Protocolli aggiuntivi alla Convenzione quadro europea". Con tale espressione il Governo parrebbe assumere l'impegno di procedere alla preliminare necessaria sottoscrizione anche dei protocolli n. 2 e n. 3. Il Protocollo aggiuntivo n. 1, siglato a Strasburgo il 9 novembre 1995⁶⁹, relativo agli effetti giuridici degli atti posti in essere nell'ambito della cooperazione transfrontaliera e allo statuto giuridico degli organismi di cooperazione eventualmente creati mediante accordi di cooperazione transfrontaliera. Il Protocollo riconosce, infatti, alle collettività e autorità territoriali il diritto, a determinate condizioni, di concludere accordi di cooperazione transfrontaliera, in conformità con le legislazioni nazionali e nel rispetto degli impegni internazionali presi dalle Parti. A tali accordi è consentito istituire organismi per la cooperazione transfrontaliera dotati o meno di personalità giuridica. Il Protocollo aggiuntivo n. 2, fatto a Strasburgo il 5 maggio 1998: promuove la cooperazione tra collettività territoriali non direttamente confinanti tra loro, ampliando quindi la cooperazione a una dimensione "interterritoriale", oltre che strettamente "transfrontaliera". Il Protocollo aggiuntivo n. 3, fatto a Utrecht il 16 novembre 2009, concernente l'istituzione e il funzionamento dei Gruppi euroregionali di cooperazione.

39. La Convenzione europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali è stata adottata a Madrid il 21 maggio 1980 e ratificata dall'Italia con l. n. 948/1984 (pubblicata nel supplemento ordinario alla Gazzetta ufficiale n. 18 del 22 gennaio 1985). La Convenzione definisce "cooperazione transfrontaliera" "ogni comune progetto che miri a rafforzare e a sviluppare i rapporti di vicinato tra collettività o autorità territoriali dipendenti da due o da più Parti contraenti, nonché la conclusione di accordi e intese utili a tal fine". È tuttavia previsto che la cooperazione transfrontaliera sia esercitata nel quadro delle competenze delle collettività e autorità territoriali quali definite dal diritto interno. Le collettività e autorità territoriali sono gli organismi che esercitano funzioni locali e regionali in conformità al diritto interno di ciascuno Stato. L'art. 4 della legge di ratifica specifica che per l'Italia tali enti sono Regioni, comuni, comunità montane, consorzi provinciali e comunali di servizi e di opere, direttamente confinanti con gli Stati esteri ovvero situati entro 25 km dalla frontiera. Nella legge di ratifica è stato disposto che: la conclusione di accordi e intese tra le collettività e autorità territoriali è subordinata alla previa stipulazione da parte dello Stato di accordi bilaterali con gli Stati confinanti, contenenti l'indicazione delle materie che possono formare oggetto degli accordi e delle intese (art. 3); gli accordi devono essere adottati previa intesa con il Governo (art. 5).

della cooperazione transfrontaliera, nel rispetto dei limiti procedurali e costituzionali.

Infine, la settima e l'ottava tipologia coinvolgono le Regioni di Emilia-Romagna e Lombardia e sono relative, rispettivamente, alle controversie di diritto europeo che riguardano direttamente la Regione (con particolare riferimento ai contenziosi nelle materie oggetto di autonomia differenziata) e alle decisioni assunte a livello di Unione che possono riguardare specificamente la Regione. Per quanto riguarda il primo ambito, il Governo assicura un maggiore coinvolgimento delle Regioni, ferma la responsabilità dello Stato per qualunque infrazione del diritto dell'Ue; per quanto riguarda il secondo, vi è un impegno sia da parte della Regione che del Governo, di sviluppare forme di collaborazione e di reciproca consultazione con riferimento agli atti in questione e con l'obiettivo di favorire il processo di integrazione europea e lo sviluppo della Regione euromediterranea e della Regione alpina.

Al fine di chiarire meglio la portata innovativa dell'autonomia che si intende attribuire a livello regionale nell'ambito dei rapporti con l'Unione europea e dei rapporti internazionali, è bene richiamare la normativa statale sul ruolo delle tre Regioni in tale settore.

Innanzitutto l'art. 117, quinto comma, Cost. sancisce che "Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza".

In secondo luogo, rileva l'art. 6 della legge n. 131/2003: il comma 1 dispone che le Regioni, nelle materie di propria competenza legislativa, provvedano direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali ratificati; il comma 2 disciplina la possibilità, per le Regioni, di stipulare con enti territoriali interni ad altro Stato intese dirette a favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale della Regione, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale; il comma 3 disciplina la possibilità e i limiti, per le Regioni, di concludere con altri Stati accordi nelle materie di propria competenza legislativa.

Infine, disposizioni sul ruolo europeo delle Regioni sono contenute nella l. n. 234/2012: il capo IV disciplina la partecipazione delle Regioni al processo di formazione degli atti dell'Unione europea; il capo VI (in particolare gli artt. 29 e 40) definisce il ruolo delle Regioni nell'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea;

il capo VII reca disposizioni in materia di contenzioso europeo, lasciando ferma la disposizione per cui, nelle materie di competenza legislativa delle Regioni, il Governo può proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi, anche su richiesta di una delle Regioni (o delle province autonome)⁴⁰.

Per quanto concerne le norme “europee” e “internazionali” delle tre Regioni, l’art. 12 dello Statuto regionale dell’Emilia-Romagna⁴¹ sancisce la partecipazione della Regione alla formazione e all’attuazione del diritto europeo e l’art. 13 reca disposizioni in materia di attività di rilievo internazionale della Regione. La Legge regionale n. 16 del 2008, inoltre, reca norme sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione del diritto europeo e sulle attività di rilievo internazionale della Regione in attuazione degli articoli 12 e 13 dello Statuto regionale.

Lo Statuto regionale della Lombardia⁴² all’art. 6 contiene disposizioni di principio sui rapporti europei e internazionali della Regione prevedendo, tra l’altro, il sostegno alla cooperazione transfrontaliera e interterritoriale europea, nell’interesse della comunità regionale e delle sue attività politiche, economiche, sociali e culturali. L’art. 14, terzo comma, lett. n), prevede, in particolare, che il Consiglio regionale ratifichi con legge, nel rispetto delle leggi dello Stato, gli accordi con Stati e le intese con enti territoriali interni ad altri Stati. La l. reg. n. 17/2011 disciplina la partecipazione della Regione Lombardia alla formazione e attuazione del diritto dell’Unione europea e l’art. 1 della Legge regionale n. 22 del 2016 reca disposizioni in materia di accordi della Regione con altri Stati e di intese della Regione con enti territoriali interni ad altri Stati.

Infine, lo Statuto regionale del Veneto⁴³ dispone all’art. 4 che la Regione operi per la piena affermazione istituzionale, politica e sociale dell’Unione europea e l’art. 18 contiene disposizioni sui rapporti internazionali e con l’Unione europea, prevedendo, tra l’altro, la promozione di una politica per l’arco alpino in coordinamento con gli Stati e le Regioni che ne siano interessati. Un particolare riferimento viene fatto anche ad intese transfrontaliere, tese a favorire lo sviluppo dei rapporti economici, culturali e sociali della comunità veneta. Inoltre, la Legge n. 26 del 2011 reca norme sulla partecipazione della Regione Veneto al processo normativo e all’attuazione del diritto e delle politiche dell’Unione.

40. Art. 5, secondo comma 2, l. n. 131/2003.

41. L. reg. stat. n. 13/2005.

42. L. reg. stat. n. 1/2008.

43. L. reg. stat. n. 1/2012.

5. Conclusioni

Le iniziative di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto consentono di compiere delle, seppur “caute”, conclusioni in merito alle effettive opportunità offerte dall’attuazione dell’art. 116, terzo comma Cost. Il regionalismo differenziato potrebbe introdurre elementi di forte valorizzazione delle identità regionali e, allo stesso tempo, condizioni di maggiore efficienza del sistema istituzionale nel suo complesso aprendo la strada ad un regionalismo più consapevole e responsabile. Nello specifico, l’attribuzione di forme e condizioni di autonomia a Regioni in grado di espletare al meglio funzioni e attività in precedenza svolte dallo Stato potrebbe favorire, in considerazione delle differenze sociali, economiche e demografiche fra i vari territori, una più razionale allocazione delle risorse tramite l’erogazione di beni e servizi pubblici da ritenersi più conformi ai bisogni della collettività locale. Si tratta di un’impostazione che necessita, senza dubbio, un concreto intervento in ambito nazionale in grado di raccordare le diverse realtà territoriali e che tenga in considerazione l’attuale stato dell’Italia, caratterizzato da un sistema di internazionalizzazione dell’economia e dal processo di integrazione europea. Una compiuta ed effettiva attuazione della c.d. clausola di asimmetria potrebbe risultare integralmente efficace in un contesto che veda riconosciuto un importante ruolo dello Stato non soltanto in ambito nazionale, ma anche (e soprattutto) in Europa nelle sedi di negoziazione internazionale. La concezione di un regionalismo differenziato deve essere altresì compensata da un regionalismo cooperativo ed integrativo, così come previsto dal Titolo V della Costituzione, e da una chiara consapevolezza che il principio autonomistico debba essere valutato quale promotore di integrazione statale e non di separazione, capace di garantire rapporti stabili tra Stato- Regioni⁴⁴.

La possibile prosecuzione, ed il successivo allargamento in termini soggettivi e oggettivi di tale percorso, basata sui principi di ragionevolezza, proporzionalità e garanzia di unitarietà del sistema, può offrire un importante contributo al superamento di impostazioni centralistiche ed uniformanti in favore di una ripresa di un effettivo regionalismo ed autonomismo⁴⁵.

44. A. NAPOLITANO, *op. cit.*

45. 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*, 26 settembre 2018.

La necessità di adattare le politiche alle esigenze territoriali, considerata come un eccezionale strumento di crescita e di garanzia della coesione sociale, deve essere strettamente collegata all'esigenza di equilibrare le ragioni autonomistiche con quelle di unità e di uguaglianza dei cittadini, immaginabile solo attraverso un reale adeguamento dell'impianto statale al processo di differenziazione in atto⁴⁶.

46. S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116 comma 3 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2017.

La configurazione della potestà legislativa regionale “differenziata” e la “tenuta” dei principi di unità ed eguaglianza

1. *Considerazioni introduttive*

È stato osservato, non a torto, che nel dibattito sulla interpretazione e attuazione dell'art. 116 Cost., terzo comma, l'attenzione dedicata alle materie oggetto di eventuale nuova o ulteriore attribuzione è stata, con qualche eccezione, limitata¹: la considerazione vale tanto con riguardo alla esegesi “in astratto” della norma costituzionale; quanto con riferimento agli accordi preliminari del 28 febbraio 2018; sia, da ultimo, in relazione alle bozze ufficiose di intese tra Governo e singole Regioni che nel corso del 2019 sono state poste più o meno ufficiosamente in circolazione².

Ben maggiore, nei mesi scorsi, è lo spazio che nei dibattiti hanno occupato: a) la questione relativa al c.d. “passaggio parlamentare” delle intese – cioè alla necessità (secondo taluni) o comunque opportunità che sul contenuto delle possibili intese le Camere abbiano la possibilità di esprimersi anteriormente alla sottoscrizione – e soprattutto b) la pur determinante problematica delle risorse, che muove dal vincolo del rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost., esplicitamente richiamati dall'art. 116 cit., e stimola considerazioni di più ampio respiro, involgenti la “sostenibilità” della differenziazione nel quadro di un ordinamento unitario, prima di tutto sotto il profilo della garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni riguardanti il godimento dei diritti civili e sociali.

1. Lo evidenzia F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in www.federalismi.it, n. 6/2019.

2. La costante evoluzione della questione potrebbe peraltro indurre ad un parziale mutamento di giudizio: ad esempio, quanto alle bozze di intesa delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, si è fatta più vivace la discussione relativa alla materia “istruzione” (cfr. ad esempio, R. CALVANO, *Scuola e Regioni differenziate, si vaga nel buio*, in www.lacostituzione.info).

Se il coinvolgimento del Parlamento si configura quale portato del principio di partecipazione democratica alle scelte determinanti per la configurazione dell'ordinamento regionale, e contemporaneamente quale strumento di verifica *ex ante* della sostenibilità sopra richiamata, il discorso sui profili finanziari e tributari si collega alla "misura" della medesima sostenibilità e del *quantum* di differenziazione accettabile; nondimeno, proprio a tale riguardo, senza disconoscere l'ovvia centralità del tema delle risorse, si ritiene che la riflessione non possa prescindere dalla tipologia delle materie oggetto di ulteriore autonomia, e dalle modalità della loro nuova o incrementata attribuzione.

A sua volta, il *quantum* non può formare oggetto di disamina esclusivamente sotto un piano prettamente numerico, a mo' di elenco di ciò che verrebbe trasferito agli enti territoriali in rapporto a ciò che rimarrebbe allo Stato, ma è necessario riflettere sulla rilevanza dell'oggetto dell'attribuzione nell'economia della intera materia, sia sul versante della potestà legislativa che sul lato delle funzioni amministrative. Tali premesse (la seconda pare ovvia; la prima non lo sembra altrettanto, considerato che dal dibattito – dottrinale e non – si ha talora l'impressione che il numero delle materie di cui le Regioni chiedono l'attribuzione rappresenti in sé un problema) poggiano anzitutto su un argomento letterale ineludibile, e cioè sul riferimento esplicito alle "materie", contenuto nell'art. 116 Cost.. È da questo riferimento che, ad avviso di chi scrive, dovrebbe muovere qualunque approfondimento, e d'altronde è sulle materie che, già dall'Assemblea costituente, si è fondato il regionalismo italiano, ed è alle materie che, soprattutto con l'applicazione del criterio della prevalenza, la Corte costituzionale costantemente ritorna in molti casi di possibile intreccio di competenze³.

La "topografia" della differenziazione, cioè l'individuazione degli ambiti di materia sui quali essa si esplica, costituisce per altro verso la premessa per una verifica del bilanciamento tra esigenze di valorizzazione dell'autonomia e insopprimibili istanze unitarie (volte alla tutela del principio di unità della Repubblica e di uguaglianza), perché inevitabilmente tali esigenze non si riscontrano con pari evidenza e forza per tutte le materie. Qualora la potestà regolatoria statale di una data materia venisse

3. Efficacemente, M. CARRER, *La potestà legislativa residuale delle Regioni: dal riparto per materie all'assetto costituzionale dei rapporti Stato-Regioni*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2016, 2, individua nelle materie «la guida, il criterio fondamentale alla base della ripartizione della potestà legislativa e ... anche la griglia concettuale attraverso la quale interpretare ogni norma per assegnarla al legislatore regionale o al legislatore statale».

sensibilmente ridotta, sarebbe proporzionalmente spuntata la tutela delle predette istanze unitarie; ma vista in un'altra ottica, e nuovamente a conferma della insufficienza di una analisi che metta al centro la sola questione delle risorse, l'eventuale permanenza di queste ultime in capo allo Stato, non accompagnata da una legittimazione ad intervenire su determinati aspetti di una data materia, potrebbe precludere la garanzia del *minimum* di uniformità (di disciplina legislativa) che si ritenesse necessario.

Nelle riflessioni che seguono, si muoverà anzitutto da una riflessione di carattere generale sulla estensione dell'autonomia differenziata. Se in altra sede il discorso è stato concentrato sulle fonti rispettivamente dell'autonomia speciale e dell'autonomia differenziata, oggi si procederà da una analisi dei limiti alla potestà legislativa primaria delle Regioni speciali, per tentare di rafforzare conclusioni già raggiunte in precedenza⁴.

Seguiranno alcune considerazioni riguardanti le bozze di intesa tra il Governo e le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, con precipuo riguardo a due materie: una delle quali, il governo del territorio, è stata scelta per la sua idoneità a testare la bontà del ragionamento teorico di cui sopra, mentre l'altra – i rapporti con l'Unione europea – rappresenta un tipico esempio di disciplina strumentale all'esercizio delle varie competenze legislative regionali.

2. *I limiti di sistema alla potestà legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale e la loro "portata unificante"*

Tra i punti di partenza, che non si possono ignorare, figura anzitutto la circostanza per cui non sembra prospettabile una equivalenza tra potestà esclusiva statale e necessaria integrale uniformità di regolamentazione delle relative materie sul territorio nazionale: sia perché l'art. 116 cit. interessa anche alcune materie contemplate proprio dall'art. 117 secondo comma (e dunque non può che fondarsi sul presupposto che tali materie non abbisognino di integrale disciplina statale); sia perché, se è possibile ricavare un dato da oltre tre lustri di giurisprudenza costituzionale in proposito, esso è rappresentato da una prassi nella quale – come è stato molto opportunamente ricordato – «in almeno alcune delle materie

4. Sia consentito il rinvio a D. GIOTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie: possibilità e limiti*, in www.federalismi.it, n. speciale 7/2018, 336 ss.; nonché, soprattutto, a D. GIOTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni e statuto ordinario*, Torino, 2019, nel quale sono, tra l'altro, contenute e per alcuni aspetti ampliate le riflessioni che seguono.

statali esclusive la legislazione statale “chiama” le Regioni a legiferare su determinati aspetti, senza che tale legislazione sia mai stata sospettata di illegittimità...»; al punto da evocare l’interrogativo se il riconoscimento di maggiore autonomia per le Regioni ordinarie possa coinvolgere anche altre materie non menzionate dall’art. 116 cit.⁵.

A questa constatazione tranquillizzante, in termini di garanzia dell’uniformità in vista di interventi di differenziazione del tipo di cui si sta discutendo, si può aggiungere che tali interventi non intaccano, né potrebbero farlo, la potestà legislativa statale in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni; di talché le ragioni di preoccupazione potrebbero ritenersi a maggior ragione superabili. Tuttavia, come è noto, la giurisprudenza costituzionale ha da tempo delimitato l’estensione della potestà legislativa statale in oggetto, ricordando che il titolo competenziale ex art. 117 Cost, secondo comma lett m) «può essere invocato solo in relazione a specifiche prestazioni delle quali le norme statali definiscono il livello essenziale di erogazione. In particolare, non possono ricondursi a tale titolo di legittimazione quelle disposizioni che non determinano alcun livello di prestazione, ma incidono direttamente sull’assetto organizzativo e gestorio demandato alla potestà legislativa delle Regioni...»⁶.

Al di fuori, o al di là delle prestazioni pubbliche, potrebbero perciò residuare esigenze di regolamentazione unitaria, che non si possano soddisfare ricorrendo all’esercizio di altre e diverse competenze esclusive statali, non esclusa quella in tema di ordinamento civile e penale, di cui pure è facilmente verificabile la pervasività, e della quale è stata efficacemente prospettata la complementarietà con quella sui livelli essenziali ai fini del presidio delle esigenze di uniformità⁷.

Partendo dal presupposto che l’ampliamento differenziato della potestà legislativa, se tale è, può realizzarsi attraverso un “ritaglio” di materia a favore della Regione, o attraverso una riduzione della portata condizionante dei principi di cui alla legge statale (o beninteso, mediante il concorso di questi strumenti), l’indagine di cui sopra si risolve nella verifica se il ritaglio si riveli eccessivo, o se lo sia l’esonero del rispetto dei principi fon-

5. In questi termini G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni* 2017, 627.

6. Così, recentemente, Corte cost. 26 aprile 2018, n. 87, che richiama le sentenze n. 10 del 2010, n. 328 del 2006, n. 285 e n. 120 del 2005 e n. 423 del 2004.

7. Sulla complementarietà tra le due competenze riservate allo Stato (livelli essenziali e, soprattutto, ordinamento civile) cfr. M. BELLETTI, *I “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali...” alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile...*, in *Le istituzioni del federalismo* 2003, in particolare 637 ss.

damentali, sempre nell'ottica della preservazione delle ipotetiche istanze di uniformità.

Sotto questo profilo, considerato che nei confronti delle Regioni ordinarie che non pongano in essere iniziative di differenziazione la potestà legislativa statale si può comunque esercitare alla massima potenzialità espansiva consentita dall'ordinamento costituzionale, merita esaminare la diversa situazione delle Regioni a Statuto speciale: le uniche, ad oggi, per le quali si sia potuto prospettare in concreto il problema della deroga alla uniformità della disciplina legislativa sul territorio nazionale. Per Regioni e Province autonome, se in applicazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001 valgono i medesimi limiti delle Regioni ordinarie per le parti più favorevoli rispetto agli statuti, e se la potestà legislativa concorrente, quando prevista dagli statuti, non si differenzia quanto a svolgimento dallo schema "norme statali di principio-norme regionali di dettaglio" di cui all'art. 117 Cost., discorso diverso vale quanto ai limiti ai quali è assoggettata la potestà legislativa c.d. primaria: essa, se si vuole, rappresenta il vero esempio tangibile di attenuazione delle potestà legislative statale, e di contestuale ampliamento della potestà regionale in deroga allo schema anzidetto; conseguentemente, essa è potenzialmente idonea a mettere a prova la tenuta dell'unità dell'ordinamento e dell'uguaglianza; principi i quali presuppongono che una data disciplina sia uniformemente applicabile sull'intero territorio nazionale.

Come è noto, nell'esercizio della potestà legislativa primaria, Regioni e Province autonome incontrano due limiti specifici: i principi generali dell'ordinamento giuridico e le norme di riforma economico-sociale. Ad essi si affianca il limite degli obblighi internazionali, rispetto al quale, comunque inteso, non dovrebbero sorgere dubbi sulla perdurante applicabilità a tutti gli enti territoriali, a prescindere dal quantum di autonomia riconosciuta. Si tratterebbe, allora, di verificare la "portata unificante" di questi limiti, attraverso le pronunce della Corte costituzionale, per poi chiederci se essi non debbano porsi, per ragioni logico-sistematiche, quale cornice necessaria dalla differenziazione regionale⁸.

Il limite dei principi generali trova una sua efficace esplicazione in pronunce della Corte costituzionale anteriori alla riforma del Titolo V, ma non vi è ragione di ritenere che tali orientamenti debbano essere abbandonati, avendo la stessa Corte ricordato in più riprese che, quando le Regioni e Province autonome – in applicazione della clausola di maggior

8. L'espressione "limiti unificanti" è utilizzata dalla Corte, ad esempio nella sentenza 12 luglio 2013, n. 187, punto 2.2. del *Ritenuto in fatto*.

favore – continuano ad applicare le disposizioni dei rispettivi statuti, esse soggiacciono ai limiti ivi indicati. Citando ad esempio la sentenza n. 26 febbraio 1992, n. 75 (che riguardava la legge quadro sul volontariato), si precisa che la disciplina scrutinata «... fissa principi cui le regioni e le province autonome dovranno attenersi nel regolare i rapporti fra le istituzioni pubbliche e le organizzazioni di volontariato. Questi ultimi, in base alla costante giurisprudenza di questa Corte, vanno indubbiamente qualificati come principi generali dell'ordinamento giuridico, in ragione della concorrente circostanza che essi attengono strettamente a valori costituzionali supremi (v. sentt. nn. 6 del 1956, 231 del 1984 e 1107 del 1988) e, soprattutto, che contengono criteri direttivi così generali da abbracciare svariati e molteplici campi di attività materiali (v. sentt. nn. 6 del 1956, 68 del 1961, 87 del 1963, 28 del 1964, 23 del 1978, 91 del 1982, 1107 del 1988, 465 del 1991)».

Il limite dei principi generali può essere dunque connesso (la concorrenza delle due circostanze citate dalla Corte non ricorre, nella giurisprudenza costituzionale, quale requisito necessario, bensì alternativo) alla attinenza a valori costituzionali supremi (nel qual caso, viene da aggiungere, essi si imporrebbero a qualunque legislatore: statale, regionale ordinario, regionale speciale, regionale differenziato), oppure alla generalità dei criteri direttivi tale da incidere su più ambiti materiali (giacché, si deduce, se i predetti criteri interessassero solo una materia, si rientrerebbe nell'ambito di una potestà legislativa concorrente⁹).

Nelle pronunce successive alla riforma del Titolo V i riferimenti ai principi generali non abbondano, ma si trovano riferimenti interessanti proprio alle esigenze di uniformità, correlate al rispetto del principio di uguaglianza: in questo senso, nella nota sentenza 8 febbraio 2010, n. 45, che ha inaugurato un filone di pronunce dedicate alle potestà legislative delle Regioni e Province autonome in tema di lavori pubblici, si afferma che il legislatore (provinciale, nel caso, o regionale) deve rispettare i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, «tra i quali sono ricompresi anche quelli afferenti la disciplina di istituti e rapporti privatistici, che non può che essere uniforme sull'intero

9. Il tutto nella consapevolezza delle difficoltà di azione del limite in questione, comunque chiaramente collegabile al principio di unità dell'ordinamento, e la preoccupazione di distinguere i principi generali dell'ordinamento da «quelli fissati dalle leggi dello Stato per singoli settori e per singole materie» [così S. BARTOLE, *Principi del diritto (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, 1986, 504-505].

territorio nazionale, in ragione della esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza»¹⁰.

Se la scelta di richiamare i principi generali dell'ordinamento, in luogo di una sussunzione della disciplina dei predetti rapporti privatistici nell'ambito dell'ordinamento civile (che è quanto la Corte aveva esplicitamente riconosciuto per le Regioni ordinarie con la ancora più nota sentenza 23 novembre 2007, n. 401), risponde alla finalità di differenziare il ragionamento con riguardo ad enti territoriali provvisti di potestà legislativa in una materia, in contrapposizione alle Regioni ordinarie che tale competenza non possono rivendicare, merita segnalare l'esplicito riferimento alla uniformità e all'eguaglianza come giustificazione della riconoscibilità dei principi di una data disciplina tra i principi generali dell'ordinamento¹¹. Di qui una prima domanda, che pare retorica: si può pensare che un'intesa tra Governo e singola Regione, ex art. 116 Cost., terzo comma, possa esonerare la Regione dal rispetto del limite dei principi generali dell'ordinamento?

Discorso non molto diverso vale per le norme fondamentali delle riforme economico-sociali: non in astratto, ma per come il limite viene comunemente fatto applicare dal giudice costituzionale¹². Proprio nelle pronunce dedicate alla legislazione regionale su lavori pubblici si legge che nelle fasi di conclusione ed esecuzione dei contratti «si collocano anche istituti che rispondono ad interessi unitari e che – implicando valutazioni e riflessi finanziari, che non tollerano discipline differenziate nel territorio dello Stato – possono ritenersi espressione del limite rappresentato dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali».

Da notare, inoltre, che nella medesima giurisprudenza si riscontra un richiamo congiunto di norme fondamentali e obblighi internazionali, così dando ampio spazio – nel collegamento con la derivazione europea delle norme sui contratti pubblici, a tutela della concorrenza – anche a questa terza tipologia di limiti. Sempre su profili unitari, per citare una fra le più recenti applicazioni del limite delle riforme economico-sociali, ha fatto leva il giudice costituzionale nella vicenda relativa alle c.d. elezioni di secondo grado degli organi di vertice degli enti locali (Corte cost., sent. n.

10. Affermazioni, queste, ribadite ad esempio nelle sentenze n. 221/2010, n. 114/2011, n. 187/2013, n. 263/2016.

11. Cfr., in questo senso, Corte cost. 20 dicembre 2002, n. 536.

12. Sulla applicazione di tale limite, ben oltre la portata dei soli principi, quando non eccedente l'ambito dei rapporti economici, cfr. per tutti L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1997, 91-93.

20 luglio 2018, n. 168), quando ha ricordato che i livelli di governo devono avere una disciplina uniforme quantomeno per gli aspetti essenziali¹³.

Il discorso potrebbe essere addirittura semplificato se si accedesse a quelle posizioni che ritengono che le materie di potestà legislativa esclusiva statale posseggano, ex se, quella portata unificante tale da renderle operanti nei confronti di qualunque legislatore regionale. In effetti, sul piano pratico l'accostamento di materie di competenza esclusiva statale e di norme di riforma economico-sociale è già ricorrente nella giurisprudenza costituzionale, e questo fenomeno si accompagna alla assimilazione, quanto ad intensità, tra limite delle norme di riforma e titoli di intervento statale nelle materie di competenza residuale (non a caso, un altro versante con riguardo al quale le istanze di uniformità si appalesano)¹⁴. Nel contempo, però, la medesima dottrina ribadisce la diversità tra una applicazione di un limite che non pone in discussione in toto la potestà legislativa regionale, e che opera in senso verticale all'interno della materia medesima, ed una applicazione dei titoli di competenza statale che tende invece ad appropriarsi della materia¹⁵.

Accogliendo l'una o l'altra delle letture proposte, non viene meno, ed è anzi esaltata, la portata unificante dei limiti sopra menzionati¹⁶; con questa

13. La pronuncia richiama la sentenza n. 153/1995, nella quale la disciplina sul calcolo dell'indennità di espropriazione viene ascritta alle norme di riforma economico-sociale anche in quanto espressiva di «principi che esigono un'attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale». L'altra citazione riguarda la sentenza n. 265/2013, la quale per vero utilizza il limite del diritto privato, il quale però è parimenti «fondato sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole che disciplinano i rapporti privatistici e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale».

14. Lo rileva, ad esempio, S. PARISI, *La potestà primaria alla deriva? Spunti ricostruttivi per ripensare un luogo comune*, in *Le Regioni*, 2011, 852; richiamata da O. CHESSA, *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, in *www.dirittoestoria.it*, 10/2011-2012. Perentoriamente, G.F. FERRARI, *Il futuro delle specialità regionali*, in *Giur. cost.*, 2014, 1939 ss., evidenzia che «in almeno alcune materie i limiti verticali imposti dagli statuti a competenze esclusive possono essere equivalenti o almeno molto simili a quelli orizzontali derivanti da esigenze unitarie espresse mediante altre materie dell'elenco del secondo comma dell'art. 117 e condizionanti competenze residuali o concorrenti delle Regioni ordinarie». cfr. anche E. GIANFRANCESCO, *Corsi e ricorsi storici nella giurisprudenza costituzionale in tema di norme fondamentali di riforma economico-sociale*, in *Giur. cost.*, 2017, 3051 ss.

15. In questi termini E. GIANFRANCESCO, *Corsi e ricorsi storici*, cit., 3057-3058, il quale osserva che la differenza tra l'operatività di un limite orizzontale e di un limite verticale non può essere nominalistica, e ciò in contrasto con le impressioni che Egli ricava dall'esame della giurisprudenza costituzionale.

16. Gli accennati limiti, secondo A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2017, 276-277, «consentono di realizzare un certo grado di omologazione tra le Regioni speciali e quelle ordinarie, con riferimento alle competenze finalistiche dello Stato».

premessa, pare difficile che una giurisprudenza come quella citata, frutto di una elaborazione pluridecennale, e sopravvissuta alla – se non anzi rinviatorita dalla – riforma del Titolo V, debba recedere di fronte al contenuto delle intese ex art. 116 Cost. Detto altrimenti, è difficile sostenere che, in presenza della attribuzione ad una Regione ordinaria di una potestà legislativa differenziata, ancorché non accompagnata dalla enunciazione di limiti nel testo dell'intesa, tale potestà possa esplicitarsi in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico o con le norme volte a realizzare riforme di sistema coinvolgenti l'intero territorio nazionale.

La conclusione si presta ad una applicazione generale, non solo alle materie di cui all'art. 117 Cost. che trovano corrispondenza con materie sulle quali gli Statuti speciali attribuiscono competenza legislativa primaria a Regioni e Province autonome. Per tali enti territoriali, la previsione esplicita dei limiti di sistema trovava e trova giustificazione nella circostanza per cui la loro autonomia deriva da norme di rango costituzionale. Per le regioni ordinarie, è il principio di unità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost., in congiunzione con il principio di uguaglianza, ad ammettere il condizionamento della loro eventuale potestà legislativa differenziata. In merito agli obblighi internazionali, il ragionamento si fa, ad avviso di chi scrive, molto meno complesso, perché non sembra che le “particolari forme di autonomia” possano derogare ad altro rispetto ai cataloghi di cui all'art. 117 Cost, secondo e terzo comma; non al primo comma, che assoggetta al rispetto dei vincoli internazionali ed europei tanto il legislatore statale, quanto quello regionale.

3. *Spunti per una individuazione dei limiti alla potestà legislativa differenziata delle Regioni ordinarie*

L'accenno ai limiti contenuti negli Statuti speciali non dovrebbe far dimenticare che a Regioni e Province autonome, proprio in nome delle esigenze di uniformità – nel caso concreto esplicitamente enunciate nella norma costituzionale («... su tutto il territorio nazionale») – si applicano pure i livelli essenziali delle prestazioni definiti dal legislatore statale. Vano è stato – come riconosciuto dalla Corte costituzionale, ad esempio nella sentenza 20 luglio 2012, n. 203 – il tentativo di Regioni e Province autonome di invocare il citato art. 10 l. cost. n. 3/2001 per sottrarsi all'esercizio della competenza legislativa statale ex art 117, secondo comma lett. m Cost.: a tale velleità si contrappone un parametro (quello appena citato) il quale «postula tutele necessariamente uniformi su tutto il terri-

torio nazionale e tale risultato non può essere assicurato dalla Regione, ancorché ad autonomia differenziata, la cui potestà legislativa è pur sempre circoscritta all'ambito territoriale dell'ente...»¹⁷.

Livelli essenziali, principi generali dell'ordinamento, norme delle riforme economico sociali, ordinamento civile; a tacere di limiti che potrebbero essere invocati in merito a singole materie, quali ad esempio il carattere "generale" delle norme sull'istruzione (materia annoverata dall'art. 116 Cost., ma senza che ne possa derivare la possibilità di attribuzione per intero alle Regioni¹⁸): tutti condizionamenti, questi, il cui combinato agire offre al legislatore statale un ventaglio di opzioni articolato e, sia pure con le difficoltà e talune incertezze messe in luce in decenni di giurisprudenza costituzionale, potenzialmente efficace. Questa prima constatazione si combinerebbe, peraltro, con altri fattori, quali la probabile presenza, nei cataloghi sopra citati, di materie non strutturalmente devolvibili¹⁹; la necessità del rispetto di altre autonomie costituzionalmente garantite, quali le Università (autonomie che comunque limitano, benché sotto un diverso profilo, l'espansione della legislazione regionale); la responsabilità dello Stato per gli obblighi europei, che tra l'altro lo legittimerebbe ad intervenire in via sostitutiva; la stessa idoneità delle norme europee ad incidere sul riparto di competenze tra Stato e Regioni.

17. Forse non a caso, nella motivazione della sentenza, l'espressione "autonomia differenziata" viene preferita ad "autonomia speciale".

18. Secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, di cui alla sentenza n. 200/2009, nella quale si afferma, quanto alle norme generali sull'istruzione, che «appartengono a tale categoria quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale». Non diviene facile, però, coordinare il richiamo alla medesima espressione (norme generali sull'istruzione) contenuto nel terzo comma dell'art. 116 Cost. con le affermazioni della Corte, neppure ipotizzando ragioni di mero coordinamento testuale con l'art. 117 Cost., il quale menziona la materia "istruzione" tra quelle di potestà legislativa concorrente. Sul possibile ampliamento dell'autonomia regionale in materia v. G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1.2008, 65. La pronuncia della Corte sembra precludere il totale abbandono della materia alla potestà legislativa regionale; non, viceversa, le operazioni di ritaglio che, all'esito di una scelta dello Stato – sindacabile quantomeno sotto il profilo della ragionevolezza – configurano una limitazione del perimetro di ciò che costituisce il "sistema nazionale di istruzione".

19. L'espressione è di M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it*, n. 6/2019, 13, il quale annovera tra queste materie il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, che richiede intrinsecamente un coordinamento centrale; come pure l'ambiente, le grandi opere di trasporto e navigazione e la produzione, distribuzione e trasporto nazionale dell'energia.

Condividendo questa ricostruzione, si otterrebbe l'effetto di attenuare in misura, si ritiene, non trascurabile, le preoccupazioni circa la paventata disgregazione dell'ordinamento unitario, e di ciò occorrerebbe tener conto nel momento in cui si dovessero sottoporre ad un "test di minima uniformità" le materie oggetto di intesa ex art. 116 Cost., terzo comma.

Come del resto già osservato in altra sede, il ragionamento che si propone troverebbe sostegno sul piano della gerarchia delle fonti, che configura un altro "limite di sistema", in base alla differenza tra la fonte dell'autonomia speciale (lo statuto in quanto legge costituzionale) e la fonte dell'autonomia differenziata (la legge di approvazione delle intese come legge rinforzata, ma ordinaria). L'indagine sulla genesi della norma costituzionale in commento, come risultante dai lavori preparatori, conforta l'impressione che il legislatore costituente del 2001 abbia voluto accantonare l'ipotesi della previsione di forme ulteriori di autonomia da attribuire con legge costituzionale, sul modello delle Regioni e province autonome²⁰. Se a ciò si aggiunge la convinzione – ormai radicata in dottrina – della non applicabilità dell'art. 116 Cost., terzo comma a questi ultimi enti²¹, ne esce rafforzata la tesi per la quale, in una considerazione di sistema, l'autonomia delle Regioni ordinarie non possa raggiungere ampiezza maggiore, per effetto delle intese con lo Stato, rispetto a quella riconosciuta dagli Statuti speciali.

Sembra riduttiva, in questo senso, la tesi che riduce la differenza tra le fonti alla sola aspettativa di maggiore stabilità del regime di autonomia (assicurato da una legge costituzionale) a beneficio delle Regioni speciali, rispetto a quello approvato con legge ordinaria, e alla inderogabilità di previsioni costituzionali ad opera di quest'ultima fonte (come ad esempio in materia di composizione del Consiglio dei ministri o di previsione di fonti primarie, per citare due peculiarità proprie delle Regioni e Province autonome, quali la partecipazione del Presidente della Giunta alle sedute del Consiglio dei ministri e il ruolo dei decreti legislativi di attuazione). Ancora una volta, è il richiamo alle materie, contenuto nell'art. 116 Cost., terzo comma, a far propendere per la tesi per la quale il regime di autonomia – in punto di potestà legislativa ed amministrativa – non possa travalicare quello speciale quanto ad "intensità" di attribuzione.

20. Cfr., nuovamente, D. GIOTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie*, cit., 340-342.

21. Su questa posizione, fra gli altri, 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, in particolare 648-649.

4. *Uno sguardo alle bozze di intesa delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*

A titolo provvisorio e sperimentale, è parso utile, sulla scorta delle considerazioni che precedono, sottoporre ad un test di uniformità minima le iniziative avviate dalle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, e trasfuse in alcune bozze non ufficiali di intesa, nei mesi di febbraio e maggio 2019. È utile precisare, in collegamento con le riflessioni che precedono, che la c.d. “parte generale” delle intese non richiama i limiti di cui si è fin qui trattato, ma non trascura di invocare i principi costituzionali posti dagli artt. 3, 5, 117, 118, 119 e 81 della Costituzione, oltre al principio di leale collaborazione, e alla consapevolezza del carattere “unitario e indivisibile” della Repubblica²².

4.1 *La materia “governo del territorio”*

Premettendo, per completezza, e in aggiunta a quanto sopra, che solo la predetta parte generale delle intese è stata riconosciuta come effettivamente concordata tra il Governo e le Regioni interessate, per queste ultime la materia “governo del territorio” formerebbe oggetto di attribuzione di nuova ed ulteriore autonomia. Analizzando la bozza relativa alla Regione Lombardia, si legge che alla medesima verrebbero attribuite ulteriori competenze legislative ed amministrative volte a consolidare il suo sistema di governo del territorio, con possibilità di disapplicare le disposizioni statali (successive all’intesa) aventi incidenza sulla disciplina regionale relativa al contenimento del consumo di suolo e alla rigenerazione urbana nonché alla approvazione degli strumenti di pianificazione e degli strumenti di programmazione negoziata. Inoltre, alla Regione, al fine di elevare i livelli di semplificazione amministrativa in materia edilizia, sarebbe attribuita potestà legislativa e amministrativa ai fini della incentivazione della rigenerazione urbana, anche mediante la semplificazione dei procedimenti relativi ai titoli abilitativi, l’ampliamento o la riduzione del ricorso alla s.c.i.a., i casi e le modalità di corresponsione del contributo di costruzione, il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici.

Le possibili maggiori condizioni di autonomia interessano, come si vede, aspetti importanti della materia; ciò nondimeno, a parte la tecnica redazionale, sempre perfettibile, e la singolare e discutibile autorizzazione

22. I richiami al principio di unità e indivisibilità della Repubblica figuravano anche negli accordi preliminari del febbraio 2018, come ricordato da 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 www.federalismi.it, 18/2018, 9.

ex ante a disapplicare leggi dello Stato, mette conto rilevare che i condizionamenti previsti dalla stessa bozza di intesa non sarebbero certo simbolici; invero:

- l'autonomia viene funzionalizzata al contenimento del suolo e alla rigenerazione urbana;
- viene esplicitamente fatta salva la competenza statale alla determinazione dei livelli essenziali, nonché in tema di sicurezza e ordinamento civile;
- permane la competenza statale in materie di definizione degli interventi edilizi;
- viene fatta salva la normativa statale in tema di oneri di urbanizzazione;
- rimangono in vigore le norme statali in tema di igiene, sanità e sicurezza.

Non molto diversa, per quanto potenzialmente più ampia su alcuni aspetti, sarebbe la configurazione della autonomia differenziata nella Regione Veneto, con riguardo alla materia de qua: la differenziazione riguarderebbe i limiti di densità edilizia, di altezza, di distanza tra fabbricati e i rapporti massimi tra spazi da destinare ad insediamenti residenziali, produttivi, turistici e commerciali e spazi pubblici o riservati ad attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi, per quanto attiene alla formazione degli strumenti urbanistici. Come in Lombardia, si ammetterebbero deroghe alla disciplina del contributo di costruzione, dei permessi di costruzione in deroga e della approvazione dei piani urbanistici. Idem per quanto concerne la semplificazione dei procedimenti amministrativi e l'applicazione della c.d. s.c.i.a. per finalità di incentivazione della rigenerazione urbana. Non mancano, anche in questo caso, i limiti all'esercizio della potestà legislativa ed amministrativa differenziata, declinati in modo analogo alla proposta lombarda.

Con formulazione diversa e, sul piano redazionale, più organica, la proposta della Regione Emilia-Romagna richiama molti tra i profili di intervento menzionati nelle bozze di intesa delle altre due Regioni: la semplificazione procedimentale preordinata alla qualificazione del patrimonio edilizio esistente, la rigenerazione urbana (con precipuo riguardo alla "vulnerabilità sismica" degli edifici, dedicando un intero articolo dell'intesa alla materia della prevenzione, e così intrecciando il tema dell'edilizia a quello della protezione civile); e nuovamente, la disciplina del contributo di costruzione, le deroghe alla disciplina statale in tema di distanze tra costruzione e di densità edilizia, ma anche i requisiti per l'agibilità degli

edifici e soprattutto le sanzioni per le difformità edilizie e la loro eventuale regolarizzazione *ex post*. Anche in questo caso, la bozza di intesa ribadisce, negli articoli iniziali, che “il riconoscimento di forme e condizioni particolari di autonomia alla Regione in nessun caso può porsi in contrasto o mettere in discussione il carattere unitario e indivisibile della Repubblica e far venir meno il carattere solidale vincolante le Istituzioni che, ai sensi dell’art. 114 Cost., ne sono enti costitutivi”.

La salvaguardia della potestà legislativa statale è in questo caso meno netta e puntuale, ma riprendendo le considerazioni svolte in precedenza, il rispetto del carattere unitario dell’ordinamento repubblicano potrebbe portare ad applicare, vista la loro funzione unificante e di sistema, i condizionamenti che la giurisprudenza ha individuato annoverandoli tra le norme di riforma economico-sociale. In proposito, giova ricordare – prescindendo dalla circostanza se le relative discipline di dettaglio siano oggi ancora in vigore o siano state superate – che la Corte costituzionale ha incluso in questo elenco il principio di onerosità dei titoli edilizi²³; il procedimento di formazione dei programmi pluriennali di attuazione²⁴; il silenzio accoglimento sulle istanze di autorizzazione²⁵; alcuni aspetti relativi ai condoni edilizi, quali il titolo abilitativo edilizio in sanatoria e la determinazione massima dei fenomeni condonabili²⁶; nonché, molto di recente, la disciplina degli interventi edilizi ammessi nelle aree ove non siano stati approvati gli strumenti urbanistici attuativi, pur se previsti dagli strumenti urbanistici generali quale presupposto per l’edificazione²⁷. A parte questo, e senza neppure considerare i vincoli che derivano dall’esercizio della potestà legislativa statale in tema di tutela dell’ambiente e del paesaggio, giova ricordare che nella materia in questione è già intervenuto, *ex lege*, sulla scorta di indicazioni comunque desumibili dalla giurisprudenza costituzionale, un ampliamento non modesto della potestà legislativa regionale, quando l’art. 2-bis del Testo unico dell’edilizia ha abilitato gli enti territoriali a dettare “disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444”, e “disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell’ambito della definizione o revisione di strumenti

23. Cfr. Corte cost., sent. n. 1033/1988; e prima sent. n. 13/1980.

24. Cfr. sempre Corte cost., sent. n. 1033/1988.

25. Di nuovo Corte cost., sent. n. 1033/1988.

26. Cfr. Corte cost. n. 196/2004.

27. Cfr. Corte cost., n. 118/2019.

urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali”²⁸.

In definitiva, se già ad giudizio di alcuni osservatori – tra quelli più attenti al rischio di “deriva regionalistica” della disciplina del governo del territorio, post riforma del 2001 – la Corte costituzionale aveva posto un solido argine al predetto rischio, anche coinvolgendo Regioni e Province autonome, non sembrano sussistere preclusioni all’utilizzo degli stessi strumenti e delle medesime tecniche argomentative per indirizzare la potestà legislativa differenziata ad un contenuto comunque rispettoso delle esigenze unitarie²⁹.

4.2 *La materia “rapporti con l’Unione europea”*

Alcuni cenni, in questo limitatissimo sguardo “a campione”, ad una disciplina esplicitamente inquadrata come “strumentale” e, aggiungeremo noi, trasversale: la partecipazione alla formazione e all’attuazione del diritto dell’Unione europea (che nella bozza di intesa della Regione Emilia-Romagna è definita quale materia “complementare e accessoria”). È da segnalare che la materia aveva già fatto apparizione negli accordi preliminari del 28 febbraio 2018, ove figurava, per tutte le Regioni interessate, in un apposito addendum sui rapporti internazionali e con l’Unione europea³⁰.

L’impegno del Governo e delle Regioni, in quella sede, era volto al rafforzamento della partecipazione regionale alla formazione degli atti normativi comunitari nelle materie oggetto di autonomia differenziata: si puntava a forme di consultazione reciproca ma anche alla promozione di innovazioni legislative. In aggiunta, vi era il proposito di sostenere la cooperazione transfrontaliera e le strategie macroregionali dell’Unione; anche a tal fine il Governo si impegnava ad ottenere la ratifica dei Protocolli aggiuntivi alla Convenzione di Madrid.

28. L’introduzione della disposizione si deve al dl 21 giugno 2013, n. 69, convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98; esso recepisce, peraltro, indicazioni già contenute nella giurisprudenza costituzionale (cfr. sentenze n. 232/2005 e n. 6/2013), e di tale recepimento la stessa giurisprudenza ha successivamente dato atto (cfr. sent. n. 134/2014).

29. Di “deriva regionalistica” introdotta dalla riforma del Titolo V del 2001 e del contrasto alla medesima ad opera della Corte costituzionale parlava, ad esempio, S. AMOROSINO, *Art. 2*, in AA.Vv. *Testo unico dell’edilizia*, a cura di M.A. Sandulli, Milano, 2015, III ed., 30.

30. Per uno sguardo di insieme agli accordi preliminari e al loro contenuto v., per tutti, L. VIOLINI, *L’autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2018.

Le bozze di intesa, sotto molti aspetti, non rendono particolarmente concreti gli impegni di cui agli accordi preliminari: alla Regione Lombardia non verrebbero attribuite competenze legislative in tema di rapporti tra Regione e Unione europea, essendo alla stessa consentita l'acquisizione degli atti di istituzioni europee e nazionali che costituiscono il quadro strategico, legislativo e amministrativo delle principali politiche economiche e sociali europee, nonché il coinvolgimento nella predisposizione dei documenti di programmazione nazionale, nella cooperazione territoriale europea, nelle procedure di contenzioso e precontenzioso che la riguardano direttamente, nella gestione della fase di pre-notifica e notifica delle misure di aiuto e nei procedimenti di indagine della Commissione sugli aiuti di Stato. Come si vede, non vi è l'attribuzione di alcuna potestà legislativa, e neppure vi è alcun accenno deroga alle leggi generali di procedura che governano la c.d. fase ascendente (legge n. 131/2003; legge n. 234/2012).

Di respiro leggermente diverso, non necessariamente più ampio, è l'ampliamento dell'autonomia regionale veneta in materia, riguardando l'attivazione delle auspiccate forme di consultazione sulle materie oggetto di autonomia differenziata, l'incremento della dotazione organica mediante costituzionale di nuclei di valutazione degli atti dell'Unione europea, e ancora una volta il coinvolgimento nelle procedure di contenzioso e precontenzioso riguardanti la Regione.

Anche in questo caso la scelta della Regione Emilia-Romagna si distingue nella formulazione dell'intesa, più che nella sostanza: le forme di maggiore autonomia puntano, genericamente, al fine di sviluppare e incrementare il coordinamento complessivo fra l'azione dello Stato e delle autonomie territoriali nei rapporti con l'Unione Europea, anche attraverso il riconoscimento di maggiore rappresentatività alle autonomie territoriali. In concreto, sempre ferme le procedure statali, Stato e Regione si impegnano ad individuare ulteriori sedi e a definire concordemente specifiche forme di consultazione in ordine agli atti ed alle decisioni che, assunti a livello di Unione europea, afferiscono agli ambiti materiali attribuiti alla competenza della Regione. I contraenti si impegnano altresì a definire meccanismi idonei ad assicurare il coinvolgimento della Regione, con particolare riferimento alla fase pre-contenziosa e della eventuale fase contenziosa, limitatamente alle controversie di diritto comunitario che impegnano la responsabilità dello Stato a fronte di atti o comportamenti adottati dalla Regione medesima.

Da questa rapidissima ricostruzione si deduce che nessuna Regione ipotizza, al momento, una rivendicazione di reali nuove competenze le-

gislative in tema di rapporti con l'Unione europea, e neppure ipotesi di vero ritaglio di una materia che probabilmente è in larga parte esaurita dalle norme di procedura, e dalla specifica e intangibile attribuzione che promana a beneficio dello Stato non già dall'art. 117 Cost. terzo comma, bensì dal quinto comma del medesimo articolo, che la Corte costituzionale nella sentenza 19 luglio 2004, n. 239 ha identificato come attributivo di una «competenza statale ulteriore e speciale rispetto a quella contemplata dall'art. 117, terzo comma, Cost. ...»³¹. Anche in questo caso, dunque, le esigenze unitarie – solidamente ancorate, come già ricordato, al principio della responsabilità dello Stato per gli impegni assunti in sede europea – hanno ampia possibilità di tutela e valorizzazione ad opera del legislatore statale.

5. *Per concludere (brevemente e provvisoriamente)*

Gli esempi proposti non hanno alcuna pretesa di completezza, e proprio le considerazioni formulate in esordio, in merito alla distinzione – in termini di esigenze di “uniformità” – tra le varie materie contemplate dall'art. 116 Cost. terzo comma, lasciano aperto lo spazio per conclusioni di segno diverso ove il focus dell'analisi si sposti su altri ambiti, quali l'istruzione o la tutela della salute³². In quei casi sarebbe decisivo, e probabilmente risolutivo, il ruolo della potestà legislativa in materia di livelli essenziali delle prestazioni, quale strumento attuativo del principio di eguaglianza in senso formale e sostanziale³³. È inoltre poco probabile che il testo attuale delle citate bozze di intesa si presti a rimanere immutato nel percorso che potrebbe condurre alla differenziazione regionale

31. La sentenza è annotata da L. VIOLINI, *Legge «La Loggia» e partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari: la Corte (a buon diritto) assolve le scelte legislative, benché incompiute*, in *Le Regioni*, 2005, 226 ss., la quale (*ibidem*, 233-234) sottolinea come il principio guida che ha ispirato il legislatore statale e la stessa Corte, in ordine alle norme di procedura, è la «garanzia della unitarietà della rappresentazione della posizione italiana in sede europea»

32. Quanto all'istruzione, ci permette di rinviare alle riflessioni sviluppate in D. GIOTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni e statuito ordinario*, cit., 141 ss. In tema di tutela della salute, cfr. F. ANGELINI, *Autonomia differenziata e tutela della salute: alcune riflessioni a partire dalle esperienze di governo delle politiche sanitarie*, in www.eticaeconomia.it.

33. Sul punto, a sommosso avviso di chi scrive, meritano particolare attenzione le considerazioni di E. BALBONI, *Per scongiurare la “secessione dei ricchi” basterebbe la buona amministrazione*, in www.forumcostituzionale.it.

(ammesso che l'iter non si arresti del tutto), e dunque l'analisi proposta nelle pagine precedenti "nasce provvisoria" e tale rimane.

Le osservazioni che precedono attengono a materie che potremmo definire "non esclusivamente prestazionali", o a materie che assumono una funzione dichiaratamente strumentale; sul punto, quello che emerge (e, a sommosso avviso di chi scrive, conferma alcuni spunti teorici) è che in qualche caso il quantum di nuova attribuzione potrebbe rivelarsi davvero limitato, ma dove ciò non accada la vera partita, nel dibattito sulla differenziazione regionale, torna a giocarsi principalmente sulle risorse, perché, ad esempio, potrebbe rivelarsi complicato il calcolo dei costi delle funzioni trasferite³⁴. Non si tratta, però, di una smentita di quanto sin qui sostenuto (quando si evidenziava una considerazione limitata, nel dibattito sulla attuazione della norma costituzionale, del tema delle materie trasferite, a beneficio della questione delle risorse), ma della conseguenza di una attenuazione delle preoccupazioni di tutela delle istanze di uniformità ed eguaglianza; le quali ultime si prestano ad essere soddisfatte con gli strumenti e le tecniche già a disposizione del legislatore statale... «sol che questi lo voglia davvero».

34. Le difficoltà di calcolo concernenti le materie diverse dall'istruzione riguarderebbero importi comunque non particolarmente elevati, stando alle ipotesi formulate dall'Ufficio parlamentare di bilancio (cfr. memoria presentata nel corso dell'audizione del 10 luglio 2019 presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalism fiscale, reperibile al sito www.upbilancio.it).

La differenziazione regionale nei rapporti con l'Unione europea. Il terzo comma dell'art. 116 per un'Europa delle Regioni

1. *L'Europa delle Regioni e il destino dell'unità nazionale*

Se è vero che fino alla metà degli anni Ottanta «la Comunità europea ha mostrato una quasi totale indifferenza rispetto all'organizzazione territoriale degli Stati membri»¹, è altrettanto vero che, al contrario, l'Unione europea, fin dai suoi albori, ha più volte espresso la volontà di implementare il ruolo delle realtà regionali e locali nelle procedure di *decision making*. Basti pensare al Trattato di Maastricht del 1992, cui si devono sia l'istituzione del Comitato delle Regioni sia l'enunciazione del principio di sussidiarietà; e al Trattato di Lisbona del 2009, successivo al fallimento del processo di ratifica della Costituzione europea, che contiene, tra l'altro, importanti enunciazioni sul riconoscimento del sistema delle autonomie locali e regionali (art. 4 TUE) e sulla sussidiarietà (art. 5)². L'indubbio avanzamento della «comunitarizzazione dei sistemi regionali nazionali»³ ha lasciato, tuttavia, invariata «l'insopprimibile centralità degli Stati nell'architettura dell'Unione»⁴ e ciò non stupisce, considerato l'attuale assetto di poteri all'interno dell'Ue e il suo riconosciuto deficit democratico⁵. Il Comitato delle Regioni, pur dotato di prerogative sempre più ampie tra cui la possibilità di adire la Corte di Giustizia, non è mai assunto a terzo cardine istituzionale dell'Ue – a fianco agli Stati e ai popoli⁶.

1. K.-J. NAGEL, *L'intervento delle Regioni nella politica europea. Un'analisi comparata*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1/2004, 43.

2. R. BIN - G. FALCON, *Diritto regionale*, Bologna, 2012, 364-365.

3. M. PLUTINO, *La partecipazione delle Regioni alla formazione della decisione politica comunitaria*, in AA.Vv., *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, a cura di L. Chieffi, Torino, 2003, 52.

4. R. BIN, G. FALCON, *Diritto regionale*, cit., 365.

5. Sul punto, tra i tanti, L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2014, 14 e ss.

6. M. PLUTINO, *La partecipazione delle Regioni alla formazione della decisione politica comunitaria*, cit., 58.

Inoltre, non si può negare che «la partecipazione delle Regioni alla fase di elaborazione del diritto europeo (c.d. fase ascendente) sia questione rimessa in misura prevalente al diritto dei singoli Stati membri, e prima di tutto alle rispettive carte costituzionali»⁷. Non a caso, a partire dagli anni '80, l'attenzione e l'interesse verso le realtà territoriali è aumentata in concomitanza con l'adesione alle Comunità di Stati a connotazione federale e con la trasformazione di alcuni Stati membri in senso federale o regionale⁸.

Allo stesso momento, però, le Regioni e i territori sono di fatto fondamentali per il successo del progetto europeo: il loro ruolo si è rivelato perfino strumentale ai processi d'integrazione europea⁹. Il Libro bianco sulla *governance*¹⁰ del 2001 è, a proposito, emblematico, laddove evidenzia che «il modo in cui l'Unione opera attualmente non consente un'adeguata interazione in un partenariato a più livelli, nel quale i governi nazionali facciano partecipare appieno le loro regioni e le loro città all'elaborazione della politica europea. Spesso le regioni e le città hanno la sensazione che, nonostante le loro accresciute responsabilità per l'attuazione delle politiche europee, il loro ruolo di tramite eletto e rappresentativo, in contatto con il pubblico, non venga sfruttato. [...] Le critiche non riguardano soltanto l'Unione. La responsabilità principale di far partecipare alla politica dell'Unione il livello regionale e locale spetta e deve continuare a spettare ai governi nazionali [...]»¹¹. In altre parole, quando l'Unione si esprime con la voce della Commissione svela senza indugio l'importanza del ruolo istituzionale cui sono chiamate le Regioni in Europa. Allo stesso momento – *punctum dolens* – pur in un quadro di progressivo ma definitivo passaggio «dal concetto di governo a quello di *governance*»¹², spetta sempre allo Stato il compito di consentire alle Regioni di interfacciarsi con l'Unione in qualità di agenti dotati di pieni poteri negoziali.

In Italia una delle vie per conseguire un simile risultato è la piena attuazione della Costituzione, in particolare del novellato Titolo V letto alla luce del principio autonomistico di cui all'art. 5. Basti pensare all'as-

7. R. BIN, G. FALCON, *Diritto regionale*, cit., 366.

8. *Ivi*, p. 363.

9. F. CORTESE, *Sulla forma di Stato e sul diritto pubblico nell'Europa della crisi*, in *Le Regioni*, Fascicolo 1, gennaio-aprile 2018, 58.

10. Commissione europea, *La governance europea, un libro bianco*, Bruxelles 2001, anche in www.ec.europa.eu.

11. *Ivi*, 12.

12. F. LARAT, *Le Regioni nel sistema di multilevel governance. Adattare e trasformare la governance e le sue sfide*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2004, 93.

senza di tracce in Costituzione, fino alla legge costituzionale n. 3 del 2001, circa la collocazione delle Regioni nel processo di integrazione europea¹³. Oggi invece, ad esempio, l'art. 117 al comma terzo individua il commercio estero e i rapporti delle Regioni con l'Ue come materie di legislazione concorrente, e al comma quinto dispone la partecipazione delle Regioni alla formazione e alla attuazione degli atti comunitari.

Tuttavia, a ben guardare, la potenzialità di valorizzazione delle autonomie contenuta nella riforma del Titolo V non è stata appieno sfruttata: il legislatore statale non ha mai rinunciato a mantenere un «atteggiamento fortemente centralistico»¹⁴; inoltre, forme di leale collaborazione sono state affiancate con convinzione e forza insufficienti alla costellazione di provvedimenti centrali – che di fatto ancora costituiscono il perno del rapporto Stato-Regioni¹⁵. Così, nelle more del processo attuativo del Titolo V si è creato un vuoto – che si potrebbe definire istituzionale – in un'Europa che però di fatto è già regionalizzata. È impossibile ad oggi trascurare l'importanza, da un lato, della storia dei rapporti interregionali¹⁶ e, dall'altro, dei fondi strutturali e della disciplina di molti servizi pubblici «di carattere socio-economico [...] che, per funzionare davvero, richiedono una particolare attenzione al coinvolgimento di comunità *latu sensu* regionali»¹⁷. Più in generale non si può ignorare che «l'inarrestabile globalizzazione e comunitarizzazione delle economie» costituisca una spinta propulsiva al rafforzamento dei poteri locali, ove il cittadino si rifugia di fronte all'insicurezza generata dalla «società-mondo»¹⁸.

In sostanza, le Regioni e le comunità locali posseggono requisiti di democraticità tali da consentire ad esse di porsi, in prospettiva, come agenti protagonisti in grado di contribuire al governo della complessità e del pluralismo, quale problema della modernità¹⁹. L'«Europa delle Regioni», quindi, non deve essere intesa in un senso disgregante, volto alla eccessiva

13. A. ANZON, *Le Regioni e l'Unione europea: l'esperienza italiana*, in *L'Europa delle autonomie*, a cura di A. D'Atena, Milano, 2003, 130.

14. P. CARETTI, *Considerazioni sparse a partire dal saggio di Andrea Morrone: atipicità italiane e prospettiva europea*, in *Le Regioni*, 2018, 47.

15. *Ibidem*.

16. G. CAGGIANO, *Il networking e i gemellaggi delle Regioni*, in AA.Vv., *La politica estera delle Regioni*, Bologna, 2004.

17. F. CORTESE, *Sulla forma di Stato e sul diritto pubblico nell'Europa della crisi: alcuni rilievi teorici*, 2018, 59.

18. L. CHIEFFI, *La dimensione statale tra integrazione europea e disarticolazione del sistema delle autonomie*, in AA.Vv., *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, cit., 16.

19. Nell'accezione di F. STELLA, in *Giustizia e Modernità*, Milano, 2003, 3-4.

frammentazione della società e alla sua regressione a forme di convivenza che favoriscano «il tribalismo» o la «chiusura nel particolare»²⁰. Al contrario, realizzare un'Europa delle Regioni significa applicare il principio di sussidiarietà, a livello sia nazionale che sovranazionale: unico viatico, ad oggi, per l'allargamento della funzione sociale dell'Ue e per la riduzione del deficit democratico. In altre parole, fare delle Regioni un interlocutore stabile dell'Ue – al fianco dello Stato – può consentire di giungere a un duplice risultato: quello di aumentare la coesione europea e quello di migliorare la legittimazione democratica entro un quadro di *governance* multilivello²¹ che ben si rapporta con un mondo plurale.

Appare funzionale ed opportuna la istituzionalizzazione di questo processo attraverso la creazione di «spazi di [...] proiezione sovranazionale»²² delle Regioni, cui si può addivenire solo per il tramite di una presa di coscienza del potere centrale e di una sua leale collaborazione. Le conseguenze di un ritardo o, ancor peggio, di un rifiuto di agire in questo senso potrebbero incidere realmente sull'assetto unitario della Repubblica. Un conto è, infatti, l'ampliamento istituzionale e concordato dei tavoli della *governance*, un altro conto è lasciare che le vie e i rapporti di fatto si corroborino a detrimento dello Stato e a prescindere dallo Stato. Non a caso l'art. 5 della Costituzione affianca all'unità e indivisibilità della Repubblica il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali; una lettura forte dell'art. 5²³ corrisponde, oggi, all'applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione e leale collaborazione in stretta colleganza con la visione dell'art. 114, primo comma, della Costituzione: in un ordinamento composto²⁴ e immerso in quello eurounitario, la liberazione di potenzialità politiche di una delle parti (le Regioni) può – se ben coordinata – rafforzare il tutto (la Repubblica).

Per queste ragioni va salutato positivamente il risveglio del regionalismo canalizzato nello strumento costituzionale del terzo comma dell'art. 116. Pur nella consapevolezza che il terreno su cui ora ci si muove è

20. L. CHIEFFI, *La dimensione statale*, cit., 13.

21. F. MORATA, *Come migliorare la governance democratica europea con le Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, 24.

22. M. PLUTINO, *La partecipazione delle Regioni alla formazione della decisione politica comunitaria*, cit., 51.

23. Così come suggerita da G. BERTI, *Art. 5*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 277 e ss.

24. Per ulteriori riflessioni sulle istanze unitarie nel “nuovo” ordinamento composto si veda: F. GIUFFRÈ, *Unità della Repubblica e distribuzione delle competenze nell'evoluzione del regionalismo italiano*, Catania, 2012, 73 e ss.

quello delle ipotesi, avviare percorsi di differenziazione può «dare copertura giuridica a una condizione di specificità già presente nella realtà economico-sociale»²⁵. Questo principio, trasposto nei rapporti con l'Ue, significa compattare la *governance* multilivello a partire dal basso e aprire nuove strade di interlocuzione tra esigenze specifiche dei territori e istituzioni europee, a trattati invariati.

2. *La differenziazione nell'interlocuzione Ue-Regioni: "interessi di frontiera" e politiche pubbliche*

È al livello regionale che si possono meglio misurare «le diversità economiche che caratterizzano l'Europa» e «i principali scarti di competitività»²⁶. Assumere l'ottica regionale come punto di partenza consente di individuare con maggior facilità i problemi e di definire le possibili soluzioni mantenendo un approccio concreto. Guardare alle realtà territoriali significa sondare il cuore pulsante delle diseguaglianze e promuovere la «coesione quale fattore di ricomposizione dello spazio europeo»²⁷. Le contraddizioni dei territori, indubabilmente presenti, sono però racchiuse entro linee di coerenza che rendono l'azione in potenza più semplice: il regionalismo differenziato, saldandosi alle politiche europee, può contribuire all'armonioso sviluppo di una nuova solidarietà transnazionale²⁸ in quanto capace di rafforzare cooperazione e dialogo tra le autorità dei diversi livelli di *governance*. Per andare al cuore della questione, occorre condurre una riflessione al contempo di merito e di metodo.

In primo luogo, bisogna considerare che la condizione attuale della Repubblica è contraddistinta dalla «internazionalizzazione dell'economia» e da un processo d'integrazione europea che rimane centrale nonostante i problemi «funzionali ed istituzionali»²⁹ che sono emersi in particolar

25. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Le procedure di differenziazione avviate: il caso di Regione Lombardia tra "specialità" regionale e cooperazione territoriale*, in www.aisre.it, 1 ss.

26. M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa, devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Torino, 2006, 98.

27. Traduzione libera da O. TAMBOU, *La cohesion, facteur de recomposition de l'espace européen*, in Aa.Vv., *L'Europe et les Régions: quinze ans de cohésion économique et sociale*, Bruxelles, 2003.

28. *Ivi*, 262.

29. S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2017, 662.

modo dopo la crisi. Allo stesso momento il sistema europeo è da sempre improntato a un «pluralismo naturale»³⁰ che è stato nel tempo organizzato ma non reso sufficientemente regolare e prevedibile³¹. Si pensi, a titolo esemplificativo, ai Fondi strutturali. Se è vero che i Fondi hanno sostenuto gli investimenti pubblici in molti Paesi «impedendo il totale collasso della spesa pubblica»³², è altresì vero che il nostro Paese per il ciclo 2007-2013 ha mostrato «gravi limiti nella capacità progettuale e di programmazione»³³, tanto che il successo del ciclo 2013-2020 dipenderà dalla efficacia delle novità introdotte per assicurare una diversa *governance* delle politiche di sviluppo e coesione³⁴. Come a dire che i Fondi non sono riusciti a raggiungere la loro destinazione per mancanza di coordinamento tra i livelli di *governance*: non a caso, infatti, la programmazione 2014-2020 è stata definita una «occasione inedita dal punto di vista del consolidamento dell'architettura di *governance* multilivello e del rafforzamento della dimensione territoriale nelle politiche per lo sviluppo»³⁵.

In un simile contesto, allora, la protezione degli interessi nazionali passa attraverso il regionalismo e il riconoscimento delle autonomie, che diventano «l'assetto istituzionale più idoneo»³⁶ allo scopo.

In secondo luogo, per far fronte alle sfide del pluralismo ed evitare qualsiasi tentazione inutilmente centripeta, occorre cominciare a ragionare per politiche pubbliche e non per materie. La differenza tra i due modi di approcciare il diritto regionale si può cogliere paragonando «l'assetto del riparto di competenze tracciato dalla Costituzione italiana con l'assetto dell'Unione europea, in cui dominano competenze funzionali»³⁷. È evidente, poi, che «le materie sono artificiali, ed invece la vita è fatta di problemi concreti» e che «le politiche pubbliche sono

30. S. GOZI, *Le autonomie funzionali*, Torino, 2002, 66.

31. Come invece auspicato nel dibattito dei primi anni duemila. *Ibidem*.

32. R. BUBBICO - A. CATALINA RUBIANES, *L'impatto della crisi sugli investimenti pubblici in Europa. Il ruolo dei Fondi strutturali nel sostegno dei potenziali di crescita regionali*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2015, 38.

33. B. BALDI, *I Fondi strutturali e la nuova programmazione europea*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2014, 506.

34. *Ivi*, 510. Il riferimento è ai Fondi SIE e alla Agenzia nazionale per la coesione territoriale.

35. E. DOMORENOK, *Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2014, 565-566.

36. S. MANGIAMELI, *Appunti a margine*, cit., 663.

37. R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 2013, 509 ss.

rivolte ad obiettivi, si svolgono per programmi, mentre le materie sono etichette che contrassegnano settori»³⁸. Orbene, la materia dei rapporti con l'Ue e del commercio estero delle Regioni, per la sua ampiezza e indeterminatezza, si presta alla smaterializzazione³⁹. Anzi, la suggerisce: l'interlocutore – l'Unione europea – agisce per politiche pubbliche.

L'innesco della clausola di asimmetria dell'art. 116, terzo comma, può allora segnare un cambio di passo, di fronte alla difficoltà – per mancanza di volontà – d'intraprendere altri percorsi di reale e leale collaborazione centro-periferia. La *governance* multilivello trarrebbe grande beneficio dall'individuazione di problemi e interessi – diversi per ciascuna Regione – per cui attenuare o far venir meno il limite dei principi fondamentali⁴⁰ previsto nelle materie di legislazione concorrente. Di fronte all'affermazione di un modello di competizione tra territori e città, è vitale e funzionale per i governi locali la possibilità di stipulare accordi per promuovere gli interessi di frontiera – propri cioè dell'area geopolitica cui la Regione afferisce. Parimenti, maggiore autonomia normativa e amministrativa è fondamentale per la gestione della «fitta trama di relazioni macro-regionali» che «travalicano le singole Regioni»⁴¹. Urge un coinvolgimento più serrato delle Regioni, atteso che il panorama di politiche territoriali europee spazia dalle politiche regionali di coesione, a quelle di competitività per i territori, fino a quelle che riguardano le cosiddette aree macroregionali⁴². Trascurare la potenziale capacità delle Regioni, legittimate democraticamente, di giocare un ruolo ancora più incisivo nella colleganza tra diversi livelli di governo, rischia di allargare il vuoto istituzionale tra cittadini e Ue.

3. *La multilevel governance e l'addendum sui rapporti internazionali nei progetti d'intesa tra Governo, Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto*

Il cammino dell'art. 116, comma terzo, è lungo, non privo di rischi, oltre che in larga misura inesplorato. Un simile strumento può rivelarsi

38. *Ibidem*.

39. Espressione di F. BENELLI nel suo *La smaterializzazione delle materie*, Milano, 2006, riportato da Bin nell'articolo da ultimo citato.

40. G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, 628.

41. P. PERULLI, *Politiche locali tra decentralizzazione e ricentralizzazione*, in *Stato e mercato*, dicembre 2010, 390-391.

42. *Ivi*, 391.

sia utile transito a un assetto di rapporti tra Regioni basato su una sana competitività, sia una valvola di sfogo per egoismi e diseguaglianze⁴³. È vero che «affrontare l'attuazione dell'art. 116.3 prima che sia avvenuta un'opera più sistematica di attuazione del Titolo V» può essere «inutile» o perfino «controproducente»⁴⁴.

Tuttavia, non si possono non valorizzare gli aspetti positivi di una iniziativa regionale tesa ad ottenere una maggiore autonomia nei rapporti internazionali e con l'Ue. Questa materia ha infatti delle unicità rispetto alle altre per cui le Regioni potrebbero attivare l'art. 116. Per cominciare, la presenza di un interlocutore terzo, l'Unione europea, che ha bisogno di andare nella stessa direzione verso cui le Regioni hanno mostrato interesse. Paradossalmente, sia le Regioni sia l'Ue possono dirsi insoddisfatte dei risultati del procedimento di evoluzione della *governance* dei territori in Europa, eppure – nell'attuale impossibilità di modifica dei Trattati – sono le Regioni a possedere un più ampio margine di negoziazione istituzionale: indicativo, a questo proposito, è proprio il terzo comma dell'art. 116 che affida l'iniziativa alle Regioni. Allo stato dell'arte, infatti, alla mancanza di «collegamenti strutturali [...] idonei ad assicurare una presenza delle autonomie meno sbiadita di quella [...] del Comitato delle Regioni»⁴⁵, l'Unione europea risponde – per implementare i propri atti – o rivolgendosi al livello statale⁴⁶ o cercando di aggirarlo.

In un periodo storico e politico in cui una riforma della *governance* europea appare tanto necessaria quanto impraticabile, spinte di cambiamento dal basso giovano al movimento di costruzione dell'Europa. Il regionalismo non solo così si ravviva, dopo gli anni di offuscamento dovuti alla crisi economica e al conseguente trionfo di forze centripete; si rende altresì consapevole del suo ruolo nel mondo contemporaneo, in cui le Regioni e le realtà locali sono articolazioni della Repubblica (art.

43. Di egoismi accenna R. BIN nel suo articolo “*Regionalismo differenziato*” e *utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, 17. Allo stesso momento, l'autore, dopo il fallimento della riforma costituzionale del 2016, suggerisce di perseguire la strada della leale collaborazione, indicando come esempio anche il procedimento stabilito dall'art. 116.3, ma sottolineando la necessità di evitare propaganda politica. R. BIN, *Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale cooperazione*, in *Le Regioni*, ottobre-dicembre 2016, 800-801.

44. R. BIN, *Regionalismo differenziato*, cit., 14-15.

45. A. RUGGERI, *Prospettive del regionalismo in Italia (nota minima su una questione controversa)*, in *Le Regioni*, gennaio-aprile 2017, 33.

46. Come sostenuto da Ruggeri nell'ultimo articolo citato.

114 Cost.) e, come tali, anche autonome protagoniste nel quadro di una *governance* europea multilivello.

Questo sul piano astratto delle idee.

Percorsi di differenziazione, infatti, sono già stati avviati. Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna hanno sottoscritto il 28 febbraio 2018 con il Governo accordi preliminari, dopo aver avviato il negoziato ad esito – nel caso di Lombardia e Veneto – di un referendum consultivo⁴⁷. Inoltre, a seguito del rinnovo della legislatura, il 19 febbraio 2019 le tre Regioni e il Governo hanno concordato la parte generale delle bozze d'intesa, riguardante principalmente il sistema di finanziamento⁴⁸. Si badi: questi accordi non possono essere considerati alla stregua di un punto d'arrivo, soprattutto alla luce dei mutati equilibri politici. È necessario tenere a mente che si tratta pur sempre di «accordi preliminari in merito all'intesa...», risultanti da un «primo confronto ispirato al principio di leale collaborazione»⁴⁹. Inoltre, con il cambio del Governo, le Regioni hanno chiesto l'ampliamento dei margini di autonomia e del numero di materie oggetto di differenziazione, guardando agli accordi preliminari più come un mero punto di partenza, oltre che evidenziandone l'insufficienza e l'incompletezza⁵⁰.

Tuttavia, di questi accordi vale ancora la pena analizzare il contenuto dell'addendum sui rapporti internazionali e con l'Unione europea, collocato nella parte conclusiva dei tre testi. Resta da capire quale forza gli accordi posseggano nei più attuali passaggi del percorso di differenziazione. Nondimeno, la precarietà che li contraddistingue non scalfisce gli indirizzi politici in essi cristallizzati. In assenza delle intese definitive, che specificherebbero con precisione gli ambiti di differenziazione, le linee guida degli accordi possono essere di feconda utilità per comprendere quali orientamenti ha assunto il dialogo Governo-Regioni nelle sue prime battute e quali principi i tavoli tecnici potrebbero aver seguito nel *labor*

47. È disponibile sul sito web del Senato un dossier del Servizio studi intitolato “*Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*”, n. 104, febbraio 2019.

48. Intese disponibili sul sito del Ministero degli Affari regionali nella sezione “*Autonomia differenziata, art. 116 Cost.*”.

49. Si veda l'ultimo punto delle premesse presente all'interno di tutti e tre gli accordi in esame. Si veda altresì G. PICCIRILLI, *Gli accordi preliminari per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali*, 2018, 6 ss.

50. Cfr. Dossier del Servizio studi del Senato, cit., 38 ss. A titolo esemplificativo si legga la delibera del Consiglio regionale della Lombardia della seduta del 15 maggio 2018, antecedente all'insediamento del nuovo Governo.

limae. In più, quanto espresso in merito ai rapporti delle Regioni con l'Ue – pur nella sua vaghezza o genericità – costituisce un potenziale passo avanti nella rivisitazione dei processi di *governance*. Indipendentemente dal destino che avrà la seconda parte delle intese, gli orientamenti espressi negli accordi preliminari sulla triangolazione Ue-Governo-Regioni possono fungere come appiglio per riflettere: quale direzione dovrebbe prendere la *governance* multilivello?

Orbene, pur con alcune differenze, ciascun addendum propone una risposta a questa domanda, toccando due diverse aree all'interno dell'insieme dei rapporti internazionali delle Regioni.

La prima è quella che riguarda la cooperazione e gli interessi transfrontalieri delle Regioni. Per l'Emilia-Romagna si legge che «Il Governo della Repubblica si impegna a sostenere l'azione della Regione nella politica europea in materia di Strategie macroregionali, di cui alla risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2018, anche supportando il ruolo svolto dalla Regione quale autorità capofila nello sviluppo della regione EUSAIR»⁵¹. Medesimo riferimento alla risoluzione del 16 gennaio 2018 è contenuto nell'accordo con il Veneto «in ordine al rafforzamento e allo sviluppo delle Strategie macroregionali (SMR) e dei programmi di azione che fanno parte di Strategia Obiettivo 2014-2020»⁵². Per quanto invece concerne la Lombardia, essa «partecipa alla preparazione degli accordi con Stati confinanti che abbiano immediata ricaduta sul territorio regionale, sviluppando forme di consultazione [...] che possano concorrere allo sviluppo dei rapporti della società regionale [...]»⁵³.

Le menzioni alla risoluzione del Parlamento europeo e, più in generale, allo sviluppo della regione euromediterranea e della regione alpina⁵⁴ destano grande interesse. La risoluzione, in particolare, si propone di approntare strategie macroregionali (SMR) per la cooperazione e il coordinamento, e prende atto che la globalizzazione ha reso interdipendenti

51. Il testo dell'accordo preliminare in merito all'intesa prevista dall'art. 116, terzo comma, Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Emilia-Romagna è disponibile *online* sul sito del Ministero degli Affari regionali. Il riferimento è pagina 23 dell'accordo.

52. Il testo dell'accordo preliminare in merito all'intesa prevista dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Veneto è disponibile *online* sul sito del Ministero degli Affari regionali. Si veda pagina 21 dell'accordo.

53. Il testo dell'Accordo preliminare in merito all'intesa prevista dall'art. 116, terzo comma, Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Lombardia è disponibile *online* sul sito del Ministero degli Affari regionali. Si veda pagina 21 dell'accordo.

54. *Ivi*, 22.

gli Stati, ponendoli di fronte a nuove sfide di dimensione transfrontaliera. Incoraggia le Regioni e gli Stati membri «a sviluppare strutture di *governance* e metodi di lavoro adeguati per facilitare la cooperazione, anche attraverso la pianificazione congiunta, l'allineamento delle opportunità di finanziamento e un approccio dal basso verso l'alto». Sottolinea che il potenziale della cooperazione a più livelli non è stato sfruttato appieno nelle SMR, pur dinnanzi ai benefici che derivano ai cittadini da un simile approccio⁵⁵. Individua strategie diversificate per alcune macroregioni quali quelle del Mar Baltico (EUSBSR) e del Danubio (EUSDR), la regione adriatica e ionica (EUSAIR) e quella alpina (EUSALP). Quanto alla EUSAIR, la risoluzione riconosce che, per il potenziale numero di Paesi partecipanti, questa macroregione può realmente dare un significativo impulso al processo di integrazione; allo stesso momento, però, evidenzia con preoccupazione la «mancanza di un efficace collegamento tra la disponibilità di risorse, la *governance* e la titolarità dell'EUSAIR, che impedisce il pieno raggiungimento degli obiettivi»⁵⁶, chiamando così in causa i Paesi coinvolti affinché si adoperino in questo senso. Quanto invece alla EUSALP, la risoluzione mette in luce l'applicabilità del concetto di macroregione anche alle aree più sviluppate e definisce la regione alpina «modello di strategia per la coesione territoriale», poiché ricomprende simultaneamente «diverse aree specifiche, produttive, zone montane e zone rurali e alcune delle più importanti e avanzate città dell'UE», offrendo una piattaforma per affrontare in modo congiunto le sfide da fronteggiare⁵⁷.

Che, quindi, gli accordi abbiano voluto ascrivere il loro raggio d'azione a questa specifica visione dell'Europa, dimostra la utilizzabilità dell'art. 116, comma terzo, per la costruzione di una nuova *governance* proiettata verso un'Europa macroregionale. Si può perfino sostenere che Regioni e Governo abbiano individuato nei percorsi di differenziazione e nello strumento delle intese il luogo più naturale e adatto a plasmare i rapporti centro-periferia nel senso suggerito dalla risoluzione e dalle necessità delle realtà macroregionali. Le SMR, avvinte a una riforma della *governance* interna agli Stati, hanno maggiori possibilità di successo e di radicarsi in una prospettiva a lungo termine; soprattutto se sostenute da adeguato finanziamento e da un approccio flessibile, basato su un'attività di cooperazione ben inquadrata istituzionalmente ma che sappia affrontare le

55. Si vedano gli artt. 3, 5, 6 della risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2018.

56. Si veda l'art. 21 della risoluzione.

57. Si vedano gli artt. 23, 24, 25 della risoluzione.

sfide territoriali «caso per caso»⁵⁸. Per quanto attiene al contributo italiano, molto dipenderà da come le intese declineranno questi principi generali. Di non scarsa rilevanza è l'impegno preso dal Governo - contenuto in ciascun addendum - di «presentare un disegno di legge recante l'autorizzazione alla ratifica dei Protocolli aggiuntivi alla Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali, stipulata nell'ambito del Consiglio d'Europa a Madrid il 21 maggio 1980 e ratificata dall'Italia con Legge 19 novembre 1984, n. 948»⁵⁹: una simile iniziativa, se confermata, potrebbe fornire alle Regioni firmatarie strumenti per incidere con maggior efficacia sulla cooperazione transfrontaliera.

La seconda area dei rapporti internazionali delle Regioni lambita dagli accordi preliminari è quella che riguarda la partecipazione delle Regioni alle fasi ascendente e discendente di formazione degli atti dell'Unione. Questo è l'ambito su cui maggiormente si gioca la possibilità di una riforma complessiva della *governance* europea, in specie se coordinato con il rafforzamento istituzionale delle macroregioni. Gli accordi, però, rimangono a riguardo generici e si limitano a stabilire alcuni principi di base su cui poi innestare gli ulteriori negoziati. Da un lato, in questa fase, non si sarebbe potuto fare diversamente: la materia è infatti trasversale e collegata agli altri settori di differenziazione. Dall'altro lato, seppur anche solo su un piano politico, i principi individuati costituiscono comunque una forte presa di posizione sul futuro della *multilevel governance*. Ad esempio, non è poco l'impegno preso dal Governo e dalle Regioni di rafforzare sia «le forme di partecipazione delle autonomie territoriali al consolidamento dell'Unione» sia, nelle materie oggetto di autonomia differenziata, la partecipazione delle Regioni «alla formazione degli atti normativi comunitari»⁶⁰. Nel caso di Emilia-Romagna e Lombardia, il Governo ha altresì assicurato un maggior coinvolgimento delle Regioni nelle controversie di diritto europeo che le riguardano e nei contenziosi sulle materie oggetto di autonomia differenziata. Bisognerà vedere quanto di tutto questo verrà effettivamente trasposto nelle intese definitive e quanto rimarrà vana dichiarazione d'intenti.

58. Si veda l'art. 39 della risoluzione.

59. Il riferimento è a pagina 21 dell'accordo preliminare tra Governo e Regione Lombardia. Formula identica si ritrova negli accordi preliminari con il Veneto e con l'Emilia-Romagna.

60. Il riferimento è a pagina 23 dell'accordo preliminare tra Governo ed Emilia-Romagna. Indicazioni analoghe, se non identiche, si ritrovano anche negli accordi con Lombardia e Veneto.

4. Spunti di riflessione per scenari futuri

La volontà che si è palesata negli accordi preliminari è dunque quella di definire nuove forme di consultazione e collaborazione in Europa tra i vari livelli di governo per le decisioni che riguardano le Regioni. L'autonomia necessaria per raggiungere questo risultato può consistere nella definizione di un coordinamento stabile, a livello amministrativo, tra l'azione dello Stato e quella complementare delle singole Regioni; oltre che nella individuazione di settori (produttivi, commerciali o relativi alla formazione, alla ricerca e alla internazionalizzazione) entro i quali garantire spazio di manovra alle Regioni per stipulare accordi e protocolli. Ben oltre, quindi, alle prerogative della Conferenza Stato-Regioni o del Comitato delle Regioni. In sostanza, l'autonomia differenziata in materia di rapporti internazionali e con l'Ue equivale a un rafforzamento della politica estera delle Regioni, a partire dal solco creato dall'art. 117, comma nono, della Costituzione e dalla sentenza n. 387/2005 della Corte costituzionale. Per politica estera si deve intendere la possibilità delle Regioni di interloquire come soggettività autonome. Ed è questo il nucleo del discorso. Nonostante la riemersione del centralismo, successiva alla crisi economica e conseguente alla disillusione per i processi di globalizzazione, la dimensione regionale e locale cerca di affermare la sua soggettività nel contesto geopolitico attuale. Come ha ben scritto Salone⁶¹ «la “convenzionalità” della regione politica è oggi lo specchio in cui si riflette la fluidità delle reti culturali, economiche e sociali che attraversano lo spazio e la varietà delle identità territoriali locali»; allo stesso momento l'idea che oggi vale la pena sostenere consiste nella «promozione [...] di forme di regionalismo cooperativo/funzionale basato su pratiche, più o meno istituzionalizzate, volte a risolvere problemi *ad hoc*: la promozione di azioni congiunte tra “regioni” diverse e, spesso, non contigue nel quadro delle politiche di sviluppo o di cooperazione internazionale»⁶². Orbene, qui si sostiene che le intese dell'art. 116 comma terza possano contribuire a rivitalizzare la territorializzazione delle politiche e a creare un movimento di *governance* europeo in linea con i bisogni della contemporaneità. Fondamentale, e non eventuale, è l'istituzionalizzazione delle pratiche di *governance*: a questo proposito è da salutare con favore la necessità dell'approvazione

61. C. SALONE, *La dimensione regionale nel prisma della statualità post-nazionale e delle regioni urbane globali: le innovazioni in atto e il ritardo della ricerca italiana*, in *Contesti. Città, territorio, progetti*, 2/2018, in www.academia.edu.

62. *Ivi*, 3-4.

parlamentare delle intese. In un nuovo quadro di *governance* lo Stato non è chiamato a rinunciare al proprio ruolo: al contrario, la sua funzione dovrà essere sempre più quella di garantire l'uguaglianza tra i cittadini, pur in un contesto di competizione tra territori. In effetti, il connubio tra art. 5 e Titolo V suggerisce una «unità policentrica»⁶³ che non smentisce e, anzi, corrobora l'idea di un'Europa collegata in modo diretto alle Regioni, espressione del principio di sussidiarietà e del principio autonomistico. Il progetto di un'Europa delle Regioni è il progetto di un'Europa fondata sulle autonomie, a partire dalla società civile, convogliate in strati istituzionali sempre maggiori e tra di loro interconnessi: questa, riportando alla luce il pensiero del grande partigiano e giurista Silvio Trentin⁶⁴, è l'unica via possibile al federalismo europeo.

Non si vuole sostenere che la differenziazione possa da sé portare a compimento questo epocale processo. Al contrario, le sue ombre⁶⁵, l'incertezza del contesto in cui cerca di radicarsi, escludono che possa porsi come panacea ai mali della *governance* europea. Il contributo dell'Italia e delle sue Regioni è in potenza una piccola parte di una riforma che deve coinvolgere le realtà territoriali degli altri Paesi membri. Tuttavia, nel bene o nel male, un effetto si è già prodotto: Campania, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Basilicata, Calabria e Puglia hanno avviato un iter al loro interno⁶⁶ per attuare la «116 rule»⁶⁷. L'opportunità che si prospetta all'orizzonte è dunque quella di riorganizzare e ripensare integralmente il governo dei rapporti internazionali e con l'Unione delle Regioni. Sarebbe un peccato che la differenziazione, per questa materia, venisse arrestata: la propulsione delle singole Regioni, se ben ponderata, può dare vigore al moto di integrazione europea.

63. C. BUZZACCHI, *Vincoli europei di bilancio e politiche sociali delle Regioni*, in *Diritti regionali*, 2018, 515.

64. Per approfondire questi aspetti del pensiero di Trentin si segnalano S. TRENTIN, *Liberrare e federare*, in S. TRENTIN, *Federalismo e libertà, scritti teorici 1935-1943*, a cura di N. Bobbio, Venezia, 1987, e S. TRENTIN, *Stato, nazione, federalismo*, Venezia, 2010, anastatica dell'edizione clandestina, Milano, 1945.

65. D'altra parte, come ha scritto Cortese, «ci si trova di fronte a un fenomeno che sempre si vive allorché si provi a mettere in pratica qualcosa per la prima volta», F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, luglio-agosto 2017, 689.

66. Dossier del Servizio studi del Senato, cit., 23 e seguenti.

67. F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato*, cit., 692.

Autonomia regionale differenziata per politiche specifiche: l'energia e la Regione Basilicata

1. *Premessa*

Unirsi oggi alla tavola rotonda sul tema del regionalismo differenziato significa focalizzarsi sulle problematiche di tipo sostanziale da questo sollevate. Opportunamente è stato sottolineato¹ come la pratica della differenziazione celi una serie lunga e variegata di interrogativi a cui dare risposta, che, per i fini del lavoro che qui si propongono, possiamo ridurre a due. Il primo, sicuramente, è sull'opportunità di procedere all'attuazione dell'art. 116.3 Cost. considerati non solo i limiti ma anche le potenzialità del nuovo Titolo V. Il secondo quesito, nell'ipotesi dell'opportunità dell'applicazione del 116.3 Cost., riguarda i contenuti che potrebbero-dovrebbero avere le leggi di attuazione e a quali condizioni esse possano rappresentare uno strumento efficace di sviluppo e crescita. Relativamente a quest'ultimo quesito ci sembra opportuno soffermarsi sulle proposte di differenziazione sinora giunte dalle tre regioni del nord del nostro Paese².

Il modello di regionalismo differenziato sinora proposto consiste in una rivendicazione di competenze rientranti nelle materie consentite dal 116.3 Cost. senza una chiara selezione che sia motivata da specifiche esigenze delle regioni richiedenti; si chiede tanto, talvolta tutto, con l'obiettivo di ottenere un sostanziale incremento delle finanze attribuite. Sotto questo profilo le richieste avanzate dalle tre regioni del nord non si distinguono in modo rilevante. Ciò di cui non vi è traccia è l'ipotesi di una richiesta di autonomia che sia differenziata – diversa dunque dalle altre regioni ordinarie – per particolari esigenze della regione richiedente. Le esigenze cambiano da regione

1. In tal senso S.V. R. BIN, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Le Istituzioni del federalismo* 1/2008.; L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni* 2007, 200 ss.; a. poggi, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it*, 1/2008.

2. Come noto, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna.

a regione, per le particolarità dei loro territori e delle loro vocazioni: ed è in questa chiave che andrebbe interpretato il 116.3 Cost.

Partendo dagli ambiti materiali di cui le Regioni hanno chiesto l'attribuzione, l'ipotesi che si vuole avanzare è che a richiedere l'applicazione del 116.3 non siano solo le regioni "ricche" del nord, ma anche una regione del sud e che lo faccia non per un'estensione radiale delle proprie funzioni (e delle relative finanze), ma per perseguire una politica pubblica fortemente ancorata allo specifico del proprio territorio.

Il caso che si intende esaminare è quello della Regione Basilicata, regione che con l'apporto energetico dei suoi pozzi pari al 70% della produzione totale, rappresenta la realtà produttiva più importante in campo petrolifero nel sistema nazionale; a cui, tuttavia, si aggiunge un'elevatissima presenza di impianti relativi alle fonti rinnovabili (eolico, fotovoltaico, geotermia e biomasse) che la classificherebbero tra le prime regioni italiane in termini di kWh prodotti.

Non è difficile essere persuasi che una siffatta realtà impone l'esigenza di integrare le proprie competenze ex attuale art. 117.3 Cost., essenzialmente concorrenti (energia e territorio) e d'attuazione (ambiente). Viene a profilarsi così l'ipotesi che la differente autonomia da rivendicare non sta tanto nel numero di "materie" e di "funzioni", ma nella possibilità di derogare alla normativa statale al fine di perseguire la politica scelta dalla regione. Per la Basilicata è essenzialmente una politica del territorio che faccia conciliare la produzione e distribuzione energetica con il sistema di viabilità, di agricoltura, di turismo e di valorizzazione ambientale.

Oltre a qualche esempio di vincoli normativi da attenuare, il presente lavoro tenta di affrontare anche il problema delle procedure da seguire. Le procedure indicate dall'art. 116.3 sono infatti quelle generali, che segnano i passi formali da seguire per ottenere il quadro normativo approvato dal parlamento con la legge rinforzata. Ma, se l'obiettivo è avviare una politica pubblica regionale, quello che appare indispensabile è anche individuare le procedure di programmazione e di collaborazione da prevedere come garanzia reciproca di leale cooperazione in tutta la fase di realizzazione della politica e di verifica dei suoi risultati. Infatti una seria differenziazione delle autonomie riconosciute alle regioni non può essere separata da uno specifico regime organizzativo dei rapporti tra la regione e lo Stato, che si rifletta sia nelle prassi di controllo sulle leggi regionali sia nella organizzazione del controllo sostitutivo.

Il lavoro, inoltre si propone di tracciare un primo quadro delle linee lungo le quali impostare le richieste della regione Basilicata di attuazione dell'art. 116.3.

2. *Sull'opportunità di attuare l'art.116 Cost., tra potenzialità e limiti del Titolo V*

Per ragionare di regionalismo differenziato e sull'opportunità di attuarlo nel nostro Paese occorre non trascurare lo stato di fatto in cui versano le nostre Regioni caratterizzate, e non si dice nulla di nuovo, da una endemica differenziazione, quella delle disparità economiche, cui si aggiungono le disparità sul piano giuridico e su quello socio-economico. Non si ritiene di esagerare avvalorando la tesi di chi in dottrina³ considera che il punto critico del nostro regionalismo risieda nel livello centrale e non in quello locale, attestato dal fatto che il novellato Titolo V stenta pesantemente a trovare una propria razionale realizzazione, per essere stato non solo mal scritto⁴, ma soprattutto mal attuato in sede politica inducendo la Corte costituzionale ad un'opera costante di orientamento tanto interpretativo⁵ quanto nella ricerca di un equilibrio⁶ tra i diversi livelli di governo.

3. *Ex multis* cfr. R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, cit.; L. VIOLINI, Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116, comma 3, Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali, cit., 87).

4. In diversi in dottrina condividono tale opinione, fra i tanti vale solo la pena di ricordare: G. BERTI - G.C. DE MARTIN, *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Roma, 2002; R. BIN, *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione. La funzione amministrativa*, pubblicato nel sito Internet dell'Associazione dei costituzionalisti; M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della costituzione*, in *Regioni*, 2001, 1273; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, 2002; G. FALCON, *Il nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Regioni*, 2001, 163; A. PAJNO, *L'attuazione del federalismo amministrativo*, in *Regioni*, 2001, 667; F. PIZZETTI, *Il nuovo ordinamento italiano tra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, 2002; R. ROMBOLI - C. PINELLI - P. CAVALERI - A. RUGGERI - G. D'AURIA, *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro it.*, 2001, V, 185; A. MAZZITELLI, *La potestà legislativa delle regioni*, in *Diritto Regionale*, a cura di S. Gambino, Milano, 2009; G. GERBASI, *I limiti alla potestà legislativa regionale tra vecchio e nuovo titolo V della Costituzione*, *ib.*

5. Cfr. L. DE BERNARDIN, *Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia": l'esempio di una giurisprudenza costituzionale equilibrata*, in R. TARCHI, *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2006, 84-90; R. TARCHI, *Sintesi di un dibattito su titolo V, parte II della costituzione e giurisprudenza costituzionale. Spunti per una riflessione*, in AA.Vv., *La riforma del titolo V della costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, a cura di E. Bettinelli e F. Rigano, Torino 2004, 756 ss; E. GIANFRANCESCO, *L'incidenza della riforma del titolo v sul giudizio costituzionale*, *ib.*, 39 ss.

6. In senso conforme s.v. Q. CARMELENGO, *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, in *Regioni*, n. 2 e 3, 2006, 422 e ss.

Non si può non tenere in considerazione che, nell'attuazione del novelato Titolo V, i tentativi delle Regioni di esercitare in modo più "marcato" il potere legislativo nelle "nuove materie" (concorrenti o residuali) sono stati sistematicamente bloccati dal Governo e che la Corte costituzionale non sempre ha avuto una posizione univoca. Il fatto che la riforma costituzionale non sia stata seguita da un espresso trasferimento di funzioni⁷ ha lasciato del tutto indefiniti i contorni e i contenuti delle materie, concedendo al Governo, in più occasioni, l'opportunità di impugnare le leggi regionali secondo una logica di primazia piuttosto che quella della novella architettura costituzionale. Ciò che è peggio è che lo stesso Giudice delle leggi, non ha esitato ad imboccare la stessa strada, quando nel corso della sistematizzazione delle materie di cui all'art. 117, co.2, Cost. con le materie di cui ai comma 3 e 4 Cost., ha affermato che non tutti i titoli contenuti nelle disposizioni costituzionali sono realmente delle materie: «non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto»⁸. Su questa scia interpretativa è seguito un intero filone di sentenze, inaugurato dalla sent. 407/2002⁹, in cui la Corte ha, ad esempio inserito l'ambiente nel novero delle materie trasversali e in quanto tale idonea a bloccare le norme regionali in materia di governo del territorio, di allocazione di impianti energetici o di valorizzazione turistica. Non è, pertanto, difficile essere persuasi che l'applicazione dell'art. 116.3 Cost. su cui si dibatte, agirebbe in un quadro assai precario e problematico.

Come noto, l'art. 116, comma 3 della Costituzione prevede che con legge dello Stato possano essere attribuite a singole Regioni "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" relativamente alle materie indicate

Ed è proprio sul 116.3, che diviene necessario chiedersi dove risieda la convenienza ad estendere le competenze delle Regioni *in species* nelle

7. Certo un tentativo fu fatto dalla cd Legge La Loggia, ma, come noto non è stata mai realmente attuata. Sul punto s.v. R. BIN, *"Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, cit.

8. V. Corte cost. Sent. 407/2002. Vale solo la pena di ricordare che nella prima sentenza della serie, la sent. 282/2002, a titolo esemplare, la Corte ha specificato in tema di livelli essenziali che questi non indicano «una materia in senso stretto», ma «una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie», quindi una «materia trasversale» in grado di pregiudicare tutte le altre con essa interferenti.

9. A questa sono susseguite le ricostruzioni ermeneutiche della tutela della concorrenza e dei "livelli essenziali" delle prestazioni pubbliche, servite per imporre regole in tutti i settori a rilevanza economica; e ancora la tutela dei beni culturali, per bloccare le norme regionali in materia di governo del territorio o di valorizzazione turistica.

materie concorrenti, nelle quali l'unico vincolo che limita l'autonomia regionale è quello dei principi dello Stato, che, si sa, finiscono quasi sempre a primeggiare in sede di contenzioso costituzionale. Ma soprattutto¹⁰: «*se i limiti legislativi imposti alle regioni sono costituiti da principi fondamentali della materia o da norme imposte dalle leggi dello Stato a vario titolo – competenza esclusiva ex art. 117.2, norme “trasversali” che incarnano i “valori” costituzionali, competenze assunte in sussidiarietà a tutela degli interessi unitari, ecc. – come si può ammettere che ad essi si deroghi per alcune regioni soltanto, senza che per ciò stesso si vengano a perdere la “fondamentalità” del principio o la universalità dell’interesse unitario*»¹¹? E ancora, quale l'opportunità di ricorrere alla fattispecie del 116.3 Cost., quando forse basterebbe una corretta applicazione del 117 Cost., che altro non sarebbe che l'esito di una sana responsabilità politica? A corroborare tali dubbi si aggiunge la portata della previsione dell'art. 118.3, laddove imponendo a carico del legislatore statale la definizione di forme di coordinamento e di intesa nella materia di tutela dei beni culturali, si presenterebbe come sufficiente per, almeno limitatamente a tale materia, conferire maggiore potere alle Regioni a prescindere dall'applicazione del 116.3.

Ma se la risposta più convincente nella direzione del 116.3 coincidesse con la constatazione che lo stato dell'arte ci ha posto di fronte ad una cattiva applicazione del titolo V, essa comunque non esaurirebbe le problematiche della quesitone.

3. *La regione Basilicata e la materia energia: ipotesi di autonomia per una politica specifica*

Il modello di regionalismo differenziato sinora proposto¹², come si è già avuto modo di evidenziare, consiste in una rivendicazione di com-

10. Con questo secondo quesito si sposano le impostazioni teoriche in particolare di: G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, 625 ss; ma anche R. BIN, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, cit.

11. Sulla “flessibilità territoriale dell’interesse unitario, cfr. 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, 649 ss.

12. Per un'analisi puntuale delle tre richieste, si rinvia a 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*, 4/2018.

petenze rientranti nelle materie consentite dal 116.3 Cost. che, però, non sembra giustificarsi sulle specificità delle regioni richiedenti. Ciò di cui non vi è traccia è l'ipotesi di una richiesta di autonomia che sia differenziata – diversa dunque dalle altre regioni ordinarie – per particolari esigenze della regione richiedente¹³. Sulla scia di tali richieste si vorrebbe avanzare un'ipotesi di proposta da parte di una regione del Sud, segnatamente la regione Basilicata, che lo faccia non per un'estensione radiale delle proprie funzioni (e delle relative finanze), ma per perseguire una politica pubblica fortemente ancorata allo specifico del proprio territorio. La Regione, tra le più piccole per estensione del territorio e per densità di abitanti, rappresenta la realtà produttiva più importante in campo energetico. Considerata dai media il *Texas d'Europa*, questa riesce, mediamente ogni anno, non solo con i suoi pozzi petroliferi a coprire il 70% della produzione totale nazionale¹⁴, ma anche a classificarsi tra le prime regioni italiane in termini di kwh prodotti da fonti rinnovabili (eolico, fotovoltaico, geotermia e biomasse). Se a ciò si aggiunge che, a fronte di numerose concessioni petrolifere sul territorio lucano, per il tramite del d. lgs 625/1996 e della l. 140/1999, sono attribuite, a titolo di royalties, somme proporzionali alle produzioni tanto alla Regione quanto ai comuni nonché allo Stato, si potrebbe da questo eccepire se il titolo concessorio fosse di competenza unicamente regionale.

È chiaro che constatare la sola vocazione territoriale in campo energetico non può essere sufficiente per avanzare richieste di integrazione di competenze, a questa va aggiunto lo stato attuale del quadro delle potestà normative di cui la Regione dispone già in questo settore.

Com'è noto, nel nuovo riparto delle competenze legislative delineato dalla riforma del Titolo V della Costituzione (l. cost. 3/2001), la materia *Produzione trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*, rientra tra le materie a competenza concorrente¹⁵, ma, pur essendo mutato il rapporto

13. A tal proposito s.v. La proposta di legge per il Veneto e le Risoluzioni del Consiglio regionale per Lombardia ed Emilia Romagna, nell'ordine: proposta di legge statale n. 43 del 15 novembre 2017; Risoluzione n. 97 approvata dalla II commissione consiliare in data 2 novembre 2017; Risoluzioni dell'Assemblea Legislativa il 3 ottobre e il 14 novembre 2017 rispettivamente gli atti n. 5321 e n. 5600.

14. I dati, aggiornati al 2017, sono tratti dal rapporto annuale del Mise.

15. In campo energetico ciò ha reso necessario affrontare in modo radicalmente diverso il nodo del sistema delle fonti normative in materia, dovendosi ricercare un nuovo punto di equilibrio tra esigenze contrapposte: da un lato, a livello nazionale, di unitarietà della disciplina e, dall'altro, a livello regionale di differenziazione della stessa. Del resto, la riforma costituzionale sembrava configurare un sistema autenticamente regionale in campo

di distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni, si è continuato a registrare un pervasivo intervento statale¹⁶ – confermato dalla stessa legge quadro sul riordino energetico, segnatamente la l. n. 239 del 2004¹⁷. Lo

energetico. Mentre infatti lo Stato era chiamato ad esercitare la propria potestà esclusiva nei termini dei principi fondamentali il resto sarebbe dovuto ricadere nell'ambito della competenza legislativa (di dettaglio o residuale) regionale. Dopo la riforma costituzionale, insomma, le Regioni sarebbero state titolari di una «funzione legislativa generale». Sul punto s.v. S. MANGIAMELI, *Riassetto dell'amministrazione locale, regionale e statale tra nuove competenze legislative, autonomie normative ed esigenze di concertazione*, in G. BERTI - G.C. DE MARTIN, *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche Vittorio Bachelet, Roma, 2002, 184.

16. Per un sintetico rimando normativo, si vedano le disposizioni presenti né il Decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità); la Legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), che, fra l'altro, ha ribadito l'interesse pubblico all'upstream petrolifero e istituito un procedimento unico per il conferimento dei Titoli minerari per idrocarburi; il Decreto Legge n. 133 del 12 settembre 2014 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) così come convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164; la Legge n. 208 del 28 dicembre 2015 (legge di Stabilità 2016).

17. Tale legge avrebbe dovuto rispondere alle esigenze di una disciplina coerente col nuovo ordinamento dei rapporti Stato-Regioni. In realtà, a prescindere dalla sua auto-qualificazione, la legge quadro si è mostrata disciplina fin troppo puntuale per essere una disciplina di principio. L'articolo 1, comma 1, della legge quadro spiega in modo sistematico i diversi limiti opponibili alla potestà legislativa regionale che vanno ben oltre quelli desumibili dallo stretto ambito materiale. In altri termini, non solo i principi fondamentali si opporrebbero alla normazione regionale quali principi inderogabili, ma mediante il rinvio contenuto nel secondo capoverso della norma, sono stabiliti ulteriori limiti alla competenza regionale. Infatti, col richiamo esplicito ai diversi ambiti di competenza esclusiva statale, la disposizione disegna un modello unitario di governo dell'energia seppur temperato dai necessari raccordi con le autonomie regionali. In particolare dall'art. 1 della legge si desume immediatamente non solo che la politica energetica è una politica nazionale, ma anche che la sua attuazione in sede locale è subordinata ai criteri generali elaborati e definiti dallo Stato (Cfr. Art. 1, co. 1, III cpv.), che determina, inoltre, pure limiti tecnici stringenti. Per pacifica giurisprudenza (Cfr. Corte Cost., sentt. n. 371 e 159 del 2008; e, ancora, Corte Cost., sent. n. 88 del 2009), l'esercizio della funzione legislativa è sottratto alle procedure di leale collaborazione. Alla legge statale spetta, tuttavia, il compito dell'adozione di idonei meccanismi di cooperazione con i diversi livelli di governo locali coinvolti nell'esercizio concreto delle funzioni, assunte dallo Stato per "chiamata in sussidiarietà" (Cfr. Corte Cost. sent. n. 6 del 2004). Ne consegue che dalla necessità dell'unitarietà a livello nazionale dell'esercizio delle funzioni amministrative, derivante dalla "chiamata in sussidiarietà", l'Intesa diviene lo strumento di salvaguardia delle autonomie regionali. Sul

Stato, imponendosi unilateralmente ha prodotto reazioni di rigetto generando conflitti di natura sia normativa che amministrativa. Conflitti tanto più intensi quanto più connessi a Regioni ed enti locali, che coprono un ruolo rilevante¹⁸ nella produzione energetica nazionale, come appunto è il caso della regione lucana. Se si osservano i vari ricorsi mossi dalla Basilicata avverso la legislazione statale e viceversa¹⁹ nonché ogni sua legge si colgono con immediatezza le ragioni della conflittualità. A titolo esemplificativo, a livello giurisprudenziale, può essere citata la ben nota sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 2004 in cui la regione lucana insieme alla Toscana hanno impugnato le disposizioni della legge n. 55 del 2002, nella misura in cui disciplinavano un procedimento unico per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici, interferendo, di conseguenza, con norme di dettaglio in materie di competenza legislativa ripartita delle Regioni e violando l'art. 117, terzo comma, Cost., nonché l'art. 118 Cost., sostenendo, in particolare, che l'attribuzione allo Stato della funzione amministrativa di rilascio dell'autorizzazione si sarebbe posta in contrasto con i criteri di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, violando altresì la potestà delle Regioni di disciplinare le procedure di svolgimento delle funzioni nelle materie di competenza legislativa ripartita. Emblematico è, poi, a livello normativo, l'art. 37, comma 1, della legge regionale 8 agosto 2012, n. 16 della Regione Basilicata, in cui il legislatore regionale, nell'esercizio delle proprie competenze in materia di governo del territorio ed al fine di assicurare processi di sviluppo sostenibile, rifiutava il rilascio dell'intesa, previsto dall'art. 1, comma 7, lettera n) della legge 23 agosto 2004, n. 239, di cui all'accordo del 24 aprile 2001, in relazione al conferimento di nuovi titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi²⁰.

punto s.v. C. PELLEGRINO, *La materia energia quale esempio paradigmatico del controverso rapporto tra Stato e Regioni*, in *Federalismi.it*, 11 ottobre 2017, 10.

18. Cfr. R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 1/2015, 83-100.

19. Diverse sono le sentenze che potrebbero essere approfondite, a cui, in questa sede, ci limitiamo a rimandare. Tra le tante, s.v. Corte cost. sentt. n. 6 del 2004; 225/2009; 278/2010; 331/2010; 196/2017; 86/2019. Per una critica articolata, in dottrina, s.v. C. PELLEGRINO, *Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e le inevitabili sovrapposizioni di competenza. Una lettura alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 3/2017, 811.

20. Come si può immaginare, la norma è stata impugnata dallo Stato e dichiarata incostituzionale nella sent. n. 117 del 2013.

Se da una parte, però, si evince il conflitto nei termini del “non rispetto” delle disposizioni costituzionali, dall’altro sembrerebbe mancare negli interventi legislativi e di resistenza della regione Basilicata una vera progettualità politica che sorregga l’incentivazione dei poteri regionali in materia. Si ravvisa la pretesa di maggiori poteri normativi, ma non se ne colgono i criteri giustificativi. Ciò nonostante e posto che si siano vanificati i tentativi di integrazione delle competenze in materia, che comunque rappresenta l’anelito della regione, sembrerebbe auspicabile l’attuazione del 116.3. Ma lungo quali linee impostare le richieste?

Per le ragioni fin qui sinteticamente esposte, e considerato che l’ottenimento di spazi più ampi di intervento in campo energetico, come consentito dalla Costituzione, permetterebbe di rafforzarne il ruolo nevralgico in ambito socio-economico, anche a beneficio dell’interesse della collettività non solo regionale ma anche nazionale, si potrebbero individuare quale prioritario oggetto di contrattazione con lo Stato i seguenti ambiti²¹:

- *Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia*

L’attribuzione alla Regione della possibilità di gestire in piena autonomia la materia energia muove dalla *ratio* di superare gli annosi conflitti normativi; di consentire una valutazione dell’impatto sul territorio più appropriata; di accelerare i procedimenti amministrativi e rendere più efficiente un settore altamente produttivo e proficuo per la regione. Si tratta in particolare di avere autonomia nelle procedure di assegnazione delle concessioni di grande derivazione idroelettrica; di permessi di prospezione, ricerca e concessioni di coltivazioni di idrocarburi, della riscossione dei relativi canoni, nonché della correlata disciplina applicativa, in particolare, riguardo alla retrocessione dei beni alla proprietà pubblica, al termine delle concessioni. Si chiede, inoltre, autonomia nell’utilizzo delle risorse destinate all’incentivazione per lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili e delle relative attività di ricerca. A queste si dovrebbero aggiungere:

- 1) la costruzione e l’esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica, elevando il limite di potenza da 300 MW ad un livello concordato con lo Stato, nonché delle opere connesse e degli interventi di modifica e di ripotenziamento;
- 2) la costruzione e l’esercizio di elettrodotti con tensione superiore a 150 KV facenti parte della rete nazionale di trasporto dell’energia elettrica, limitatamente al tronco di rete che attraversa il territorio regionale;

21. La proposta vuole essere solo esemplificativa senza presunzioni di completezza.

3) la costruzione e l'esercizio di gasdotti e di oleodotti e di reti di trasporto di fluidi termici facenti parte della rete nazionale, limitatamente al tronco di rete che attraversa il territorio regionale.

- *Tutela ambientale*

Quest'ultimo settore, unicamente nella parte connessa con la disciplina energetica. La Regione, infatti, è l'ente deputato ad assicurare il necessario equilibrio ambientale e territoriale nella localizzazione delle infrastrutture energetiche qualora gli indirizzi strategici nazionali richiedano concentrazioni territoriali di attività, impianti ed infrastrutture ad elevato impatto territoriale. Al fine di garantire il necessario coordinamento tra le funzioni statali e regionali, trattandosi di opere infrastrutturali di interesse nazionale, la norma prevede che le competenze autorizzatorie siano esercitate previa intesa con lo Stato sentite le Regioni interessate. A ciò però si aggiunge la necessità di trasferire alla regione Basilicata i procedimenti di valutazione di impatto ambientale connessi con l'attività energetica ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 "*Norme in materia ambientale*". Tale trasferimento di funzioni relative alla valutazione dell'impatto ambientale consente di ridurre i tempi, evitare la duplicazione di procedure, ridurre i costi, pronunciare un parere "vicino al territorio" in collaborazione con gli enti locali interessati. Il tutto comporta, quindi, una maggiore efficacia ed efficienza nella valutazione attuando un risparmio significativo sia di ordine finanziario che temporale. Oggi, per un procedimento di VIA statale con parere della Regione mediamente servono tre anni, mentre il solo procedimento di VIA regionale potrebbe rispettare i tempi di legge, con una durata dai 12 ai 18 mesi.

In definitiva, il meccanismo offerto dall'art. 116 Cost. appare come la nuova occasione per far ripartire, questa volta dal basso, il processo di cambiamento istituzionale del nostro Paese, anche sul piano del riordino amministrativo e territoriale. In esso si intravede un valido strumento a disposizione delle Regioni, o almeno di quelle che possiedono la capacità e la forza politica, per intraprendere quelle riforme da tempo oggetto di rivendicazione regionale e a lungo rimaste incompiute. La strada non è perciò quella di aggiungere nella negoziazione materie ulteriori rispetto a quelle tassativamente previste dall'art. 116, comma 3 Cost., ma di ragionare sulla portata effettiva di ciascuna di quelle prese in considerazione nella trattativa, nel rispetto dei limiti posti dalla Costituzione.

È chiaro che, approfondendo l'analisi possono aggiungersi ulteriori elementi e magari materie da rivendicare; il punto irrinunciabile, però, se

l'obiettivo è avviare una politica pubblica regionale, è quello di interrogarsi ancora -e forse soprattutto- sulle procedure di concertazione da prevedere come garanzia reciproca di leale cooperazione in tutta la fase di realizzazione della politica e di verifica dei suoi risultati. In verità, è lo stesso 116.3 attraverso la previsione dell'Intesa a conferire lo strumento di raccordo, ma soprattutto di garanzia. In conformità al procedimento relativo ai rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose, di cui all'art. 8, terzo comma, Cost., l'Intesa rappresenta il vincolo che si pone in capo alle Camere, alle quali rimane l'unico potere di osservare rigorosamente i contenuti dell'Intesa su basi costituzionalmente prescritte²². Si tratterebbe, quindi, più che di legge attuativa dell'intesa, di una legge formale di esecuzione, nella misura in cui è l'organo governativo statale e regionale legittimato a stilare contenuti, procedure e istituzioni in grado di configurare l'intesa. Del resto il significato della disposizione costituzionale consiste nell'estensione del "metodo della bilateralità", teso a riconoscere le esigenze specifiche di ciascun interlocutore ma soprattutto fondato sul presupposto che i contenuti dipendano dalla volontà delle parti²³.

Ciò premesso, quali dunque i contenuti auspicabili dell'Intesa?

Allo stato attuale la "parziale" intesa firmata tra il Governo e le tre regioni del Nord non sembra contenere elementi che la configurerebbe strumento di garanzia, né modello da imitare. Rispetto alle materie rivendicate dalle regioni questa si limita a sottolineare il conferimento alla Regione di «*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa e legislativa*»²⁴. Invece di presentare al voto delle Camere l'indicazione analitica delle "maggiori competenze" riconosciute alla singola regione richiedente, in deroga all'assetto generale fissato dalla Costituzione, si limita a rinviare il "riempimento" del trasferimento nelle singole materie ad atti successivi²⁵. Infatti, come è stato sottolineato²⁶, la legge che verrebbe sottoposta alle Camere non definirebbe i confini

22. In tal senso s.v. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 1996, 196-197.

23. Ciò trova ulteriore conferma nella sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016, p. 5.1 del c.d.

24. V. bozza intesa del Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna del 25 febbraio 2019.

25. A farlo in seguito saranno infatti dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, il cui testo sarà concordato in una inedita commissione paritetica. Per un'analisi critica s.v. R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in *www.laCostituzione.info*, 26 marzo 2019.

26. V. R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, cit.

dell'autonomia differenziata ma ne rinvierebbe i contenuti deliberati dalle "commissioni paritetiche" e emanati dai d.P.C.M., finendo così, per mescolare il meccanismo delle norme di attuazione degli Statuti speciali con quello dei decreti di trasferimento alle regioni ordinarie, senza riprodurne le garanzie insite nell'uno e nell'altro modello. Ma non solo. Non risultano dall'intesa- almeno nella parte stilata sinora- strumenti cooperativi e preventivi di conflitti, ma neanche strumenti indirizzati a monitorare e valutare le politiche regionali che a questo accordo seguirebbero. A sommosso parere di chi scrive, l'Intesa dovrebbe prevedere:

- Contenuti: indicazione analitica, da parte della regione richiedente, delle "maggiori competenze" con le relative ragioni giustificatorie di tali ampliamenti (dal legame con il territorio e ai conflitti con la normazione nazionale); le ragioni del riconoscimento ovvero il diniego da parte dello Stato delle materie oggetto della richiesta;
- Istituzioni e Procedure: creazione di uno specifica camera, indicandone tassativamente numero e qualità dei componenti- sarebbe da preferire che l'organo fosse paritetico-, che potremmo chiamare *Conferenza paritetica specializzata per la differenziazione regionale*, con il compito di discutere ed analizzare preventivamente e in modo vincolante i disegni di legge regionale nelle materie accordate in termini di limiti costituzionali e finanziari, al fine, anche, di scongiurare eventuali impugnative statali. Allo stesso organo dovrebbero essere attribuiti anche funzioni di controllo, da esercitare con cadenze temporali e di luogo stabiliti, tanto sulle leggi statali da non applicare nella regione quanto su quelle regionali "ampliate" nei termini della corretta applicazione dell'intesa. In fine e non da ultimo andrebbe stabilito, sempre in sede di intesa, considerato che l'aumento delle competenze presuppone aumento dei costi, le modalità di gestione delle spese e dei finanziamenti per le singole leggi, eccependole dalla morsa delle leggi finanziarie. Del resto il rispetto dei principi di autonomia finanziaria degli enti territoriali, ex art.119 Cost. e dell'art.14 della Legge n. 42 del 2009, implica, in caso di trasferimento di competenze differenziate, anche il riconoscimento delle correlate risorse finanziarie funzionali all'esercizio delle competenze²⁷. Le maggiori risorse ottenute dovrebbero, pertanto, avere una correlazione con

27. Per un approfondimento sul tema s.v. A. MAZZITELLI, *L'autonomia finanziaria regionale tra vecchio e nuovo art. 119 Cost.*, in AA.Vv., *Riflessioni intorno alle autonomie costituzionali delle Regioni*, a cura di C. Pellegrino, Cosenza, 2013.

le ulteriori funzioni riconosciute alla Regione, a cui devono essere stabilmente collegate, sulla base dell'intesa e della conseguente Legge statale, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, territorialmente assegnati e degli obblighi informativi nei confronti del Governo.

Tale elenco aldilà dell'aspetto esemplificativo voleva solo confermare la necessità del rafforzamento degli attuali meccanismi di raccordo e confronto con il Governo, oggi assicurato dal sistema delle Conferenze. Infatti una seria differenziazione delle autonomie riconosciute alle regioni non può essere separata da uno specifico regime organizzativo dei rapporti tra la regione e lo Stato, che si rifletta sia nelle prassi di controllo sulle leggi regionali sia nella organizzazione del controllo sostitutivo.

La differenziazione possibile: istituire le macro-Regioni per ridisegnare la mappa delle diversità

1. *Autonomia e differenziazione*

La dottrina ha ampiamente declinato la condizione costituzionale delle Regioni quali ordinamenti giuridici autonomi sia in termini contenutistici (quale autonomia) che relazionali (rispetto a quali altri soggetti) definendo il tratto principale della loro condizione in termini di autonomia politica ossia differenziazione degli indirizzi politici e quindi delle norme; “la Regione ha un vero e proprio diritto soggettivo alla sua sfera giuridica ed è legittimata ad agire nei confronti dello Stato qualora questo violi la sua competenza” ed ha “il diritto di rivendicare, nei limiti segnati dalla Costituzione, l’autonomia (ed il conseguente esercizio dei poteri) ad essa attribuita dalla Costituzione stessa”¹.

Autonomia politica - quindi normativa - è sinonimo di *differenziazione* dal momento che esiste una duplice dimensione relazionale per cui un ordinamento giuridico è autonomo e può così differenziarsi nelle proprie scelte normative. In primo luogo esso si differenzia da una normativa omogenea a livello nazionale ossia dotata di una scala di azione più ampia²; così operando, al tempo stesso, quell’ordinamento giuridico si trova nelle condizioni di differenziarsi anche dagli altri soggetti autonomi sulla base di una scelta sistemica che l’ordinamento giuridico ha fatto (a livello costituzionale) e che tende alla definizione di norme diverse per territori diversi. Può essere certamente utile qualificare la prima come

1. T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 1956, p. 104. Per i plurimi aspetti teoretici si rinvia a M.S. GIANNINI [*Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*] in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 1951 e *Autonomia*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1959] e S. ROMANO (*Autonomia in Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, Giuffrè, 1983).

2. “Si avrà autonomia politica in tutti i casi in cui sarà possibile differenziarsi, sul piano politico, da un’entità omogenea o sovraordinata” (T. MARTINES, *op. cit.*, p. 108).

“*differenziazione verticale*” e la seconda – sulla quale ci soffermeremo a ragionare – quale “*differenziazione orizzontale*”.

La differenziazione orizzontale, ossia tra i soggetti autonomi, a sua volta non costituisce una categoria omogenea ed univoca visto che può giustificarsi dal punto di vista formale per i titoli di intervento riconosciuti in modo differente a ciascuna delle Regioni (insomma lo spessore delle competenze riconosciute alle singole Regioni) ovvero può operare su di un piano concreto in ragione delle modalità di esercizio delle medesime competenze formali riconosciute a tutte le Regioni. Nel primo caso siamo in presenza di una differenziazione orizzontale “*per titoli di competenza*”, mentre nel secondo “*per esercizio delle competenze*”.

La *differenziazione per competenze* (che in Italia caratterizza ad oggi le cinque Regioni ad autonomia speciale) muove da un riconoscimento costituzionale che origina da peculiari condizioni la cui evidenza spesso assume il connotato di un vero e proprio “requisito” costituzionale (si pensi alla tutela delle minoranze linguistiche, alle esigenze di preservazione dell’unità statale di fronte ai rischi di secessione oppure alle caratteristiche geografiche dei territori) da bilanciare con il principio di eguaglianza dei diritti e dei doveri dei cittadini della Repubblica e le altre esigenze di uniformità nazionale che sono storicamente definite; a condizioni simili, pur muovendo da presupposti diversi, dovrebbe portare l’applicazione dell’art. 116, terzo comma, Cost., per ora ancora “non attuato” (il c.d. “regionalismo differenziato” appunto) e sul quale torneremo.

Nel secondo caso, invece, il profilo di analisi passa dal “*titolo*” all’“*esercizio*” dell’autonomia e cerca di individuare la possibilità/capacità dei sistemi sub-statali di costruire soluzioni normative differenziate tra loro pur muovendo da comuni condizioni formali e limiti giuridici. In questo caso i fattori determinanti per l’esercizio della differenziazione si trovano al di sopra e all’interno della Regione; perché si possa assistere alla differenziazione di questo tipo deve concretamente esistere uno spazio apprezzabile di autonomia regionale tale da permettere a quest’ultima di non sperimentare la mera attuazione/esecuzione di scelte statali e in modo da non rendere necessariamente omogenee le scelte possibili per i soggetti autonomi. Impossibile dipingere una tela con un soggetto complesso e articolato se lo spazio lasciato dalla cornice e dal *passepertout* è così piccolo da consentire solamente qualche colpo di pennello peraltro di un colore intonato a quello del resto del quadro.

In sintesi, dunque, la portata della differenziazione orizzontale è strettamente connessa a quella della sua versione verticale perché se l’autonomia regionale è ampia si sviluppano le condizioni per le singole Regioni

di compiere scelte differenti tra loro sia a disparità che a parità formale di competenze.

È in questo senso che la differenziazione si incontra (o meglio di scontra) con gli elementi di uniformità presenti nel sistema giuridico la cui espansione, in particolare sulla base della scelta di garantire a tutti i cittadini ovunque residenti un identico sistema di diritti e doveri, piuttosto che di assicurare macrovariabili finanziarie o economiche (controllo della spesa pubblica e concorrenza), è in continuo accrescimento in ragione di vincoli sovranazionali che si impongono alla Repubblica.

Non è difatti semplice costruire un “doppio federalismo” (come ammoniva Kelsen) in un sistema normativo complesso ovvero sia non è facile immaginare che il soggetto (*già*) sovrano che riconosce autonomia al proprio interno possa farlo liberamente avendo esso stesso assunto obblighi nel processo federale in cui è inserito in sede di Unione europea: un'autonomia territoriale adeguata alla differenziazione pretende se non un soggetto sovrano almeno un soggetto “molto autonomo” con il quale il soggetto autonomo possa relazionarsi. Diversamente si manifesta la difficoltà operativa della “coppia necessaria” autonomia-differenziazione nell'era del tramonto della sovranità e della diffusione del potere³ che in Italia, più che far scoppiare le passioni del localismo, sta compensando a scapito delle Regioni l'esercizio del potere statale eroso dall'Unione europea.

È in questo contesto che cercheremo di tratteggiare le modalità in cui ha operato nel passato e potrebbe operare nel futuro l'autonomia regionale in quanto *differenziazione territoriale* nel nostro Paese.

2. *I tradizionali criteri e presupposti di legittimazione della differenziazione regionale in Italia e il loro superamento*

Come noto l'Assemblea costituente aderì ad un criterio meramente burocratico con alcune minime correzioni per definire i confini delle Regioni italiane, tant'è che esse stesse, come la dottrina ha più volte sottolineato, non coincidono territorialmente – salvo alcune tenui eccezio-

3. Il riferimento è chiaramente al lavoro di Natalino Irti (*Tramonto della sovranità e diffusione del potere*, in *Diritto e società*, n. 3-4, 2009, 65 e ss.). Il presupposto dello “spezzettamento del potere” guida anche da ultimo il lavoro di B. CARAVITA - F. FABRIZZI - A. STERPA, *Lineamenti di diritto costituzionale delle Regioni e degli enti locali*, Torino, Giappichelli, 2019.

ni – con i confini di Stati pre-unitari oppure con ambiti territoriali di “popolazioni” storiche della penisola (si pensi agli Umbri, ai Sanniti, ai Lucani, agli Etruschi, etc...). “Le Regioni prescelte non si potevano definire Regioni storiche, in quanto la storia non ne aveva, salvo qualche eccezione, plasmato la fisionomia, né questa fisionomia si era certamente forgiata nell’uso più che cinquantennale di ripartizioni statistiche di comodo”⁴; cosicché “il concetto di Regione costituzionale è un concetto politico”⁵ senza identità⁶, tanto che il limite di un milione abitanti per la istituzione di nuove Regioni è stato imposto come limite “teoretico” e nell’unica nuova Regione (il Molise) è stato ampiamente disatteso creando la Regione più piccola d’Italia con trecentocinquanta mila abitanti⁷.

Forse l’unica eccezione a questa “omogeneità di partenza” delle Regioni è ravvisabile nelle esperienze delle Regioni ad autonomia speciale, non solo per la fonte di rango costituzionale posta a presidio della maggiore autonomia, quanto piuttosto per la presenza di condizioni plurime che, fino al nuovo millennio, hanno mantenuto una qualche giustificazione; ragioni linguistiche, logistiche e politiche (per la presenza di partiti locali o di correnti regionali in partiti nazionali) che si sono comunque inde-

4. S. BARTOLE, *L'ordinamento regionale*, in S. BARTOLE - F. MASTRAGOSTINO, *Le Regioni*, Bologna, il Mulino, 1997, 46.

5. S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008, 48.

6. Come noto l’ordine del giorno Targetti (Assemblea costituente, 29 ottobre 1947) riferito alla definizione territoriale delle Regioni “in conformità delle pubblicazioni statistiche” sciolse a favore della seconda opzione la domanda che Vezio Crisafulli si pose ossia “se l’elencazione fattane dall’attuale art. 131 rispondesse (e risponda) a criteri oggettivi, e di qual natura (storico-politici o geografici o economico-culturali) od invece a criteri meramente convenzionali e nominalistici” (ID., *La questione regione: vicende di una realtà*, in *Atti del Corso di aggiornamento sui temi dell’organizzazione e del diritto delle Regioni tenutosi alla Camera dei Deputati nel marzo 1982*, Supplemento n. 4 del Bollettino di legislazione e documentazione regionale, 1982, 5; cfr. E.A. IMPARATO, *Identità culturale e territorio tra Costituzione e politiche regionali*, Milano, Giuffrè, 2010, spec. 85 e ss..

7. Si ricordi che ancora prima dell’istituzione del Molise, la IV Disp. Tra. Fin. della Costituzione aveva previsto che “Per la prima elezione del Senato il Molise è considerato come Regione a sè stante, con il nu-mero dei senatori che gli compete in base alla sua popolazione”, mentre la XI precisava che “Fino a cinque anni dall’entrata in vigore della Costituzione si possono, con leggi costituzionali, formare altre Regioni, a modificazione dell’elenco di cui all’articolo 131, anche senza il concorso delle condizioni richieste dal primo comma dell’articolo 132, fermo rimanendo tuttavia l’obbligo di sentire le popolazioni interessate”. La legge cost. n. 1 del 1958 aveva previsto che “Il termine di cui alla XI delle Disposizioni transitorie e finali della Costituzione scadrà il 31 dicembre 1963” tant’è che la legge cost. che istituì il Molise fu la n. 3 del 1963.

bolite allorché con il Trattato di Schengen e la libera circolazione delle persone nell'Unione europea⁸ sono progressivamente cadute le frontiere con i Paesi confinanti – della stessa lingua delle minoranze regionali – e con le riforme costituzionali del 1999-2001 sono stati di molti ridotti gli elementi di distinzione tra l'autonomia delle Regioni ordinarie e quella delle Regioni speciali (v. forma di governo e art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001).

L'approccio dei Costituenti non ha reso i “contenitori regionali” adeguati a rappresentare la differenziazione del Paese non solo dal punto di vista “identitario” ma neppure da quello “funzionale”: per dirla con Massimo Severo Giannini le scelte istituzionali hanno rappresentato le Regioni come mere “formule organizzatorie” dal contenuto politico⁹.

Se già la partenza è stata “poco differenziata”, l'esercizio concreto dell'autonomia non ha difatti destato particolari sorprese rispetto alle premesse; d'altronde, le Regioni furono concretamente istituite nel 1970 nella convinzione che i rischi di frammentazione inizialmente sarebbero stati “contenibili” attraverso la legge statale (si pensi alle norme Scelba – legge n. 62 del 1953 – sulla potestà legislativa o a coloro i quali in dottrina dubitavano della stessa portata di fonti primarie delle “disposizioni regionali” previste dall'art. 117 della Costituzione nella sua originaria versione) e la “grande regola” (per usare un'espressione impegnativa impiegata su ben altri fronti) dell'interesse nazionale; vi era la diffusa convinzione, insomma, che la Costituzione avrebbe contenuto ogni spinta dis-unitaria.

La “sterilizzazione” dell'indirizzo politico regionale, fin dall'avvio, fu rafforzata sia dalla procedura di approvazione (concertata in sede Parlamentare) sia dalla portata normativa degli Statuti regionali di prima generazione che in nessun modo fecero emergere un livello regionale di principi, valori, diritti e doveri adeguato alla definizione di una “forma di Regione”¹⁰ quale presupposto per una vera differenziazione degli indirizzi politici regionali.

Quando gli studiosi e le istituzioni sono stati chiamati a valutare l'attività normativa regionale posta in essere negli anni successivi alla istituzione,

8. L'Austria è entrata a far parte dell'Unione europea nel 1995 e ha aderito a Schengen nel 1999, mentre la Slovenia rispettivamente nel 2004 e nel 2007. La Francia, pur Paese fondatore, ha aderito allo spazio Schengen nel 1995.

9. *Id.*, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1981, 174.

10. Riprendo qui l'espressione impiegata in continuità con le precedenti edizioni in T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR - A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2019, 157 e sulla quale ho provato a riflettere in A. STERPA, *Il Pendolo e la livella Il “federalismo all'italiana” e le riforme*, Milano, Giuffrè, 2015, 63 e ss..

la convergenza d'analisi è stata emblematica nel sottolineare la relativa carenza di differenziazione tra le Regioni; anzi, quando possibile, si è prodotto un meccanismo di "emulazione" da parte delle Regioni meno innovative che, conseguentemente, ha disegnato una nuova omogeneità; senza dimenticare i casi in cui è stata la normativa nazionale a riprendere le soluzioni normative regionali (come nel settore sanitario) imponendole all'intero sistema¹¹.

La consapevolezza diffusa, formalizzata in più occasioni, è stata che l'autonomia regionale scontasse ancora il prezzo di una unificazione nazionale tardiva e difficile e che "le forze decisive di governo della società, dell'economia e delle istituzioni sono state a lungo caratterizzate, nel concreto svolgersi dell'esperienza repubblicana, dalla natura nazionale del loro essere ed operare e dalla progressiva apertura alla integrazione sovranazionale"¹²; un tema che valeva allora e che oggi torna ancora come chiave di lettura privilegiata del regionalismo italiano¹³.

Le riforme del Titolo V del 1999-2001 non hanno mutato un quadro già segnato. Se, infatti, come sappiamo, si attendeva dalle Regioni un'azione normativa diretta ad occupare i nuovi formali spazi di autonomia (Corte cost., sent. n. 282 del 2002), quello spazio si è inesorabilmente chiuso sulla base di almeno cinque noti fattori che hanno consentito un sempre maggiore intervento legislativo statale: 1) materie-valori trasversali statali (e concorrenti); 2) sussidiarietà legislativa; 3) principi fondamentali statali "dettagliati" nelle materie di legislazione concorrente; 4) controllo della spesa pubblica attraverso il combinato del "coordinamento della finanza pubblica" e dei vincoli costituzionali (artt. 81, 97 e 119 Cost.) di equilibrio di bilancio; 5) crescente ruolo della normativa dell'Unione europea.

Un ruolo particolare ha avuto certamente il controllo della spesa pubblica con riguardo al settore socio-sanitario visto che nelle Regioni commis-

11. Cfr. le analisi contenute in V. ZANONE (a cura di), *Potere statale e riforma regionale. Ricerca sullo stato di attuazione dell'ordinamento regionale*, Bologna, il Mulino, 1976 e in particolare le riflessioni sulla legislazione regionale di P. Aimo (spec. 222 e ss.) in materia socio-sanitaria.

12. Il 18 dicembre 1984 la Commissione parlamentare per le questioni regionali approvò un documento finale relativo ad una ampia e articolata indagine conoscitiva "*Le Regioni nella realtà sociale e politica oggi: bilanci e prospettive*" pubblicata nel supplemento n. 7 del Bollettino di legislazione e documentazione regionale in 4 volumi editi nel 1985 con gli atti del convegno di presentazione (21-22 gennaio 1985) e le relazioni tecniche. Nell'indagine si esamina l'attività normativa nelle prime tre legislature ordinarie regionali. La citazione si trova a p. 1 del vol. I della pubblicazione citata.

13. Cfr. S. STAIANO, *Art. 5*, Roma, Carocci, 2017, spec. 73 e ss..

sariate e sottoposte ai piani di rientro la legge regionale non può intervenire nell'ambito riservato agli atti del commissario *ad acta*; questo elemento è molto rilevante se si considera che circa 30 milioni di persone (pari alla metà dei cittadini italiani) ha vissuto in Regioni commissariate e che la predominanza della spesa sanitaria nei bilanci (tra il 60 e l'80%) rende le Regioni commissariate di fatto inermi dal punto di vista delle leggi di spesa condizionando in modo decisivo la creazione di un indirizzo politico regionale.

Tuttavia c'è un punto però che merita di essere menzionato ossia che proprio a cavallo dei due millenni dal Trattato di Maastricht (1993) a quello di Lisbona (2009) si è rafforzato il ruolo normativo dell'Unione europea ossia si sono ampliati i settori nei quali si persegue l'omogeneizzazione delle regole in sede continentale ossia qualcosa di completamente incompatibile con la differenziazione regionale: quale spazio resta per differenziare le norme per trecentocinquantamila molisani o per dieci milioni di lombardi quando l'obiettivo che si persegue è omogeneizzare le regole per cinquecentodieci milioni di europei? Non occorre scomodare la dottrina per evidenziare la difficoltà di affermare in questo contesto un qualche "doppio federalismo".

C'è stato anche altro. Come si può differenziare la vita di comunità politiche che agiscono in ordinamenti giuridici autonomi, inoltre, se non può esistere una tavola di valori, principi e diritti-doveri regionali formalizzati nello Statuto? Un altro colpo alla differenziazione (forse quello di grazia se si permette una metafora un po' forte) è stato proprio il disconoscimento – nelle note pronunce del Giudice delle leggi del 2004 – di ogni qualsivoglia utile portata normativa delle previsioni statutarie assiologiche. Così gli Statuti regionali che avrebbero potuto determinare tra le Regioni elementi di differenziazione valoriale, culturale e quindi politico-normativa, sono stati "neutralizzati" dalla Corte costituzionale che ne ha disconosciuto la portata normativa per quanto attiene alle previsioni di principio e alla tavola dei diritti/doveri¹⁴.

Con ciò non si è potuto in alcun modo costruire il presupposto per la formazione di una "forma di ordinamento" (o come direbbero gli studiosi già citati di una "forma di Regione") "riferita ai rapporti tra comunità regionale e apparato" nonché a quelli tra la Regione e gli enti territoriali

14. Secondo la Corte costituzionale, "alle enunciazioni in esame, anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello Statuto" (sent. n. 372 del 2004, ma cfr. anche sentt. nn. 378 e 379 del 2004).

minori e le autonomie funzionali, per un verso, e, per altro verso, lo Stato, la Comunità internazionale e l'Unione europea¹⁵.

Le Regioni, dunque, si sono appalesate quali “enti senza forma” ma anche “senza popolo” visto che il popolo non può essere “evocato dalla legge regionale nella sua parzialità di frazione autonoma insediata in una porzione del territorio nazionale” (sent. n. 496 del 2000)¹⁶ e quando si attivano i cittadini italiani residenti in una determinata Regione, “pluralismo e autonomia non consentono alle Regioni di qualificarsi in termini di sovranità, né permettono che i loro organi di governo siano assimilati a quelli dotati di rappresentanza nazionale (sentenze n. 365 del 2007, n. 306 e n. 106 del 2002)” (sent. n. 118 del 2015)¹⁷.

15. Il concetto è espresso in più edizioni, con parole simili, in T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2005, 140, 2002 spec. 126, 2008 spec. 136, 2012 spec. 144 e (con A. Morelli) 2019 spec. 157.

16. Cfr. anche il precedente caso nel quale la Corte costituzionale, nella quale, sempre con riguardo alla Regione Veneto (legge regionale recante un referendum consultivo in merito alla presentazione di proposta di legge costituzionale per l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia), ha precisato: “Se, muovendo da questo quadro sistematico, si passa allo scrutinio della legge impugnata, non è difficile rendersi conto che essa, per il ruolo che pretende di assegnare alla popolazione regionale in un procedimento che ha come suo oggetto e come suo fine politico immanente il mutamento dell'ordinamento costituzionale, incrina le linee portanti del disegno costituzionale proprio in relazione ai rapporti tra l'istituto del referendum e la Costituzione. È innanzitutto evidente che laddove il popolo, in sede di revisione, può intervenire come istanza ultima di decisione e nella sua totalità, esso è evocato dalla legge regionale nella sua parzialità di frazione autonoma insediata in una porzione del territorio nazionale, quasi che nella nostra Costituzione, ai fini della revisione, non esistesse un solo popolo, che dà forma all'unità politica della Nazione e vi fossero invece più popoli; e quasi che, in particolare, al corpo elettorale regionale potesse darsi l'opportunità di una doppia pronuncia sul medesimo quesito di revisione: una prima volta, preventivamente, come parte incorporata dal tutto, in fase consultiva, ed una seconda volta, eventuale e successiva, come componente dell'unitario corpo elettorale nazionale, in fase di decisione costituzionale. Né varrebbe affermare che nel referendum consultivo in questione il corpo elettorale agirebbe come espressione di autonomia politica e non come istanza di innovazione costituzionale. Anche intesa nella sua accezione più lata, l'autonomia non può infatti essere invocata per dare sostegno e forma giuridica a domande referendarie che investono scelte fondamentali di livello costituzionale. Non è quindi consentito sollecitare il corpo elettorale regionale a farsi portatore di modificazioni costituzionali, giacché le regole procedurali e organizzative della revisione, che sono legate al concetto di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), non lasciano alcuno spazio a consultazioni popolari regionali che si pretendano manifestazione di autonomia” (sent. n. 496 del 2000).

17. “A maggior ragione, gli stessi principi non possono essere estremizzati fino alla frammentazione dell'ordinamento e non possono essere invocati a giustificazione di iniziative

Si può avere una percezione plastica di questo processo di “omogeneizzazione” delle norme che gravano sui cittadini delle Regioni italiane se si guarda ai dati della produzione normativa oltre che alla già richiamata giurisprudenza costituzionale. Non illuda l’incremento del contenzioso Stato Regioni (con il picco 2010-2012) di una qualche rediviva volontà di esercitare l’autonomia da parte del legislatore regionale: siamo casomai in presenza, a modesto parere di chi scrive, dell’audace tentativo di percorrere una trattativa in sede giurisdizionale per poi arrivare alla cessazione della materia del contendere in seguito all’approvazione di norme “concertate con il Governo”¹⁸.

Conferma – infine – del processo di omogeneizzazione arriva anche dal recente, tormentato, processo di attuazione dell’art. 116, comma terzo, della Costituzione ossia del c.d. “regionalismo differenziato”.

A quanto ad oggi è permesso di sapere, anche alla luce delle bozze rese pubbliche, se si guarda ai tre progetti relativi alle Regioni per prime interessate si evincono alcuni elementi utili alla nostra riflessione.

In primo luogo l’oggetto della differenziazione è solo parzialmente l’autonomia legislativa, mentre avrebbe dovuto essere unicamente quella per il semplice fatto che nuove forme di autonomia “non legislativa” possono essere conferite alle Regioni (tutte o ad alcune di esse) attraverso l’art. 118 della Costituzione nel quale si trova opportunamente anche il principio di “differenziazione”¹⁹. Inoltre, ad uno sguardo alle “materie” oggetto dell’intesa Regione-Governo (16 per Emilia Romagna, 20 per Lombardia e 23 per Veneto) sono tutte sostanzialmente molto simili prospettando dunque che si assisterebbe ad una “omogeneizzazione delle differenziate”; se poi si pensa che, come insegna l’esperienza spagnola, una volta che inizia un percorso di riconoscimento da parte dello Stato di maggiore autonomia ad alcune Regioni difficilmente le altre non aspireranno (quantomeno per emulazione politica) ad acquistare gli stessi

volte a interpellare gli elettori, sia pure a scopo meramente consultivo, su prospettive di secessione in vista della istituzione di un nuovo soggetto sovrano. Una iniziativa referendaria che, come quella in esame, contraddica l’unità della Repubblica non potrebbe mai tradursi in un legittimo esercizio del potere da parte delle istituzioni regionali e si pone perciò *extra ordinem*”.

18. Alcune riflessioni su questo aspetto sono sviluppate in A. STERPA, “*Negoziare le leggi*”: *quando Stato e Regioni fanno a meno della Corte costituzionale*, in B. CARAVITA (a cura di), *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale dei diritti e giudice dei conflitti*, Napoli, Jovene, 2012, 159 e ss.; cfr. inoltre Corte cost., sent. n. 251/2016.

19. Differenziazione che, come principio costituzionale, potrebbe operare anche nelle forme di coordinamento di cui al medesimo art. 118 Cost.

spazi di intervento, l'omogeneizzazione delle "differenziate" rappresenta un esito già prevedibile (tant'è che altre Regioni hanno già comunicato la volontà di avvalersi dell'art. 116 Cost.).

Il risultato, insomma, potrebbe essere tutto il contrario della "differenziazione" che, per una chiara eterogenesi dei fini, pur invocata all'inizio della celebrazione rituale sarebbe alla fine sacrificata sull'altare della omogeneizzazione ulteriore dell'autonomia delle Regioni italiane. Insomma, *tutte differenziate* ossia *nessuna differenziata* dal punto di vista dei titoli e delle competenze. Un risultato che forse dipende anche dal fatto che, contrariamente a quanto le stesse intese prevedono, non sembra aderente alla realtà l'espressione per cui "*l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia corrisponde a specifiche proprie della Regione [...] e immediatamente funzionali alla sua crescita e al suo sviluppo*"²⁰; le competenze assegnate sembrano più ispirate ad una necessità di garantire l'intervento del potere pubblico su un territorio in modo più efficiente e efficace di quanto lo Stato non abbia garantito fino ad ora e non tanto improntate all'esigenza di rispondere a "specifiche proprie" locali; forse perché quelle specifiche non sono solo proprie di quella Regione ma, almeno ad oggi, di altre due Regioni e forse domani di tutte?

Certo, potrebbe consumarsi una differenziazione tra le Regioni nell'esercizio delle "*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*", ma ciò potrebbe accadere solamente se fosse chiara la portata legislativa delle nuove competenze; cosa, questa, tutt'altro che scontata perché nelle bozze di intese pubblicate si parla soprattutto di una autonomia sub-legislativa che dovrà faticare per trovare spazi di azione legittimi davanti alle norme statali e alla giurisprudenza amministrativa; inoltre anche quando si fa riferimento (poco) a leggi regionali in materie di "nuova autonomia", è previsto un vero e proprio meccanismo di "concertazione" con il Governo che somiglia più ad un "controllo preventivo" come a dire che la riforma costituzionale del 2001 ha posticipato l'impugnativa delle leggi regionali al momento successivo alla loro pubblicazione (quale forma di maggiore autonomia), mentre l'applicazione dell'art. 116 Cost. (che dovrebbe incrementare detta autonomia ulteriormente) introduce meccanismi di concertazione tra i livelli di governo della Repubblica che operano prima dell'adozione della legge regionale.

20. Così gli artt. 1 dei testi delle bozze di intese pubblicate dalla Rivista *federalismi.it*.

3. “Macro-Regioni” strutturali e funzionali

Le Regioni italiane, dunque, non hanno operato in questi anni quali adeguati contenitori politici della differenziazione territoriale del Paese e non appaiono in grado di farlo per il futuro. A questo punto, occorre provare a ragionare delle modalità per identificare gli spazi e costruire conseguentemente le istituzioni della “differenziazione italiana” in un ambito diverso da quello regionale. Per farlo, è utile in primo luogo cercare di individuare alcuni potenziali criteri con i quali delimitare nuovi confini regionali e conseguentemente tentare di ragionare sulla forma istituzionale più adeguata per costruire i nuovi contenitori tra un modello di tipo *strutturale* – accorpando le Regioni esistenti e riducendone il numero – ed uno di tipo *funzionale* ossia costruito attraverso intese e accordi tra le Regioni esistenti.

3.1 I nuovi criteri della differenziazione

A prescindere dalla soluzione adottata per la loro attivazione (quella *strutturale* che vedremo nel punto b) ovvero quella *funzionale* di cui al punto c)) cerchiamo di identificare i possibili criteri per definire lo “spazio” di differenziazione territoriale esistente oggi ragionando della Regione come ente esponenziale delle comunità insediate dotato di autonomia politica e quindi normativa e chiediamoci: se le condizioni attuali dell’autonomia normativa non rendono possibile una vera differenziazione tra lo Stato e le Regioni e neppure tra le Regioni, come si potrebbe costruire una condizione per “resuscitare” l’autonomia quale “esercizio” di scelte normative orientate alla differenziazione orizzontale?

Non potremmo certo utilizzare come criteri gli aspetti linguistico-culturali ed identitari che, se non sono esistiti ad oggi, men che meno esisteranno nel futuro dove la frammentazione del potere spinge le relazioni tra gli ordinamenti giuridici nell’ambito di un neo-regionalismo²¹: come di recente ha ancora sottolineato Beniamino Caravita, ricordando l’opera di Parag Khanna, “nel mondo delle connessioni, dei collegamenti, delle infrastrutture la geografia funzionale conta di più della geografia fisica”²².

21. Cfr. P. PERULLI, *Neoregionalismo. L’economia arcipelago*, Torino, Bollati Boringhieri, 1998.

22. ID., *Lecture edificanti per combattere gli idola sull’Europa*, in *federalismi.it*, n. 9 del 2019.

Lo sviluppo territoriale oggi è sviluppo nel territorio e nel mercato unico europeo (un mercato di cinquecentodieci milioni di abitanti) nel quale si costruisce un sistema integrato (cooperante e concorrente) di trasporti, ricerca, produzione e sviluppo. In questo contesto, come posso agganciare ai processi selettivi (europei e mondiali) sia chi riesce a competere con altre zone d'Europa sia chi non riesce?

È evidente che si dovranno sviluppare politiche territoriali differenti: dove ho infrastrutture già forti sarò chiamato a preoccuparmi dei flussi che le attraversano, mentre dove non ho dette infrastrutture sarà mio compito crearle in sintonia con i flussi esistenti o in corso di definizione; nel primo quadro potrò ben coinvolgere i privati per creare infrastrutture remunerate dal mercato, mentre nel secondo caso dovrò immaginare un ruolo più forte del potere pubblico per garantire ciò che il mercato non qualifica come un investimento a breve remunerativo; così dove ho redditi alti, presenza mediamente più alta di soggetti con alta formazione e bassa disoccupazione dovrò puntare a costruire reti di ricerca e formazione altamente specializzate, mentre dove non ho questi fattori dovrò sostenere la costruzione della formazione di base; dove ho pochi servizi alla persona dovrò sostenerne l'ampliamento, mentre dove già esistono potrò portarli sul mercato perché sono state raggiunte le economie di scala sufficienti.

Il taglio di fondo che qui propongo è quello di abbandonare criteri meramente geografici e morfologici (utili certo ad integrare l'analisi e impiegati anche dalla Società geografica italiana²³) ed utilizzare indicatori tipici dello sviluppo territoriale e della coesione su dimensioni più ampie: quali sono le aree del Paese che, a prescindere dai confini regionali, sono caratterizzate da elementi di forte differenziazione con il resto del Paese per reddito pro-capite, tasso di occupazione, presenza di imprese, infrastrutture materiali e immateriali, mobilità lavorativa, emigrazione interna ed esterna, servizi pubblici in senso ampio ... etc.?

Se si guarda alle mappe che riproducono gli indicatori di sviluppo territoriale (il livello delle infrastrutture e dei servizi, gli indicatori economici, i coefficienti di attività lavorativo/salariale e imprenditoriale) l'Italia è oggi divisa in tre grandi blocchi: il Nord (inclusa parte dell'Emilia Romagna), il Centro (Toscana, Lazio, Umbria, Marche e parte dell'Abruzzo e dell'Emilia) e il Sud²⁴.

23. Cfr. in particolare il Rapporto 2014 nel quale si fa riferimento, nel complessivo ridisegno delle territorialità anche provinciali, anche agli elementi geografici.

24. Sul sito web dell'Istat, sia all'interno del Piano nazionale di statistica che nelle parti dedicate alle politiche di coesione connesse ai programmi operativi nazionali e regionali

Certo non si possono definire le mappe delle “nuova differenziazione” impiegando indicatori di sviluppo obsoleti come lo erano le “materie” di competenza legislativa regionale di cui all’originario art. 117 della Costituzione (... le tramvie o i porti lacuali, piuttosto che le fiere e i mercati) e neppure quelle attuali (come le casse rurali, la polizia locale, le terme o il commercio fisicamente inteso...).

Occorre guardare agli strumenti impiegati in sede di Unione europea dove, come noto, il territorio all’interno degli Stati membri è analizzato con una serie di parametri utili alla definizione delle politiche di coesione e la gestione delle politiche territoriali. In particolare, l’Unione europea nel rispetto delle diverse organizzazioni costituzionali dei Paesi membri impiega le circoscrizioni territoriali sub-statali che corrispondono agli enti autonomi, ma al tempo stesso scompone il dato al proprio interno e ha sviluppato una accresciuta attenzione alle politiche interregionali. Proprio le informazioni utilizzate per includere le aree delle Regioni negli obiettivi europei e nelle politiche dell’Unione, anche attraverso i fondi che sorreggono i piani operativi nazionali e regionali, possono chiaramente aiutare a disegnare la più evidente macro-Regione italiana ossia quella che occupa il sud della penisola.

D'altronde la dimensione “macro-regionale” è tutt’altro che assente dalla Costituzione. Non lo era nella Costituzione originaria (mi sono permesso in altra sede di parlare di “indizi” in tal senso), men che meno lo è in quella attuale²⁵. Proprio il “Mezzogiorno” presente nella Costituzione del 1948 è scomparso nel 2001 con la riforma costituzionale dall’art. 119 ma questo non vuol dire che sia “sparito” dalla differenziazione italiana che è stata offuscata prima e sedata poi da un regionalismo poco autonomo che ha reso le Regioni enti di decentramento più che di autonomia; le ragioni della differenziazione sono tuttora presenti e mettono in discussione i contenitori formali attuali.

A questo punto la scelta, politica prima e costituzionale poi, è individuare *quali competenze* regionali siano funzionali a “governare la differenziazione” scelta come elemento fondativo delle “macro-Regioni”.

La questione che si pone è che l’epoca attuale disegna queste “leve normative territoriali” per lo sviluppo in modo del tutto diverso dalle fasi

nel corso degli anni, è possibile consultare moltissimi dati dei quali si rimanda certamente la consultazione.

25. Mi sia consentito far rinvio alle riflessioni in A. STERPA, *Le intese tra le Regioni*, Milano, Giuffrè, 2011 e in ID., *Intese tra le Regioni*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, aggiornamento 2017, *ad vocem*.

precedenti allorché, ad esempio nel 1946-1947, si pensava allo sviluppo regionale assegnando alle Regioni competenze in materie di tramvie, porti lacuali, mercati... così come nel 2000-2001 si pensò ad altre come produzione e trasporto dell'energia o grandi vie di comunicazione. Occorre che la "strategia" delle "macro-Regioni" per avere successo debba prevedere un "nuovo spazio" della differenziazione ma anche un "nuovo contenuto dell'autonomia".

Oggi assistiamo già ad una collaborazione (intese, accordi, pareri) tra Stato e Regioni per la collocazione delle grandi infrastrutture (materiali e non) che interessano a rete il Paese anche come parte dell'infrastruttura europea. Si tratta di un aspetto collaborativo che, con le macro-Regioni, potrebbe arricchirsi anche di elementi competitivi (oggi del tutto assenti per la generalizzata compressione della spesa pubblica regionale per investimenti); Regioni più grandi sarebbero chiamate a ragionare non su di una scala provinciale-regionale per l'organizzazione del potere amministrativo, per i servizi (si pensi alla ricerca e alla sanità) e per gli investimenti creando i presupposti perché si attivino processi di razionalizzazione, specializzazione e connessione funzionale tipici dello sviluppo territoriale nel mondo *neo-hanseatico* globale, ponendo così fine all'idea che ad affacciarsi nella competizione *glocale* per connettersi ai flussi mondiali possano essere territori troppo piccoli, poco connessi, poco specializzati e generalisti.

3.2 *La riduzione del numero delle Regioni*

La costruzione di macro contenitori regionali potrebbe passare, come spesso si è proposto, per la riduzione del numero delle Regioni; tant'è che l'istituzione delle macro-Regioni non costituisce un argomento nuovo per il dibattito scientifico e politico²⁶. Già pochi anni dopo la loro istituzione, si accese una discussione sulla razionalizzazione delle Regioni (cfr., ad esempio, le riflessioni della Fondazione Agnelli e di Gianfranco Miglio²⁷) e ciò si giustifica in particolare proprio con le già citate scelte

26. Mi sia concesso rinviare a pubblicazioni nelle quali alcuni dei passaggi qui proposti sono stati sviluppati: A. STERPA, *Le intese tra le Regioni*, Milano, Giuffrè, 2011; ID., *Le premesse costituzionali di un "diritto delle Regioni"*, in S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione a alle sua riforma*, Milano, Giuffrè, 2012, vol. II, 115 e ss.; ID., *La dimensione interregionale del diritto: le intese tra Regioni*, in *federalismi.it*, n. 11 del 2009, nonché la voce *Intese tra le Regioni* in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, Aggiornamento 2017, *ad vocem*.

27. Cfr. le riflessioni di S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008, 109 e ss..

che portarono alla definizione degli originari confini al momento della scrittura della Costituzione.

In questi anni si sono succedute le proposte di riscrittura dell'elenco delle Regioni italiane, attraverso proposte politiche, normative ed istituzionali che muovevano da presupposti diversi sul numero dei nuovi enti, sulla loro estensione territoriale e demografica, piuttosto che sugli altri caratteri "aggreganti" dei territori individuati.

Sul punto, come noto, si potrebbe operare attraverso l'applicazione dell'art. 132 della Costituzione, il cui primo comma prevede che si possa "con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d'abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse" oppure (non per unanime adesione tra gli studiosi) con l'adozione di una legge costituzionale di revisione dell'art. 131 della Costituzione²⁸.

Per quanto riguarda i criteri, oltre le molteplici proposte già conosciute, si è di recente sostenuto da parte di alcuni che possano essere utilizzate le cinque circoscrizioni elettorali per la scelta dei componenti del Parlamento europeo che spettano all'Italia (nord-est, nord-ovest, centro, sud e isole), mentre altri hanno proposto nuovi criteri territoriali come nel caso del disegno di legge costituzionale di iniziativa parlamentare di cui molto si è discusso (Morassut AC2749 Leg. XVII e AC110, Leg. XVIII) che porterebbe a dodici il numero degli enti territoriali autonomi. In questo caso, ad esempio, la Città metropolitana di Roma diventerebbe Regione²⁹ e il resto del Lazio sarebbe diviso tra le altre nuove "macro-Regioni" con criteri che vedono ad esempio la Provincia di Pesaro e Urbino (già oggetto di numerose richieste di migrazione dei Comuni verso la Provincia di Rimini) unita alla Regione Emilia Romagna, il Molise "spacchettato" e Rieti (fino al 1992 facente parte della circoscrizione elettorale della Camera dei Deputati con l'Umbria) affidata alla Regione adriatica (con Abruzzo, il resto delle Marche e Isernia). Delle Regioni speciali resterebbero solamente Sardegna e Sicilia dotate di un ente territoriale distinto.

28. Sui profili di esegesi delle previsioni degli artt. 131 e 132 Cost, cfr. l'analisi di A. PATRONI GRIFFI in F. CLEMENTI - L. CUOCOLO - F. ROSA - G.E. VIGEVANI, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, il Mulino, 2018, vol. II, *ad vocem*.

29. La previsione andrebbe in ogni modo coordinata con il comma terzo dell'art. 114 della Costituzione (sia vigente, sia previsto dalla riforma costituzionale AC-2613-A) che prevede "Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento".

Ogni progetto di revisione dell'elenco dell'art. 131 Cost. pone il nodo della soluzione strutturale di riscrivere in Costituzione le macro-Regioni strutturali ossia la scelta se della ridefinizione territoriale debbano far parte anche le Regioni speciali (dotate, come noto, di una peculiare autonomia normativa e – soprattutto – finanziaria); tema, questo, che perderebbe i connotati della criticità se si ragionasse invece in termini di intese *ex art.* 117, comma 8, Cost.

3.3 *Le intese tra le Regioni*

Diversamente dall'ipotesi strutturale ossia la fusione delle Regioni esistenti attraverso l'art. 132 Cost. o la revisione dell'art. 131 della Costituzione, si potrebbe procedere con un ampio e rafforzato impiego dello strumento delle intese tra le Regioni di cui all'art. 117, comma 8, della Costituzione che prevede la possibilità che la legge regionale ratifichi le intese tra Regioni tese ad un migliore esercizio delle funzioni anche attraverso l'istituzione di organi comuni³⁰.

Questo percorso, ossia di tipo funzionale perché fondato su accordi tra le Regioni per lo svolgimento di attività in comune o in modo coordinato, rispetto al mero "ridisegno" dei confini regionali sconta pregi e difetti: 1) da un lato si tratterebbe di un meccanismo più flessibile ossia più in grado di mutare nel tempo anche nella composizione delle "alleanze" territoriali, tuttavia 2) la scarsa utilizzazione storica dell'istituto delle intese *ex comma 8 dell'art.* 117 Cost. potrebbe richiedere la costruzione di meccanismi di incentivazione o addirittura di induzione da parte dello Stato.

Va detto che attraverso le leggi regionali di ratifica e l'istituzione di organi comuni le Regioni potrebbero davvero costruire forme condivise di amministrazione. Rispetto agli strumenti di collaborazione orizzontale tra i Comuni, infatti, la presenza della legge regionale per la disciplina dei rapporti tra le Regioni può rendere questo strumento capace di compiere scelte anche nei settori riservati al legislatore e ampliare gli spazi di intervento amministrativo grazie al rispetto del principio di legalità.

In ogni modo, le intese tra le Regioni potrebbero anche rappresentare concreti banchi di prova dei rapporti tra gli enti e, sia attraverso una migliore distribuzione dei servizi che la costruzione di economie di scala,

30. Va ricordato che le proposte di riforma costituzionale elaborate dalla Commissione De Mita-Iotti (1992) e dalla Commissione D'Alema (1997) contenevano la norma (ora presente in Costituzione al comma 8 dell'art. 117) che disciplina le intese tra le Regioni per l'esercizio in comune delle proprie funzioni.

potrebbero rappresentare forme anticipate di fusione o di rideterminazione dei confini.

4. *Riflessioni conclusive: la Repubblica della standardizzazione?*

La soluzione strutturale e quella funzionale non sono dunque tra loro alternative. Dopo aver sperimentato con le intese forme di organizzazione adeguate a svolgere le proprie competenze, le Regioni potrebbero essere riorganizzate dal punto di vista numerico dando all'attività di riduzione (già di recente sperimentata in Francia) la capacità di aderire ad esperienze autonomistiche funzionali allo sviluppo territoriale e alla connessione sovranazionale.

Anteporre alla immediata riduzione numerica delle Regioni un periodo di sperimentazione collaborativa tradurrebbe così un approccio *bottom-up* a consuntivo che potrebbe costruire enti territoriali autonomi con adeguato gettito fiscale (al netto della perequazione eventualmente necessaria), concreta capacità normativa e reale forza politica nelle sedi (Parlamento nazionale ed europeo) e nelle procedure relazionali con lo Stato e l'Unione europea. Si pensi, ad esempio, alla capacità che in sede Parlamentare, se restassero ferme le regole costituzionali vigenti, degli eletti nelle "macro-Regioni" di inserire nel dibattito politico le esigenze territoriali anche senza un Senato trasformato in Camera delle autonomie.

Tuttavia nulla toglie che le nuove "macro-Regioni" siano costrette a rapportarsi con le condizioni di uniformità imposte dal controllo della spesa pubblica nazionale e dalla tavola costituzionale dei diritti (in particolari sociali) fortemente caratterizzata dal principio di eguaglianza, nonché con le esigenze di omogeneità dettate dall'esistenza di un mercato europeo unico nel quale è tutelata e promossa la concorrenza. Si tratta di tre elementi che – soprattutto in un contesto di insicurezza sociale o comunque di debole crescita – ben potrebbero rendere la differenziazione verticale e quella orizzontale temi di studio teoretico più che esame empirico.

All'interno della impostazione costituzionale che vedeva le Regioni di nuova istituzione in un'ottica prettamente politica, Carlo Esposito si preoccupava di ricordare che "il pluralismo giuridico non deve trasformarsi in una separazione o contrapposizione politica"³¹, mentre Luigi Sturzo

31. Id., *Autonomie locali e decentramento amministrativo nella nuova Costituzione*, in Id., *La Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1954, 69.

invocava un ente Regione “concepito come una unità convergente non divergente dallo Stato”³².

Si è trattato di timori che hanno, nel tempo, in concorrenza con i fattori di condizionamento della sovranità statale, posizionato il sistema regionale nel rischio opposto ossia quello di non divenire i contenitori dell'autonomia politica utile alla disciplina della diversità realmente esistente nel territorio della Repubblica.

Il punto, a modesto parere di chi scrive, è che dalla ipotesi della *Repubblica delle autonomie* si sia passati alla realtà della *Repubblica della standardizzazione* come sembrerebbe suggerire l'evoluzione della disciplina di tutti gli ordinamenti giuridici territoriali autonomi³³, pur esistendo peraltro formalmente in Costituzione un espresso riferimento al principio di differenziazione (come già ricordato, nell'art. 118), una serie di istituti di “differenziazione” (come l'art. 116, commi 1 e 3, l'art. 117, comma 8, e l'art. 118 nella parte inerente le forme di collaborazione Stato-Regioni, oltre che nell'art. 119) e ragioni concrete a sostegno di autonomie differenziate. La Repubblica ha scelto la strada di impiegare le Regioni per contenere la differenziazione e così facendo non solo non ha governato la differenziazione esistente, oscurandola e frazionandola, ma si trova impreparata istituzionalmente a governare la nuova differenziazione italiana³⁴. La vicenda dell'attuazione (dopo 18 anni) dell'art. 116 della Costituzione in merito alle “particolari forme di autonomia” ne è fino ad oggi conferma.

D'altronde non meno sottoposto alla “livella” della standardizzazione è stato il livello sub-regionale delle autonomie territoriali.

La mancanza di differenziazione riaffiora nella regolazione delle Province delle quali si disegna una estensione territoriale non funzionale alle differenze ma del tutto superata. Emblematico che l'art. 21, comma terzo, del d.lgs. n. 267 del 2000 all'atto di disciplinare l'istituzione di nuove Province prevede due criteri che dimostrano che neppure quando la logica che sovrintende alla creazione dei contenitori vorrebbe essere di tipo funzionale non riesce ad individuare criteri adeguati; secondo la lettera a) infatti “*ciascun territorio provinciale*

32. L. STURZO, *Riforma statale e indirizzi politici. Discorsi*, Firenze, Vallecchi, 1923, 136 e ss.

33. Ho riflettuto di questo in A. STERPA, *Il pendolo e la livella. Il “federalismo all'italiana” e le riforme*, Torino, Giappichelli, 2015.

34. Cfr. le riflessioni di M. MARCANTONI - M. BALDI, *Regioni a geometria variabile*, Roma, Donzelli, 2013, spec. 82 e ss.

deve corrispondere alla zona entro la quale si svolge la maggior parte dei rapporti sociali, economici e culturali della popolazione residente” mentre la lettera b) prevede che *“ciascun territorio provinciale deve avere dimensione tale, per ampiezza, entità demografica, nonché per le attività produttive esistenti o possibili, da consentire una programmazione dello sviluppo che possa favorire il riequilibrio economico, sociale e culturale del territorio provinciale e regionale”*.

Ancora si guardi alle Città metropolitane. Le dieci istituite nelle Regioni ordinarie sono tra loro talmente diverse che la “metropolitaneità” è davvero rintracciabile solamente in alcune di esse e nonostante ciò i minimi spazi di differenziazione che le norme prevedono (ad esempio per la forma di governo dell’ente) non hanno prodotto alcun risultato³⁵.

La questione è solamente di recente divenuta meno drammatica da quanto punto di vista per i Comuni, ma unicamente perché dalla legge n. 56 del 2014 si è rafforzato, grazie anche alla giurisprudenza costituzionale, il meccanismo di razionalizzazione (sono scesi per la prima volta sotto quota 8.000 i Comuni) anche a seguito della stagione dell’esercizio associato obbligatorio delle funzioni che ha costretto gli enti a dotarsi di una dimensione operativa aggregata anche se non sempre necessariamente ottimale (da ultimo cfr. Corte costituzionale, sent. n. 33 del 2019)³⁶.

Se consideriamo invece la differenziazione che l’art. 114 della Costituzione riconosce a Roma capitale, anch’essa è stata del tutto depotenziata a favore di un regime normativo che né sul piano dell’organizzazione dell’ente, né su quello delle competenze ha prodotto una differenziazione della Capitale dal resto del tessuto comunale (o metropolitano) italiano³⁷.

A conclusione di queste riflessioni è possibile dunque segnalare i plurimi elementi presenti nell’ordinamento giuridico che delineano una serie

35. Il riferimento è alla possibilità che solamente le Città metropolitane con più di 3 milioni di abitanti possano optare statutariamente per l’elezione diretta dei Presidenti; scelta, anche per gli enti che l’hanno perseguita, non resa concretamente possibile dall’assenza di una legge statale che disciplini il sistema di elezione (art. 1, comma 22, legge n. 56 del 2014; cfr. L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province, unioni e fusioni di Comuni*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014 e A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell’area vasta*, Napoli, Jovene, 2014.

36. Sulla quale cfr. le riflessioni di M. NUNZIATA, *Contenimento della spesa e tutela delle autonomie nella gestione aggregata di funzioni comunali. Osservazioni a prima lettura di Corte cost. n. 33/2019*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 2 del 2019, 247 e ss..

37. Sia concesso rinviare a quanto analizzato in A. STERPA, *L’ordinamento di Roma Capitale*, Napoli, Jovene, 2014.

di tendenze del tutto antitetiche a quella della *differenziazione attraverso l'autonomia territoriale* che pretendono di essere tenuti in considerazione nelle scelte istituzionali relative alle “geometrie” dei livelli di governo della Repubblica; scelte, quest’ultime, che potrebbero rinvenire nella dimensione interregionale dell’esercizio del potere pubblico nuove forme di rinvigorimento dell’autonomia territoriale italiana.

L'istruzione nelle proposte di regionalismo differenziato: attuazione o abbandono del modello costituzionale di scuola?

1. *Premessa. Le (perenni) tensioni tra (richieste di) differenziazione ed (esigenze di) uniformità in ordine al diritto all'istruzione*

Com'è noto, l'istruzione è una delle tre materie, di competenza esclusiva dello Stato, per le quali l'art. 116, III comma Cost. (come riformato con la modifica costituzionale del 2001), prevede la possibilità di attribuire forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario¹.

È altrettanto noto che tale articolo, dopo essere rimasto "lettera morta" per tanti anni, è stato riscoperto dalla Lombardia, dal Veneto e dall'Emilia Romagna che il 28.2.2018 hanno sottoscritto con il Governo tre distinti "Accordi preliminari in merito all'intesa prevista dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione"; in tali documenti si legge che "è stata condivisa dalle Regioni interessate l'opportunità di circoscrivere il negoziato, in questa prima fase del confronto a (...): la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, la tutela della salute, l'istruzione, la tutela del lavoro, e i rapporti internazionali e con l'Unione europea".

Da allora si è sviluppato un confronto, nel mondo accademico come nel mondo politico, destinato ad infiammarsi ad ogni pubblicazione di qualche stralcio di documento, formale o informale, recante lo stato dell'arte sul negoziato tra l'esecutivo nazionale e quelli regionali interessati dal processo di differenziazione. D'altronde, la stessa segretezza con cui sono state portate avanti le trattative (unitamente ai dubbi provocati dal merito degli accordi finora raggiunti fra gli esecutivi regionali e quello statale) non ha contribuito a creare un clima favorevole all'attuazione del regionalismo differenziato, confinandolo in un cono d'ombra fatto di diffidenza e preoccupazioni².

1. In particolare, il riferimento dell'art. 116, III c. è all'art. 117, II c., lett. n), "norme generali sull'istruzione".

2. C.B. CEFFA, *Regionalismo differenziato e garanzia dei diritti sociali: profili di compatibilità costituzionale e potenziali benefici*, in *dirittifondamentali.it*, 2/2019, 29.

In un panorama di opinioni drasticamente divergenti, però, l'aspetto su cui si conviene è la delicatezza delle materie di cui ci occupa: oggetto delle richieste di autonomia differenziata sono, infatti, "le leve fondamentali che il Costituente ha messo a disposizione del legislatore in vista della realizzazione del cuore del disegno costituzionale: l'eguaglianza in senso sostanziale, attorno alla quale ruotano i diritti sociali"³.

Ebbene, rispetto alle altre materie, l'istruzione rileva particolarmente.

Innanzitutto perché la scuola lungi dall'essere un settore secondario, rappresenta uno dei capisaldi dello Stato sociale, strettamente connesso all'attuazione del principio d'eguaglianza⁴, nonché alla costruzione della cittadinanza e all'identità culturale del Paese.

Ma anche perché si tratta di uno dei diritti che, negli anni, maggiormente ha alimentato il contenzioso fra lo Stato e le Regioni, anche molto prima della riforma costituzionale del 2001. In effetti, quello della scuola è un settore storicamente caratterizzato da spinte opposte e contrastanti. Da un lato, lo Stato ha sempre, lungo i secoli (prima e dopo l'avvento della nostra Carta costituzionale), rivendicato la titolarità dell'esercizio esclusivo del diritto all'istruzione come garanzia di uniformità della qualità del diritto in questione; tale volontà, non di rado, è stata declinata in una sorta di pervasiva centralizzazione dei vari profili inerenti il settore; dall'altro lato, le autonomie territoriali e sociali hanno reclamato, in modo sempre più crescente, il diritto ad incidere sulla programmazione dell'istruzione, in coerenza con una impostazione che vede nella materia una struttura policentrica che ha nelle autonomie una risorsa da valorizzare e non da frenare.

L'analisi di tale tensione risulta particolarmente interessante, perché può rappresentare una chiave di lettura del fondamento, del contenuto e dei limiti delle richieste di differenziazione in atto anche nella materia in questione.

Occorre ricordare, allora, che poco prima della modifica del Titolo V della Costituzione, dopo decenni di gestione ministeriale della scuola⁵, v'era stata una storica svolta della legislazione statale verso un percorso

3. F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna*, in www.federalismi.it, 6/2019, 6.

4. G. DI COSIMO, *Federalismo scolastico?*, in lacostituzione.info, 1.

5. In argomento, tra gli altri: A. POGGI, *Istruzione, formazione e servizi alla persona. Tra regioni e comunità nazionale*, Torino, 2002; A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2004.

di *territorializzazione* dell'istruzione: l'art. 21 della l. 59/1997 prima e 62/2000 poi, avevano sostituito il modello centralista e gerarchico, con uno orizzontale e poliarchico: al centro venivano poste le comunità scolastiche, impegnate ad offrire, attraverso *curricula* personalizzati, il successo scolastico a tutti gli alunni, ed attorno gli enti territoriali e locali chiamati a svolgere compiti di "programmazione integrata".

E tuttavia tale evoluzione tardò a concretizzarsi, tanto che la stessa dottrina rimodulò quasi subito i toni trionfalistici iniziali, parlando di "autonomia come cantiere aperto"⁶.

Probabilmente era lo stesso art. 21 della l. n. 59/1997, a contenere in sé qualche incongruenza o contraddizione, rispetto alla *ratio* della legge generale. In particolare, mentre obiettivo dichiarato della l. n. 59/1997 era il ridimensionamento del ruolo statale in funzione del rafforzamento delle autonomie territoriali, l'art. 21 pareva costruire una "relazione privilegiata" tra la struttura ministeriale centrale e le istituzioni scolastiche, *by-passando* così i livelli di governo sub-statali, la cui posizione diveniva secondaria⁷.

Tale collegamento diretto dello Stato con le istituzioni scolastiche, aveva finito dunque col mortificare l'apporto delle Regioni, le cui funzioni in termini di *programmazione* e di gestione del servizio scolastico erano restate di fatto imbrigliate nella fitta rete di uffici scolastici regionali, ai quali negli anni erano stati attribuiti diversi compiti fondamentali per il sistema scolastico.

Arrivò poi la riforma costituzionale del 2001 che apportò grosse novità alla materia, demandandola, con funzioni ed intensità diverse, allo Stato,

6. C. DE MARTIN, *La parabola dell'autonomia*, in M. BOMBARDELLI - M. COSULICH, *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Padova, 2005, 96.

7. A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., 76. In effetti, il primo comma dell'articolo in questione, da un lato attribuiva ampia autonomia alle istituzioni scolastiche, assegnando in particolare "le funzioni dell'Amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio di istruzione", dall'altro lasciava allo Stato il compito di identificare e tutelare i "livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato". Le funzioni residuali in materia, per Regioni ed enti locali, stridevano con l'impalcatura sottesa all'intera normativa, il cui obiettivo era quello di valorizzare le autonomie territoriali rispetto al centro. Peraltro, il secondo comma disponeva che l'attribuzione delle funzioni di cui al comma 1 avvenisse tramite lo strumento dei regolamenti governativi su cui si disponeva l'acquisizione dei pareri del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari competenti e non di Conferenze rappresentative dei vari livelli di governo. Si veda sul punto A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001, 219.

alle Regioni, ai Comuni ed alle stesse istituzioni scolastiche pubbliche (statali e non statali). Tale nuovo assetto creò (e continua a creare) delicati problemi di equilibrio e di contrasto tra le diverse tipologie di autonomie: quella territoriale, quella funzionale riconosciuta alla scuola, quella delle scuole paritarie private; un “mix di uniformità e differenziazione”⁸, con incerta determinazione della linea di confine tra le stesse, che ha visto (come avvenuto in altri campi) la Corte costituzionale ritagliarsi un ruolo da protagonista.

Per quanto concerne le Regioni, se l’art. 117 Cost. novellato ne ha (almeno potenzialmente) valorizzato il ruolo nel settore, attribuendo loro una competenza legislativa concorrente sull’*“istruzione”* ed una residuale concernente *“l’istruzione e la formazione professionale”*, all’atto pratico il quadro delle competenze regionali si è dimostrato assolutamente indeciso e di non facile comprensione⁹.

Il limite maggiore alla produzione legislativa delle Regioni, complici gli interventi del Giudice delle Leggi, è derivato (a parte dalle stesse istituzioni scolastiche, oramai dotate di autonomia funzionale) dall’attribuzione, in via esclusiva allo Stato, della legislazione in ordine alle *“norme generali sull’istruzione”* e *“la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni”*, ai sensi dell’art. 117, comma 2, rispettivamente lettere *n)* ed *m)*; con tali attribuzioni, il riformatore del 2001 si è voluto assicurare che, all’interno di un sistema in cui la differenziazione è divenuta un dato imprescindibile, sia comunque garantito sul territorio nazionale un risultato qualitativamente soddisfacente del servizio erogato.

Ma è proprio sulla declinazione concreta di questo ruolo di garante da parte del “centro” che la tensione tra Stato e Regioni ha trovato nuovo terreno di scontro dopo il 2001.

Dal canto suo, la Corte costituzionale, in maniera analoga a quanto avvenuto per altre materie, non si è caratterizzata per una evoluzione lineare e coerente delle sue pronunce; al contrario, la sua azione si è sviluppata nel tempo lungo due direttive, opposte e contrastanti.

In un primo momento, è sembrato accompagnare il legislatore regionale, quasi indicandogli le “praterie” che la riforma aveva spalancato

8. A. RUGGERI, *Il diritto all’istruzione (temi e problemi)*, in *Riv. giur. della scuola*, 2008, 775; secondo l’A., in questa fase sembrerebbe essere privilegiato ancora un orientamento interpretativo volto ad appiattire l’assetto dell’istruzione ai vari livelli territoriali in cui si articola e svolge; in realtà, il nuovo Titolo V della Costituzione, letto in combinato con la normativa sull’autonomia scolastica, sembrerebbe, invece, far prevalere elementi di diversificazione rispetto a quelli di uniformità.

9. E. LONGO, *Fine di una materia. Spunti ricostruttivi e note critiche sul fragile decentramento dell’istruzione*, in www.issirfa.gov, 3.

alla sua iniziativa¹⁰; in un secondo momento, invece, con decisioni via via più restrittive, ha finito con depotenziare il ruolo delle Regioni, sposando quel “rigurgito centralista”¹¹ che ne ha di fatto mortificato la progettualità politica nella materia, di fatto precludendo loro gli spazi aperti dal riformatore del 2001. Relativamente a tale ultimo periodo, valga per tutte la problematica inerente l’esatta distinzione tra “norme generali” (di cui alla lett. *n*) del secondo comma dell’art. 117) e “principi fondamentali” dell’istruzione (di cui al terzo comma dell’art. 117), affrontata (tra le altre) nelle due sentenze del 2009, la 200¹² e la

10. Valgano per tutte, le sentenze nn. 13/2004 (che si analizzerà tra breve) e 423/2004 (che dichiarava illegittimo il “buono-scuela” statale).

11. S. MANGIAMELI, *Introduzione a Osservatorio sulla legislazione, Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stati, Regioni e Unione Europea*, II, Roma, Camera dei Deputati, 2010, 8.

12. Tra i moltissimi commenti alla decisione, A. POGGI, *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle “politiche governative” sull’istruzione*, Nota a prima lettura della sentenza n. 200 del 2009, in www.federalismi.it, 2009. Sia consentito un rinvio anche a M. TROISI, *La Corte tra “norme generali sull’istruzione” e “principi fondamentali”*. Ancora alla ricerca di un difficile equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali, in *Le Regioni*, 3/2010. Comunque, sul complesso tema della distinzione tra le “norme generali” ed i “principi fondamentali”, si veda almeno F. MODUGNO, *I principi costituzionali supremi come parametro nel giudizio di legittimità costituzionale*, in F. MODUGNO - A.S. AGRÒ - A. CERRI (a cura di), *Il principio di unità del controllo sulle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Torino, 1997, III ed., 286, secondo il quale il rapporto tra i due concetti deve essere inteso metaforicamente come un dialogo fra soggetti appartenenti a mondi diversi, trattandosi di “entità diverse”, essendo i principi “irriducibili al normativo, al mondo della norma”. Con più particolare riguardo alla distinzione in esame nel campo del diritto all’istruzione, si veda: A. IANNUZZI, *Norme generali sull’istruzione e riserva di legge*, in www.federalismi.it, 24/2010, soprattutto 7-8; G. SCACCIA, *Norme generali sull’istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione: alla ricerca di un criterio discrezionale*, in *Giur. cost.*, 2005, 2716 ss. Nella sentenza n. 200 il Giudice delle Leggi “smarcava” le «norme generali sull’istruzione» dai «principi fondamentali», identificandole in quelle disposizioni che, definendo la struttura portante del sistema nazionale di istruzione, “richiedono di essere applicate in maniera necessariamente unitaria ed uniforme su tutto il territorio nazionale”; dei principi fondamentali, invece, (oltre a richiamare l’esigenza dell’intervento del legislatore regionale per la loro attuazione), veniva data una definizione solo residuale, identificandoli in quelle norme di competenza statale che “non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema nazionale d’istruzione che caratterizza le norme generali sull’istruzione”. Orbene, tale interpretazione era potenzialmente rischiosa: il Legislatore statale avrebbe potuto approfittare della intrinseca, potenziale onnicomprensività delle «norme generali sull’istruzione» per ritagliarsi competenze non sue, servendosi di tale strumento nella stessa maniera estensiva con cui, per oltre cinquant’anni, si era adoperata la medesima locuzione contenuta nell’art. 33 Cost., disposizione che ha rappresentato la base

231¹³, tramite le quali la Corte attribuiva ai “principi fondamentali” una concezione potenzialmente mortificante per le iniziative delle autonomie territoriali.

Infatti, il Giudice delle Leggi vedeva nei citati “principi fondamentali” obiettivi di unitarietà e, di conseguenza, caratteri di vincolatività, paradossalmente molto simili alle “norme generali sull’istruzione”, di fatto ledendo la discrezionalità e le scelte politiche e differenziate dei vari legislatori regionali¹⁴.

Questa concezione, però, si fondava su una idea di un “centro” che, incurante delle coordinate costituzionali del 2001, non puntava all’equivalenza ai fini di una tutela del contenuto essenziale delle prestazioni (a cui i cittadini hanno diritto), ma ad un’omogeneità dei risultati, ad una uniformità dei modelli organizzativi¹⁵.

Con tale decisione, in pratica, la Corte (in piena fase di rivisitazione della riforma del 2001) legittimava il legislatore statale (circostanza che poi è puntualmente avvenuta) ad espandere ulteriormente il proprio raggio d’azione in materia, con conseguente mortificazione del legislatore regionale, delle istituzioni scolastiche e, in definitiva, dello stesso nuovo modello di istruzione.

Anche per via di questo orientamento giurisprudenziale, dopo la riforma del Titolo V, da un lato lo Stato ha continuato a produrre leggi

costituzionale sulla quale poggiare e far crescere una disciplina del settore dell’istruzione improntata ad una conduzione esclusivamente statale e ministeriale.

13. Nella n. 231/2009, la Corte nel dichiarare l’illegittimità costituzionale delle norme della Provincia autonoma di Bolzano, che disciplinavano l’accesso all’esame di Stato, nonché il passaggio dalla formazione professionale, all’istruzione secondaria superiore in maniera differente dalla legislazione statale, chiariva che l’esame di Stato faceva parte dei “principi” della materia dell’istruzione in quanto “elemento che non può essere oggetto di formazione differenziata su base territoriale e deve essere regolata in materia unitaria sul territorio della Repubblica”. Inoltre, relativamente al passaggio tra sistemi, secondo la Corte anch’essa rientra tra i principi fondamentali della materia istruzione, poiché “il sistema della formazione professionale e quello dell’istruzione costituiscono parti distinte del sistema nazionale d’istruzione, per connetterle vanno adottate norme di raccordo necessariamente poste dallo Stato, dal momento che non possono variare a seconda dell’area territoriale di riferimento”.

14. S. MANGIAMELI, *Il federalismo alla prova. La differenziazione regionale*, in L. VANDELLI - F. BASSANINI (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, 2010, 494.

15. Così M. COCCONI, *L’autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche tra riforma del Titolo V, riordino del sistema formativo e coordinamento comunitario*, in www.amministrazioneincammino.it, 2005, 16.

di settore ritenendole coperte dalla propria competenza (attraverso la strada ora delle “norme generali”, ora dei “livelli essenziali”); dall’altro, le Regioni hanno legiferato più con una timidezza che poneva loro nei binari certi degli anni novanta, che con il coraggio di esercitare un ruolo *politico* nella materia.

In altri termini, anche nel campo dell’istruzione, il ruolo del legislatore regionale “più che regredire o, all’opposto, aver compiuto un salto di qualità, sembra non aver compiuto quei significativi passi in avanti che la riforma costituzionale prometteva e l’ordinamento nel suo complesso appare ancora oggi guidato dalle scelte del legislatore statale”¹⁶.

Visti, dunque, sotto il particolare punto di osservazione di un deludente *status quo*, i tentativi di regionalismo differenziato nel campo dell’istruzione se da un lato possono rappresentare una pericolosa “fuga in avanti” su un terreno centrale per lo sviluppo uniforme del Paese, dall’altro possono assumere un significato anche più generale e stimolante: paiono come delle “reazioni” ad un centralismo di ritorno che mortifica un modello d’istruzione che, invece (anche in virtù della ventennale evoluzione legislativa e costituzionale), data la sua ontologica policentricità, vede nell’apporto delle autonomie territoriali e funzionali un elemento imprescindibile.

2. *Il modello di istruzione proposto negli “Accordi preliminari” e proseguito nelle bozze di Accordi. Il nodo della programmazione*

In una situazione di conflitto tra i due enti dotati di potestà legislativa e di deludenti politiche pubbliche regionali nel campo dell’istruzione, nel recente passato sono state portate avanti, dunque, iniziative di autonomia differenziata sulla materia: quelle che parrebbero trovarsi in uno stato più avanzato (tante altre Regioni, a loro volta, hanno intrapreso le prime azioni finalizzate al raggiungimento di detta autonomia), nascono dall’“*Allegato: Istruzione*” ai citati “*Accordi preliminari in merito all’intesa prevista dall’art. 116, terzo comma, della Costituzione*”, sottoscritti dal rappresentante del Governo e dai Presidenti delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto.

È appena il caso di ricordare come tali *Accordi*, lungi dal rappresentare le *Intese* previste dall’art. 116 Cost., abbiano rappresentato una semplice base di partenza per poter poi predisporre tanto delle iniziative a livello

16. G. SERGES, *Lecture di diritto pubblico*, Napoli, 2011, 48.

regionale quanto, infine, differenti leggi statali. È noto infatti come, da mesi, le trattative tra il governo nazionale e le giunte regionali di Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna si siano svolte (e, probabilmente, ancora si stanno svolgendo) in segreto, senza che nulla di ufficiale sia emerso riguardo al merito delle questioni affrontate, alla documentazione “grigia” di accompagnamento, alle posizioni di partenza, alla loro evoluzione¹⁷. Al di là delle bozze di *Accordi* circolate informalmente, del cui aggiornamento non si può essere certi, al momento è stata approvata (e resa pubblica il 25.2.2019) solo la parte degli *Obiettivi generali*, non quella relativa alle singole materie.

Né la circostanza delle dimissioni del c.d. “primo governo Conte” (e, con esso, il partito che maggiormente sosteneva il tema) deve far ritenere che il tema del regionalismo differenziato non sarà più all’ordine del giorno del dibattito politico.

È stato proprio il nuovo governo, infatti, tanto nel punto n. 17 delle “Linee di indirizzo programmatico per la formazione del nuovo governo”, quanto nelle prime azioni compiute dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, a confermare la necessità di un completamento del processo dell’autonomia differenziata, che però salvaguardi il principio di coesione nazionale e di solidarietà¹⁸.

L’analisi dei contenuti principali che i sottoscrittori degli *Accordi preliminari* hanno inteso darsi relativamente alla materia che ci interessa, resta dunque non solo di grande attualità, ma soprattutto di particolare interesse per le eventuali “sterzate” future che, su alcuni profili, il nuovo Governo dovrà dare.

Ebbene, il citato Allegato “*Istruzione*”, disciplina i temi classici della materia; in esso viene attribuita alle Regioni la competenza: sull’organico dei docenti (art. 1); sulla creazione di un Sistema integrato di formazione professionale (art. 2); sulla definizione e organizzazione delle fondazioni ITS “per lo sviluppo delle relazioni tra autonomie scolastiche e formative, istituzioni universitarie e sistema delle imprese” (art. 3); sulla program-

17. F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato*, cit., 4.

18. Il documento, reperibile su *astridonline*, sul punto in questione prevede appunto che sia “necessario completare il processo di autonomia differenziata giusta e cooperativa, che salvaguardi il principio di coesione nazionale e di solidarietà, la tutela dell’unità giuridica e economica”. In tal senso, sono stati orientati i primi incontri pubblici che sul tema hanno visto protagonista il Ministro Boccia, il quale pare voler presentare un disegno di legge generale che, oltre a descrivere il metodo di approvazione delle Intese di cui all’art. 116 Cost., nel merito ponga dei paletti minimi sulla futura legislazione differenziata in tema di diritti.

mazione, d'intesa con la Conferenza Regione Università, di un'offerta integrativa di percorsi universitari per favorire lo sviluppo tecnologico, economico e sociale del territorio", con la possibilità per la Regione tanto della "costituzione di un Fondo integrativo regionale pluriennale regionale per la didattica", quanto della "costituzione di un fondo integrativo pluriennale regionale a favore della ricerca e dello sviluppo della terza missione" (art. 4); sull'altrettanto annosa problematica della gestione ed implementazione degli edifici scolastici (art. 5).

Tali nuove competenze consentirebbero, dunque, alle Regioni interessate di occuparsi di rilevanti profili organizzativi, da calibrare sulle esigenze del contesto socio-economico regionale: dalla programmazione della rete scolastica regionale (ivi compresa la definizione del fabbisogno del personale e la sua distribuzione tra le scuole); all'offerta didattica, per la quale è prevista la competenza a integrare i percorsi formativi di istruzione e di formazione professionale (su cui incide anche la facoltà di organizzare gli Istituti Tecnici Superiori); ai profili finanziari (con appositi fondi regionali integrativi saranno destinati all'assunzione di ulteriore personale, agli interventi di edilizia scolastica, al sostegno al diritto allo studio).

Ebbene, tra i vari profili accennati, pare particolarmente degno di nota, anche per le preoccupazioni e le prese di posizioni che ha suscitato, proprio l'art. 1, in base al quale "alla Regione spetta la programmazione dell'offerta d'istruzione regionale, definendo la relativa dotazione dell'organico e l'attribuzione alle autonomie scolastiche attraverso un piano pluriennale adottato d'intesa con l'Ufficio Scolastico Regionale, fermo restando l'assetto ordinamentale statale dei percorsi d'istruzione e delle relative dotazioni organiche. A tal fine, la Regione può costituire un fondo regionale per consentire l'integrazione dell'organico di cui all'art. 1, comma 69, della legge 13 luglio 2015, n. 107, nonché ulteriori posti in deroga. Detti posti sono assegnati per ciascun anno scolastico ai sensi della normativa vigente in materia di contratti a tempo determinato".

Tale novità rileva particolarmente poiché, dal dato letterale dell'articolo e dalle bozze di Accordi informalmente circolate, si desume che le Regioni Lombardia e Veneto potranno predisporre in autonomia la programmazione dell'offerta formativa, ma soprattutto provvederanno anche, attraverso un Piano pluriennale adottato d'intesa con l'Ufficio scolastico regionale, a definire la dotazione dell'organico e ad attribuirlo alle singole scuole.

Anche a tali fini, le Regioni interessate avranno facoltà di costituire un fondo regionale per integrare, con contratti a tempo determinato, l'organico dell'autonomia e di consentire ulteriori posti in deroga.

Gli unici vincoli a tale attività dei legislatori regionali sono rappresentati, dunque, da una non meglio specificata “salvaguardia dell’assetto ordinamentale statale dei percorsi di istruzione e dal rispetto delle relative dotazioni organiche”.

2.1 (*segue*): *le politiche programmatiche regionali sulle dotazioni dell’organico. Le innovazioni proposte di fronte alla giurisprudenza costituzionale*

Il profilo che si è scelto di indagare è particolarmente interessante perché tocca un (relativamente recente) “nervo scoperto” nel rapporto (comunque perennemente conflittuale, come si è analizzato) tra Stato e Regione nella materia.

È indubbio, infatti, che una delle principali problematiche nel rapporto tra la riforma del Titolo V Cost. e le funzioni amministrative (già) conferite alle Regioni ex d.lgs. n. 112/1998 sia rappresentato dal ruolo delle Regioni nella programmazione della rete scolastica e della programmazione del contingente del personale docente della scuola.

Non a caso la Corte costituzionale è intervenuta sul tema del personale scolastico in realtà molto prima delle iniziative sul regionalismo differenziato, con alcune precisazioni degne di nota, seppur non sempre lineari.

Occorre richiamarle, per meglio comprendere se e quanto le iniziative in corso si pongano o meno nel solco tracciato dalla Corte.

Il riferimento non può non essere la “storica” sentenza n. 13/2004, nella quale il Giudice delle Leggi per la prima volta considera anche le risorse umane tra gli elementi che concorrono e si intrecciano nella funzione, di sicura spettanza regionale, della programmazione e dell’organizzazione della rete scolastica¹⁹.

In tale occasione, infatti, la Corte stabilisce in modo chiaro che, “nonostante l’esatta definizione delle rispettive sfere di competenza potrà certo essere oggetto di successivi affinamenti (...), si può, comunque, assumere per certo che il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella

19. E. FAGNANI, *La Corte si pronuncia nuovamente sul riparto di competenze in materia di istruzione e boccia l’assunzione diretta dei docenti in Lombardia*, in *Le Regioni*, 2013. Su questa sentenza, si veda almeno: R. DICKMANN, *La Corte amplia la portata del principio di continuità (osservazioni a Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 13)*, in www.federalismi.it, 3/2204; P. MILAZZO, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenza legislativa in materia di istruzione e “raffina” il principio di continuità*, in *Quad. cost.*, 2004; A. POGGI, *Un altro pezzo del mosaico: una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di istruzione*, in www.federalismi.it, 2004.

programmazione della rete scolastica”. Il Giudice costituzionale, dunque, identificando lo specifico della competenza concorrente regionale della materia-istruzione nella “programmazione della rete scolastica”, sembra aver creato le premesse per la realizzazione, nel campo dell’istruzione, di un’autentica *politica del servizio pubblico* sul territorio.

Ebbene, parte integrante di questa politica, secondo la Corte, è rappresentata, dalla distribuzione del personale docente e proprio dalla gestione regionale delle risorse umane. Secondo il Giudice delle Leggi, infatti, “la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, che certamente non è materia di norme generali sull’istruzione, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, in quanto strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica, tuttora di competenza regionale, non può essere scorporata da questa e innaturalmente riservata per intera allo Stato; sicché anche in relazione ad essa, la competenza statale non può esercitarsi altro che con la determinazione dei principi organizzativi che spetta alle Regioni svolgere con una propria disciplina”.

Quell’inciso finale, “spetta alle Regioni svolgere *con una propria disciplina*”²⁰, è, in effetti, un’apertura considerevole da parte della Corte nei confronti del legislatore regionale.

Lo scenario prefigurato dalla Corte è, dunque, quello di una futura dipendenza funzionale del personale docente e non docente della scuola nei confronti delle Regioni, preservando allo Stato la (sola) dipendenza giuridica ed economica²¹.

Tale scelta del Giudice delle Leggi di una riconduzione alle Regioni della programmazione in senso *politico* del servizio pubblico dell’istruzione sul territorio, appare coerente anche rispetto alla possibilità di creare sinergia e correlazione con le altre competenze di spettanza delle Regioni nei settori contigui, ossia quelle relative alle politiche occupazionali, al diritto allo studio e alle professioni secondo il modello di esercizio integrato di tali funzioni presente anche a livello comunitario e con gli obiettivi più generali relativi allo sviluppo socio-economico complessivo del Paese. Va evidenziato, infatti, come l’integrazione di politiche diverse rappresenta comunque una delle linee essenziali di sviluppo del sistema di istruzione e formazione; essa, infatti, offrirebbe alle Regioni la possibilità di organizzare un’offerta complessiva di istruzione e formazione in sintonia con le esigenze economiche e produttive del

20. Corsivo nostro.

21. M. COCCONI, *Le Regioni nell’istruzione*, cit., 728. In tal senso, A. POGGI, *Un altro pezzo del mosaico: una sentenza importante*, cit., 5-6.

proprio territorio e quelle più generali di sviluppo socio-economico del Paese nel suo complesso, proprio grazie all'esercizio delle altre competenze di settore di cui sono titolari²².

In questo senso, la Corte costituzionale quasi spinge il legislatore regionale a portare a compimento quel processo di *territorializzazione* dell'istruzione (iniziato qualche anno prima della riforma costituzionale), che (al di là della scelta di un congelamento degli effetti della sentenza stessa²³), "avrebbe portato verso una risistemazione della materia tale per cui salvo le norme (veramente) generali e principi (veramente) fondamentali, disciplina e gestione del personale (docente e non docente) sarebbero stati da ricomprendere nella competenza regionale sull'istruzione"²⁴.

In riferimento al particolare profilo oggetto d'indagine, dunque, il contenuto dell'*Allegato Istruzione* e delle bozze informali di *Accordi* circolate non parrebbero poi così distanti dagli auspici espressi dal Giudice delle Leggi nella sentenza esaminata (salvo alcuni limiti, affatto secondari, che si analizzeranno nel paragrafo successivo).

Anche gli stessi vincoli previsti dall'art. 1 dell'*Allegato*, "la salvaguardia dell'assetto statale dei percorsi di istruzione" ed "il rispetto delle relative dotazioni organiche", parrebbero andare proprio incontro alla precisazione della Corte nel senso di una attribuzione allo Stato della "determinazione dei (soli) *principi* organizzativi".

Peraltro, anche l'articolo 3 dell'*Allegato*, che darebbe alle Regioni la competenza sulla definizione e organizzazione delle fondazioni ITS "per lo sviluppo delle relazioni tra autonomie scolastiche e formative, istituzioni universitarie e sistema delle imprese", parrebbe andare nella direzione di quella sintonia tra offerta didattica ed esigenze economiche e produttive del territorio, auspicato dalla Corte e sottolineato da parte della dottrina;

22. M. COCCONI, *Le Regioni nell'istruzione*, cit., 729; A. POGGI, *Un altro pezzo del mosaico*, cit., 4-5

23. Per esigenze legate alla necessaria continuità del servizio pubblico di istruzione, in questa occasione la Corte decide di posticipare l'operatività della dichiarazione di incostituzionalità della norma statale illegittima al momento in cui le Regioni avessero con legge attribuito a propri organi tale potere. In argomento, R. DICKMANN, *La Corte amplia la portata del principio di continuità*, cit.; P. MILAZZO, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenza legislativa in materia di istruzione e "raffina" il principio di continuità*, cit.

24. A. POGGI, *Principi fondamentali e norme generali in due sentenze della Corte. Un'occasione mancata per chiarire i confini delle sfere di competenza legislativa dello Stato e delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2005, 954 ss.; ma in questo senso anche R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'autonomia scolastica tra sussidiarietà, differenziazione e pluralismi*, Torino, 2011, 134.

quest'ultima ha sempre visto un *ruolo politico di programmazione* regionale nel settore, fondato sulla tendenza del sistema di istruzione e formazione a sviluppare una forte integrazione tra politiche diverse, “rispetto alle quali le stesse Regioni, sempre in virtù del nuovo Titolo V, hanno assunto un ruolo centrale: le politiche del lavoro, le politiche di utilizzo dei fondi strutturali europei, le politiche del diritto allo studio, le politiche in materia di professioni”²⁵.

È il caso di rimarcare nuovamente però come, anche su questo tema, la giurisprudenza costituzionale non sia stata sempre lineare; se con la sentenza n. 235 del 2010²⁶ la Corte sostanzialmente ha ribadito quanto affermato nella n. 13/2004, con altre pronunce, precedenti e successive, il Giudice delle Leggi si è invece allontanato da questa concezione “totalizzante” della programmazione regionale dell’istruzione. Innanzitutto con pronunce settoriali, che salvavano norme statali che ad esempio comportavano la riduzione dei collaboratori scolastici (n. 37/2005), o che definivano compiti, impegno orario ed utilizzazione del personale (n. 279/2005); in questa maniera si facevano rientrare nella competenza statale aspetti strategici dell’istruzione, considerando così la disciplina del personale docente e non docente una variabile indipendente rispetto alla programmazione regionale del servizio scolastico.

Ma è soprattutto la sentenza n. 76/2013 ad essere particolarmente utile ai nostri fini.

In questa occasione, il Giudice delle Leggi ha dichiarato l’illegittimità dell’art. 8 della l. r. n. 7/2012 della Lombardia (che, rubricato “reclutamento del personale docente da parte delle istituzioni scolastiche”, modificava l’art. 3 della l.r. n. 19/2007). Con tale norma, la Regione era intervenuta sul fenomeno delle “supplenze annuali”, prevedendo che ogni istituzione scolastica potesse “organizzare concorsi differenziati a seconda del ciclo di studi per reclutare personale docente con incarico annuale”.

25. A. POGGI, *Un altro pezzo del mosaico*, cit., 4-5.

26. “Questa Corte ha già chiarito che il compito della distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche autonome spetta alle Regioni (sentenza n. 13 del 2004). Essa ha più volte ribadito la necessità dell’intervento del legislatore regionale per la disciplina di «situazioni legate a valutazioni coinvolgenti specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico». Ha così riconosciuto all’ambito di pertinenza regionale sia il settore della programmazione scolastica regionale, sia quello relativo al dimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche, al quale è intimamente collegata la ripartizione delle correlative risorse di personale (sentenza n. 200 del 2009)”.

Ebbene, la Corte ha annullato tale articolo, sul presupposto che tutto il personale scolastico dovesse essere alle dipendenze dello Stato e non delle Regioni.

Più in particolare, secondo la Corte “ogni intervento normativo finalizzato a dettare regole per il reclutamento dei docenti non può che provenire dallo Stato, nel rispetto della competenza legislativa esclusiva di cui all’art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., trattandosi di norme che attengono alla materia dell’ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato”. Secondo il Giudice delle Leggi, in pratica, “la valorizzazione dell’autonomia non può spingersi fino al punto di consentire ai singoli istituti scolastici di scegliere il proprio personale docente con concorsi locali. Né a diversa conclusione può pervenirsi per il fatto che la legge regionale in esame limita la possibilità di assunzione del personale docente – scelto nell’ambito delle graduatorie provinciali ad esaurimento – ai soli incarichi annuali, avendo come obiettivo quello di favorire la continuità didattica; anche il personale docente assunto con contratto a tempo determinato *fa ugualmente parte del pubblico impiego*”²⁷.

Tale pronuncia (come precedenti analoghe²⁸) rileva ai nostri fini per due aspetti: innanzitutto, nel merito, perché segna una certa distanza dall’analizzata sentenza n. 13/2004. È vero che le aperture rispetto al personale scolastico compiute dalla Corte nel precedente del 2004 si erano manifestate innanzitutto con riferimento alla “distribuzione del personale”, che non comprendeva (almeno esplicitamente) tutti gli aspetti che concernono il personale (reclutamento, pubblico concorso, assunzione e tipologie contrattuali); ma è altrettanto vero che l’ambito materiale della “programmazione e gestione amministrativa della rete scolastica” di cui si faceva cenno nella medesima sentenza n. 13 avrebbe potuto essere concepito in senso estensivo, considerando la Regione come motore della politica di programmazione, ivi compresa una futura dipendenza funzionale del personale docente e non docente della scuola alle Regioni.

Il secondo profilo di interesse della sentenza n. 76/2013 è dato dalla circostanza che la pronuncia interviene su una legge regionale posta in essere proprio dalla Lombardia, Regione che, dopo qualche anno da questa “bocciatura” della Corte, ha scelto di perseguire il medesimo obiettivo attraverso il percorso previsto dall’art. 116 Cost.

27. Corsivo nostro.

28. Si pensi alla sent. n. 147/2012, nella quale la Corte riconosceva la competenza statale in ordine alla modalità di “copertura” dei dirigenti scolastici, in quanto dipendenti statali e non regionali.

Quanto il tema fosse di primaria importanza per il legislatore lombardo è facilmente desumibile dalla lettura della relazione alla l.r. n. 7/2012, nella quale, tra le finalità della legge, si elenca proprio quella di superare una concezione delle scuole “troppo fortemente governate da una gestione burocratica che, regolando la vita della scuola in ogni dettaglio, ha portato allo sviluppo di una cultura attenta agli adempimenti formali ma che fa perdere di vista l’apprendimento e la crescita degli studenti”; in tale ottica, il reclutamento del personale docente (con un concorso di istituto che realizzasse l’incrocio diretto fra domanda e offerta), si sarebbe concretizzato in “una forma di valorizzazione dell’autonomia scolastica legata al progetto didattico di ciascun istituto”, entro cui le esigenze di uniformità su tutto il territorio potevano considerarsi salvaguardate attraverso la previsione dell’accordo con il Governo che doveva puntare “(...) a valorizzare gli elementi fondamentali per garantire i livelli minimi di prestazione di un’offerta unitaria a livello nazionale”, ma che, al contempo, avrebbe dovuto favorire un dinamismo finalizzato “a una diversificazione di progetti didattici coerenti con i fabbisogni richiesti dai percorsi di istruzione successivi e dalle richieste del mercato del lavoro, anche locale”.

Ebbene, è utile sottolineare come, all’indomani della declaratoria di illegittimità della legge lombarda da parte della Corte, fu proprio una parte della dottrina ad indicare nell’art. 116, III comma, la strada tassativamente ed inequivocabilmente da intraprendere poiché “ulteriori forme e condizioni di autonomia” sul tema sarebbero potute essere riconosciute alle Regioni soltanto in esito allo specifico procedimento ivi previsto²⁹.

Strada che poi la Regione Lombardia ha, in effetti, intrapreso.

2.2 (segue) il rapporto tra la programmazione scolastica “differenziata” e l’evoluzione del Sistema nazionale d’istruzione.

È vero che parte (seppur minoritaria) della dottrina ha inteso sottolineare come l’asimmetria creata dall’art. 116 Cost., potrebbe rappresentare una occasione “per un regionalismo più consapevole e responsabile con effetti emulativi da parte delle Regioni”³⁰ e che, se correttamente applicata,

29. *Ex multis*, F. CORTESE, *Assunzione diretta dei prof., Lombardia bocciata. E se fosse una “vittoria”?*, in *Il sussidiario.net*, 30 aprile 2013.

30. S. MANGIAMELI, *L’attuazione dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna*, in *www.issirfa.cnr.it*, 4.

tale formula potrebbe rafforzare l'intero sistema Paese, attraverso una competizione virtuosa tra i territori regionali³¹.

Ma è anche vero che occorre domandarsi se le iniziative in atto in tema di istruzione, specie nel profilo della programmazione, siano in sintonia con l'analizzata (anche se non lineare) giurisprudenza costituzionale sul tema e, quindi, siano in continuità o meno con i principi costituzionali, sul diritto in questione, che l'evoluzione del *Sistema Nazionale d'Istruzione* ha cercato di attuare da un ventennio a questa parte.

Si è detto in precedenza che con le riforme legislative e costituzionali a cavallo del 2000, che hanno segnato il passaggio dalla "scuola di Stato" al *Sistema nazionale d'istruzione*, l'amministrazione statale ormai non è più il solo soggetto chiamato ad intervenire in via diretta nell'assolvimento della finalità di istruzione. Protagonisti, infatti, sono anche le Regioni, gli enti locali, ma anche le stesse istituzioni scolastiche. Ne scaturisce un quadro nel quale: lo Stato assume le vesti di garante dei livelli essenziali delle prestazioni; le Regioni svolgono attività di programmazione e di pianificazione; gli enti locali, da un lato collaborano all'attuazione della programmazione, dall'altro supportano le istituzioni scolastiche³². In tale contesto, il valore fondante parrebbe essere quello dell'*unità nella differenziazione*: tale formula, in opposizione al monismo statale, implicherebbe, nell'ambito di una struttura policentrica, l'esistenza di un percorso comune che, attraverso la valorizzazione delle autonomie, renda possibile la riconduzione ad unità del sistema³³.

Dall'altro lato, però, si è anche avuto modo di sottolineare come tale disegno abbia subito una serie di deviazioni in fase di attuazione, dovute soprattutto al tentativo del centro di ri-attrarre a sé funzioni e poteri ora spettanti ad autonomie territoriali e scuole. L'apparato ministeriale, se teoricamente ha accettato il nuovo sistema, nei fatti pare aver continuato a muoversi come se l'autonomia delle scuole ed il riparto di competenze con le Regioni non fossero entrati in vigore: come è stato efficacemente sintetizzato, "il livello di governo territoriale si trova nella situazione di vedersi attribuite sempre più competenze, ma queste vengono poi spesso concretamente attorniate da provvedimenti statali che ne impongono una

31. *Ibidem*. Ma sullo stesso piano, seppur in maniera più sfumata, 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*, 4/2017, 635 ss.

32. A. SANDULLI, *Il sistema nazionale d'istruzione*, cit., 147.

33. *Ibidem*.

rilettura che le fa tornare ad essere concepite come funzioni amministrative delegate, secondo logiche ormai logore³⁴.

A dispetto delle innovazioni descritte, dunque, il sistema scolastico italiano ha mantenuto un assetto sostanzialmente standardizzato e centralizzato. Gli elementi di flessibilità sono infatti collocati all'interno delle maglie, piuttosto strette, della regolazione centrale³⁵.

Eppure, con la riforma costituzionale del 2001, l'ambito materiale della "programmazione e gestione amministrativa della rete scolastica", come già identificato dal d. lgs. 112/1998, avrebbe dovuto essere inteso e concretizzato in senso estensivo, ossia non come semplice razionalizzazione dell'apparato dell'istruzione, ma come spazio e occasione di realizzazione di un'autentica *politica del servizio pubblico sul territorio*, in grado di interpretarne i bisogni e prefigurarne le prospettive di sviluppo. Tale visione, però, esattamente come accaduto in altri settori, ha dovuto cedere a quella "logica della materia" che la Corte ha posto quale criterio ordinatore dell'esercizio dei poteri legislativi nella fase di attuazione della riforma, assecondando, così, oltre misura un bisogno di ricentralizzazione delle competenze³⁶.

Alla luce di tutto ciò, è difficile non vedere, nel processo di regionalismo differenziato in atto (almeno basandosi sugli analizzati documenti ufficiali approvati) una certa volontà di riprendere quel processo di *territorializzazione* dell'istruzione interrotto, tornando così a dare seguito a quanto auspicato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 13/2004.

In merito, però, è il caso di ricordare quanto la dottrina ebbe modo di sottolineare sin da allora, in sede di commento alla citata sentenza, quasi come *vademecum* per il legislatore regionale: è vero che all'interno di una sorta di *politica di programmazione* del settore, la Corte ha riconosciuto in capo alle Regioni la gestione del personale; è vero anche che l'unicità del sistema di reclutamento non impedisce una *de-statalizzazione* del ruolo del personale docente a livello regionale, né impedisce che le stesse Regioni possano procedere ad integrazioni migliorative del trattamento economico di docenti e non docenti³⁷; ma è altrettanto vero che una eventuale "regionalizzazione" non potrebbe mai essere limitativa del diritto dei

34. E. FAGNANI, *Tutela dei diritti fondamentali*, cit., 246.

35. S. TROILO, *Titolo V e nuova governante del sistema scolastico, tra Stato, regioni e autonomie locali. Il ruolo delle istituzioni scolastiche autonome*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 2013, 11.

36. S. MANGIAMELI, *Il federalismo alla prova*, cit., 496.

37. A. POGGI, *Un altro pezzo del "mosaico"*, cit., 8.

docenti di trasferirsi da Regione a Regione; e che una eventuale gestione del personale dovrà essere concordata con le istituzioni scolastiche³⁸.

Orbene, dunque, una politica di programmazione scolastica regionale non potrà essere esente da limiti.

Sotto tale profilo, il dato letterale dell'analizzato art.1 dell'*Allegato Istruzione*, ad esempio, se riprodotto nei futuri Accordi ufficiali, potrebbe dar vita ad alcune storture.

Da un lato infatti, la circostanza che “la dotazione dell'organico e l'attribuzione alle autonomie scolastiche” venga fatto “attraverso un piano pluriennale adottato d'intesa con l'Ufficio Scolastico Regionale” potrebbe potenzialmente escludere dalla concertazione proprio le istituzioni scolastiche, la cui autonomia funzionale è oramai costituzionalizzata, con violazione della previsione ex art. 117, comma III, Cost.

Dall'altro lato, alcuni problemi potrebbero in ordine al rispetto di diritti e libertà fondamentali che caratterizzano il ruolo degli stessi docenti.

Innanzitutto, quanto alle modalità attraverso le quali le Regioni potrebbero in futuro provvedere (tramite il “fondo regionale per consentire l'integrazione dell'organico di cui all'art. 1, comma 69, della legge 13 luglio 2015, n. 107”) alla selezione dei docenti con contratto annuale, bisognerà vigilare su eventuali diversificazione del trattamento economico, da Regione a Regione, nonché sulla incidenza o meno di tale formula nelle procedure di reclutamento: su questi profili, come ricordato dalla Corte costituzionale nella (analizzata) sentenza n. 76/2013, sussiste il limite dell'art. 117, II comma, lett. g).

Inoltre, occorrerà raffrontare il contenuto di tale profilo nei costituendi *Accordi* (e quindi i requisiti richiesti per accedere alla selezione regionale) con gli artt. 16 e 33 della Costituzione: la libertà di circolazione, infatti, potrebbe essere compressa da una eventuale preclusione a trasferimenti interregionali; ancora prima, la libertà d'insegnamento (che, oltre che nell'art. 33 Cost. primo comma, trova fondamento nel più ampio art. 21 Cost.) potrebbe essere seriamente pregiudicata dall'imposizione di *curricula* didattici regionali³⁹.

Ebbene, è appena il caso di sottolineare come libertà di circolazione e libertà di pensiero e di insegnamento siano diritti fondamentali

38. *Ibidem*

39. R. CALVANO, *Scuola e Regioni differenziate, si vaga nel buio*, in *lacostituzione.info*, 2, la quale vede in questi *curricula* un (potenziale) strumento per veicolare visioni politiche di parte e, quindi, una (potenziale) forte limitazione alla libertà d'insegnamento. Sulla stessa linea, G. DI COSIMO, *Federalismo scolastico?*, cit., 2.

che non possono essere minimamente intaccati *in peius* dal legislatore regionale.

3. *Rilievi conclusivi. L'importanza dei LEP nell'attuazione della territorializzazione dell'istruzione*

È stato (opportunamente) sottolineato che studiare l'art. 116, III c. nel contesto istituzionale odierno (e non di quasi 20 anni fa, quando avvenne la modifica), “significa muoversi in un quadro nel quale i limiti alle potestà legislative regionali, che le Regioni protagoniste del regionalismo differenziato intendono verosimilmente ridurre, hanno natura diversa – e ben più complessa – di quella risultante dall'inclusione delle varie materie in uno dei due cataloghi (più quello generale-residuale) previsti nell'art. 117 Cost.”⁴⁰.

Anche per questo, nell'attuale “riscoperta” dell'autonomia differenziata è possibile intravedere una sorta di reazione alla crisi del regionalismo: una crisi alla quale hanno contribuito in (minima) parte la crisi economica del 2010 e in (larga) parte una giurisprudenza costituzionale che “negli anni ha riletto l'art. 117 con una ispirazione marcatamente centralista, riducendo quasi al nulla la clausola dei poteri residui a vantaggio delle Regioni (art. 117, 4° co.) e ampliando oltre ogni possibile previsione i margini di intervento statali, soprattutto mediante la chiamata in sussidiarietà e le c.d. competenze trasversali”⁴¹.

In questo quadro si inserisce la parabola dell'istruzione, materia nella quale, dopo una grande apertura sul ruolo *politico* delle Regioni nella programmazione scolastica, il processo sembra essersi ormai fermato.

Sotto questo profilo, dunque, il regionalismo differenziato (se correttamente applicato) potrebbe servire a riprendere alcuni capisaldi della evoluzione del “Sistema Nazionale d'Istruzione” che erano stati cristallizzati dalla Corte costituzionale nel primo corso della giurisprudenza post-riforma del 2001 e che poi sono stati interrotti nella fase c.d. neo-centralista.

40. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *www.federalimi.it*, 6/2019, 14 ss.

41. *Ibidem*. In tal senso, A. MORELLI, *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?*, in *Le Regioni*, 3/2017, 321 ss., evidenzia l'“uso congiunturale” di tale fase del regionalismo, soprattutto a seguito del fallimento del tentativo di revisione costituzionale del 2016.

Quanto al contenuto, però, se da un lato una futura *Intesa* ex art. 116 in materia d'istruzione potrebbe dunque tranquillamente tendere al completamento di quell'opera di *territorializzazione* dell'istruzione iniziata ormai un ventennio fa, dall'altro lato (come si è avuto modo di sottolineare) occorrerà vigilare su alcuni pericoli.

Innanzitutto, per quel che riguarda i docenti, dalla legislazione regionale differenziata non potranno in alcun modo essere limitate libertà fondamentali quali quella d'insegnamento e quella di circolazione; per quel che riguarda gli altri protagonisti della c.d. comunità scolastica (i genitori e, soprattutto, gli alunni), inoltre, il rischio da evitare è che tale programmazione regionale abbia conseguenze sulla qualità dell'erogazione del diritto costituzionale all'istruzione nelle altre Regioni. Infatti, in molti temono che la fonte di reperibilità delle risorse necessarie a finanziare l'autonomia differenziata possa arrivare dalle spese per l'istruzione destinate alle altre Regioni ordinarie: l'erogazione delle prestazioni relative a diritti sociali quali l'istruzione è, infatti, vincolata alla disponibilità finanziaria degli enti pubblici, ragion per cui minori sono le risorse che si presumono saranno disponibili per gli enti regionali a seguito del regionalismo asimmetrico, minore potrà considerarsi la portata degli interventi erogabili nei restanti territori non differenziati⁴².

Per evitare questi rischi e, invece, provare ad incanalare il completamento della *territorializzazione* dell'istruzione nei binari della solida-

42. C.B. CEFFI, *Regionalismo differenziato e garanzia dei diritti sociali: profili di compatibilità costituzionale e potenziali benefici*, in *dirittifondamentali.it*, 2/2019, 25. L'A., sul punto, descrive le conseguenze della potenziale rigida applicazione degli artt. 5 e 6 della parte generale degli Accordi. In pratica, la presenza della "clausola di invarianza finanziaria" combinata al divieto, parimenti presente nel testo, di introdurre un incremento di pressione fiscale sui contribuenti delle Regioni richiedenti (uniti ai dati della Ragioneria generale dello Stato 2017, da cui si desume che le tre Regioni capofila hanno una spesa pro-capite inferiore alla media nazionale), ha condotto gran parte degli studiosi a prefigurare un pericolo per la sostenibilità dei conti pubblici e per la solidità del principio di solidarietà interregionale. Proprio relativamente all'istruzione, ad esempio, tutte e tre le Regioni interessate dal procedimento di autonomia differenziata si contraddistinguono per una spesa pro-capite inferiore alla media nazionale. Sulla base di tali considerazioni, laddove scattasse la "clausola di salvaguardia" presente nell'art. 5, si stima che nelle Regioni differenziate confluirebbe circa un terzo del totale della spesa per l'istruzione, aumentando le spese regionali, in media, di un quarto del totale. Ebbene, stante il divieto contenuto nell'art. 6 degli Accordi di far derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, in molti temono che la fonte di reperibilità delle risorse necessarie a colmare il *gap*, che verrebbe fisiologicamente a determinarsi, arriverebbe verosimilmente dalle spese per l'istruzione destinate alle altre Regioni ordinarie.

rietà, sussidiarietà ed eguaglianza, occorrerà impostare il regionalismo differenziato sulla materia partendo da una prospettiva differente: sarà opportuno guardare al tema ponendosi in un'ottica generale e sistematica “e non accogliendo alla spicciolata le istanze delle Regioni man mano che arrivano, col rischio del prodursi di un caos ancora più ingovernabile di quello che ha seguito l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001”⁴³. In tale ottica, sarà quindi necessario pensare “ad un percorso di riassetto che parta da un ripensamento complessivo di quel che può essere il rapporto Stato-Regioni, che soprattutto in materia di istruzione non può prescindere innanzitutto dai dati, demografici e statistici, oltre che sulle cifre delle sempre limitate risorse della finanza pubblica”⁴⁴.

Sotto altro profilo, v'è da interrogarsi se quella del regionalismo differenziato sia l'unica strada percorribile per rivitalizzare una materia così atrofizzata.

Viene da chiedersi, in altri termini, se per portare a compimento alcuni profili di *territorializzazione* dell'istruzione sia davvero necessario ricorrere all'art. 116, III c., Cost.

Si è detto più volte, infatti, che ormai il nuovo sistema d'istruzione ha inserito l'intero comparto scuola nello storico passaggio da un “regionalismo dell'*uniformità*” ad un “regionalismo della *differenziazione*”: se il primo tipo di regionalismo ha avuto un significato in un determinato periodo storico-culturale (nel periodo successivo alla Costituzione) in cui tutti spingevano per il fine di eliminazione delle disuguaglianze personali e territoriali⁴⁵, adesso invece la differenziazione è divenuto quasi uno degli elementi costitutivi. Eppure, dopo la modifica del Titolo V, il potenziale di differenziazione regionale è rimasto limitato ad una serie (pur lodevoli) di iniziative settoriali delle Regioni: dal diritto allo studio, concepito in senso estensivo anche come sostegno alla libertà di scelta delle famiglie, all'istruzione e la formazione professionale).

È mancato, invece, da parte delle Regioni il coraggio di sposare un ruolo centrale e politico di programmazione che desse loro la possibilità di organizzare un'offerta complessiva di istruzione e formazione in sintonia con le esigenze economiche e produttive del proprio territorio. Ma tale

43. R. CALVANO, *Una crisi gattopardesca non allontana le prospettive dell'autonomia differenziata: i rischi in materia d'istruzione*, in *dirittiregionali.it*, 3/2019, 10.

44. *Ibidem*.

45. A. POGGI, *L'analisi scientifica*, in V. CAMPIONE - A. POGGI, *Sovranità, decentramento, regole. I livelli essenziali delle prestazioni e l'autonomia delle istituzioni scolastiche*, Bologna, 2009, 126.

ruolo era ormai “scritto” nel sistema: tutto, dalla evoluzione della legislazione statale, alla modifica costituzionale del 2001, alle prime pronunce della Corte costituzionale riconoscevano (e riconoscono) in capo alle Regioni questo ruolo; ruolo che quindi potrebbe essere ripreso e valorizzato indipendentemente dalle procedure ex art. 116 III c. Cost.

Resta inteso, però, che tale differenziazione regionale (comunque venga perseguita), rende indispensabile trovare un punto di equilibrio tra le esigenze di unità, fondate sulla costruzione della cittadinanza sociale e la stessa *libertà di differenziazione*, legittimata dal frazionamento del potere politico⁴⁶.

Ecco perché, sia che si scelga di insistere sulla strada del regionalismo differenziato (anche su settori ultranei rispetto alla programmazione scolastica e gestione del personale sulle quali ci siamo maggiormente soffermati), sia che si scelga di attuare la differenziazione dell'istruzione tramite una strada “ordinaria”, una chiave importante sarà la definitiva e completa attuazione dei *livelli essenziali*, la cui esigenza nasce proprio in conseguenza del fenomeno-differenziazione e la cui filosofia di fondo si basa su una *aterritorialità* del diritto sociale⁴⁷.

Orbene, in quel fondamentale diritto sociale che è l'istruzione, i LEP possono rappresentare uno strumento idoneo a garantire equilibrio al *governo della complessità*: complessità intrinseche ad ogni processo di decentramento e complessità inerenti lo sviluppo di un moderno sistema di istruzione⁴⁸.

Al momento, però, ancora non c'è stata una produzione normativa organica ed inequivoca dei LEP in materia. Si segnalano, giusto il d.P.R. 226/2005 che guardava ai rapporti tra Stato e Regioni più sul versante dell'offerta che dei diritti dei cittadini nei confronti del servizio ed il d.leg. vo 13/2013 che si occupava della definizione di norme generali/livelli essenziali nell'ambito dell'apprendimento permanente, per individuare e validare competenze non formali ed informali ed arrivare alla loro certificazione; norme che sono rimaste per lo più dichiarazioni di intenti senza un seguito a livello di sistema.

Si ritiene che, proprio perché hanno come obiettivo la diffusione di diritti in modo armonico e *aterritoriale*, i LEP potrebbero contribuire a correggere e frenare alcune “fughe in avanti” che il regionalismo differenziato potrebbe comportare; ma potrebbero anche fare da “guida” (non-

46. A. POGGI, *L'analisi scientifica*, cit., 82.

47. *Idem*, 118

48. *Idem*, 124.

ché, paradossalmente, da “stimolo”, poiché non avrebbero così da temere eventuali declaratorie di incostituzionalità) per quei legislatori regionali che volessero muoversi prescindendo dalla strada ex art. 116 III c. Cost.

In ogni caso, dunque, l'esigenza attuale dei LEP è la stessa di quella di (quasi) venti anni fa: uno strumento che non freni le autonomie, ma le accompagni riequilibrando (o... prevenendo) le disparità e le ingiustizie fra i settori e tra i territori⁴⁹.

49. L. TORCHIA, *Sistemi di welfare e federalismo*, in *Quad. cost.*, 2002, 740.

Terza sessione
Regionalismo differenziato, sistema finanziario
e specialità regionale

Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso

1. Gli spunti di riflessione offerti dalle relazioni introduttive e dai contributi proposti per la discussione di questo *Panel*, dedicato ai rapporti tra regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale, sono davvero tanti e delineano un quadro altamente complesso, nel quale non è certamente agevole orientarsi. Pertanto, non potrò far altro che toccare alcuni nodi centrali del processo di attuazione del regionalismo differenziato in rapporto al tema dell'autonomia speciale, muovendo da due dei problemi principali che condizionano il dibattito in materia: gli evidenti difetti di scrittura e di impianto dell'art. 116 Cost., così come revisionato nel 2001, e la mancata adozione di una legge generale di attuazione del terzo comma di tale articolo. Tali carenze rischiano di avere gravi ripercussioni negative, come tenterò di dimostrare, anche sull'impatto che la differenziazione potrebbe produrre sui rapporti tra autonomie regionali ordinarie e speciali.

L'inserimento nel suddetto articolo, da parte della legge costituzionale n. 3 del 2001, della previsione secondo cui «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» possono essere attribuite anche a Regioni ordinarie non sembra rispondere a un progetto di sviluppo delle autonomie territoriali che tenga conto della storia e dell'esperienza fin qui maturata dal regionalismo italiano. La «clausola di asimmetria» fu introdotta, sulla spinta delle istanze federaliste della Lega Nord, come una prospettiva di sviluppo rimessa all'accordo politico – l'intesa – tra Governo centrale e singolo governo regionale interessato, senza una contestuale rivisitazione del ruolo delle autonomie speciali nel sistema istituzionale e, come ha qui sottolineato Valentina Prudente, senza un quadro di riferimento unitario e una visione d'insieme¹. La ragion d'essere delle stesse autonomie speciali,

1. Cfr. V. PRUDENTE, *L'autonomia speciale di fronte al regionalismo differenziato*, testo dell'intervento tenuto nel presente *Panel*, par. 1 del *paper*. Sul punto si sofferma ora A. Spadaro, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una buona idea che può diventare un*

infatti, come ha sottolineato Tanja Cerruti nel suo contributo², è messa in discussione nel contesto di un regionalismo differenziato diffuso, come quello che un'ampia attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. potrebbe determinare.

D'altro canto, lo stesso legislatore costituzionale del 2001 aveva previsto una serie di misure utili a compensare gli effetti negativi che, sul piano della distribuzione delle risorse, potrebbero scaturire da una differenziazione regionale esasperata, quali l'istituzione del fondo perequativo generale per i territori con minore capacità fiscale per abitante, previsto dall'art. 119, comma 3, Cost., e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, in base alla lett. m) dell'art. 117, comma 2, Cost. Tuttavia, la stessa riforma del Titolo V non introdusse in Costituzione alcuna previsione che subordinasse la realizzazione del regionalismo differenziato all'effettiva predisposizione delle suddette condizioni, sicché l'attuazione dell'art. 116, comma 3, potrebbe oggi avere luogo senza le garanzie necessarie a salvaguardare la coesione economico-sociale del Paese e l'unità nazionale. Il fondo perequativo generale, infatti, non è stato ancora istituito, i livelli essenziali non sono stati fissati in diversi importanti settori e non si è ancora applicato il principio dei fabbisogni *standard* per il calcolo dei costi delle funzioni.

L'introduzione della «clausola di asimmetria» in Costituzione, in buona sostanza, è frutto di quell'uso congiunturale dell'autonomia che ha caratterizzato gran parte delle dinamiche di sviluppo del regionalismo italiano e che sembra ispirare anche adesso le proposte di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.; con tale formula intendo fare riferimento alla persistente tendenza a piegare le istituzioni dell'autonomia a specifiche, contingenti esigenze politiche e, dunque, a vedere tali istituzioni come risorse o come elementi negativi a seconda dell'utilità che esse possono garantire alle maggioranze politiche del momento³.

disastro, in *www.federalismi.it*, 19/2019, 3 s. Per una puntuale ricostruzione della genesi dell'art. 116, comma 3, Cost., cfr. D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Giappichelli, Torino, 2019, 23 ss.

2. Cfr. T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, già consultabile in *www.dirittiregionali.it*, 2/2019, 1 ss.

3. Ho già impiegato la formula «uso congiunturale dell'autonomia» nei miei *Le relazioni istituzionali*, Testo riveduto e aggiornato della relazione tenuta al XXXIII Convegno AIC su *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Firenze, 16-17 novembre 2018, in *www.rivistaaic.it*, 3/2019, 114 ss. e spec. 121 ss.; *Dinamiche del regionalismo differenziato*

2. Volendo un po' giocare con le parole, si potrebbe sostenere che, nel definire le asimmetrie del sistema istituzionale, l'art. 116 mostri, a sua volta, un'intrinseca, strutturale... asimmetria.

Sin dalla sua originaria formulazione, infatti, tale articolo prevedeva già elementi di asimmetria che, sul piano delle fonti, rispondevano (e rispondono ancora) a una logica, com'è stato detto, *top-down*, imposta dall'alto, anche se frutto di una negoziazione politica⁴. Si tratta ovviamente dell'asimmetria rappresentata dall'autonomia delle cinque Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, che trova riconoscimento e garanzia, com'è noto, in leggi costituzionali.

L'ultimo comma dell'art. 116 prevede, invece, una forma di asimmetria che sembra rispondere a una logica diversa, *bottom-up*, in quanto l'attribuzione delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» ha luogo con una legge approvata a maggioranza assoluta, a conclusione della negoziazione politica e sulla base di un'intesa tra lo Stato e la Regione interessata. Inoltre, tale differenziazione non è vista, per lo più, come una condizione definitiva, ma come il prodotto temporaneo di un processo reversibile o anche ulteriormente sviluppabile.

e declinazioni congiunturali dell'autonomia territoriale, in *Dir. pubbl. eur. rass. online*, n. spec. 2/2019, 18 ss., nonché *Obbligatorietà delle forme associative dei Comuni e visione congiunturale delle autonomie locali*, in *Le Regioni*, 2/2019, 523 ss. Cfr. ora anche A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Dir. pubbl. eur. rass. online*, n. spec. 2/2019, 29 ss. L'espressione riprende la formula «uso congiunturale della Costituzione», impiegata in dottrina per indicare la tendenza a dare applicazione al testo costituzionale o a progettare riforme dello stesso secondo una visione incentrata su esigenze politiche del tutto contingenti: cfr. A. RUGGERI, *Il federalismo all'italiana e l'uso «congiunturale» della Costituzione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 9 luglio 2001; ID., *Devolution, «controriforma» del titolo V e uso congiunturale della Costituzione, ovvero sia quando le «ragioni» della politica offuscano la ragione costituzionale*, *ivi*, 24 aprile 2003; ID., *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in A. MORELLI (a cura di), *Dal «contratto di governo» alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 43 ss.; E. BALBONI, *Uso congiunturale della Costituzione: le proposte di riforma dell'art. 79*, in *Quad. cost.*, 1/2003, 147 ss. Nello stesso senso, con riguardo alla tematica del regionalismo, v. anche A. BARBERA, *Le riforme come pretesto*, in *Quad. cost.*, 4/2006, 759 ss.; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, 140; S. STAIANO, *Costituzione italiana. Art. 5*, Carocci, Roma, 2017, 11 ss.; C. IANNELLO, *Asimmetria regionale e rottura dell'unità nazionale*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2/2018, 427 ss.

4. Così F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2/2018, 265.

Come ha messo bene in luce ancora Cerruti, mentre la prima asimmetria sembra rispondere maggiormente a una logica *identitaria*, la seconda appare coerente con una visione *funzionalista* dell'autonomia⁵, intesa (e giustificata) esclusivamente quale strumento utile ad assicurare un'amministrazione efficace ed efficiente.

Proprio la declinazione identitaria dell'autonomia speciale parrebbe aver condotto un'autorevole dottrina a definire la stessa come un «caposaldo» dell'ordinamento italiano⁶ o come un portato della storia, che, in quanto tale, rimane sottratto alle volizioni politiche contingenti⁷; mentre, in una diversa prospettiva, le autonomie speciali sono state intese come alcune delle possibili declinazioni del principio autonomistico riconosciuto dall'art. 5 Cost., che tuttavia potrebbe trovare diverse (e forse anche più soddisfacenti) realizzazioni⁸. E ancora si è promossa la realizzazione di un sistema di «specialità diffusa», che superi il regime duale, articolato nei due tipi della ordinarietà e della specialità, ritenuto ormai inadeguato all'odierno contesto politico-istituzionale e a quello economico-sociale⁹.

Nella sua attuale formulazione, l'art. 116 Cost. contrappone forme di autonomia speciale intangibili, se non con il procedimento di revisione costituzionale, a potenziali autonomie «differenziate», queste ultime

5. Cfr. T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, cit., 19 ss. Sulla contrapposizione tra visione identitaria e visione funzionalista dell'autonomia cfr. soprattutto B. PEZZINI, *Introduzione. Il principio costituzionale dell'autonomia locale e le sue regole*, in B. PEZZINI - S. TROILO (a cura di), *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia*, Convegno annuale del "Gruppo di Pisa", Dipartimento di Giurisprudenza, 6-7 giugno 2014, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, XI ss. e, *ivi*, L. RONCHETTI, *Territorio e spazi politici*, 3 ss., della quale *amplius L'autonomia e le sue esigenze*, Giuffrè, Milano, 2018, spec. 298 ss.; sul punto sia consentito rinviare, infine, al mio *Le relazioni istituzionali*, cit., 146 ss.

6. Cfr. A. D'ATENA, *Dove va l'autonomia regionale speciale? Prime riflessioni sulle tendenze evolutive in atto (con particolare riguardo alla Sardegna e alla Valle d'Aosta)*, in *Riv. dir. cost.*, 1999, 208.

7. Cfr. G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, discorso tenuto dal Presidente Gaetano Silvestri in occasione della seduta solenne in ricordo del 50° dell'Assemblea legislativa regionale, Trieste 26 maggio 2014, in www.cortecostituzionale.it, 8.

8. S. PAJNO - G. RIVOCCHI, *La problematica riforma costituzionale delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, 2/2016, 272 ss.

9. Così A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, in *Consulta OnLine*, III/2019, 604; ma dello stesso A. si veda già *Prospettive di una "specialità" diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove aut.*, 6/2000, 845 ss.

possibili prodotti di uno sperimentalismo orientato da parametri di efficienza amministrativa, oltre che confinato dai limiti imposti dall'art. 119 Cost. Si fornisce così un quadro artificioso, nel quale le ragioni identitarie parrebbero ispirare soltanto il riconoscimento dell'autonomia speciale, mentre le autonomie differenziate risponderebbero esclusivamente a una logica funzionalista ed efficientista. Una contrapposizione, quest'ultima, ben poco rispondente al dato reale, considerato che la distinzione tra visione identitaria e visione funzionalista dell'autonomia è eccessivamente rigida, combinandosi sempre, per un verso, nelle stesse istanze di autonomia, rivendicazioni dell'uno e dell'altro tipo, e, per altro verso, non essendo necessariamente inconciliabili le due declinazioni, poiché non è stato dimostrato che le istituzioni dell'autonomia non possano soddisfare simultaneamente esigenze di riconoscimento identitario-culturale e di efficienza¹⁰. Anzi, a livello comunale, come rileva Giorgio Sobrino, è proprio questa la sfida che la Regione Piemonte ha inteso affrontare in un contesto notoriamente caratterizzato da una marcata «polverizzazione» municipale: tendere a una maggiore efficienza amministrativa nel rispetto delle identità locali¹¹.

A complicare ulteriormente il quadro sta, infine, il piano dell'esperienza, che mostra, da un lato, come le stesse autonomie speciali – lo ha ricordato Giacomo D'Amico nella sua relazione¹² – non compongano una categoria omogenea, ciascuna Regione a statuto speciale presentando caratteri propri e peculiari (e, del resto, ciò è dovuto alla stessa funzione della specialità, che richiede di calibrare sulle peculiari esigenze di ciascun ente che ne disponga le «forme e condizioni particolari di autonomia» costituzionalmente riconosciute), e, dall'al-

10. Come ha rilevato G. TARLI BARBIERI, *Le relazioni istituzionali. Relazione di sintesi*, in www.rivistaaic.it, 3/2019, 211, la contrapposizione tra la declinazione politico-identitaria e quella funzionalista dell'autonomia «non deve essere enfatizzata alla luce del fatto che [...] anche se nella configurazione istituzionale di un livello territoriale di governo si parte dall'esigenza di soddisfare al meglio gli interessi, non si può prescindere dalle risultanze storico-sociali e dalle intrecciate ragioni economiche legate alla comunità di riferimento».

11. Cfr. il contributo al presente Convegno di G. SOBRINO, *La proposta di differenziazione regionale del Piemonte e le sue motivazioni e prospettive: verso un Piemonte "più vicino" alla Valle d'Aosta? Spunti per un confronto tra il modello regionale "differenziato" piemontese e l'esperienza della specialità valdostana, con particolare riferimento alle forme di gestione dei piccoli comuni ed alla tutela dei territori montani*, già pubblicato in www.dirittiregionali.it, 3/2019, spec. 24 ss.

12. Cfr. G. D'AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, in *paper*.

tro lato, che paradossalmente, per alcune Regioni a statuto speciale (in particolare, quelle insulari), le stesse «forme e condizioni particolari di autonomia» hanno finito con il costituire un freno, anziché una risorsa, per lo sviluppo dei relativi territori. E ciò, peraltro, in un contesto segnato da una legislazione statale e da una giurisprudenza costituzionale che hanno fortemente limitato le aspirazioni di tutte le autonomie regionali, ordinarie e speciali, secondo una logica – qui ricordata da Omar Caramaschi e da Chiara Sagone¹³ – orientata più all'omologazione che alla differenziazione.

3. La cattiva formulazione e l'impianto artificioso dell'art. 116 esigerebbero un intervento correttivo, ancor prima di una legge attuativa. Quest'ultima non è richiesta da un rinvio espresso, che non compare nell'articolo in questione, e nemmeno dalla struttura nomologica delle disposizioni nello stesso contenute, suscettibili di applicazione immediata, anche se in diverse possibili modalità.

Un'attuazione normativa (o meglio un'attuazione-integrazione) della disciplina costituzionale sembrerebbe essere imposta da più ampie esigenze sistemiche e, in particolare, dalla necessità d'impedire che anche sul piano procedurale si producano discriminazioni in base al colore politico del governo della Regione interessata alla trattativa, ossia che le stesse regole procedurali diventino oggetto di negoziazione politica. La fonte di attuazione, tuttavia, per poter produrre un'efficacia vincolante nei confronti dei diversi atti del processo di differenziazione e, innanzitutto, nei confronti della legge rinforzata adottata sulla base dell'intesa, dovrebbe essere una legge costituzionale, approvata secondo il procedimento dell'art. 138 Cost. Le soluzioni verso le quali ci si sta orientando – condizionate probabilmente, ancora una volta, da fattori politici congiunturali – non sembrano andare, tuttavia, in questa direzione¹⁴.

13. Si rinvia ai rispettivi contributi e, in particolare, a O. CARAMASCHI, *Dalla specialità regionale alla differenziazione ex art. 116, terzo comma, Cost.: verso un sistema regionale asimmetrico?*, consultabile già in www.dirittiregionali.it, 2/2019, 2 ss., e a C. SAGONE, *Regioni a statuto speciale, tra applicazione della "clausola di maggior favore" e ulteriori prospettive*, spec. par. 2 del *paper*. Cfr., più ampiamente, sul tema T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR-A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, X ed., Giuffrè, Milano, 2019, 3 ss.

14. Si fa riferimento, in particolare, alla bozza di «legge quadro» recante «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata», inviata a tutte le Regioni il 3 dicembre 2019 e reperibile sul sito www.astrid-online.it. Nel complesso, la bozza in

Anche con riguardo a una questione centrale per la tematica oggetto del nostro *Panel*, quella dell'applicabilità del procedimento di differenziazione previsto dall'art. 116, comma 3, Cost. alle Regioni a statuto speciale, sarebbe utile un intervento chiarificatore del legislatore costituzionale. E non è un caso che anche l'ultimo progetto organico di riforma della II Parte della Costituzione, approvato nella scorsa legislatura e respinto dal referendum del 4 dicembre 2016, prevedesse un intervento volto ad estendere espressamente l'applicazione dell'art. 116, comma 3, alle Regioni a statuto speciale¹⁵.

È stato qui ripreso in diversi interventi (Caramaschi, Prudente, Ragusa, Sagone¹⁶) il dibattito dottrinale che si è sviluppato relativamente a tale questione, ricordando, in particolare, la tesi secondo cui l'applicazione

questione sembra seguire la proposta, formulata in dottrina, di stralciare gli articoli generali, comuni alle bozze di intese finora definite e di includerli in un disegno di legge ordinaria, insieme ad altre disposizioni che risultino necessarie per l'attuazione della disposizione costituzionale (relative, tra l'altro, alle procedure di approvazione a livello regionale e locale; al potere sostitutivo dello Stato e alle modalità di uscita dallo schema del regionalismo differenziato). Tale disegno sarebbe sottoposto all'approvazione ordinaria delle Camere, quale legge attuativa dell'art. 116, comma 3, Cost. Nel contempo, le bozze di intese, approvate da ogni Giunta regionale, dopo un passaggio in Consiglio regionale e davanti al Consiglio delle autonomie locali, potrebbero essere approvate dal Consiglio dei Ministri, e poi presentate in Parlamento per l'esame da parte delle Commissioni parlamentari, per poi tornare agli esecutivi (dello Stato e delle Regioni) ed essere infine presentate in Parlamento per l'approvazione finale: così B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *www.federalismi.it*, 13/2019, 5. Si esprime a favore di una legge costituzionale attuativa dell'art. 116, comma 3, Cost. o, in considerazione delle difficoltà politiche che una soluzione del genere incontrerebbe, quantomeno di una legge delega *ex art. 76 Cost.* S. STAIANO, *Autonomia differenziata, la lezione del 2001: no a riforme fatte per paura*, in *www.dirittiregionali.it*, 3/2019.

15. Cfr. l'art. 39, comma 13, del testo di legge costituzionale recante «*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*», pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 15 aprile 2016 e respinto dal referendum costituzionale del 4 dicembre 2016.

16. Cfr. O. CARAMASCHI, *Dalla specialità regionale alla differenziazione ex art. 116, terzo comma, Cost.*, cit., 5 ss.; V. PRUDENTE, *L'autonomia speciale di fronte al regionalismo differenziato*, cit., spec. par. 2 del *paper*; C. RAGUSA, *Differenziazione e specialità del regionalismo nell'unità della Repubblica*, cit., spec. par. 3 del *paper*; C. SAGONE, *Regioni a statuto speciale, tra applicazione della "clausola di maggior favore" e ulteriori prospettive*, cit. Un confronto tra le diverse opinioni dottrinali in campo è svolto ora anche da D. GIOTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, cit.,

della «clausola di asimmetria» alle Regioni a statuto speciale dovrebbe avere luogo in virtù della previsione contenuta nell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, a norma del quale «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Diverse le ragioni addotte a sostegno della tesi opposta, secondo cui la «clausola di asimmetria» riguarderebbe soltanto le Regioni a regime ordinario: dal dato testuale della disposizione, che farebbe chiaro riferimento a Regioni «altre» rispetto a quelle a statuto speciale, alla considerazione per cui comunque la via maestra per l'acquisizione da parte di queste ultime di più ampie forme di autonomia sarebbe quella della revisione dei rispettivi statuti, il cui procedimento di modifica, culminante in una legge costituzionale, offrirebbe maggiori garanzie all'autonomia regionale. Proprio su tale punto, tuttavia, si può avanzare qualche dubbio, se si considera il differente ruolo riservato alla Regione nei due diversi procedimenti, un ruolo meramente consultivo nella modifica degli statuti speciali e, invece, del tutto paritario, secondo una diffusa tesi dottrinale, nel procedimento *ex art.* 116, comma 3, Cost.¹⁷; né appare decisivo l'argomento secondo cui, in entrambi i casi, il

47 ss., il quale propende per la tesi che esclude l'applicazione dell'art. 116, comma 3, alle Regioni a statuto speciale.

17. La questione si è posta soprattutto in riferimento al ruolo da riconoscersi al Parlamento nell'approvazione della legge a maggioranza assoluta prevista dall'art. 116, comma 3, Cost., in riferimento alla quale un'autorevole dottrina ha fatto riferimento allo schema seguito nell'applicazione dell'art. 8, comma 3, Cost. relativamente alla legge che disciplina i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse da quella cattolica, in base al quale il Parlamento può soltanto "prendere o lasciare", ma non apportare modifiche ai contenuti dell'intesa raggiunta tra le parti: cfr. le audizioni di A. D'Atena e di S. Mangiameli dinanzi alla Commissione bicamerale per le questioni regionali nel corso dell'*Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, res. sten., rispet. 6 e 14. Nello stesso senso G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *www.dirittiregionali.it*, 2/2018, 3 ss. Sostiene la non emendabilità dell'intesa, pur distinguendo il procedimento *ex art.* 117, comma 3, Cost. da quello previsto per l'approvazione della legge che disciplina i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse da quella cattolica ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost., anche A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale*, cit., spec. 607 ss. Cfr., sul punto, inoltre A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., spec. 149 ss.; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *www.federalismi.it*, 6/2019, 26.

procedimento si concluderebbe in sede parlamentare, essendo ovviamente ben più gravosa l'approvazione di una legge costituzionale, che peraltro, almeno in astratto, potrebbe anche non tenere conto delle indicazioni date dalla Regione interessata (a differenza di quanto, invece, potrebbe accadere, secondo l'opinione sopra richiamata, nell'approvazione della legge rinforzata nell'ambito del procedimento di differenziazione previsto dall'art. 116, comma 3, Cost.)¹⁸.

Pur dovendosi condividere l'idea secondo cui l'ampliamento dell'autonomia speciale ha quale suo corretto strumento di realizzazione la revisione degli statuti, si potrebbe forse trovare un ambito di applicazione della «clausola di asimmetria» anche per le stesse Regioni a statuto speciale. In particolare, in una prospettiva sperimentale, il procedimento di differenziazione potrebbe essere impiegato per far acquisire alle autonomie speciali competenze in materie di cui esse, in base ai rispettivi statuti, non avessero la disponibilità. La differenziazione in tali materie non comporterebbe l'inserimento delle relative competenze negli statuti speciali e l'estensione alle stesse delle garanzie derivanti da questi ultimi. Nulla, peraltro, impedirebbe, qualora subentrasse l'accordo politico con lo Stato, l'inserimento delle medesime competenze, in un momento successivo, negli stessi statuti, ovviamente seguendo il procedimento previsto per la loro modifica. Tale passaggio apparirebbe comunque rispettoso di quanto disposto dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, poiché l'introduzione nello statuto speciale della previsione di una delle competenze oggetto di possibile differenziazione *ex art. 116, comma 3*, dopo, per così dire, un periodo "di prova" della stessa, rafforzerebbe, sul piano delle tutele, la competenza medesima. Inoltre, data la natura transitoria della stessa «clausola di maggior favore», non potrebbe più farsi applicazione della stessa procedura di differenziazione riguardo alla specifica competenza ormai prevista dallo statuto speciale.

Una soluzione del genere avrebbe certamente il pregio di superare quella netta e artificiosa contrapposizione tra visione identitaria e visione funzionalista dell'autonomia regionale, nella quale si rischia di tradurre la ben più complessa dialettica tra autonomia speciale e autonomia differenziata, rendendo partecipi le Regioni a statuto speciale delle potenzialità offerte dallo stesso processo di differenziazione *ex art. 116, comma 3*. Ciò nondimeno, la creazione di queste nuove specie di "autonomie speciali differenziate" costituirebbe un ulteriore

18. In senso contrario cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 157.

elemento di complicazione del sistema delle autonomie (sul punto si è qui soffermato opportunamente Ragusa¹⁹), che, tra Regioni ordinarie, speciali, differenziate (ciascuna a modo proprio) e “speciali differenziate”, rischierebbe di assumere i caratteri di un mosaico dalla tenuta alquanto precaria.

4. Se si guarda alle richieste avanzate dalle Regioni che hanno avviato l'odierno processo di attuazione del regionalismo differenziato, si può notare, d'altro canto, come esse appaiano prevalentemente orientate da una lettura “identitaria” della stessa «clausola di asimmetria».

Le istanze di trasferimento di tutte o quasi le competenze previste dall'art. 116, comma 3, avanzate dalle Regioni Veneto e Lombardia, rivelano come il loro modello di riferimento sia proprio quello dell'autonomia speciale. Del resto, uno dei quesiti previsti dalla legge della Regione Veneto n. 15 del 2014, che stabiliva l'indizione del referendum consultivo, poi svoltosi il 22 ottobre 2017 su altro e diverso quesito – l'unico fatto salvo dalla Corte costituzionale nella sent. n. 118 del 2015 –, recitava: «Vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?»²⁰.

L'insieme delle ventitré materie in riferimento alle quali tale Regione ha richiesto l'attivazione della «clausola di asimmetria» evoca chiaramente l'idea di uno statuto speciale. E il medesimo modello sembrerebbe aver suggerito anche la soluzione prospettata nelle ultime bozze di intesa, secondo cui le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali, nonché le forme di raccordo con le amministrazioni centrali necessarie all'esercizio delle funzioni devolute dovrebbero essere determinate da un'apposita commissione paritetica Stato-Regione, simile

19. Cfr. C. RAGUSA, *Differenziazione e specialità del regionalismo nell'unità della Repubblica*, cit.; sulla complessità del sistema delle autonomie territoriali cfr. ora A. SPADARO, *Appunti sul “regionalismo differenziato”: una buona idea che può diventare un disastro*, cit., spec. 15 ss. e, se si vuole il mio *Editoriale. Le autonomie della Repubblica: c'è un ordine nel caos?*, in *www.dirittiregionali.it*, 2/2018, 1 ss.

20. Sulla sent. n. 118 del 2015 della Corte costituzionale cfr. F. CONTE, *La Corte costituzionale sui referendum per l'autonomia e l'indipendenza del Veneto. Non c'è due senza tre. Anche se...*, in *Quad. cost.*, 3/2015, 759 ss. e D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, 5-6/2015, 1141 ss. Sulla natura e sul significato dei referendum consultivi di Veneto e Lombardia cfr. anche G. BOGGERO, *Il referendum come “motore” della differenziazione*, in *www.dirittiregionali.it*, 2/2019, 1 ss.; D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, cit., 73 ss., e, se si vuole, il mio *Editoriale. Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?*, in *Le Regioni*, 3/2017, 321 ss.

a quelle previste nelle Regioni a statuto speciale²¹. Peraltro, com'è stato fatto notare²², sia per le modalità di designazione dei componenti sia per la forma degli atti il cui contenuto queste nuove commissioni sarebbero chiamate a determinare, tali organismi assicurerebbero molte meno garanzie delle omologhe commissioni presenti nelle Regioni speciali: in primo luogo, infatti, la nuova commissione paritetica dovrebbe essere composta da diciotto membri, nove dei quali designati dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie e nove dalla Giunta regionale, mentre i componenti delle commissioni paritetiche delle Regioni a statuto speciale sono scelti di regola dal Governo (e non quindi dal singolo Ministro) e dal Consiglio regionale, «organo di rappresentanza elettiva, anziché dall'esecutivo regionale»²³; in secondo luogo, a differenza dei decreti di attuazione degli Statuti speciali, che sono atti con forza di legge previsti da leggi costituzionali e sono emanati dal Presidente della Repubblica (che quindi esercita su di essi un controllo), gli atti il cui contenuto dovrebbe essere determinato da questi nuovi organismi previsto dalle bozze di intesa sarebbero decreti del Presidente del Consiglio, atti privi di forza di legge e dall'incerta natura. Si tratta di scelte che rivelerebbero, in definitiva, l'intento di «“privatizzare” il trasferimento delle funzioni alle regioni, riservandolo al rapporto tra esecutivo statale (e ministro degli affari regionali per lui) e esecutivo regionale»²⁴.

A ispirare le rivendicazioni e le proposte avanzate dalle Regioni che hanno avviato l'attuale processo di differenziazione non è, dunque, tanto o soltanto una visione funzionalista bensì un movente identitario. In una sorta di gioco di specchi distorti, la «clausola di asimmetria», che, da un punto di vista logico-sistematico, dovrebbe servire a correggere l'assetto delle competenze legislative e amministrative, riducendo sprechi e inefficienze e premiando esperienze di buona gestione della cosa pubblica a livello regionale, è stata caricata di significati simbolico-politici e piegata a battaglie identitarie che tendono a spingere il processo di differenziazione ben oltre il confine della legalità costituzionale²⁵. D'altro canto, proposte

21. Cfr. l'art. 3 delle tre bozze di intesa tra lo Stato e le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, pubblicate in *Ecco le carte segrete sull'autonomia differenziata: come Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna si preparano a frantumare il paese*, in www.roars.it, 9 luglio 2019.

22. Cfr. R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in www.lacostituzione.info, 26 marzo 2019.

23. *Ibid.*

24. *Ibid.*

25. Come ha scritto A. POGGI, *Editoriale. Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato (a margine del convegno di Torino)*, in www.dirittiregionali.it, 2/2019, 5, «il

avanzate da altre Regioni – come, ad esempio, quella del Piemonte, qui illustrata da Sobrino²⁶ – appaiono decisamente più moderate e coerenti con la logica funzionalista della «clausola di asimmetria».

Una prima conclusione che si può trarre dalle considerazioni che precedono è che probabilmente è illusorio pensare che il processo di differenziazione in corso sia reversibile. Benché si sia prospettata – anche nell’ultima «legge quadro» presentata dal Ministro per gli Affari regionali e le autonomie – la previsione di una verifica dell’intesa al termine del decimo anno dall’entrata in vigore della legge di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (salva la previsione di un termine più breve fissato dall’intesa stessa: art. 1, comma 4), appare irrealistica l’ipotesi di un ritorno al centro di funzioni devolute alle Regioni, con le relative risorse finanziarie, umane e strumentali, se tutto il processo di differenziazione è stato e continua ad essere vissuto in una prospettiva marcatamente ideologica e identitaria. Pur prescindendo dalle notevoli difficoltà pratiche che una decisione del genere comporterebbe anche sul piano della dislocazione delle funzioni amministrative²⁷, essa sarebbe presentata dall’esecutivo regionale interessato, con tutta probabilità, come un’odiosa spoliazione, contro la quale invocare la piazza. Anche in previsione di simili sviluppi, sarebbe, dunque, necessario che, in riferimento alla durata dell’intesa e ai controlli sull’esercizio delle funzioni trasferite in forza del processo di differenziazione, si introducessero previsioni normative chiare in una legge costituzionale di attuazione dell’art. 116, comma 3, che potesse fungere, senza incertezze, da parametro di legittimità costituzionale.

L’adozione di soluzioni deboli, su questo punto, come appunto quella di prevedere in leggi ordinarie (la cui capacità di condizionare la legge rinforzata che recepisce l’intesa è quantomeno dubbia) termini e forme di monitoraggio dell’intesa e della gestione delle funzioni devolute, rischiano di alimentare ulteriormente l’ambiguità che già adesso connota la «clausola di asimmetria»²⁸.

regionalismo differenziato non può sconfinare in quello speciale: sarebbe, infatti, una surrettizia e quanto mai pericolosa strisciante forma di violazione della Costituzione». Nello stesso senso ora D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, cit., 35 s. e 42.

26. Cfr. G. SOBRINO, *La proposta di differenziazione regionale del Piemonte e le sue motivazioni e prospettive*, cit., 1 ss.

27. Cfr., sul punto, R. CARIDÀ, *Notazioni sulla portata applicativa dell’art. 116 della Costituzione e funzioni amministrative*, in www.dirittifondamentali.it, 2/2019, 28 ss.

28. Come hanno efficacemente scritto E. GROSSO - A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2/2918, 2/2018, 5, «I

5. Non è facile prevedere quale impatto potrà avere, nel complesso, sul sistema delle fonti normative e sull'articolazione delle funzioni amministrative il processo di differenziazione in corso. Sicché, al momento, non sembra possibile nemmeno formulare previsioni attendibili circa il rapporto che si verrà a determinare tra Regioni ordinarie, differenziate e speciali.

È probabile che, in conseguenza delle novità introdotte sul piano delle competenze legislative, il contenzioso tra Stato e Regioni, dinanzi alla Corte costituzionale, torni a crescere, ma è altrettanto probabile che il Giudice delle leggi, attingendo all'ormai poderoso apparato di strumenti argomentativi impiegati in una giurisprudenza pluridecennale (a cominciare dal principio di leale collaborazione e dai criteri di ragionevolezza e di proporzionalità), faccia valere, ancora una volta, l'esigenza di assicurare istanze unitarie, ridimensionando gli effetti della differenziazione e riaffermando la priorità dell'interesse nazionale²⁹.

I rischi maggiori si corrono, tuttavia, sul piano finanziario, e su quello politico-culturale.

Sul primo versante, com'è stato osservato da molti, la differenziazione potrebbe costituire un'ulteriore occasione di distribuzione delle risorse penalizzante per le Regioni meridionali, con la conseguente, inevitabile accentuazione del già notevole divario socio-economico tra Nord e Sud³⁰.

dibattito sul regionalismo differenziato gioca, in conclusione, su un'ambiguità che dovrà prima o poi essere sciolta. Tale ambiguità investe la questione di fondo del rapporto tra differenziazione e uguaglianza e tra competizione e cooperazione, in definitiva tra particolarismo e coesione sociale. Se non verrà sciolta dalla politica (da una politica esercitata, si intende, con prudenza e intelligenza), toccherà, come sempre è avvenuto in Italia nelle vicende del regionalismo, alla Corte costituzionale intervenire sul piano della "legalità" costituzionale. Il che non è necessariamente un esito da augurarsi». Sull'ambiguità del modo di intendere il regionalismo differenziato dai protagonisti istituzionali cfr. anche A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, in *www.dirittiregionali.it*, 2/2019, 2 ss. Sul punto cfr. ora anche D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, cit., 16.

29. Sulla complessa questione relativa all'impatto che la differenziazione potrebbe avere sui limiti alla legislazione regionale si è qui soffermata M.L. QUATTROCCHI, *Quali "forme e condizioni particolari di autonomia"? I limiti della potestà legislativa regionale tra specialità e differenziazione*, in *paper*.

30. Cfr., in tema, i contributi di A. SPADARO, *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano: il caso delle Regioni meridionali*, in *Le Regioni*, 5/2017, 899 ss. e, *ivi*, D. CERSOSIMO - S. CHIMENTI - R. NISTICÒ, *Recessione economica e cittadinanza. Il grande disinvestimento pubblico nel Mezzogiorno negli anni Duemila*, 917 ss. e, se si vuole, il mio *Editoriale. La condizione delle Regioni meridionali: a che punto è la notte?*, *ivi*, 891 ss.

Per questo è necessario che i trasferimenti delle funzioni e delle connesse risorse abbia luogo soltanto dopo che siano state poste le condizioni indispensabili perché l'intero processo si compia in modo coerente con i principi costituzionali, condizioni in questa sede ricordate da Guido Rivoecchi³¹: la piena attuazione del sistema di perequazione, la fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni in tutti i comparti e l'attuazione del principio dei costi *standard*.

Sul secondo versante, un'attuazione del regionalismo differenziato disattenta alle ragioni della solidarietà interterritoriale può alimentare le pulsioni separatiste diffuse in alcune regioni, promuovendo ulteriori processi politici dagli esiti imprevedibili. Soprattutto in considerazione di tali rischi, appare evidente il ruolo strategico giocato dal settore dell'istruzione³², in riferimento al quale una differenziazione incontrollata potrebbe avere effetti devastanti per le esigenze di salvaguardia dell'unità politico-culturale. Un'unità che, nell'orizzonte di senso tracciato dalla Carta repubblicana, dovrebbe trovare sempre nella persona umana il proprio imprescindibile punto di riferimento³³.

Il principio personalista, inestricabilmente connesso a quello pluralista, connota, infatti, secondo Costituzione, l'organizzazione istituzionale in tutte le sue articolazioni, imponendo ai pubblici poteri d'indirizzare l'esercizio delle proprie funzioni verso il pieno sviluppo della persona umana. In tale prospettiva, nella quale, com'è stato detto, dovrebbe essere valorizzata la natura dell'ente statale come «*comunità di comunità*»³⁴ (all'interno della quale, si può aggiungere, dovrebbe trovare primario svolgimento la stessa personalità umana), dovrebbe assicurarsi, in modo efficiente, pari tutela e

31. Cfr. G. RIVOCCHI, *Autonomia finanziaria e regionalismo differenziato*, spec. par. 4 del *paper*. Si vedano anche le preoccupazioni espresse da L. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Dir. pubbl. eur. rass. online*, n. spec. 2/2019, 2 ss.

32. Su cui cfr. ora R. CALVANO, *Editoriale. Una crisi gattopardesca non allontana le prospettive dell'autonomia differenziata: i rischi in materia di istruzione*, in *www.dirittiregionali.it*, 3/2019, 1 ss., della quale si veda *amplius* *Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato*, Ediesse, Roma, 2019.

33. Sul punto sia consentito rinviare ancora al mio *Le relazioni istituzionali*, cit., 157 ss.; cfr. ora anche D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, cit., 182. Con particolare riguardo al principio personalista nell'ordinamento costituzionale, cfr., se si vuole, il mio *Il principio personalista nell'era dei populismi*, in *Consulta OnLine*, II/2019, 359 ss.

34. Espressione di G. FALCON, *A che servono le Regioni?*, in *Le Regioni*, 4/2012, 770, ora ripresa da D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, cit., 182 s.

soddisfazione tanto ai diritti fondamentali quanto alle identità territoriali, attraverso i diversificati strumenti dell'autonomia³⁵.

35. Secondo un'autorevole dottrina, l'autonomia dovrebbe tradursi in «servizio» per la collettività e specificamente per i diritti fondamentali: cfr. A. RUGGERI, *Regioni e diritti fondamentali*, in *Giur. it.*, 6/2011, 1461 ss.; ID., *Unità-indivisibilità dell'ordinamento, autonomia regionale, tutela dei diritti fondamentali*, in *Consulta OnLine*, 26 aprile 2011, e, *ivi*, ID., *Summum ius summa iniura, ovvero sia quando l'autonomia regionale non riesce a convertirsi in servizio per i diritti fondamentali (a margine di Corte cost. n. 325 del 2011)*, 29 dicembre 2011; ID., *L'autonomia regionale (profili generali)*, in *www.federalismi.it*, 24/2011. I risultati di un'ampia ricerca sul ruolo degli enti regionali e locali nella salvaguardia e nella promozione dei diritti sono stati pubblicati in A. MORELLI - L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino, 2014.

Autonomia finanziaria e regionalismo differenziato

1. È con grande piacere che ho accettato l'invito a svolgere la funzione di *discussant* in questa sessione dell'odierno Convegno. Ho potuto apprezzare sia sul piano del metodo, sia sul piano dei contenuti e del rigore scientifico i contributi che sono stati presentati, prevalentemente dedicati all'esame delle questioni finanziarie connesse alla specialità e al regionalismo differenziato.

Nella scia della brillante e stimolante relazione di Giacomo D'Amico di questa mattina, che ha esaustivamente ed efficacemente affrontato i temi oggetto del nostro dibattito, ponendo in rilievo, tra l'altro, i nodi critici della questione finanziaria nel processo di attuazione del regionalismo differenziato, gli interventi che abbiamo ascoltato oggi pomeriggio hanno fornito un ulteriore contributo all'inquadramento dei temi qui in esame connessi al temperamento del principio unitario e di quello autonomistico nella trama costituzionale dei poteri, dei diritti e dei doveri.

L'esame delle questioni finanziarie connesse al regionalismo differenziato deve muovere dalla constatazione che nei sistemi policentrici l'esercizio delle funzioni legislative e amministrative degli enti sub-statali presuppone risorse che dipendono dalle scelte delle istituzioni centrali e che quindi incidono sul grado di autonomia politica "effettiva"¹. L'autonomia finanziaria è pertanto funzionale a consentire alle Regioni di esprimere scelte di indirizzo per realizzare politiche pubbliche, assumendo, come già a suo tempo osservato da Costantino Mortati, «valore di pietra angolare del sistema»².

1. Cfr., per tutti, M.S. GIANNINI, voce *Autonomia pubblica*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, Giuffrè, 1959, 356 e 362.

2. Secondo la nota espressione di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Cedam, Padova, 1976, 906, che già individuava nell'autonomia finanziaria l'indefettibile presupposto per la realizzazione di *politiche regionali*, rivolte a garantire le «erogazioni

A più di settant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e a diciotto dalla riforma del Titolo V, occorre anzitutto chiedersi se il modello costituzionale di autonomia finanziaria sia stato effettivamente attuato e abbia raggiunto gli scopi ad esso affidati nel sorreggere l'autonomia politica delle Regioni.

Ad oggi, la risposta non può che essere negativa. Occorre cercare di comprenderne le ragioni per poter così sviluppare una riflessione sul da farsi al fine di consentire alle Regioni di svolgere le loro funzioni, che, in molti casi, sono preordinate a garantire prestazioni. Non va infatti dimenticato che, anche se la potestà statutaria e i titoli di competenza legislativa non riservano alle Regioni italiane competenze generali sui diritti, i poteri regionali possono incidere su di essi, intervenendo sugli *standard* di erogazione delle prestazioni; sicché le Regioni, nell'esercizio delle proprie competenze, possono perfino realizzare vere e proprie politiche sui diritti, incrementando il ventaglio dei servizi e adattandoli alla concretezza dei bisogni dei territori³.

In questa prospettiva, i contributi qui pubblicati offrono un'interessante chiave di lettura sulle possibili soluzioni fornite dal c.d. regionalismo differenziato: può esso costituire occasione utile per rilanciare il disegno costituzionale di autonomia? O rischia di essere uno strumento finalizzato a ridisegnare le relazioni finanziarie tra lo Stato e (soltanto) alcune Regioni al fine di trattenere più risorse sui territori interessati, così creando disuguaglianze costituzionalmente insostenibili?

2. Il punto di partenza della nostra riflessione non può che muovere dai principi costituzionali. La Costituzione, anche in tema di finanza territoriale, così come, in linea generale, in materia di finanza pubblica, non ha accolto una determinata teoria economica⁴, configurando piuttosto il

necessarie alla soddisfazione dei bisogni pubblici» secondo determinate «scale di priorità, da determinare non già secondo criteri statici di mantenimento dello *status quo*, bensì dinamici, di sviluppo».

3. Cfr., ad esempio, A. MORELLI - L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2014.

4. Come risulta dal Rapporto della Commissione economica per l'Assemblea Costituente, presieduta da Giovanni Demaria, e dai lavori della stessa Assemblea Costituente: sul punto cfr., per tutti, S. BARTOLE, *Art. 81*, in *Commentario alla Costituzione. La formazione delle leggi. Art. 76-82*, a cura di G. Branca, vol. II, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1979, 198 s.; M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale*, Padova, Cedam, 1983, 196 ss.; M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in Corte costituzionale, *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, Milano, Giuffrè, 2014, 20 s.; nonché, se si vuole, G.

“nostro” come un modello di finanza territoriale prevalentemente “aperto” alle scelte del legislatore, pur nei limiti di alcuni elementi prescrittivi posti dall’art. 119 Cost., a partire dal principio del finanziamento integrale delle funzioni affidate ai diversi livelli territoriali di governo.

Da ciò segue che il grado di autonomia finanziaria, capace appunto di incidere sull’autonomia politica delle Regioni, dipende dal combinarsi di alcune variabili dalle quali si desume il tasso di autonomia o di accentramento del sistema nello svolgimento delle funzioni:

- a) la scelta di un sistema di finanza autonoma o finanza derivata: la combinazione di “quanta” finanza autonoma e “quanta” finanza derivata;
- b) la distribuzione delle funzioni amministrative secondo il principio di sussidiarietà, per il quale le funzioni devono essere distribuite in via preventiva rispetto al successivo e adeguato finanziamento (come dimostra efficacemente il contributo di Giorgio Bonerba);
- c) l’esistenza o meno di vincoli di destinazione sulle risorse trasferite: sui fondi vincolati in materie di competenza regionale si è giocata una partita importante tra lo Stato e le Regioni davanti alla Corte costituzionale perché le risorse possono anche derivare in via esclusiva dai trasferimenti senza che ciò limiti l’autonomia, mentre è il vincolo imposto dal legislatore statale su quanto trasferito che interferisce con l’autonomia stessa;
- d) la funzione statale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (a cui, in particolare, è dedicata la significativa riflessione di Alessandro Oddi).

Sullo sfondo, devono essere ovviamente tenuti presenti gli obblighi costituzionali di perequazione, quale caratteristica strutturale dei sistemi di autonomia finanziaria, funzionale ad attenuare le asperità fiscali e gli squilibri territoriali.

Pur con i vincoli posti dall’art. 119 Cost., è il combinarsi di queste variabili che determina l’effettivo grado di autonomia finanziaria. Si pensi, da un lato, alla mancata attuazione del federalismo fiscale e, dunque, al mantenimento di una finanza territoriale quasi integralmente derivata e, dall’altro lato, ai diversi gradi di intensità assunti dal coordinamento finanziario; o si pensi ancora a come il legislatore statale effettua il riparto degli oneri finanziari tra centro e periferia, quando lo Stato chiede alle

autonomie di realizzare risparmi di spesa, come spesso accaduto negli ultimi anni.

Nel corso della storia del regionalismo italiano, anche dopo la riforma del Titolo V del 2001, la combinazione di queste variabili da parte del legislatore statale nell'attuazione del modello costituzionale non ha mai favorito l'autonomia regionale.

In origine, l'autonomia finanziaria è storicamente condizionata da una legislazione statale che ha segnato la netta prevalenza del modello di finanza derivata che affonda le radici nella riforma tributaria dell'inizio degli anni Settanta (legge n. 825 del 1971), caratterizzata da un'accentuata centralizzazione delle imposte e del prelievo. Il sostegno finanziario alle Regioni e agli enti locali era conseguentemente affidato a un duplice sistema di trasferimenti statali, mentre le entrate proprie venivano confinate a una dimensione irrilevante⁵. Sicché, proprio nella fase in cui il legislatore procedeva all'attuazione del disegno autonomistico (1970-1972), il finanziamento delle funzioni degli enti decentrati veniva a dipendere integralmente dai trasferimenti erariali⁶, senza, peraltro, essere commisurato alle funzioni progressivamente conferite⁷. Ciò ha costantemente condizionato in senso restrittivo la potestà legislativa e amministrativa delle Regioni e le loro scelte di indirizzo politico, subordinandole a un modello eteronomo di finanziamento che continua a dipendere dallo Stato. Quanto detto, ora come allora, limita le Regioni nella loro facoltà di identificare le funzioni per realizzare proprie politiche⁸.

L'esigua consistenza dell'autofinanziamento regionale e la netta prevalenza di trasferimenti erariali rende gli enti sub-statali, pur autonomi nell'impiego dei fondi, dipendenti dal centro, con l'effetto di produrre

5. Tale risultato si poneva in sostanziale elusione del disposto costituzionale che già nella versione originaria dell'art. 119 Cost. prevedeva, sia pure soltanto per le Regioni, tributi propri e quote di tributi erariali: in questo senso, cfr. L. PALADIN, *Fondamenti costituzionali della finanza regionale*, in *Dir. soc.*, 1973, 852.

6. Sul punto, cfr. G. CERIA, *Regionalismo possibile e regionalismo auspicabile*, in *Le Regioni*, 1997, 107 ss.

7. Sul punto, cfr. M. CARLI, *La finanza regionale dopo il D.p.r. 616 e le nuove norme di contabilità dello Stato*, in *Le Regioni*, 1979, pp. 39 ss., spec. 44 ss.

8. Di vero e proprio «paradosso dell'autonomia finanziaria regionale e locale» discorre P. Bonetti, *L'autonomia finanziaria regionale e locale come motore delle autonomie territoriali: un'introduzione dall'art. 114 all'art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2010, 1171, in quanto «essa è garantita a livello costituzionale, ma le diverse forme di finanziamento delle spese regionali e locali sono stabilmente condizionate soprattutto dalle scelte, anche contingenti, fatte dal legislatore statale sulle materie di competenza statale».

la dissociazione tra potere impositivo e potere di spesa e appannare la responsabilità finanziaria dei diversi livelli territoriali di governo⁹.

Già gli interventi di Luigi Einaudi e di Ezio Vanoni in Assemblea Costituente avevano chiaramente dimostrato che se alle Regioni non fosse stata assicurata autonomia finanziaria, esse non avrebbero assunto alcuna forma di responsabilità politica: cosa che si è puntualmente verificata. Esemplificative, al riguardo, le vicende del servizio sanitario regionale, che assorbe larghissima parte delle risorse delle Regioni a statuto ordinario (circa l'80 per cento del bilancio di ciascuna di esse), tramite un sistema di finanziamento che era tradizionalmente basato sul criterio della spesa storica e sul ripiano "a piè di lista" dei disavanzi accumulati nel corso degli anni. Pertanto, sino all'introduzione del "metodo pattizio" per il finanziamento delle prestazioni sanitarie, a cui ha fatto seguito l'istituto dei c.d. piani di rientro dal disavanzo, sono sempre state le necessità di spesa a determinare le decisioni sulla quantità e sui mezzi di finanziamento, così determinando il rovesciamento delle prescrizioni costituzionali sulla distribuzione delle funzioni e delle risorse (artt. 118 e 119 Cost.)¹⁰, nonché del parallelismo tra rappresentanza e tassazione¹¹.

Tutti i tentativi di attuazione dell'ordinamento regionale, con l'originario (1972, 1977, 1997-1998) e con il vigente Titolo V non hanno mai misurato il finanziamento delle funzioni partendo dal riordino dell'amministrazione statale (e dalla definizione dei costi delle relative funzioni). Anche le c.d. leggi Bassanini, che hanno posposto il riordino degli apparati statali, e la legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale sotto questo profilo hanno privilegiato la determinazione dal "centro" delle risorse necessarie a garantire il finanziamento delle funzioni affidate a Regioni ed enti locali anziché il potere impositivo proprio, tra l'altro a causa della sopravvenuta crisi economico-finanziaria che ha interferito con il processo di attuazione della riforma.

9. Cfr. A. D'ATENA, *Le regioni, tra crisi e riforma*, in *Quale, dei tanti federalismi?*, Atti del Convegno Internazionale organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università "La Sapienza", Roma, 31 gennaio-1 febbraio 1997, a cura di A. Pace, Padova, Cedam, 1997, 16, per il quale tale scissione da un lato limita la possibilità di autonoma determinazione delle politiche regionali e, dall'altro lato, determina *deficit* di responsabilità politica.

10. Per un significativo approfondimento di queste problematiche cfr. S. CALZOLAIO, *Il modello dei Piani di rientro dal disavanzo sanitario dal punto di vista dell'equilibrio di bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 23/2014, spec. 4 ss.; ID., *Il rientro delle regioni dal disavanzo sanitario*, in *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, a cura di A. Morrone, Torino, Giappichelli, 2015, 342 ss.

11. In questo senso, cfr. P. GIARDA, *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, 1995.

Da questo punto di vista, come ha sottolineato efficacemente Tanja Cerruti in premessa del suo contributo¹², la questione dell'adeguato finanziamento delle funzioni nel processo di attuazione del regionalismo differenziato si lega indissolubilmente all'attuazione dell'autonomia finanziaria e del federalismo fiscale.

3. Le richiamate tendenze all'accentramento non sono mutate neanche con la riforma del Titolo V del 2001, che pure lasciava prefigurare una forte valorizzazione dell'autonomia finanziaria¹³, "neutralizzata" dall'inerzia del legislatore statale che non ha adeguatamente accompagnato l'attuazione dell'art. 119 Cost.

Svolgere le funzioni, garantire prestazioni e realizzare politiche regionali necessita di risorse, la cui disponibilità è condizionata, come ho detto, dal modello costituzionale di autonomia finanziaria e dalle scelte del legislatore statale nell'attuarlo. Come ha ripetutamente affermato la Corte costituzionale all'indomani della legge costituzionale n. 3 del 2001, l'attuazione dell'art. 119 Cost. – e, più in generale, dell'intero Titolo V¹⁴ – richiede la necessaria premessa dell'intervento di coordinamento del legislatore statale che deve fissare non soltanto i principi a cui i legislatori regionali sono tenuti ad attenersi, ma anche determinare le grandi linee del complessivo sistema finanziario e tributario, definendo, nel contempo, gli spazi e i limiti entro i quali può esplicarsi la potestà impositiva di Stato, Regioni ed enti locali¹⁵; sicché «non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicitazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale»¹⁶.

12. T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?* (24 agosto 2019), in www.dirittiregionali.org, n. 2/2019, 3 ss.

13. Cfr., per tutti, A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, 42 ss.

14. In base al nesso tra attuazione dell'art. 119 Cost. e attuazione del Titolo V delineato dalla Corte costituzionale, la quale, ad esempio nella sent. n. 370 del 2003, ha affermato che «appare evidente che la attuazione dell'art. 119 Cost. sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni; inoltre, la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali».

15. Sent. n. 37 del 2004, punto n. 5 del "Considerato in diritto".

16. Sent. n. 37 del 2004, punto n. 5 del "Considerato in diritto".

Pertanto, il coordinamento finanziario, come ha ben dimostrato Oddi nel suo contributo, costituisce «funzione complessa ed esigenza immanente dell'assetto costituzionale», in quanto risponde alle imprescindibili istanze unitarie che connotano strutturalmente e funzionalmente l'ordinamento, nonché ai doveri inderogabili di solidarietà politica economica e sociale. Ne consegue – cito sempre il contributo di Oddi – che la materia del coordinamento della finanza pubblica ben difficilmente potrebbe essere oggetto di trattativa *ex art.* 116, terzo comma, Cost.

Concordo appieno sulle premesse e sui contenuti dell'analisi, mi discosterei, invece, da quest'ultima conclusione, rispetto alla quale ostano, a mio parere, sia argomenti testuali sia argomenti logico-sistematici. In primo luogo, nonostante la sua progressiva “espansione” che consente di assimilarlo alle materie “trasversali”, il coordinamento della finanza pubblica rimane pur sempre materia di potestà legislativa concorrente giusto il disposto dell'art. 117, terzo comma, Cost. e dunque rientra nel novero delle materie che possono essere oggetto di intesa *ex art.* 116, terzo comma, Cost. In secondo luogo, la rimozione del limite di alcuni principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, ora opponibili al legislatore regionale, potrebbe costituire momento qualificante di valorizzazione dell'autonomia regionale, come dimostra la “sperimentazione” condotta in alcune Regioni di diritto comune (ad esempio in Lombardia e in Emilia-Romagna) in cui l'esercizio di funzioni amministrative ad esempio in materia sanitaria o ambientale trova il suo indefettibile presupposto nella disponibilità annuale certa e prevedibile di risorse destinate al finanziamento degli investimenti programmati. In questa prospettiva, la sottrazione di alcuni ambiti materiali – sia pure circoscritti e ben determinati rispetto allo svolgimento di specifiche funzioni – dalla puntuale e pervasiva legislazione statale di coordinamento finanziario potrebbe costituire strumento utile a testare nuovi modelli di intervento, sul piano organizzativo e funzionale, successivamente estensibili ad altre Regioni¹⁷.

Quanto detto assume ancora maggiore rilievo nel contesto della c.d. legislazione della crisi, in cui la funzione statale di *coordinamento* della finanza pubblica è divenuta strumento dello Stato per imporre alle Regioni obblighi di *contenimento* della spesa pubblica¹⁸, anche per effetto degli

17. Al riguardo, cfr. 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*, n. 18/2018, 14 s.

18. In questo senso, ad esempio, M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino, Giap-

itinerari argomentativi talvolta seguiti dalla Corte costituzionale quando decide questioni di non grande momento, ma che costituiscono poi precedenti per decidere questioni assai rilevanti nel senso dell'accentramento finanziario e fiscale¹⁹.

A quali inderogabili istanze unitarie o solidaristiche, se non a quelle di "fare cassa" davanti alla crisi, risponde, ad esempio, qualificare come principio di coordinamento della finanza pubblica il divieto che grava su ogni Regione, anche a statuto speciale, di pagare gettoni di presenza per la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo superiori all'importo di 30 euro a seduta? O affermare, in forza dello stesso coordinamento finanziario, che il legislatore statale può imporre una riduzione complessiva della spesa regionale su certe voci di bilancio pari al *100 per cento* rispetto all'esercizio finanziario precedente? O, ancora, a quale inderogabile istanza unitaria risponde l'impugnazione di una legge regionale per violazione dell'art. 3 Cost., quando, nei limiti della competenza, la legge regionale è di per sé rivolta ad attuare la vera eguaglianza nel segno della differenziazione?

Ho già tentato di dimostrare, anche nella nostra Rivista, come la c.d. legislazione finanziaria della crisi abbia determinato un robusto accentrato finanziario e fiscale, venendo progressivamente a conformare i caratteri stessi dell'autonomia²⁰.

Sul lato della spesa, il coordinamento finanziario può ormai esplicitarsi mediante la predisposizione di vere e proprie limitazioni fraposte allo svolgimento dell'autonomia, allorché si tratti di determinare il bilancio degli enti territoriali: nel suo complesso, nel rapporto tra entrate e spese, nelle singole voci che lo compongono e nelle riduzioni di spesa annual-

pichelli, 2016, spec. 97 ss.; M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, Giappichelli, 2018, 134.

19. Riprendendo e sviluppando uno spunto di R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Atti del Seminario, Roma 13 giugno 2013, a cura di S. Mangiameli, Milano, Giuffrè, 2014, 36 ss., secondo il quale grandi e rilevanti argomenti nella giurisprudenza costituzionale della crisi «sono filtrati in "piccole" sentenze su temi bagatellari, per poi sedimentarsi e fissare precedenti da usare anche in questioni molto importanti», sicché «il coordinamento finanziario è diventato il grimaldello capace di forzare qualsiasi argine posto a riparo delle attribuzioni regionali».

20. Per un approfondimento, sia consentito rinviare a G. RIVOCCHI, *Editoriale. Quel che resta dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali* (3 febbraio 2017), in www.diritto-regionali.org, n. 2/2017.

mente commisurate rispetto all'esercizio finanziario precedente, imposte da norme statali sempre più puntuali e dettagliate²¹.

L'interpretazione finalistica ed espansiva del coordinamento della finanza pubblica, intesa quale clausola trasversale nel riparto delle competenze, è stata successivamente acuita dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 sul c.d. pareggio di bilancio, mediante la revisione non soltanto dell'art. 81 Cost., ma anche dell'art. 117 Cost., nella parte in cui la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» transita dalla competenza ripartita a quella esclusiva dello Stato, e soprattutto per effetto del comma premesso all'art. 97 Cost., il quale richiama *tutte* le pubbliche amministrazioni (e, quindi, tutti gli enti territoriali), in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico²². Sicché, pur affermando che gli effetti “emergenziali” della perdurante crisi economico-finanziaria non possono determinare l'alterazione dell'ordine costituzionale delle competenze²³, anche la Corte costituzionale ha favorito la progressiva espansione del coordinamento finanziario, imponendo forti limitazioni di spesa degli enti sub-statali²⁴.

Sul versante delle entrate, le tendenze degli ultimi anni esprimono analogo disfavore nei confronti degli enti sub-statali, avendo il legislatore e la giurisprudenza costituzionale fornito un'interpretazione svalutativa dei tributi propri, istituiti dalle Regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti d'imposta non già assoggettati ad imposizione erariale, in favore, invece, dei tributi propri derivati, istituiti e regolati da legge statale, i quali, pur consentendo margini di manovrabilità nei limiti massimi stabiliti, hanno determinato, con poche eccezioni²⁵, la prevalenza di elementi di continuità nella legislazione tributaria nel passaggio dall'originario al vigente Titolo V²⁶.

21. Cfr., ad esempio, A. BRANCASI, *Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario*, in *Le Regioni*, 2008, 1235 ss.

22. Tra le tante, sentt. n. 60 del 2013 e n. 88 e 188 del 2014.

23. Cfr., ad esempio, sentt. n. 148 e n. 151 del 2012 e n. 99 del 2014.

24. *Ex plurimis*, sentt. n. 169 e n. 179 del 2007; n. 289 del 2008; n. 69 del 2011; n. 139 del 2012; n. 88 del 2014; n. 143 del 2016.

25. Una delle quali è rappresentata dalla tassa automobilistica regionale, recentemente valorizzata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 122 del 2019: cfr. G. RIVOSECCHI, *Una convincente pronuncia sulla manovrabilità (al ribasso) della tassa automobilistica regionale*, in *Le Regioni*, 2019, 226 ss.

26. Cfr., ad esempio, C. CALVIERI, *Luci ed ombre sulla prima attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione*, in *Dir. soc.*, 2013, 59 ss.

Né, sotto questo profilo, le disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 68 del 2011, in materia di autonomia tributaria regionale, pur prevedendo la trasformazione di alcune forme di prelievo statale in tributi propri regionali, hanno prodotto gli effetti attesi. Infatti, anche quando, a far data dal 1° gennaio del 2013, si è effettivamente compiuto l'“abbandono” dei relativi presupposti di imposta da parte dello Stato sui tributi divenuti a tutti gli effetti propri dell'ente territoriale è stato comunque consentito allo Stato di legiferare. Emblematico, al riguardo, il caso dell'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili civili (IRESA), che era stato qualificato come tributo proprio regionale non soltanto dal legislatore, ma dalla stessa Corte costituzionale²⁷, la cui disciplina è stata invece successivamente ricondotta alla potestà statale di coordinamento della finanza pubblica²⁸.

Non solo. Secondo quanto previsto dalla legge n. 42 del 2009, si sarebbe dovuto procedere al finanziamento delle funzioni connesse ai livelli essenziali mediante compartecipazioni, tributi propri e quote del fondo perequativo, disponendo, contestualmente, la soppressione dei trasferimenti statali. Tale sistema di finanziamento, per questa parte, non ha ancora trovato applicazione per la scelta politica di mantenere una gestione largamente accentrata delle risorse finanziarie, come dimostra il rinvio contenuto nella legge di bilancio per il 2018 che ha postposto l'applicazione della disciplina in parola al 2020, in attesa del riordino della fiscalità locale²⁹.

In questo contesto, condivido i rilievi critici mossi nel contributo di Stefano Maria Ronco che argomenta come, alla stregua del quadro di riferimento richiamato, rischi di venir meno l'originaria funzione solidaristica del tributo. Il potere impositivo – prosegue Ronco – tende a smarrire le sue originarie funzioni redistributive rivolte a mitigare le disuguaglianze, rispondendo, all'opposto, sempre più spesso ad immediate esigenze di reperimento delle risorse per il finanziamento della spesa pubblica. Aggiungerei che in diverse occasioni lo Stato ha utilizzato il potere impositivo degli enti sub-statali per garantire il conseguimento di obiettivi di finanza pubblica imposti da livelli territoriali di governo superiori. Da questo punto di vista, condivido quanto sostenuto da Ronco circa la possibilità di individuare nel regionalismo differenziato un'opportunità

27. Sent. n. 18 del 2013.

28. Sent. n. 13 del 2015.

29. Cfr. l'art. 1, comma 778, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*).

per tentare di contenere questo processo di degenerazione della funzione costituzionale dell'imposta.

Mi chiedo, però, se tale processo degenerativo riguardi la potestà impositiva delle Regioni o, piuttosto, quella dello Stato. Al riguardo, credo che debbano essere anzitutto ricordate le responsabilità del legislatore statale per l'inattuazione del modello costituzionale di autonomia finanziaria anche e soprattutto sul lato delle entrate (basti pensare all'esiguità dei tributi propri), oltre che per la richiamata tendenza da parte statale a utilizzare la potestà impositiva degli enti territoriali a fini di risanamento, con l'obiettivo, cioè, di "fare cassa" (basti pensare all'anticipazione dell'IMU da parte del Governo Monti), soprattutto nella fase antecedente alla determinazione dell'equilibrio di bilancio degli enti territoriali che dovrebbe invece valorizzare la loro responsabilità politica. Infatti, pur rimanendo la finanza territoriale prevalentemente derivata, il rispetto o meno dell'equilibrio diventa il risultato di scelte di indirizzo dell'ente sub-statale soprattutto se raffrontato ai rigidi vincoli del patto di stabilità interno rivolti ad imporre un predeterminato riparto degli oneri finanziari tra i diversi livelli territoriali di governo.

In conclusione, la finanza territoriale continua ad essere in larghissima parte derivata o limitatamente compartecipata. Tutto ciò limita l'auto-identificazione delle funzioni da parte delle Regioni e mortifica l'esercizio delle loro funzioni legislative e amministrative.

Peraltro, il modello costituzionale di autonomia finanziaria nei suoi elementi prescrittivi non è stato pienamente rispettato, a partire dal rafforzamento della potestà impositiva degli enti territoriali, dagli obblighi di perequazione e dalla mancata determinazione dei costi delle funzioni per assicurare la correlazione tra funzioni e risorse, come ben argomenta il contributo di Giorgio Bonerba.

4. In questo contesto, le Regioni possono esercitare le funzioni ad esse affidate dalla Costituzione e realizzare vere e proprie politiche soltanto se viene garantita la congruità e la stabilità delle risorse necessarie e l'effettiva autonomia nel disporre. In caso contrario, può verificarsi il disallineamento tra funzioni e risorse, come spesso accaduto, la cui corrispondenza è invece stabilita dall'art. 119 Cost.

Occorre quindi chiedersi come garantire le risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni. Al riguardo, deve essere ricordato che il processo di attuazione del Titolo V e dell'art. 119 Cost. dovrebbe implicare:

a) l'attuazione del sistema di perequazione, tenendo conto che, ancora oggi, il "vero e proprio" fondo perequativo generale, previsto dall'art.

119 Cost. e oggetto di una prima disciplina da parte dall'art. 9 della legge n. 42 del 2009, non ha trovato attuazione; sicché il sistema è tuttora regolato da fondi perequativi "settoriali": quello per la sanità, quello per i trasposti e il vecchio fondo perequativo generale dell'art. 9 del decreto legislativo n. 56 del 2000, oltre che quello previsto per gli enti locali (art. 23 del decreto legislativo n. 68 del 2011); da ciò segue che l'attuazione dell'art. 9 della legge n. 42 del 2009 sia ormai irrinunciabile, in quanto rivolta a garantire il costituzionalmente necessario principio di corrispondenza tra funzioni e risorse;

- b) l'individuazione dei livelli essenziali, non ancora determinati in tutti i comparti;
- c) l'attuazione del principio dei costi *standard* per il calcolo dei costi delle funzioni, necessari per assicurare il funzionamento del meccanismo solidaristico.

Quanto ai livelli essenziali, è ben vero che la loro determinazione da parte del legislatore statale è espressione di atto di indirizzo politico, con la quale lo Stato fissa la soglia di eguaglianza che deve essere garantita, e quindi non ha nulla di costituzionalmente necessario. Ed è altrettanto vero che, ricorrendo a tale titolo di competenza, spesso lo Stato ha limitato la potestà legislativa regionale, con l'avallo della giurisprudenza costituzionale: basti pensare alla giurisprudenza costituzionale sulla semplificazione amministrativa o a diversi altri "filoni" della giurisprudenza della Corte.

Tuttavia, visto dalla prospettiva in cui è stato introdotto, e quando l'individuazione dei livelli essenziali riguarda proprio le funzioni regionali (specie quelle inerenti alle prestazioni sui diritti sociali), il titolo di competenza in parola costituisce garanzia per l'autonomia regionale, fornendo il punto di riferimento per le modalità di organizzazione e di finanziamento delle prestazioni che lo Stato deve assicurare, anche nelle fasi avverse del ciclo economico, come emerge dal cospicuo contenzioso costituzionale nella definizione del quale la Corte stessa individua nei livelli essenziali la misura di riferimento per la determinazione della spesa costituzionalmente necessaria³⁰.

30. Di particolare rilievo, sotto quest'ultimo profilo, le recenti pronunce che affermano la doverosità del finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA), a cui deve corrispondere «una coerente proiezione macroeconomica dei costi in termini di fabbisogno regionale» al fine di consentire l'emersione nei bilanci delle priorità allocative per fronteggiare la spesa costituzionalmente vincolata: cfr. sentt. n. 169 del 2017 e n. 117 del 2018.

Certo i livelli essenziali non costituiscono strumento di riduzione dei divari territoriali: per conseguire questo obiettivo occorrerebbero piuttosto scelte di politica economica assunte a livello centrale e l'erogazione di risorse aggiuntive. Nondimeno, la determinazione dei livelli stessi è diventata oggi uno dei pochi presidi, nella disponibilità delle Regioni, per ottenere risorse "certe" e dimostrare, quando occorre anche nel giudizio di legittimità costituzionale, che lo Stato non assicura il principio di connessione tra funzioni e risorse. In tutti gli altri casi, i tentativi delle Regioni di affermare l'insufficienza delle risorse a loro disposizione per svolgere funzioni amministrative sono stati invece vani.

In un contesto in cui il finanziamento delle prestazioni è determinato in maniera esogena dal centro, la sua entità è stata almeno talvolta definita attraverso moduli di leale collaborazione che cercano di assicurare un confronto con le Regioni su quanto trasferire rispetto alle funzioni da svolgere e alle prestazioni da garantire³¹. Mediante questi procedimenti viene garantita, in via di prassi, la partecipazione regionale al finanziamento di alcune funzioni (si pensi alla sanità), con l'effetto di rafforzare l'incidenza regionale sulla determinazione delle funzioni e delle risorse, anche in ambito di competenza legislativa statale. Nondimeno, va osservato che, negli anni più recenti, anche i richiamati moduli procedurali si sono rivelati insufficienti a realizzare l'effettivo finanziamento delle funzioni, a causa della tendenza dello Stato ad aggirare gli obblighi collaborativi, richiedendo in seguito risparmi alle Regioni in sede di manovra annuale, con l'effetto di pregiudicare quella corrispondenza tra risorse e livello di prestazioni da erogare che si era cercato di garantire in Conferenza.

È per questo che oggi la capacità di erogare i livelli essenziali diviene il parametro su cui misurare, quanto alle leggi statali, la ragionevolezza dei "tagli lineari" dei finanziamenti e delle misure di contenimento della spesa, che non possono scendere, appunto, al di sotto di tale livello³².

31. Cfr., ad esempio, sentt. n. 88 del 2003; n. 134 del 2006; n. 162 del 2007; n. 124 e n. 322 del 2009; n. 121 e n. 309 del 2010; n. 8 e n. 330 del 2011; n. 297 del 2012; n. 65 del 2016, punto n. 5.3.1 del "Considerato in diritto".

32. In questo precario contesto, la Corte ribadisce infatti la necessità di procedere alla determinazione e all'aggiornamento dei LEA, perché ciò offrirebbe alle Regioni, «un significativo criterio di orientamento nell'individuazione degli obiettivi e degli ambiti di riduzione delle risorse impiegate, segnando il limite al di sotto del quale la spesa – sempreché resa efficiente – non sarebbe ulteriormente comprimibile» (sent. n. 65 del 2016, punto n. 5.3.1 del "Considerato in diritto"). In altre parole, la mancata determinazione dei livelli essenziali non può precludere l'esercizio della funzione statale di coordinamento

5. Quanto detto si rivela di particolare utilità nella prospettiva del c.d. regionalismo differenziato. Come è chiaramente emerso anche in questa sessione dei nostri lavori, la facoltà di acquisire ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti determinate materie costituisce espressione di quella visione dinamica del sistema di distribuzione delle funzioni previsto dal Titolo V Cost. imperniato sui principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, ma costantemente bilanciato dai valori dell'unità giuridica ed economica, dalla garanzia dei livelli essenziali e dagli obblighi di perequazione nella distribuzione delle risorse³³.

A tali fini, le c.d. "pre-intese" sottoscritte nel 2018 da alcune Regioni con il Governo e le ulteriori proposte di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. oggi *in itinere*, pur nella varietà dei contenuti, esprimono indubbiamente una forte "reazione" all'accentramento delle competenze legislative determinatosi nel corso degli anni. Si va da rivendicazioni di un cospicuo numero di materie di competenza legislativa, a proposte rivolte a introdurre discipline derogatorie rispetto ai (puntuali) limiti stabiliti dalla legislazione statale di principio, a richieste di specifici poteri legislativi inerenti all'organizzazione e alla disciplina di funzioni amministrative o di acquisizione di funzioni amministrative *tout court*, o di incremento delle dotazioni finanziarie o di esenzioni e agevolazioni fiscali. Tra queste, si segnalano – anche nei richiamati "accordi preliminari" – funzioni in materia di istruzione e formazione professionale, politiche attive del lavoro, organizzazione sanitaria, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, con un'evidente incidenza sui diritti a prestazione la cui cura è rimessa in larga parte alle autonomie territoriali.

Tutto ciò apre la delicata questione del finanziamento delle funzioni che potrebbero essere oggetto di trasferimento e della relativa sostenibilità non soltanto giuridica ma anche economica di tale disegno di differenziazione. Al riguardo, deve essere anzitutto ricordato che i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, una volta determinati, devono ritenersi imprescindibile soglia di tutela dei diritti da garantire anche nella prospettiva del c.d. regionalismo differenziato.

finanziario, ma l'aggiornamento dei livelli stessi costituirebbe prezioso punto di riferimento per il finanziamento delle prestazioni. V. anche sentt. n. 154 del 2017; n. 103 del 2018.

33. Cfr., ad esempio, L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in *Astrid Rassegna*, n. 10/2018; A. POGGI, *Editoriale. Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato (a margine del Convegno di Torino)* (1 aprile 2019), in www.dirittiregionali.org, n. 2/2019.

In secondo luogo, i principi posti dall'art. 119 Cost. dovrebbero valere – secondo quanto ben messo in rilievo anche da Laura Letizia nel suo contributo – come “vincolo di sistema” anche nell’attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost. da un duplice punto di vista: a) la Regione che chiede di attivare la procedura costituzionalmente prevista per l’acquisizione di ulteriori competenze dovrebbe presentare determinate caratteristiche finanziarie idonee a sostenere le ulteriori funzioni acquisite (debito pubblico sostenibile; capacità fiscale adeguata; finanza locale equilibrata; assenza di piani di rientro dal disavanzo sanitario); b) dovrebbe essere rispettato il principio di connessione tra funzioni e risorse, in maniera tale da garantire che le rinnovate dotazioni finanziarie regionali siano strettamente corrispondenti alle funzioni preventivamente acquisite, senza invertire la sequenza costituzionalmente presupposta tra l’identificazione delle funzioni e il relativo finanziamento.

6. Se il modello costituzionale di autonomia finanziaria delle Regioni a statuto ordinario è “aperto”, largamente inattuato e, nei suoi elementi prescrittivi, poco giustiziabile, la prospettiva cambia per il modello di finanza delle autonomie speciali che si connota per una maggiore “rigidità”, in quanto le entrate sono quantificate in percentuale predeterminata, assicurando così, in linea generale, risorse maggiormente “certe” rispetto a quelle nella disponibilità delle Regioni ordinarie.

In questo quadro, in cui gli statuti non stabiliscono alcuna connessione tra risorse e funzioni, lo sviluppo delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali ha seguito un percorso sostanzialmente inverso a quello prefigurato dall’art. 119 Cost. per le Regioni di diritto comune, e sempre più di carattere “negoziale” mediante la valorizzazione degli accordi bilaterali.

Di fronte alla crisi, lo Stato ha “forzato” le relazioni finanziarie cercando di fissare il contributo delle autonomie speciali agli obiettivi di risanamento: o con la richiesta di contributi aggiuntivi o con il trasferimento di ulteriori funzioni. Sono stati inoltre estesi *in via diretta* limiti e vincoli finanziari alle autonomie speciali, discostandosi dal principio dell’accordo, spesso con l’avallo della giurisprudenza costituzionale. Nel definire il contenzioso costituzionale che hanno alimentato tali misure legislative, la Corte ha dapprima affermato che i principi di coordinamento della finanza pubblica sono opponibili alle autonomie speciali soltanto previo accordo³⁴; in seguito, invece, ha consentito che il contri-

34. Cfr. sent. n. 353 del 2004.

buto richiesto potesse essere unilateralmente determinato dal legislatore statale in via transitoria sino al conseguimento dell'accordo³⁵, negando che quest'ultimo abbia rango costituzionale³⁶, così progressivamente rafforzando gli interventi di coordinamento finanziario direttamente opponibili alle autonomie speciali.

La più recente frontiera del coordinamento finanziario si esprime nelle norme statali di c.d. autoordinamento, mediante le quali viene demandata ad un'intesa in Conferenza tra tutte Regioni (ordinarie e speciali) la definizione dei rispettivi oneri per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica fissati dallo Stato, ferma restando la necessità di adottare, agli stessi fini, accordi bilaterali con ciascuna autonomia speciale (non legati ai risparmi richiesti sulla spesa sanitaria, che le autonomie speciali finanziano autonomamente). In caso di mancata stipula di tali accordi e di mancata partecipazione delle Regioni speciali all'intesa conclusiva in Conferenza sul riparto del contributo da garantire, gli oneri ulteriori ricadono automaticamente soltanto sulle Regioni di diritto comune al fine di preservare i saldi complessivi della manovra finanziaria.

In questo contesto, in un sistema a finanza prevalentemente derivata, comune a tutti gli enti sub-statali, di fronte alla crisi economica, ci si potrebbe chiedere come la limitazione delle risorse, disposta dalla legislazione finanziaria statale, possa essere adeguatamente rivolta a garantire che i diritti dei singoli cittadini non siano eccessivamente differenziati in base all'appartenenza territoriale, sino a pregiudicare, nel finanziamento delle prestazioni, i livelli essenziali (che, in periodo di crisi, tendono ad appiattirsi sul contenuto essenziale del diritto).

La specialità costituisce istituto tipico degli ordinamenti regionali, che concorrono a realizzare la vera eguaglianza nel segno della differenziazione, come emerso anche dai contributi di questa sessione del Convegno odierno. Essa dovrebbe nondimeno mantenere un assetto della finanza e dei tributi ragionevolmente differenziato nei limiti della sostenibilità e dell'eguaglianza dei diritti, specie di fronte ai sacrifici richiesti in periodo di crisi economica a tutti i cittadini. In questa prospettiva, paiono particolarmente incisivi i più recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale che valorizza i doveri di solidarietà per affermare la respon-

35. Cfr. sentt. n. 19, n. 65, n. 77, n. 82, n. 89, n. 155 del 2015.

36. Cfr., in particolare, sent. n. 23 del 2014, punto n. 5.1 del "Considerato in diritto", ove si afferma che il metodo dell'accordo e la relativa procedura concertativa «non è costituzionalmente necessitata».

sabilità che incombe su tutti i cittadini, a prescindere dall'appartenenza territoriale, di fornire il proprio contributo al risanamento³⁷.

Tale orientamento manifesta l'esigenza – che dovrebbe essere garantita anzitutto in sede politica – di preservare l'equa ripartizione delle misure di contenimento della spesa tra tutte le Regioni, ordinarie e speciali, così da salvaguardare, nel rispetto dell'ordine costituzionale delle competenze, almeno un certo livello di omogeneità nella garanzia dei diritti.

7. In definitiva, nel nostro sistema policentrico, l'autonomia “effettiva” delle Regioni nell'elaborare proprie politiche in tema di diritti dipende oggi in larga misura dal dato finanziario-fiscale.

La più recente giurisprudenza costituzionale sta cercando di sviluppare soluzioni e strategie argomentative volte a garantire non soltanto, come accadeva in passato, il principio collaborativo nelle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, ma anche la certezza delle risorse costituzionalmente vincolate a garantire lo svolgimento delle funzioni.

La Corte ha in più pronunce affermato che la riduzione dei finanziamenti regionali deve essere di carattere transitorio e temporaneo³⁸; che le proroghe dei vincoli al finanziamento regionale devono collocarsi entro le compatibilità finanziarie definite nell'ambito di un trasparente confronto tra Governo e Parlamento³⁹.

Non molto di più può, però, essere chiesto innanzi alla Corte costituzionale.

La soluzione andrebbe pertanto ricercata nella valorizzazione degli strumenti di concertazione tra Stato e Regioni, e, quindi, delle procedure e delle sedi collaborative in cui sia garantito un confronto sulle funzioni che le Regioni devono svolgere e, in seguito, sulle risorse da trasferire. All'opposto, le più recenti vicende del regionalismo italiano mostrano uno scarto evidente tra la valorizzazione degli istituti di leale cooperazione nelle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, e la pratica effettiva di governo della finanza pubblica con la quale lo Stato finisce, invece, per imporre agli enti territoriali gli incisivi obiettivi del coordinamento finanziario, con effetti limitativi sulla loro autonomia politica. Ciò con-

37. Cfr. sentt. n. 221 del 2013, n. 23 e n. 88 del 2014; n. 19 e 141 del 2015; n. 154 del 2017; n. 103 del 2018.

38. Significativa, in questo senso, la sent. n. 103 del 2018, punto n. 6.4.2 del “Considerato in diritto”. V. anche, tra le altre, sentt. n. 193 del 2012; n. 141 del 2016; n. 154 e n. 169 del 2017; n. 6 del 2019, punto n. 2 del “Considerato in diritto”.

39. Cfr. sent. n. 103 del 2018, punto n. 6.4.2 del “Considerato in diritto”.

corre a degradare i caratteri del regionalismo cooperativo a connotazioni di tipo «coercitivo»⁴⁰.

L'auspicio è che il regionalismo differenziato possa costituire strumento di rilancio del disegno costituzionale di autonomia, invertendo la tendenza che negli anni della crisi economico-finanziaria ha visto perpetuare forme di accentramento finanziario e fiscale così mettendo a rischio il disegno di integrazione della comunità politica.

40. Cfr. S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2013. Spazio costituzionale e crisi economica*, Napoli, Jovene, 2015, 120.

Il finanziamento delle funzioni nell'autonomia differenziata: una nuova forma di specialità?

1. *Autonomia differenziata e attribuzione delle risorse finanziarie: lo stato dell'arte e i principi applicabili*

Lo scorso 15 febbraio è scaduto il termine originariamente convenuto da Stato e Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna per l'approvazione delle intese che avrebbero condotto alla prima attuazione del meccanismo di autonomia differenziata previsto dall'art. 116, comma 3, Cost. Come ampiamente noto, tuttavia, a tanto non si è ancora pervenuti, e uno degli aspetti più controversi è stato quello riguardante le modalità di finanziamento delle più ampie funzioni regionali.

Accordare nuove competenze non soltanto amministrative, ma anche e soprattutto normative, porta con sé l'esigenza di individuare le risorse necessarie a finanziare le strutture organizzative – personale, immobili in cui si svolge l'attività, iter procedurali complessi, acquisto di beni strumentali, ecc. – e le prestazioni ai cittadini necessarie in seguito all'attribuzione delle funzioni. Si tratta di un aspetto a tutti gli effetti decisivo, dato che, in assenza delle risorse, l'esercizio delle competenze si risolverebbe in un mero esercizio di stile senza alcuna ricaduta pratica. Nella concreta determinazione del meccanismo di finanziamento, peraltro, è necessario tener conto di una pluralità di aspetti tra loro divergenti.

Il punto di partenza per ogni considerazione in merito è certamente il principio di corrispondenza tra risorse e funzioni. Perché le funzioni assegnate alle Regioni siano esercitate adeguatamente, le stesse Regioni devono poter disporre di tante risorse quante sono le spese necessarie. Si tratta di un principio centrale nei rapporti finanziari tra Stato e Regioni e che è esplicitato nell'art. 119, comma 4, Cost., a mente del quale le risorse attribuite agli enti territoriali devono consentire loro di finanziare

integralmente le funzioni pubbliche loro assegnate¹. Ne deriva che, se le funzioni aumentano, devono aumentare proporzionalmente anche le risorse; viceversa, se le funzioni diminuiscono, anche le relative risorse devono essere assegnate all'ente che se ne farà carico al posto della Regione.

La piena applicazione di questo principio deve essere alla base di ogni ulteriore discorso sull'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e dovrebbe scongiurare di per sé il rischio che l'attuazione dell'autonomia differenziata celi il tentativo di alcune Regioni più ricche per trattenere nel territorio parte delle risorse in esso prodotte². Peraltro, come si vedrà, alcune delle soluzioni proposte nei testi in circolazione sembrano mirare proprio a questo obiettivo o, in ogni caso, possono produrre questo effetto. Con ciò, tuttavia, si aggira lo spirito che dovrebbe permeare la richiesta di una maggiore autonomia, vale a dire, predisporre misure più confacenti alle esigenze espresse dai residenti di una determinata Regione per via di peculiarità geografiche, economiche, sociali o culturali; si perseguono, invece, logiche più particolaristiche, che contrastano con il principio di solidarietà fra territori, espresso, tra l'altro, dall'art. 119, co. 5, Cost., nonché, in ultima analisi, con il principio di unità della Repubblica di cui all'art. 5 Cost.

Per un'adeguata applicazione del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni nell'ambito dell'autonomia differenziata è imprescindibile, in ogni caso, quantificare le risorse necessarie al finanziamento delle nuove funzioni. Non sfuggirà che per individuare il relativo fabbisogno è inevitabile valutare, almeno per i primi tempi, la spesa che lo Stato - che le trasferisce - ha sostenuto per finanziarle. Tale determinazione, tuttavia, è tutt'altro che agevole, in quanto non sempre è possibile scorporare dagli aggregati disponibili l'esatta quantità di risorse destinate alle specifiche competenze trasferite. Perché ciò sia fattibile, le stesse competenze dovrebbero coincidere in tutto e per tutto con le singole voci inserite nel bilancio dello Stato o negli ulteriori documenti predisposti dagli organi competenti. Ciò non è sempre praticabile: per questo l'applicazione del criterio della spesa storica, che a ben vedere è l'unico a poter essere im-

1. Sulla centralità del comma 4 dell'art. 119 nel quadro della finanza regionale, cfr. F. PICA, S. STAMMATI, *La finanza delle Regioni deboli nel Titolo V della Costituzione italiana*, in *Riv. econ. Mezz.*, 1-2/2002, pp. 9-27 e F. GUELLA, *L'evoluzione delle logiche perequative nella finanza regionale italiana: redistribuzione delle risorse o delle competenze?*, in *Le Regioni*, 2/2016, 243.

2. Per una simile prospettazione, v. per tutti G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari-Roma, 2018.

piegato nella fase transitoria, risulta meno agevole di quanto appaia *prima facie*. Non è un caso che la Ragioneria generale dello Stato si sia espressa recentemente nel senso di un rinvio dell'adozione dell'intesa³: alla base di tale orientamento vi è proprio la perdurante difficoltà nell'indicare in maniera precisa i costi legati all'esercizio delle competenze da trasferire.

Peraltro, le stesse bozze di intesa subordinano la propria efficacia all'adozione di appositi decreti contenenti la specificazione delle modalità di trasferimento delle risorse personali, strumentali e finanziarie⁴. Tale specificazione presuppone logicamente la determinazione della spesa fino ad allora sostenuta dallo Stato, che, pur dovendo essere sostanzialmente predisposta dai singoli Ministeri competenti, deve passare al vaglio della Commissione paritetica Stato-Regione ed essere approvata con apposito DPCM. Ove, pertanto, si ravvisassero difficoltà nella quantificazione delle risorse, si verificherebbe una sostanziale frenata nell'attuazione del disegno di nuova autonomia, che verrebbe notevolmente ritardata rispetto all'approvazione della legge di attribuzione delle competenze.

Sullo sfondo resta, infine, il perseguimento degli obiettivi di bilancio stabiliti a livello eurounitario e trasposti a livello nazionale nell'articolato complesso normativo scaturito dalla crisi del 2008 e nelle leggi di bilancio annuali⁵. Il rispetto degli equilibri di bilancio richiede la predisposizione di uno schema complessivo che consenta alle Regioni di finanziare le proprie funzioni senza per questo determinare scompensi o indebitamenti non sostenibili.

Di fronte alla complessità del quadro fin qui delineato, è evidente che la costruzione di un adeguato modello di finanziamento delle nuove

3. Sul punto, v. A. BASSI, *La Ragioneria frena le intese: pesano sul bilancio pubblico*, in *Il Messaggero*, 1° marzo 2019, p. 3. Nello stesso senso v. CORTE DEI CONTI, *Audizione del 17 luglio 2019 su attuazione del federalismo fiscale e definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, 7, disponibile sul sito internet www.corteconti.it.

4. V. in particolare l'art. 5, comma 5, delle bozze di intesa, a mente del quale «*I provvedimenti di determinazione delle risorse determinano altresì la decorrenza dell'esercizio da parte della Regione delle nuove competenze conferite, che dovrà avvenire contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative*».

5. In argomento la bibliografia è sterminata. Si rinvia, ad esempio, a R. BIFULCO - O. ROSELLI (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica: la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, Giappichelli, 2013; G. BONVICINI - F. BRUGNOLI (a cura di), *Il Fiscal Compact*, in *Quaderni IAI*, 2012; A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enc. dir., Annali*, VII, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 167-186; C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, Giuffrè, 2015.

competenze assume un ruolo di primo piano e richiede adeguati approfondimenti, teorici e pratici. In particolare, ci si potrebbe chiedere se l'autonomia differenziata costituisca un *tertium genus* di autonomia rispetto a quelle esistenti. Per altro verso, non sempre può essere chiaro a quale disciplina rifarsi tra quelle già esistenti. Nel corso del presente lavoro si cercherà di individuare alcune coordinate di fondo, rapportate sia alle proposte attualmente in corso di esame, sia ai sistemi già esistenti.

2. *Il contenuto delle bozze di intesa: fra corrispondenza tra risorse e funzioni e conseguimento di maggiori risorse*

Come si osserverà ampiamente nel prosieguo, le bozze di intesa rese note dal Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dopo il 15 febbraio contengono una pluralità di disposizioni che oscillano tra la semplice garanzia del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni e l'intento di assicurare alle Regioni più risorse di quante siano effettivamente necessarie. Sulla base di quanto si è constatato in precedenza, è proprio il principio di corrispondenza che deve orientare il legislatore e i rappresentanti degli esecutivi nell'individuazione delle risorse. Nel presente paragrafo si esamineranno, pertanto, gli aspetti salienti delle bozze d'intesa, mettendo in rilievo i profili critici e la riconducibilità delle soluzioni adottate ad altre già esistenti nel nostro ordinamento.

2.1 *Il procedimento di formazione delle norme e le fonti di finanziamento*

Le bozze di intesa contengono uno schema solo parzialmente compiuto dei meccanismi di finanziamento delle più ampie competenze regionali⁶. Il primo aspetto rilevante attiene alla scelta di fondo di non prevedere una

6. Si riporta qui in nota il testo completo dell'art. 5 delle bozze di intesa:

«1. Le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, trasferite o assegnate ai sensi della presente intesa, sono determinate dalla commissione paritetica, in termini di:

a) spesa sostenuta dallo Stato nella Regione, riferita alle funzioni trasferite o assegnate;

b) fabbisogni standard, che dovranno essere determinati per ogni singola materia, entro un anno dall'entrata in vigore di ciascuno degli specifici decreti di cui all'art. 4, comma 1, fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni; decorsi tre anni dall'entrata in vigore dei decreti di cui all'art. 4 comma 1, qualora non siano stati adottati i fabbisogni standard, l'ammontare delle risorse assegnate alla Regione per l'esercizio delle ulteriori forme e

disciplina autosufficiente dei rapporti finanziari tra Stato e singola Regione, ma di rinviare alle successive determinazioni di una Commissione paritetica composta da un numero uguale di rappresentanti del Governo e dell'Esecutivo regionale. Una simile soluzione, come si vedrà più ampiamente nel prosieguo, non è nuova nel nostro ordinamento. Anche nel caso delle Regioni a statuto speciale, infatti, l'attuazione delle disposizioni finanziarie contenute negli statuti è demandata a specifici decreti adottati dal Governo previo parere di una commissione paritetica composta da membri designati dallo stesso Governo e dalla Giunta o dal Consiglio regionale, a seconda delle scelte operate da ciascuna Regione. La portata delle norme di attuazione dipende dal grado di dettaglio delle previsioni statutarie: quanto più queste sono generiche, tanto più si ampliano i margini di intervento delle norme di attuazione, esattamente come accade nelle bozze di intesa in esame.

A titolo esemplificativo, mentre in alcuni degli statuti speciali sono indicate in maniera analitica le modalità di compartecipazione ai sin-

condizioni particolari di autonomia di cui alla presente intesa non può essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse.

2. Dall'applicazione della presente intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

3. Il finanziamento delle competenze riconosciute nei termini di cui al precedente comma è garantito, sulla base delle scelte e delle indicazioni della commissione paritetica, in modo da consentire l'adeguata gestione delle nuove competenze in coerenza con quanto indicato all'art. 119, quarto comma, della Costituzione, dall'utilizzo, eventualmente anche congiunto, dei seguenti strumenti:

a) compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e di eventuali altri tributi erariali;

b) aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale.

4. L'eventuale variazione di gettito maturato nel territorio della Regione dei tributi compartecipati o oggetto di aliquota riservata rispetto alla spesa sostenuta dallo Stato nella Regione o, successivamente, rispetto a quanto venga riconosciuto in applicazione dei fabbisogni standard, anche nella fase transitoria, è di competenza della Regione.

5. I provvedimenti di determinazione delle risorse determinano altresì la decorrenza dell'esercizio da parte della Regione delle nuove competenze conferite, che dovrà avvenire contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative.

6. Ogni due anni la commissione paritetica verifica la congruità delle compartecipazioni e delle riserve di aliquota prese a riferimento per la copertura dei fabbisogni standard, sia in termini di gettito che di correlazione con le funzioni svolte.

7. I fabbisogni standard di cui al comma 1 lettera b) e le relative metodologie sono individuati da un apposito comitato Stato-regioni che il Governo si impegna a istituire e che opera in raccordo con organismi già esistenti nella medesima materia».

goli tributi erariali⁷, nelle bozze di intesa la relativa determinazione è interamente demandata alla commissione paritetica. Tale scelta presenta vantaggi e svantaggi. Per un verso, l'adozione di una fonte di carattere non legislativo consente una maggiore elasticità nell'approvazione delle decisioni rilevanti, il che è sicuramente apprezzabile in presenza di dati contabili – e non solo – che sono per natura mutevoli.

Per altro verso, tuttavia, non sfuggirà che la determinazione delle risorse da attribuire alle Regioni comporta, simmetricamente, la fuoriuscita permanente delle stesse risorse dal bilancio dello Stato. Può sorgere, allora, l'interrogativo se l'indicazione esatta dei tributi oggetto di compartecipazione e dell'entità della stessa compartecipazione possa essere contenuta in un atto governativo o se debba essere necessariamente effettuata con legge. Si tratta, peraltro, di una questione che si pone anche con riferimento alla disciplina comune: l'art. 2, co. 4, d.lgs n. 56/2000 e l'art. 15, co. 3, d.lgs. n. 68/2011, infatti, prevedono un meccanismo fondamentalmente analogo per la determinazione della compartecipazione regionale all'Iva che, a quanto consta, non è mai stato messo in discussione da parte di nessuna Regione in sede di contenzioso costituzionale.

Sul punto, l'art. 119 Cost. non offre elementi decisivi in un senso o nell'altro: specifica semplicemente, al comma 2, che le Regioni dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, ma non prevede un'espressa riserva di legge. Si può osservare, peraltro, che l'attribuzione di ulteriori risorse al bilancio regionale comporta il loro contestuale spostamento dal bilancio statale. In questo senso, la previsione di una compartecipazione potrebbe essere configurata come nuovo onere la cui copertura deve essere disciplinata per legge ai sensi dell'art. 81 Cost. Tuttavia, a rigore, tanto non può sostenersi, in quanto l'assegnazione alle Regioni delle relative risorse si accompagna all'attribuzione di nuove funzioni che, dunque, non dovrebbero più gravare sul bilancio dello Stato: in ragione del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni, dunque, non dovrebbero sussistere nuovi oneri a carico del bilancio, perché le minori entrate si giustificano con una riduzione delle spese. Del resto le stesse bozze di intesa stabiliscono espressamente che da esse non devono derivare maggiori oneri per la finanza pubblica (art. 5, comma 2). Questa

7. V. in particolare l'art. 49 dello Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, l'art. 8 dello Statuto della Regione Sardegna e gli artt. 69 e 75 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige. Gli statuti delle Regioni Valle d'Aosta e Sicilia sono, invece, piuttosto generici sul punto, ragion per cui intervengono sul punto le norme di attuazione.

osservazione può far optare, allora, per la modificabilità delle quote di compartecipazione anche mediante atto non legislativo.

Sotto altro profilo, la previsione di una compartecipazione ai tributi erariali imprime una specifica destinazione a parte delle risorse statali: da questo punto di vista, allora, la legge – o, nel caso che qui interessa, l'intesa – dovrebbe indicare i tributi e la percentuale da destinare alle Regioni o, per lo meno, alcuni criteri certi per la loro quantificazione. In quest'ottica, può affermarsi che il riferimento ai tributi erariali nel loro complesso non è da considerarsi generico, ma frutto di una specifica scelta delle parti coinvolte. Quanto alla determinazione delle percentuali di compartecipazione per ciascun tributo preso in considerazione, essa dovrà essere calibrata sulla base delle esigenze emergenti di volta in volta. Talora, anzi, si evidenzia anche che le quote di compartecipazione dovrebbero essere individuate non già per singoli tributi, ma sul gettito erariale nel suo complesso, perché in tal modo non si subirebbero gli effetti negativi di eventuali variazioni normative sulla base imponibile o sulle aliquote.

La questione non si pone, invece, per l'ulteriore fonte di finanziamento delle ulteriori funzioni, che è costituita da aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei tributi erariali riferibile al territorio regionale. In questo caso, come si può notare, le aliquote devono essere state stabilite a monte dalla legge statale: e non potrebbe essere altrimenti, vista la riserva di legge in materia tributaria stabilita dall'art. 23 Cost.

2.2 Il criterio di determinazione delle risorse necessarie: tra spesa storica e fabbisogni standard

Le bozze di intesa indicano in maniera specifica il criterio in base al quale devono essere quantificate le risorse necessarie al finanziamento. In particolare, si prevede che, in via transitoria, il criterio di base dovrà essere quello della spesa storica. Si tratta, a ben vedere, di una scelta necessitata. Trattandosi di funzioni che fino ad ora sono state esercitate dallo Stato congiuntamente a una pluralità di ulteriori compiti, il modo più agevole per determinarne il fabbisogno è scorporarne il costo dal relativo aggregato e assegnare alle Regioni la corrispondente quantità di risorse. Si è già osservato, tra l'altro, che anche questa operazione presenta difficoltà pratiche di non poco momento, che, nel silenzio dell'intesa, dovranno essere affrontate e superate dai tecnici nel momento in cui essa troverà applicazione.

Le bozze d'intesa prevedono poi che entro un anno dall'entrata in vigore dei decreti attuativi siano determinati i fabbisogni standard relativi a ciascuna materia assegnata, così da ancorare il finanziamento a un dato oggettivo di riferimento. Si tratta di una norma di difficilissima attuazione pratica. L'esperienza dimostra che i tempi per l'elaborazione del fabbisogno standard relativo a materie complesse quali l'istruzione, il trasporto pubblico locale e la sanità sono decisamente più lunghi. Perché si individui il fabbisogno è necessario determinare in via preventiva il contenuto delle prestazioni che lo richiedono. Con specifico riferimento all'esperienza regionale, tanto si è cercato di fare attraverso la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) Cost., con risultati non sempre soddisfacenti⁸. I livelli essenziali di assistenza in materia sanitaria – è appena il caso di ricordarlo – sono stati approvati nel 2001 dopo quasi dieci anni dalla loro prima previsione in un testo normativo, e sono stati aggiornati nel 2017, dopo ben sedici anni⁹. In materia educativa sono stati approvati livelli essenziali per singoli settori e in maniera frammentata¹⁰. Nella materia dell'assistenza sociale, poi, i livelli essenziali non sono stati ancora approvati pur essendosi prevista fin dal 2001 la loro introduzione¹¹. Le ragioni di simili ritardi vanno individuate per lo più nella complessità tecnica delle decisioni da adottare e nella necessità di un accordo politico tra le varie parti coinvolte e che

8. Sui livelli essenziali delle prestazioni si rinvia ad esempio a E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Regioni*, 6/2003, pp. 1183-1198; M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2016; C. PINELLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, c. 2, lett. m, Cost)*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 87 ss.

9. Sui LEA, adottati dapprima con il d.P.C.M. 29 novembre 2001 e poi con il d.P.C.M. 12 gennaio 2017, v. in particolare C. TUBERTINI, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Il caso della tutela della salute*, Bologna, Bononia University Press, 2008; sugli aggiornamenti del 2017 si rinvia a M. BERGO, *I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2/2017.

10. Si considerino, ad esempio, gli interventi normativi a tutela del diritto allo studio universitario (d.lgs. 29 marzo 2012, n. 68) e scolastico (d.lgs. 13 aprile 2017, n. 63), nonché quello relativo all'inclusione degli studenti disabili (d.lgs. 13 aprile 2017, n. 66). Sulla normativa in materia di istruzione, si veda in particolar modo E. FAGNANI, *Tutela dei diritti fondamentali e crisi economica: il caso dell'istruzione. Stato di attuazione, funzioni amministrative e finanziamento del sistema*, Milano, Giuffrè, 2014.

11. In argomento resta sempre valida la ricostruzione fornita in E. BALBONI - B. BARONI - A. MATTIONI - G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, II ed., Milano, Giuffrè, 2007.

non sempre è facile raggiungere. A fronte di tali difficoltà definitorie, si è inevitabilmente arenata anche la concreta individuazione dei fabbisogni standard relativi alle diverse materie coinvolte.

Considerata, dunque, l'esperienza pregressa, non è difficile prevedere che anche con riferimento alle nuove funzioni trasferite alle Regioni attraverso il processo di autonomia differenziata potranno verificarsi ritardi consistenti. In primo luogo, occorrerà individuare le prestazioni correlate a ciascuna materia; in secondo luogo, bisognerà calcolarne i relativi costi in regime di efficienza. Tali costi e fabbisogni, tra l'altro, dovranno essere individuati da un apposito Comitato Stato-Regioni che il Governo si impegna ad istituire (art. 5, co. 7 della bozza di intesa), il che lascia intendere che dovrebbero essere stabiliti in maniera uniforme per tutte le Regioni che abbiano ottenuto le stesse competenze.

Sorge, tuttavia, più di un dubbio sulla effettività di una simile disposizione. In primo luogo, non è agevole comprendere quali Regioni debbano far parte del comitato in questione. Certo è che non si tratta di un organo composto dal Governo e dalla sola Regione dotata di ulteriori competenze, perché in caso contrario la determinazione del fabbisogno standard sarebbe limitata al confronto fra due soli dati, la spesa statale e quella regionale. Non è chiaro, però, se ne debbano far parte esclusivamente le Regioni che siano dotate delle medesime competenze, solo le Regioni con le quali siano state stipulate intese approvate dal Parlamento oppure, in via generale, tutte le Regioni a statuto ordinario. La prima soluzione renderebbe eccessivamente frammentari i lavori di determinazione dei fabbisogni standard; l'ultima, invece, coinvolgerebbe Regioni che non sono toccate direttamente dall'esigenza di individuare i fabbisogni in esame, anche se, per altro verso, consentirebbe un dibattito più ampio e completo. Una soluzione di compromesso sembra, dunque, la seconda, per cui il comitato dovrebbe essere composto, oltre che dal Governo, soltanto dalle Regioni già dotate di autonomia differenziata.

Tale comitato avrà poi il non facile compito di determinare i fabbisogni standard sulla base di dati che potrebbero non essere omogenei. Ove alle Regioni fossero assegnate le medesime competenze in ciascuna materia, le relative spese sarebbero sicuramente confrontabili; ove così non fosse – e questa dovrebbe essere la regola, viste le peculiari istanze di ciascun territorio – l'omogeneità dei dati verrebbe meno, e quindi verrebbe meno la loro confrontabilità. Spetterà, dunque, al comitato fissare dei criteri di determinazione dei fabbisogni standard, nel silenzio delle bozze d'intesa. Anche tale ultimo aspetto, peraltro, potrebbe essere sospetto di illegittimità costituzionale, dal momento che si rimette alla pura discrezionalità di un

organo tecnico una serie di valutazioni che dovrebbero essere compiute dal legislatore proprio al fine di vincolarne la discrezionalità, in ossequio al principio di legalità.

Restano salvi, in ogni caso, i livelli essenziali delle prestazioni (art. 5, comma 1, lett. b): dalla definizione dei fabbisogni standard per le ulteriori competenze, pertanto, non deve comunque derivare una riduzione delle risorse necessarie al finanziamento dei livelli essenziali, come determinate nelle prescritte sedi. Tale risultato, peraltro, dovrebbe essere *in re ipsa* nella circostanza che le modalità di finanziamento delle ulteriori competenze si aggiungono, e non si sostituiscono, ai finanziamenti ordinari di cui alla disciplina di cui al d.lgs. n. 68/2011, e una parte di questi è dedicata specificamente ai livelli essenziali.

2.3 *Gli strumenti a rischio: valore medio nazionale pro capite ed extragetito*

Che la funzione del comitato Stato-Regioni sia tutt'altro che agevole sono consapevoli gli stessi attori istituzionali, che hanno previsto nell'intesa una specifica soluzione per il caso in cui i fabbisogni standard non siano stabiliti nel termine di tre anni dall'approvazione dei decreti attuativi. In particolare, si dispone che in tal caso l'ammontare delle risorse assegnate non debba essere inferiore al valore medio nazionale pro capite della spesa statale per l'esercizio delle ulteriori competenze. Il rischio cui si dovrebbe ovviare con tale previsione è che il valore della spesa storica statale originariamente preso in considerazione non sia più attuale e che, anzi, sia sottodimensionato rispetto alle effettive esigenze delle Regioni ad autonomia differenziata. Nei fatti, tuttavia, la stessa norma potrebbe tradursi in uno strumento attraverso il quale conseguire maggiori risorse rispetto alle funzioni attribuite. Ove, infatti, il valore medio nazionale sia inferiore a quello della spesa storica, *nulla quaestio*. Ove, invece, lo stesso valore medio sia superiore a quello della spesa storica sostenuta dallo Stato sul territorio nazionale, eventualmente maggiorata in relazione all'inflazione e alle specifiche fasi del ciclo economico, il risultato che si conseguirebbe sarebbe di attribuire alle stesse Regioni una quantità di risorse superiore rispetto al necessario. Una simile evenienza, a ben vedere, potrebbe comportare uno spostamento di risorse non indifferente e non giustificato verso le Regioni ad autonomia differenziata, a discapito di quelle che non ne fruiscono. Tanto, evidentemente, si porrebbe in contrasto con l'art. 119 Cost. sotto il duplice profilo della violazione sia del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni sia del principio di solidarietà tra territori.

Ulteriore elemento critico è dato dall'attribuzione alle Regioni dell'eventuale variazione di gettito maturato nel loro territorio dei tributi compartecipati od oggetto di aliquota riservata rispetto al livello di spesa finanziato nei termini e con le modalità fin qui analizzati. Anche in questo caso, infatti, l'effetto finale della disposizione è quello di mantenere sul territorio regionale quote di tributi che altrimenti andrebbero nelle casse erariali. La *ratio* della disposizione, in sé, è chiara: qualora la Regione interessata abbia conseguito dei benefici dal punto di vista tributario determinati dalla crescita dell'economia del proprio territorio, i relativi proventi rimangono sul territorio della stessa Regione a beneficio della collettività che li ha prodotti. Una norma simile potrebbe certamente funzionare da incentivo per una migliore gestione delle risorse pubbliche e per la crescita dell'economia regionale, ma presenta il rischio che si verifichi uno "strappo" tra Regioni più e meno efficienti senza che si dia spazio al principio di solidarietà e, soprattutto, senza che tale attribuzione sia giustificata dall'esercizio di specifiche funzioni.

Il criterio del valore medio nazionale pro capite e l'attribuzione alle Regioni dell'extragettilo realizzato sono, dunque, due strumenti che potrebbero essere impiegati per superare il principio di corrispondenza tra risorse e funzioni e mantenere sul territorio regionale più risorse di quante siano effettivamente necessarie per finanziare le nuove funzioni. Si tratta, comunque, di elementi di minore impatto rispetto ad altre previsioni contenute nei precedenti schemi di intesa: emblematico era, a tale proposito, il calcolo del fabbisogno standard sulla base del gettito dei tributi riscossi sul territorio regionale, così facendo dipendere una voce di uscita (il fabbisogno) da una di entrata (la capacità fiscale), senza alcuna correlazione logica fra le due voci. Tale criterio, peraltro, fortunatamente è stato rimosso, sicché la determinazione concreta dei fabbisogni dipenderà in massima parte dalle scelte che saranno operate dalle commissioni paritetiche che si insedieranno una volta approvata la legge relativa alle intese.

2.4 Sistema comune di finanziamento e sistema differenziato: un confronto

Una volta terminato l'esame degli aspetti più rilevanti delle bozze di intesa, si può passare a confrontarli con i diversi modelli di gestione delle finanze regionali, in modo da individuare, attraverso la comparazione, i tratti comuni e quelli distintivi di ciascun sistema e da rintracciare ulteriori spunti interpretativi ed eventuali profili migliorativi di quanto fin qui esaminato. Non è questa la sede, in ogni caso, per svolgere una disa-

mina approfondita delle discipline dei singoli sistemi: si considereranno soltanto gli aspetti che più accomunano i modelli già esistenti nel nostro ordinamento con quello che si intende predisporre nelle bozze di intesa. In questa maniera sarà più agevole il confronto e si potranno apprezzare meglio le questioni che potrebbero sorgere nella prima applicazione delle intese, una volta che siano approvate.

Il sistema comune di finanziamento, si connota per una duplice esigenza: da un lato, l'individuazione delle risorse da destinare al comparto regionale; dall'altro, la ripartizione di queste stesse risorse tra le varie Regioni¹². La prima delle due istanze, come si può ben intendere, è comune anche al sistema delle autonomie differenziate, mentre la seconda resta sullo sfondo, visto che i rapporti tra Stato e Regione sono regolati per mezzo di intese individuali. Peraltro, come si è già accennato, i meccanismi adottati per il riparto delle risorse sono impiegati in parte anche nelle bozze d'intesa, per cui si sintetizzeranno anche questi ultimi.

Analogamente a quanto previsto negli schemi di intesa, il sistema di finanziamento comune si regge, al momento attuale, su compartecipazioni a tributi erariali, su aliquote riservate alle Regioni dalla legge statale e, in aggiunta, su tributi propri istituiti dalle leggi regionali. Nel solco di quanto già operato a partire dal d.lgs. n. 56/2000, infatti, il d.lgs. n. 68/2011 supera definitivamente il metodo previgente, fondato essenzialmente su trasferimenti statali determinati annualmente nella legge di bilancio, per assegnare un quantitativo certo di risorse alle Regioni, indipendentemente dalle scelte unilaterali operate dallo Stato. Occorre puntualizzare, tuttavia, che ancora adesso diverse disposizioni contenute nello stesso testo non sono ancora operative, dal momento che la loro attuazione dipende in larga parte dalla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e dalla determinazione dei fabbisogni standard, che non è ancora avvenuta in maniera uniforme in tutti i settori interessati.

Il d.lgs. n. 68/2011 specifica in maniera puntuale i tributi sui quali devono essere applicate le compartecipazioni, primo fra tutti l'Iva, ma non ne precisa l'entità: quest'ultima, infatti, per le ragioni di flessibilità cui si è fatto cenno in precedenza, deve essere determinata periodicamente mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in maniera tale che di per sé copra il fabbisogno relativo ai livelli essenziali delle prestazioni in una

12. Sul sistema di finanziamento delineato dalla L. 42/2009 e dal d.lgs. 68/2011 v. in particolare V. NICOTRA - F. PIZZETTI - S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Roma, Donzelli, 2009 e L. SALVINI, *Federalismo fiscale (diritto tributario)*, in *Enc. dir., Annali*, X, 2017.

sola regione (art. 15, comma 3). Ove tale compartecipazione non sia sufficiente a finanziare la relativa spesa, l'eccedenza è coperta da un apposito fondo perequativo. La disposizione in esame, peraltro, non è stata ancora attuata: la mancata individuazione dei livelli essenziali in alcuni degli ambiti individuati dall'art. 13 dello stesso decreto e, conseguentemente, la mancata determinazione dei relativi fabbisogni standard impedisce di rapportare la compartecipazione a un dato effettivo. Per questa ragione l'applicazione della norma è stata posticipata di anno in anno ad opera di previsioni delle leggi di bilancio¹³. In assenza di una quantificazione esatta dei fabbisogni standard, non si può fare altro che continuare ad applicare la disciplina previgente, in virtù della quale la quota di compartecipazione è determinata annualmente con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministero della sanità, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano (art. 2, comma 4, d.lgs. 56/2000).

Come si può notare, dunque, le bozze d'intesa esaminate nel paragrafo precedente si rifanno a un'esperienza ormai consolidatasi nel tempo e che consente una maggior flessibilità nella determinazione della quota di compartecipazione. Non sfuggirà, inoltre, che l'adozione del decreto avviene previa intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni, garantendo così un adeguato coinvolgimento degli enti territoriali, che possono rappresentare le proprie esigenze e ottenere, se del caso, un innalzamento della stessa quota. Del resto, quest'ultima è passata dal 25,7% del 2000 al 63,6% del 2019¹⁴, a dimostrazione delle sempre crescenti necessità di finanziamento delle Regioni e della centralità della compartecipazione all'Iva nei bilanci regionali.

Ulteriore aspetto comune alla disciplina tratteggiata nelle bozze d'intesa attiene al riferimento ai fabbisogni standard ai fini della quantificazione delle risorse necessarie. Il d.lgs. n. 68/2011 ha segnato, quanto meno sulla

13. V. da ultimo quanto previsto dall'art. 1, comma 778, L. 27 dicembre 2017, n. 205, che ne ha posticipato l'attuazione dal 2019 al 2020. La norma è stata oggetto di una questione di legittimità costituzionale che la Corte, tuttavia, ha ritenuto inammissibile nella sent. n. 46 del 2019. In particolare, secondo la Corte la Regione ricorrente avrebbe dovuto evidenziare nel ricorso la concreta riduzione della disponibilità finanziaria che sarebbe derivata dall'applicazione della norma. In assenza di tale dimostrazione, il ricorso assume caratteri di astrattezza tali da impedire l'esame del merito della questione.

14. V. il d.P.C.M. 24 dicembre 2018, che è da ultimo intervenuto sulla quota di compartecipazione originariamente stabilita dall'art. 2, comma 1, d.lgs. 56/2000 e progressivamente innalzata.

carta, il superamento del criterio della spesa storica per abbracciare il diverso criterio del fabbisogno e dei costi standard¹⁵. L'obiettivo di tale scelta, del tutto condivisibile, è evitare che le eventuali inefficienze di gestione della spesa si ripercuotano sull'assegnazione delle risorse alle Regioni, e accrescere così la responsabilità degli organi politici e amministrativi degli enti territoriali, che sono chiamati a impiegare le medesime risorse in maniera più oculata. Il lato meno positivo del criterio attiene, tuttavia, alle difficoltà concrete di determinazione del fabbisogno. In primo luogo, infatti, occorre individuare le prestazioni che devono essere necessariamente erogate sul territorio. In secondo luogo, bisogna definire il costo delle medesime prestazioni in regime di efficienza e i criteri in base ai quali determinarlo.

Si tratta di questioni di particolare complessità tecnica che richiedono, inoltre, una notevole condivisione di intenti anche sul piano politico. Così, la determinazione delle prestazioni che devono costituire livello essenziale necessita di un accordo su quali esigenze e su quali bisogni debbano essere soddisfatti in via prioritaria: ad esempio, su quali sono le cure che devono rientrare tra i livelli essenziali di assistenza sanitaria e su quali sono le tecniche terapeutiche più adeguate a curare determinate patologie. In assenza di un accordo su tali profili, o quanto meno sui criteri necessari ad individuarli, la determinazione dei livelli essenziali diventa pressoché impossibile. È questa la principale ragione per cui ancora adesso, dopo dieci anni dall'approvazione della riforma sul federalismo fiscale e dopo quasi venti dalla riforma del Titolo V della Costituzione, i meccanismi di finanziamento e di ripartizione della spesa non sono ancora operativi¹⁶. Analoghe difficoltà potrebbero verificarsi, per le stesse ragioni, anche nell'attuazione delle intese relative all'autonomia differenziata, per cui occorrerà quanto meno stabilire a monte alcuni criteri di fondo in base ai quali procedere alle operazioni di calcolo.

15. In argomento v. in particolare L. ANTONINI, *Le coordinate del nuovo federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1/2009, I, pp. 233-240.

16. È particolarmente incisivo quanto affermato dal prof. G. Cerea nella recentissima audizione sull'autonomia differenziata tenutasi dinanzi alla Commissione parlamentare per le questioni regionali lo scorso 1° aprile: «Costruire indicatori di costi e di fabbisogni standard per specifiche competenze è quanto mai difficile, se non impossibile. Sapete perché? Come fate a confrontare i fabbisogni della Campania con quelli della Lombardia? Son troppi pochi casi. Pensate alla presenza degli stranieri in aula, alla diffusione dell'handicap, alle scuole di montagna, alla concentrazione urbana. Chi è che fa gli indicatori su questi temi con dodici osservazioni in mano? Statisticamente è impossibile» (pp. 11-12 del resoconto stenografico della seduta).

3. *I meccanismi di finanziamento delle Regioni a statuto speciale: in particolare, il principio dell'accordo e le norme di attuazione*

Considerando adesso l'esperienza delle Regioni a statuto speciale, diversi sono i punti di contatto con quanto fin qui considerato per le bozze di intesa: tale esperienza costituisce certamente il principale modello di riferimento per quanto riguarda la scelta del procedimento di attuazione dei meccanismi di finanziamento. Non sfuggirà che la struttura dell'attribuzione dell'autonomia differenziata è sostanzialmente analoga a quella delle specialità. In entrambi gli istituti, infatti, l'assegnazione delle competenze e delle relative risorse avviene attraverso una negoziazione tra lo Stato e la Regione interessata. Tanto spiega perché, rispetto a quanto esaminato per il sistema comune di finanziamento, in questo caso l'unica esigenza da soddisfare sia quella relativa all'individuazione delle risorse necessarie.

Non sorprende, dunque, che uno degli aspetti che più caratterizza la finanza delle autonomie speciali sia proprio il principio pattizio: ogni determinazione in materia, infatti, deve essere adottata previo accordo o parere della Regione interessata¹⁷. Una manifestazione tipica di tale principio è la prassi, invalsa nell'uso, di stipulare intese o accordi bilaterali tra Stato e singole Regioni e di trasferire il loro contenuto in successivi atti normativi, quali le leggi di bilancio.

Un'ulteriore manifestazione di tale principio si ritrova nel procedimento di adozione delle norme di attuazione. Al di là di quanto previsto dagli statuti speciali, che in diversi casi definiscono in maniera puntuale il novero delle risorse da attribuire alla Regione per l'esercizio delle proprie competenze, il meccanismo di finanziamento trova ulteriore specificazione nelle norme di attuazione degli statuti, adottate con decreto legislativo sentita una commissione paritetica composta da un egual numero di rappresentanti del Governo e della Regione interessata. Il nome della fonte non deve ingannare: come noto, si tratta di un atto strettamente governativo che non è in alcun modo riconducibile ai decreti legislativi di cui all'art. 76 Cost. e che non prevede alcun coinvolgimento del Parlamento. La specifica funzione di attuazione delle norme statutarie e il procedimento concordato che è previsto per la loro adozione ha portato la Corte costituzionale ad affermare che si tratta di

17. Da ultimo, v. G. RIVOCCHI, *La finanza delle autonomie speciali tra giurisprudenza costituzionale e prospettive di riforma*, in www.cortecostituzionale.it, 2016.

fonti primarie atipiche non derogabili dalla legge ordinaria, sia pur se successiva¹⁸.

L'analogia con i decreti attuativi previsti dalle bozze di intesa è evidente, sicché ci si può chiedere se possa essere estesa anche ad essi l'interpretazione fornita dalla Corte. Identica, infatti, è la funzione che le due fonti svolgono, anche se diversa è la fonte che le prevede – nel primo caso, una legge costituzionale, nel secondo una legge rinforzata. E in effetti, ove ai decreti attuativi fosse riconosciuta una posizione subordinata alla legge ordinaria, quest'ultima potrebbe superare in via unilaterale quanto definito in maniera pattizia in attuazione della legge rinforzata che riconosce la maggiore autonomia. Tanto non sarebbe conforme allo spirito che permea l'art. 116, co. 3, Cost. e le bozze di intesa fin qui esaminate, per cui l'accostamento dei decreti attuativi alle norme di attuazione sembra condivisibile¹⁹.

Anche gli statuti speciali prevedono come principale forma di finanziamento delle competenze regionali quote di compartecipazione al gettito di tributi erariali già determinati, oltre che tributi propri.

La principale peculiarità di diversi statuti è, come già accennato, la predeterminazione delle stesse quote al loro interno. Ciò costituisce una notevole garanzia per le Regioni, che non possono vedere diminuite le risorse a propria disposizione a meno di una riforma dello statuto, che come noto deve avvenire con il procedimento di revisione costituzionale di cui all'art. 138 Cost. Per altro verso, tuttavia, è possibile che le risorse a disposizione delle Regioni siano sovradimensionate rispetto alle effettive esigenze di spesa. In questo caso, dunque, e ove tale sovradimensionamento fosse strutturale e non solo contingente, vi sarebbe un sostanziale superamento del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni, oltre che una sproporzione netta fra Regioni speciali e ordinarie. Anche per

18. V. in particolare le sentt. n. 31 del 2019, n. 51 del 2006, n. 249 del 2005, n. 341 del 2001, n. 137 del 1998, n. 151 del 1972. In argomento si rinvia a M. SIAS, *Le norme di attuazione degli statuti speciali. Dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, Napoli, 2012.

19. Una possibile obiezione a tale ricostruzione potrebbe derivare dal fatto che i decreti legislativi attuativi degli statuti speciali sono adottati dal Presidente della Repubblica, mentre quelli attuativi dell'autonomia differenziata sono emanati dal Presidente del Consiglio. Tuttavia, la differenza dell'organo che adotta l'atto non sembra incidere in maniera significativa sulla sostanza del medesimo atto. In entrambi i casi, infatti, la fonte non può definirsi né legislativa né regolamentare. Inoltre, così gli statuti come le leggi che recepiscono le intese non potrebbero trovare attuazione senza tali decreti. Il contenuto prescrittivo di entrambi decreti, dunque, è sostanzialmente il medesimo, e analoga è la rispettiva portata.

ovviare a simili situazioni è ormai consolidata la previsione di un contributo a favore della finanza pubblica da parte delle Regioni speciali, che è preventivamente stabilito in via pattizia tra lo Stato e le singole Regioni e successivamente trasfuso nella legge di bilancio. Nella relativa determinazione, peraltro, è necessaria la collaborazione delle Regioni, come ha più volte sottolineato la Corte costituzionale, talora in termini piuttosto duri²⁰. Tale forma di contribuzione, peraltro, non dovrebbe riguardare le Regioni ad autonomia differenziata in misura maggiore di quanto già non accada, specialmente se le intese finali conterranno una piena applicazione del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni.

4. Conclusioni: l'autonomia differenziata è una nuova forma di specialità?

Traendo le fila del discorso, si è potuto osservare che diverse sono le peculiarità del sistema di finanziamento delineato dalle bozze di intesa, e che il rischio che si trasformi in un meccanismo per trattenere ingiustificatamente ulteriori risorse sui territori che hanno prodotto ricchezza aggiuntiva è stato alquanto mitigato rispetto alle previsioni originarie. Dal confronto con le altre esperienze già esistenti nel nostro ordinamento, emerge una spiccata applicazione del principio pattizio, largamente sperimentato nella realtà delle Regioni a statuto speciale e presente, seppur in forma molto più attenuata, anche in alcuni istituti della finanza regionale comune. Per altro verso, gli ampi spazi rimasti ancora non determinati e rimessi alle valutazioni di organi che si insedieranno soltanto dopo l'approvazione della legge di recepimento dell'intesa non lasciano ben sperare sull'immediata attuazione del disegno complessivo dell'autonomia differenziata.

Resta aperto l'interrogativo se attraverso l'autonomia differenziata non si intenda accordare ad alcune Regioni margini di manovra tali da accomunarle alle Regioni speciali o se, piuttosto, non costituiscano un *tertium genus* rispetto all'autonomia speciale e all'autonomia ordinaria. Nel disegno del Titolo V della Costituzione, specialità e differenziazione sono tenute distinte per ragioni essenzialmente storiche, identitarie, territoriali ed economiche: di là da ogni valutazione sulla persistenza di tali

20. Così Corte cost. n. 103 del 2018 e n. 154 del 2017, secondo cui le Regioni a statuto speciale sono chiamate a contribuire al raggiungimento degli obiettivi della finanza pubblica allargata e, dunque, non possono rifiutarsi di addivenire ad un accordo con lo Stato sul *quantum* e sulle modalità di tale contribuzione.

elementi anche al momento attuale, le Regioni a statuto speciale presentavano al tempo una serie di peculiarità che hanno indotto il Costituente a riconoscere un più ampio margine di autonomia e a salvaguardarlo mediante l'attribuzione del valore di legge costituzionale ai relativi statuti. Con l'autonomia differenziata di cui all'art. 116, co. 3, Cost, invece, l'obiettivo è quello, più limitato, di consentire alle Regioni ordinarie di gestire in maniera autonoma, anche sul piano normativo, alcune specifiche attribuzioni per ragioni di opportunità e in considerazione delle peculiarità del territorio.

Dal punto di vista del finanziamento, alcune delle pretese più spinte delle Regioni che hanno avviato l'iter per il conseguimento dell'autonomia differenziata sono state progressivamente ridimensionate e non hanno lasciato traccia nelle ultime bozze d'intesa. Quel che si osserva, pertanto, – e ciò che si dovrebbe continuare a compiere – è un'opera di contenimento delle tendenze più estremistiche per ricondurre l'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. nel solco dell'autonomia ordinaria e del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni. Sotto questo profilo, dunque, nonostante le innegabili somiglianze con le Regioni a statuto speciale – prima fra tutte la dizione letterale dell'art. 116 Cost., che in entrambi i casi si riferisce a «*forme e condizioni ulteriori di autonomia*» –, dettate anche e soprattutto dalla struttura bilaterale delle intese, resta fermo che l'autonomia differenziata nasce e si sviluppa pur sempre nell'ambito dell'autonomia ordinaria: di questo è prova, in particolare, la circostanza che il meccanismo delineato dalle bozze di intesa non sostituisce, ma si aggiunge a quello ordinario delineato dal d.lgs. n. 68/2011. Più che come un *tertium genus* di autonomia, dunque, almeno sotto il profilo strettamente finanziario l'autonomia differenziata si configura – o dovrebbe configurarsi – come una *species* del *genus* “autonomia ordinaria”, nella quale alle consuete modalità di finanziamento se ne aggiungono altre, più specifiche e ristrette anche dal punto di vista quantitativo, limitate all'esercizio delle più ampie competenze enumerate nell'intesa.

Dalla specialità regionale alla differenziazione ex art. 116, terzo comma, Cost.: verso un sistema regionale asimmetrico?

1. Premessa

Sono passati ormai parecchi anni dalla riforma costituzionale del 2001¹ e oggi le autonomie regionali si collocano in un contesto, rispetto ad allora, parzialmente mutato.

Le Regioni speciali² hanno vissuto negli anni – a causa di un processo anomalo di attuazione del regionalismo italiano, particolarmente orientato alla logica della uniformità piuttosto che a quella della differenziazione – una graduale riduzione della propria specialità, tramutatasi in «una forma disagiata di autonomia che insegue [quella] ordinaria»³. In questo senso, sulla sorte delle autonomie speciali – ancora oggi interessate da un continuo dibattito sulla validità delle ragioni che portarono a prevederne il riconoscimento⁴ – ha avuto un ruolo determinante la Corte

1. Per un'analisi del Titolo V a seguito della riforma costituzionale del 2001 v., *ex multis*, A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002, 238 ss.; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002; *La riforma dell'ordinamento regionale. Le modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione* (a cura di A. Ferrara e L.R. Sciumbata), Milano, 2001, 137 ss.

2. Sul significato della specialità v., tra gli altri, A. PIZZORUSSO, *Regioni speciali: motivazioni storiche ed esigenze attuali*, in *Quad. reg.*, 1989, 1025 ss.; L. PALADIN, *Spunti per la ricerca di una nuova specialità*, in *Le Regioni*, 1993, 643 ss.; G. MOR, *Le regioni a statuto speciale nel processo di riforma costituzionale*, *ivi*, 2, 1999, 195 ss.; O. CHESSA, *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, *ivi*, 2, 2009, 330 ss.; S. BARTOLE, *Esiste oggi una dottrina delle autonomie regionali e provinciali speciali?*, *ivi*, 4, 2010, 863 ss.

3. S. MANGIAMELI, *Le Regioni ad autonomia speciale*, in *Id.*, *Lecture sul regionalismo italiano. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Torino, 2011, 99-122, spec. 100-101.

4. Sui motivi che giustificano la conservazione della specialità regionale v., tra gli altri, A. D'ATENA, *Prefazione*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo*

costituzionale, la quale ha adottato una linea di “contenimento” di tali Regioni⁵, rispetto sia alla delimitazione delle relative competenze, che sul piano dei principi del coordinamento della finanza pubblica⁶.

Parallelamente troviamo l'ipotesi di riconoscimento di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» ex art. 116, terzo comma, Cost. per le Regioni ordinarie, che prospetta uno scenario in cui vi è una particolare sottocategoria di ente regionale, contraddistinta dal riconoscimento di maggiori competenze e dall'obiettivo di adeguare gli ambiti di intervento regionale alle istanze specifiche delle Regioni coinvolte. Così, sono emerse varie richieste di differenziazione⁷ per il raggiungimento di soluzioni adatte alle specifiche esigenze dei singoli territori, benché rimangano ancora parecchio incerti i modi, le forme e gli obiettivi fondamentali di tale differenziazione nella allocazione di funzioni e nell'organizzazione degli assetti istituzionali.

Titolo V (a cura di T. Groppi e M. Olivetti), Torino, 2001, spec. 153-154; G. FALCON, *Il nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1, 2001, spec. 11; G. SILVESTRI, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, *ivi*, 5, 2004, 1119 ss. Dopo la riforma del Titolo V, secondo alcuni, il principio di *specialità* sembrerebbe destinato a recedere o, comunque, ad essere sopravanzato dalle novità della riforma [v. G. D'IGNAZIO - G. MOSCHELLA, *Specialità e asimmetrie nell'ordinamento regionale*, in *Diritto regionale* (a cura di S. Gambino), Milano 2009, 341-363, spec. 353 ss.], mentre *contra* v. G. PITRUZZELLA, *Le Regioni speciali dopo la riforma del Titolo V*, in *La specialità siciliana dopo la riforma del Titolo V della Costituzione* (a cura di G. Verde), Torino, 2003, 203 ss.

5. V. CRISAFULLI, *Le Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Milano, 1963, 539.

6. L. VANDELLI, *Prospettive di differenziazione regionale: dalle autonomie speciali alle ulteriori forme e condizioni di autonomia ex art. 116 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, 13, 2017, spec. 2-4, testo disponibile al sito www.astrid-online.it, richiama le difficoltà di una «armonizzazione tra le disposizioni genericamente riferibili a tutte le Regioni [...] e quelle che delineano un regime peculiare per quelle ad autonomia speciale, tra principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica [...] e le specifiche forme che la leale collaborazione assume per ciascuna Regione a statuto speciale». Inoltre, v., tra le decisioni della Corte costituzionale, le sentenze nn. 154 e 62 del 2017, 40 del 2016, 82, 77, 65 e 46 del 2015, 175 e 88 del 2014.

7. Sulle recenti richieste di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna v. S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna*. Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Audizione del 29 novembre 2017, testo disponibile al sito www.issirfa.cnr.it; A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *federalismi.it*, 21, 2018, testo disponibile al sito www.federalismi.it; F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, *ivi*, 6, 2019.

Di talché risulta opportuno indagare non soltanto il rapporto tra specialità e differenziazione – ossia l'applicabilità dell'art. 116, terzo comma, Cost. anche alle Regioni speciali o la posizione delle Regioni differenziate nella dicotomia specialità-ordinarietà – ma finanche l'avvicinamento tra i modelli regionali e il possibile superamento del modello duale, in vista del raggiungimento di un sistema regionale asimmetrico, in grado di ravvivare il principio autonomistico come fattore di integrazione.

2. *Le Regioni speciali e la differenziazione ex art. 116, terzo comma, Cost.*

L'art. 116 Cost. riformato nel 2001 – il quale affianca Regioni speciali e possibilità di differenziazione – ha interessato, fin da subito, la dottrina la quale si è occupata dei soggetti del regionalismo differenziato, ovvero se il terzo comma di quell'articolo sia, o meno, applicabile anche alle Regioni speciali. Secondo una parte dei costituzionalisti tale disposizione dovrebbe applicarsi tanto alle Regioni ordinarie quanto a quelle speciali⁸, in forza

8. A favore, G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 3, 2001, 493; D. GALLIANI, *All'interno del titolo V: le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le Regioni a statuto speciale?*, *ivi*, 2-3, 2003, 423 ss.; P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, 2007, 189-190; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e delle condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti 2002* (a cura di P. Caretti), Torino, 2003, 143 ss.; 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*, 4, 2017, 646 ss., spec. 646-649 il quale riflette sulla applicabilità dell'autonomia ponderata alle Regioni speciali e alle Province autonome sulla base del testo della riforma costituzionale della XVII legislatura, il quale, in modo particolare, all'art. 39, tredicesimo comma introduceva una clausola di sospensione rispetto all'applicazione integrale immediata della riforma costituzionale alle Regioni speciali e alle Province autonome, prevedendo esplicitamente l'acquisizione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» anche da parte di queste ultime. In termini dubitativi, B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002, 142. In senso contrario, F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., 55; G.M. SALERNO, *Gli statuti speciali nel sistema delle fonti*, in *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale* (a cura di A. Ferrara e G.M. Salerno), Milano, 2003, 46-47; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1, 2007, 139-190, spec. 155-157; A. RUGGERI, *Leggi statali e statuti regionali, e la loro disposizione "in circolo" nel processo di attuazione del Titolo V della Costituzione*, in *Rass. parl.*, 3, 2002, 710 ss.; P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2007, 96.

della clausola prevista dall'art. 10 della l. cost. 3 del 2001⁹, secondo la quale «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Ad avviso di alcuni commentatori quindi le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» previste dalla norma costituzionale sarebbero da ricomprendere nelle «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» di cui all'art. 10 della l. cost. 3 del 2001. Questa interpretazione avrebbe un doppio fondamento, ossia nella fase transitoria proprio nell'art. 10 della legge costituzionale citata, mentre a seguito dell'adeguamento degli statuti anche le Regioni speciali potrebbero disporre pienamente del meccanismo dell'art. 116, terzo comma, Cost.¹⁰.

Tale interpretazione, sebbene sostenuta da alcuni, è andata incontro a diversi motivi di critica. Innanzitutto a partire dal tenore testuale e dalla *ratio* dell'art. 116 Cost., il quale, nell'attribuire alle cinque Regioni speciali «forme e condizioni particolari di autonomia», prevede al terzo comma la possibilità che «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» possano essere «attribuite ad altre Regioni»: in questo senso risulta improbabile un'estensione soggettiva, dal momento che l'autonomia differenziata viene qualificata dalla stessa norma costituzionale come «ulteriore» rispetto a quella di cui godono le Regioni speciali¹¹, nonché in quanto la locuzione «altre Regioni» non può che lasciare intendere che le destinatarie naturali delle ulteriori forme di autonomia siano le sole Regioni ordinarie¹². Inoltre, altri hanno messo in evidenza come l'applicazione del procedimento previsto dal terzo comma alle Regioni speciali sarebbe incompatibile con la disposizione del primo comma in base alla quale, per queste Regioni, le condizioni

9. Su tale norma v. D. GIROTTO, *Art. 10 legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3*, in *Commentario breve alla Costituzione* (a cura di S. Bartole e R. Bin), Padova, 2008, 1230 ss.; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2017, 248 ss.

10. Cfr. D. GALLIANI, *All'interno del Titolo V: le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?*, cit., spec. 423 ss.

11. Cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 156 ss.

12. In questo senso S. MANGIAMELI, *Le Regioni ad autonomia speciale*, cit., spec. 107-108; A. RUGGERI, *Forma e sostanza dell'“adeguamento” degli statuti speciali alla riforma costituzionale del titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Le Regioni*, 2-3, 2003, 357 ss., spec. 362-363.

particolari di autonomia sono stabilite dai rispettivi statuti adottati con legge costituzionale¹³.

Secondariamente, anche ammettendo la prevalenza della norma contenuta nell'art. 10 della l. cost. 3 del 2001 sulla lettera e sulla *ratio* dell'art. 116 Cost., deve poi riconoscersi che il meccanismo transitorio di tale disposizione è valido soltanto per le norme costituzionali più favorevoli quanto alla maggiore ampiezza delle forme di autonomia già attribuite¹⁴. Così, si ritiene condivisibile l'opinione di chi non dubita che la natura degli statuti speciali – anche in ragione del procedimento di adozione attraverso legge costituzionale – sia, già di per sé, una forte garanzia di maggiore autonomia rispetto agli altri casi in cui questa autonomia derivi da una legge varata con un procedimento diverso. Argomento, questo, che non viene indebolito dalla considerazione circa il diverso ruolo assegnato nei due casi alle Regioni – consultivo nella modifica degli statuti speciali, paritario nell'autonomia differenziata – dal momento che in entrambi la decisione finale è rimessa alla volontà del legislatore parlamentare¹⁵.

Infine, in merito all'art. 10 della l. cost. 3 del 2001, sia consentita un'ultima riflessione: tale norma è funzionale all'acquisizione, da parte delle Regioni speciali, di forme più favorevoli di autonomia in maniera temporanea, ossia fino all'adeguamento dei rispettivi statuti, con ciò presupponendosi non soltanto la conferma del doppio regime – primo e terzo comma dell'art. 116 Cost. – per il futuro, ma anche l'esistenza della specialità regionale, rispetto alla quale il meccanismo di adattamento risulta subalterno¹⁶. Così, chi ha criticato l'applicabilità dell'art. 116, terzo comma, Cost. alle autonomie speciali ha messo in rilievo tanto l'inutilità per le Regioni speciali di valersi di tale meccanismo¹⁷ – risultando preferibile

13. Cfr. A. RUGGERI, *ivi*, 361; S. Panunzio, Audizione presso la Commissione Affari costituzionale del Senato del 20 novembre 2001.

14. Così A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 156 ss., il quale sostiene (v. nt. 52) che sarebbe necessario «dimostrare che l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 possa derogare l'art. 116 Cost. (senza dimenticare che si tratta di disposizione transitoria), sciogliendo molti nodi circa la natura giuridica della disposizione (è norma speciale? è norma generale?). Invero, pare difficile superare il dato positivo secondo il quale proprio l'art. 116 Cost. è *lex specialis*, in quanto norma fonte di autonomia differenziata rispetto all'ordinamento regionale di diritto comune».

15. *Ibid.*

16. *Ibid.*

17. Cfr. A. RUGGERI - C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal "lungo addio" al regionalismo del passato verso il "grande sonno" del regionalismo "asimmetrico"?*, in *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo* (a cura di G. F. Ferrari e G. Parodi), Padova, 2003, spec. 401. Secondo gli AA.,

muoversi verso la revisione dei propri statuti – quanto l'irrazionalità di una scelta che non avrebbe altro effetto se non quello di produrre «un'indebita confusione tra i modelli ordinamentali» e la «massima incertezza sull'estensione dell'autonomia regionale»¹⁸.

3. *Il regionalismo differenziato tra Regioni speciali e ordinarie: tertium genus o species?*

A proposito di modelli, la nuova formulazione dell'art. 116 Cost. sembrerebbe confermare il binomio classificatorio delle Regioni (*v. infra*), le quali oggi continuano a distinguersi tra speciali e ordinarie; questo modello duale, che affianca la specialità storica all'autonomia di diritto comune, viene arricchito – o complicato – dalla possibilità che le «altre Regioni» possano richiedere l'attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» nei casi disciplinati al terzo comma del medesimo articolo. In tal maniera, il legislatore costituzionale non solo non ha inteso rinnegare il passato, mantenendo viva la specialità regionale¹⁹, ma ha altresì arricchito la tipologia delle Regioni italiane attraverso l'introduzione del «sottotipo» della Regione ordinaria «specializzata»²⁰, seppur oggi non ancora concretizzata, ma in divenire.

La dottrina costituzionalistica non si è limitata a ragionare circa il mantenimento della specialità regionale, ma si è spinta anche sul terreno della classificazione delle Regioni differenziate *ex art.* 116, terzo comma, Cost. chiedendosi se queste siano classificabili come *tertium genus* rispet-

inoltre, l'art. 116, terzo comma, Cost. «ha un oggetto ed una finalità in tutto peculiari, legati al fatto irripetibile della “specializzazione” delle Regioni di diritto comune, alle quali *specificamente e esclusivamente* si riferisce, e non sembra, dunque, estensibile [...] a Regioni che sono già ... “specializzate”, in quanto appunto... *speciali*».

18. G.M. SALERNO, *Gli statuti speciali nel sistema delle fonti*, cit., 46-47.

19. Secondo G. PASTORI, *La nuova specialità*, cit., 487 ss., spec. 493 le ragioni della specialità non vengono rinnegate nel nuovo testo, dal momento che «la specialità non viene [...] assorbita, ma entra a far parte del sistema». Analogamente A. RUGGERI, *Le Regioni speciali*, in *Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro it.*, 7-8, 2001, parte V, 203 ss., il quale, tuttavia, non ritiene possibile sottacere come nel nuovo testo sia sparito il riferimento alle isole originariamente contenuto nell'art. 119 Cost., così come il fatto che oggi il bilinguismo sia una condizione di vantaggio e non di discriminazione: negli stessi termini *v. anche* B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., 146 ss.

20. Cfr. A. RUGGERI - C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V*, cit., spec. 378.

to al binomio Regioni speciali-Regioni ordinarie, ovvero se si tratti, più semplicemente, di una *species* di quelle ordinarie.

Al fine di provare a classificare le tipologie delle Regioni a seguito della riforma del Titolo V, chi scrive ritiene utile ricapitolare le principali formule prodotte dalla letteratura costituzionalistica: oltre al più diffuso “regionalismo differenziato”²¹, alcuni hanno parlato di regionalismo o federalismo “asimmetrico”²², di “regionalismo a geometria variabile”²³ o “regionalismo a doppia velocità”²⁴. Altri ancora hanno creato formule più specifiche, proprio relative al binomio tra Regioni speciali e ordinarie: così troviamo la “specialità diffusa”²⁵, la “nuova specialità”²⁶ o la “speciale specialità di singole regioni ordinarie”²⁷, o, ancora, chi rinviene un *tertium genus* nelle Regioni “meno ordinarie” rispetto alle altre²⁸.

Più in generale, tuttavia, parte della dottrina è giunta a sostenere che al *genus* delle autonomie speciali – caratterizzato da una differenziazione interna che si è consolidata nella concreta distinzione dei rispettivi statuti – si sia aggiunto il regionalismo differenziato come *species* del *genus* del regionalismo ordinario²⁹, ossia come specializzazione di questo secondo *genus*

21. V., *ex multis*, L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000; N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, in *Problemi del Federalismo*, Milano, 2001, 54 ss.; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 51 ss.

22. L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 32 ss.; F. PALERMO, *Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione italiana*, in *Le Regioni*, 2-3, 1997, 291 ss.

23. C. CALVIERI, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Torino, 2002, 127 ss.

24. D. GALLIANI, *All'interno del titolo V: le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le regioni a statuto speciale?*, cit., 421.

25. G. DEMURO, *Regioni ordinarie e regioni speciali*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., 47 ss.; T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002, 21.

26. P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 32; parlano invece di «una sorta di specialità» S. BARTOLE - R. BIN - G. FALCON - R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna, 2003, 166.

27. G. FALCON, *Il nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, cit., 11.

28. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 55.

29. In questo senso A. POGGI, *Le Regioni speciali nel contesto dell'attuale disegno di revisione costituzionale*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 3, 2015, 2-3, testo disponibile al sito piemonteautonomie.cr.piemonte.it/cms/, secondo cui «l'istituto di cui al terzo comma dell'articolo 116 non è un *genus* ma è una *species* (insieme alle altre...) del più generale principio di differenziazione introdotto per le Regioni ordinarie». Inoltre, v. ID., *Esiste nel Titolo V un «principio di differenziazione» oltre la «clausola di differenziazione» del 116 comma 3?*, in *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a*

in relazione all'esercizio di un quadro asimmetrico di funzioni legislative, amministrative e di indirizzo politico³⁰.

In definitiva, provando a semplificare la tassonomia regionale, la nuova configurazione risulterebbe articolata su un triplice quadro normativo, così delineato. In primo luogo l'autonomia regionale speciale prevista dall'art. 116, primo comma, Cost., individuata come *genus*, nonché disciplinata da ciascuno degli statuti speciali che, in quanto delineante un assetto di autonomia proprio di ognuna di quelle Regioni, rappresenta una *species* distinta³¹. Inoltre, secondo alcuni, sarebbe prevista un'ulteriore specialità laddove l'art. 116, secondo comma, Cost. prevede che «la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano»³², mentre secondo altri non si tratta di un *genus* unitario ma andrebbero distinti due diversi tipi di specialità, ossia "l'autonomia alpina" comprendente Valle d'Aosta, Trento, Bolzano e Friuli Venezia Giulia, e "l'autonomia insulare" che annovera Sicilia e Sardegna³³.

confronto (a cura di A. Mastromarino e J.M. Castellà Andreu), Milano, 2009, 27 ss. In maniera analoga, senza parlare espressamente di *species* ma negando il carattere di *genus* al regionalismo differenziato v. F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *federalismi.it*, 10, 2018, spec. 6, testo disponibile al sito www.federalismi.it; L. VANDELLI, *Prospettive di differenziazione regionale: dalle autonomie speciali alle ulteriori forme e condizioni di autonomia ex art. 116 della Costituzione*, cit., spec. 5. Diversamente A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., spec. 142-144 fa riferimento a tre "tipi" di Regioni (speciali, ordinarie e differenziate), mentre P. COSTANZO, *Le Regioni tra tendenze evolutive e prospettive future*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 3, 2018, 6-7, testo disponibile al sito piemonteautonomie.cr.piemonte.it/cms/, ritiene le Regioni differenziate ex art. 116, terzo comma, Cost. «non proprio un "terzium genus" [quanto] una particolare sottocategoria nel panorama delle autonomie regionali».

30. Cfr. R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata*, cit., spec. 643-644 secondo cui si tratterebbe di una innovazione da porsi «in linea di continuità con la differenziazione circa la dimensione statutaria e dell'organizzazione istituzionale ed elettorale già avviata ed attuata con la revisione costituzionale del 1999». Inoltre, v. A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un «principio di differenziazione»*, cit., 27 ss.

31. Cfr. R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata*, cit., 643-644.

32. Così G. DEMURO, *Regioni ordinarie e regioni speciali*, cit., spec. 48.

33. Cfr. S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione*, Relazione introduttiva per la Presentazione del Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea a cura della Camera dei Deputati, Palazzo Montecitorio, 14 marzo 2017, testo disponibile al sito www.issirfa.cnr.it. Secondo l'A. si tratta di due sistemi speciali che rispondono a condizioni diverse: «quella alpina caratterizzata da una più ampia acquisizione di competenze e di compiti amministrativi ha realizzato sistemi sociali competitivi sul piano europeo con una protezione ambientale di un certo rilievo», mentre «quella insulare [...] è ricompresa nell'ambito del divario territoriale italiano, per cui le due Regioni "isole" [...] assommano tre condizioni

Secondariamente, vi è la forma dell'autonomia regionale ordinaria come secondo *genus* previsto dalla Costituzione e da essa in parte disciplinata, con ambiti di maggiore autonomia – rispetto all'impianto originario, soprattutto a seguito della l. cost. 1 del 1999 – quali l'adozione dello statuto, la determinazione della forma di governo e della legislazione elettorale.

Infine, troviamo la *species* dell'autonomia regionale differenziata, collocata nel *genus* delle Regioni ordinarie e che consente a ciascuna Regione, secondo il procedimento *ex art.* 116, terzo comma, Cost. di superare il proprio status ordinario differenziandosi e costituendo, così, altrettante forme, o *subspecies*, di autonomia differenziata.

4. *Specialità e ordinarietà nel sistema regionale differenziato*

Si è poc'anzi ribadito che il testo dell'art. 116 Cost., come riformato nel 2001, confermerebbe la dicotomia tra Regioni speciali e ordinarie; in realtà questo aspetto è stato molto discusso in dottrina.

Vi è chi ha sostenuto che la specialità regionale abbia avuto come proprio fulcro la potestà legislativa esclusiva sulle materie individuate negli statuti stessi³⁴ e che tale essenza emergerebbe più distintamente confrontandola con il regionalismo differenziato di cui all'art. 116, terzo comma, Cost.: mentre quest'ultimo ha a che fare con una dimensione "quantitativa" del potere legislativo in assenza di un "fatto" differenziante, proprio l'esistenza di questo elemento, confermato dalla genesi storica della specialità, non consentirebbe di aderire alla tesi secondo cui con l'introduzione del regionalismo differenziato sarebbe scomparsa la specialità regionale per lasciare posto al nuovo binomio tra diritto comune e diritti differenziati³⁵. Proseguendo nel ragionamento si arriva a concludere che l'istituto del regionalismo differenziato non è un principio contrapponibile alla specialità, dal momento che la Costituzione afferma entrambi i principi, seppure il principio di differenziazione sia cosa diversa e distinta dalle ragioni della specialità, dal momento che quest'ultima, finché continuerà ad avere un

di disagio peculiare: l'insularità, che significa essenzialmente separatezza, un forte flusso migratorio, per via dell'arretratezza economica, e una grave questione ambientale».

34. Cfr. S. LABRIOLA, *Il principio di specialità nel regionalismo italiano*, in *La riforma costituzionale in senso federale. Il punto di vista delle autonomie speciali* (a cura di S. Ortino e P. Pernthaler), Bolzano-Trento, 1997, 65 ss.

35. Cfr. A. POGGI, *Le Regioni speciali nel contesto dell'attuale disegno di revisione costituzionale*, cit., 2-3.

fondamento costituzionale (nonché storico, linguistico e culturale), dovrà fondarsi su “fatti differenziali”³⁶; così, la differenziazione sarebbe una clausola generale, valevole per tutte le Regioni, mentre la specialità non può che essere costituzionalmente attribuita caso per caso³⁷.

Diversamente, vi è chi ha individuato nella riforma del Titolo V novità radicali tali da rendere il problema delle Regioni speciali una questione ordinamentale con effetti sul sistema delle autonomie e, addirittura, sulla forma di stato. Si ipotizza così che il modello di regionalismo conosciuto fino ad oggi, basato sulla dicotomia tra “regionalismo dell’uniformità” e “regionalismo della specialità”, sia destinato ad essere sostituito da un modello definito come “regionalismo della differenziazione”, fondato non su una dicotomia, ma sul binomio necessario e inscindibile formato da diritto costituzionale comune “indifferenziabile” e diritto “differenziabile”³⁸. Conseguentemente, si ritiene la dicotomia uniformità-specialità superata per due ordini di ragioni: *in primis*, l’uniformità non viene ritenuta più adeguata a rappresentare la condizione delle Regioni ordinarie, in quanto la prospettiva della differenziabilità *ex art.* 116, terzo comma, Cost. rende non più necessaria quella condizione obbligata di uniformità nelle forme e nelle condizioni di autonomia di queste Regioni. *In secundis*, anche la condizione di specialità delle cinque Regioni previste dall’art. 116, primo comma, Cost., da intendersi come l’individuazione di un regime derogatorio dell’autonomia, non parrebbe più capace di rappresentare in maniera piena ed esaustiva la posizione costituzionale di autonomia di questi enti nell’ordinamento³⁹.

Il nuovo Titolo V, in questo senso, contempla la possibilità della differenziazione regionale, consentendo una maggiore flessibilità e differenziazione a livello di competenze, ma senza tuttavia incidere sullo

36. In questo senso L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 195.

37. Cfr. A. POGGI, *Le Regioni speciali nel contesto dell’attuale disegno di revisione costituzionale*, cit., 2-3 secondo cui «la specialità legislativa richiede di essere concretizzata attraverso le norme di attuazione. Queste, infatti, a differenza delle leggi atipiche prodotte dall’attuazione del regionalismo differenziato, non definiscono ambiti di competenze o livelli di autonomia (già previsti negli statuti) mentre “dovrebbero costituire la prosecuzione degli statuti speciali e (...) realizzare una disciplina comune tra Stato e Regione speciale”», richiamando, in questo senso, le parole di M. SIAS, *Le norme di attuazione degli statuti speciali. Dall’autonomia differenziata all’autonomia speciale*, Napoli, 2012, 117.

38. Cfr. M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della “specialità” regionale alla luce del “regionalismo differenziato” come principio di sistema*, in *federalismi.it*, 23, 2008, 2-3, testo disponibile al sito www.federalismi.it.

39. *Ivi*, 7-8.

stato costituzionale della specialità regionale⁴⁰ – nonostante l'attualità di questa sia stata da molti messa in discussione⁴¹ – anche perché molto probabilmente non avrebbe potuto farlo, dal momento che la specialità è da molti considerata un principio di regime, rientrante in quanto tale tra gli elementi intangibili del sistema costituzionale e perciò insuscettibile di revisione costituzionale⁴². Tuttavia, lo status costituzionale del principio di specialità non trova la dottrina concorde: infatti, da alcuni questo viene inteso come “caposaldo” dell'ordinamento italiano⁴³, da altri come un portato della storia e perciò sottratto alla volontà politica contingente⁴⁴, da altri ancora viene semplicemente ricostruito come una delle possibili declinazioni del principio autonomistico⁴⁵ riconosciuto dall'art. 5 Cost.

Così, la specialità regionale non viene messa in discussione, bensì, attraverso l'uso del verbo “disporre” al primo comma dell'art. 116 Cost., ne viene affermata la posizione costituzionale acquisita nel corso del tempo, alla quale né le Regioni che ne usufruiscono, né lo Stato paiono voler rinunciare⁴⁶. Allo stesso tempo, alle Regioni Trentino-Alto Adige/Südti-

40. Cfr. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, cit., spec. 58.

41. V., tra gli altri, M. LUCIANI, *Le regioni a statuto speciale nella trasformazione del regionalismo italiano (con alcune considerazioni sulle proposte di revisione dello Statuto della Regione Trentino Alto Adige)*, in *Riv. dir. cost.*, 1999, 220 ss.; P. CARETTI, *Editoriale*, in *Le Regioni*, 5, 2000, 797 secondo cui le ragioni originarie della distinzione tra Regioni ordinarie e speciali non esistono più, mentre «una nuova specialità anziché costruirsi a priori, sulla situazione “storica”, può semmai fondarsi su elementi del tutto diversi e legati essenzialmente alla capacità di governo delle esigenze e delle domande politiche delle comunità regionali»; T.E. FROSINI, *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, testo disponibile al sito archivio.rivistaaic.it/dibattiti/riforma/frosini.html, il quale ritiene che le Regioni speciali abbiano perso la loro specialità e che questa si stia trasferendo alle Regioni ordinarie.

42. In questo senso S. LABRIOLA, *Il principio di specialità nel regionalismo italiano*, cit., spec. 65; V. ONIDA, *Le costituzioni. Principi fondamentali della costituzione italiana*, in *Manuale di diritto pubblico* (a cura di G. Amato e A. Barbera), Bologna, 1997, spec. 112.

43. A. D'ATENA, *Dove va l'autonomia regionale speciale? Prime riflessioni sulle tendenze evolutive in atto (con particolare riguardo alla Sardegna e alla Valle d'Aosta)*, in *Riv. dir. cost.*, 1999, 208.

44. Cfr. G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, 8 (discorso tenuto dal Presidente Silvestri in occasione della seduta solenne in ricordo del 50° dell'Assemblea legislativa regionale, Trieste 26 maggio 2014), testo disponibile al sito www.cortecostituzionale.it.

45. Cfr. S. PAJNO - G. RIVOSECCHI, *La problematica riforma costituzionale delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, 2, 2016, 272 ss.

46. Cfr. G. DEMURO, *Regioni ordinarie e regioni speciali*, cit., 48 ss.; secondo A. RUGGERI, *Le Regioni speciali*, cit., 207 si tratta di «una antica condizione di specialità ormai divenuta, anche giuridicamente, solo simbolica, di facciata».

rol e Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, per il tramite dell'aggiunta del *nomen* in tedesco e francese, viene riconosciuta in maniera pressoché definitiva quella condizione di differenza linguistica che giustificò la specialità ordinamentale, una sorta di riconoscimento costituzionale dell'identità regionale nella connotazione di minoranza linguistica⁴⁷.

Sicché la specialità verrebbe qualificata come condizione non accessibile a tutti attraverso le stesse modalità anche dalla riforma del Titolo V, la quale avrebbe tracciato «una distinzione tra specialità (limitata alle esperienze delle regioni e delle province autonome) e differenziazione (accessibile alle regioni ordinarie)»⁴⁸. Questa ripartizione sembrerebbe emergere anche dalla lettura del dato testuale dell'art. 116 Cost. nella sua interezza e della riforma del Titolo V nel suo insieme: infatti, mentre nella sua versione precedente l'art. 116 Cost. stabiliva che alle Regioni speciali potessero essere «attribuite» forme e condizioni particolari di autonomia, la formulazione attuale prevede che le stesse autonomie speciali «dispongono» di quelle forme e condizioni, così come al terzo comma viene disciplinata la previsione per cui «possono essere attribuite» anche alle Regioni ordinarie forme particolari di autonomia.

La differenza terminologica sembrerebbe portare con sé un'importante conseguenza: l'utilizzo della forma verbale “disporre” per le Regioni speciali metterebbe in evidenza che tale specialità sia da considerarsi come un dato acquisito, delle quali esse godono nella misura discrezionalmente più ampia (pur sempre nei limiti della Costituzione e del proprio statuto), mentre per le Regioni ordinarie si prevede la “possibile attribuzione” di forme e condizioni particolari di autonomia, sottolineando come questo riconoscimento sia solo eventuale e rimesso all'accordo tra la Regione e lo Stato, nonché alla «volontà di quest'ultimo di assecondare, o meno, le istanze autonomistiche delle quali esse si fanno portatrici»⁴⁹.

Analogamente, secondo altri l'autonomia speciale costituirebbe un «principio istituzionale qualificante e necessario, di sistema», mentre l'autonomia differenziata prevista dall'art. 116, terzo comma, Cost.

47. Cfr. G. DEMURO, *Regioni ordinarie e regioni speciali*, cit., 48 ss.; sul tema v. *amplius*, V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano, 2001.

48. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 59.

49. In questo senso F. SALMONI, *Forme e condizioni particolari di autonomia per le regioni ordinarie e nuove forme di specialità*, in *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, cit., 308-327, spec. 311-312.

rappresenterebbe «soltanto una facoltà evolutiva del sistema»⁵⁰. Di conseguenza rimarrebbe chiaro il divario tra specialità e differenziazione, in quanto queste obbedirebbero la prima ad una logica federalistica e la seconda ad una logica ancora autonomistica, benché ampliata, venendosi così a mantenere una divaricazione qualitativa tra i due tipi di Regione⁵¹.

5. (*Segue*): verso il superamento del modello duale?

Secondo chi scrive, il quadro che emerge dalla riforma costituzionale del 2001 continua a prevedere una distinzione costituzionalizzata tra specialità e ordinarietà regionale⁵² – non solo per la lettera dell’art. 116 Cost., ma anche con riguardo alle fonti⁵³, ossia per il diverso metodo di adozione degli statuti e per le diverse competenze da questi previste – ancorché alcuni abbiano evidenziato un considerevole avvicinamento tra l’autonomia speciale e quella ordinaria. Questa riduzione della distanza tra i due tipi di enti sarebbe avvenuta sia nel senso di un’accentuazione della posizione di svantaggio delle Regioni speciali nei confronti delle altre Regioni⁵⁴, ma

50. G. ROLLA, *L'autonomia delle comunità territoriali*, Milano, 2008, 100.

51. Cfr. G. SILVESTRI, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, cit., 1119-1133, spec. 1130, il quale a proposito di divario tra specialità e differenziazione sostiene che «la prima non incontra la barriera dell’art. 117, ma solo quella dei principi supremi (o valori fondamentali o come altrimenti si preferisca dire), la seconda può operare “in-cursioni” nel dominio riservato dello Stato solo nei ristretti limiti previsti dall’art. 116, comma 3».

52. V., *ex multis*, A. RUGGERI - C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V*, cit., 398, i quali sostengono che il legislatore abbia scelto di perpetuare la logica dell’autonomia regionale “duale”, fondata sui due tipi dell’ordinarietà e della specialità: gli AA. non risparmiano però una critica al legislatore, al quale imputano di aver compiuto questa scelta in una logica compromissoria, resa ancora più ambigua o incomprensibile dalla riforma stessa.

53. Secondo F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 59 «gli statuti speciali mantengono il rango di legge costituzionale dello Stato (art. 116, 1° comma), mentre quelli delle altre regioni si baseranno su una legge di tipo sostanzialmente costituzionale (legge cost. n. 1/1999) e infine le “leggi di differenziazione” autorizzate dal nuovo art. 116, 3° comma, saranno leggi ordinarie rinforzate e negoziate». Sull’ultima tipologia di leggi, v., di recente, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, in *federalismi.it*, 6, 2019, spec. 34 ss., testo disponibile al sito www.federalismi.it.

54. Con ciò «elevando a rango costituzionale una disparità di condizione che, fino alla revisione del Titolo V, pur costituendo un elemento di fatto, era in contrasto con il prin-

soprattutto quanto al fatto che entrambe le tipologie di Regioni, seppure nella diversità di specialità e differenziazione, siano collocate all'interno di un ordinamento regionale ormai orientato nella direzione di un'autonomia regionale asimmetrica e differenziata⁵⁵.

Invero, proprio l'asimmetria dovrebbe consistere nella compresenza di specialità e di possibile differenziazione, come nel sistema regionale italiano a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, la quale ha prodotto – sebbene finora solo parzialmente – un modello di regionalismo asimmetrico che non solo ha ridotto il divario tra Regioni speciali e Regioni ordinarie, ma che potrebbe consentire di offrire risposte alle esigenze regionali di differenziazione⁵⁶. In questo modo, secondo alcuni, l'asimmetria si porrebbe nel sistema «come strumento nuovo di differenziazione tra le Regioni ordinarie e fra queste e quelle speciali, realizzando un dinamismo istituzionale sinora non previsto dall'ordinamento costituzionale»⁵⁷ attraverso i diversi procedimenti che ogni tipo di Regione potrà adottare: le Regioni speciali con la modifica degli statuti tramite la procedura, ora semplificata, prevista dalla l. cost. 2 del 2001, mentre le Regioni ordinarie seguendo il procedimento rafforzato delineato dall'art. 116, terzo comma, Cost.⁵⁸.

cipio della maggiore autonomia per esse prevista dalla Costituzione» secondo l'opinione di G. D'IGNAZIO - G. MOSCHELLA, *Specialità e asimmetrie nell'ordinamento regionale*, cit., 341-363, spec. 353.

55. In questo senso R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 1, 2015, 96 sostiene chiaramente che «autonomia significa differenziazione. L'autonomia serve a differenziare la disciplina degli enti, il loro ordinamento; la differenziazione è quindi lo scopo dell'autonomia, così come l'autonomia è lo strumento della differenziazione». Secondo l'A. la differenziazione regionale sarebbe una conseguenza giuridicamente necessaria della diversità nel rispetto del principio di eguaglianza, in base al quale situazioni eguali vanno trattate in modo eguale, mentre situazioni diverse vanno trattate diversamente.

56. Cfr. E. LANZA, *Differenziazione e specialità regionale: Italia e Spagna a confronto*, in *Il regionalismo italiano dell'Unità alla Costituzione e alla sua riforma* (a cura di S. Mangiameli), II, Milano, 2012, 789 ss. L'A. inoltre identifica le ragioni di questa tendenza all'asimmetria tra le due tipologie regionali nel consolidamento della sussidiarietà, nell'incalzante processo di integrazione europea e nel grado di sviluppo del regionalismo. Su questi elementi v. A. CARIOLA - F. LEOTTA, *Art. 116*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti), Torino, 2006, 2178 ss., spec. 2185 ss.

57. S. MANGIAMELI, *Le Regioni ad autonomia speciale*, cit., 107-108.

58. Cfr. M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della "specialità" regionale*, cit., 9; S. MANGIAMELI, *Le Regioni ad autonomia speciale*, cit., 107-108; nonché G. ROLLA, *L'autonomia delle comunità territoriali*, cit., 100, il quale però evidenzia che «al momento non pare

Non è mancato chi ha messo in luce un'anomalia di questo meccanismo istituzionale; infatti, fintanto che nessuna Regione ordinaria si sarà differenziata e nessuna Regione speciale avrà adeguato il proprio statuto, il regionalismo italiano vedrà un risultato opposto a quello atteso in un ordinamento asimmetrico⁵⁹.

Ad ogni modo potrebbe considerarsi che, in maniera parallela al tortuoso percorso di adeguamento degli statuti speciali⁶⁰ alla l. cost. 3 del 2001, venga a porsi in discussione lo stesso significato della specialità – e degli ambiti in cui essa dovrebbe compiersi – nel più ampio quadro dell'ordinamento costituzionale⁶¹. Così, risulta condivisibile l'auspicio che tale condizione possa – finalmente e in maniera organica – inserirsi «nel contesto dell'ordinamento generale»⁶², nella prospettiva di un regionalismo “plurale” o “a specialità diffusa”, secondo la proposta di chi richiama il modello spagnolo al fine di poter offrire a tutte le Regioni la possibilità «di farsi carico esclusivamente degli interessi effettivamente e peculiarmente emergenti dai territori di ciascuna di esse, allo stesso tempo

corretto rinvenire nell'art. 116, terzo comma, Cost. il “grimaldello” attraverso il quale raggiungere una sostanziale omologazione tra i due tipi di Regioni».

59. Cfr. A. RUGGERI - C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V*, cit., 398, secondo i quali, inoltre, in questa situazione di stallo sembra perdere di senso la distinzione tra specialità e ordinarietà, dal momento che, fino all'adeguamento degli Statuti speciali, la maggiore parte delle novità della riforma del Titolo V, rispettando la clausola del maggior favore o della condizione più favorevole, devono trovare applicazione anche per le Regioni speciali.

60. Sul tema dell'adeguamento degli statuti speciali, v., *ex multis*, A. RUGGERI, *Forma e sostanza dell'“adeguamento” degli statuti speciali alla riforma costituzionale del titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)*, cit., 357 ss.; G.M. SALERNO, *Gli statuti speciali dopo la revisione del titolo V: aspettative di riforma e vincoli costituzionali*, in *federalismi.it*, 12, 2004, testo disponibile al sito www.federalismi.it; M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della “specialità” regionale*, cit., 16-19; M. ROSINI, *Il processo di adeguamento degli statuti speciali si rimette in moto? La Convenzione sull'Alto Adige/Südtirol*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2015, testo disponibile al sito www.osservatoriosullefonti.it; G. VERDE, *Uniformità e specialità*, in *Rivista AIC*, 4, 2015, testo disponibile al sito www.rivistaaic.it.

61. Cfr. P. COSTANZO, *Le Regioni tra tendenze evolutive e prospettive future*, cit., 6-7.

62. G. VERDE, *Uniformità e specialità delle Regioni*, in *Che fare delle Regioni?* (a cura di N. Antonetti e U. De Siervo), Roma, 2014, 273. Analogamente M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della “specialità” regionale*, cit., 2 il quale accoglie con favore le novità del Titolo V in quanto consentirebbero al problema delle Regioni speciali di «fuoriuscire (finalmente!) dall'angusta prospettiva di una riflessione concernente la particolare condizione autonomistica di specifiche aree periferiche del Paese, per assurgere a vera e propria questione ordinamentale in grado di produrre effetti sull'intero sistema delle autonomie territoriali».

preservandosi l'ottimale appagamento degli stessi a mezzo di interventi statali adottati in via sussidiaria»⁶³.

L'idea è quella di superare un modello duale⁶⁴ – nel quale si contrappongono alcune Regioni (e Province) a regime speciale a tutte le altre autonomie sottoposte ad un regime ordinario con possibilità di ulteriori differenziazioni – che ormai risulta, secondo alcuni, artificiale e insufficiente «a fronte delle crescenti istanze di riconoscimento di una specialità “diffusa”, che da tempo attendono di trovare risposte adeguate nella dimensione istituzionale»⁶⁵. Così, la rigida contrapposizione tra i due modelli di regionalismo – diventati tre a seguito della riforma – avrebbe perso gran parte del suo significato, con la conseguenza che una decisa virata verso una differenziazione regionale matura dipenderà molto sia dal contenuto degli statuti regionali, che dalla capacità delle istituzioni regionali – ordinarie e speciali – di saper valorizzare le proprie specificità e potenzialità.

In particolare, nel caso delle Regioni speciali – le quali, nella maggior parte dei casi, sembra siano riuscite a differenziarsi solamente a costo di “cristallizzare” il proprio status, difendendo le posizioni di favore e rivendicando l'accesso alle ulteriori condizioni di autonomia attribuite alle Regioni ordinarie⁶⁶ – risulta di fondamentale rilevanza il processo di revisione degli statuti, il quale non dovrebbe limitarsi ad un semplice adeguamento (tardivo) alla riforma del 2001, bensì sviluppare un progetto

63. A. RUGGERI, *Prospettive del regionalismo in Italia (nota minima su una questione controversa)*, in *Le Regioni*, 1-2, 2017, spec. 26, nonché in Id., *La “specializzazione” dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 1, 2008, 30 dove l'A. sostiene che la “specialità diffusa” dovrebbe essere integralmente sostitutiva del tradizionale «regime duale di autonomia, nelle sue declinazioni come ordinaria e speciale». *Amplius* v. Id., *Prospettive di una “specialità” diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove autonomie*, 6, 2000, 845 ss.

64. Secondo G. D'IGNAZIO - G. MOSCHELLA, *Specialità e asimmetrie nell'ordinamento regionale*, cit., spec. 355 vi sono alcuni fattori che spingono nella direzione del superamento del modello di regionalismo duale finora prevalso, tra cui le «le nuove maggiori chances offerte alle Regioni ordinarie e [...] l'incapacità storica delle Regioni speciali (o almeno di alcune di esse) di saper cogliere appieno le potenzialità della differenziazione, senza ridurla a retaggio di una specialità greve senza contenuti».

65. A. MORELLI, *Art. 116*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo* (a cura di F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa e G.E. Vigevani), II, Bologna, 2018, 325 ss., spec. 330; di “specialità diffusa” parlano anche G. D'Ignazio - G. Moschella, *Specialità e asimmetrie nell'ordinamento regionale*, cit., spec. 354.

66. Cfr. G. ROLLA, *L'autonomia delle comunità territoriali*, cit., spec. 105.

più ampio⁶⁷ in grado di attuare il valore della specialità, intesa «non come una garanzia, ma come una possibilità»⁶⁸.

6. *Alcuni spunti conclusivi: quale regionalismo per ravvivare il principio autonomistico come fattore di integrazione?*

In un quadro di regionalismo parzialmente immobile – a causa della mancata attivazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. e dell'irrealizzata modifica degli statuti speciali – qualcosa sembra muoversi, soprattutto se si pensa ai recenti tentativi di differenziazione di alcune Regioni italiane⁶⁹. Tuttavia, in assenza di motivazioni etnico-culturali, le richieste di differenziazione tendono a basarsi sulla presunzione di poter meglio svolgere le funzioni normalmente gestite a livello centrale, ovviamente facendo emergere anche il tema delle risorse e, quindi, del c.d. residuo fiscale⁷⁰.

67. Cfr. G. D'IGNAZIO - G. MOSCHELLA, *Specialità e asimmetrie nell'ordinamento regionale*, cit., spec. 354.

68. G. DEMURO, *Regioni ordinarie e regioni speciali*, cit., 50. Inoltre, sul punto, v. P. Pinna, *La revisione degli statuti delle Regioni differenziate e le prospettive della specialità*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, 2001, 107-120; P. CIARLO, "Federalismo amministrativo" e *Regioni speciali*, in *Quad. cost.*, 1, 2000, 129-130.

69. Il riferimento è, in modo particolare, ai casi di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, sui cui v. nt. 7. A partire da gennaio 2019, parallelamente alla possibile definizione di intese tra il Governo e le tre menzionate Regioni "differenziande", anche le altre Regioni hanno rivalutato la propria posizione: sette hanno formalmente conferito al Presidente l'incarico di chiedere al Governo l'avvio delle trattative per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria), tre hanno assunto iniziative preliminari (Basilicata, Calabria, Puglia), mentre due, al momento, non hanno intrapreso iniziative formali ma hanno soltanto approvato atti di indirizzo in materia (Abruzzo e Molise). Infine, occorre segnalare l'ordine del giorno n. 102 «Iniziative urgenti sul regionalismo differenziato e la concessione di maggiori forme di autonomia avanzate dalle regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto ai sensi dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione», approvato dall'Assemblea Regionale Siciliana nella seduta del 20 febbraio 2019. Per ulteriori approfondimenti, v. il Dossier n. 104 del febbraio 2019 "Il processo di attuazione del regionalismo differenziato" a cura del servizio studi del Senato.

70. Sul punto v. I. A. NICOTRA, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, in *Diritti regionali*, 1, 2019, spec. 12 ss., testo disponibile al sito www.dirittiregionali.it. Per l'A. «va risolto il nodo del "residuo fiscale", costituito dal differenziale tra costi dei servizi sul territorio e tributi maturati sullo stesso, la cui sorte è fondamentale ai fini del sistema di perequazione descritto nell'art. 119. Fondi perequativi e risorse aggiuntive costituiscono gli strumenti per l'assolvimento dei doveri di solidarietà sociale».

In questo senso occorre individuare correttamente la *ratio* dell'assetto regionale previsto dall'art. 116, terzo comma, Cost., il quale non è «uno strumento di segmentazione dell'unità nazionale», bensì una modalità attraverso cui poter coinvolgere i diversi livelli di governo «nella formazione e nella gestione di politiche condivise e, insieme, sperimentare forme di gestione più efficienti di determinate competenze»⁷¹. Il motivo fondante del regionalismo differenziato non dovrebbe riscontrarsi in una nuova parificazione conformante delle Regioni ordinarie – sia pure verso l'alto – piuttosto in una logica di differenziazione – quanto all'organizzazione, alle funzioni e alle competenze – da intendersi come proiezione delle effettive diversità e peculiarità caratterizzanti ciascun territorio⁷².

Decisamente più critico chi evidenzia tra i rischi del regionalismo asimmetrico quello di inserire un fattore competitivo tra le Regioni, che faccia emergere le prestazioni di efficienza sulle performance peggiori, sicché lo Stato si troverebbe ad essere arbitro in una competizione tra enti regionali, alla cui base vi sarebbe l'idea di una concorrenza tra le Regioni finalizzata alla selezione di *best practices*: tale visione risulta, in un certo senso, ideologicamente viziata da un certo ottimismo di stampo neo-liberistico, tanto che ci si potrebbe chiedere se davvero incentivare la competizione tra enti territoriali sia il modo migliore per rilanciare il principio autonomistico.

Conseguentemente va detto che il regionalismo differenziato deve essere adeguatamente compensato da forme di regionalismo cooperativo e integrativo, per evitare di indebolire il complesso delle realtà regionali rispetto al ruolo dello Stato, nonché di compromettere – nel lungo periodo – la stessa unità della Repubblica⁷³.

L'attuazione del regionalismo differenziato può consentire di ravvivare il principio autonomistico solo se viene affiancata da un conseguente rafforzamento degli istituti di autonomia positiva, ossia attraverso la parte-

71. G. MACCIOTTA, *Regionalismo differenziato: una logica di sistema, perché sia efficace e non un privilegio di pochi*, in *Astrid Rassegna*, 6, 2019, spec. 9-10, testo disponibile al sito www.astrid-online.it.

72. Cfr. R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata*, cit., spec. 658; v. anche P. COSTANZO, *Le Regioni tra tendenze evolutive e prospettive future*, cit., spec. 6-7.

73. In questo senso si esprime O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, 14, 2017, spec. 15 ss., testo disponibile al sito www.astrid-online.it. Per ulteriori considerazioni critiche sul modello asimmetrico della differenziazione competitiva v. ID., *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, in *Il regionalismo italiano dell'Unità alla Costituzione e alla sua riforma* (a cura di S. Mangiameli), I, Milano, 2012, 161 ss.

cipazione ai processi decisionali che si svolgono a livello centrale, ma che hanno effetti sulle autonomie regionali⁷⁴: ne deriva che la partecipazione delle Regioni a detti processi – ad esempio attraverso il tanto auspicato Senato delle Regioni – sarebbe la condizione in grado di garantire rapporti più armonici tra centro e periferia, contrastando in questo modo sia le tendenze espansive e centripete dello Stato, che quelle opposte delle Regioni, specialmente quelle settentrionali, le quali, nondimeno, attraverso l'art. 116, terzo comma, Cost. aspirano ad una maggiore autonomia in determinate materie come reazione all'eccesso di centralizzazione statale⁷⁵.

Non bisogna però dimenticare che a fronte di tali forme di differenziazione e asimmetria – le quali non dovrebbero portare a richieste di secessione prive di fondamento costituzionale, ma dovrebbero rappresentare soltanto una modalità prevista dalla Costituzione per raggiungere un regionalismo più consapevole – nell'ordinamento sono presenti quelli che la Costituzione considera come parametri unificanti, ossia la tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica (art. 120 Cost.), i principi sull'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) e il principio solidaristico, che dovrebbe conformare non soltanto la perequazione territoriale, ma, più in generale, la vita politica, economica e sociale dell'intero territorio nazionale⁷⁶. Cosicché non si deve trascurare che le forme ulteriori e condizioni particolari di autonomia non esentano le Regioni che le ottengono dall'obbligo di dare il proprio contributo alle altre Regioni e alla Repubblica⁷⁷, così come non ne sono esonerate le Regioni speciali, dal momento che la specialità regionale non comporta alcuna estraneità rispetto a «valori e principi insensibili alla dimensione territoriale, tra i quali spicca l'adempimento da parte di tutti dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale»⁷⁸.

In questa direzione è stato notato che, a differenza di Veneto e Lombardia, l'iniziativa dell'Emilia-Romagna avrebbe il pregio di voler di-

74. Cfr. O. CHessa, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, cit., 15 ss.

75. Cfr. F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, cit., spec. 9.

76. Sul punto v. L. VANDELLI, *Prospettive di differenziazione regionale: dalle autonomie speciali alle ulteriori forme e condizioni di autonomia ex art. 116 della Costituzione*, cit., spec. 10-11.

77. Cfr. S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4, 2017, 661-688, spec. 665-666.

78. In particolare, v. le sentenze della Corte costituzionale nn. 154 del 2017 e 219 del 2013.

fendere i valori di unità giuridica, economica e finanziaria della nazione, interpretando il regionalismo differenziato in sintonia con il legislatore costituzionale il quale ha voluto evitare l'espansione del numero delle Regioni speciali e, altresì, la costruzione di un sistema amministrativo eccessivamente frammentato, rimarcando il punto per cui l'asimmetria dovrebbe essere un modo per colmare il divario regionale e non per accentualo⁷⁹.

Pertanto, il regionalismo differenziato, per poter coesistere in un sistema regionale asimmetrico dove accanto a Regioni ordinarie, più o meno differenziate, vi sono anche Regioni speciali, deve recuperare quella autonomia cooperativa ed integrativa dell'art. 5 e del Titolo V, parte II, della Costituzione, senza la quale si corre il rischio che il sistema regionale venga indebolito, contraddicendo l'assunto secondo cui il principio autonomistico deve essere un fattore di integrazione dello Stato e non di frammentazione o separazione. Proprio l'art. 5 Cost. – posto a fondamento dell'equilibrio tra le esigenze unitarie dello Stato e le esigenze di differenziazione rivendicate dalle autonomie territoriali⁸⁰ – viene richiamato non solo nella sentenza della Corte costituzionale n. 118 del 2015 in tema di referendum regionali consultivi⁸¹, ma anche da chi rileva un legame molto stretto tra principio unitario repubblicano e solidarietà economica e sociale, che emergerebbe da una lettura combinata degli artt. 1, 2 e 5 Cost: è all'interno di questi principi costituzionali che deve inserirsi, in modo armonico, il “regionalismo delle differenze”, al fine di poter salvaguardare le istanze unitarie e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali in qualunque parte del territorio⁸², dal momento che la solidarietà

79. Cfr. F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, cit., spec. 6 e 9-10.

80. R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata*, cit., spec. 649-651.

81. Secondo la Corte, al considerato in diritto 7.2, «l'ordinamento repubblicano è fondato altresì su principi che includono il pluralismo sociale e istituzionale e l'autonomia territoriale, oltre che l'apertura all'integrazione sovranazionale e all'ordinamento internazionale; ma detti principi debbono svilupparsi nella cornice dell'unica Repubblica: “La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali” (art. 5 Cost.)».

82. Cfr. I.A. NICOTRA, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, cit., spec. 10 secondo cui «coesione e solidarietà, quali correttivi del principio autonomistico, giustificano trasferimenti di risorse per ridurre gli squilibri esistenti tra le diverse zone del Paese»; analogamente anche F. CLEMENTI, *L'aumento delle differenze e i contrappesi da prevedere*, in *Il Sole24Ore*, 15 febbraio 2019, testo disponibile al sito quotidianoentilocali.ilssole24ore.com; S. GAMBINO,

economica, politica e sociale deve svolgersi allo stesso modo su tutto il territorio nazionale⁸³, spettando allo Stato il mantenimento dell'unità e indivisibilità della Repubblica⁸⁴.

Regionalismo (differenziato) e diritti. Appunti a ri-lettura del novellato titolo V Cost., fra unità repubblicana, principio di eguaglianza ed esigenze autonomistiche, in *Astrid Rassegna*, 5, 2019, spec. 14, testo disponibile al sito www.astrid-online.it; F. GIUFFRÈ, *Unità della Repubblica e distribuzione delle competenze nell'evoluzione del regionalismo italiano*, Torino, 2012, 6 ss.

83. In questo senso F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002, 8 ss.; F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, 2016, 56 ss.

84. Cfr. I.A. NICOTRA, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, cit., 10 ss. secondo cui «la “tenuta” sociale del Paese si gioca anche in termini redistributivi; secondo il significato dell'art. 3, attraverso l'impegno della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale verso coloro che vivono nelle aree del territorio nazionale meno sviluppate. Ciò al fine di evitare impulsi disgregativi e mantenere salda l'unità giuridica ed economica della Repubblica».

Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?

1. *L'avvio dei progetti di differenziazione regionale e le molteplici questioni problematiche in campo*

Le vicende degli ultimi mesi, che paiono preludere (questa volta davvero?) all'avvio di quel regionalismo differenziato, introdotto con la revisione costituzionale del 2001, che nonostante alcuni falliti tentativi è sino ad ora rimasto “sulla carta”¹, inducono a porsi diversi interrogativi non solo sulle modalità di attuazione dell'istituto ma anche sull'impatto che la sua entrata in funzione avrebbe sull'intero impianto costituzionale.

Sulle modalità di attuazione, le molteplici e complesse questioni che stanno accompagnando questa fase di iniziale implementazione della normativa costituzionale concernono sia il metodo, cioè il procedimento da seguire per addivenire all'approvazione della legge devolutiva delle maggiori competenze, sia il merito, rispetto al quale si impone la necessità di compiere scelte più precise possibile su tutti gli aspetti inerenti la “sostanza” dei trasferimenti (quali materie, rispetto a quali funzioni, con quali finanziamenti).

1. Si allude all'avvio delle trattative fra il Governo e le Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto, che ha portato alla stipulazione di alcuni primi documenti nel febbraio del 2018 (*Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione tra il Governo della Repubblica italiana e la Regione [rispettivamente] Emilia Romagna/Lombardia/Veneto*) e di altri, per adesso parziali e provvisori, un anno dopo (bozze della prima parte delle *Intese sottoscritte tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione [rispettivamente] Lombardia, Attilio Fontana/Veneto, Luca Zaia/Emilia Romagna, Stefano Bonaccini* del 25.02.2019), entrambi disponibili al sito www.affariregionali.gov.it, 30.06.2019. Nel frattempo diverse altre Regioni italiane si sono attivate, come dettagliatamente illustrato nel Dossier del Senato n. 104/1, AA.Vv., *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato* (a cura di L. Fucito e M. Frati), marzo 2019.

Le problematiche relative al metodo, acuite dalla mancanza di una legge di attuazione dell'art. 116, co. 3², furono dibattute dalla dottrina già all'indomani della riforma e nelle passate occasioni in cui è stato manifestato qualche anelito alla differenziazione e concernono le modalità di svolgimento delle fasi che tale disposizione prevede ai fini dell'adozione della legge. Si tratta in particolare dei vari profili connessi all'iniziativa³, alla consultazione degli enti locali⁴, al ruolo di un eventuale referendum delle popolazioni coinvolte (che, pur non essendo previsto, ha avuto luogo in due Regioni)⁵,

2. Sull'opportunità o meno dell'introduzione di tale legge v. E. DE MARCO, *I problemi ancora irrisolti (o rinviati?) del regionalismo differenziato*, in *Osservatorio sul federalismo*, 8.05.2002, 4, disponibile al sito www.federalismi.it; S. AGOSTA, *L'infanzia "difficile" (... ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze, in federalismi*, 13, 2003, 10, disponibile al sito www.federalismi.it; B. CARAVITA, *Ipotesi per l'introduzione di elementi di differenziazione e di specialità nello status delle regioni ordinarie, in federalismi*, 23, 2008, 1 s, disponibile al sito www.federalismi.it; per un'attenta disamina delle diverse posizioni L. MICHELOTTI, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art. 116, terzo comma, Cost.?*, in *Le Regioni*, 1-2, 2012, 123 ss e, più di recente, M. CARLI, *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2017, 2, disponibile al sito www.osservatoriosullefonti.it; F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario, in federalismi*, 10, 2018, 5, disponibile al sito www.federalismi.it.

3. Prende in esame le diverse posizioni sul punto V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione, in forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, 5, 2018, 5 s, disponibile al sito www.forumcostituzionale.it.

4. Esprimono in proposito soluzioni non del tutto coincidenti S. NERI, *I nodi interpretativi e le possibili soluzioni organizzative per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Diritti regionali*, 2, 2018, 12, disponibile al sito www.dirittiregionali.it; S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna*, Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali, 2017, disponibile al sito www.issirfa.cnr.it; L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in *Astrid Rassegna*, 11, 2018, 9, disponibile al sito www.astrid-online.it.

5. Sul referendum v. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione, in Federalismo fiscale*, 1, 2007, 171; G. PICCIRILLI, *Gli "accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali*, 2, 2018, 22 s, disponibile al sito www.dirittiregionali.it. Sulla vicenda veneta e la relativa pronuncia della Corte cost. n. 118/2015 v., *ex plurimis*, F.G. CUTTAIA, *Il referendum consultivo regionale sulla maggiore autonomia del Veneto e il problema della sua eventuale concomitanza con il referendum*

alla stipulazione dell'intesa⁶ e soprattutto al rapporto fra tale atto e la legge, su cui l'attenzione è oggi molto focalizzata⁷ per quanto in particolare attiene all'ambito di discrezionalità da riconoscere al Parlamento rispetto al testo concordato dagli esecutivi⁸.

Le problematiche relative al merito concernono l'oggetto del trasferimento, inducendo innanzitutto a domandarsi se esso possa davvero

confermativo nazionale sulle riforme costituzionali, in *federalismi*, 15, 2016, 5 s, disponibile al sito www.federalismi.it.

6. Sull'intesa v. le considerazioni di O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, 14, 2017, 11 s, disponibile al sito www.astrid-online.it; L. SALOMONI, *Note in tema di problematiche attuative dell'art. 116 co. III cost. Il caso della Regione Lombardia*, 25.03.2010, disponibile al sito www.amministrazioneincammino.luiss.it.

7. V. le riflessioni di R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *federalismi*, 5, 2019, 7, disponibile al sito www.federalismi.it; 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, 280, 282, disponibile al sito www.rivistaaic.it; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi*, 6, 2019, 24 ss, 40, disponibile al sito www.federalismi.it; F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in *forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, 11, 2018, 7, disponibile al sito www.forumcostituzionale.it; E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018, 14 s, disponibile al sito www.osservatoriosullefonti.it; R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in *forum di Quaderni Costituzionali Rassegna* (16.3.2019), disponibile al sito www.forumcostituzionale.it e l'appello di professori costituzionalisti, *Regionalismo differenziato, ruolo del Parlamento e unità del Paese*, in *federalismi*, 5, 2019, disponibile al sito www.federalismi.it.

8. Propendono per una legge che si limiti a riprodurre i contenuti dell'intesa G. D'IGNAZIO, *Regionalismo asimmetrico e riforma della Costituzione*, in *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo* (a cura di D. Dominici, G. Falzea e G. Moschella), Milano, 2004, 402; A. ANZON DEMMIG, *Quale "regionalismo differenziato"?*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2008, 59, disponibile al sito www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo e, di recente, S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 3, 2017, 668; L.A. MAZZAROLLI, *Annotazioni e riflessioni sul referendum in materia di "autonomia" che si terrà in Veneto il 22 ottobre 2017*, in *federalismi*, 17, 2017, 10, disponibile al sito www.federalismi.it, che sostiene che quella di cui al co. 3 debba essere una "specie particolare di legge formale"; non condivide del tutto F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 4, 2017, 706 ss mentre M. CARLI, *Vizi e virtù*, cit., 3, ritiene che il Parlamento possa rifiutarsi di approvare la legge ma non modificarne i contenuti.

includere tutte le materie richiamate dall'art. 116, co. 3 e se queste debbano essere devolute solo per intero o anche attraverso degli scorpori⁹. In secondo luogo occorre definire quali tipologie di funzioni subiscano il passaggio, se sia possibile la cessione dei soli compiti amministrativi¹⁰ e come si verrebbero a configurare le diverse categorie di potestà legislativa statale, soprattutto dal punto di vista dei limiti, all'indomani della loro devoluzione alla Regione¹¹.

Una delle questioni più controverse concerne poi i finanziamenti, rispetto ai quali a problematiche di respiro più ampio, come l'opportunità di riprendere in considerazione l'attuazione del federalismo fiscale e di definire alcuni elementi fondamentali per la determinazione dei costi, s'intrecciano diatribe di carattere contingente, che includono la contrapposizione fra le ragioni delle Regioni che ambiscono alla differenziazione e quelle degli enti per ora esclusi dal progetto¹².

9. Sul punto v. le posizioni di A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un "principio di differenziazione" oltre la clausola di differenziazione del 116 comma 3?*, in *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto* (a cura di A. Mastromarino e J.M. Castellà Andreu), Milano, 2009, 51; S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116*, cit; A. D'ATENA, *Audizione resa alla Commissione parlamentare per le questioni regionali il 29.11.2017*, in *Atti Parlamentari. XVII Legislatura, discussioni, questioni regionali*, disponibile al sito www.camera.it, 30.06.2019.

10. Cfr. E. CARLONI, *Teoria e pratica della differenziazione: federalismo asimmetrico ed attuazione del Titolo V*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2008, 81, disponibile al sito disponibile al sito www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo; A. D'ATENA, *Audizione*, cit; A. POGGI, *Esiste nel Titolo V*, cit., 51.

11. Su tali aspetti v. A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2008, 31 s, disponibile al sito www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo; G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, *ibidem*, 64; S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116*, cit.

12. *Ex plurimis* A. ZANARDI, *Il federalismo differenziato nell'articolo 116 della Costituzione: una breve nota*, in *federalismi*, 22, 2006, 3 s, disponibile al sito www.federalismi.it; più di recente ID., *Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*, in *Astrid Rassegna*, 11, 2017, 6 s, disponibile al sito www.astrid-online.it; sulla soluzione, ancora in parte nebulosa, adottata nell'art. 5 delle bozze di intesa del 2019 v. i rilievi critici ancora di A. ZANARDI, *Alcune osservazioni sui profili finanziari delle bozze di intesa sull'autonomia differenziata*, in *Astrid Rassegna*, 5, 2019, disponibile al sito www.astrid-online.it e di S. PIPERNO, *Sui profili finanziari dell'"atto secondo" del regionalismo asimmetrico*, in *CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO, Commento n. 145, 20.03.2019* (che segue il suo "Regionalismo asimmetrico" atto secondo, o "nuovo regionalismo" atto primo?, *ibidem*, n. 138, 20.12.2018), disponibili al sito www.csfederalismo.it.

Una parziale risposta ad alcuni interrogativi è offerta, in via del tutto sperimentale, dai passi in avanti compiuti dal Governo e dalle tre Regioni che si trovano nella fase più avanzata, seppur ancora iniziale, delle trattative, il cui approccio è risultato tuttavia differenziato sia al loro interno (per quanto riguarda il procedimento, si pensi emblematicamente al fatto che in Lombardia e Veneto è stato indetto un referendum, in Emilia Romagna no), sia nel tempo, dal momento che i tre accordi preliminari concordati nel febbraio 2018, molto simili nei contenuti, riflettevano richieste più limitate di quelle che costituiscono oggetto delle intese attualmente in corso di negoziazione¹³.

L'attuazione del regionalismo differenziato impone non solo di risolvere tali questioni ma anche di riflettere sull'impatto che l'entrata a regime dell'istituto produrrebbe sul sistema costituzionale considerato sia unitariamente, sia con riferimento alle singole Regioni che lo compongono e che non intraprendono la strada dell'art. 116, co. 3, cioè le ordinarie non differenziate o non ancora differenziate e le speciali.

Proprio il confronto con gli enti ad autonomia speciale suscita un'ulteriore serie di interrogativi, su alcuni dei quali si soffermerà brevemente questo scritto, con l'intento di riflettere sulla possibilità dell'affermazione, nel quadro degli artt. 3 e 5 Cost, di un modello territoriale che vada oltre il tradizionale binomio Regioni ordinarie-Regioni speciali (che a loro volta non rispondono ad un unico paradigma), senza nascondere l'idea di fondo per cui la specialità stessa potrebbe forse essere messa in discussione. L'effettivo conseguimento, da parte di alcune Regioni ordinarie, di condizioni di maggiore autonomia potrebbe costituire infatti l'occasione per riconsiderare l'intero impianto dell'organizzazione regionale, lasciandovi permanere solo quelle forme di specialità o differenziazione (potendosi in tal caso le due espressioni immaginare persino come interscambiabili) che presentino un fondamento non necessariamente radicato nelle vicende storiche ma preferibilmente avvalorato dal punto di vista della conformità alle necessità dei territori.

13. Sulle sopracitate questioni, di merito e di metodo, sia consentito rinviare anche a T. CERRUTI, *La via alla differenziazione delle Regioni italiane: questioni da definire e principio di eguaglianza*, in *Munus*, 1, 2019.

2. *Regioni speciali e Regioni differenziate: il profilo ontologico*

Il confronto fra le due tipologie di enti – speciali e differenziate – implica la considerazione di tre aspetti rispetto ai quali si possono riscontrare elementi di difformità ma anche di analogia. Il primo, che verrà definito “ontologico”, concerne lo stesso “fondamento” della loro esistenza; il secondo, “normativo”, le fonti dalle quali il loro ordinamento viene disciplinato; il terzo, “teleologico”, le ragioni che giustificano lo status di differenziazione rispetto alle altre Regioni.

Nel testo costituzionale Regioni speciali e differenziate hanno un’origine comune nell’art. 116. Alle prime è dedicato il comma primo che, in una versione molto vicina a quella antecedente la riforma del 2001, afferma: «Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale»¹⁴; le seconde sono contemplate invece nel comma terzo, introdotto per la prima volta con la sopracitata riforma.

Una prima lettura delle due disposizioni rileva alcune differenze di immediata intuizione. Le Regioni speciali sono elencate in modo tassativo, mentre allo status di differenziazione può aspirare qualunque altra Regione, per quanto appaia evidente come la gestione di quindici situazioni di asimmetria risulterebbe probabilmente difficoltosa¹⁵, oltre ad inverare la profezia secondo cui con l’introduzione del regionalismo differenziato di ordinario rimarrebbe più poco¹⁶.

La seconda differenza riguarda il rapporto con la Costituzione: le Regioni differenziate starebbero “dentro il titolo V”, cui derogherebbero invece le speciali. Da questo deriva che mentre per le prime le materie

14. Prima del 2001 la disposizione recitava «Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d’Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali».

15. Ritiene che non sarebbe possibile «far transitare tutte le Regioni ordinarie verso il modello della differenziazione» (dovendosi invece procedere a ripensare la forma di Stato) A. POGGI, *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato*, Editoriale, in *Diritti regionali*, 2, 2019, disponibile al sito www.dirittiregionali.it.

16. M. CAMMELLI, *Regionalismo differenziato oggi: risultati incerti, rischi sicuri*, in *Astrid Rassegna*, 10, 2018, disponibile al sito www.astrid-online.it, che paventa tale rischio anche se si differenziassero solo alcune Regioni, essendocene già altre che per diversi motivi si trovano in condizioni “non ordinarie” (come il Lazio e talune Regioni del Sud).

negoziabili sono tassativamente previste, per le seconde i confini sarebbero ben meno rigidi, rendendo legittima la specialità “anche a livelli molto alti”¹⁷, seppur con i dovuti limiti¹⁸.

Un ulteriore elemento di diversità deriva dalla circostanza per cui mentre la disposizione da parte delle speciali di forme e condizioni particolari di autonomia viene prevista come un dato di fatto, la sua estensione ad altre Regioni è preceduta da un “possono” che rende meramente eventuale l’istituzione di enti ad autonomia differenziata, tant’è che a diciannove anni dalla sua introduzione non se ne è ancora avuta attuazione.

Al di là o, meglio, a monte del dato letterale, autorevoli studiosi rammentano come la presenza delle Regioni a statuto speciale – e di *quelle* Regioni a statuto speciale – sia un elemento imprescindibile della nostra forma di stato¹⁹, la cui messa in discussione rischierebbe di minare lo stesso patto costituente.

Benché si sostenga da tempo che le condizioni che giustificarono il regime di specialità si siano ormai sbiadite, rischiando che lo stesso si risolva di fatto in una situazione di ingiustificato privilegio, non sarebbe pensabile ipotizzare che tale regime venga meno, potendosi al massimo procedere ad una sua riforma. In tal senso propende, soprattutto davanti alla prospettiva di una più generale ridefinizione del sistema delle autonomie, chi ipotizza che, pur volendo considerare immutate le peculiarità da cui scaturì l’esigenza di differenziare i due tipi di Regioni, alle stesse si possa dare oggi una risposta che sia frutto di una nuova

17. Così R. Louvin nella relazione tenuta al Convegno *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, svoltosi presso l’IssIrfa il 29.05.2019, citando l’esempio, improponibile in altri enti substatuali, della gestione dei poteri prefettizi da parte del Presidente della Regione che si verifica in Val d’Aosta, su cui v. *amplius* Id., *Une autonomie originale et durable dans le contexte européen*, in *AUTONOMIE(S) EN MOUVEMENT L’evoluzione delle autonomie regionali speciali* (a cura di R. Louvin), Napoli, 2019, 38 s.

18. Questi due elementi di differenziazione sono stati enucleati da S. Mangiameli, nella relazione su *Regionalismo differenziato ed eguaglianza* tenuta al Convegno *Differenziazione e asimmetria*, cit.

19. G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, 26.05.2014, disponibile al sito www.cortecostituzionale.it; A. D’ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, 4, 2014, disponibile al sito www.rivistaaic.it; definisce il nucleo essenziale della specialità storica, delineata nel 1948, come «incomprimibile dallo Stato e inattingibile dalle altre Regioni», A. FERRARA, *Riflessioni in punta di penna sul principio di specialità regionale*, in *federalismi*, 23, 2008, 3, disponibile al sito www.federalismi.it.

valutazione politica e si avvalga di strumenti diversi, estensibili magari anche alle ordinarie²⁰.

Le Regioni speciali sarebbero insomma un elemento costitutivo fondamentale della nostra forma di stato e, come tali, irreversibili. E quelle differenziate? Se la maggior parte della dottrina recente condivide l'opinione per cui dalla differenziazione si possa tornare indietro, reputandolo anzi necessario quando non siano assicurati i livelli essenziali delle prestazioni, e la prassi ha visto la prospettazione di intese "a termine"²¹, non si è mancato di sostenere che, una volta avviato, il processo di differenziazione si innesterebbe nel testo costituzionale in modo tale da rendere poi illegittimo un suo abbandono²². Sicuramente un ritorno alla condizione di regione ordinaria presenterebbe delle problematiche non indifferenti, soprattutto dal punto di vista pratico (si immagini il fatto che lo Stato, cedendo la funzione, abbia ridotto le strutture preposte alla stessa), che si riproporrebbero anche nel caso di un'ipotetica regressione dal regionalismo speciale.

Guardando a Regioni speciali e differenziate non in un'ottica di contrapposizione ma di sovrapposizione, si profila un ultimo quesito che porta a domandarsi se, in virtù della clausola di cui all'art. 10 della l. cost. n. 3/2001 ("Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione"), all'art. 116, co. 3 possano aspirare anche le speciali. Parte della dottrina esclude tale interpretazione²³, supportata innanzitutto dalla lettera della disposizione, che fa riferimento ad "altre Regioni" e basandosi proprio sul

20. S. PAJNO - G. RIVOSECCI, *La problematica riforma costituzionale delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, 2, 2016, 276 s.

21. Disponevano in tal senso sia il disegno di legge governativo di attuazione dell'art. 116, co. 3 formulato nel 2007 (in www.issirfa.cnr.it/download/P7aeOuwqdS0d6IXHbkx5tUZH7o-trPvn2syyhZsXM994/cdm-071221ddl-attuazione-116uc-costpdf, 30.06.2019), sia gli accordi preliminari del 2018. Contrario a tale ipotesi A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2008, 40 disponibile al sito www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo.

22. Così affermava M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, in *federalismi*, 23, 2008, 6, disponibile al sito www.federalismi.it, mentre secondo A. RUGGERI, *La "specializzazione"*, cit., 40, è possibile un ritorno dalla differenziazione, le cui modifiche dovrebbero essere approvate, secondo A. D'ATENA, *L'art. 116, u.co., Cost. alla prova dell'applicazione. Profili procedurali*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 2018, 192, con un procedimento analogo a quello che ha portato alla sua instaurazione.

23. Di recente, I.A. NICOTRA, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, in *Diritti regionali*, 1, 2019, 6, disponibile al sito www.diritiregionali.it.

fondamento ontologico, che rende non percorribile per le Regioni speciali, il cui presupposto è un “fatto differenziante”, la strada dell’art. 116, co. 3, che attiene invece ad una dimensione meramente quantitativa²⁴.

Seguendo però il principio, discendente dal sopracitato art. 10, per cui il diritto generale deve sempre essere applicato se più favorevole di quello speciale²⁵, si potrebbe supporre che nella generalità vada ricompreso anche l’art. 116, co. 3. A quest’affermazione si obietterebbe tuttavia che le Regioni speciali, per acquisire forme più ampie di autonomia, hanno già a disposizione uno strumento che consiste nella revisione dei loro statuti. Una soluzione di compromesso sarebbe quella di ritenere estensibile alle Regioni speciali l’art. 116, co. 3 solo per quelle materie o parti di materie non contemplate dai loro Statuti o nelle quali esse esercitino prerogative inferiori, con la prospettiva di procedere successivamente ad una revisione degli Statuti stessi²⁶.

Nel senso della possibile estensione andava il progetto di riforma costituzionale respinto nel 2016 (art. 39, co. 13), che interveniva però sull’art. 116, co. 3, riducendo le materie in cui era possibile la differenziazione.

Un aspetto suscettibile di incidere sull’identità di entrambe le tipologie di enti ma anche sugli equilibri nazionali potrebbe derivare dalla necessità di ridefinire i confini territoriali nel caso di accoglimento delle richieste di ingresso da parte di comuni situati nelle Regioni limitrofe e attratti dalle migliori condizioni secondo una prassi che, già sperimentata dalle Regioni speciali, interesserebbe verosimilmente anche le differenziate²⁷.

3. *Regioni speciali e Regioni differenziate: il profilo normativo*

Il secondo elemento di differenziazione, il cui carattere prevalentemente formale non ne sminuisce però il rilievo anche dal punto di vista

24. A. POGGI, *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchie e nuove fonti e realtà effettiva*, in *federalismi*, 22, 2015, 5, disponibile al sito www.federalismi.it.

25. S. PAJNO, *L’“adeguamento automatico” degli statuti speciali*, in *federalismi*, 23, 2008, 5 ss, disponibile al sito www.federalismi.it.

26. La soluzione è prospettata da A. MORELLI, nella relazione tenuta al Convegno *Differenziazione e asimmetria*, cit.

27. Sul caso delle speciali e, in particolare, del Comune di Sappada v. F. CORTESE, *Alla ricerca della maggiore autonomia. Il caso Sappada e i problemi della montagna veneta*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2018, 208 ss, mentre paventa il rischio per quelle differenziate E. CATELANI, in un intervento al Convegno *Il costituzionalismo liberale di fronte al populismo e al sovranismo*, Torino, 12.04.2019.

sostanziale, può essere ravvisato nelle fonti. Nella comune e già ricordata derivazione dall'art. 116 Cost la disciplina delle Regioni speciali e differenziate viene dallo stesso demandata ad atti fondamentali diversi, ma in un contesto complessivo che rivela altresì aspetti di analogia.

L'ordinamento delle Regioni speciali è affidato dalla Costituzione ai loro statuti speciali, adottati con legge costituzionale. È ben noto però che nel delineare i tratti costitutivi delle Regioni tali atti sono affiancati, integrati e, a volte, persino derogati da altre fonti, cui talvolta essi stessi rinviano. In proposito non possono non richiamarsi le leggi c.d. statutarie che, a partire dalla l. cost. 31 gennaio 2001 n. 2, intervengono in taluni ambiti fra cui la forma di governo regionale; i decreti di attuazione ed altri atti normativi statali, adottati sì previo accordo con la Regione, ma aventi comunque il rango di legge ordinaria, che tanta parte hanno nella definizione degli aspetti finanziari e che possono anche derogare ad alcune disposizioni statutarie²⁸ ed infine particolari norme di attuazione in relazione alle funzioni amministrative e accordi di vario genere, concordati nelle commissioni paritetiche²⁹. La varietà di atti normativi coinvolti e il peso che complessivamente vi assume l'apporto negoziale contribuiscono ad accentuare un altro tratto caratteristico del regionalismo italiano, cioè la mancanza di un paradigma unico di ente ad autonomia speciale con la presenza di cinque diversi modelli³⁰.

La fonte della differenziazione è una legge ordinaria rinforzata nel procedimento: oltre all'approvazione a maggioranza assoluta, essa presuppone infatti, come già ricordato, la titolarità dell'iniziativa in capo

28. Sul punto, per quanto in particolare concerne la disciplina del sistema di finanziamento delle funzioni, «a tratti caratterizzato da elementi di opacità», v. l'attenta analisi di G. RIVOSECCHI, *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in *Rivista AIC*, 1, 2016, spec. 30, disponibile al sito www.rivistaaic.it.

29. *Ex plurimis* G.C. DE MARTIN, *L'autonomia e le differenziazioni regionali. I nodi pendenti*, in *Rivista AIC*, 4, 2015, 2, disponibile al sito www.rivistaaic.it. Ricorda l'importanza assunta nella "difesa" delle competenze legislative regionali dalle norme di attuazione S. PARISI, *Argomentare e "centralizzare": "patterns" (giurisprudenziali) in tema di competenza residuale e spinte (legislative) verso il regionalismo duale*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2016, 203 s, disponibile al sito www.osservatorioaic.it, che scontano però l'eccessiva dipendenza dalle relazioni fra esecutivi nazionale e locale e quindi la soggezione alla mutevolezza del clima politico, F. CORTESE - F. PALERMO, *Verso una (lenta) riforma partecipata dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Sudtirolo*, in *Le Regioni*, 6, 2017, 1204.

30. Fra i numerosi contributi in materia v., sulla Sicilia, G. VERDE, *Quale futuro per l'autonomia speciale della Regione siciliana?*, in *federalismi*, 16, 2016, disponibile al sito www.federalismi.it; sul Trentino Alto Adige A. D'ATENA, *L'Accordo De Gasperi-Gruber e la garanzia di una "speciale" specialità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, 1879-1893.

alla Regione, il previo raggiungimento di un'intesa con la Regione stessa, l'acquisizione del parere favorevole dei suoi enti locali e il rispetto dei parametri finanziari. La fase di avvio attualmente in corso lascia però presagire che anche nella definizione delle prerogative di questa tipologia di Regioni un ruolo di rilievo verrà assunto dalle sedi negoziali. Come si evince ad esempio dall'art. 5 delle bozze di intese a proposito di uno degli aspetti cruciali della differenziazione, quello finanziario, gli accordi che verranno assunti in seno alle commissioni paritetiche eserciteranno un peso determinante nella delimitazione dei nuovi enti.

Sul piano delle fonti si può quindi riscontrare che quella diversità costituita a monte dalla necessità della legge costituzionale da un lato e di quella ordinaria, dall'altro, è in realtà in parte superata dal fatto che la disciplina di alcuni aspetti degli ordinamenti speciali è decostituzionalizzata e in entrambi i casi viene riconosciuto un ruolo di rilievo alle procedure negoziali che, nel caso delle Regioni differenziate, si misurerà meglio all'indomani della loro attuazione. A tal fine risulterà fondamentale stabilire quale potere emendativo avrà il Parlamento nei confronti dell'intesa.

In particolare, quanto più determinante diventerà il ruolo demandato agli accordi, tanto più elevata si rivelerà l'analogia con la prassi affermata nelle Regioni speciali³¹, incluso il rischio che la negoziazione bilaterale – pur vista in generale come un elemento favorevole per gli enti territoriali – si rilevi in talune circostanze più penalizzante di una trattativa “di squadra”³².

A proposito delle fonti e delle determinazioni, da parte loro, dei contenuti dell'autonomia, un ulteriore elemento di potenziale avvicinamento fra Regioni speciali e differenziate è dato dalla presenza di limiti comuni, che rimanda al dibattito sull'opportunità di definire un nucleo non differenziabile, dal quale entrambe non possano prescindere³³. A tal fine,

31. In proposito v. D. GALLIANI, *Brevi osservazioni su due concetti apparentemente opposti ma probabilmente speculari: specialità e regionalismo differenziato*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2003, 236, disponibile al sito www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in *La Repubblica delle autonomie* (a cura di T. Groppi e M. Olivetti), Torino, 2003, 59 s e, di recente, ID., nella relazione su *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico* tenuta al Convegno *Differenziazione e asimmetria*, cit.

32. Ritiene che questo si sia verificato per le speciali nelle trattative degli anni '70 del secolo scorso P. PINNA, *Tre discorsi sulla specialità regionale sarda*, in *Le Regioni*, 4, 2018, 631 s.

33. Allude a tale necessità M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive*, cit., 9 e 18.

come si è discusso sull'opportunità di adottare una legge attuativa del co. 3 dell'art. 116, così si è avanzata l'ipotesi di affiancare anche il co. 1 con un atto legislativo che tratteggi *in nuce* gli aspetti caratterizzanti ed i limiti comuni alla specialità regionale³⁴.

Nell'assenza di tali leggi, il limite insito in entrambe le categorie di Regioni è dato dagli artt. 3 e 5 Cost e da tutta la serie di corollari che ne derivano, il primo dei quali è sicuramente l'obbligo di non venire meno al dovere di solidarietà verso gli altri enti e i loro cittadini, con particolare riferimento alla necessità che siano rispettati ovunque i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali³⁵.

Questo limite generale si concretizza soprattutto nel profilo finanziario, considerato non a caso come il "problema dei problemi"³⁶ nell'attuazione della differenziazione ed oggetto di controversie anche in relazione alla specialità.

Come prova la ricca giurisprudenza in materia, soprattutto negli ultimi anni la Corte è stata ferma nel ribadire l'impossibilità per le Regioni speciali di sottrarsi ai vincoli di perequazione e solidarietà nei confronti delle altre Regioni³⁷, «ferendo [così] – nel suo tratto più caratterizzante – il

34. Riprende, definendola attuale, l'idea di Martines di una «legge quadro di rango costituzionale che crei un diritto comune della specialità» G. SILVESTRI, *Le autonomie speciali nell'evoluzione del sistema costituzionale italiano*, in *Astrid Rassegna*, 11, 2017, 3, disponibile al sito www.astrid-online.it, invitando ad una revisione degli statuti speciali.

35. Parla di «corredo giuridico minimo degli individui» S. PAJNO, *L'«adeguamento automatico» degli statuti speciali*, in *federalismi*, 23, 2008, 34, disponibile al sito www.federalismi.it. Sui limiti che derivano alla differenziazione dalla necessità di rispettare l'eguaglianza G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, Editoriale, in *Le Regioni*, 4, 2017, 634, che rammenta che la diseguaglianza degli strumenti che si verrebbe a creare deve realizzare un obiettivo della Repubblica che «rimane pur sempre quello dell'uguaglianza sostanziale tra le persone, a prescindere dalla collocazione o appartenenza territoriale» mentre mette in guardia dal rischio dell'affermazione di un "regionalismo solipsista" A. MORELLI, *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto*, in *Le Regioni*, 3, 2017, 327; sul limite dei LEP, S. GAMBINO, *Regionalismo (differenziato) e diritti. Appunti a ri-lettura del novellato titolo V Cost., fra unità repubblicana, principio di eguaglianza ed esigenze autonomistiche*, in *Astrid Rassegna*, 5, 2019, disponibile al sito www.astrid-online.it, secondo il quale la disciplina dei "contenuti essenziali" dei diritti fondamentali, sottratta al legislatore costituzionale, lo è a maggior ragione a quello regionale.

36. In termini analoghi, sin dall'indomani della riforma, B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, 144.

37. Fra le diverse pronunce della Corte costituzionale degli ultimi anni sul punto e, più in generale, sull'assoggettamento delle autonomie speciali al rispetto degli obblighi com-

principio di specialità»³⁸. La medesima regola viene ribadita insistentemente anche nel dibattito sul regionalismo differenziato, che si giova del fatto che lo stesso testo costituzionale annovera fra gli elementi per la sua attuazione il rispetto dell'art. 119³⁹.

Il tema è molto sentito, soprattutto in seno alle Regioni per ora non coinvolte nei disegni autonomistici, tanto che si è avanzata l'ipotesi per cui l'approvazione dei progetti di differenziazione debba avvenire tenendo in considerazione gli altri enti, quasi con il loro benessere⁴⁰.

Per quanto discutibile e non espressamente prevista, tale possibilità rimane esclusa nel caso della specialità, la cui istituzione è addirittura

plessivi di finanza pubblica con il rispetto del principio pattizio, v. le n. 77/2019, 103/2018, 154/2017, 155/2016, le n. 239, 238, 156, 155, 82, 77, 46, 19 del 2015 e le considerazioni, *ex plurimis*, di G. D'AURIA, in *Foro it*, 2016, rispettivamente fasc 1, pt 1, 90-98; fasc 4, pt 1, 1206-1209; fasc 5, pt 1, 1615-1620; fasc 12, pt 1, 3746-3749; M. BONI, *Accordi, intese, limiti alla spesa e tutela dei servizi essenziali: la Corte costituzionale traccia le buone pratiche finanziarie tra Stato e Autonomie*, in *federalismi*, 11, 2016, disponibile al sito www.federalismi.it e, sulla sent. 155/2015, di G. D'AMICO, *La finanza delle Regioni speciali tra mancata attuazione degli statuti e accordi "riparatori"*, in *Le Regioni*, 2016, 140, che vede nella soluzione della Corte l'ennesimo tentativo di indebolire le ragioni della specialità. L'importanza del momento dell'accordo nella definizione dei rapporti finanziari fra Stato ed enti ad autonomia speciale viene ribadita dalla Consulta anche in Corte cost. 188/2016, come osserva C. DRIGO, *Principio dell'accordo in materia finanziaria e leale collaborazione con le Regioni a statuto speciale*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2016, 881 s.

38. M. MICHETTI, *L'autonomia finanziaria delle regioni speciali tra prerogative statutarie e poteri legislativi statali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2017, 2538 che imputa questo fenomeno all'azione congiunta dell'art. 117, co. 3, in riferimento al coordinamento della finanza pubblica e della l. cost. n. 1/2012.

39. Definisce l'art. 119 "vincolo di sistema" all'attuazione dell'art. 116, co. 3, G. RIVOSCHICHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, Versione provvisoria della relazione al XXXIII Convegno AIC, *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Firenze, 16-17.11.2018, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 40. Ricorda che i meccanismi finanziari devono consentire lo svolgimento di nuove competenze ma non escludere il concorso delle Regioni coinvolte agli obiettivi di finanza pubblica e perequazione 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*, 18, 2018, 18, disponibile al sito www.federalismi.it.

40. Sottolinea la necessità di tenere presente la situazione delle Regioni non coinvolte G. MACCIOTTA, *L'attuazione dell'articolo 116, 3 comma della Costituzione: un quadro di riferimento*, in *Astrid Rassegna*, 10, 2018, 6, disponibile al sito www.astrid-online.it. Sul fronte delle prese di posizione delle Regioni v. a titolo esemplificativo l'o.d.g. del Consiglio regionale della Campania del 5.02.2019 nel resoconto n. 118, disponibile al sito www.consiglio.regione.campania.it, 30.06.2019 e, in toni più blandi, il testo approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Le Regioni e le nuove sfide del regionalismo*, 18.10.2018, in www.regioni.it, 30.06.2019.

antecedente a quella degli altri enti territoriali, a maggior ragione se si accoglie la prospettiva della sua intangibilità.

4. *Regioni speciali e Regioni differenziate: il profilo teleologico*

Il terzo elemento di diversità fra le due categorie di Regioni è, al contempo, il più astratto, non trovando puntuale riscontro nel testo costituzionale (che, nella formula “forme e condizioni particolari di autonomia” utilizza anzi espressioni pressoché identiche fra le due tipologie di enti), ma anche il più concreto in quanto attiene alla ratio vera tanto della specialità quanto della differenziazione regionale.

Se ci si chiede infatti quali sono gli aspetti che configurano la differenziazione e la specialità come tali, le stesse espressioni con cui vengono formulati i quesiti indicano la diversa matrice che sta alla base dei due istituti. Mentre sorge spontaneo domandarsi “perché” le speciali sono tali, ci si chiede invece “in che cosa” le differenziate assumano tale qualifica. Le risposte sono in sintonia con le domande, risultando di tipo prevalentemente ideologico nel primo caso, prettamente funzionale nel secondo.

È noto infatti che la previsione di cinque Regioni c.d. “speciali” accanto ad altre quattordici (divenute poi quindici) a statuto ordinario fu ritenuta dal Costituente lo stratagemma più efficace per conciliare le esigenze di unitarietà nazionale con le più o meno accentuate specificità di tipo demografico, linguistico o territoriale vantate da alcune realtà e soprattutto per sopire le istanze secessioniste latenti in alcune di esse⁴¹. Venuti meno gli elementi di carattere storico-politico che portarono a questa soluzione, le motivazioni su cui si regge oggi la specialità rimangono, soprattutto in alcune realtà, quelle di carattere culturale-identitario che sono a loro volta entrate in crisi⁴² e devono essere riviste ed integrate sulla base di altri parametri.

41. Per una rapida ricostruzione delle vicende valdostane precedenti l'adozione dello Statuto v. *ex plurimis* A. MASTROPAOLO - A.M. POGGI, *La specialità della Valle d'Aosta tra fatto e norma*, in *Le Regioni*, 6, 2017, 1166 s.

42. F. PALERMO, *Achille e la tartaruga. Ovvero, il futuro della specialità*, in *federalismi*, 23, 2008, disponibile al sito www.federalismi.it; P. GIANGASPERO, *Le Regioni speciali dieci anni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 5, 2011, 765. Sulla Sardegna A. DEFFENU - S. PAJNO, *[Sardegna] Le principali questioni di attualità politica e istituzionale della Regione Sardegna*, in *Le Regioni*, 6, 2017, 1315 s. constatano come fra le motivazioni che sostengono oggi le rivendicazioni degli autonomisti sardi solo due affondino le

La differenziazione, invece, ha una matrice di tipo funzionale. La possibilità di svolgere con maggiore autonomia rispetto alla generalità delle Regioni ordinarie specifici compiti dev'essere finalizzata a consentire che in ogni territorio si raggiungano i maggiori livelli di efficienza grazie ad un riparto delle funzioni improntato alla flessibilità, che preveda quindi il mantenimento in capo allo Stato ovvero il passaggio alla Regione delle varie attribuzioni in base a soli parametri qualitativi, in linea del resto con quel principio di sussidiarietà che permea tutto il Titolo V della Costituzione. I contenuti delle intese che sono attualmente in corso di discussione paiono discostarsi da quest'idea, lasciando intravedere la prospettiva di una devoluzione massiccia di competenze che, qualora diventasse effettiva, porterebbe le tre Regioni coinvolte ad affiancare e persino a superare il modello di alcune delle speciali, oltre a non corrispondere effettivamente alle peculiarità di ognuna⁴³.

Proprio il versante funzionale, che apparentemente divide le due tipologie di Regioni non ordinarie, può divenire invece il fattore che le accomuna, come si evince dall'esperienza di quegli enti speciali che gestiscono con maggiore autonomia alcuni ambiti materiali e al cui modello guardano talune delle richieste di differenziazione. Si può citare emblematicamente l'istruzione, amministrata con modalità *sui generis* nei territori trentini,

radici nel periodo costituente, cioè la richiesta di «peculiari trattamenti volti a colmare il gap socio-economico derivante dall'insularità e dalla rarefazione demografica del territorio» e quelle di tipo economico fondate sullo statuto vigente. Non sarebbe invece legata alla specialità la domanda di spazi di autodeterminazione su specifiche vicende legate al territorio, come le servitù militari mentre il tema dell'identità etnico-culturale sarebbe stato collegato alla specialità solo di recente. Il fatto che l'organo che elaborò lo statuto sardo, pur non elettivo, rappresentasse le forze politiche isolate deporrebbe nel senso dell'espressione, da parte dell'autonomia regionale, dell'identità del popolo sardo secondo P. PINNA, *Tre discorsi*, cit., 627 s, che ravvisa però una crisi della principale motivazione della specialità, quella economica, indebolitasi al punto da non essere più idonea a giustificare la specialità stessa, 638.

43. Esprimono perplessità su tali progetti (una delle cui versioni del titolo II, datata 14.02.2019, è reperibile in *federalismi*, 4, 2019, disponibile al sito www.federalismi.it, sez. documentazione) F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *federalismi*, 6, 2019, disponibile al sito www.federalismi.it, 17; E. CARLONI, *A prologue to farce or tragedy. Perhaps both. Considerazioni sul regionalismo differenziato e la sua attuazione*, in *Astrid Rassegna*, 4, 2019, 6 disponibile al sito www.astrid-online.it. Sulla possibilità di sostituire il criterio degli "interessi da tutelare" a quello delle materie e sul merito di alcune materie affidate alle Regioni v. le considerazioni di L. RAMPA - Q. CAMERLENGO, *Dopo il referendum costituzionale: ripensare le competenze in un'ottica di efficienza*, in *Le Regioni*, 3, 2017, 329-374.

altoatesini e valdostani e rivendicata quasi “a tutto tondo” da Lombardia e Veneto⁴⁴.

Pur consapevoli della presenza di una ricca corrente di pensiero secondo la quale la più ampia autonomia di una comunità dev'essere conforme ai valori costituzionali, senza sfociare nel regionalismo funzionalista⁴⁵, queste assonanze inducono a domandarsi se non avrebbe senso ripensare (ed eventualmente “rivedere”) anche la specialità in chiave meno “ideologica” e più pragmatica, in modo che la sua permanenza sia giustificata sulla base di quello che gli enti interessati *fanno* e non di quello che *sono*, nella convinzione che l'elemento identitario quale «fondamento permanente di una specialità inattaccabile» è stato superato dalla necessità di trovare «un nuovo e più articolato fondamento del fattore differenziale»⁴⁶. In base a tale principio si dovrebbero rivedere gli Statuti «lasciando in vita solo quelle differenziazioni giustificate dalla particolarità dei territori e delle popolazioni»⁴⁷ o, comunque, intervenendo sulla definizione di aspetti fondamentali come i cataloghi di materie e i relativi limiti, i rapporti con gli enti locali e il principio di sussidiarietà, le relazioni finanziarie con lo Stato⁴⁸.

5. *Regioni speciali e Regioni differenziate: verso una convergenza?*

Se i progetti di attuazione dell'art. 116, co. 3 andranno in porto, l'ordinamento italiano si troverà a gestire un'organizzazione davvero poco uniforme.

44. L'istruzione è peraltro una delle materie in cui, a dieci anni dalla riforma del titolo V, si riscontrava un atteggiamento ancora “particolarmente prudente” da parte delle Regioni, P. CARETTI, *Dieci anni dopo. Più o meno autonomia?*, in *Le Regioni*, 2-3, 2011, 572 s. Preoccupazioni sulle richieste di differenziazione del 2018 in materia di sanità sono espresse da E. CATERINI - E. JORIO, *Regionalismo differenziato: il caso della sanità*, in *Astrid Rassegna*, 3, 2019, 1, disponibile al sito www.astrid-online.it mentre rammentano che la effettiva maggiore autonomia delle Regioni speciali in tale ambito deriva soprattutto dalla minore soggezione ai vincoli di coordinamento della finanza pubblica R. BALDUZZI - D. PARIS, *La specialità che c'è ma non si vede*, in *Corti supreme e salute*, 1, 2018, 178.

45. G. D'IGNAZIO, *Integrazione europea e tendenze asimmetriche del neoregionalismo in Italia*, in *federalismi*, 4, 2007, 18 s, disponibile al sito www.federalismi.it.

46. Così già nel 2008 F. PALERMO, *Achille e la tartaruga*, cit., 5.

47. G. SILVESTRI, *Le autonomie speciali nell'evoluzione*, cit., 5.

48. G. VERDE, *Uniformità e specialità delle regioni*, in *Rivista AIC*, 4, 2015, 16, disponibile al sito www.rivistaaic.it, a valle di un'attenta indagine sulle differenze fra le tre Regioni speciali del Nord e le due insulari.

I suoi enti territoriali maggiori – le cui dimensioni sono in alcuni casi alquanto ridotte – si suddivideranno in Regioni a statuto speciale, ognuna con un proprio ordinamento, Regioni ordinarie e Regioni differenziate che, proprio per rispondere alla denominazione e alla ratio per cui sono previste, presenteranno anch'esse regimi non omogenei fra di loro.

In questo quadro, che dovrà insistere e risultare conforme alla cornice degli artt. 3 e 5 Cost, si riproporranno con maggiore insistenza, proprio in riferimento alle Regioni differenziate, quelle problematiche inerenti al rapporto fra Regioni ordinarie e speciali che animano ciclicamente il dibattito sul nostro sistema territoriale.

A questo proposito, prendendo a prestito autorevoli espressioni, si può affermare che le Regioni speciali hanno di fatto tenuto “a battesimo” il regionalismo italiano, di cui si possono considerare “madri”⁴⁹ nonché “roccaforti”, distinguendosi fundamentalmente dalle altre sulla base di tre elementi: un regime finanziario più favorevole, un ventaglio di competenze e funzioni più ampio, una padronanza dell'ordinamento locale interno più accentuata⁵⁰.

Alla loro esperienza hanno guardato, pur nella consapevolezza delle diversità di fondo, le neo istituite Regioni ordinarie, in una relazione reciproca che la dottrina tende a descrivere in termini di “inseguimento”⁵¹. Nella prima fase, di tale inseguimento sarebbero state quindi protagoniste le Regioni ordinarie nei confronti di quelle speciali; a partire dai trasferimenti di funzioni della seconda metà degli anni settanta (avviati dal D.P.R. n. 616/1977, “Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382”) e, ancor più, dopo la revisione del Titolo V, i ruoli si sarebbero invece invertiti, come dimostra la stessa clausola di cui all'art. 10 della l. cost. n. 3/2001.

Come viene però giustamente puntualizzato, le dinamiche dei rapporti fra le due tipologie di Regioni sono sempre risultate condizionate anche

49. A. D'ATENA, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in *Rivista, AIC* 1, 2016, 2, disponibile al sito www.rivistaaic.it (che in parte riprende le parole del maestro Crisafulli).

50. G. FALCON, *Le Regioni a statuto speciale nell'opera di Livio Paladin e nelle prospettive attuali*, in *Le Regioni*, 3, 2016, 455. Sull'esercizio della potestà in materia di enti locali P. GIANGASPERO, *I processi di riordino territoriale in alcune autonomie speciali, tra potestà primaria in materia di ordinamento degli enti locali e riforme statutarie*, in *Le Regioni*, 1, 2017, 83-118.

51. Fra i diversi autori che utilizzano quest'espressione v. S. BARTOLE, *Esiste oggi una dottrina delle autonomie regionali e provinciali speciali?*, 2010, disponibile al sito www.forumcostituzionale.it, 30.06.2019.

dal contesto di contorno. Quanto più questo è sfavorevole al regionalismo, tanto più la specialità tende a spiccare, facendo valere le maggiori garanzie di cui dispone⁵², come dimostra la giurisprudenza degli anni della crisi. Quanto più invece il clima generale è benevolo verso le ragioni delle autonomie, tanto più i due modelli regionali si avvicinano.

Con l'entrata in funzione del regionalismo differenziato, soprattutto se avverrà nei termini in cui viene prospettato oggi in riferimento a Veneto e Lombardia, salva la considerazione delle decisioni che interverranno in ambito finanziario, in linea generale il trend dell'inseguimento da parte delle speciali non potrà che mantenersi costante⁵³, portando a interrogarsi sull'opportunità di mantenere tale modello di regione nei panni che ha vestito sino ad ora.

La breve indagine condotta nelle pagine precedenti induce a ritenere che, a fronte di una non così accentuata difformità sul piano normativo (che in vista di una radicale modifica delle Regioni speciali dovrebbe comunque essere affrontata) è fra gli altri due profili che si giocano i punti di avvicinamento ed allontanamento fra le tipologie di Regioni non ordinarie. In particolare se è il profilo teleologico a lanciare i ponti fra le due, accomunandole nello svolgimento di un elenco di competenze diverso e verosimilmente più ricco di quello delle Regioni ordinarie, è quello ontologico ad elevare le barriere, imponendo di considerare le Regioni speciali come un elemento ineludibile del sistema e quelle differenziate come una mera eventualità.

Davvero però questo dogma non può essere rimesso in discussione? O, perlomeno, davvero non sarebbe più ragionevole ridisegnare una specialità che si giustifichi, anche alla luce del suo particolare regime finanziario, soprattutto sul piano delle competenze e solo nelle realtà in cui queste lo consentano?

È opinione di chi scrive infatti che in questi settant'anni di vita repubblicana le radici della specialità si siano alquanto diradate e non risultino più idonee a giustificarne la previsione, almeno nei termini in cui lo si è fatto sino ad ora. Nel caso della insularità e della conseguente situazione di disagio, anche in termini economici, che ne deriva, per molti aspetti Sicilia e Sardegna non versano in una condizione molto diversa da quella

52. G. FALCON, *Le Regioni a statuto speciale*, cit., 455.

53. Ipotizza un ruolo di stimolo della differenziazione nei confronti della specialità R. BIN, *Prospettive della specialità*, in *Le Regioni*, 3, 2016, 444, che usa però l'espressione "differenziazione" in generale, non collegandola solo all'art. 116, co. 3 ma come esercizio non uniforme delle prerogative regionali.

di alcune Regioni ordinarie del Sud Italia; nel caso delle Regioni speciali del Nord, invece, al di là della componente linguistica, pur meritevole di tutela, il mantenimento del regime di differenziazione trova un fondamento più solido nelle modalità di svolgimento di alcune funzioni che in altri elementi di tipo culturale o ideologico.

Non si può allora non concludere suggerendo che l'affermazione di un parametro più flessibile, legato soprattutto all'esercizio delle competenze, provi a smussare la specialità, tenendo conto della venuta meno delle ragioni storiche che ne giustificarono la previsione (nonché del suo significativo peso elettorale)⁵⁴, senza urtare il patto costituyente. E chissà che non sia proprio il regionalismo differenziato ad offrire validi spunti in tal senso al legislatore di revisione costituzionale, quando riterrà i tempi maturi per intervenire.

54. In proposito R. DI MARIA, *[Sicilia] Brevi note critiche sulla attualità (politica e giuridica) della autonomia «speciale» siciliana*, in *Le Regioni*, 6, 2017, 1314 ribadisce come «sottostante al “vessillo” dell'autonomia speciale stia un (legittimo) tornaconto elettorale», ricordando la tendenza a definire l'autonomia speciale soprattutto in termini economico finanziari e come nell'ultima campagna elettorale dei tre candidati alla presidenza della Regione Sicilia l'autonomia fosse considerata come una risorsa giuridica oltre che politica per l'utilizzo delle prerogative offerte dallo Statuto.

Tra differenziazione e partecipazione: i nuovi percorsi delle autonomie. Una strada condivisa verso una maggiore uguaglianza?

1. *Il principio di differenziazione nelle autonomie*

Livio Paladin descriveva l'autonomia come: “*una condizione di relativa indipendenza in cui certi enti od apparati si trovano nei confronti dello stato – persona (o degli organismi statali di governo); indipendenza alla quale corrisponde una sfera di autodeterminazione che non è liberamente avocabile da parte dello Stato, vale a dire una esclusiva competenza alla valutazione di una data cerchia di interessi, mediante l'esercizio di determinati pubblici poteri*”¹. Ciò che è interessante rilevare è il fatto che la formula adottata da Paladin per descrivere il concetto di autonomia non contempla il carattere uniforme dei singoli enti autonomi. Per questa ragione, e per quanto verrà esplicitato nel presente contributo, chi scrive ritiene che le nozioni di *autonomia* e quella di *differenziazione* siano legate a doppio filo fra loro: il concetto di autonomia racchiude già di per sé il principio di differenziazione, il quale – a sua volta – rappresenta la *ratio* giustificatrice dell'attribuzione dello *status* “autonomico” ad una certa comunità territoriale².

Il binomio autonomia/differenziazione porta con sé ulteriori conseguenze applicative: la stretta connessione tra autonomia e riconoscimento

1. L. PALADIN, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 2000, 38-39.

2. R. BIN, *Prospettive della specialità*, in *Le Regioni*, n. 3/2016, 442: “La seconda strategia di difesa della specialità dovrebbe muoversi su un terreno più ampiamente culturale. La vera stranezza, lo «scandalo» del sistema regionale non sta nella «specialità» di alcune Regioni, ma nella parificazione di tutte le altre, nella «ordinarietà» delle Regioni di diritto comune. È inutile parlare di autonomia se non ci si convince di questo semplice assioma: autonomia significa differenziazione, l'autonomia serve a differenziare la disciplina dei territori; la differenziazione è lo scopo dell'autonomia così come l'autonomia è lo strumento della differenziazione”. V. anche D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettera dell'art. 116, co. 3 Cost., conforme a Costituzione*, in *Riv. AIC*, n. 1/2019, 264.

(e valorizzazione) delle differenze culturali naturalmente presenti negli Stati contemporanei³; la circostanza secondo la quale le autonomie territoriali hanno costituito e costituiscono tutt'ora il mezzo attraverso il quale si esprime la rappresentanza politica dei territori sub-nazionali⁴; il fatto che le autonomie territoriali svolgono una essenziale funzione di raccordo per colmare la distanza tra Stato e cittadini⁵.

Il verificarsi, da più parti del mondo, di istanze autonomiste richiedenti condizioni differenti di autonomia ha fatto sì che, ad oggi, si parli di un vero e proprio *trend differenziativo delle autonomie*⁶. Questa tendenza viene rappresentata da continue manifestazioni di volontà da parte di enti territoriali, già dotati di un assodato grado di autonomia, di ottenere condizioni di maggior potere da parte del governo centrale, anche in dissonanza e difformità rispetto alle altre unità “periferiche”. Pertanto, nell'approcciarsi all'analisi delle singole esperienze sotto riportate, saranno da tener a mente le direttrici applicative della cosiddetta *autonomia differenziata*⁷ e i suoi limiti. Il principio di differenziazione, infatti, trova il suo riferimento e perimetro nella dimensione solidaristica dello Stato costituzionale, la quale consta di due accezioni: una – per così dire – attiva, concepita come solidarietà in senso proprio⁸, l'altra passiva, intesa come responsabilità.

3. A. SPADARO, *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano: il caso delle Regioni meridionali*, in *Le Regioni*, n. 5/2017; G. ROLLA, *The development of asymmetric regionalism and the principle of autonomy in the new constitutional systems: a comparative approach*, in AA.VV., *One Country, Two Systems, Three Legal Orders - Perspectives of Evolution - Essays on Macau's Autonomy after the Resumption of Sovereignty by China*, edit by J. Costa Oliveira e P. Cardinal, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2009, 463-464.

4. L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Giuffrè, Milano, 2018, 94-99.

5. Q. CAMERLENGO, *Stato, Regioni ed enti locali come istituzioni parimenti repubblicane. Dai livelli di governo agli anelli istituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1/2016; D. TRABUCCO, *Referendum consultivi e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità?*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2019.

6. G. ROLLA, *The development of asymmetric regionalism and the principle of autonomy in the new constitutional systems: a comparative approach*, cit., 461 e ss.

7. Con questa espressione si intendono i corollari applicativi esposti più in alto e cioè: il riconoscimento e la valorizzazione delle differenze culturali tra i vari *sub-national governments*; il ruolo di questi ultimi come “rappresentanze politiche” dei territori e la funzione di raccordo e rinsaldo tra cittadini e governo centrale.

8. Per quanto riguarda il principio di solidarietà come limite all'autonomia differenziata, si vedano: E. PALICI DI SUNI, *Federalismi in Europa tra omogeneità e differenziazione*, in *federalismi.it*, n. 24/2018; F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra unità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, n. 4/2003.

Il principio di responsabilità, invero, non emerge così spesso nell'odierno dibattito sull'autonomia differenziata: tuttavia, esso costituisce uno dei presupposti fondanti quest'ultima⁹, dal momento che l'autonomia non potrebbe nemmeno essere concepita in assenza di "titoli" di responsabilità degli enti sub-statali¹⁰. Tuttavia, è da tener presente che il corollario della responsabilità non debba applicarsi esclusivamente ai corpi intermedi richiedenti maggiori e differenziate forme di autonomia ma, essendo uno dei principi fondamentali dello Stato democratico, è necessario che si rispecchi anche nelle condotte del governo centrale e degli altri organi periferici, che non hanno manifestato volontà in tal senso. Questo poiché il meccanismo solidarietà/responsabilità è di tipo circolare¹¹: il principio di solidarietà, che si esplica nel dovere verso gli altri, si giustifica, dal punto di vista del diritto costituzionale e, prima ancora, del buon senso, se chi riceve – ossia diviene titolare di un diritto – diventa, anche, responsabile di ciò che ha ricevuto¹².

2. "Nuove condizioni e forme di autonomia"

La legge cost. n. 3/2001 ha modificato l'art. 116, Cost., introducendo nel nostro ordinamento il cosiddetto "*regionalismo differenziato*" o

9. Sul binomio solidarietà/responsabilità, quali facce della stessa medaglia, è di grande interesse il pensiero del Prof. Mario Bertolissi in M. BERTOLISSI, *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Jovene, Napoli, 2015, 428: "Il testo costituzionale non è affatto generico e impreciso, come comunemente si sostiene, per la semplice e decisiva ragione che autonomia implica responsabilità; e quest'ultima esige che si individuino, tra le varie forme di finanziamento dei livelli sub-statali di governo elaborati dalla scienza delle finanze, quelli idonei ad affermare in concreto la responsabilità, verso gli elettori, da parte di chi governa".

10. K. NIKIFARAVA, *L'autonomia finanziaria regionale e locale tra effettività ed esigenze di coordinamento*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2006, 751. Cfr. anche M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, Cedam, Padova, 1983.

11. G. BOSCHERINI, *La solidarietà politica nell'esperienza costituzionale repubblicana*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016, 127: "In questo quadro, la trama dei doveri acquisisce rilievo nell'ordito dei rapporti che i principi costituzionali instaurano tra persona, comunità e ordinamento in campo politico, economico e sociale, non esaurendosi peraltro la solidarietà nelle sue esplicitazioni doveristiche, trovando ulteriori forme di realizzazione in ambito istituzionale, sociale ed economico (penso ad es. a sussidiarietà, volontariato e mutualismo)".

12. M. BERTOLISSI, *L'Italia s'è desta. 7 proposte per riformare il Paese*, libreriauniversitaria. it edizioni, Padova, 2017, in particolare il capitolo IV, paragrafo 1.3., 92 e 94.

“*asimmetrico*” e collocandolo, non a caso, nella disposizione costituzionale dedicata alla specialità regionale. L’art. 116, co. 3°, Cost., contiene, infatti, la possibilità, per le Regioni a statuto ordinario, di ottenere “*ulteriori forme e condizioni di autonomia*”, limitatamente ad alcune materie di potestà concorrente contenute nell’art. 117 Cost., co. 3°, e a quelle residuali di cui al co. 4°, art. 117, Cost. Tuttavia, a distanza di 18 anni dalla riforma costituzionale, la disposizione in oggetto non ha – ancora oggi – ricevuto attuazione: ciò sembra riconducibile alla generale compressione patita dal regionalismo italiano, manifestatasi già a partire dagli anni immediatamente successivi alla riforma costituzionale, per opera dell’atteggiamento centralista dello Stato, avallato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

In realtà, l’ordinamento costituzionale italiano, contemplando tra i principi fondamentali anche quello autonomistico e prevedendo la presenza di 5 Regioni a Statuto speciale, ha accettato, fin dalla sua nascita, la presenza di situazioni regionali diversificate. Tuttavia, ciò che si verificò nei fatti – e che fu sostenuto dalla primissima dottrina¹³ – fu differente: il rapporto Stato-Regioni rimase, per molto tempo¹⁴, caratterizzato da un notevole grado di sfiducia, nella gestione periferica della *res publica*, da parte del governo centrale, fortemente improntato alla massima uniformità del sistema-Paese¹⁵. Tale compressione – specie dal punto di vista finanziario – ha portato un considerevole malcontento, in particolare, nelle Regioni settentrionali, il quale è culminato nella celebrazione dei

13. G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, volume su *Principi fondamentali - art. 1-12*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, 277: “Non compiutamente inteso, all’inizio della vicenda repubblicana, per i pesi esercitati da un canto dalla persistente e accettata organizzazione centralistica dello stato e dall’altro dall’attaccamento (...) alla versione individualistica e liberale della libertà dei cittadini, [l’art. 5 n.d.r.] ha preso quota via via come ponte necessario tra la società e le sue strutture. E per vero, la dottrina, che ha commentato all’inizio la Costituzione, non ha conferito il rilievo che esso meritava come norma guida della lettura di tutta la Costituzione, perlomeno quanto alla parte in cui i principi di fondo debbono riflettersi sulle strutture dell’ordinamento. Esso è stato letto invece prevalentemente attraverso la lente, e storica e giuridica, delle autonomie locali intese in senso tradizionale, con conseguente mortificazione della carica davvero rivoluzionaria che il testo normativo celava nelle sue espressioni”.

14. E forse ancor’oggi.

15. A. SPADARO, *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano: il caso delle Regioni meridionali*, in *Le Regioni*, n. 5/2017, 903: “la ‘realtà’ (economica, sociale, antropologica, ecc.) dei territori del Bel Paese non è riuscita a incidere, almeno non a sufficienza, sulla politica che, per miopia o per presunzione, spesso ha preferito l’omogeneizzazione giuridica delle differenze, piuttosto che il riconoscimento e la valorizzazione delle diversità”.

referendum sull'autonomia indetti in Veneto e Lombardia il giorno 22 ottobre 2017, che hanno dato l'avvio al procedimento previsto dalla disposizione costituzionale.

Come si accennava, l'inserimento del co. 3° dell'art. 116, ad opera della riforma costituzionale del 2001, è, infatti, rivelatore di una volontà di rafforzamento del principio di differenziazione e del pluralismo istituzionale: non è un caso, allora, che il costituente-riformatore abbia accostato la (più moderata) *autonomia differenziata* alla *specialità originaria* delle Regioni a Statuto speciale, facendo intendere una condivisione delle *rationes* delle due disposizioni coinvolte¹⁶ e animando il dibattito sul tema.

Un'accorta lettura dell'art. 116, co. 3°, Cost., consente, quindi, di rinvenire – nel percorso differenziativo – un mezzo per il rafforzamento del principio unitario, inteso come uguaglianza sostanziale dei cittadini nei loro diritti fondamentali e nei loro doveri inderogabili¹⁷. Seguendo questa direttiva, l'art. 5, Cost., rappresenterebbe l'equilibrio fra l'unità e l'indivisibilità della Repubblica e le esigenze di differenziazione delle autonomie territoriali, motivo per cui lo stesso disposto non può, poi, essere considerato il fondamento dello squilibrio strutturale fra *centro* e *periferie*.

Si ritiene, quindi, che le ragioni dell'unità non si ritrovino (esclusivamente) nella uniformità normativa dell'ordinamento, ma anche – e soprattutto – nella valorizzazione delle caratteristiche e delle esigenze dei diversi territori della Repubblica¹⁸. Così procedendo, l'art. 116, co.

16. D. GALLIANI, *Brevi osservazioni su due concetti apparentemente opposti ma probabilmente speculari: specialità e regionalismo differenziato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2003.

17. Si ribadisce, inoltre, che è lo stesso art. 116, co. 3°, a rinviare alla disposizione di cui all'art. 119 Cost. A. RUGGERI, *Pluralismo assiologico, pluralismo istituzionale, integrazione di sistemi*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2015, 12-13: “Perché – si faccia caso al punto, di cruciale rilievo – unità ed autonomia (nella larga accezione, dietro prospettata) non hanno unicamente il senso che è spesso loro assegnato con riferimento alle più salienti dinamiche del potere, vale a dire quale rivendica di competenze da parte di questo o quell'ente e discapito di altri; hanno piuttosto un'ancóra più espressivo significato per i riflessi che dagli atti di esercizio delle competenze stesse si hanno a carico ovvero a beneficio dei diritti fondamentali”. D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettera dell'art. 116, co. 3 Cost., conforme a Costituzione*, cit., 266: “L'attenta lettura dell'art. 116, comma 3, Cost., infatti, consente senz'altro di inquadrare il regionalismo differenziato nella prospettiva di uno strumento di rafforzamento del principio unitario inteso come garanzia di un determinato uguale livello di diritti (livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ex art. 117 Cost., lett. m) sull'intero territorio nazionale”.

18. “In altre parole, il quadro normativo richiamato non si presta a fondare sempre e necessariamente l'identità fra interesse unitario e uniformità normativa. E la differenziazione

3°, Cost., lungi dall'essere una disposizione potenzialmente lesiva dei principi fondamentali di cui agli artt. 2 e 3 Cost., si rivela, invece, come momento attuativo della solidarietà (attiva e passiva) e della eguaglianza sostanziale, in un'ottica di crescita dei territori coinvolti e, quindi, di pieno sviluppo dei cittadini che nelle realtà regionali vivono, operano e si confrontano¹⁹.

3. *Il referendum veneto sull'autonomia come riconoscimento del ruolo dei cittadini*

Il Veneto è, per storia e tradizione, una Regione connotata da un forte spirito identitario e da una spiccata tendenza all'autogoverno derivante dall'esperienza della Repubblica Serenissima; sotto il profilo territoriale, esso, tra le Regioni del Nord-Est, è l'unico ad essere una Regione a statuto ordinario, confinante con due Regioni a Statuto speciale (Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige). Dal punto di vista economico, il Veneto rappresenta una delle Regioni più produttive d'Italia e contribuisce in misura di circa il 10% alla formazione del PIL nazionale²⁰. Lo stesso non può dirsi per la spesa regionalizzata per abitante, che per la Regione Veneto ammonta (solo) ad euro 2.946,

regionale è essa stessa una proiezione dell'interesse unitario e della sua flessibilità quale risulta dalla configurazione prevista e prescritta dalla Costituzione. L'interesse unitario si rivela in grado di articolarsi nel merito e di adattarsi nella forma ai diversi contesti regionali e si restringe con diversa intensità nell'ordinamento di ciascuna autonomia speciale – avendo riguardo anche alle norme di attuazione – e, in prospettiva, di ciascuna autonomia ordinaria ponderata”. 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*, n. 4/2017, 650.

19. “In territori differenti per caratteristiche fisiche, economiche, demografiche, sociali, culturali, un governo differenziato può allora risultare preferibile ad un governo accentrato laddove, combinato con un forte approccio nazionale e, perciò stesso, unitario, favorendo lo sviluppo e la garanzia di diritti in uno specifico territorio, favorisce anche lo sviluppo e la garanzia di diritti nell'intero Paese (*rectius* nelle parti del Paese più disagiate)”. In tal senso anche: A. RUGGERI, *Prospettive del regionalismo in Italia (nota minima su una questione controversa)*, in *Le Regioni*, 1/2017, 26, afferma che il modello di regionalismo differenziato consente a tutte le Regioni: “di farsi carico esclusivamente degli interessi effettivamente e peculiarmente emergenti dai territori di ciascuna di esse, allo stesso tempo preservandosi l'ottimale appagamento degli stessi a mezzo di interventi statali adottati in via sussidiaria”.

20. Nel 2017, il PIL della Regione Veneto ha rappresentato quota 9,4% del PIL nazionale: <http://statistica.regione.veneto.it>.

posizionandosi al penultimo posto, seguita solo dalla spesa regionalizzata per gli abitanti della Lombardia²¹.

Fatte queste premesse, è – se non condivisibile – almeno comprensibile il fatto che la Regione Veneto abbia deciso di intraprendere il percorso attuativo dell'art. 116, co. 3°, Cost. e lo abbia fatto, anche, attraverso la proposizione di un referendum consultivo. Tuttavia – lo si evidenzia – i tentativi “veneti” di ottenere maggiori condizioni di autonomia, con il coinvolgimento diretto del corpo referendario, risalgono a ben prima della riforma del Titolo V del 2001: nel 1992, prima, e nel 2000, poi, la Corte Costituzionale ha stroncato la possibilità di celebrare un referendum consultivo prodromico ad una proposta di revisione costituzionale sull'autonomia regionale²². Le motivazioni a sostegno della prima declaratoria di illegittimità costituzionale si riferivano alla tutela dell'esercizio della funzione legislativa statale, poiché – secondo la Consulta – un referendum consultivo, sebbene non vincolante, “non può non esercitare la sua influenza, di indirizzo e di orientamento, oltre che nei confronti del potere di iniziativa spettante al Consiglio regionale, anche nei confronti delle successive fasi del procedimento di formazione della legge statale, fino a condizionare scelte discrezionali affidate alla esclusiva competenza di organi centrali dello Stato”²³. Nella seconda pronuncia, invece, in aggiunta al criterio formale sopra enunciato, la Corte evidenziava che gli effetti di un eventuale referendum consultivo avrebbero potuto produrre “un vincolo politico la cui forza appare in grado di offuscare la prospettiva meramente formale dell'ordine delle competenze interne alla Regione”²⁴, con l'ulteriore rischio che l'iniziativa referendaria regionale potesse strumentalizzare una parte del corpo elettorale, spingendo quest'ultimo in direzione opposta rispetto ai fondamenti costituzionali della Repubblica²⁵.

Circa 15 anni dopo, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 118/2015, si trovò ad affrontare nuovamente la questione – questa volta

21. I dati si riferiscono sempre al 2017, la fonte è la Ragioneria generale dello Stato: <http://www.rgs.mef.gov.it>.

22. Si tratta delle note sentenze nn. 470/1992 e 496/2000.

23. Corte cost., sent. n. 470/1992, punto 4 del *Considerato in diritto*.

24. Corte cost., sent. n. 469/2000, punto 6 del *Considerato in diritto*.

25. D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2015, 1141-1155; G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibili*, in *federalismi.it*, n. 15/2015; O. CARAMASCHI, *Il referendum per l'autonomia di Lombardia e Veneto: riflessioni sul valore del referendum consultivi*, in *Diritti regionali*, n. 1/2019.

posta in piena vigenza dell'art. 116, co. 3°, Cost. – avente ad oggetto, oltre alla legge n. 16/2014²⁶, la legge della Regione Veneto n. 15/2014, che prevedeva la possibilità di indire un referendum consultivo, articolato in cinque quesiti prodromici ad iniziative legislative regionali, orientate ad ottenere una maggiore autonomia. Soltanto uno dei cinque passò il vaglio della Consulta, ossia quello che ricalcava il dettato dell'art. 116, co. 3°, Cost.: “Vuoi che alla Regione Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?”.

Con una parziale apertura rispetto alla sua precedente giurisprudenza, la Corte ha affermato, *in primis*, che “Il referendum è uno strumento di raccordo tra il popolo e le istituzioni rappresentative, tanto che si rivolge sempre all'intero corpo elettorale (o alla relativa frazione di esso, nel caso di referendum regionali), il quale è chiamato ad esprimersi su un quesito predeterminato. Inoltre, anche quando non produce effetti giuridici immediati sulle fonti del diritto, il referendum assolve alla funzione di avviare, influenzare o contrastare processi decisionali pubblici, per lo più di carattere normativo”²⁷, per poi concludere che “non vi è alcuna sovrapposizione tra la consultazione popolare regionale e il procedimento di cui all'art. 116, commi terzo e quarto, Cost., che pertanto potrà svolgersi inalterato, nel caso in cui fosse effettivamente attivato. Il referendum consultivo previsto dalla disposizione regionale impugnata si colloca in una fase anteriore ed esterna rispetto al procedimento prestabilito all'art. 116, Cost.”²⁸, legittimando, in questo modo, lo svolgimento del referendum veneto sull'autonomia.

A ben vedere, la Corte costituzionale ha manifestato una palese apertura nei confronti del *regionalismo differenziato* e della possibilità che iniziative concernenti quest'ultimo siano anticipate da momenti consultivi che coinvolgono direttamente i cittadini²⁹: da questo angolo

26. La Corte costituzionale ha agevolmente dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge n. 16/2015, contenente il quesito referendario sull'indipendenza del Veneto, per la palese violazione degli artt. 5, 114, 138 e 139 Cost.

27. Corte cost., sent. n. 118/2015, punto 5 del Considerato in diritto. Si vedano anche i contributi di E. ARBAN, *The referenda for more autonomy in Veneto and Lombardia: constitutional and comparative perspectives*, in *Perspective on Federalism*, n. 1/2018 e I. SPIGNO, *Constitutional Judges and Secession. Lessons from Canada... twenty years later*, cit.

28. Corte cost., sent. n. 118/2015, punto 8.3 del Considerato in diritto.

29. E. STRADELLA, *Riflessioni a partire dalla sentenza n. 118/2015 della Corte costituzionale: indissolubilità, autonomia e indipendentismi alla prova del costituzionalismo*, in AA.Vv., *Profili attuali di diritto costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, 2015, 317-327.

visuale, appare una chiara connessione fra il principio di differenziazione e quello di partecipazione. Al contrario, la Consulta non ha accolto la tesi della Regione Veneto, secondo cui le iniziative referendarie di tipo consultivo potessero essere incluse nel più ampio spettro della libera manifestazione del pensiero ai sensi dell'art. 21, Cost.

Il 22 ottobre 2017 si è svolto il referendum consultivo sulla possibilità di prevedere “ulteriori forme e/o condizioni di autonomia” per la Regione Veneto, il quale – provvisto di *quorum* strutturale del 50% degli aventi diritto al voto – ha registrato un'affluenza del 57,2% e il 98,1% dei voti affermativi. Alla luce di questo dato, pare potersi affermare che i cittadini residenti in Veneto hanno dimostrato un profondo interesse per la vita istituzionale, non solo, della propria Regione, ma del proprio Paese, avallando la teoria – densa di senso pratico – secondo cui la partecipazione a livello locale rinsalda il dialogo fra governati e governanti³⁰.

4. *Il percorso intrapreso dalla Regione Veneto (brevi cenni)*

Da questa iniziativa è scaturito il negoziato con lo Stato sfociato nella pre-intesa di cui si è precedentemente dato conto, ad ulteriore riprova dell'intimo legale tra principio di partecipazione e quello autonomistico, declinato nella direzione della differenziazione e del pluralismo.

Non potendo – in questa sede – soffermarsi sulle singole richieste regionali, ci si limiterà a dare conto di due circostanze, la prima di ordine fattuale, la seconda metodologica. *In primis*, dopo la celebrazione dei due referendum per l'autonomia svoltisi il 22.10.2017, il primo passo in direzione dell'attuazione dell'art. 116, co. 3°, Cost., è rappresentato dalla firma, avvenuta in data 28.02.2018, delle pre-intese ad opera dei Presidenti delle tre Regioni coinvolte e dal Sottosegretario per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri: tali accordi preliminari hanno dettato i principi, i criteri e le materie per il

30. M. BERTOLISSI, *Referendum che porta a un bivio*, il Mattino di Padova, 27.09.2017: “Dunque, siamo a un bivio e conta poco quel che si poteva – ma non si poteva – fare e non si è fatto. Il bivio è il seguente: o si fa sapere al Parlamento e Governo che i cittadini del Veneto (non l'ente Regione) si attendono una attuazione della Costituzione coerente con i principi del pluralismo e dell'autonomia oppure si risponde che non interessa: votando no o stando a casa. Può piacere o non piacere, ma sarà così. Del resto, i cambiamenti che hanno lasciato una traccia profonda nel nostro ordinamento sono stati provocati dalle consultazioni referendarie”.

successivo perfezionamento delle intese e sembrano essere conformi al dettato costituzionale³¹. Non solo: le bozze di intesa offrono, anche, un interessante terreno di riflessione per quella concezione di “autonomia positiva”, che vede – nei luoghi di raccordo delle istituzioni, sinonimo di *partecipazione* – la soluzione attuativa della differenziazione³².

In secondo piano, il dato metodologico – che emerge già nelle pre-intese e che si ritiene di dover specificare, poiché è su di esso che si discute in dottrina – è quello attinente ai presupposti finanziari per l’attuazione del regionalismo differenziato: ossia il superamento del criterio della *spesa storica*, a favore di quello dei *fabbisogni standard*, in ragione di una reale attuazione del cosiddetto “federalismo fiscale”, di cui all’art. 119, Cost. Essendo parametrato in ragione delle risorse effettivamente utilizzate per lo svolgimento funzioni amministrative, lo strumento dei costi standard consente di verificare direttamente la correlazione tra autonomia sostanziale e autonomia finanziaria differenziata, senza ricadere in logiche meramente rivendicative³³ e attuando *in concreto* i principi di solidarietà e uguaglianza, nell’ottica della piena responsabilizzazione di chi gestisce il denaro pubblico³⁴.

Le iniziative perpetrate dalle Regioni suddette – e, in particolare, quella della Regione Veneto³⁵ – sono la chiara espressione del malcontento generale delle Regioni settentrionali, rispetto all’atteggiamento centripeto del Governo. In termini costituzionali la rottura effettiva dell’unità della Repubblica è già avvenuta, con gravi ripercussioni dal punto di vista della coesione sociale all’interno del Paese. Preso atto di ciò, è indispensabile che l’ordinamento stesso rinvenga, al suo interno, gli strumenti e i mezzi necessari al fine di salvaguardare l’indivisibilità della Repubblica: il regionalismo differenziato, nell’ottica qui abbracciata,

31. Si veda A. FERRARA, *Regionalismo asimmetrico: pre-intesa della Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto con il governo Gentiloni*, in www.issifra.cnr.it, 21 marzo 2018.

32. O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, cit.

33. C. TUBURTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?*, in federalismi.it, n. 7/2018, 333.

34. M. BERTOLISSI, *Comunicato stampa Giunta regionale Veneto del 6 marzo 2019*, Venezia, in www.regioni.it: “In ottavo luogo, mina l’unità e indivisibilità della Repubblica il criterio della spesa storica, fonte di inefficienze, sperpero di pubblico denaro e di irresponsabilità, cui non si è mai voluto derogare”.

35. Per un dettagliato resoconto sulla vicenda autonomistica della Regione Veneto si vedano: P. SANTINELLO, *Verso l’autonomia differenziata della Regione Veneto: dal referendum alla firma della pre-intesa con il Governo*, in *Le Regioni*, n. 6/2017, 1191 e ss.

rappresenta un modello in concreto adottabile per poter ri-equilibrare la bilancia del sistema-Paese³⁶.

5. *Differenziazione e partecipazione: alla ricerca dell'uguaglianza sostanziale*

Dall'analisi – seppur sommaria – delle esperienze ripercorse in questo breve contributo sono emersi due dati oggettivamente riscontrabili: il fatto che effettivamente sia in atto una volontà di *differenziazione* e che questa tendenza vada di pari passo con consultazioni referendarie nei confronti dei “cittadini” dei singoli territori coinvolti. A tener assieme le due cose sta il principio del pluralismo, applicato ai modelli istituzionali: differenziazione, solidarietà e uguaglianza non sono e non possono essere principi in contrasto fra loro. Come spesso accade, le criticità e le distorsioni avvengono nella concretezza delle misure – legislative e non – che vengono realizzate dagli attori istituzionali coinvolti.

In questa prospettiva, sembra, a chi scrive, che un attento e calibrato dosaggio dei principi summenzionati possa (e – forse – debba) costituire una valida alternativa al rilancio costituzionale di un Paese³⁷, specialmente in un tempo – come questo – in cui si registra una crescente sfiducia, soprattutto da parte dei più giovani, nelle istituzioni, causata dall'immobilismo che contraddistingue, in particolar modo, il sistema italiano.

Il superamento del regionalismo dell'uniformità³⁸ è un processo e come tale va direzionato per raggiungere uno scopo costituzionalmente tutelato, avendo sempre a mente quale siano le condizioni di partenza³⁹. L'attuazione dell'art. 116, 3° co., Cost., potrebbe realizzare

36. In questo senso: L. VANDELLI, *Qualche appunto sulle tendenze delle istituzioni territoriali*, in *Le Regioni*, n. 1/2018, 92-94.

37. E. STRADELLA, *Riflessioni a partire dalla sentenza n. 118/2015 della Corte costituzionale: indissolubilità, autonomia e independentismi alla prova del costituzionalismo*, cit., in particolare si veda il par. 4, 323 e ss.

38. G. DE RITA, in *Prefazione* a M. MARCANTONI - M. BALDI, *Regioni a geometria variabile. Quando, dove e perché il regionalismo funziona*, Donzelli, Roma, 2013, 47.

39. A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un «principio di differenziazione» oltre la «clausola di differenziazione» del 116 comma 3?*, in A. MASTROMARINO - J.M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 53: “Ciò può accadere se si verificano una serie di condizioni ma prima ancora se vi è una comune e reciproca convinzione, che l'unità del

– in concreto – un re-bilanciamento dei poteri e delle competenze, esercitate, nei fatti, dallo Stato centrale in favore delle Regioni e, quindi, in favore dei cittadini: le Regioni, infatti, rappresentano, dopo i Comuni, gli apparati amministrativi con cui il cittadino si confronta quotidianamente e, in base ai quali, elabora la propria idea (e opinione) dello Stato⁴⁰.

Così facendo, si potrebbe intraprendere un percorso che, da un lato, consentirebbe di diminuire il *gap* istituzionale tra lo Stato e i cittadini, dall'altro, avendo individuato più specificatamente gli organi titolari delle competenze e avendo fatto coincidere questi con le Regioni, si aumenterebbe il grado di responsabilizzazione di tutte le istituzioni coinvolte (sia lo Stato, che le Regioni), nell'ottica attuativa dell'art. 2, Cost., declinato come binomio solidarietà-responsabilità⁴¹. Oltre a responsabilizzare i pubblici uffici, si concretizzerebbe, inoltre, un recupero dell'azione amministrativa, in termini di efficienza, la quale – per prima – è unità di misura per verificare la tutela sostanziale dei diritti fondamentali del cittadino. Ciò che, infatti, è stato confutato, ad opera dell'esperienza, è che l'uniformità istituzionale e/o legislativa non “garantisce affatto l'uguaglianza dei cittadini”⁴², ma è foriera di discriminazioni ingiustificate, poiché estromette il contesto sostanziale dalla valutazione giuridica⁴³.

sistema è assicurata non già *malgrado* ma *grazie* alla valorizzazione delle autonomie locali e del decentramento”.

40. S. TRENTIN, *La crisi del diritto e dello Stato*, cit., 190: “Nella società, pertanto, non è un fine, ma un mezzo, uno strumento, un apparato di realizzazione. Il fine è l'uomo, l'individuo, la persona, l'unità prima e irriducibile, la sola unità di misura”.

41. M. BERTOLISSI, *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, cit.

42. J.B. AUBY, *L'impact de la crise sur le système territorial français*, in AA.Vv., *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, cura di L. Vandelli, G. Gardini e C. Tubertini, Rimini, Maggioli, 2017, 343 e ss. A tale proposito si veda anche la sentenza del *Conseil Constitutionnel* francese del 23 gennaio 2014, n. 687: “le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que (...) la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit”.

43. “Rapporti rispetto ai quali l'imprescindibile ponderazione tra principi non è sufficiente ad afferrare le dinamiche reali; e che soltanto in parte è determinata da diversità di regole, mentre è largamente condizionata dalle condizioni sostanziali, a partire dalla disponibilità e dalla allocazione di mezzi finanziari, beni, competenze, personale, ecc. Ad affrontare la questione sostanziale, dunque, non basta affermare astrattamente principi di eguaglianza e neppure «livelli essenziali» omogenei, ma creare le condizioni perché le prestazioni siano effettive e adeguate, nella quantità, nella qualità, nelle modalità e nei tempi di erogazione”: L. VANDELLI, *Qualche appunto sulle tendenze delle istituzioni territoriali*, cit., 93. M. BERTOLISSI, *Le fondamenta delle*

Alla luce di questa esperienza si è potuto constatare che le richieste di maggiori condizioni di autonomia nascono da sentimenti popolari territorialmente definiti, più o meno istituzionalizzati, che desiderano far conoscere alla autorità centrale la *propria opinione* sulle esigenze del *proprio territorio*⁴⁴. Ed è in questo frangente che viene in rilievo la partecipazione dei cittadini. Laddove, infatti, lo Stato non sia in grado o non riesca a percepire il dato reale proveniente dai territori, è lo strumento partecipativo che può cogliere ed evidenziare le peculiarità e le esigenze delle comunità sub-statali, naturalmente differenti fra loro⁴⁵. Così operando, l'istituzione-Stato riattiverebbe il circuito democratico, molto spesso danneggiato, con i propri cittadini⁴⁶ e, grazie all'attuazione del regionalismo differenziato, farebbe intervenire *ad hoc* l'ente regionale "competente".

Si può, quindi, affermare che differenziazione e partecipazione condividono un obiettivo comune, ossia quello di colmare il *gap* istituzionale fra governanti e governati, fra classe dirigente e cittadini, fra il Palazzo e il Paese reale⁴⁷. Entrambi i principi, infatti, abbassando

riforme, il Piccolo, 25 marzo 2010: "Senza risorse non ci sono libertà e diritti effettivi; non ci sono eguaglianza e solidarietà".

44. Sul punto si veda: G. BOGGERO, *Il referendum come "motore" della differenziazione*, in *Diritti Regionali*, n. 2/2019, 1-2: "L'esperienza sembra aver avvalorato la tesi per cui i cd. referendum per l'autonomia siano non soltanto inidonei a sortire effetti giuridici immediati in ordine all'attivazione dell'iter di differenziazione e, a maggior ragione, anche rispetto alla definizione dei contenuti delle eventuali intese da stipularsi tra Giunta regionale e Governo, ma siano anche forieri di instabilità nei rapporti istituzionali, in primis tra i diversi organi coinvolti nel procedimento e, più in generale, anche tra enti territoriali, rectius tra Stato e Regioni".

45. Mi sia concesso rinviare a F. DONÀ, *Contemporary dynamics of sub-national governments and Courts: a challenging shared path*, cit., 194: "At the same time, the ITCC identified the main function of the referendum in the democratic representative system, which is that – in fact – of "vivifying representation", not because the choices made by referenda have to support those made in the representative seats, but because the referenda serve to prevent the implosion of the system of political delegation, when it is no longer able to record and satisfy the questions from below".

46. M. BERTOLISSI, *L'Italia s'è desta*, cit., 91-92: "Il cortocircuito lo si può – lo si deve – interrompere recuperando, ascoltandola, la voce dei cittadini: si tratta di evitare che il popolo si trasformi in plebe. Vale la pena di rendere attivi gli istituti di democrazia diretta e di individuare in concreto quali sono le attese di chi cerca lavoro e di chi lavora". Sul ruolo della partecipazione popolare nelle riforme istituzionali si veda: A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017.

47. Si veda M. BERTOLISSI, *L'Italia s'è desta. 7 proposte per riformare il Paese*, cit., 30, ove l'autore afferma: "Si è interrotto il collegamento tra governati e governanti, i quali sono convinti di possedere qualità che non hanno e di poter infliggere impunemente,

il livello a cui devono essere prese – o comunque discusse – certe decisioni, avvicinano le istituzioni (e la politica) ai cittadini, in applicazione del più vivace pluralismo istituzionale⁴⁸. I concetti di autonomia locale e partecipazione sono così intimamente connessi che, sino dalla discussione in Assemblea Costituente⁴⁹, è emersa una certa predilezione per l'uso degli strumenti della democrazia diretta nell'ambito locale, seppur con teorie e posizioni differenti⁵⁰. Infine, la lettura combinata dei due principi consente, non solo, di riattivare il circuito democratico – spesso interrotto – fra cittadini e istituzioni, ma anche di rinsaldare la portata dei diritti fondamentali di questi ultimi, *in primis*, il diritto alla libera manifestazione del proprio pensiero⁵¹.

A queste condizioni – che vedono regionalismo differenziato e partecipazione popolare come motori delle riforme istituzionali – si può forse

razionalizzando a modo loro i dati dell'esperienza, sofferenze che l'uomo qualunque dovrebbe pacificamente metabolizzare. Ma non è così e non può essere così”.

48. Seppur con riferimento alle fattispecie di cui agli articoli 132 e 133, Cost., la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 453/1989, ha affermato che questi ultimi si rifanno ed esplicitano “il principio di partecipazione delle comunità locali a talune fondamentali decisioni che le riguardano”. Tale principio “è comunque desumibile dal contesto dell'intero Titolo quinto della seconda parte della Costituzione”, dovendosi considerare “connaturato all'articolato disegno delle autonomie in senso pluralista”. Infatti, il principio pluralistico rappresenta “uno dei principi di portata generale che connotano il significato pluralistico della nostra democrazia” e, “nell'attribuire spiccato rilievo costituzionale all'autonomia degli enti territoriali riconosco per ciò stesso la particolare importanza che in tale quadro riveste il principio di autodeterminazione delle popolazioni locali per quel che riguarda il loro assetto istituzionale”.

49. Cfr. gli interventi di T. PERASSI, in Att. Ass. Cost., II Sottocomm., 27 luglio 1946, 11 e 31 luglio 1946, 66-67; R. LACONI, in Atti Ass. Cost., II Sottocomm., 17 gennaio 1947, 1647, G. UBERTI, in Atti Ass. Cost., II Sottocomm., 17 gennaio 1947, 1643; E. LUSSU, II Sottocomm., 20 gennaio 1947, 1661; U. TERRACINI, in Atti Ass. Cost., II Sottocomm., 13 dicembre 1947, 697.

50. Senza pretesa di esaustività, cfr. P. BARRERA, *Una novità istituzionale: i referendum consultivi (o di indirizzo?) di iniziativa popolare*, in *Le Regioni*, 1987; A. RUGGERI, *Ancora in tema di referendum regionali consultivi e di teoria delle fonti*, in *Le Regioni*, n. 1/2001; M. LUCIANI, *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo lustro)*, in *Riv. Le Regioni*, n. 6/2002; S. TROILO, *Fra tradizione e innovazione: la partecipazione popolare tramite consultazioni e referendum consultivi, a livello regionale e locale, in federalismi.it*, n. 11/2016.

51. In particolare, questa tesi, che fu sostenuta dalla Regione Veneto, a mezzo del suo difensore avv. prof. Mario Bertolissi, nel giudizio sulla legittimità della legge veneta sull'istituzione del referendum per l'autonomia, non fu condivisa dalla Corte costituzionale (sentenza n. 118/2015).

scorgere una via per arrivare ad un “regionalismo dell’uguaglianza”, che determini uno sviluppo in tal senso anche sul piano nazionale⁵².

52. M. BERTOLISSI, *Il Piccolo*, 22 ottobre 2015: “Eguaglianza non solo non è sinonimo di egualitarismo, ma lo contraddice, perché l’eguaglianza vera si coniuga con il pluralismo. Ciò che è plurale esige, per definizione, che sia rispettata, sempre, l’autonomia. Livio Paladin si può dire sia stato il fondatore del diritto costituzionale regionale (al quale ha dedicato un manuale rimasto insuperato), che ha inteso da par suo: secondo la prospettiva di chi sa salvaguardare, ad un tempo, l’unità e il più ampio decentramento dei poteri locali, che avrebbero dovuto agire secondo l’ottica dell’autogoverno responsabile”; L. VANDELLI, *Qualche appunto sulle tendenze delle istituzioni territoriali*, cit., 94: “A queste condizioni, l’eguaglianza tra i cittadini può cessare di rappresentare un richiamo astratto e indefinito, per acquisire la valenza concreta di un equilibrio dinamico da costruire sulla base di logiche e strumenti volti a garantire un nucleo fondamentale unitario di diritti, ma anche della varietà di esigenze e istanze legate ai territori”.

I nodi finanziari del regionalismo asimmetrico

1. *Introduzione: stato di attuazione del federalismo fiscale e raccordi con l'impianto attuativo dell'art. 116, comma 3, Cost.*

Sebbene l. cost. n. 3/2001 abbia tracciato i profili ordinamentali indirizzati ad attribuire maggiore autonomia agli enti territoriali rivolgendosi verso essi l'asse della finanza pubblica anche in materia fiscale, gli interventi attuativi del novellato art. 119 Cost. sono stati caratterizzati, nel tempo, da molti freni e criticità ancor oggi non pienamente superati.

Solo nel 2009, infatti, la l.d. n. 42 ha iniziato a concretizzare i nuovi principi in materia per agevolare il decentramento e si è dovuti attendere il 2010, con prosieguo nell'anno successivo, per l'emanazione dei decreti di attuazione espressi, per la fiscalità regionale nel d.lgs. n. 68, il cui art. 7 disponeva a far data dal 2013 la soppressione dei trasferimenti statali di parte corrente a vantaggio di forme di prelievo territoriali fondate su tributi propri derivati, una rimodulazione dell'addizionale IRPEF, la compartecipazione all'IVA.

Nell'attesa del compimento del processo devolutivo gli interventi del legislatore centrale sono divenuti via via più pregnanti, soprattutto per la carente definizione dei canoni fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario in armonia con i quali avrebbe dovuto realizzarsi il "federalismo fiscale" nel rispetto del comma 2 dell'art. 119 Cost., determinando, nei fatti, la mancata attrazione dell'ambito competenziale tra quelli a potestà legislativa concorrente.

Nel contesto brevemente enunciato, su cui si ritorna in seguito, si calano le recenti richieste, provenienti ormai da quasi tutte le Regioni a statuto ordinario, di attuare la "clausola di asimmetria", ovvero di concludere il procedimento *ex art. 116, comma 3, Cost.*¹, che gli consente di ricevere

1. Sulla norma, punto di arrivo di un tragitto parimenti contrassegnato da attese e inattuazioni, in specie, A. MORELLI, *Art. 116*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo*

in un perimetro di materie definite² competenze derogatorie rispetto allo *ius commune* previsto dal Titolo V riformato³.

Più nello specifico, in virtù del *meccanismo* la Lombardia, il Veneto e l'Emilia-Romagna, gli enti territoriali più avanti nel processo di richiesta di un livello differenziato di autonomia, intendono conseguire più funzioni e competenze su materie identificate sulla base d'intese con lo Stato, sentiti gli enti locali, mediante una legge statale «approvata a maggioranza assoluta dei componenti» del Parlamento. Tanto nel convincimento di riuscire a garantire maggiore efficienza ed efficacia in materia finanziaria anche alle politiche economiche nazionali ricorrendo, tra l'altro, alla concorrenza fiscale verticale.

Le proponenti sostengono, in definitiva, che affidando loro in sussidiarietà competenze addizionali con riferite allocazioni di beni e risorse pubbliche, anche umane e strumentali, le funzioni periferiche risulteranno più *produttive* e, nel contempo, i *costi* a carico dello Stato saranno inferiori rispetto ai correnti⁴.

Queste istanze – confluite il 28 febbraio 2018 in tre distinti accordi preliminari sottoscritti dalle tre Regioni con il “Governo Gentiloni”, poi ampliati sul finire del primo “Esecutivo Conte” rispetto al catalogo delle materie in richiesta, oltre che rimodulati sulla scorta di un parere del Dicastero dell'Economia e delle Finanze⁵ – sono al momento *sospese* sebbene il “Conte bis”, insediatosi in esito alla crisi dell'estate 2019, abbia indicato l'autonomia differenziata tra i punti programmatici delle proprie riforme istituzionali⁶.

Si tratta di un evento particolarmente delicato che, se per un verso, potrebbe dare un'efficace risposta alle esigenze di diversificazione dei livelli territoriali, per un altro potrebbe condurre alla riarticolazione completa

per articolo (a cura di F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa e G.E. Vigevani), II, Bologna, 2018, 325 ss.

2. Ossia quelle nella competenza concorrente *ex art.* 117, comma 3, Cost. nonché esclusiva statale *ex comma* 2, lett. *l)*, limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, *n)* e *s)*: norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

3. A. D'ATENA, *Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, seduta del 29 novembre 2017, 5, in www.camera.it/leg17.

4. Cfr. A. ZANARDI, *Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*, relazione al Convegno Astrid-Cranec “Autonomie regionali: specialità e differenziazioni”, Roma, 27 giugno 2017, in www.astrid-online.it.

5. Consiglio dei Ministri, *Comunicazioni in merito ai procedimenti in corso ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, seduta 44, 14 febbraio 2019, in www.affariregionali.it.

6. CAMERA DEI DEPUTATI, *Dichiarazioni programmatiche del Presidente Conte*, 9 settembre 2019, in www.governo.it.

del sistema regionale con effetti non esattamente preventivabili rispetto agli equilibri nei rapporti Stato/Regioni in una logica cooperativa.

Comunque, al di là delle molte questioni a venire, immediati motivi d'interesse, oggetto delle presenti osservazioni, concernono le problematiche di natura finanziaria manifestatesi già nel corso del processo *in itinere* per attuare il comma 3 dell'art. 116 Cost.

Si prospetta, infatti, di rinegoziare nuovi spazi d'intervento regionale identificandone le risorse riferibili; si verte, dunque, su profili riguardanti la *sostenibilità* del regionalismo a geometria variabile, ovvero volti a *quantificare* gli interventi per le materie da decentrare con relativi trasferimenti salvaguardando la solidarietà interregionale (*neutralità* dei residui fiscali) e i livelli essenziali delle prestazioni complessivamente considerate. Il tutto nel rispetto degli equilibri finanziari del sistema equiordinato, nazionale e sovraordinato non trattandosi di una mera procedura di devoluzione finanziaria finalizzata a lasciare nei territori coinvolti una parte fissa dei gettiti fiscali territorialmente percepiti⁷.

Di conseguenza, prima che ogni proposito si concretizzi e si giunga all'attuazione della differenziazione occorrono puntuali verifiche per evitare aggravii aggiuntivi sui conti pubblici⁸ seguendo i principi posti dall'art. 119 Cost. interessato, a sua volta, in termini legislativi da molti seguiti. Tra questi, quelli rinvenibili nella l.d. n. 42 cit. il cui art. 14 dispone che: «Con la legge con cui si attribuiscono forme e condizioni particolari di autonomia ad una o più Regioni» occorre provvedere all'assegnazione delle risorse finanziarie necessarie considerando sia i canoni indicati dal precetto costituzionale sia quelli contenuti nella stessa legge.

L'asimmetria regionale risulta, quindi, chiaramente circoscritta da un preciso limite *ontologico*. A ogni legittima aspirazione regionale di poter ricevere più esplicazioni della propria autonomia finanziaria, strettamente correlata a quella tributaria, corrispondono manifestazioni applicative dell'art. 119 Cost. integralmente considerato. La sua previa disciplina, in coerenza e in coordinamento con la quale ricevono regolamentazione i rapporti in materia Stato/enti territoriali, ne è *condicio sine qua non*.

Se questo è indubitabile, altrettanto lo sono le avvertite deludenti realizzazioni del “federalismo fiscale” manchevoli di un assetto compiuto come certificato dall'inerzia del legislatore delegato che, quando è inter-

7. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *www.astrid-online*, 6/2019, 12.

8. CORTE DEI CONTI, SEZ. AUTONOMIE, *Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, 17 luglio 2019, in *www.cortedeiconti.it*, 2-3.

venuto, ha posto in essere misure insufficienti e, perciò, contrastanti con la logica autonomistica cui si ispira il comma 3 dell'art. 117 Cost. in specie sul piano del coordinamento finanziario prefigurando il riavvio del processo in assenza di basilari compimenti antecedenti.

In effetti, manca la cornice giuridica di riferimento atta a ratificare la condizione da cui l'ultimo comma della norma in esame fa dipendere le leggi di autonomia negoziata.

Pertanto e, almeno fino a quando ciò non si realizzerà, un supporto essenziale potrebbe fornirlo la giurisprudenza costituzionale ma dai suoi interventi non sono affiorati elementi a conforto delle politiche di entrata dei territori avendovi ravvisato aree di manovra a dir poco contenute, vuoi per l'intangibilità del sistema tributario nazionale, vuoi per i vincoli stringenti alle politiche della spesa pubblica, non censurando spinte centripete verticali in materia di autonomia regionale⁹.

I rapporti del presente tra Stato e Regioni a statuto ordinario continuano, così, a segnalare ripartizioni *instabili* del potere finanziario nei due elementi essenziali che lo compongono¹⁰ e tendenzialmente rivolti a sostenere le funzioni pubbliche territorialmente allocate, prescindendo dal novellato quadro che contiene, all'opposto, indicazioni chiare in tal senso nella prospettiva sistemica di applicare un modello di decentralizzazione fondato, appunto, sui precetti del federalismo. Una serie d'implicazioni successive hanno, tuttavia, determinato difficoltà e complicazioni cui è stata data risposta, in gran parte, con interventi emergenziali del neo-centralismo indotto dalla *crisi* che, andando oltre la riforma costituzionale, è culminato nella l. cost. n. 1/2012 introduttiva del principio del pareggio di bilancio nella Carta fondamentale. Da qui la necessità dello Stato di controllare la finanza pubblica si è spinta finanche all'ipotesi di far slittare la materia del coordinamento dal novero di quelle a potestà legislativa concorrente verso i settori di sua esclusiva competenza che, sebbene scongiurata, ha prodotto pur sempre riverberi negativi sull'autonomia finanziaria dei territori.

9. F. GALLO, *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2017.

10. Cfr. Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, relazione semestrale, 18 gennaio 2018, in *www.parlamento17*.

2. *Persistenti criticità dell'assetto regionale in materia finanziaria*

L'attuale cornice finanziaria è delineata dalle novelle che hanno riscritto gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost., nonché introdotto l'art. 5 nella l. cost. n. 1 cit. che stabilisce i contenuti indispensabili della legge "rinforzata" con l'obiettivo di attuare la previsione del comma 6 della prima norma indicata imponendo limiti rigorosi alle autonomie previsti anche in ulteriori specificazioni quali quelle di cui alla l. n. 196/2009.

In ragione dei diversi interventi, il sistema delle entrate territoriali risulta caratterizzato da un assetto normativo composito, in larga parte poco utilizzato nello strumentario fiscale¹¹, con problemi di compatibilità con il meccanismo individuato da molte Regioni richiedenti l'*asimmetria* per poter sostenere le funzioni ulteriori da trasferirle.

I propositi di consolidare la dimensione *propria* dell'autonomia finanziaria territoriale, in effetti, sono stati tralasciati per diverse urgenze sollecitate dalla dimensione sovranazionale, poi consolidate in interventi interni che hanno condizionato lo sviluppo dialettico del sistema prescindendo dalle relazioni degli enti che lo contraddistinguono.

Oltre all'azione incisiva del coordinamento centrale che, invero, in tanto può esservi in quanto vi sia autonomia finanziaria del soggetto da coordinare poiché esso non determina l'autonomia ma la presuppone, ne orienta l'esercizio e ne determina l'ambito materiale¹², si rilevano incrementi di azioni di finanza derivata e, dunque, più trasferimenti, sebbene già il d.l. n. 56/2000 ne indicava temporalmente la cessazione insieme a ulteriori forme di entrata regolate dallo Stato. Dal 2016, aggiuntivamente, sono stati sospesi gli interventi regionali sugli aumenti di aliquote di tributi e addizionali, eccetto ridotti casi, con riconferma per l'anno 2018 nell'art. 37 della l. n. 205/2017.

Le entrate territoriali, pur ispirate al *policentrismo tributario*¹³, risultano tratteggiate da un regime che sperequa i fabbisogni e con molti limiti di capacità fiscale evidenziando il mancato compimento del sistema delineato dal d.lgs. n. 68 cit. che riconosce alle Regioni, diversamente, più ampie possibilità per attuare le proprie politiche economiche e sociali con spazi di manovrabilità attraverso i tributi propri derivati.

11. G. RIVOCCHI, *Quel che resta dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, in Diritti regionali*, 2/2017, 160.

12. G. RIVOCCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga del riparto costituzionale di competenze?*, in www.isirfa.cnr.it, settembre 2013.

13. F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario*, Torino, 2008, 29.

Sul fronte della spesa, invece, se ne deve segnalare il contenimento dapprima mediante il P.S.I. che, sino al 2015, operava per le Regioni a statuto ordinario su quelle finali e, in seguito, applicando il precetto costituzionale dell'obbligo del concorso degli enti sub-centrali al contenimento dei saldi di finanza pubblica che, in termini di competenza, non deve essere in negativo nel rapporto entrate/spese finali.

In modo più circostanziato, l'assetto in questione è disciplinato, ancora e per lo più, come era previsto *ante* d.lgs. n. 68 cit. che ha piuttosto declinato un modello di finanziamento con copertura integrale della differenza tra entrate e spese standardizzate per le funzioni fondamentali ove i livelli essenziali delle prestazioni, cui corrispondono i fabbisogni standard necessari alla loro copertura, devono essere definiti dallo Stato e assicurati su tutto il territorio. Ancora, l'autonomia impositiva va garantita con fonti di finanziamento per la spesa rapportate a scelte correlate alle "capacità" fiscali ed è definita quale "spazio disponibile" per reperire risorse da fonti proprie o fruite congiuntamente allo Stato, anche se – quanto all'attribuzione del gettito derivante dai tributi derivati e dalle compartecipazioni delle entrate proprie – non contiene molte disposizioni.

Tra queste, comunque, l'art. 4, comma 3, attuativo dell'art. 7 della l. n. 42 cit., prevedeva l'applicazione dal 2013, rispetto alle modalità di attribuzione del gettito della compartecipazione IVA regionale, l'accennato principio di territorialità, ossia il riferimento al luogo di consumo identificato in quello in cui vi è la cessione dei beni, mentre per gli immobili, il nesso è con il relativo luogo di ubicazione che, per le prestazioni di servizi, è quello in cui risiede il fruitore.

L'attuazione della riforma, a ogni modo, dopo ben quattro rinvii, è traslata al 2020 prevedendo che le fonti di finanziamento regionale per erogare i LEP nelle materie sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale per la spesa in conto capitale, con possibilità d'includerne ulteriori, dovranno essere le entrate tributarie rimodulate, eventualmente perequate, e proprie, per oltrepassare i trasferimenti statali e la perequazione calcolata sulla spesa storica. Si tratta, in specie, di una compartecipazione al gettito dell'IVA nominalmente attribuita a ogni Regione e poi redistribuita, della *fiscalizzazione* dei trasferimenti, dell'istituzione di fondi perequativi¹⁴.

Gli spazi di manovra regionali attraverso la leva fiscale permangono, quindi, in modo limitato; ciò è desumibile con evidenza dall'indice di autonomia decrescente quanto all'addizionale IRPEF complessivamente

14. L. LETIZIA, *Dal federalismo fiscale simmetrico al decentramento fiscale asimmetrico nella prospettiva dell'autonomia regionale differenziata*, in *Innovazione e Diritto*, 1/2019.

considerata. Per il gettito della componente privata dell'IRAP, invece, vi è un modesto incremento per la riduzione dell'aliquota ordinaria volta a erodere progressivamente la base imponibile sì da ampliare gradualmente la deducibilità del costo del lavoro.

La *ristrettezza* della potestà legislativa di autodeterminazione in materia risulta più lampante per i tributi di scopo, tenendo sempre presente che, comunque, le Regioni possono intervenire sulla determinazione delle aliquote di specifici tributi solo entro *range* stabiliti dal legislatore statale che ne determina i presupposti e, talora, differenzia le categorie di contribuenti. Esse possono, peraltro, disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni per valorizzare proprie specificità ma, parimenti, nei limiti e secondo i criteri predisposti da leggi centrali nel rispetto della disciplina sovranazionale. Ogni ente esponenziale dei territori provvede, ancora, alla riscossione, ai rimborsi, al recupero della tassazione e all'applicazione delle sanzioni ma sempre entro i confini posti dal legislatore statale.

Si tratta, quindi, di una potestà tributaria che solo in via residuale rende possibile l'istituzione di tributi propri in senso stretto¹⁵ e con un gettito rivolto a sostenere soprattutto le spese connesse a funzioni non fondamentali, sorgendo perplessità quanto a un'autonomia piena poiché la fonte è, appunto, la legge dello Stato.

Dalla visione del presente, avvalorata dalla compromissione di autodeterminazione in materia per limiti interni, controllimiti esterni¹⁶ e carente di un'efficace coordinamento tra entrate regionali/erariali, emergono tutte le difficoltà di riuscire a implementare in tempi brevi un sistema finanziario idoneo a supportare applicazioni differenziate efficaci.

Le forme di finanziamento sinora ipotizzate non risultano agganciate a un *quantum* stabilmente definito e, quindi, appaiono inadeguate a garantire autonomia finanziaria la cui competenza, affidata agli esiti del sempre più pregnante coordinamento statale, a sua volta subordinato a esigenze esterne, la rendono vana.

Dall'art. 119 Cost. non pienamente attuato, anche a causa delle approssimazioni della l.d. n. 42 e dalla trasposizione di antecedenti fattispecie nel d.lgs. n. 68, si è inibito *in nuce* un ordinamento finanziario regionale

15. Sull'esiguo spazio riservato a essi, in specie, C. SACCHETTO - G. BIZIOLI, *Può ancora chiamarsi federalismo fiscale una riforma che limita la potestà tributaria delle Regioni?*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1/2009, 859 ss.; L. LETIZIA, *Lineamenti dell'ordinamento finanziario delle Regioni di diritto comune*, Torino, 2013, 328 ss.

16. F. GALLO, *Profili critici della tassazione ambientale*, in *Rassegna tributaria*, 2/2010, 306.

sostituito da *interventi occasionali*¹⁷ o indifferibili, rappresentativo di un *federalismo della crisi*, molto attento ai profili della spesa pubblica e poco a quelli dell'entrata¹⁸ contraendo la prima con interventi anche sui residui fiscali.

Gli effetti delle modifiche costituzionali intervenute e degli interventi normativi con derivate problematiche richiedono ora qualche altra breve precisazione ai fini di queste note.

Dalla l. cost. n. 3 cit. e dalle modifiche dell'art. 3, l. cost. n. 1 cit., emerge che il sistema tributario, la perequazione delle risorse finanziarie, l'armonizzazione dei bilanci pubblici, sono riservate esclusivamente alla disciplina dello Stato, mentre alle Regioni ordinarie è attribuita una potestà legislativa concorrente sul coordinamento finanziario e in materia tributaria.

Il primo, dunque, prescrive i canoni fondamentali e gli enti, nell'ambito di questi, compiono i propri interventi legislativi. Ciò riceve conferma nell'art. 119, comma 2, Cost. che prevede il rispetto dei valori e postulati dell'ordinamento costituzionale all'interno del quale l'autonomia deve *armonizzarsi* e che, specificamente, si legano all'art. 23 Cost. contenente la riserva di legge relativa coniugante tassazione/partecipazione dei consociati alla definizione delle scelte generali di politica in materia precludendo qualsiasi possibilità in tal senso agli enti locali carenti di potestà legislativa, nonché all'art. 53 Cost. con riferimento ai principi di capacità contributiva e progressività. Queste disposizioni, a loro volta, s'intrecciano con gli artt. 2 e 3 Cost. ove vi sono i presupposti fondamentali all'interno dei quali il tutto può svolgersi.

Il "federalismo fiscale" ha indicato, in sostanza, un modello di riparto delle entrate in un contesto di soggetti istituzionali infrastatali imperniato sulla potestà tributaria, come succintamente delineata, attribuita devolvendo responsabilità, funzioni, competenze e risorse. Il *processo* per ricevere attuazione richiede, quindi, un'apprezzabile struttura di finanziamento sì da realizzare un'efficiente gestione dell'intervento pubblico e, soprattutto, un'accurata identificazione dei presupposti impositivi da condividere e recepire per la coesione economico-sociale identificando il fabbisogno di spesa pubblica. Solo in tal modo si potrà tendere a un sistema che realizzi redistribuzione, perequazione e allocazione efficace delle risorse da impiegare per produrre beni e servizi, ossia in grado d'individuare la

17. C.A. MANFREDI SELVAGGI, *Effetti del nuovo assetto costituzionale sull'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali*, in www.giust.it, 2/2002.

18. A. URICCHIO, *Il federalismo della crisi o crisi del federalismo? Dalla l.d. 42/2009 ai decreti attuativi e alla manovra Salva Italia*, Bari, 2012, 15.

spesa da finanziare in funzione della costruzione di un rapporto dinamico centro/territori/mercato nel rispetto dell'unità giuridica ed economica della Repubblica e dei vincoli dell'integrazione europea.

I presupposti del decentramento fiscale si fondano su elementi che, pertanto, *dovrebbero* essere idonei a configurare l'intervento finanziario pubblico nella vita economica plurilivello in via normativa per accrescere, tendenzialmente, il benessere collettivo, funzione prioritaria dell'assetto in questione.

La declinazione delle indicate componenti ha determinato, a tal proposito, la predisposizione di principi basilari espressi, sul primo versante, nell'efficienza, economicità ed efficacia in relazione alla corrispondenza costi/benefici di azioni incentrate sul ruolo svolto dagli enti equiordinati per ottimizzare la funzione finanziaria; sul secondo, l'attivazione di responsabilità finanziarie diversificate con provvista autonoma e sufficienza di risorse nelle funzioni attribuite nonché la libera destinazione della spesa pure in via perequativa.

Ma se autonomia tributaria significa autodeterminazione normativa delle entrate fiscali in funzione dello svolgimento di un libero indirizzo politico/amministrativo dell'ente territoriale, il *di più* (comma 1 - 2, art. 119 Cost.) manca come si è tentato d'illustrare. Non si riesce a concludere una lunghissima fase, prima transitoria, poi emergenziale, da cui l'ultimo comma dell'art. 116 Cost. non può astrarsi.

Per realizzare il principale auspicio delle Regioni richiedenti l'asimmetria, ossia quello di limitare il pervasivo potere statale in materia di coordinamento finanziario, occorrere allestire un modello di gestione dell'*accountability* diverso, atto ad assicurare l'effettiva redistribuzione delle dotazioni finanziarie coinvolgendo tutti gli enti dell'ordinamento nell'osservanza dei principi e limiti della *Costituzione finanziaria*.

3. *Nodi da sciogliere per finanziare l'asimmetria*

Come indicato, tre Regioni a statuto ordinario hanno siglato quasi al termine della XVII Legislatura distinti accordi preliminari con l'Esecutivo per acquisire ambiti di autonomia differenziata su un iniziale elenco di materie¹⁹ poi ampliato²⁰. Il 15 febbraio u.s. il Dipartimento per gli Affari

19. A. PIRAINO, *Ancora sul regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in www.federalismi.it, 17 aprile 2019, 11.

20. Gli elenchi riportati nelle bozze di intesa pubblicate indicano la richiesta di 23 materie per il Veneto, 20 per la Lombardia e 16 per l'Emilia-Romagna.

regionali e le Autonomie ne ha pubblicato, tuttavia, solo la Parte generale senza “ufficializzare” il Titolo II, ossia quello riportante i “contenuti” delle funzioni aggiuntive richieste.

Qualsiasi valutazione accurata sugli *effetti* della prospettata devoluzione in termini di risorse finanziarie è, quindi, estremamente complicata non potendosi ricavare con evidenza i criteri per individuare la “solidità” delle Regioni richiedenti che, tra l’altro, hanno sostenuto di poter ricevere le nuove competenze sul semplice assunto che l’attribuirgli «forme e condizioni particolari di autonomia corrisponde a specificità proprie, immediatamente funzionali alla crescita e allo sviluppo» di ciascuna (art. 1, comma 3). Ancora, i criteri di accesso al *regionalismo asimmetrico* non sono stati fissati *ex ante* in una legge-quadro di attuazione del dettato costituzionale, circostanza che potrebbe produrre deficit nei bilanci regionali, squilibri territoriali, conflitti di competenza, rendendo indispensabile il rafforzamento delle procedure *ex post* in caso d’insuccesso delle Regioni nel riuscire a gestire le materie aggiuntive da ricondurre, di conseguenza, nuovamente nella responsabilità dello Stato²¹.

In ogni caso, la recentissima “caduta” del primo Governo Conte, preceduta dall’assente presentazione al Parlamento del disegno di legge nella direzione di che trattasi, seppur preannunciata sin nel “Contratto per il governo del cambiamento” (art. 19), palesa il fallimento per come posto anche di questo progetto di autonomia regionale rafforzata. Di esso, del resto, la dottrina costituzionalista ne ha evidenziato gli effetti avversi che avrebbe prodotto sul piano della forma statale e dell’assetto complessivo del sistema regionale invocando, tra l’altro, il necessario intervento del Parlamento per la ratifica delle intese essendone stato indicato l’*allestimento* in conformità all’art. 8, comma 3, Cost.²². Se queste, difatti, rappresentano in linea generale manifestazioni del principio di leale collaborazione, con sviluppi che interessano anche i rapporti finanziari Stato-autonomie speciali regolati da specifici accordi, richiedono attuazioni con norme affidate ad adeguati *strumenti ordinamentali*²³.

21. A. ZANARDI, *Audizione presso l’Ufficio parlamentare di bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell’art. 116, c. 3, Cost.*, 10 luglio 2019, in *upibilancio.it*.

22. Cfr. il documento sottoscritto da trenta costituzionalisti, seguito da ampie adesioni, rivolto al Presidente della Repubblica e ai Presidenti della Camera e del Senato reperibile in *www.federalismi.it*, 6 marzo 2019.

23. Corte dei conti, cit., 4.

A ogni buon conto, per poter compiere qualche osservazione sull'impianto generale del sistema di finanziamento che le Regioni più avanzate nelle richieste di attuazione dell'art. 116 Cost. intendono porre in essere, occorre far riferimento ai pochi elementi resi noti ma non per questo insufficienti a evidenziare i molti problemi che pongono sul piano della finanza pubblica e che continueranno a porre se non risolti. Essi attengono, in particolare, alle modalità con cui assicurare il rispetto degli obiettivi di uniformità delle prestazioni a livello nazionale e della tenuta dei conti pubblici, ai criteri per quantificare le risorse finanziarie idonee a realizzare le nuove funzioni, all'individuazione degli *strumenti* fiscali per compiere i trasferimenti di risorse.

Occorrerà, quindi, partire dal riferimento alla legge sul "federalismo fiscale" e al d.lgs. 68 cit. che è del tutto assente nelle ultime bozze d'intesa in evidente contrasto con l'art. 116, comma 3, Cost. sempre considerando che il sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario, come detto, non ha un compiuto assestamento.

La l. n. 205/2017, che ha disciplinato gli aspetti fondamentali del sistema di finanziamento e perequazione nelle materie diverse dalla sanità nonché il meccanismo della perequazione infrastrutturale sconta, difatti, l'assenza dei provvedimenti per determinare i fabbisogni standard delle spese regionali collegate ai LEP e delle capacità standard rivolte a finanziarne le relative spese e le altre regionali, oltre quelli relativi alla definizione degli schemi di perequazione differenziati tra spese LEP sui fabbisogni standard e non LEP sulla capacità fiscale e altri concernenti il principio di territorialità nell'attribuzione del gettito IVA e la *fiscalizzazione* dei trasferimenti con carattere generale e permanente.

Nel carente quadro per finanziare le materie aggiuntive - seguendo la norma costituzionale - si dovrebbero individuare, pertanto, delle modalità quanto più coerenti con il meccanismo di finanziamento ordinario di tutte le Regioni e, per evitare che le competenze ottenute da quelle "rafforzate" si avvantaggino di finanziamenti "speciali" occorre riformare la finanza regionale per ogni funzione comune a ciascuna prima di realizzare quella per le funzioni *in più* o, quanto meno, che i due processi si svolgano in contemporanea²⁴.

Ancora, dalle pre-intese si evince che le risorse per il finanziamento delle funzioni aggiuntive dovrebbero ricevere determinazione in termini di spesa storica sostenuta dallo Stato per l'esercizio di ogni trasferimento e poi ricevere delle rimodulazioni in termini di fabbisogni standard sempreché divengano operativi entro un triennio²⁵ dall'adozione dei

24. Cfr. A. ZANARDI, ult. cit.

25. La calendarizzazione precedente era di cinque anni.

d.C.P.M. attuativi. In caso contrario, il termine di riferimento dovrebbe essere quello della spesa media pro-capite statale sostenuta sull'intero territorio nazionale.

Più specificamente, nel corso della “prima fase” le funzioni aggiuntive dovrebbero essere determinate attraverso la cessione statale di una quota dell'IRPEF ed, eventualmente, di cespiti erariali generati nelle Regioni richiedenti sulla scorta dell'indicato parametro istituendo, a tal fine, un Comitato tecnico per individuare i nuovi fabbisogni di spesa e le relative metodologie di calcolo composto dai rappresentanti sia delle amministrazioni statali sia ciascuna Regione a statuto ordinario. Apposite Commissioni paritetiche, anch'esse da istituire, di concerto con le amministrazioni coinvolte, dovrebbero a loro volta individuare prima la spesa storica riferita a ciascun ente territoriale e, dopo, in termini ricognitivi, il valore del fabbisogno finanziario relativo²⁶.

I fabbisogni standard, comunque, non sarebbero stati commisurati, come richiesto inizialmente dal Veneto e dalla Lombardia, alle capacità fiscali regionali per evitare standard di spesa più *generosi* nelle Regioni *virtuose* ottenendo livelli di servizio maggiori rispetto alle altre. Ciò non eviterebbe comunque che le stesse potrebbero conseguire maggiori risorse in termini di compartecipazioni dal momento che, per molti servizi pubblici, la loro spesa pro-capite risulta inferiore a quella media nazionale.

L'intendimento ingenera nondimeno perplessità in ragione del ristretto lasso temporale indicato per calcolare i LEP dopo gli innumerevoli anni trascorsi senza che si sia provveduto.

Oltre a queste, altre questioni necessitano di essere dipanate prima dell'avvio di qualsiasi intervento finalizzato ad attuare l'ultimo comma dell'art. 116 Cost.; tra queste, quella di tralasciare l'osservanza della regola contabile dell'equilibrio di bilancio *ex l. n. 243/2012* (artt. 9-12, come modificati dalla *l. n. 164/2016*), posta sulle Regioni per concorrere alla sostenibilità del debito pubblico in attuazione della *l. cost. n. 1* cit. che riformulando, come anticipato, l'art. 81 Cost., gli richiede d'identificare e quantificare con previsioni finanziarie le proprie risorse per sostenere i riferiti oneri che potrebbero derivare dall'autonomia maggiorata.

Dalla segnalata simultaneità di cui all'ultima parte della norma costituzionale in esame tra «ulteriori funzioni» e «mezzi» atte a sostenerle

26. Queste commissioni, invero, avrebbero avuto un ruolo enorme, ossia quello di riempire di contenuti la scatola vuota intitolata “autonomia differenziata”. Così R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia “differenziata”; allegramente verso l'eversione*, in *lacostituzione.info*, 26 marzo 2019.

è, altresì, irrinunciabile il rispetto del comma 4 dell'art. 119 Cost. e, più diffusamente, di ogni suo canone contenente le modalità di finanziamento dei territori e dai quali, peraltro, si evincono già differenziazioni²⁷.

Le Regioni ordinarie, *ex* comma 2, hanno, infatti, «risorse autonome» e «stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», ove «stabiliscono» include tanto l'individuare le basi imponibili quanto il fissare le aliquote che devono (*dovrebbero*) essere in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle loro funzioni.

La disposizione, insieme all'applicazione amministrativa dei tributi, nonostante le molteplici possibilità d'interpretazione²⁸, è rivolta ad accrescere il *controllo* dei cittadini sulle maggioranze politiche dei livelli infrastatali implicanti decisioni in materia di entrata²⁹, confermando il proposito base della "legge di attuazione del federalismo fiscale" rappresentato dalla stringente relazione tra prelievo tributario/beneficio del soggetto passivo, esercitata dalle attività amministrative dell'ente che ne percepisce il gettito, per determinare *proporzionalità* tra entrate fiscali/territori, salvaguardando i meccanismi di perequazione. Quest'ultimi, richiamati nel comma 3, attribuiscono alla legge dello Stato la disciplina del Fondo perequativo, finanziato da quote di entrate tributarie, senza vincoli di destinazione, per gli enti «con minore capacità fiscale per abitante», mentre il comma 5 supporta i trasferimenti addizionali, vincolati o meno.

È il Centro, dunque, che deve devolvere a individuate Regioni «risorse aggiuntive», nonché effettuare «interventi speciali» a fini promozionali, di sviluppo economico, coesione, solidarietà sociale, oltre a dover rimuovere gli squilibri economici e sociali per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni.

Le modalità per la posticipata applicazione dell'art. 116 Cost. sottintendono, in definitiva, l'attinenza tra competenze legislative addizionali – che abbracciano ogni funzione amministrativa di riferimento (art. 118, comma 2, Cost.) – e strumenti ammessi dalla norma enunciata riunendo

27. G. BIZIOLI, *L'autonomia finanziaria e tributaria regionale*, Torino, 2012, 41, segnala che il termine autonomia, almeno sul piano etimologico, già di per sé, non individua un valore assoluto, bensì relativo o relazionale.

28. F. URICCHIO, *Il federalismo della crisi o crisi del federalismo? Dalla legge delega 42/2009 ai decreti attuativi e alla manovra Salva Italia*, Bari, 2012, 33.

29. A. D'ATENA, *Tra autonomia e neocentralismo: verso una nuova stagione del regionalismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Torino, 2016, 79.

la diversificazione territoriale con le esigenze di unitarietà nazionale per obiettivi solidaristici, rafforzate nell'art. 2 Cost., in ottemperanza agli artt. 3 e 5 Cost. e, più in generale, a tutto l'impianto autonomistico della Carta.

Quanto alle richieste delle Regioni di trattenere i propri *residui fiscali* nelle ultime bozze per le intese non vi è più cenno. Del resto, questi sono rivolti alla fiscalità generale per obiettivi legati a politiche nazionali realizzando una perequazione verticale. Nessuna Regione dona alle altre ma è lo Stato che raccoglie più imposte in quelle del Centro-Nord per effetto dei divari di reddito e della progressività sì da finanziare definiti programmi di spesa ed evitare situazioni estremamente diversificate tra i livelli territoriali³⁰.

Ciononostante, la Regione Veneto sul sostenuto collegamento tra competenze aggiuntive e una quota importante delle imposte erariali sborsate dai propri residenti e nella stessa raccolta, ne aveva chiesto la non commisurazione alla spesa storica statale. Sin dal quesito referendario, però, l'ipotesi era stata esclusa dalla Corte costituzionale sottolineandone i rischi incidenti «sui legami di solidarietà tra le popolazioni regionali e il resto della Repubblica» con alterazione «in modo stabile e profondo degli equilibri finanziari pubblici»³¹. Comunque, i propositi di una più ampia esplicazione in ambito fiscale continuano a permanere in altri documenti regionali d'indirizzo per l'avvio del negoziato con lo Stato³².

A tutto quanto detto si aggiunge, infine, che fino a quando le Regioni ordinarie saranno chiamate a gestire i propri servizi, per lo più, con caratteristiche nazionali, le spese per i LEP devono essere assicurate da risorse statali; ancora, che ogni intervento di riequilibrio economico rispetto a funzioni aggiuntive deve essere *quantificato* data la riduzione dei flussi di cassa centrali e, peraltro, lo Stato dovrà sempre provvedere alle erogazioni

30. SVIMEZ, *Rapporto 2018, L'economia e la società nel Mezzogiorno*, 30. V., anche, G. GIANNOLA, G. STORNAIUOLO, *Un'analisi delle proposte avanzate sul «federalismo differenziato»*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1-2/2008, 40.

31. Corte cost., sent. n. 118/2015. In argomento F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato*, in www.federalismi.it, 9 maggio 2018.

32. Ad es. le Regioni Marche e Umbria hanno reclamato per assicurare più opportunità d'investimento nei propri territori, oltre al «riconoscimento dell'azione regionale nel contrasto all'evasione con attribuzione del maggior gettito derivante dal recupero dell'IVA evasa, limitatamente alla quota di compartecipazione regionale» rafforzando sinergicamente il rapporto con l'Agenzia delle Entrate, «la piena autonomia sulla disciplina dei tributi regionali, con particolare riferimento alla tassa automobilistica». V. Del. assemblee legislative, all. a), 18 aprile e 29 maggio 2018.

per i servizi generali non *regionalizzati* quali, in primo luogo, quello del debito pubblico.

La *sospensione* in atto delle ultime richieste di attuazione dell'asimmetria suggerisce, in definitiva, di avanzare verso essa con maggiori cautele per gli effetti ragguardevoli che pone sugli assetti regionali e che non possono essere in contrasto con il rimodulato criterio di selettività, la gradualità e la ragionevolezza, certamente carenti nel processo verso cui si è mosso, non senza contrasti interni, il precedente Governo. Mancavano puntuali valutazioni elaborate con tutte le realtà sub-centrali dotate, per quanto qui rileva, di una propria struttura finanziaria che sarebbe stata investita con inevitabili esiti in materia fiscale da una mole di provvedimenti per definire i nuovi elementi di flessibilità attraverso interventi su tributi, aliquote e fabbisogni standard da rimodulare per il calcolo di tagli e trasferimenti, investendo in pieno il loro rapporto con lo Stato³³.

La *quantificazione* delle risorse non risultava soddisfare equamente il relativo fabbisogno a supporto delle funzioni regionali una volta che sarebbero state trasferite; peraltro, ciò avrebbe potuto ribaltarsi sulle funzioni ordinarie aggiungendo incertezze alle dotazioni dei territori già compromesse da un'inesplicata autonomia tributaria propria potenzialmente atta a sostenere i nuovi oneri. In più, l'identificazione prospettata del livello di compartecipazione ai tributi erariali avrebbe potuto riversarsi sui profili perequativi anch'essi strettamente connessi alle capacità di scelta in ambito fiscale. Infine, per quanto attiene alla programmazione finanziaria per gli investimenti regionali infrastrutturali da realizzare con le risorse in più, i processi decisionali risultavano indefiniti quanto al raccordo con la programmazione nazionale³⁴.

33. Per un verso, le Regioni hanno l'esigenza di conoscere puntualmente gli spazi di autonomia di cui disporranno quanto al prelievo per poter assumere, conseguentemente, le proprie decisioni entro tale confine e sostenere le spese nel rispetto dei compiti e fini assegnati in modo da rispondere agli elettori sia dell'attività impositiva sia dell'uso delle risorse prelevate, per un altro, lo Stato dovrà predisporre, nella logica di differenziazione, di procedure di raccordo atte a supportare la partecipazione territoriale nell'interesse unitario. Cfr. V. ONIDA, *Limiti e prospettive del regionalismo*, cit., 36.

34. È rimasto «imprecisato il meccanismo di finanziamento degli investimenti pubblici previsto nell'art 6 della bozza d'intesa attraverso compartecipazione al gettito o aliquote riservate relativamente all'RPEF o ad altri tributi erariali, che dovrebbe essere connesso alle modalità di finanziamento della perequazione infrastrutturale». In questo senso S. PIPERNO, *Prospettive del regionalismo asimmetrico in Italia: profili economici e di finanza pubblica*, in *www.piemonteautonomie*, 1/2019.

La dotazione dei mezzi di finanziamento, d'altro canto, avrebbe dovuto pienamente soddisfare il fabbisogno regionale in applicazione del principio del finanziamento integrale delle funzioni idoneo ad assicurare la costituzionale correlazione funzioni/risorse.

Altra indicazione avversa all'utilizzazione della spesa sostenuta dall'amministrazione centrale sul territorio regionale, quale *misura* dell'impatto finanziario del decentramento, appariva l'indefinito collegamento con i livelli delle prestazioni standard e il costo della vita nei diversi enti. Difatti, a parità di spesa corrente, alcune voci di costo potrebbero essere più sensibili alle differenze nei livelli d'inflazione nei territori traducendosi in differenza nella spesa in termini reali delle amministrazioni centrali³⁵.

L'*asimmetria*, in sostanza, per essere realizzata richiede *tutele* certe da parte dello Stato che risultano essere state congeniate, invece, in modo *debole* finendo con il determinare una sperequazione eccessiva tra i territori quanto ai livelli dei diritti prestazionali dei cittadini e, per tale via, intaccare l'uguaglianza sostanziale sul presupposto che la relativa clausola si estende anche a materie legislative di competenza statale.

In ultimo, poiché l'art. 116, comma 3, produce effetti sulle funzioni amministrative, il rispetto della sussidiarietà e dell'adeguatezza, erano e sono canoni inderogabili per il legislatore di attuazione restringendone il campo d'intervento. Per cui, se si intende "differenziare" occorre temperare esigenze egualitarie e redistributive, ossia bilanciare i canoni costituzionali collegati a ogni suo risvolto che, sul versante delle entrate, impongono di osservare per il ricorso alle compartecipazioni il principio della territorialità dell'imposta nonché l'art. 14 cit.

4. *Considerazioni finali*

Il diverso grado con cui le realtà territoriali hanno utilizzato nel tempo nuove attribuzioni ha prodotto già delle tipicità nelle loro prestazioni e nei loro ordinamenti³⁶. Ma dal punto di vista formale l'effettività di tanto manca e, per impedire che ponga fratture all'insieme del sistema, intervengono a supporto i meccanismi dell'art. 119 Cost. che s'indirizza verso un sistema a finanza originaria.

35. CONSIGLIO REGIONALE LOMBARDIA, *Regionalismo differenziato e risorse finanziarie*, novembre 2017, in www.polis.lombardia.it.

36. R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *IdF*, 1/2008, 16.

Lo Stato, quindi, non può sostenere, di norma, economicamente gli ambiti regionali neanche con fondi settoriali sostituiti da entrate fiscali. Forme di finanza derivata a favore dei livelli inferiori di governo con trasferimenti di bilancio nazionale sono precluse e ammissibili solo quelle perequative, senza vincoli di destinazione, oltre a conferimenti di risorse integrative per distinti contesti di *bisogno*, per favorire politiche di sviluppo, per supportare, attraverso cofinanziamenti di programmi, azioni garanti di un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati in Costituzione.

Nondimeno, i trasferimenti statali di parte corrente continuano a prevalere nel contesto in ragione del rimando del riassetto tributario territoriale e la *fiscalizzazione*, di cui al provvedimento attuativo della delega sulla fiscalità regionale, così come i criteri da indicare in un apposito d.P.C.M., mancano.

Venendo a qualche conclusione, per poter finanziare ogni prospettiva di *regionalismo differenziato* sarà necessario che lo Stato, esercitando la propria potestà esclusiva *ex* comma 2, lett. *m*), art. 117, Cost., provveda a definire i LEP per devolvere le funzioni fondamentali sulle materie in richiesta.

Al momento, però, non vi sono dati certi per la stima dei fabbisogni di spesa se non per i livelli essenziali legati alla sanità. Per gli altri ambiti, l'art. 13, d.lgs. cit., pur prevedendone la ricognizione per quelli che le Regioni effettivamente garantiscono con relativi costi standard, il monitoraggio è incompleto. Quindi, quando si prospetta di attribuire «ulteriori forme di autonomia» su nuove competenze in carenza della definizione dei LEP, gli strumenti utilizzabili per coprire i fabbisogni possono essere (anche) i tributi propri derivati e autonomi regionali, non prescindendo dai canoni dell'efficienza e dell'equità del prelievo in relazione ai beni e servizi da finanziare. Vi sarà, tuttavia, una differenza ingente fra la maggiore autonomia, devolvendo alle Regioni funzioni precedentemente svolte dal Centro, e quella che discende dalla fornitura regionale di beni e servizi aggiuntivi/integrativi a quelli statali e occorrerà, pur sempre, attendere la definizione dei *livelli*. Senza, il valore della *consistenza* dei finanziamenti associati a ciascun tributo/compartecipazione pare impossibile.

Quanto alla legge attributiva della *differenziazione*, essa dovrà indicare coperture e fonti di finanziamento, presupposti per l'autonomia legislativa e amministrativa, non prescindendo dall'art. 2, lett. *b*), l.d. n. 42 cit., oltre agli altri criteri elencati, peraltro, nella stessa norma.

Tra questi, quelli della lett. *c*) che richiede, oltre alla razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario complessivo, la sua

semplificazione, la trasparenza del prelievo e la riduzione del carico sui contribuenti, l'efficienza nell'amministrazione dei tributi, il rispetto dei canoni dello Statuto del contribuente. La lett. f), ancora, indica l'adozione del meccanismo del costo e del fabbisogno standard con definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali nell'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, co. 2, lett. m) e p), quali le riconducibili ai LEP. La lett. l), prevede, poi, la salvaguardia dell'obiettivo di non alterare il criterio di progressività del sistema tributario e il rispetto della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche.

Il fulcro per regolamentare efficacemente i rapporti centro-periferia, in definitiva, è quello di porre in essere meccanismi di armonizzazione tra entrate/spese territoriali correlati alle funzioni ampliate, oltre a specifiche misure finanziarie che evitino nuove disuguaglianze nelle aree economicamente meno sviluppate³⁷.

La correlazione tra autonomia di entrata, da declinare in prospettive di scelte autonome in materia anche in ambito fiscale con collegate responsabilità non può perciò prescindere dal confronto con i divari territoriali.

Le richieste più vicine all'attuazione dell'ultimo comma dell'art. 116 Cost. parevano dimenticare che uno Stato non è una mera somma di autonomie che tendono a gestire le proprie risorse poiché il *sovrappiù* di potere dell'unione statale deriva proprio dalla maggiore dimensione geo-politica che esso rappresenta sul piano globale da redistribuire tra tutte le componenti interne sul presupposto che qualsiasi attività pubblica sotto il profilo finanziario ha dimensione nazionale³⁸.

La solidarietà e la coesione sociale devono rappresentare, in definitiva, i capisaldi di ogni intervento finanziario rivolto ad attuare l'asimmetria identificando puntualmente servizi e funzioni *in più* da allocare negli ambiti regionali. La loro *misura* non dovrà comportare scompensi in nome di una concorrenza, di per sé già alterata, finalizzata a migliorare l'efficienza della spesa pubblica. Di contro, il non rispetto dei principi e delle norme evidenziati in queste note, determinerà ulteriori conflitti istituzionali e discriminazioni a svantaggio di tutta la collettività per questioni asservite a strumentalizzazioni contingenti e influenzate da valori politico-simbolici³⁹.

37. G. MACIOTTA, *Regionalismo differenziato: una logica di sistema, perché sia efficace e non un privilegio di pochi*, in *www.astrd-online.it*, 25 marzo 2019.

38. B. CARAVITA DI TORITTO, cit.

39. Cfr. A. MORELLI, *Le autonomie della Repubblica: c'è un ordine nel caos?*, in *Diritti regionali*, 2/2018, 9.

L'autonomia policentrica va declinata diversamente, altrimenti il suo *recupero* determinerà situazioni ancor più pregiudizievoli delle attuali; occorrerà renderla portatrice di processi d'integrazione, non di separazione⁴⁰ in modo da agevolare la tenuta e la ricostruzione del tessuto sociale allineandosi alle tendenze europee più recenti che l'accentuano ricorrendo proprio a forme di regionalizzazione asimmetrica⁴¹. Non percorrendo questa strada, il rischio è di costruire un assetto che assommerà i difetti del centralismo con quelli del decentramento senza garantirne i rispettivi vantaggi⁴².

40. Così F. GALLO, *I principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario nel federalismo fiscale*, in *Federalismo fiscale: evoluzione e prospettive* (a cura di A. Uricchio), Bari, 2013, 27.

41. V. G. ROLLA, *Federalismo e regionalismo in tempi di transizione*, in *www.federalismi.it*, 22 giugno 2018.

42. Cfr. S. PIPERNO, *Per una manutenzione intelligente del decentramento politico-fiscale*, in *www.csfederalismo.it*, 5 ottobre 2017.

Regionalismo differenziato e coordinamento della finanza pubblica

1. Introduzione

L'avvio della procedura *ex art.* 116, terzo comma, Cost. da parte dell'Emilia-Romagna, della Lombardia e del Veneto (per vie diverse) – cui intendono aggiungersi altre Regioni a statuto ordinario¹ – ha ridestato l'attenzione della dottrina nei confronti di quel “regionalismo differenziato” (o “asimmetrico” o “a geometria variabile”) che costituisce uno degli aspetti più controversi della riforma introdotta con la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 («Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»)².

1. Al momento in cui scriviamo, sette Regioni – Campania, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria – hanno formalmente incaricato i rispettivi Presidenti di avviare trattative col Governo; tre Regioni – Basilicata, Calabria e Puglia – hanno adottato semplici atti d'indirizzo politico (come risoluzioni e mozioni); mentre due Regioni – Abruzzo e Molise – non hanno assunto alcuna iniziativa.

2. Fra i contributi più recenti, v. AA.VV., *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, a cura di A. Mastromarino e J.M. Castellà Andreu, Milano, 2009; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino, 2003, 55 ss.; R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia “differenziata”: allegramente verso l'eversione*, in www.forumcostituzionale.it, 16 marzo 2019; ID., “Regionalismo differenziato” e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008, 1, 9 ss.; A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, *ibidem*, 21 ss.; G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, *ibidem*, 63 ss.; P. CIARLO - M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, *ibidem*, 67 ss.; E. GROSSO - A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in piemonteautonomie.cr.piemonte.it, 2/2018; M. DOGLIANI, *Quer pasticciaccio brutto del regionalismo differenziato*, *ivi*, 3/2018; M. MANGANARO, *L'evoluzione del regionalismo differenziato alla luce delle riforme costituzionali. Alcune osservazioni sul punto, in comparazione con il modello territoriale vigente in Spagna*, in www.giurcost.org, 5 dicembre 2016; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007, 1, 139 ss.; F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni*

Al di là delle questioni squisitamente politiche (che qui non rilevano), molti sono – fra gli altri – i dubbi relativi ai contenuti delle intese sulla base delle quali dovranno essere approvate dalle Camere, a maggioranza assoluta dei componenti, le leggi che attribuiscono alle Regioni ordinarie interessate «[u]teriori forme e condizioni particolari di autonomia» nelle materie oggetto di potestà legislativa concorrente³ e in alcune delle materie oggetto di potestà legislativa esclusiva dello Stato⁴.

Ed invero, sino a che punto possono spingersi siffatte intese nella “devoluzione” delle competenze legislative ed amministrative? E – soprattutto – quale limite incontra il riconoscimento di una maggiore autonomia finanziaria?

Quest’ultimo interrogativo – sul quale ci soffermeremo nel prosieguo – scaturisce dalla duplice circostanza che, fra le materie di legislazione concorrente, compare quella del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», e che l’attribuzione di una maggiore autonomia alle Regioni ordinarie deve in ogni caso avvenire «nel rispetto dei principi

particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?, in *www.federalismi.it*, 6/2019; L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in *Astrid Rassegna*, 11/2018; ID., *Prospettive di differenziazione regionale: dalle autonomie speciali alle ulteriori forme e condizioni di autonomia ex art. 116 della Costituzione*, *ivi*, 13/2017; L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2018; EAD., *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, 2007, 2, 199 ss.; G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari-Roma, 2019 (*e-book*).

3. Art. 117, terzo comma, Cost.: rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni; commercio con l’estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all’innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale [il testo originario contemplava anche l’«armonizzazione dei bilanci pubblici», ma, con l’art. 3 della l. cost. 20 aprile 2012, n. 1 («Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale»), tale materia è stata sottratta alla potestà legislativa concorrente e attribuita a quella esclusiva statale].

4. Art. 117, secondo comma, lett. l), n) e s), Cost.: organizzazione della giustizia di pace; norme generali sull’istruzione; tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali.

di cui all'articolo 119», quindi (anche) dei «principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (secondo comma). Sicché ci troviamo dinanzi a un'espressione bivalente, la quale designa – da un lato – una *materia* ascritta alla legislazione ripartita e – dall'altro – un *principio* cui devono attenersi le scelte differenziatrici. Quasi una *mise en abyme*.

Bisogna acclarare, dunque, se vi sia o no spazio per una completa regionalizzazione della finanza pubblica.

2. *La giurisprudenza costituzionale in tema di «coordinamento della finanza pubblica»*

Com'è noto, la Corte costituzionale ha progressivamente individuato – non senza oscillazioni – una serie di limiti all'esercizio della potestà legislativa statale di *coordinamento della finanza pubblica*, contribuendo così a inverare il significato del sintagma⁵.

Fin dalle sue prime pronunce in argomento, la Corte ha affermato che il legislatore statale può prescrivere alle Regioni e agli enti locali soltanto criteri (ad es., privilegiare il ricorso alle procedure di mobilità del personale) e obiettivi (ad es., il contenimento della spesa), ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere tali obiettivi, giacché le norme che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci d'uscita non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e, pertanto, ledono l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost. In altri termini, il legislatore statale può legittimamente imporre agli enti territoriali – comprese le Regioni a statuto speciale

5. Al riguardo, v. AA.VV., *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, a cura di L. Cavallini Cadeddu, Napoli, 2012; M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Napoli, 2018; M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino, 2016; ID., *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. Il coordinamento per principi, di dettaglio e "virtuoso"*, ovvero nuove declinazioni dell'unità economica e dell'unità giuridica, in AA.VV., *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, a cura di S. Mangiameli, Milano, 2014, 86 ss.; G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, ibidem, 147 ss.; F. SORRENTINO, *Riflessioni preliminari sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. IV, Napoli, 2011, 3425 ss.; F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in www.federalismi.it, 10/2018.

e le Province autonome⁶ – vincoli alle politiche di bilancio (benché si traducano giocoforza in limitazioni indirette alla relativa autonomia di spesa), ma solo con disciplina di principio e per ragioni di coordinamento finanziario connesse a obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari⁷.

La Consulta ha poi precisato che – a prescindere dalla loro autoqualificazione⁸ – le disposizioni statali recanti limiti alla spesa regionale in tanto sono configurabili quali principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica in quanto: *a)* prevedano un limite complessivo, anche se non generale, della spesa corrente, che lasci alle Regioni libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa; *b)* abbiano il carattere della transitorietà⁹. La prima di codeste condizioni, peraltro, non è esclusa dalla previsione di puntuali misure di riduzione di singole voci di spesa, purché se ne possa desumere un limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni rimangono libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa, essendo in tal caso possibile «l'estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale»¹⁰.

Vero è che – per sua stessa ammissione – la «Corte ha talvolta dato una lettura estensiva dei principi di coordinamento finanziario, a cui sono state ricondotte anche talune misure recanti vincoli specifici per il

6. V., *ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. 77/2019, 241/2018, 172/2018, 124/2018, 103/2018, 64/2016, 156/2015, 181/2014, 175/2014, 99/2014, 61/2014, 39/2014, 19/2014, 221/2013, 229/2013, 219/2013, 218/2013, 60/2013, 3/2013, 30/2012, 229/2011, 289/2008, 190/2008, 120/2008, 102/2008, 169/2007, 82/2007 e 425/2004.

7. V., *ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. 89/2019, 159/2008, 95/2007, 88/2006, 449/2005, 417/2005, 390/2004 e 388/2004.

8. V., ad es., Corte cost., sent. n. 137/2018: «l'autoqualificazione compiuta dal legislatore “[...] non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quella ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza”, sicché “[p]er individuare la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censura, non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all'oggetto e alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando gli effetti marginali e riflessi, in guisa da identificare correttamente anche l'interesse tutelato (*ex plurimis*: sentenze n. 207 del 2010; n. 1 del 2008; n. 169 del 2007; n. 447 del 2006; n. 406 e n. 29 del 1995)” (sentenza n. 203 del 2012)». V. anche le sentt. nn. 87/2018, 125/2017, 188/2014, 39/2014, 217/2012, 139/2012, 182/2011 e 237/2009.

9. V., *ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. 87/2018, 43/2016, 156/2015, 44/2014, 236/2013, 205/2013, 217/2012, 139/2012, 182/2011, 284/2009, 159/2008, 412/2007, 169/2007, 88/2006, 417/2005 e 36/2004.

10. V., *ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. 236/2013, 36/2013, 262/2012, 211/2012, 139/2012 e 182/2011.

contenimento della spesa delle Regioni e degli enti locali, sovente in virtù del rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione con i principi fondamentali. È il caso, ad esempio, delle misure di razionalizzazione, anche mediante soppressione o accorpamento, di enti e agenzie (sentenza n. 236 del 2013) o degli interventi per la riduzione delle Comunità montane (sentenza n. 237 del 2009). Tuttavia, si trattava pur sempre di misure che, sebbene potessero portare anche alla soppressione o fusione di enti, non stabilivano direttamente il mezzo attraverso cui conseguire il risultato, limitandosi a fissare soglie ed obiettivi di riduzione di costi, nonché a prevedere indicatori in base a cui adottare interventi di riordino. Inoltre, anche quando le competenze statali prevedevano interventi tesi alla razionalizzazione mediante soppressione di enti, come nel caso delle camere di commercio, l'intreccio con le competenze regionali comportava che tali interventi fossero realizzati mediante procedure concertate con le Regioni (sentenza n. 261 del 2017)»¹¹.

È significativo, d'altronde, come parecchi arresti ravvisino espressamente nel coordinamento *de quo* – più che una “materia” – una vera e propria «funzione», la quale: a) riveste «carattere finalistico» e «dinamico»¹²; b)

11. Corte cost., sent. n. 87/2018.

12. V., *ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. 77/2019, 103/2018, 154/2017 («la funzione di coordinamento finanziario prevale su tutte le altre competenze regionali, anche residuali, risultando legittima l'incidenza dei principi statali di coordinamento, sia sull'autonomia di spesa delle Regioni, sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale»; «L'accordo concluso tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna [...] va ascritto al cosiddetto coordinamento dinamico della finanza pubblica, concernente le singole misure finanziarie adottate per il governo di quest'ultima, come tali soggette a periodico adeguamento. // Ciò esclude la possibilità di riconoscere, in generale, un affidamento tutelabile in ordine all'immutabilità delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni. Non è, infatti, coerente con il carattere dinamico del coordinamento finanziario impedire alla legislazione statale di introdurre – fermo il metodo pattizio per le autonomie speciali – nuovi contributi alla finanza pubblica, ove non espressamente esclusi dagli accordi stipulati. La volontà manifestata in sede negoziale non comporta una rinuncia, da parte dello Stato, al successivo esercizio della propria potestà di coordinamento finanziario»), 65/2016 [«La costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, riconosce un carattere finalistico al coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 229 e n. 122 del 2011, n. 370 del 2010, n. 121 del 2007, n. 35 del 2005), che impone di rendere effettivo l'esercizio di tale funzione»], 414/2004 («il coordinamento della finanza pubblica, cui fa riferimento l'art. 117, comma terzo, della Costituzione, è, più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato») e 376/2003. D'altro canto, «la materia finanziaria è “viva” e sottoposta a una notevole quantità di variabili che non consentono, se non casualmente, il raggiungimento e il mantenimento di una situazione stabile e definitiva» (sent. n. 247/2017).

prevale su tutte le altre competenze regionali, anche residuali¹³; c) lungi dal risolversi nella mera attività legislativa, può implicare «l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo»¹⁴. Non solo: la Corte è giunta a far propria una concezione (da essa stessa definita) «virtuosa» di tale funzione, riconducendovi altresì le norme preordinate a «riorientare» – anziché unicamente ad arginare – la spesa pubblica «per una complessiva maggiore efficienza del sistema»¹⁵.

Tutto ciò spiega bene come mai il relativo sindacato di legittimità consista non di rado in un vaglio di ragionevolezza e proporzionalità delle scelte compiute dal legislatore statale¹⁶, ancorché queste si concretino in precetti dettagliati¹⁷.

13. V., *ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. 137/2018, 154/2017, 65/2016, 250/2015 e 151/2012.

14. V., *ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. 39/2014, 121/2012, 229/2011, 122/2011, 57/2010, 159/2008, 35/2005 e 376/2003 («il coordinamento finanziario può richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo: onde, attesa la specificità della materia, non può ritenersi preclusa alla legge statale la possibilità, nella materia medesima, di prevedere e disciplinare tali poteri, anche in forza dell'art. 118, primo comma, della Costituzione. Il carattere «finalistico» dell'azione di coordinamento esige che al livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia, ma altresì i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento – che di per sé eccede inevitabilmente, in parte, le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali – possa essere concretamente realizzata»).

15. V., *ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. 137/2018, 98/2018, 273/2016, 160/2016, 69/2016, 38/2016, 272/2015, 205/2013 e 8/2013.

16. V., *ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. 33/2019 («secondo la giurisprudenza costituzionale, gli interventi statali in materia di coordinamento della finanza pubblica che incidono sull'autonomia degli enti territoriali devono svolgersi secondo i canoni di proporzionalità e ragionevolezza dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato»), 22/2014, 236/2013 («le norme statali devono limitarsi a porre obiettivi di contenimento senza prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi in modo che rimanga uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale [...]. Inoltre, la disciplina dettata dal legislatore non deve ledere il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato»), 237/2009 e 430/2007. È appena il caso di ricordare che la «Corte ha desunto dall'art. 3 Cost. un canone di razionalità della legge svincolato da una normativa di raffronto, essendo sufficiente un sindacato di conformità a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica» (sent. n. 6/2019, che sul punto richiama le sentt. nn. 86/2017, 87/2012, 245/2007, 416/2000 e 89/1996).

17. Secondo la giurisprudenza costituzionale, infatti, la specificità della prescrizione non esclude *ex se* il carattere di principio del disposto legislativo: «[l]a circostanza che la norma possa costituire una prescrizione specifica rivolta alle regioni» – si legge nella sent.

3. *Il coordinamento statale della finanza pubblica come funzione complessa ed esigenza immanente all'assetto costituzionale*

A ben vedere, dunque, il «coordinamento della finanza pubblica» è qualcosa di sostanzialmente diverso da una semplice “materia” (per quanto “specificata”¹⁸) o da un semplice “principio”: esso denota una funzione complessa¹⁹, nella quale confluiscono imprescindibili istanze unitarie di cui è portatore lo Stato²⁰. Quelle medesime istanze unitarie che, sempre con riguardo alla finanza pubblica, si desumono parimenti da altre disposizioni costituzionali:

- dall’art. 2, nella parte in cui dispone che «[l]a Repubblica [...] richiede l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale»²¹;
- dall’art. 5, che definisce la Repubblica «una e indivisibile»²²;

n. 137/2018 – «non esclude, di per sé, il suo carattere di norma di principio. Come questa Corte ha ripetutamente affermato, “la stessa nozione di principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l’accertamento va compiuto e della peculiarità della materia” (sentenza n. 16 del 2010). Pertanto, possono essere ricondotte nell’ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica anche norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali *sub-statali* (sentenze n. 38 del 2016, n. 153 del 2015 e n. 237 del 2009), giacché “il finalismo” insito in tale genere di disposizioni esclude che possa invocarsi “la logica della norma di dettaglio” (sentenza n. 205 del 2013). In linea con questa ricostruzione finalistica del coordinamento, è stato altresì affermato che “la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (sentenze n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007)” (sentenza n. 16 del 2010)». V. anche le sentt. nn. 23/2014 e 52/2010.

18. Cfr. Corte cost., sent. n. 376/2003, *supra*, nt. 14.

19. Sul concetto di funzione come «attività globalmente rilevante», v. F. MODUGNO, voce *Funzione*, in *Enc. dir.*, vol. XVIII, Milano, 1969, 301 ss.

20. Cfr. Corte cost., sent. n. 414/2004, *supra*, nt. 12.

21. Cfr. Corte cost., sent. n. 154/2017: «“autonomia speciale” non significa “potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione, sulla base della condivisione di valori e principi insensibili alla dimensione territoriale, tra i quali spicca l’adempimento da parte di tutti dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale” (sentenza n. 219 del 2013), dei quali doveri il coordinamento rappresenta la traduzione sul piano dei rapporti finanziari, anche in ragione della responsabilità che incombe su tutti i cittadini (sentenza n. 141 del 2015)».

22. Cfr. Corte cost., sent. n. 118/2015, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della l. reg. Veneto 19 giugno 2014, n. 16 («Indizione del *referendum* consultivo sull’indipendenza

- dall’art. 81, sesto comma, là dove evoca «i criteri volti ad assicurare l’equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni»²³;
- dall’art. 97, primo comma, giusta cui «[l]e pubbliche amministrazioni, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, assicurano l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico»²⁴;
- dall’art. 117, primo comma, il quale prevede che «[l]a potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali»;
- dagli artt. 117, quinto comma, e 120, secondo comma, che regolano l’esercizio dei poteri sostitutivi statali²⁵;
- dallo stesso art. 119, il quale, se da un lato riconosce ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni «autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell’equilibrio dei relativi bilanci», nondimeno dall’altro: *a*) dispone che tali enti territoriali «concorrono ad assicurare l’osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea», e possono stabilire e applicare «tributi ed entrate propri», ma sempre «in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»; *b*) prevede l’istituzione, con legge dello Stato, di «un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante»; *c*) sancisce il principio

del Veneto»), e dell’art. 2, comma 1, nn. 2), 3), 4) e 5), della l. reg. Veneto 19 giugno 2014, n. 15 («*Referendum* consultivo sull’autonomia del Veneto»).

23. V. l’art. 5, comma 2, lett. *c*), della l. cost. n. 1/2012. Cfr. Corte cost., sent. n. 88/2014: «I vincoli imposti alla finanza pubblica, infatti, se hanno come primo destinatario lo Stato, non possono non coinvolgere tutti i soggetti istituzionali che concorrono alla formazione di quel “bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni” (sentenza n. 40 del 2014; si vedano anche le sentenze n. 39 del 2014, n. 138 del 2013, n. 425 e n. 36 del 2004), in relazione al quale va verificato il rispetto degli impegni assunti in sede europea e sovranazionale».

24. V. l’art. 20 della l. 24 dicembre 2012, n. 243 («Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione»), che attribuisce alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione dei bilanci delle Regioni – oltre che dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Province autonome di Trento e di Bolzano – «ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell’equilibrio dei bilanci di cui all’articolo 97 della Costituzione». Cfr. Corte cost., sentt. nn. 77/2019 e 40/2014.

25. V., *ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. 94/2019 (con ampia citazione di precedenti) e 131/2012, entrambe relative ai piani di rientro dal disavanzo sanitario.

della necessaria correlazione tra le risorse e le funzioni attribuite ai summenzionati enti; *d*) aggiunge che, «[p]er promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni»²⁶.

26. Non a caso, all'indomani dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V, la Corte aveva individuato nell'approvazione di una legge-quadro di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario un presupposto indispensabile per l'attuazione del nuovo disegno autonomistico. Segnatamente, la sent. n. 37/2004, dopo aver richiamato i contenuti del novellato art. 119 Cost., così afferma: «L'attuazione di questo disegno costituzionale richiede però come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali. // È evidente come ciò richieda altresì la definizione di una disciplina transitoria che consenta l'ordinato passaggio dall'attuale sistema, caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora in non piccola parte "derivata", cioè dipendente dal bilancio statale, e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità riconosciute a Regioni ed enti locali di effettuare autonome scelte, ad un nuovo sistema. Così che oggi non si danno ancora, se non in limiti ristrettissimi, tributi che possano definirsi a pieno titolo "propri" delle Regioni o degli enti locali (cfr. sentenze n. 296 del 2003 e 297 del 2003), nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva, e quindi possano essere disciplinati dalle leggi regionali o dai regolamenti locali, nel rispetto solo di principi di coordinamento, oggi assenti perché "incorporati", per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato. Anche i tributi di cui già oggi la legge dello Stato destina il gettito, in tutto o in parte, agli enti autonomi, e per i quali la stessa legge riconosce già spazi limitati di autonomia agli enti quanto alla loro disciplina – e che perciò la stessa legislazione definiva talora come "tributi propri" delle Regioni, nel senso invalso nella applicazione del previgente art. 119 della Costituzione – sono istituiti dalla legge statale e in essa trovano la loro disciplina, salvo che per i soli aspetti espressamente rimessi all'autonomia degli enti territoriali. // Per quanto poi riguarda i tributi locali, si deve aggiungere che, stante la riserva di legge che copre tutto l'ambito delle prestazioni patrimoniali imposte (art. 23 della Costituzione), e che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo quanto meno gli aspetti fondamentali dell'imposizione, e data l'assenza di poteri legislativi in capo agli enti *sub*-regionali, dovrà altresì essere definito, da un lato, l'ambito (sempre necessariamente delimitato in forza appunto della riserva di legge) in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti medesimi; dall'altro lato, il rapporto fra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali: potendosi in astratto concepire situazioni di disciplina normativa sia a tre livelli (legislativa statale, legislativa regionale, e regolamentare locale), sia a due soli livelli

Una fitta trama normativa, questa, che evidentemente mira a contemperare il principio autonomistico con l'unità giuridica ed economica della Repubblica, nonché coi connessi corollari della cooperazione (o "leale collaborazione"), della solidarietà e della perequazione²⁷.

(statale e locale, ovvero regionale e locale). // Da ciò consegue che, come questa Corte ha già avuto modo di affermare, poiché non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale, si deve tuttora ritenere preclusa alle Regioni (se non nei limiti ad esse già espressamente riconosciuti dalla legge statale) la potestà di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali (cfr. ancora sentenze n. 296 del 2003 e 297 del 2003); e per converso si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti. In proposito vale ovviamente il limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119». V. la l. 5 maggio 2009, n. 42 («Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione»).

27. Cfr. Corte cost., sent. n. 303/2003: «limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente [...] significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale tedesco (*konkurrierende Gesetzgebung*) o alla *clausola di supremazia* nel sistema federale statunitense (*Supremacy Clause*)]. Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica». V. anche la sent. n. 219/2013: «[q]uesta Corte [...] ha già ritenuto che "nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, primo comma) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, secondo comma). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto, lo Stato appunto, avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento" (sentenza n. 274 del 2003)».

Deve allora concludersi che il coordinamento finanziario ad opera dello Stato (l'unico provvisto dell'indispensabile "visione del tutto") rappresenta, in realtà, un'esigenza immanente all'assetto costituzionale del nostro Paese – e perciò indefettibile.

Ne discende che l'area materiale della finanza pubblica non può essere *in toto* regionalizzata.

4. *Intorno alle "bozze d'intesa" del 25 febbraio 2019 fra il Governo e le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*

Alla luce di quanto siamo venuti finora dicendo, solleva seri dubbi di costituzionalità il contenuto delle "bozze d'intesa" sottoscritte il 25 febbraio 2019 dal Presidente del Consiglio dei Ministri con i Presidenti delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto.

Tali bozze – recanti le sole «disposizioni generali» – fanno seguito agli «accordi preliminari» siglati il 28 febbraio 2018, segnando così un ulteriore passo avanti dell'attuale fase di contrattazione. In proposito, è utile rammentare che gli accordi con le prime due Regioni, nelle rispettive premesse, già annoveravano il «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» fra le materie «di prioritario interesse regionale», mentre nessun riferimento al riguardo si rinveniva nell'accordo col Veneto. In tutt'e tre i documenti, peraltro, le parti convenivano sull'opportunità, approssimandosi la fine della XVII legislatura, di circoscrivere momentaneamente il negoziato ad alcune soltanto delle «materie d'interesse comune», senza includervi il coordinamento finanziario, fatta salva la possibilità di proseguire nella trattativa estendendola (oltre che agli aspetti non ancora definiti) a ulteriori materie, e «in particolare» – si leggeva nell'accordo con la Lombardia – alle «materie di interesse delle autonomie locali, quali il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario ed il governo del territorio». Vuoi implicitamente vuoi esplicitamente, dunque, quegli accordi preliminari lasciavano schiusa la porta ad una successiva espansione del proprio perimetro, tale da comprendere anche il coordinamento finanziario.

Il che, in effetti, è accaduto: fra le numerose materie alfine concordate, v'è anche – *tout court* – il «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»²⁸.

28. V. l'art. 2 di ciascuna bozza.

Ora, la circostanza che si tratti di semplici “bozze”, le quali si collocano appena sulla soglia del percorso istituzionale (pieno di incognite) che dovrebbe condurre all’attuazione del regionalismo differenziato, non esclude la necessità di fissare sin da subito alcuni paletti invalicabili. Uno è dato, appunto, dalla *indisponibilità* della funzione di coordinamento finanziario: questa non può divenire oggetto di negoziazione con le Regioni, atteso che lo Stato non può in alcun modo abdicarvi²⁹.

Del resto, altro è configurare, anche per le Regioni ordinarie, un assetto disomogeneo (ma non disorganico) sulla scorta delle rispettive (reali) peculiarità, come consente l’art. 116, terzo comma, Cost., altro è servirsi di quest’ultimo per introdurre surrettiziamente uno Stato di tipo federale (a voler essere ottimisti...): nel qual caso, si perpetrerebbe una grave violazione della nostra Carta.

29. È lalpalissiano: il soggetto coordinante che demanda a quello coordinato il potere di coordinarsi da sé smette *sic et simpliciter* di coordinare.

“Differenziazione” e specialità regionale alla luce del recente tentativo delle Regioni del Nord di ottenere “*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*”

1. Premessa

È opinione condivisa¹ che il regionalismo “differenziato” come delineato dall’art. 116.3 Cost., introdotto nel 2001 ma rimasto a lungo dormiente, abbia subito una notevole accelerazione durante il primo governo Conte, visto lo stato di avanzamento delle richieste di “forme e condizioni particolari di autonomia” avanzate da tre Regioni del Nord² e cioè da quelle che producono il 40% circa del PIL nazionale³. Tale accelerazione fu accolta con una certa preoccupazione, non tanto in relazione alle istanze autonomistiche provenienti dalle tre Regioni, che astrattamente considerate sono sempre sembrate del tutto legittime alla luce delle disposizioni co-

1. Tra i tanti contributi si vedano: G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Reg.*, 4, 2017, 625; F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Reg.*, 4, 2017, 689; C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*, p. 1, in *federalismi.it*, 26 settembre 2018; I. NICOTRA, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, in *Dir. reg.*, 1 marzo 2019; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, in *federalismi.it*, 20 marzo 2019 (solo per citarne alcuni).

2. Altre sette Regioni hanno cercato di intraprendere lo stesso percorso, avendo incaricato il Presidente di chiedere al Governo di iniziare le trattative per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (si tratta di Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria). Tre Regioni hanno assunto iniziative preliminari al conferimento del mandato al Presidente (Basilicata, Calabria e Puglia). Due Regioni non hanno allo stato avviato iniziative formali (Abruzzo e Molise), Dossier del Servizio Studi del Senato, *Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo*, luglio 2018, n. 45.

3. Nell’anno 2017 il PIL nazionale è stato valutato in 1.725 miliardi di euro, quello della Lombardia in 383,2 miliardi di euro, del Veneto in 162,50 miliardi di euro e dell’Emilia-Romagna in 157,2 miliardi di euro, complessivamente ammontanti a 702,2 miliardi di euro (Fonte: ISTAT 2017, *Conti aggregati ed economici territoriali*).

stituzionali, quanto per le modalità con le quali stava prendendo corpo il processo di riconoscimento delle “particolari condizioni” di autonomia. È noto che, dopo vari tentativi infruttuosi da parte di alcune Regioni del Centro e del Nord, Veneto e Lombardia, seguite dall’Emilia-Romagna, intrapresero, con procedure parzialmente differenti, la strada per l’attivazione della clausola di differenziazione, ottenendo maggiori risultati rispetto al passato. Alla fine della scorsa legislatura le tre Regioni riuscirono ad ottenere dal Governo la stipulazione di differenti accordi preliminari rispetto alle “intese” ex art. 116.3 Cost., limitatamente a cinque ambiti materiali individuati tra quelli possibili.

Nell’attuale legislatura le tre Regioni hanno chiesto che l’attribuzione di autonomia differenziata si estendesse alle altre materie ammissibili: il Veneto ha addirittura ampliato la richiesta fino a ricomprendere tutte le 23 materie indicate dall’art. 116.3 Cost. Così i pre-accordi sono stati sostituiti da “bozze di intesa”, di cui è stato reso noto, in modo ufficiale, un testo parziale, limitato alla sola parte generale⁴. Dopo il cambio della compagine di governo, c.d. “Conte bis”, il processo sembra aver subito un cambiamento di rotta che, però, non toglie attualità al tema della differenziabilità regionale⁵.

L’introduzione della clausola di differenziazione nel testo costituzionale, sin dal primo momento, destò un vivace dibattito in dottrina. Vennero messi in evidenza i nodi problematici presentati dal testo⁶, si sottolineò

4. Le bozze di intesa (limitatamente alla parte generale, visto che la parte speciale non è mai stata portata ufficialmente a conoscenza del pubblico) sono rimaste disponibili sul sito internet del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie al link *affariregionali.gov.it*, fino all’agosto 2019. Sono state successivamente rimosse ed allo stato non vi è più traccia di tali bozze sui siti governativi.

5. Non può negarsi che in questo momento è molto difficile analizzare una vicenda che è inevitabilmente legata agli equilibri politici del momento e che è in via di mutamento rapido. Il cambiamento della maggioranza di governo ha comportato un diverso approccio ai problemi relativi all’attuazione dell’art. 116.3 Cost. Tale nuova considerazione delle questioni coinvolte trova la sua manifestazione principale nella previsione di una legge quadro di attuazione della disposizione costituzionale, che dovrebbe tenere conto dell’intera cornice di riferimento, sia costituzionale che di sistema (v. comunicato stampa su dichiarazioni del Ministro Boccia dell’11.10.2019 sul sito *affariregionali.it*).

6. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in AA.Vv., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino, 2001, 52, il quale denuncia la carenza del *drafting* legislativo e l’uso di un linguaggio impreciso. Cfr. anche S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell’art. 116, comma 3, Cost.*, in *Le Reg.*, 4, 2017, 685, il quale mette in evidenza i cinque punti problematici legati al procedimento descritto dalla disposizione e riguardanti a) l’iniziativa regionale; b) la consultazione degli

come la vantaggiosità della differenziazione potesse prescindere dall'utilizzazione dell'art. 116.3 Cost.⁷, si riconobbero unanimemente le potenzialità insite nella previsione costituzionale⁸.

Le vicende che caratterizzano l'attuale stagione del regionalismo, invero, pongono molte questioni cruciali. In primo luogo procedurali, causate in massima parte dall'assenza di una legge generale di attuazione della clausola⁹ ed acuite dalle modalità con le quali si è svolta fino ad ora la negoziazione Stato-Regioni, che ha posto il Parlamento in posizione del tutto marginale rispetto a scelte demandate, almeno in questa fase, all'Esecutivo. In secondo luogo, sotto un profilo più sostanziale, sono sorti interrogativi sul valore da attribuire all'intesa (è questo un tema che in qualche modo si lega al primo). E poi, ancora, risultano rilevanti le questioni connesse alle modalità di finanziamento delle ulteriori forme di autonomia¹⁰; e quelle riguardanti i rapporti tra differenziazione e garanzia dell'uguaglianza¹¹.

enti locali; c) la misura del rispetto dei principi dell'art. 119 Cost.; d) il valore dell'intesa; e) il ruolo del Parlamento con riferimento alla legge di approvazione. Dello stesso autore anche *Audizione dinanzi alla Commissione Parlamentare per le questioni regionali*, Resoconto stenografico, 29 novembre 2017. In termini critici E. CARLONI, *Teoria e pratica della differenziazione: federalismo asimmetrico ed attuazione del Titolo V*, in *Ist. Fed.*, 1, 2008, 79 ss.

7. R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire un dibattito, in *Ist. Fed.*, 1, 2008, 9 il quale, rilevata la sostanziale incompleta attuazione della riforma del Titolo V, sostiene la necessità, prima di mettere in pratica quanto previsto dall'art. 116.3, di avviare un'opera più sistematica di attuazione e di valorizzare la "differenziazione" regionale tramite la strada della collaborazione e dell'accordo Stato-Regione per concretizzare programmi mirati nell'ambito delle competenze ridisegnate dall'art. 117 Cost.

8. La differenziazione, infatti, ponendosi come alternativa alla logica dell'uniformità consente un ripensamento del sistema regionale, e apre la strada ad una competizione virtuosa tra territori regionali, con modalità nuove di manifestazione di solidarietà tra Regioni, A. POGGI, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, 2008, in *federalismi.it*; S. MANGIAMELI, *Appunti a margine*, cit.; L. MICHELOTTI, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art. 116, III comma, Cost.*, in *Le Reg.*, 1-2, 2012, 101 ss.

9. Si ribadisce che l'attuale Ministro per gli affari regionali e le autonomie ha già proposto l'adozione di una legge quadro che, all'interno dei principi costituzionali contenuti negli artt. 117, 118, 119 e 3 Cost., tenga conto dell'assetto generale delle autonomie regionali (v. comunicato stampa cit. alla nota 5).

10. Secondo G. MACCIOTTA l'attenzione su tale questione rischia di far passare in secondo piano l'esame del nuovo assetto istituzionale che ne potrebbe derivare, cfr. *Regionalismo differenziato: una logica di sistema, perché sia efficace e non un privilegio di pochi*, in *Astrid Rassegna*, 6, 2019, 1.

11. G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova*, cit., 634, ma anche L. VANDELLI che osserva come, a fronte di una diversificazione di discipline e di politiche, si ponga

Qualche autore ha espresso serie perplessità in relazione all'approccio alla differenziazione proposto dalla Regione Veneto¹², che spinge per avere il massimo di autonomia possibile, insistendo particolarmente sulla permanenza dei tributi prodotti sul territorio regionale¹³.

La sensazione diffusa è che l'attuale fase del regionalismo manchi di un quadro di riferimento unitario e di una visione di insieme che ricomprenda, oltre alle posizioni delle Regioni coinvolte, anche quelle delle Regioni a Statuto speciale e delle altre Regioni ordinarie di cui al Titolo V della Costituzione.

La concessione di autonomia differenziata alle Regioni ordinarie che ne fanno richiesta non è "affare bilaterale", tra lo Stato e la Regione richiedente, perché coinvolge l'intero assetto del sistema repubblicano e come tale dovrebbe essere governato.

Se da un lato è comprensibile che le Regioni più avanzate (e più ricche¹⁴), che hanno nel tempo fatto buon uso dell'autonomia regionale riconosciuta dalla Costituzione, possano ambire a richiedere ampliamenti di tale autonomia, dall'altro lato destano preoccupazione i meccanismi adoperati per addivenire a questo risultato e la totale assenza di una seria e condivisa pesatura delle conseguenze sull'intero sistema regionale.

Tali criticità, oltre che essere espresse dalla dottrina in sede scientifica, sono state manifestate al Presidente della Repubblica nell'appello sottoscritto da eminenti studiosi costituzionalisti¹⁵, sono state denunciate da varie Regioni¹⁶ e sono state oggetto di riflessione anche in sede

sempre – e pure all'interno del quadro costituzionale ordinario – una questione di garanzia di diritti fondamentali, anche quando ci si limita ad assicurare prestazioni, *Il federalismo alla prova: le Regioni tra uniformità e differenziazione*, Presentazione del Paper Astrid "Dove va il regionalismo", in *Astrid*, 2011,10.

12. Un giudizio molto negativo sull'approccio della Regione Veneto in relazione al profilo finanziario può leggersi in M. DOGLIANI, *Quer pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*, in *Il Piemonte delle Aut.*, 2019.

13. M. DE DONNO - P. MESSINA, *Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia. Quale idea di autonomia regionale?*, in *Ist. Fed.*, 2018, 471.

14. Sin dal 2001, F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 53, ipotizzava che la sostenibilità finanziaria richiesta dal richiamo all'art. 119 Cost. avrebbe potuto limitare per le Regioni più ricche la possibilità di differenziare il proprio sistema competenziale.

15. *Appello di trenta costituzionalisti su regionalismo differenziato, ruolo del Parlamento e unità del Paese*, consultabile in *federalismi.it*, 6 marzo 2019 (l'appello è stato condiviso in seguito da altri 29 studiosi).

16. Cfr. il documento approvato all'unanimità dall'Assemblea Regionale Siciliana nella seduta n. 100 del 20 febbraio 2019, reperito in *federalismi.it*, 20 marzo 2019, n. 6 e la riso-

di opposizione parlamentare¹⁷. Il presente lavoro si limita ad esaminare alcune questioni collegate all'impatto che il regionalismo differenziato potrebbe avere sulle Regioni a Statuto speciale ed in particolare sulla Sicilia.

2. *Il regionalismo differenziato e le Regioni a Statuto speciale*

L'art. 116 Cost. è inequivocabile in relazione alla applicabilità della differenziazione alle Regioni ordinarie. Il tenore letterale della norma risulta chiaro: dopo aver sancito il riconoscimento costituzionale di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi Statuti, delle cinque Regioni speciali (I e II comma), statuisce che "*Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*"... "*possono essere attribuite ad altre Regioni*" (III comma) ovvero a quelle "non speciali", estranee ai primi due commi della disposizione.

La inestensibilità della norma in questione alle Regioni speciali, non significa però che queste in assoluto non possano richiedere altri e differenti ambiti di competenza rispetto a quelli già indicati nei loro Statuti, ma più precisamente che questi ulteriori ambiti potranno essere ottenuti attraverso la revisione degli Statuti approvata con legge costituzionale. La procedura prevista dall'art. 116.3 Cost., è riservata alle Regioni ordinarie. Ne consegue che l'art. 116 Cost. differenzia le autonomie regionali non soltanto sul piano sostanziale dei contenuti della riconosciuta autonomia, ma anche sul piano della forma con la quale tale autonomia viene "asimmetricamente" concessa dallo Stato centrale¹⁸.

luzione del Consiglio Regionale della Calabria datata 30 gennaio 2019, di cui dà notizia M. ROMEO, *Regionalismo differenziato: in Calabria è stata approvata una risoluzione per promuovere un regionalismo "solidale"*, in *Dir. Reg.*, 1, 2019. Si veda anche la risoluzione del 16 gennaio 2019 approvata dal Consiglio regionale della Campania.

17. Nei primi mesi del 2019 è circolato un documento firmato da 26 parlamentari del PD che, tra l'altro, denuncia effetti distortivi sulla tenuta dei conti pubblici in relazione alle richieste regionali di finanziamento della maggiore autonomia con compartecipazioni e riserve di aliquote sui tributi erariali.

18. D. GALLIANI, *Brevi osservazioni su due concetti apparentemente opposti ma probabilmente speculari: specialità e regionalismo differenziato*, in *Ist. Fed.*, 2003, 234 ss. il quale evidenzia come la "specialità" ante riforma del Titolo V si sia affermata più come specialità "di forma" che "di sostanza", mentre la specialità derivante dall'applicazione alle Regioni speciali del regionalismo differenziato assumerebbe una connotazione più autenticamente di sostanza.

Né l'art. 116.3 Cost. si presta ad una estensione alle Regioni speciali per il tramite dell'art. 10 L.C. n. 3/2001¹⁹. A ciò ostano a mio avviso sia il dato letterale di tale norma, sia la ricostruzione sistematica della “specialità” regionale. La clausola di maggior favore pone una disciplina transitoria (“*Sino all’adeguamento dei rispettivi Statuti...*”) per l’applicazione alle Regioni speciali delle disposizioni della legge costituzionale nelle parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già possedute. L’art. 10, quindi, in virtù della sua transitorietà conferma il sistema in base al quale l’autonomia delle cinque Regioni speciali trova il suo assetto compiuto negli Statuti approvati con legge costituzionale, in forza delle competenze regionali stabilite all’interno delle previsioni statutarie. Accanto a questo sistema, però, ne tratteggia un altro che riconosce l’integrabilità del modello di specialità regionale basato sugli Statuti con quello innovato dalla riforma costituzionale del Titolo V²⁰.

Il maggior favore espresso dall’art. 10 L.C. n. 3/2001 sembra riguardare, pertanto, gli assetti di competenze, poteri e funzioni già predisposti dal legislatore costituzionale all’interno del rinnovato Titolo V, ma non quegli assetti regionali differenziati rispetto a tale corpo normativo. L’ipotesi trova indiretta conferma nell’art. 11 della l. 5 giugno 2003, n. 131 (di attuazione del predetto art. 10) che si richiama al meccanismo previsto per le norme attuative degli Statuti speciali, affidando alle Commissioni paritetiche il compito di adottare le norme per il trasferimento di beni e risorse occorrenti all’esercizio delle nuove funzioni amministrative.

D’altra parte, le Regioni speciali sono tali perché così le definisce la Costituzione²¹ sulla base di qualità e caratteristiche che vengono riconosciute come preesistenti rispetto a questa. Esse incarnano modelli diversi tra di loro e da quello delle regioni ordinarie²². Ne consegue che la “differen-

19. R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova ragione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Reg.*, 4, 2017, 641 ss., esprime un giudizio favorevole all’estensione della “autonomia ponderata” alle Regioni speciali sulla base delle previsioni contenute nel progetto costituzionale di riforma del 2016 che, però non è andato in porto. Ma v. anche D. GALLIANI, *Brevi osservazioni*, cit., 233.

20. G. DEMURO - I. RUGGIU, *Le Regioni Speciali: una comparazione*, in *Astrid*, 2011, 3 che parlano di due differenti sistemi competenziali che coesistono e si sommano.

21. F. PALERMO, *La specialità alla prova della riforma costituzionale... e di se stessa*, in *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, a cura di F. Palermo e S. Parolari, Napoli, 2016, 274, afferma che si tratta di una chiara scelta terminologica del legislatore costituzionale, seppur sottovalutata, che connota in modo netto le cinque Regioni speciali.

22. G. DEMURO - I. RUGGIU, *Le Regioni Speciali*, cit., 1-3.

ziazione”, intesa come asimmetricità di competenze tra enti appartenenti allo stesso livello di governo, sotto tal profilo, deve considerarsi antecedente allo stesso modello di regionalismo delineato dalla L.C. n. 3/2001. In fondo, anche prima del 2001, la legislazione ordinaria componeva un sistema di autonomie territoriali con diverse tipologie di enti locali (comuni, province, consorzi, comunità montane, cui si aggiunsero le città metropolitane, le comunità isolate, le unioni di comuni) e con modelli organizzativi diversificati a seconda dell’estensione e delle caratteristiche del territorio di ciascun ente locale, che suggeriva già da allora l’esistenza di schemi differenziati di riparto di funzioni e di possibile applicazione di differenti discipline anche per livelli di governo appartenenti alla stessa tipologia. Le riforme costituzionali, contenute nelle LL.CC. nn. 1/99 e 3/2001, hanno accentuato l’incidenza della differenziazione, soprattutto in sede regionale, con la modifica di varie norme costituzionali (come gli artt. 116, 118, ma anche gli artt. 122, che fa salva una diversa modalità di elezione del Presidente della Giunta Regionale, e 123 che indica tra i contenuti degli Statuti regionali la determinazione della forma di governo). L’ampliamento della portata della differenziazione non contraddice il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica, perché, essendo finalizzato alla migliore valorizzazione delle differenze territoriali, delle diversità delle comunità locali e conseguentemente degli enti per mezzo dei quali esse comunità si esprimono, si traduce in un potenziamento degli elementi costitutivi della Repubblica.

L’autonomia speciale che, come si diceva, gode di una posizione definita a livello costituzionale, è connotata nel suo divenire da un meccanismo pattizio che valorizza la capacità di negoziazione di ciascun ente in modo tendenzialmente indipendente dalle altre autonomie²³. In astratto, quindi, e considerato che l’autonomia speciale ha copertura costituzionale e che, con riferimento alla fase della sua attuazione, intesa come manutenzione e sviluppo²⁴, ha una configurazione pattizia, l’attribuzione di autonomia

23. Per completezza va ricordata anche la posizione dottrinale di chi dopo l’entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, adombra una perdita di attualità della specialità regionale in relazione al sistema di ripartizione delle competenze legislative e amministrative, ma soprattutto legislative, stante la “identificazione testuale” delle materie riservate allo Stato e di quelle concorrenti e la previsione di potestà generale residuale a favore delle Regioni ordinarie, prevista dall’art. 117 Cost. Sul tema è intervenuto G. MOSCHELLA, *Regioni a Statuto Speciale e neoregionalismo*, in AA.VV., *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, a cura di D. Dominici, G. Falzea e G. Moschella, Milano, 2004, 452 ss.

24. F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato*, cit., 694, dove si afferma che l’utilizzo frequente e progressivo che in alcune autonomie speciali è stato fatto delle

differenziata ad altre Regioni attraverso la procedura di cui all'art. 116.3 Cost., non dovrebbe essere in grado di erodere spazi alle Regioni a Statuto speciale.

Ciò che invece viene messo in discussione è il ruolo del potere centrale, che sarà tenuto a sviluppare un sistema di coordinamento e controllo tagliato sulle caratteristiche di ciascuna categoria regionale, non semplicemente limitato alla verifica del rispetto dei vincoli di spesa, o di adempimenti burocratici e formali, ma attento alla qualità delle prestazioni rese²⁵ ed al corretto funzionamento dei meccanismi di garanzia dei diritti degli amministrati.

È lo Stato a dovere assicurare l'unità giuridica ed economica della nazione e l'uguale distribuzione territoriale dei diritti civili e sociali, con gli strumenti che l'ordinamento predispone ed anche attraverso la fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Sotto questo profilo il ruolo dello Stato resta il medesimo sia di fronte all'autonomia speciale che a quella differenziata.

3. *La difficile attuazione dell'autonomia speciale nella Regione siciliana*

Come è noto l'autonomia regionale siciliana nasce nell'anno 1946 con l'approvazione dello Statuto speciale, avvenuta con D.L.L. 15 maggio 1946, n. 445. Le circostanze che ne hanno accompagnato la nascita hanno influito moltissimo sulla sua successiva e concreta attuazione²⁶.

Lo Statuto siciliano è divenuto parte dell'ordinamento repubblicano per mezzo della L.C. n. 2/1948, senza un'approfondita riflessione sulla compatibilità delle sue norme ed istituti al nuovo ordinamento costituzionale ed all'assetto regionalista voluto per la Repubblica²⁷.

Le norme di attuazione approvate con diversi decreti, sulla base delle procedure stabilite nello Statuto, hanno solo parzialmente e con difficoltà contribuito all'affermazione e valorizzazione dell'autonomia regionale,

norme di attuazione ha funzionato quale modalità di *rimodulazione*, delle competenze materiali statutariamente prestabilite, cosicché da strumento di attuazione, la fonte è diventata "*strumento di manutenzione e di evoluzione dello Statuto*".

25. R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Forum di Quad. Cost.*, 2017, 4.

26. G. PITRUZZELLA, *C'è un futuro per la specialità della Regione Sicilia?*, in *Le Reg.*, 3, 2001, 499.

27. A. CARIOLA, *Lo Statuto siciliano alla prova di un regionalismo in divenire*, in *I.Si.R.F.A.*, 2017, 2.

anche perché, a differenza di quanto è accaduto in altre Regioni, non sono state pienamente utilizzate.

La dottrina dà un giudizio generalmente positivo sul modello astrattamente delineato nello Statuto²⁸. Alla Regione, infatti, venne riconosciuta un'ampia autonomia normativa in molte materie, alla quale sono collegate notevoli funzioni amministrative per consentire la realizzazione (il più possibile completa) di politiche di sviluppo legate alle esigenze del territorio.

Il riconoscimento di potestà legislativa ed amministrativa, nel testo statutario, venne accompagnato da un'autonomia finanziaria piuttosto ampia anch'essa (art. 36 e 37 dello Statuto²⁹), chiamata a supportare le politiche predette e produrre effetti espansivi sull'economia regionale, oltre che ovviamente sovvenzionare funzioni e servizi pubblici resi dal livello di governo regionale³⁰. Lo Statuto non tralasciò di porre un contributo di solidarietà a carico dello Stato per compensare la minor capacità fiscale della collettività siciliana, che avrebbe dovuto essere usato per realizzare lavori pubblici, attenuando nel tempo il deficit infrastrutturale senza aumenti di pressione fiscale (art. 38).

Di fatto, però, l'autonomia statutaria siciliana ha incontrato ostacoli di varia natura sul cammino della sua affermazione, che ne hanno impedito l'organico compimento. Molti di questi ostacoli hanno una origine sicuramente endogena al contesto regionale, ma sono stati aggravati da fattori provenienti dall'esterno. Si pensi all'uso parecchio limitato che la Regione ha fatto delle norme di attuazione. Eppure le norme di attuazione costituiscono il principale strumento a disposizione delle Regioni speciali per definire la portata delle competenze legislative ed amministrative riconosciute dallo Statuto, identificare le risorse e stabilire i criteri di riparto del gettito tributario prodotto nel territorio sulla base di un sistema pattizio e paritetico con lo Stato. Il limitatissimo utilizzo delle norme di attuazione ha avuto effetti significativi sull'andamento della produzione legislativa che, dopo un momento iniziale favorevolmente rivolto ad avviare il processo di industrializzazione, si è attestata, pur con le dovute

28. D. IMMORDINO, *Tra evoluzione e normalizzazione: attualità e prospettive dell'autonomia speciale siciliana*, in AA.Vv., *Il futuro della specialità regionale*, cit., 240 ss., ma anche A. CARIOLA, *op. cit.*, loc. cit.

29. Il fabbisogno regionale avrebbe dovuto essere finanziato per mezzo di tributi deliberati dalla Regione su redditi patrimoniali prodotti nel territorio regionale, ad eccezione di imposte di produzione, imposte sui tabacchi e sul gioco del lotto (art. 36), così come con quote di redditi prodotti da imprese che hanno sede fuori del territorio regionale, ma posseggono stabilimenti ed impianti ivi insediati (art. 37).

30. D. IMMORDINO, *op. cit.*, loc. cit.

eccezioni, su contenuti ridotti all'attribuzione di incentivi, sussidi, agevolazioni fiscali e creditizie, cosicché la disciplina di settori strategici del contesto economico-territoriale ha finito per essere demandata alle leggi nazionali, anche attraverso il sistema del rinvio dinamico³¹.

Sul versante dell'autonomia finanziaria va osservato che, nonostante la portata delle disposizioni statutarie, la finanza regionale è alimentata soltanto dal gettito di tributi erariali il cui presupposto impositivo matura nel territorio della Regione. La Sicilia non è mai riuscita a realizzare tributi propri³², inoltre non ha potuto fruire del gettito prodotto dalle imprese che, pur avendo la sede legale al di fuori del territorio siciliano, qui possedevano stabilimenti o impianti.

In questo quadro generale hanno pesato anche i numerosi interventi dello Stato, che frequentemente ha limitato le scelte autonomistiche attraverso il ricorso alla Corte Costituzionale, determinando un appiattimento della specialità che il regime autonomistico voleva valorizzare³³. Dopo l'entrata in vigore del novellato Titolo V della Costituzione, la vicenda relativa all'affermazione dell'autonomia speciale siciliana ha assunto contorni ancor più anomali, poiché il modello di regionalismo ivi contenuto ha visto rafforzarsi le competenze delle Regioni ordinarie e trascolorare le differenze che rendevano le cinque Regioni a statuto speciale autonomie, appunto, "speciali". Basti pensare alla circostanza per la quale gli statuti delle regioni ordinarie sono stati rinnovati e aggiornati dopo la L.C. n. 3/2001, mentre le Regioni speciali non hanno ancora ottenuto la riscrittura dei loro statuti nonostante le riforme degli ultimi venti anni.

Nell'attuale fase sembra celebrarsi una ulteriore anomalia ed in effetti così viene percepita la richiesta di autonomia differenziata anche in sede regionale. Con ordine del giorno del 20 febbraio 2019³⁴ l'Assemblea Regionale Siciliana ha espresso serie preoccupazioni sulle sorti dell'autonomia speciale, in relazione alle modalità di attuazione della clausola di asimmetria.

31. *Id.*, *op cit.*, 246.

32. Se si fa eccezione della c.d. "tassa sul tubo" ovvero della tassa a carico dei proprietari dei gasdotti ricadenti nel territorio siciliano ed esercenti attività di trasporto, distribuzione, vendita o acquisto del gas metano, che però fu giudicata dalla Corte di Giustizia contraria ai principi regolativi del mercato eurounitario e all'accordo di cooperazione con la Repubblica algerina (per un commento v. M. BARBERO, *Bocciatura definitiva per la "tassa sul tubo" della Regione Sicilia*, in *Forum di Quad. Cost.*, 21 giugno 2007).

33. A. CARIOLA, *Lo statuto siciliano*, cit., 6.

34. Per i riferimenti v. nota 16.

4. *Profili critici riguardanti le modalità di finanziamento delle “ulteriori competenze”...*

I temi critici che caratterizzano il documento dell'ARS sono concentrati sul *vulnus* che le richieste delle Regioni del Nord potrebbero causare al principio di uguaglianza nella fruizione uniforme sul territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni e al principio di solidarietà interregionale, come emergente oltre che dall'art. 119 Cost., anche dalla l. n. 42/2009. In effetti lo Stato fino ad ora ha omesso di determinare i LEP e ha tralasciato di completare la realizzazione del federalismo fiscale. La determinazione dei LEP rifluisce sulla quantificazione dei cc.dd. fabbisogni standard che, a mente dell'art. 5 delle disposizioni generali delle nuove bozze di intesa³⁵, dovrebbero essere utilizzati come principale misuratore delle risorse finanziarie da assegnare alle Regioni differenziate per provvedere alle nuove funzioni. Ma poiché non vi è una determinazione dei LEP, né dei fabbisogni standard, la questione della definizione delle risorse finanziarie comporta un certo margine di rischio in relazione ai risultati della distribuzione delle risorse. Le tre Regioni, infatti, hanno tenuto a garantirsi che, in assenza di individuazione dei fabbisogni standard, le risorse assegnate per l'esercizio delle competenze aggiuntive non possano essere inferiori al valore medio nazionale pro-capite della relativa spesa statale. Il che significa che l'attribuzione delle risorse per competenze differenziate verrebbe ad essere quantificata con criteri avulsi da qualsiasi collegamento con il contesto regionale che beneficerà della spesa. Si legge nelle bozze, inoltre, che le tre Regioni intendono trattenere l'eventuale differenza tra il gettito proveniente dai tributi compartecipati, o oggetto di aliquota riservata, maturato nel territorio regionale e la spesa sostenuta dallo Stato nella Regione o quanto successivamente riconosciuto sulla

35. L'art. 5 sotto la rubrica “Risorse finanziarie” dispone testualmente: “*Le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, trasferite o assegnate ai sensi della presente intesa, sono determinate dalla commissione paritetica, in termini di: a) spesa sostenuta dallo Stato nella Regione, riferita alle funzioni trasferite o assegnate; b) fabbisogni standard, che dovranno essere determinati per ogni singola materia, entro un anno dall'entrata in vigore di ciascuno degli specifici decreti di cui all'art. 4, comma 1, fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni; decorsi tre anni dall'entrata in vigore dei decreti di cui all'art. 4 comma 1, qualora non siano stati adottati i fabbisogni standard, l'ammontare delle risorse assegnate alla Regione per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui alla presente intesa non può essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse*”.

base dei fabbisogni standard, ferma restando la verifica della congruità delle compartecipazioni e delle riserve di aliquota sia in termini di gettito, che di correlazione con le funzioni svolte, da parte delle Commissioni paritetiche da espletarsi ogni due anni³⁶.

A parte la difficoltà di conciliare il limite del valore medio nazionale pro-capite (al quale potrebbero essere commisurate le risorse e in base al quale potrebbero essere stabilite le misure delle compartecipazioni o delle riserve), con la potestà di trattenere la differenza positiva del gettito maturato, le questioni che queste previsioni “pattizie” pongono sono dovute, oltre che all’attuale incertezza del quadro di riferimento, anche all’imprevedibilità degli sviluppi futuri, come hanno evidenziato alcuni studiosi, ipotizzando modelli di intervento per eventuali aggiustamenti di tiro³⁷. Il profilo finanziario è quello che maggiormente risente dell’assenza, almeno apparente, di un approccio di sistema che avrebbe dovuto fare da sfondo alla concertazione bilaterale delle condizioni particolari di autonomia³⁸.

Tali criticità possono avere ripercussioni anche sulle Regioni speciali.

La finanza delle Regioni a Statuto speciale è certamente caratterizzata, almeno sulla carta, da una notevole autonomia. Tuttavia per la Sicilia in particolare tale autonomia non si è mai completamente affermata, con l’ulteriore aggravante per la quale persino il pieno utilizzo degli strumenti statutari probabilmente non consentirebbe il superamento del deficit infrastrutturale di cui il territorio soffre³⁹. Per cui, nonostante la specialità,

36. L’art. 5.4 stabilisce: “L’eventuale variazione di gettito maturato nel territorio della Regione dei tributi compartecipati o oggetto di aliquota riservata rispetto alla spesa sostenuta dallo Stato nella Regione o, successivamente, rispetto a quanto venga riconosciuto in applicazione dei fabbisogni standard, anche nella fase transitoria, è di competenza della Regione”. Ed al punto 6: “Ogni due anni la commissione paritetica verifica la congruità delle compartecipazioni e delle riserve di aliquota prese a riferimento per la copertura dei fabbisogni standard, sia in termini di gettito che di correlazione con le funzioni svolte”.

37. A. ZANARDI, *Alcune osservazioni sui profili finanziari delle bozze di intesa sull’autonomia differenziata*, in *Astrid*, 5, 2019, 1 ss. L’Autore ipotizza due possibili soluzioni contrapposte in merito ad interventi di “aggiustamento” successivi all’attribuzione delle risorse finanziarie. Entrambi gli schemi presentano vantaggi e svantaggi, ma fanno emergere una serie di criticità dovute all’assenza di preliminare fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni a garanzia dei diritti civili e sociali, in vista della determinazione dei fabbisogni standard, attività questa di rara complessità dagli effetti non facilmente prevedibili (v. pag. 8).

38. G. MACCIOTTA, *Regionalismo differenziato: una logica di sistema*, cit., 7.

39. In realtà alcuni studi evidenziano che l’autonomia tributaria e quella di spesa delle Regioni (sia ordinarie che speciali) hanno margini molto più contenuti di quanto non si pensi. In particolare e con riferimento alle Regioni speciali, tali studi osservano che que-

anche la Sicilia potrebbe risentire in negativo degli effetti scaturenti dalle disposizioni delle future intese.

Le scelte sui modi di finanziamento della differenziazione comportano conseguenze redistributive, che, come si diceva, al momento appaiono favorire le Regioni che chiedono competenze aggiuntive. Se la bilateralità con la quale il modello della differenziazione deve essere attuato, crea delle rigidità al sistema (ad esempio introducendo il limite del valore medio pro-capite; oppure consentendo, al di là delle necessità scaturenti dalle spese per la gestione delle funzioni trasferite, di trattenere il maggior gettito maturato ed assegnato), queste rigidità saranno sopportate da tutti gli attori istituzionali, anche se non coinvolti nel processo decisionale.

Si confermano in buona sostanza i timori espressi dalla dottrina in relazione alla utilizzazione del metodo della “contrattazione autonomistica” e dell’assenza di una sede istituzionale di cooperazione multilaterale⁴⁰.

Ciò rafforza l’importanza di una logica complessiva di sistema, che garantisca la coesione sociale insieme all’equa distribuzione sul territorio nazionale delle prestazioni essenziali connesse a diritti civili e sociali, e assicuri la perequazione interregionale introducendo misure di riequilibrio territoriale del divario socio-economico.

4.1 ... il finanziamento degli investimenti...

Le bozze di intesa demandano a determinazioni congiunte le modalità di finanziamento degli investimenti, distinguendo tra investimenti pubblici e privati, ma riferendosi univocamente a risorse da attingersi da fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale del Paese (art. 6). Nessun riferimento viene fatto all’art. 22 della l. n. 42/2009, che ai sensi dell’art. 1, comma 2, della stessa legge si applica anche alle Regioni a Statuto speciale e alle Province Autonome. Tale norma riconosce allo Stato una funzione

ste sono finanziate quasi interamente da quote di tributi erariali e la loro discrezionalità nell’allocazione delle risorse è molto condizionata dal livello nazionale, E. BUGLIONE, *L'autonomia finanziaria come snodo dell'autonomia regionale?*, Relazione al Convegno I.S.Si.R.F.A., “*Il perché delle Regioni oggi*” svoltosi a Roma, 27 ottobre 2016, in I.S.Si.R.F.A., 2016, 1 ss.

40. Quale sarebbe stata la “Camera delle Regioni” all’interno della quale poter realizzare la partecipazione permanente dei vari livelli di governo e consentire un adeguato bilanciamento tra le singole autonomie regionali ed evitare così il rischio di prefigurare un modello concorrenziale e competitivo che aumenti il divario esistente tra le diverse parti del territorio nazionale, v. F. PUZZO, *Le esperienze costituzionali italiana e spagnola: i profili finanziari fra autonomia, eguaglianza e solidarietà*, in AA.Vv., *Il regionalismo differenziato*, cit., 532.

di coordinamento generale in relazione alla ricognizione di interventi infrastrutturali ed all'utilizzo di criteri di programmazione, alla quale esso non può certo abdicare e che meritava di essere espressamente richiamata negli accordi per la differenziazione.

Nelle ipotesi di intesa manca, poi, un riferimento al concorso che la Regione differenziata dovrebbe assicurare agli obiettivi di perequazione e solidarietà, attività questa che, nel caso delle Regioni speciali, trova puntuale disciplina nell'art. 27 della l. n. 42/2009.

L'attuazione della clausola sugli investimenti, senza il completamento delle attività di coordinamento e programmazione contenute nella legge sul federalismo fiscale, rischia di innescare, come sembra emergere dalle prese di posizione dell'ARS, conflitti legati alla mancanza di certezza nella determinazione delle misure perequative, che da anni sono oggetto di un faticoso negoziato con lo Stato⁴¹.

4.2 ... e la forma degli atti di trasferimento delle risorse

Il trasferimento delle risorse, secondo quello che risulta dalle bozze di intesa ufficializzate, dovrebbe avvenire ad opera di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri adottato sulla base delle determinazioni della Commissione paritetica. L'utilizzo di tale mezzo è stato considerato estremamente anomalo dalla dottrina⁴², che ha messo in evidenza la sostanziale differenza con i decreti di trasferimento attuativi degli statuti speciali. Questi ultimi, infatti, sono atti aventi forza di legge approvati con decreto del Presidente della Repubblica: in quanto tali sono fonti del diritto e soprattutto sono formalmente previsti dagli Statuti speciali che sono leggi costituzionali. I decreti del Presidente del Consiglio indicati nelle bozze di intesa non possiedono nessuna di queste caratteristiche, cionondimeno potranno realizzare gli stessi effetti giuridici che nel caso delle Regioni a statuto speciale sono realizzati da atti con forza di legge. Inoltre, come evidenziato da alcuni autori, la forma di questi decreti comporta la loro sottrazione a qualsiasi controllo da parte di organi diversi da quelli governativi coinvolti nella negoziazione⁴³.

41. G. ARMAO, *La revisione delle relazioni finanziarie tra Regione Siciliana e Stato nella nuova stagione del regionalismo*, in *Italian Papers on Federalism*, I.S.Si.R.F.A., 2018, 2.

42. R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in *Forum di Quad. Cost.*, 2019, 2.

43. A. SAITTA, *Audizione resa il 13 giugno 2019 innanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale*

I trasferimenti di risorse, per quanto neutrali dato che dall'applicazione dell'intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, in realtà, per tutto quanto sopra detto, non saranno privi di conseguenze sul resto del sistema regionale.

Le questioni che sono emerse in occasione dell'esame delle bozze di intesa del febbraio 2019, hanno messo in evidenza il disegno politico che ha dato vita alla recente fase del regionalismo differenziato. Le istanze di una devoluzione completa di materie e funzioni in ambiti che richiedono una notevole spesa pubblica, non possono che corrispondere all'obiettivo di trattenere a livello regionale una quota massima di risorse finanziarie⁴⁴. Le modalità che fino all'agosto 2019 sono state messe in campo per realizzare la differenziazione regionale, confermano il dato. L'irrazionale ampiezza della devoluzione⁴⁵, la individuazione delle fonti di finanziamento delle funzioni e la parametrizzazione di esse, la disattenzione a esigenze di perequazione generale, la compressione della portata della legge di approvazione e la conseguente marginalizzazione del ruolo del Parlamento, insieme agli insoliti meccanismi, interni alle "pre-intese", di attuazione dei trasferimenti di risorse sono indice di un disegno politico elementarmente rivolto ad ottenere, in un momento politicamente favorevole, il massimo possibile di vantaggi, in una logica del tutto indifferente ai principi solidaristici, egualitari e unitari che fondano il sistema repubblicano. Ed in fondo è proprio il dispiegarsi dell'attuale vicenda che dimostra, qualora ve ne fosse bisogno, come lo Stato non possa abdicare al ruolo di garante dell'unità nazionale, all'interno di un sistema articolato che vede nella dialettica dei rapporti tra centro e periferia una delle principali modalità di attuazione di politiche di respiro. D'altra parte l'esperienza delle Regioni speciali dimostra che la interlocuzione bilaterale (Stato-Regione) non è sempre così efficiente e che la concessione di spazi di autonomia più ampi di quelli attribuiti dalle disposizioni costituzionali può subire fenomeni di compressione non appena si passi dall'astrazione del riconoscimento statutario alla concretezza della fase attuativa.

e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, in Osservatorio Costituzionale AIC, 4, 2019, 61.

44. C. IANNELLO, *La piena sovranità del Parlamento nella determinazione dei contenuti e dei limiti dell'autonomia differenziata*, in *Dir. reg.*, 2019, n. 3, 20 settembre 2019, 2.

45. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Fed. Fiscale*, 2007, 172.

5. *Alcune riflessioni a margine delle (ormai superate, si spera) modalità attuative del regionalismo asimmetrico*

Le considerazioni critiche sulla individuazione delle risorse necessarie a finanziare le competenze aggiuntive delle Regioni e sulle modalità della loro attribuzione, introducono il tema della sostenibilità finanziaria del regionalismo differenziato, inducendo ad ulteriori riflessioni.

Si è rilevato in dottrina che l'attuazione del federalismo fiscale, il cui mancato completamento da molti viene considerato di ostacolo all'introduzione del regionalismo asimmetrico, non sarebbe in rapporto di pregiudizialità necessaria con il meccanismo di differenziazione perché le differenze tra i territori da un punto di vista socio-economico sono molto rilevanti e meritano di essere valorizzate con un trattamento differente⁴⁶. La stessa dottrina, però, afferma che l'attuazione dell'art. 116.3 Cost. non possa andare disgiunta dall'attuazione dell'art. 119 Cost., così evidenziando una esigenza di "sviluppo parallelo" dei processi correlati⁴⁷, il che equivale a dire che la cornice di incompiutezza intorno al Titolo V della Costituzione, costituisce comunque un ostacolo al compimento delle istanze di asimmetria.

L'assenza di un quadro di riferimento unitario, quale potrebbe essere quello risultante dall'approvazione di una legge generale attuativa dell'art. 116.3 Cost., dal completamento del federalismo fiscale e dalla individuazione con legge dei LEP⁴⁸, rende il momento realizzativo della differenziazione regionale estremamente fluido, privando di garanzie, in ordine al corretto funzionamento e mantenimento della devoluzione in loro favore, le stesse Regioni che chiedono maggiore autonomia.

Non può realisticamente ritenersi, infatti, che l'intesa posta alla base della legge rinforzata possa essere sufficiente dal mettere al riparo tali Regioni dalle "tendenze bulimiche"⁴⁹ statali giustificate da problemi

46. L. MICHELOTTI, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico*, cit., 112 per la quale poiché la disposizione costituzionale non richiede espressamente l'adozione della legge di attuazione dell'art. 119 Cost., non sarebbe indispensabile attendere la compiuta realizzazione del federalismo fiscale.

47. ID., *op. cit.*, 121.

48. Cfr. A. SAIITA, *Audizione*, cit., 65 che ribadisce l'importanza della preliminare individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni a garanzia dell'eguaglianza sostanziale dei cittadini, finalità questa imprescindibile per la quale le stesse autonomie regionali sono state riconosciute dalla Costituzione.

49. L'espressione è di S. ARU, *Le norme di attuazione degli Statuti speciali in materia finanziaria: argine alle tendenze bulimiche statali e strumento di riscoperta della specialità*

contingenti come la crisi economica, oppure da istanze di coesione nazionale o ancora da esigenze di solidarietà finanziaria⁵⁰. Né si può pensare che il meccanismo individuato nelle bozze di intesa, con cui avrebbe dovuto operare la individuazione delle risorse finanziarie da parte delle Commissioni paritetiche e che nella sostanza rimetteva interamente all'Esecutivo nazionale la sua concreta attuazione, fosse indenne da rischi dovuti a mutamenti di maggioranza e dunque di indirizzo politico.

Se il modello di regionalismo speciale, nonostante le criticità e le ben note incertezze, è riuscito a conservarsi, è stato soprattutto per merito delle prerogative costruite intorno ai principi costituzionali ed alle scelte istituzionali che nell'attuazione della specialità videro il coinvolgimento degli organi di garanzia del sistema costituzionale⁵¹. Soltanto la costruzione di un sistema coordinato e coeso può salvaguardare l'attribuzione di maggiore autonomia in favore di quelle Regioni che "motivatamente" ne facciano richiesta.

La richiesta di competenze aggiuntive ai sensi dell'art. 116.3 Cost., infatti, non essendo collegata a ragioni identitarie (come nel caso delle Regioni speciali), ma essendo frutto di una logica funzionalista⁵², si fonda su presupposti diversi da quelli che hanno favorito la nascita delle Regioni speciali. Se, come pare, l'esigenza di un più elevato grado di autonomia ha l'obiettivo di migliorare l'efficienza dei servizi e delle funzioni rese ai cittadini nei territori interessati, è necessario che Stato e Regioni si propongano l'individuazione di obiettivi, ai quali collegare la devoluzione delle materie e delle potestà e ai quali ispirare l'intreccio di ruoli e fun-

regionale, in *Forum di Quad. Cost.* (8 aprile 2019). Il saggio si incentra sulla disamina dei rapporti finanziari tra Regione Sardegna e Stato, soffermandosi sulle sentenze della Corte Costituzionale, che hanno in varie occasioni legittimato le posizioni "invasive" dello Stato centrale sulla finanza regionale.

50. La Corte Costituzionale ha spesso affrontato la materia del coordinamento finanziario come competenza esclusiva statale, statuendo che il legislatore statale può imporre alle Regioni ed agli enti locali "per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono inevitabilmente in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali", v. Corte Cost., 10 febbraio 2016, n. 64, p.to 6.1 del *Cons. dir.*

51. L'attuazione degli Statuti speciali è affidata sì a norme concertate, ma approvate con decreto del Presidente della Repubblica.

52. A. MORELLI, *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia territoriale*, in *Dir. pubb. eur. - Rass. on line*, 2, 2019, 18, il quale evidenzia come il principio solidarista che informa l'intera Costituzione rifiuti l'idea di un'autonomia speciale declinata in chiave egoistica e competitiva.

zioni⁵³. Il fatto che la “capacità”, come sostengono molti⁵⁴, debba fondare la differenziazione, comporta la necessità di definire i criteri di valutazione sulla base dei quali ponderare questa maggiore “capacità” e quindi stabilire i parametri del “merito” che consente di ottenere ampliamenti di autonomia. In altre parole, se l’efficienza è il presupposto delle istanze autonomistiche differenziate ed il miglioramento dei servizi al territorio ne è la finalità, la differenziazione va costruita per obiettivi e sulla base di una ponderazione delle reali capacità espresse in sede regionale.

Stando così le cose non può convincere pienamente né la tecnica della distribuzione delle materie – che peraltro sconta tutta una serie di limiti e di problemi messi molto ben in evidenza da autorevole dottrina⁵⁵, sui quali in questa sede non è possibile soffermarsi – né l’utilizzo di un modello bilaterale per l’individuazione e conferimento delle risorse finanziarie, mutuato dal regionalismo speciale, in un’ottica completamente diversa da quella che ha animato la specialità, e cioè l’ottica della competizione tra i territori.

Nessuno vuol negare, ovviamente, che le caratteristiche differenti di ciascun territorio non debbano essere valorizzate anche, e soprattutto, per mezzo dell’attivazione dell’asimmetria regionale⁵⁶ ovvero con l’assegnazione di maggiori e diverse competenze e il conseguente stanziamento di ulteriori risorse a certe Regioni, ma ciò non può essere fatto per singola Regione e va strutturato all’interno di una cornice di coordinamento più ampia per lo meno nelle sedi di concertazione inter-istituzionali. Ed infatti lo Stato è comunque tenuto ad assicurare in modo unitario il finanziamento delle funzioni ordinariamente esercitate dalle altre Regioni che restano nell’alveo del Titolo V, nonché quello delle funzioni statali nelle stesse Regioni differenziate⁵⁷.

53. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *L'applicazione del regionalismo differenziato per la sperimentazione di politiche pubbliche*, in *Dir. reg.*, 3, 2019, 9.

54. Sempre L. MICHELOTTI, *op. cit.*, 147 ss. nonché gli autori citati nell’ampia bibliografia.

55. R. BIN, *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze ma delle politiche*, in *Ist. fed.*, 2, 2009, 203 ss.

56. V. ID., *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, cit., 1 per il quale l’autonomia differenziata non va vista in termini di possibilità concessa dal Titolo V, ma rappresenta un obbligo costituzionale, finalmente riconosciuto dall’art. 116.3 Cost.

57. Si veda la relazione del gruppo di lavoro sul federalismo fiscale presso il Ministero dell’economia e delle finanze, coordinato dal prof. D.P. GIARDA, *Titolo V e federalismo fiscale*, in *astrid-online.it* (22 dicembre 2006).

6. Conclusioni

In qualsiasi modo si concluderà la vicenda del regionalismo differenziato, resta ferma la specialità di cui godono le Regioni a Statuto speciale. Tale specialità, proprio perché così è sempre stata, si è sviluppata secondo una logica bilaterale e pattizia che ha visto ciascuna regione, sulla base di sue proprie specificità⁵⁸ conquistarsi sul campo gli strumenti per l'attuazione di quella autonomia costituzionalmente riconosciuta.

La cornice di riferimento della specialità, pur connotata da “asimmetria” (le cinque Regioni speciali offrono modelli diversi) ha sempre garantito l'unità della Repubblica e l'uguaglianza, in forza dei limiti posti alla potestà legislativa regionale (limiti costituzionali e delle norme di riforma economico-sociale; limiti derivanti dai principi fondamentali della legislazione dello Stato nell'esercizio di potestà legislativa concorrente), ma anche in forza della distribuzione dei ruoli tra Stato e Regioni speciali. L'uno, latore dei principi di unità e indivisibilità della Repubblica, e le altre, portatrici di istanze autonomistiche in funzione di valorizzazione delle diversità di contesto socio-economico ed etnico-linguistico, hanno variamente dialogato nella logica della bilateralità, accettando consapevolmente il loro ruolo. Vero è che alcune Regioni speciali, primo tra tutte il Trentino-Alto Adige, sono riuscite ad ascendere a un più elevato livello di autonomia, ottenendo in fase di attuazione della loro specialità maggiori spazi di manovra, mentre altre sono rimaste imbrigliate dentro la rete di una progressiva “normalizzazione” della quale sono in parte responsabili, ma questa diversità di condizioni dell'autonomia speciale in fase realizzativa costituisce un rischio, in qualche modo, calcolato.

Le stesse considerazioni non possono estendersi al modello di regionalismo differenziato risultante dalle bozze di intesa del febbraio 2019. Il punto di partenza delle tre Regioni del Nord non risiede nell'esigenza di colmare uno squilibrio territoriale o di tutelare comunità linguistiche o gruppi etnici, ma nell'aspirazione a rendere servizi più efficienti e competitivi al loro territorio, tendendo a trattenere la maggior quantità possibile dei gettiti prodotti all'interno di quel territorio. L'utilizzazione del modello bilaterale che è servito per l'attuazione della specialità regionale, per quanto adattato, in questo caso presenta più ombre che luci.

Vi sono molti dubbi in merito al numero e all'entità delle materie oggetto di devoluzione; manca una legge generale attuativa dell'art. 116.3 Cost., che dettando procedure prestabilite preservi il ruolo di tutti gli

58. F. PALERMO, *La specialità alla prova della riforma costituzionale*, cit., 275.

attori coinvolti; gli schemi delle intese attualmente disponibili sono carenti di riferimenti alla l.n. 42/2009. Per non dire che questa nuova fase del regionalismo sta procedendo su un terreno di grandi incompiute, che finirà per nuocere ad una ordinata, e tendenzialmente piena, realizzazione dell'autonomia regionale, anche differenziata⁵⁹.

Il quadro unitario non può che essere tutelato attraverso un approccio di sistema che serva all'affermazione del regionalismo sull'intero territorio nazionale. Un regionalismo che tenga conto della complessità di relazioni (centro-periferia o interregionali), della caratterizzazione in senso responsabile dell'autonomia via via riconosciuta o concessa, e che risolva la contrapposizione di ordine culturale tra cooperativismo e competitività dei territori⁶⁰.

59. R. BIN, *L'insostenibile leggerezza*, cit., 4, sulla dissoluzione dello statuto costituzionale delle regioni ad autonomia differenziata e sulle conseguenze che comporta la scelta di affidare i trasferimenti ad un decreto del Presidente del Consiglio.

60. A. D'ATENA, *Prefazione*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie*, cit., 4, il quale tra i difetti ascrivibili alla disciplina costituzionale della riforma del Titolo V riconduce "l'infatuazione per il modello del c.d. federalismo competitivo", che definisce "rispettabilissimo, ma irrimediabilmente invecchiato".

Quali “forme e condizioni particolari di autonomia”? I limiti della potestà legislativa regionale tra specialità e differenziazione

1. Premessa

I problemi relativi al corretto riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni hanno costituito, sin dall'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, il principale profilo problematico dei giudizi di costituzionalità in via d'azione¹. È stato ripetutamente evidenziato dalla dottrina come rilevanti siano le carenze della riforma costituzionale del 2001, tanto che le riforme proposte negli anni successivi intendevano colmare le evidenti lacune e risolvere le criticità del nuovo Titolo V², causa, tra l'altro, di un enorme contenzioso³. In questa sede si intende richiamare solo alcune significative vicende del regionalismo italiano su cui, peraltro, esistono numerosissimi scritti⁴.

1. Sul procedimento in via principale v., tra i numerosi scritti, A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2019, 288-304; T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR - A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2019, 331-353. Sul riparto delle competenze cfr. P. Caretti, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 6/2001, p. 1226; U. De Siervo, *Il sistema delle fonti: il riparto delle potestà normativa tra Stato e Regioni*, Relazione al Convegno di Varenna 16-18 settembre 2004, *L'attuazione del Titolo V della Costituzione*, Milano, 2005,,7.

2. La dottrina ha criticato le mini- e maxi-riforme costituzionali, ovverosia «l'uso “congiunturale” della Costituzione innaturalmente obbligata a farsi carico di interessi contingenti e non già ad essere, com'è e come sempre dev'essere, espressione di valori o principi omnicondivisi» (A. RUGGERI, *Il Titolo V della Costituzione tra attuazione e revisione*, in *Ist. Feder.*, 3-4/2003, 461 ss.; *Il federalismo all'italiana e l'uso «congiunturale» della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 9 luglio 2001).

3. Tra i numerosissimi scritti v. AA.VV., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino, 2001; A. D'ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2002, 2/3, 314; A. RUGGERI, *Prospettive del regionalismo in Italia (Nota minima su una questione controversa)*, in *Reg.*, 1/2 2017, 15 ss.

4. *Ex plurimis*, v. T. MARTINES, *La parabola delle Regioni*, in *Opere*, Tomo III, *Le autonomie territoriali*, Milano, 2000, 1022 ss.; ID., *Le autonomie degli enti pubblici territoriali*, *La*

È noto che i tentativi di riforma costituzionale del Titolo V sono falliti a causa dell'esito negativo dei referendum costituzionali. Il primo disegno di revisione dell'intera seconda parte della Costituzione, bocciato nel giugno del 2006, proponeva di accrescere l'autonomia regionale⁵; il più recente disegno costituzionale Renzi-Boschi, anticipato dalla riforma cd. Delrio con riferimento alle competenze amministrative, prevedeva il ridimensionamento delle autonomie ordinarie che, nonostante le dichiarazioni del Governo in carica a quel tempo, non era compensato dalla proposta di una nuova composizione del Senato. Si trattava dunque di due proposte orientate, in maniera significativa, in direzione opposta; in ogni caso, il fallimento di entrambe fa sì che oggi il punto di partenza per lo sviluppo dei livelli di autonomia delle Regioni rimanga l'attuale Titolo V della Costituzione. Peraltro, la richiesta di potenziamento non è talvolta adeguata agli interessi generali delle comunità regionali e locali né è in coerenza con la Costituzione; si pensi, ad esempio, alle leggi della Regione Veneto nn. 15 e 16 del 2014, rispettivamente intitolate «Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto» e «Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto»⁶, dichiarate entrambe incostituzionali (la prima in parte⁷, la seconda per intero)⁸.

Regione, la Provincia, il Comune. Mortati e la questione delle Regioni nella storia dell'Italia repubblicana, in *Opere*, Tomo III, cit., 939 ss.

5. L'art. 50, comma 1, del progetto di revisione proponeva di abrogare l'art. 116, comma 3.

6. I sei quesiti: 1) vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana; 2) vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale; 3) «Vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?»; 4) «Vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?»; 5) «Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?»; 6) «Vuoi che la Regione del Veneto diventi una Regione a statuto speciale?». Di recente, il Presidente Zaia ha affermato che l'Italia a due velocità è “un alibi per non fare nulla” ed è significativo che due milioni e trecentoventotto mila veneti abbiano votato per l'autonomia il 22 ottobre 2017.

7. Cfr. sent. n. 118 del 2015. I sei quesiti: 1) vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana; 2) vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale; 3) «Vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?»; 4) «Vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?»; 5) «Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?»; 6) «Vuoi che la Regione del Veneto diventi una Regione a statuto speciale?».

8. L'art. 1, legge n. 16 prevedeva l'indizione di un referendum consultivo sul quesito: «Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana?».

Tra novembre e dicembre 2017, sotto il Governo Gentiloni, sono stati avviati dei negoziati tra il Governo e le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna che, chiedendo l'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., hanno promosso un processo di trasformazione dell'assetto istituzionale dell'ordinamento; nel febbraio 2018 tali Regioni hanno firmato i protocolli di intesa con il Governo. Inizialmente le richieste erano limitate solo ad un numero contenuto di materie quali: politiche del lavoro, istruzione, salute, tutela dell'ambiente, rapporti internazionali e con l'Unione europea. Le successive bozze d'intesa, tuttavia, firmate nel dicembre 2018, sono arrivate a comprendere ventitré materie per il Veneto, venti per le altre due Regioni⁹ e, nonostante le dichiarazioni confortanti del Presidente Conte e del Ministro per gli affari regionali Stefani¹⁰, sono state percepite da autorevoli studiosi come potenziali minacce per la stessa unità dell'Italia, in violazione del principio fondamentale espresso nell'art. 5 della Costituzione italiana che riconosce l'unità e indivisibilità della Repubblica unitamente alla valorizzazione dell'autonomia degli enti territoriali.

2. *La prima stagione dei negoziati per la "specializzazione"*

Numerosi aspetti delle richieste di ulteriori forme e condizioni di autonomia concordate con il precedente governo Conte apparivano oscuri dal momento che le bozze di intesa sarebbero state attuate in un secondo momento dalle Commissioni paritetiche Stato-Regioni e dai decreti attuativi del Presidente del Consiglio dei Ministri e quindi sottratti ad una complessiva valutazione. Pertanto, gli interrogativi sulla sorte del regionalismo italiano (ma, in verità, dell'assetto della stessa forma di Stato) si sono fatti sempre più inquietanti e hanno finito con il coinvolgere anche il destino

9. L'Emilia Romagna chiede, nell'art. 1, comma 3, che siano riconosciute sfere di autonomia differenziata anche con riferimento a quegli ambiti afferenti a materie complementari e accessorie, in particolare riguardanti il coordinamento della finanza pubblica (G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali*, 2/2018).

10. Il Ministro Stefani sia nell'audizione del 28 maggio 2019 presso la Commissione bicamerale per le questioni regionali che durante il convegno organizzato dall'ISSIRFA in data 29 maggio 2019 su: "Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano" ha dichiarato che, a suo parere, le critiche siano solo una lettura politica del neoregionalismo, dal momento che non sarà trascurato il dovere di solidarietà nei confronti dei territori con minore capacità fiscale al fine di ottenere servizi ad un costo adeguato.

delle cinque Regioni speciali¹¹, cui, sin dal 1948, è stata riconosciuta la potestà legislativa esclusiva, ripartita o concorrente (ad esclusione della Valle d'Aosta) e attuativo/integrativa nelle materie elencate negli stessi Statuti speciali¹². Queste ultime Regioni, potenzialmente penalizzate dalla riforma del 2001, possono comunque beneficiare dell'applicazione della clausola della condizione più favorevole di autonomia, prevista dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001¹³.

La richiesta di approvazione delle nuove intese da parte del Parlamento ha prodotto reazioni non solo da parte di numerosi studiosi¹⁴, ma anche di altre Regioni e della stessa Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, che hanno immediatamente rappresentato la necessità di non definire il processo di differenziazione senza rilevanti correzioni¹⁵.

Gli sviluppi dell'autonomia regionale più recenti non possono non riportare alla mente come quello promosso dall'Assemblea costituente fosse essenzialmente un regionalismo di qualità piuttosto che di quantità;

11. In special modo delle Regioni del Sud (cfr. A. MORELLI, *La condizione delle Regioni meridionali: a che punto è la notte?*, in *Le Regioni*, Editoriale 5/2017, 891 ss.; A. SPADARO, *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano: il caso delle Regioni meridionali*, in *Le Regioni*, 5/2017, 899 ss.).

12. V. L. RONCHETTI, *Le autonomie e le sue esigenze*, Milano 2018.

13. Cfr. E. GIANFRANCESCO, *L'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 ed i controlli nelle Regioni ad autonomia speciale*, in *Giur. cost.*, 2002, 3312 ss.; A. RUGGERI, *La legge La Loggia e le Regioni ad autonomia differenziata, tra "riserva di specialità" e clausola di maggior favore*, in *Le Regioni*, 2004, 781 ss.

14. V. l'Appello di trenta costituzionalisti cui hanno aderito ancora altri 29, su Regionalismo differenziato, ruolo del Parlamento e unità del Paese, in www.federalismi.it, 5/2019; A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: i pochi punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, in *ConsultaOnline*, 31 ottobre 2019. Sulla Regione Sicilia, di recente, v. I. NICOTRA, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, in *Diritti regionali*, 2019, n. 1; A. SAIITA, *Audizione resa il 13 giugno 2019 innanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, terzo comma della Costituzione*, in www.osservatorioaic.it, 4/2019, 56 ss.

15. I giudici della Corte dei Conti, sezione delle Autonomie, di recente, dinanzi alla Commissione bicamerale durante l'audizione sull'attuazione del federalismo fiscale hanno ritenuto pericoloso per le aree più depresse una rimodulazione dei trasferimenti di risorse economiche da parte dello Stato alle Regioni in quanto "una diversa ripartizione tra lo Stato e le Regioni delle risorse fiscali prodotte nei rispettivi territori potrebbe incidere sulla sostenibilità dei servizi pubblici", in www.corteconti.it, 17 luglio 2019. Cfr. il commento sulla proposta di Confindustria di G. POGLIOTTI, *Consensi e qualche distinguo da partiti, imprese e sindacati*, in *Sole24Ore*, 24 luglio 2019, 4.

è anche noto come e perché quel regionalismo non si sia mai realizzato¹⁶. Probabilmente nel 2019, alla luce del precedente “contratto di Governo” e delle proposte delle tre Regioni, sostenute fortemente dalla Lega, l’intento era probabilmente opposto, scommettendo tutto sulla quantità, pur non essendo ancora chiari, per esempio, alcuni passaggi relativi al superamento della spesa storica che avrebbero potuto avere effetti negativi sui territori già deboli, anche se tale soluzione era presentata *prima facie* come un vantaggio per gli stessi¹⁷. Ciò non significa, data la complessità della realtà odierna, rifiutare l’idea di ripensare responsabilmente il sistema delle autonomie adottando anche, ad esempio, un modello fortemente asimmetrico come quello spagnolo, ben rappresentato dalla metafora del “vassoio dei formaggi” (al quale, del resto, si ispira l’art. 116, terzo comma, Cost.)¹⁸. Ma pur ritenendo che il proseguimento del dialogo con le tre Regioni ordinarie al fine di realizzare il regionalismo differenziato possa contribuire a superare alcuni aspetti di crisi sia politiche che economiche del nostro Paese, è necessario sottolineare che l’attuazione dell’art. 116, terzo comma, non può essere fatta che nel rispetto dei principi fondamentali di unità e indivisibilità della Repubblica, per cui lo stesso “valore del tempo ragionevole” per accogliere le istanze delle Regioni più competitive pronte ad ampliare la propria autonomia, in considerazione delle buone *performance* nella gestione del territorio, deve essere bilanciato con la possibilità di approvare una legge quadro e di determinare i livelli essenziali delle prestazioni al fine di porre le basi per superare le disuguaglianze nelle Regioni più svantaggiate sia del Sud che del Nord¹⁹.

16. Cfr. A. D’ATENA, *Unità nazionale tra integrazione sovranazionale e autonomie regionali*, in *Annuario 2011. Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Atti del XXVI Convegno annuale dell’Associazione italiana dei costituzionalisti, Torino 27-29 ottobre 2011, Napoli, 2014, 307 ss.

17. Cfr. P. PICIOCCHI, *Autonomia finanziaria: alcune riflessioni sul fondo perequativo*, in *Dir. e pr. trib.*, 5/2001, 10735 ss., in cui si sottolinea come la perequazione delle risorse finanziarie costituisce “una nuova versione del principio di solidarietà quale strumento di unità della Repubblica”. Da parecchi anni si discute sul calcolo dei fabbisogni *standard*. L’Università Cattolica di Milano recentemente ha svolto una ricerca su tale tema su 52 Comuni capoluoghi di Provincia con più di 80.000 abitanti, tenuto conto della dimensione del territorio, della popolazione, della situazione finanziaria caso per caso. Pisa è al primo posto, in www.repubblica.it, 22 maggio 2019.

18. Cfr. A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell’autonomia regionale*, cit., 604-606.

19. Cfr. A. SPADARO, *Appunti sul “regionalismo differenziato”: una buona idea che può diventare un disastro*, in www.federalismi.it, 19/2019, 3-6.

3. *La seconda stagione dei negoziati per la “specializzazione”*

Oggi, in considerazione dell'agenda politica del neo Governo Conte-bis è auspicabile che l'accrescimento dell'autonomia regionale possa essere congegnato con un meccanismo realmente trainante per le Regioni più deboli e, soprattutto, in armonia con i principi fondamentali della Costituzione, quali la coesione e la solidarietà sociale, principali fini della politica di investimento dell'Unione europea, dando spazio alla formulazione di nuovi accordi in sintonia con tali principi²⁰. Il disegno ispiratore delle precedenti iniziative di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. rischiava di causare ulteriori lacerazioni che non avrebbero potuto sortire certamente un rinnovamento profondo delle autonomie territoriali, soprattutto nel Mezzogiorno e nelle isole (formula, quest'ultima, ormai scomparsa anche dal testo costituzionale e sostituita, nell'art. 119, terzo comma, Cost., con quella di «territori con minore capacità fiscale»)²¹.

Il pericolo concreto ripetutamente sottolineato dalla dottrina era di aggravare alcune criticità, considerate le situazioni di precarietà che si sarebbero prodotte probabilmente nei rapporti tra lo Stato e le Regioni ordinarie e speciali, esponendosi le nuove leggi, per questo verso, al giudizio della Corte costituzionale. Quest'ultima si è già espressa, a suo tempo, sul significato di alcune materie oggetto della richiesta di “specializzazione” da parte delle tre Regioni, come quella dell'ambiente la cui tutela è un valore assoluto infrazionabile²², di competenza esclusiva dello Stato, per cui le Regioni, nei settori di propria competenza generalmente collegati alla fruizione dell'ambiente, non possono derogare all'uniformità e così per tante altre materie indicate nelle bozze di intesa²³. Allora come oggi, da più parti si richiede di garantire i livelli essenziali delle prestazione dei diritti

20. V. A. MORRONE, *Devolution, ma presa sul serio*, in *Quad. cost.*, 2002, 157 ss. in cui si afferma che: «anche il tema del “regionalismo differenziato” è nato all'insegna della contrapposizione ideologica».

21. *Ex plurimis*, v. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Fed. fisc.*, 1/2007, 139 ss.; di recente A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, Relazione al Convegno AIC 17 novembre 2018 su *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, in *www.associazione dei costituzionalisti.it*.

22. Limite per l'autonomia regionale v. Corte cost. nn. 180 e 437 del 2008, nonché n. 164/2009.

23. *Ex plurimis*, M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in *www.federalismi.it*, 12 dicembre 2001; R. BIFULCO - M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*, in *Le Regioni*, 4/2017, 757 ss.

fondamentali su tutto il territorio nazionale²⁴, prima ancora di definire il procedimento di approvazione da parte del Parlamento delle bozze di intesa già stipulate, in cui, tra le numerose materie, si comprendono anche l'istruzione e la sanità²⁵.

Dopo aver preso coscienza del significato storico-politico che contraddistingue l'approvazione dell'art. 116 Cost., terzo comma, si può concordare sulla opportunità di elevare il grado di autonomia delle Regioni ordinarie tramite accordi con lo Stato, secondo gli interessi peculiari provenienti dai territori, con la consapevolezza della necessità di attuare le riforme al fine di attenuare la grave crisi economica italiana e le disuguaglianze tra i territori, compreso il minore sviluppo del Sud. Dal momento che la questione meridionale è stata demonizzata e non più inserita nell'agenda politica del nostro Paese da molti anni, i fondi destinati ad alcuni servizi essenziali sono veramente limitati e in taluni Comuni meridionali questi servizi non sono stati mai previsti né finanziati, come ad esempio gli asili nido; da ciò deriva che l'assoluta mancata erogazione di una spesa elimina qualsiasi riferimento al dato storico, con la conseguenza paradossale che, mancando qualsiasi riferimento a quest'ultimo, la spesa continuerà a non essere erogata. Il programma del Governo Conte-bis, pur essendo favorevole al regionalismo differenziato, sembra prendere le distanze da quella soluzione e prevede misure di sostegno a favore delle Regioni del Sud.

La dottrina, in base alle precedenti bozze di intesa, si è immediatamente preoccupata di porre sotto osservazione le norme finanziarie al fine di non permettere oltremodo sprechi di risorse, causa di criticità endemiche da parte di tutte le articolazioni della Repubblica, Stato, Regione o altri enti territoriali²⁶. Con ciò non si vuole escludere la possibilità di richiedere, in ambiti specifici, la potestà legislativa esclusiva, ma si vuole soltanto sot-

24. Sin dall'approvazione del Titolo V la dottrina ha ritenuto problematica la lettura della lettera *m*) dell'art. 117, comma 2 Cost. Lo stesso sen. Elia nell'audizione da parte della I Commissione permanente del Senato il 23 ottobre 2001 ha affermato «bisognerebbe che il Parlamento italiano tentasse di definire questi livelli, che sono fondamentali per una cittadinanza sostanziale...».

25. R. BALDUZZI - D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2019.

26. Con riferimento alla regione Sardegna, la recente sent. Corte cost. n. 6 del 2019 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, co. 851, della l. 27 dicembre 2017, n. 205 in quanto lo Stato non ha riconosciuto a tale Regione adeguate risorse per consentire una programmazione economica nel triennio 2018-2020 secondo le norme della Costituzione, in attesa della stipula dell'accordo di finanza pubblica secondo le regole della leale cooperazione tra Stato e Regioni. Inoltre, la Corte ha censurato il ritardo con cui lo Stato ha dato attuazione alle precedenti pronunce n. 77 del 2015 e n. 154 del 2017.

tolineare il valore della leale cooperazione²⁷, già ritenuta imprescindibile, in alcuni settori strategici, sia dalla dottrina che dal giudice delle leggi, dal momento che anche le materie di potestà esclusiva regionale toccano ambiti statali, quali sono i Lep²⁸.

Tuttavia, il percorso alternativo, al fine di promuovere l'autonomia dei territori, non può esclusivamente affidarsi alla precedente razionalizzazione della giurisprudenza costituzionale per un corretto riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni, poiché nella stessa ci sono state alcune "anomalie" dovute ai vuoti e agli elenchi tortuosi di materie maldestramente formulate nel 2001. Nonostante il nuovo Governo sembri aver manifestato l'intenzione di voler meglio ponderare la procedura di attuazione del regionalismo differenziato, è ancora utile riflettere sull'estensione degli stessi limiti cui vanno incontro le potestà legislative delle regioni che completeranno l'*iter* dell'art. 116, terzo comma, Cost.

Come è stato autorevolmente evidenziato, la Costituzione è definita «una trappola per predatori del potere»²⁹, per cui dopo l'approvazione della legge sui livelli essenziali di prestazione, le Regioni possono, senza dubbio, ottenere un ampliamento di autonomia in specifiche discipline al fine di adeguare la loro competenza legislativa alle esigenze che provengono dai territori, senza disattendere quanto previsto dal principio fondamentale di cui all'art. 5 Cost. Al contempo, non è corretto contestare la povertà delle Regioni meridionali, quasi fosse una colpa dei cittadini, che pagano le medesime tasse degli altri in proporzione ai propri guadagni; ciò nondimeno la lettera *m*) del secondo comma consente alle Regioni più ricche di assicurare livelli delle prestazioni più elevati di quelli essenziali. Essendo ormai improcrastinabile realizzare un'amministrazione degli enti territoriali più efficiente ed efficace, ogni novità che riguardi le articolazioni territoriali della Repubblica, anche in considerazione della diversità,

27. Cfr. R. BIN, *La leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale più recente, Intervento al Seminario su "Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni"* Roma, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 6 aprile 2017 in www.robertobin.it; M. COSULICH, *Le relazioni istituzionali tra Stato e Regioni (uti sociae e uti singulae)*, in www.rivistaaic.it, 3/2019, 160 ss.

28. Cfr. L. CASSETTI, *Potestà legislativa regionale e tutela della concorrenza*, in www.federalismi.it; P. CARETTI - G. FALCON, *Le materie trasversali: tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni*, relazione al seminario su *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni. La lezione dell'esperienza*, Palazzo della Consulta 15 maggio 2015, in www.cortecostituzionale.it.

29. Cfr. G. SILVESTRI, *Rileggendo, sessant'anni dopo, il saggio di Temistocle Martines sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Diritti regionali*, 3/2016, 476.

dovrebbe tentare di porre fine alla “perenne situazione emergenziale” negli stessi territori più vulnerabili. L’art. 116, terzo comma, Cost., tenuto in ombra per diciotto anni, dovrebbe consentire la costruzione di un modello di regionalismo differenziato che finalmente valorizzi l’autonomia regionale e «comporti una maggiore responsabilità da parte di tutti i soggetti politici della Repubblica» al fine di consentire un processo evolutivo di crescita per le Regioni del Nord, senza trascurare la solidarietà e l’interazione con le Regioni del Sud. Il superamento delle precarie condizioni economiche di queste ultime rimane, infatti, un obiettivo fondamentale, da raggiungersi attraverso la promozione di un progresso culturale, il superamento della situazione di disagio socio-economico, il rispetto del principio di solidarietà dei territori, il cui mancato riconoscimento impedisce l’attuazione dei principi fondamentali della Costituzione; e ciò, nonostante le azioni positive di numerose Regioni a favore dei diritti dei cittadini³⁰. Come è noto, l’art. 5 Cost. non deve essere isolatamente considerato ma strettamente connesso agli artt. 2 e 3 Cost., e al principio personalista da questi ricavabile³¹.

Premesso che la notevole quantità di materie richieste dalla Regione Veneto si rivela assai discutibile senza un’attenta valutazione preliminare del Parlamento, ci si chiede se «le ulteriori forme e condizioni di autonomia» comprendano anche la possibilità di incidere sulla portata dei limiti dei principi generali dell’ordinamento della Repubblica, nell’ambito delle materie di potestà ripartita già elencate nell’art. 117, terzo comma, Cost., e sprovviste di leggi-cornice.

In questa luce, gli accordi e i patti tra lo Stato e le Regioni dovranno essere nodi di una medesima rete che tiene uniti tutti³². In questa sede

30. Per una panoramica di siffatti interventi legislativi si vedano i contributi pubblicati in AA.VV., *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, 2014.

31. *Ex plurimis v. P. RIDOLA, Il regionalismo italiano fra integrazione socioeconomica e tutela delle minoranze: veicolo per un’accelerazione e un rafforzamento dell’Unione europea?*, in P. RIDOLA (a cura di) *La Costituzione europea tra cultura e mercato*, Roma, 1997, 13: «Nelle costituzioni della democrazia pluralista, la “costituzione delle autonomie” non può essere intesa come un sistema di regole di competenze che resta separato dal quadro dei valori fondamentali della Costituzione». Cfr. A. RUGGERI, *L’autonomia legislativa delle Regioni, rivista dall’angolo visuale dei diritti, e i suoi ossimori*, in “*Itinerari*” di una ricerca sul sistema delle fonti, XXII, *Studi dell’anno 2018*, Torino, 2019, 781 ss.

32. Il neo ministro per l’autonomia Provenzano ha dichiarato a *la Repubblica*: «che le richieste di Lombardia e Veneto spaccavano il Paese», e che sarà necessario «realizzare un’autonomia giusta...in cui si salvaguarda, a differenza della richiesta del Veneto, la coesione nazionale, e non si renda impossibile il superamento dei divari» (11 settembre 2019).

possiamo limitarci a constatare che il nuovo programma esposto dal Ministro Boccia prevede che il Parlamento approvi una legge quadro per potere definire i livelli essenziali delle prestazioni in modo da eliminare finalmente il patologico squilibrio esistente tra le Regioni del Nord e quelle del Sud. Tale progetto non è stato accolto favorevolmente dal Presidente della Regione Veneto che, in un primo momento, ha insistito sull'approvazione delle intese concordate con il precedente Governo, senza ulteriori approfondimenti.

La dottrina ha chiarito più volte come il Parlamento, i cui componenti rappresentano la Nazione senza vincolo di mandato, non possa avere un ruolo di mera ratifica delle intese concordate dagli esecutivi, bensì debba intervenire nella fase di elaborazione dell'ampliamento dell'autonomia per delineare un quadro generale su cui circoscrivere un nucleo duro non negoziabile, anche in un contesto di riforma incisiva e concreta dei rapporti tra Stato e autonomie regionali in linea con il principio di solidarietà e di unità e indivisibilità della Repubblica contenuti nella Costituzione.

Il fallimento dei tentativi di riformare il Titolo V della Costituzione dopo il 2001, soprattutto a causa degli esiti negativi delle consultazioni referendarie, è stato visto come un fatto positivo da una parte della dottrina, che ha giudicato le novità che le riforme in questione avrebbero portato come peggiorative del sistema istituzionale.

Last but not least in tale visione ancora confusa si inseriscono ulteriori problematiche sul destino delle Regioni speciali alle quali la Costituzione ha previsto per ragioni particolari una potestà legislativa in deroga al Titolo V della Costituzione e che invece potrebbero subire una diminuzione della propria autonomia rispetto alle Regioni "specializzande"³³. Infatti, da una parte, successivamente all'approvazione delle intese, non si prefigura nelle ultime bozze un limite di tempo o di verifica nei confronti delle regioni differenziate, per cui il processo di acquisizione di maggiore autonomia sembrerebbe irreversibile sia per lo Stato che per le Regioni; dall'altra, dopo la riforma del Titolo V, la revisione degli Statuti speciali si fa ancora attendere.

La crisi economico-finanziaria globale, il peso del patto di stabilità interno e dei vincoli europei di finanza pubblica hanno comportato, nel frattempo, la velocissima revisione costituzionale degli artt. 81 in materia di bilancio dello Stato, 97 sul buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, 117 in tema di riparto di competenze e 119 Cost. in materia di coordinamento della finanza pubblica, con ricadute

33. Cfr. T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una una convergenza?*, in *Diritti regionali*, 2/2019.

sul “livello” dell’autonomia delle Regioni, oltre all’inevitabile ulteriore confusione derivante dall’interpretazione di talune formule. Tali fattori hanno nuovamente “fermato il tempo” in alcune Regioni più di altre, rallentando l’attuazione del federalismo fiscale, quale potenziale motore di risparmio economico a cui in parte ha tentato di recuperare la legge cd. Delrio approvata a Costituzione invariata. È noto, infine, quanto il difficile e prolungato ruolo di supplenza del giudice delle leggi, pur non gradito dallo stesso, si è reso necessario al fine di dipanare il “groviglio” degli elenchi delle materie, che ha generato immediatamente tanti interrogativi sia relativamente alla potestà legislativa esclusiva sia a quella ripartita o concorrente, senza peraltro escludere i problemi interpretativi sollevati dall’ambigua formula³⁴ di cui al quarto comma dell’art. 117 Cost.

L’ingresso delle competenze legislative esclusive residuali è stato filtrato, in base al criterio di ragionevolezza, dalla stessa giurisprudenza costituzionale attraverso il bilanciamento degli interessi coinvolti nelle singole questioni, con gravi perdite per l’autonomia regionale. I limiti delle materie si plasmano con molteplici interessi in un nodo gordiano da sciogliere, dal momento che, in qualche caso, la potestà ripartita o concorrente, a conti fatti, appare quasi più favorevole rispetto alla potestà residuale negativa o persino sovrapponibile. L’art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001 che, in realtà nella veste di clausola di maggior favore per le Regioni speciali penalizzate rispetto a quelle ordinarie, doveva avere vita breve «sino all’adeguamento» degli Statuti, da ben più di diciotto anni costituisce una norma tutt’altro che transitoria, ancora oggi applicata in nome dell’arricchimento di competenze e in assenza della revisione degli Statuti speciali³⁵.

4. *«Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»: esiste per le Regioni a Statuto ordinario una via di mezzo tra l’attribuzione della potestà esclusiva e quella della potestà ripartita o concorrente in una nuova materia?*

In considerazione delle precedenti bozze di intese è interessante chiedersi, anche alla luce di un possibile nuovo scenario sulle modalità di

34. *Ex plurimis*, S. PARISI, *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, 2-3/2011, 341 ss.

35. A. RUGGERI, *Forma e sostanza dell’“adeguamento” degli statuti speciali alla riforma costituzionale del titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Le Regioni*, 2-3/2003, 357 ss.

attuazione dell'autonomia differenziata, se al momento di definire le ulteriori forme e condizioni di autonomia si possa considerare la possibilità di incidere non solo sulla tipologia della potestà legislativa, ma anche o solo sui limiti della stessa. In particolare, si potrebbe immaginare un'attenuazione dei limiti previsti per l'esercizio della potestà legislativa concorrente in modo da non "trasformare" siffatta potestà in quella esclusiva ma, al contempo, di riconoscere un *surplus* di autonomia nell'esercizio della stessa, per l'appunto un'ulteriore forma e/o condizione di autonomia.

Le bozze di intese proponevano di modulare le forme più ampie di autonomia rispetto a quelle oggi garantite nel quadro dell'attuale art. 117, terzo comma, Cost. Tali ulteriori forme e condizioni particolari possono essere assicurate attraverso l'attribuzione di maggiori competenze legislative o amministrative, ad esempio prevedendo la potestà legislativa esclusiva nelle materie di potestà concorrente elencate nell'art. 116, terzo comma.

Per raggiungere la finalità sopra detta, teoricamente sarebbe interessante valutare se la lettura di una maggiore autonomia possa essere assicurata ragionando sull'intensità dei limiti delle singole materie. Le Regioni ordinarie a cui, come è noto, non è attribuita la competenza integrativo-attuativa potrebbero mantenere la potestà legislativa ripartita con limiti meno intensi rispetto al passato? Sino ad oggi tale prerogativa non è stata presente nelle bozze di intese, ma quali limiti potrebbero essere oggetto di negoziazione da parte delle Regioni?

Certamente non possono essere negoziati i limiti dell'armonia con la Costituzione, nonché i vincoli derivanti dall'ordinamento "comunitario" e dagli obblighi internazionali che sono tassativi sia per lo Stato che per le Regioni. Allora, si potrebbe ipotizzare per le Regioni ordinarie un affievolimento del limite dei principi fondamentali sulle materie di potestà legislativa concorrente già esistenti nel campo delle materie negoziabili con il Governo? La giurisprudenza costituzionale ha tradizionalmente affermato che se esiste una legge-quadro la Regione è vincolata ai principi posti dalla stessa e, in assenza di tali discipline, ai principi fondamentali desumibili dalla legislazione vigente in materia. L'intervento sui limiti nelle materie di potestà concorrente potrebbe introdurre una sorta di "regionalismo competitivo" rovesciato rispetto al passato a favore delle Regioni a Statuto ordinario?

Se la risposta è affermativa allora le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» previste nell'art. 116, terzo comma, Cost. potrebbero realizzarsi con un metodo alternativo, cioè prevedendo che, laddove non esiste una legge-cornice, le Regioni possano disciplinare la materia senza

essere vincolate all'osservanza dei principi desumibili dalle leggi vigenti. Ad esempio, si potrebbe ipotizzare tale soluzione, alla luce della conformazione oro-geografica delle Regioni italiane, nelle materie collegate alla specificità dei singoli territori quali il governo del territorio, i porti e gli aeroporti civili, le grandi reti di trasporto e di navigazione, l'ordinamento della comunicazione e tante altre. Questa modalità di differenziazione mediana tra il riconoscimento della potestà legislativa esclusiva o di quella ripartita o concorrente attraverso "limiti mobili" potrebbe costituire una soluzione alle differenti esigenze dei territori e raggiungere ragionevoli punti di equilibrio tra unità e pluralità e specificamente: una maggiore tutela per l'autonomia legislativa regionale, sia pure cedevole se e quando dovesse intervenire lo Stato fissando i principi fondamentali, e al contempo la garanzia della temporaneità di tali limiti, che non comporterebbe lo "spostamento" della competenza a determinare i principi fondamentali. Allo stesso tempo, le leggi regionali comprensive di norme di principio e di dettaglio potrebbero comunque essere sottoposte al giudizio di legittimità dinanzi alla Corte costituzionale.

5. *I riflessi della specializzazione sulle autonomie speciali: due canali comunicabili tra loro o vasi comunicanti?*

A conclusione di queste brevi riflessioni dobbiamo ancora una volta sottolineare come sia necessario attendere le iniziative del nuovo Governo "giallo-verde" per la definizione delle modalità di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., unitamente ai necessari correttivi delle precedenti bozze sia sul piano processuale che sostanziale, come previsto nel programma presentato alle Camere prima di ottenere la fiducia.

Qualunque proposta di nuove forme e condizioni particolari di autonomia per le Regioni ordinarie dovrà comunque affrontare il problema cruciale delle modalità di attuazione della norma costituzionale per far sì che non sia escluso, sin dall'inizio, il coinvolgimento del Parlamento, in considerazione dell'impianto della nostra Carta costituzionale, approvata dall'Assemblea costituente in un particolare e doloroso momento storico che ha espresso un patrimonio di valori a servizio della persona. Probabilmente alcuni punti fermi da cui riprendere l'attuazione del regionalismo differenziato esposti dal Ministro Boccia comporteranno uno scontro politico tra maggioranza e opposizione e, di conseguenza, con i Presidenti delle Regioni, ma non esiste altra via d'uscita per una corretta applicazione dell'attuale art. 116 Cost.

Come è noto, una parte della dottrina ha in più occasioni prefigurato la necessità di una riforma costituzionale volta a superare la distinzione tra Regioni a Statuto speciale e Regioni a Statuto ordinario al fine di attuare un regionalismo diffuso come quello spagnolo. Oggi in tempi brevi non esistono le condizioni politiche per poter immaginare la fattibilità di tale revisione³⁶ la cui approvazione rinvierebbe *sine die* alcune scadenze non più rinviabili per superare le disuguaglianze esistenti nel nostro Paese, compreso il fondo perequativo nazionale per lo sviluppo del Sud.

Il nuovo Governo sembra venire incontro alle esigenze di maggiore autonomia nei confronti di tutte le Regioni al fine di facilitare l'indifferibile "modernizzazione" dei territori meno sviluppati, finanziando opere pubbliche nelle aree svantaggiate sia del Nord che del Sud, attraverso misure economiche reali che non dipendono esclusivamente dalla previsione dell'accrescimento di elenchi di materie o trasferimenti di funzioni in blocco. Queste, se intraprese, riprodurrebbero solo le esperienze negative del passato, risalenti agli anni '70, quando la dottrina descriveva le acquisizioni di funzioni come uno sterile "inseguimento" tra le Regioni a Statuto ordinario e speciale³⁷.

A parere di chi scrive, infatti, la sfera di competenza legislativa delle Regioni non può dedursi soltanto da un dato quantitativo, costituito dalle materie ad esse attribuite, a loro volta distinte per tipologia di potestà legislativa (piena o concorrente). Piuttosto, le dimensioni dell'autonomia legislativa delle Regioni si ricavano anche da un punto di vista qualitativo, cioè dal tipo di limiti applicabili. Muovendo da questa prospettiva, pertanto, risulta difficilmente comprensibile e giustificabile la giurisprudenza costituzionale che, ai fini dell'applicabilità della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. 3 del 2001 ha ritenuto che, al fine di valutare la maggiore o minore ampiezza delle forme di autonomia previste negli Statuti speciali, si debba guardare esclusivamente agli ambiti materiali e alla loro collocazione a questo o a quell'altro tipo di potestà legislativa, piuttosto che ai limiti derivanti dall'applicabilità del nuovo Titolo V o dello Statuto speciale.

La stessa giurisprudenza costituzionale di recente ha promosso a favore delle Regioni speciali del Sud una sorta di "regionalismo competitivo" che offre la possibilità di ampliare concretamente la propria autonomia at-

36. Si ricorda che la stessa proposta Boschi-Renzi ne escludeva l'applicazione alle Regioni a Statuto speciale.

37. V. S. BARTOLE, *Esiste oggi una dottrina delle autonomie regionali e provinciali speciali?*, in www.forumcostituzionale.it, 2010.

traverso le norme di attuazione degli Statuti, anche se questo ampliamento è condizionato dall'accordo con lo Stato, come, ad esempio, già ottenuto da altre Regioni speciali in materia di gestione del servizio idrico integrato³⁸. In questo modo, il principio di competenza si converte nel principio di ragionevolezza e come detto l'autonomia regionale si apprezza non tanto sul piano orizzontale di riconoscimento dei campi materiali quanto sul piano verticale dei limiti e sulla possibile incisività che la legge regionale può avere nel deliberare soluzioni normative originali per la tutela degli interessi dei differenti territori.

Nella prospettiva anzidetta, vale la pena di precisare che le Regioni ordinarie che dovessero intraprendere il percorso di riconoscimento di un regime differenziato dovrebbero assoggettarsi ai limiti verticali di cui al primo comma dell'art. 117 Cost. e a quelli orizzontali di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost, la cui lettera *m*) riguarda le cd. materie "trasversali". A questo punto le intese non potrebbero certamente modificare, se non *in peius*, il regime dei limiti della potestà legislativa regionale da acquisire, altrimenti, un'eventuale previsione *in melius* concordata eventualmente con il Governo all'interno delle intese costituirebbe una palese violazione dell'art. 117 Cost.

Ritornando ai riflessi della differenziazione sulla specialità regionale, occorre riconoscere che non è possibile prevedere compiutamente i potenziali riflessi del regionalismo differenziato sulle autonomie speciali. È pur vero che dalla lettera dell'art. 116 Cost. sembrerebbe escludersi la permeabilità delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia attribuibili ad altre Regioni, per cui si dovrebbe prendere in considerazione esclusivamente la necessità che il Parlamento rinnovi con legge costituzionale gli Statuti speciali esistenti, come previsto nel primo comma dell'art. 116 Cost. Ma in linea di massima l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 predispone un «principio-guida per l'«adattamento automatico» degli Statuti»: quello della «condizione più favorevole»³⁹, che mette al riparo le Regioni a Statuto speciale nel caso di intese che prevedano una «condizione più sfavorevole di autonomia». L'unica alternativa fattibile sembrerebbe quella di intraprendere un dialogo con il Governo per ottenere una delibera delle Commissioni paritetiche Stato-Regione per le norme di attuazione degli Statuti speciali

38. Con riferimento al servizio idrico integrato v. sent. Corte cost. n. 65/2019.

39. Cfr. C. SALAZAR, *Elenchi di materie e riforma del titolo V*, in AA.Vv., *La specialità siciliana dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Atti del Seminario di Palermo, 15 aprile 2002, Torino, 2003, 36.

che potrebbero confluire in decreti legislativi sottoponibili al controllo di legittimità costituzionale.

Da un differente punto di vista, più concreto anche se alquanto improbabile, si potrebbe, invece, immaginare che, in assenza della revisione degli Statuti e in forza del principio della “condizione più favorevole” espresso nell’art. 10, l’eventuale maggiore autonomia ottenuta dall’attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost. si possa estendere automaticamente alle Regioni a Statuto speciale.

È noto che i problemi sollevati immediatamente dall’introduzione della clausola di maggior favore non hanno avuto una risposta esaustiva né dalla dottrina né dalla stessa giurisprudenza costituzionale, da cui si desume che le Regioni a Statuto speciale mantengono, in linea di principio, un’autonomia più ampia rispetto alle Regioni a Statuto ordinario, senza soffermarsi in modo approfondito sull’intensità dei limiti o sulle motivazioni specifiche a sostegno della titolarità di maggiori spazi di autonomia.

Un’autorevole dottrina ha definito le autonomie regionali speciali, in considerazione delle loro radici antropologico-culturali, una risorsa costituzionale che non avrebbe mai dovuto avere un collegamento con le Regioni a Statuto ordinario attraverso la *clausola di maggior favore*, la quale «lascia aperta la strada, senza particolari precisazioni, all’introduzione, negli ordinamenti regionali speciali, di nuove materie corredate dai loro limiti intrinseci, calibrati sul sistema generale emergente dall’intero Titolo V e non su quelli speciali»⁴⁰.

A fronte delle pressanti richieste di autonomia da parte delle tre Regioni sopra indicate, con il preannunciato seguito da parte di altre Regioni a Statuto ordinario, immaginare l’autonomia legislativa delle cinque Regioni speciali invariabile, in attesa della revisione degli Statuti, appare quasi irragionevole dal momento che, sino ad oggi, in quei territori gli ambiti di competenza riservati allo Stato sono più limitati rispetto a quelli delle Regioni ordinarie.

Come affermato da uno dei Padri della Costituzione Costantino Mortati, l’autonomia indica «la libertà di determinazione consentita ad un soggetto, esplicantesi nel potere di darsi una legge regolativa della propria azione, o, più comprensivamente la potestà di provvedere alla cura degli interessi propri e quindi di godere e di disporre dei mezzi necessari per ot-

40. V. G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, discorso tenuto in occasione della seduta solenne in ricordo del 50° dell’Assemblea legislativa regionale, Trieste, 26 maggio 2014, in www.cortecostituzionale.it.

tenere un'armonica e coordinata soddisfazione degli interessi medesimi»⁴¹. Pertanto, la stessa differenziazione sull'intensità dei limiti modulata in coerenza con l'unità del sistema potrebbe essere vista come uno strumento di dialogo costruttivo con lo Stato alla luce delle specificità dei territori al fine di lasciare alle spalle un regionalismo uniforme ormai definitivamente in declino. Come ha scritto nel 2001 un'autorevole dottrina, la «legge regionale dovrebbe essere la vera base legale dell'azione amministrativa regionale; il ruolo della legislazione regionale dovrebbe essere misurato su tali parametri, non sulla base della quantità di etichette che designano materie e sotto-materie che spesso non hanno alcun spessore»⁴².

41. Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova 1976, 824.

42. Cfr. R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, 4/2001, 613 ss.

Differenziazione e specialità del regionalismo nell'unità della Repubblica

1. *Il regionalismo differenziato nel quadro costituzionale*

All'indomani della bocciatura referendaria del 4 dicembre del 2016 della riforma costituzionale voluta fortemente dal Governo Renzi¹, che tra l'altro prevedeva una ridefinizione dell'assetto territoriale della Repubblica e la previsione di un Senato rappresentativo delle autonomie, buona parte delle Regioni ha colto l'occasione per richiedere una maggiore autonomia in base al comma 3, dell'articolo 116 della Costituzione.

A muoversi tempestivamente sono state, a seguito di un *referendum* consultivo celebrato il 22 ottobre 2017, le Regioni Lombardia e Veneto avviando la procedura per l'ottenimento delle materie di cui all'articolo *de quo*. Poco dopo anche la Regione Emilia-Romagna tramite il suo presidente ha avviato la procedura finalizzata alla sottoscrizione dell'intesa con il Governo per il conseguimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ex art. 116, comma 3, della Costituzione. La possibilità di una maggiore autonomia era stata vista da alcune Regioni del centro-nord (Toscana nel 2003 a seguire Lombardia e Veneto ed infine tra il 2006 ed il 2008 il Piemonte)² come vantaggio sia dal punto di vista dell'efficienza dei servizi, sia dal punto di vista economico-finanziario per cui era stata avviata la procedura per il raggiungimento di un'intesa per la devoluzione di alcune delle materie

1. In argomento si vedano tra gli altri: M. CAVINO, *La potestà legislativa regionale dopo la riforma: scenari*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2016; A. MORRONE, *Lo Stato regionale e l'attuazione dopo la riforma costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2016; A. PIRAINO, *La controriforma della riforma costituzionale*, in *il giornaledicomuni*, 2016.

2. Cfr. A. PIRAINO, *Ancora sul regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità ed indivisibilità della Repubblica*, in *www.federalismi.it*, 8/2019. A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *www.federalismi.it*, 21/2018; 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 *www.federalismi.it*, 18/2018.

previste dall'articolo 117, comma 3, Cost.³ Ma, probabilmente non essendo maturi i tempi, questo timido tentativo di attuazione della disposizione costituzionale si era arenato mantenendo lo *status quo ante*.

Prima di entrare *in media res* – e guardare le singole iniziative della maggior parte delle Regioni ordinarie, per poi mettere in evidenza la crisi che un esito positivo delle stesse potrebbe causare al regionalismo ed alla forma di stato – appare opportuno inquadrare l'articolo 116 della costituzione all'interno del dettato costituzionale.

All'indomani della seconda guerra mondiale l'Assemblea Costituente affrontò la questione, non semplice, dell'organizzazione territoriale del nostro Stato⁴. Le posizioni apparivano discordanti ed orientate a soluzioni differenti: da un lato, vi erano coloro che propendevano per la realizzazione di uno stato federale, dall'altro coloro che invece ritenevano conveniente realizzare un decentramento amministrativo autarchico⁵. Tra queste due tendenze estreme prevalse la linea del regionalismo moderato di Ambrosini che portò alla formulazione dell'articolo 5 della Costituzione⁶, nel quale si ribadisce il principio secondo cui lo Stato è unitario ed indivisibile ma, al contempo, riconosce e promuove le autonomie locali, attua il decentramento amministrativo, adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Le esigenze autonomistiche indussero il Costituente ad istituire due tipologie di Regioni: alcune a statuto speciale⁷, mentre le altre dovevano

3. Si veda in argomento P. COSTANZO, *Le Regioni, tra tendenze evolutive e prospettive future*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 3/2018, 6; A.M. POGGI, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, in *www.federalismi.it*, 1/2008, 1.

4. È interessante ricordare a tal proposito che in Italia l'idea di regionalismo affonda le sue radici con il risorgimento. Sebbene con l'unificazione del Regno d'Italia sia prevalsa la via, obbligata, dell'unitarietà, il sogno regionalista non fu mai abbandonato. Al contrario, agli inizi del nuovo secolo, tale idea fu riproposta da Luigi Sturzo, il quale la vedeva come uno strumento per risollevare le sorti del mezzogiorno. Per un approfondimento si rimanda a C. DESIDERI, *Regioni politiche e territori: per una storia del regionalismo italiano*, Milano, 2015; G. AMBROSINI, *L'Ordinamento regionale (La riforma regionale nella Costituzione italiana)*, Bologna, 1957; A. PIRAINO, *Il municipalismo comunitario di Luigi Sturzo ed il contributo all'ANCI*, in *www.federalismi.it*, 2/2019; A. PIRAINO, *il Regionalismo di Sturzo*, in *www.federalismi.it*, 6/2016; ID., *L'autonomismo federale di Luigi Sturzo, Dirigente dell'ANCI*, in *www.federalismi.it*, 19/2015.

5. Cfr. S. CASSESE, *Autarchia*, in *Enc. dir.*, IV (1959), (ad vocem).

6. Cfr. C. DESIDERI, *Regioni politiche e territori: per una storia del regionalismo italiano*, cit., 25 e ss.

7. Osserva Ambrosini nella relazione sulle autonomie regionali, illustrate alla II Sottocommissione nella seduta del 13 Novembre 1946: «[...] bisogna andare incontro alle peculiari

considerarsi a statuto ordinario. Com'è noto, il regionalismo italiano tardò a decollare. Infatti, soltanto nel 1970 furono effettivamente istituite le Regioni ordinarie con le elezioni dei Consigli regionali, i quali deliberarono successivamente in ordine ai rispettivi statuti e diedero avvio alla funzione legislativa. Solamente con il D.lgs. n. 616 del 1977 furono trasferite le funzioni amministrative nelle materie di cui all'art. 117 Cost.⁸. Di certo non meglio erano messe le Regioni speciali, le quali – sebbene fosse stata riconosciuta loro una potestà legislativa esclusiva non vincolata alle leggi quadro ma solamente alle “leggi di grande riforma economico-sociale” nelle materie individuate dai rispettivi statuti – non riuscivano, come nel caso della Sicilia, ad esprimere le loro potenzialità⁹.

Nel 2001 il legislatore ritenne che fossero mature le condizioni per una revisione in chiave autonomistica del titolo V della Costituzione riconoscendo concretamente pari dignità istituzionale e costituzionale a tutti gli enti della Repubblica¹⁰. Per far ciò si rese indispensabile “rovesciare il guanto”¹¹ non solo dal punto di vista legislativo ma anche amministrativo!

Tale capovolgimento servì ad avvicinare, dal punto di vista delle competenze legislative, le Regioni ordinarie a quelle speciali¹². Il coronamento di questo avvicinamento tra le due tipologie di Regioni è da rinvenire

esigenze delle varie regioni e particolarmente di quelle che per ragioni storiche e speciali condizioni di attuali, hanno bisogno e richiedono di essere investite di più ampi poteri autonomi» corsivo nostro. Cfr. F. LEOTTA, *Commento all'articolo 116 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Milano, Torino, 2006, 2180.

8. Sul sistema previgente alla riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione si veda tra gli altri A. PIRAINO, *Note sui criteri di individuazione delle materie di competenza regionale*, Palermo, 1973.

9. Cfr. M. DOGLIANI - I. MASSA PINTO, *Elementi di Diritto Costituzionale*, Torino, 2015, 443; A. D'ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, 4/2014, 7.

10. Cfr. V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in *www.forumdiquadernicostituzionali.it*, 2018, 1-2.

11. Come osserva A. PIRAINO, *Note sui criteri di individuazione delle materie di competenza regionale*, cit., 13 «Nel sistema previgente la costituzione italiana, nello scegliere i criteri di ripartizione delle competenze, ha scelto il metodo dell'enumerazione regionale, secondo il quale vengono enumerate solo le materie di competenza regionale, con conseguenza che esiste una presunzione di favore della potestà legislativa dello Stato. *Scelta che risulta più semplice ed il più conforme al tipo di stato regionale*». I corsivi aggiunti sono nostri.

12. Osserva correttamente V. NASTASI, *ult. op. cit.*, 2, «La portata innovativa di tale rovesciamento si palesò, sin da subito, sia come accrescimento dell'autonomia legislativa regionale rispetto allo Stato centrale, sia come una parziale rivisitazione interna al paradigma dell'autonomia regionale, determinandosi di fatto un “riavvicinamento” quantomeno

nella formulazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione il quale, come è stato sostenuto in dottrina, ha introdotto una sorta di "clausola di specializzabilità"¹³ che si concretizza con il raggiungimento di un'intesa tra la Regione richiedente e lo Stato. Si viene, così, a creare un terzo binario parallelo a quelli originari delle due tipologie di Regioni, ordinarie e speciali, su cui viaggerebbero le neo-Regioni differenziate.

A tal proposito le domande che bisogna porsi sono due; la prima è da chi si differenzerebbero queste regioni. La risposta non può che essere dalle regioni a statuto ordinario o, per meglio dire, da tutte quelle regioni che non richiederebbero l'attuazione dell'articolo *de quo*. La seconda, se la differenziazione costituirebbe un *terzium genus* di regionalismo che sarebbe ricollegabile al binario dell'ordinarietà da cui pare diramarsi e nulla avrebbe a che fare con la specialità, di cui al primo e secondo comma dell'articolo 116 Cost., se non per un formale avvicinamento¹⁴.

2. *Le iniziative regionali di attuazione dell'art. 116 comma 3: dal Veneto alla Calabria*

Si è avuto modo di osservare nel paragrafo precedente che, tramontata l'idea di una complessiva revisione costituzionale, la Regione Lombardia e la Regione Veneto hanno iniziato concretamente a rilanciare l'idea di un'attuazione dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione¹⁵. Il sentiero prescelto da entrambe le Regioni è stato quello della legittimazione popolare della scelta politica facendo precedere la richiesta di avvio delle

sotto il profilo delle competenze legislative tra il sistema dell'autonomia regionale ordinaria e quello dell'autonomia speciali».

13. L'acuta definizione la si deve a C. Salazar, in C. SALAZAR - A. RUGGERI, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal «lungo addio» al regionalismo del passato verso il «grande sonno» del regionalismo «asimmetrico»?», in Rass. Parl., 2003, 378. Per completezza va detto che in dottrina diverse definizioni sono state fornite "clausole di asimmetria", "regionalismo differenziato", "clausola di differenziazione", "semispecialità regionale" si rimanda in tal senso alla bibliografia di M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in www.federalismi.it, 6/2019, 1-2.*

14. Contrario a ritenere le regioni differenziate una terza categoria costituzionale di regioni distinte da quelle speciali e da quelle ordinarie è M. OLIVETTI, *ult. op. cit.*, 10. Di contrario avviso sono tra gli altri G. D'IGNAZIO - G. MOSCHELLA, *Specialità e asimmetria nell'ordinamento regionale*, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2009, 256 e ss.

15. A. MORELLI, *Ascese e declini del regionalismo italiano, Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?*, in *Le Regioni*, 2017, 312. L'A. mette in luce come "l'uso congiunturale" del regionalismo è dipeso dal fallimento della riforma costituzionale del 2016.

trattative con il Governo dall'indizione di un *referendum* consultivo che ha avuto luogo il 22 ottobre 2017.

Per quanto riguarda la Regione Lombardia il Presidente della Giunta ha indetto un *Referendum per l'autonomia* con il quale chiedeva agli elettori se fossero d'accordo o meno ad intraprendere le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia¹⁶. L'esito favorevole del *referendum* ha spinto il Consiglio regionale della Lombardia all'approvazione della Risoluzione n. 97, con deliberazione X/1645 del 7 novembre 2017, con la quale ha dato mandato al Presidente della Regione di dare avvio alla negoziazione con l'esecutivo richiedendo 21 materie raggruppate in 6 macro aree: finanziaria; ambiente e protezione civile; territorio e infrastrutture; economia e lavoro; cultura, istruzione e ricerca scientifica; sociale, sanitaria e welfare¹⁷.

Simile modo, anche la Regione Veneto ha fatto precedere l'avvio della trattativa da un *referendum*, tenutosi il medesimo giorno di quello lombardo. A tal proposito si ricordi che la Regione Veneto aveva approvato due leggi regionali per l'indizione di *referendum* consultivi, rispettivamente la n. 15 e la n. 16 del 2014. La prima, nella formulazione originarie, prevedeva che nel caso in cui il negoziato tra la Giunta regionale ed il Governo sul testo referendario non avesse avuto esito positivo allora la scheda avrebbe contenuto cinque quesiti riguardanti l'autonomia com-

16. Alla consultazione referendaria, che non ammetteva il raggiungimento di un *quorum*, ha partecipato il 38% circa degli aventi diritto: n, votanti è stato pari a 3.025.707, di questi hanno votato Sì: 2.882.531 (95,27%), mentre hanno votato No: 119.420 (3,95%), schede bianche 23.151 (pari al 0,76%). Cfr. BurL n.50, serie ordinaria, 11dicembre 2017, 72, nel quale è contenuto il comunicato del 29 novembre del 2017 n.175 del Segretario Generale relativo ai dati referendari. Si vedano altresì, Dossier del Senato n. 104 del febbraio 2019. 16; A. BONOMI - R.G. RODIO, *Verso un regionalismo differenziato? Osservazioni a margine di alcune iniziative referendarie in corso*, in www.dirittifondamentali.it, 2/2017, 3.

17. Si veda il Dossier del Senato n. 16/2018, 9-10. Le materie richieste erano: “*rappporti internazionali e con l'UE delle regioni, ordinamento della comunicazione organizzazione della giustizia della pace, coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, previdenza complementare e integrativa, casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale, ambiente ed ecosistema: tutela e valorizzazione, protezione civile, Governo del territorio, produzione e trasporto e distribuzione nazionale energia, grandi reti di trasporto e navigazione, porti ed aeroporti civili, tutela e sicurezza del lavoro, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi, commercio con l'estero, professioni, norme generali sull'istruzione e istruzione, beni culturali: tutela e valorizzazione, ordinamento sportivo, tutela della salute, alimentazione*”.

presa quella fiscale. Con la seconda si chiedeva agli elettori veneti se erano d'accordo a che la Regione divenisse una repubblica indipendente e sovrana¹⁸. Entrambi i provvedimenti legislativi furono impugnati dallo Stato davanti alla Corte costituzionale, la quale, con la sentenza n. 118 del 2015, ha dichiarato interamente incostituzionale la legge n. 16/2014, mentre ha annullato quattro dei cinque quesiti referendari previsti dalla legge n. 15/2014. Dunque, il 22 ottobre 2017 gli elettori veneti sono stati chiamati a pronunciarsi sull'unico quesito salvato dalla Corte costituzionale concernente l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Il risultato più che positivo della consultazione popolare ha spinto il Consiglio regionale, con la delibera n. 154 del 15 novembre 2017, a conferire "ampio mandato" al Presidente della Giunta regionale per l'avvio e la conduzione del negoziato con il Governo. Nello stesso giorno, con la delibera n. 155 è stato approvato il progetto di legge statale n. 43, su iniziativa della Giunta regionale, con la quale vengono individuati i percorsi ed i contenuti per il riconoscimento dell'autonomia, nonché delle materie legislative richieste (tutte quelle della potestà concorrente e le altre tre di competenza esclusiva statale, lettere l) limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) s) *ex art 117, comma secondo, richiamate dall'articolo 116, terzo comma, Cost.*), per un totale di ventitré materie.

Differentemente da quanto avvenuto per le due regioni precedenti la Regione Emilia-Romagna non ha fatto precedere l'avvio del procedimento di accordo con il Governo da nessuna forma di legittimazione popolare. Con la Risoluzione n. 5321 dell'Assemblea legislativa regionale del 3 ottobre 2017 il Presidente della Giunta si è impegnato ad avviare le trattative con il Governo con riferimento a cinque ambiti: "*tutela e sicurezza del lavoro, istruzione tecnica e professionale; internazionalizzazione delle imprese, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione; territorio e rigenerazione urbana, ambiente e infrastrutture; tutela della salute; competenza complementare e accessorie riferite alla governance istituzionale e al coordinamento della finanza pubblica*". Successivamente, con la risoluzione n. 5600 del 15 novembre 2017 l'Assemblea legislativa ha autorizzato il Presidente a richiedere nel corso della trattativa eventuali ulteriori competenze rispetto a quelle già individuate¹⁹.

A seguito di queste iniziative, il 9 novembre 2017 – al termine della XVII legislatura – il Governo ha dato avvio ai negoziati con i rispettivi presidenti di regione. I primi incontri si sono svolti con i presidenti di

18. In argomento si rimanda a M. DOGLIANI, *Quer pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 3/2018.

19. Vedasi Dossier n. 16/2018, 8.

Lombardia ed Emilia-Romagna²⁰ e nel dicembre 2017 è stata avviata la trattativa con il Presidente della Regione Veneto. Tutte e tre le Regioni a causa del poco tempo a disposizione e dell'imminente fine della legislatura sono state indotte a limitare le loro originarie richieste solamente su cinque degli ambiti d'interesse comune: *“tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, tutela della salute, istruzione, tutela del lavoro, rapporti internazionali e con l'Unione Europea”*, restando impregiudicata la possibilità di estendere il negoziato successivamente ad altre materie. Il 28 febbraio 2018 sono state siglate, tra il sottosegretario per gli affari regionali Bressa ed i tre Presidenti di Regione, le tre bozze di intesa, formalmente identiche²¹, che nella nuova legislatura, sarebbero dovute diventare legge dello Stato dando avvio alla stagione della differenziazione. Tale “pre-intesa” non essendo stata tramutata in un disegno di legge non ha potuto vincolare, né politicamente né tantomeno giuridicamente il nuovo Governo²² il quale ha dato nuovamente avvio – questa volta in segreto senza far emergere in via ufficiale nulla sul merito delle questioni affrontate²³ – alle trattative con le tre citate

20. I quali richiesero solamente le seguenti 14 materie *“tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali, tutela del lavoro, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno dell'innovazione per i settori produttivi, commercio con l'estero, tutela della salute, rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni, istruzione, coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, previdenza complementare e integrativa, grandi reti di trasporto e navigazione, protezione civile, governo del territorio, ordinamento sportivo* Per entrambi si veda: l'accordo preliminare in merito all'intesa prevista dall'articolo 116, comma terzo, della Costituzione tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Lombardia, in www.regione.lombardia.it, 4. Per quanto riguarda la Regione veneto, questa ha richiesto tutte e ventitré le materie. Vedasi l'accordo preliminare in merito all'intesa prevista dall'articolo 116, comma terzo, della Costituzione tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Veneto, in www.regione.veneto.it, 4.

21. Cfr. A. MORELLI, *C'è un ordine nel caos?* in www.Dirittiregionali.it, 2/2018; G. PICCIRILLI, *Gli “accordi preliminari” per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 16, comma terzo, Cost.*, in www.dirittiregionali.it, 2/2018; E. CATELLANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost: profili procedimentali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2/2018.

22. In senso adesivo si veda E. GROSSO - A.M. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2/2018, 1. Si ricordi che l'avvio della procedura per il riconoscimento di forme di differenziazione di regionalismo è espressamente previsto al punto n. 20 del *Contratto per un governo del cambiamento*, concluso a maggio tra la Lega Nord e il Movimento Cinquestelle.

23. Cfr. F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: qua del Contratto li «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, in www.federalismi.it, 6/2019, 3.

Regioni. Lo scorso 25 febbraio l'Esecutivo non è riuscito a sottoscrivere, a causa di alcune perplessità sollevate dai ministri del M5S²⁴, le pre-intese con dette Regioni. Infine, nel mese di maggio il Ministro degli affari generali regionali e delle autonomie Erica Stefani ha ricevuto da parte della Regione Veneto un'ulteriore bozza di accordo anch'essa non andata a buon fine. A seguito di questa situazione di *empasse* all'indomani della crisi di Governo, avvenuta nell'agosto 2019, il re-insediato Professor Conte (Governo Conte II) ribadiva pubblicamente che l'autonomia differenziata sarebbe continuata ad essere una priorità dell'agenda di Governo e che i tempi per la sua realizzazione sarebbero stati brevi. Alla luce di tali dichiarazioni la Regione Veneto, volendo fortemente arrivare prima della fine dell'anno alla sottoscrizione di un'intesa con l'Esecutivo, inviava nel mese di settembre una nuova bozza d'intesa²⁵, la quale però non veniva presa in considerazione dal neo-Ministro degli affari regionali. Infatti il Ministro Boccia nel mese di ottobre inviava al Governatore del Veneto Zaia una "controbozza" muovendo alcune osservazioni a quella presentata al Governo (Conte I) nel mese di maggio²⁶. Ma il vero *coupe de théâtre* è costituito dall'invio da parte del Ministro ai Presidenti Zaia, Bonaccini e Fontana, di una bozza di legge cornice (composta di solo due articoli) con la quale si voleva perseguire un duplice obiettivo: da un lato garantire un determinato equilibrio nella differenziazione e nella valorizzazione dell'autonomia regionale, dall'altro lato procedimentalizzare in modo preciso l'*iter* da seguire senza esautorare il perno del sistema che è e rimane il Parlamento.

Non può negarsi che diverse perplessità sorgono relativamente al numero di materie concordate con il Governo (Governo Conte I), che supera di molto i cinque ambiti individuati dal Governo precedente²⁷.

24. Come osserva A. PIRAINO, *Ancora sul regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unicità ed indivisibilità della Repubblica*, cit., 3. «Il 14 febbraio u.s.le tre bozze d'intesa sono state portate in consiglio dei ministri per ottenere l'assenso definitivo, ma perplessità varie, avanzate dai ministri del M5S, ne hanno impedito l'approvazione e rinviate le determinazioni ad un vertice politico tenuto, anch'esso senza esito positivo, nella settimana successiva».

25. Cfr. www.regioneveneto/autonomiadelveneto.it.

26. Cfr. L.A. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla «bozza di legge-quadro» consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana, Bonaccini, in materia di articolo 116 co.3 Cost.*, in www.federalismi.it, 21/2019.

27. Infatti, alla Regione Veneto vengono concesse tutte e 23 le materie previste dall'articolo 116, comma terzo della Costituzione, mentre alla Lombardia se ne accordano 20, di cui 19 *ex art.117, comma terzo, Cost.:* *rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione; professioni;*

Nella stessa direzione si sono poste quasi tutte le altre Regioni a Statuto ordinario, eccezion fatta per le Regioni Abruzzo e Molise le quali sono rimaste silenziose e che pertanto, salvo ripensamenti dell'ultima ora, potrebbero rimanere le uniche due regioni a statuto ordinario nel panorama del regionalismo italiano.

Le altre Regioni che hanno formalmente avviato la procedura di negoziazione con il Governo sono: Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Marche, Lazio e Campania.

La Giunta regionale del Piemonte con la delibera n. 1-6323 del 10 gennaio 2018²⁸ ha affidato al Presidente della Regione il compito di dare avvio al confronto con il Governo. La ragione di una simile "sperimentazione" risiede per la Regione Piemonte nel voler rilanciare dal punto di vista socioeconomico il territorio regionale così da migliorarne e rafforzare la situazione economica. Con la deliberazione del 29 luglio 2018 la Giunta ha formalmente affidato al Presidente della Regione l'incarico di negoziare con il Governo – in armonia con il principio di leale collaborazione – al fine di addivenire ad un'intesa, autorizzando a richiedere dodici materie²⁹ – di cui undici del terzo comma e una del secondo comma dell'articolo 117 Cost.³⁰ – attribuendo la pos-

ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali"; ed 1 sola per il secondo comma, art. 117 cost. vale a dire le "norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e beni culturali". Meno pretenziosa è risultata la Regione Emilia a cui vengono riconosciute solamente 16 competenze: 3 della competenza esclusiva dello Stato: "Organizzazione della giustizia di pace, limitatamente all'individuazione dei circondari; norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente" – e tredici della legislazione concorrente: "Rapporti internazionali e con l'Unione Europea della Regione; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; commercio con l'estero; tutela della salute; protezione civile; ordinamento sportivo; governo del territorio; grandi reti di trasporto e navigazione; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali ed ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali".

28. La deliberazione è reperibile nel Dossier del Senato n. 45 del luglio 2018 "verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo", Allegato n. 5, 69.

29. Un'ulteriore delibera si è avuta il 06 novembre 2018 con la quale il Consiglio regionale ha individuato otto aree tematiche su cui dovrà confrontare la Regione ed il Governo.

30. Del terzo comma, art. 117 cost., sono state individuate: "governo del territorio, tutela e sicurezza del lavoro, istruzione tecnica e professionale, istruzione formazione professionale, istru-

sibilità al Presidente della Giunta di procedere ad eventuali integrazioni o modifiche, sulla base di ciò che accadrà in Parlamento per Veneto, Lombardia e Emilia, lasciandogli aperta la possibilità durante il tavolo delle trattative di richiederne ulteriori.

Come la Regione Piemonte anche la Regione Liguria³¹, ha dato mandato al suo Presidente di avviare il tavolo delle trattative per la sottoscrizione di un'intesa relativa a undici materie di cui dieci al terzo comma, articolo 117 Cost.³² oltre che alla “*tutela dell'ambiente*” di cui al secondo comma. Si rilevi che, anche in questo caso, la Giunta regionale ha previsto una “*clausola di riserva*”³³ per la quale il Presidente della Regione potrà richiedere ulteriori materie individuate nelle delibere della Giunta e nella risoluzione del 23 gennaio 2018³⁴.

Per la Regione Toscana il Consiglio Regionale³⁵ ha impegnato la Giunta Regionale ad attivare l'iter necessario per l'attuazione del regionalismo differenziato. Alla risoluzione è seguito il Documento del 20 maggio 2018 della Giunta³⁶, richiamato e votato nella Risoluzione n. 217 del 17 luglio 2018³⁷, nel quale sono state individuate dieci materie di potestà concorrente e due di potestà esclusiva dello Stato su cui intraprendere la trattativa con l'Esecutivo³⁸. È stato altresì deliberato che a queste materie potranno

zione universitaria, politiche sanitarie, politiche per le montagne, coordinamento per la finanza pubblica, governo istituzionale, previdenza complementare, rapporti internazionali, rapporti con l'Unione Europea e con il commercio estero, infrastrutture”; mentre del secondo comma del medesimo articolo, è stata richiesta la “*tutela dell'ambiente e dei beni culturali e paesaggistici*”.

31. Cfr. La deliberazione della Giunta regionale n. 1175 del 28 dicembre 2017.

32. “*Commercio con l'estero; ricerca scientifica e tecnologica; tutela alla salute; protezione civile; governo del territorio; porti, aeroporti civili, grandi reti di trasporto e navigazione; ordinamento della comunicazione; previdenza complementare ed integrativa; coordinamento della finanza pubblica e sistema tributario*”.

33. Cfr. Documento di sintesi delle richieste di autonomia del 25 gennaio 2019, consultabile in www.regione.liguria.it; si veda altresì il Dossier del Senato n.104/2019, 27.

34. Le tematiche riguardano l'ambiente, la salute, la scuola, le infrastrutture, la logistica, la portualità, le reti di trasporto, il Governo del territorio, il demanio marittimo e montagna, beni culturali con riserva di individuare ulteriori aspetti che potrebbero individuare ulteriori aspetti che potrebbero emergere, anche nel corso delle trattative, e una più precisa definizione delle richieste sui temi individuati.

35. Con la Risoluzione n. 163 del 13 settembre 2017 pubblicata in Bur Toscana n. 39 del 27 settembre 2017; Dossier del Senato n. 45/2018, 17, nonché l'allegato 6 bis, 95; Dossier del Senato n. 104/2019, 30.

36. Reperibile nel Dossier del Senato n. 45.

37. www.ancitoscana.it/images/Risoluzione_217_2018.pdf.

38. Articolo 117, comma 2, della Costituzione “*Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*”; del comma 3 dell'art. *de quo* “*Valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici, governo del*

aggiungersene altre durante il procedimento istruttorio. Dunque, anche questa Regione si è lasciata una porta aperta per incrementare le materie da richiedere, presumibilmente afferenti alla legislazione concorrente.

La Regione Umbria con la Risoluzione n. 169 del 16 giugno 2018³⁹ facendo propria la proposta di risoluzione della Giunta ha dato avvio alla procedura di attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia su nove materie di cui otto riguardanti il comma terzo dell'art. 117 Cost.⁴⁰ ed una sola *“la tutela dell'ambiente”* afferente al secondo comma.

L'Umbria sembra l'unica Regione ad aver intuito lo spirito del regionalismo (contemporaneo) avendo mostrato un interesse a cooperare con le regioni Marche, Toscana e Lazio nel processo di maggiore autonomia. Indirizzo, questo, che è stato condiviso anche dal Consiglio delle autonomie locali, con la deliberazione n. 31 del 22 marzo 2018.

La Regione Marche con la deliberazione n. 72 del 2018⁴¹ dell'Assemblea legislativa ha richiesto dodici materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 Cost. ed in linea con le altre Regioni ha scelto *“la tutela dell'ambiente”*, ex art. 117, comma 2, Cost.⁴².

Per la Regione Lazio l'iniziativa di avvio dell'*iter* procedurale è stata intrapresa dal Consiglio regionale con l'approvazione dell'ordine del giorno n. 2 del 6 giugno 2018⁴³ con il quale si impegnava il Presidente della Giunta regionale ad avviare il negoziato con il Governo per l'attuazione dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione. Il Consiglio chiedeva che

territorio, istruzione e formazione, politiche del lavoro, autonomie locali coordinamento della finanza pubblica, porti, salute, accoglimento dei rifugiati e richiedenti asilo”.

39. Dossier del Senato n. 45/2018, 18, nonché l'allegato 7A, 113; Dossier del Senato n. 104/2019, 31.

40. *“Valorizzazione dei beni culturali ed ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali, governance istituzionale, formazione e istruzione, salute, protezione civile, sismica, rigenerazione urbana e infrastrutture, coordinamento della finanza pubblica e sistema di acquisizione delle entrate, partecipazione alla formazione e all'attuazione del Diritto dell'Unione Europea”.*

41. Dossier del Senato n. 45/2018, 15, nonché l'allegato n. 4A, 51; Dossier del Senato n. 104/2019, 28.

42. *“Internazionalizzazione delle imprese e commercio estero, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i sistemi, tutela e sicurezza del lavoro, istruzione tecnica e professionale, istruzione e formazione universitaria, governo del territorio e rigenerazione urbana, tutela della salute, protezione civile, tutela paesaggistica e dei beni culturali, coordinamento della finanza pubblica e sistema tributario, governance istituzionale partecipazione ed attuazione del Diritto dell'Unione Europea”.*

43. Dossier del Senato n. 45/2018, 27, nonché l'allegato n. 2, 51; Dossier del Senato n. 104/2019, 25.

fossero attribuite alla Regione competenze nelle seguenti sei materie “*lavoro, istruzione, salute, rapporti internazionali e con l’Unione Europea, governo del territorio e tutela dell’ambiente*”⁴⁴.

L’ultima Regione da esaminare è la Campania la quale tramite il Consiglio Regionale ha conferito al Presidente della Regione il potere di dare avvio ai negoziati con il presidente del Consiglio per il riconoscimento di ulteriori forme di autonomia individuando le seguenti materie: “*sanità, beni culturali, tutela dell’ambiente e dell’ecosistema*” nonché “*ulteriori materie che verranno individuate nel procedimento istruttorio*”.

Indietro sono rimaste le tre Regioni meridionali Basilicata, Calabria e Puglia, le quali sebbene non abbiano formalmente dato avvio alle trattative con l’Esecutivo, stanno conducendo degli approfondimenti sul tema del regionalismo differenziato. Per quanto riguarda la Regione Calabria il Consiglio regionale il 30 gennaio scorso ha preso posizione “diffidando il Governo” a “predisporre atti che prevedano il trasferimento di poteri e risorse ad altre Regioni sino alla definizione di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”⁴⁵.

Da questo panorama (Reg. Veneto 23 materie; Reg. Lombardia 20 materie; Reg. Emilia-Romagna 16 materie; Reg. Piemonte 12 materie; Reg. Liguria 11 materie, Reg. Toscana 10 materie; Reg. Umbria 9materie; Reg. Marche 13 materie, Reg. Lazio 6materie; Reg. Campania 5 materie) emerge una differenza che non è solo di tipo quantitativo, ma principalmente di tipo qualitativo, tra le tre regioni del centro-nord che chiedono la totalità, o quasi, delle materie e tutte le altre che invece ne chiedono un numero ampio ma contenuto.

Alla luce di ciò si pone nuovamente l’interrogativo posto all’inizio di questo lavoro, e cioè se la differenziazione costituisca oppure no un *tertium genus* di regionalismo collocatosi *in medio* tra l’ordinarietà e la specialità.

A parere di chi scrive, ad oggi, la risposta sembra essere positiva poiché vengono ad esistenza, *de facto*, due modelli di regionalismo ordinario, da un lato quello a cui si ispirano Lombardia Veneto ed Emilia-Romagna,

44. Il 18 ottobre 2018 da deliberato un documento di indirizzo ai fini del percorso di differenziazione individuando 5 ambiti di intervento per i quali avviare il negoziato con il Governo: sostenibilità della finanza pubblica territoriale e rilancio degli investimenti, qualificazione dei percorsi di accesso al mercato del lavoro, tutela e sicurezza del lavoro, e sostegno previdenziale dei lavoratori svantaggiati, cinema e audiovisivo, ambiente, rapporti internazionali e con l’Unione Europea delle regioni. Cfr. www.atticrl.regione.lazio.it/allegati/schemididelibera; Dossier N. 104/2019, 26.

45. Così si evince dal Dossier del Senato n. 104/2019, 32.

dall'altro, quello di tutte le altre Regioni che partono dal presupposto di poter esercitare in modo migliore ed efficiente alcune competenze nell'ambito della propria autonomia al fine di rispondere concretamente alle esigenze dei propri territori. Per le tre Regioni del centro nord, ed in particolare del Veneto, sembrerebbe che la richiesta di maggiore autonomia legislativa viaggi su un binario diverso – rispetto a quello dell'efficienza e dell'ottimizzazione delle risorse – cioè quello di attuare in modo surrettizio una “secessione regionale” potenzialmente capace di rovesciare l'architettura costituzionale dell'unicità ed indivisibilità della Repubblica, a cominciare dall'articolo 5 Cost.⁴⁶, senza una riforma costituzionale. Questa idea centrifuga, che da molti decenni costituisce il *leitmotiv* anche della Lombardia stava alla base della l. reg. veneta n. 16 del 2014, con la quale si era chiesto agli elettori veneti il loro parere sulla trasformazione della Regione in una Repubblica indipendente e sovrana. La sua bocciatura integrale, con la sentenza n. 118 del 2015 da parte della Corte costituzionale, non ha però mai fatto venir meno le intenzioni “separatiste” della Regione Veneto che, chiedendo più poteri e maggiori risorse economiche, arriverebbe sostanzialmente – aggirando la citata giurisprudenza costituzionale – all'obiettivo prefissato che è quello di porre sullo stesso piano la Regione e lo Stato centrale, così come avviene negli Stati confederati, facendo di fatto venir meno la differenza tra potestà esclusiva dello Stato e la potestà concorrente delle “Regioni differenziate”. Infatti, l'approvazione *sic et simpliciter* da parte del Parlamento dell'intesa così come era stata prospettata avrebbe sovvertito dal punto di vista sostanziale il riparto di competenze, creando così nei confronti dello Stato una potestà legislativa esclusiva nelle materie di potestà legislativa concorrente. Inoltre, alla nuova competenza esclusiva che si sarebbe configurata nei confronti della Regione Veneto, si sarebbe aggiunta anche la potestà legislativa residuale, *ex art* 117, comma 4, Cost., la quale, a parere di chi scrive dovrebbe essere considerata, sulla base del dato letterale, anch'essa una potestà esclusiva.

Se la Regione dovesse ottenere tali riconoscimenti e gli eventi dovesse verificarsi così come sono stati tratteggiati, allora non sembra azzardato

46. Analogamente alcune perplessità sono state espresse da F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, cit., 18. In senso contrario M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 6; P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost., tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 2/2018, 165.

ipotizzare lo spettro dell'incostituzionalità non tanto per la violazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, quanto piuttosto per la violazione del riparto di competenze così come individuato dall'art 117 Cost.

3. *Regioni “differenziate” e Regioni speciali: spunti di riflessione a partire dalla condizione della Regione Siciliana*

L'idea che quasi tutte le Regioni italiane vogliano riconosciuta una maggiore autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria non è di per sé un male potendo costituire un'opportunità per valorizzare il proprio territorio, sfruttarne appieno le risorse, offrire migliori servizi così da aumentarne gli *standard* qualitativi di efficienza al fine di garantire al meglio i diritti sociali. Un ulteriore ed indiscutibile vantaggio potrebbe poter essere determinato dal fatto che una “dosata” autonomia potrebbe spingere le Regioni a cooperare concretamente tra di loro in modo che quelle socialmente ed economicamente più forti siano il traino e il modello per quei territori disagiati per conformazione geografica o per povertà di risorse.

Il regionalismo differenziato potrebbe essere lo spunto per superare quell'idea di Italia “a due velocità” che la rende il fanalino di coda dell'Europa. In un sistema europeo che sempre più cerca di espandersi e di ridurre al minimo le barriere tra gli Stati, la cooperazione tra le singole Regioni potrebbe consentire loro di guardare oltre i confini territoriali aggregandosi con altre dalle similari caratteristiche. Sarebbe la spinta verso il nuovo modello delle Macroregioni europee⁴⁷ finalizzate alla promozione di una piena occupazione giovanile, allo sviluppo e miglioramento dei servizi, a politiche più efficienti in materia di trasporti, di infrastrutture e dell'approvvigionamento energetico, a valorizzare le specifiche attività economiche di ciascuna realtà, a tutelare l'ambiente ed il territorio, ad incrementare l'attività turistica, a sostenere la ricerca e l'innovazione⁴⁸.

47. Sulla strategia Macroregionale si veda A. PIRAINO, *La macroregione del mediterraneo occidentale per rifondare l'Europa e riformare l'Italia*, in R. D'AMICO - A. PIRAINO (a cura di), *Per la Macroregione del Mediterraneo occidentale*, Franco Angeli, Milano, 2017, 17; ID., *La strategia macroregionale per riorganizzare i territori e costruire l'Europa delle comunità*, in www.federalismi.it, 3/2018; ID., *La dimensione europea della riorganizzazione macroregionale*, in www.federalismi.it, 3/2015; O. SPATARO, *Crisi del regionalismo e Macroregioni. Spunti di riflessioni*, in www.federalismi.it, 6/2018; A. IACOPINO, *Le fonti di finanziamento della politica dei trasporti nella macroregione Adriatico-Ionica*, in www.federalismi.it, 15/2017.

48. L. D'ETTORE, *Strategie macroregionali dell'Unione Europea*, in www.federalismi.it, 21/2018, 3.

L'ipotesi di una strategia macroregionale permetterebbe altresì alle varie aggregazioni territoriali che la compongono di affrontare in modo cooperativo le problematiche comuni al fine di ottenere dei risultati positivi, superando i centralismi ed i regionalismi che tutt'oggi sono presenti in Europa⁴⁹.

Comunque sia, il quadro che si delineerebbe con l'attuazione della differenziazione ripropone l'interrogativo se abbia ancora una utilità la dicotomia tra Regioni speciali e Regioni ordinarie, oppure se sia opportuno ripensare al regionalismo rendendolo "unitario", creando cioè uno Statuto che costituisca il fondamento degli ordinamenti di tutte le Regioni d'Italia.

Innanzitutto, deve concordarsi con quella autorevole dottrina⁵⁰ che sostiene come l'istituto del regionalismo differenziato, di cui all'articolo 116, comma terzo, non può né sostituirsi né tantomeno sovrapporsi alla specialità delle cinque Regioni individuate dal primo e secondo comma dell'art. 116 Cost. dovendosi ritenere, come si è già avuto modo di dire precedentemente, che esso, giuridicamente, sia una diramazione del regime ordinario.

Questa apertura all'espansione dei poteri delle Regioni ordinarie ha indotto il legislatore costituzionale ad introdurre con l'articolo 10, della l.cost. n. 3 del 2001 la c.d. "clausola di maggior favore", la quale prevede che sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti speciali le disposizioni della predetta legge costituzionale si sarebbero applicate anche alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedevano forme di autonomia più ampia rispetto a quelle già attribuite⁵¹. La previsione del citato art. 10 ha senza dubbio cercato formalmente di equilibrare la situazione tra le due tipologie di Regioni, ma ha lasciato impregiudicati i problemi sostanziali e pratici che la richiesta di maggiore autonomia da parte delle Regioni ordinarie avrebbe causato a quelle speciali, primo fra tutti il procedimento di attuazione della differenziazione.

49. L. D'ETTORE, *ult. op. cit.*, 4 ritiene che: «La vera innovazione della strategia macroregionale sta nel fatto che non proviene "dall'alto", ma "dal basso" con un coinvolgimento di Regioni, Enti locali, Università, Camere di commercio, società civile, e di tutti coloro che ne abbiano un interesse e che vedono in questa strategia un'opportunità per fronteggiare, in modo comune, le sfide del mondo contemporaneo per il perseguimento di un obiettivo comune».

50. Cfr. A. POGGI, *Le regioni speciali nel contesto dell'attuale disegno di revisione costituzionale*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 3/2015; M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della specialità alla luce del regionalismo differenziato come principio di sistema*, in *www.federalismi.it*, 23/2008. A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un "Principio di differenziazione" oltre la clausola di differenziazione dell'art. 116, comma 3?*, in A. MASTROMARINO - J.M. CASTELLA ANDREU, *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo a confronto*, Milano, 2009, 27.

51. Cfr. F. BENELLI, *Commento all'art. 116 della Costituzione*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole e R. Bin, Padova, II ed., 2008, 1043.

Infatti, tale procedimento prevede che la Regione interessata, tramite gli organi competenti – individuati, in alcuni casi, dallo stesso Statuto, in altri casi da un atto legislativo regionale – avanzi la propria iniziativa alla Presidenza del Consiglio, previo coinvolgimento degli enti locali, i quali dovranno pronunciarsi con un parere obbligatorio ma non vincolante. Entro sessanta giorni dalla ricezione il Governo dovrà iniziare le trattative con la Regione richiedente nel pieno rispetto del principio di leale collaborazione. Il negoziato potrà concludersi negativamente o positivamente. In quest'ultimo caso, secondo parte della dottrina, verrà sottoscritta tra le parti una pre-intesa il cui contenuto dovrà essere convertito in un disegno di legge da presentare al Parlamento affinché l'approvi non con il procedimento legislativo ordinario ma con un procedimento di legge rafforzato.

A ben vedere, deve escludersi la possibilità che questa procedura formalmente e sostanzialmente pattizia, il cui *iter* procedimentale sembrerebbe molto celere, possa applicarsi alle Regioni a Statuto speciale, poiché ad esse andrebbe applicato il procedimento aggravato di revisione costituzionale *ex art. 138 Cost.* Per converso, non può condividersi quanto osservato da autorevole dottrina⁵², – secondo cui l'*iter* procedimentale troverebbe applicazione per tutte le tipologie di regioni ivi comprese quelle speciali che ancora non abbiano adeguato i propri statuti – per il fatto che l'art. 116, comma 3, della Costituzione si riferisce esclusivamente alle regioni a statuto ordinario, fatto, questo, che non può essere superato in via ermeneutica. La verità è che, come è stato osservato da autorevolissima dottrina, ci troviamo dinanzi ad una vera e propria lacuna costituzionale che penalizza le regioni a statuto speciale⁵³. Così per esempio, il riconoscimento alla Regione Siciliana di ulteriori competenze legislative, oltre quelle previste dallo Statuto, ed il relativo trasferimento delle funzioni amministrative in forza dell'art. 10 della l. cost. n.3/2001⁵⁴,

52. In argomento si veda D. GALLIANI, *All'indomani del Titolo V: "le ulteriori forme e condizioni di autonomia" di cui all'art. 116, 3 Cost., riguardano anche le regioni a statuto speciale?*, in *Le Regioni*, 2-3/2003, 419; 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*, 4/2017, 646; A. MORELLI, *Il regionalismo differenziato ed autonomia speciale: un quadro complesso*, in *www.dirittiregionali.it*, 3/2019; in senso contrario A. RUGGERI, *Attuazione dell'art. 116, 3 C., Cost. e prospettive della specialità regionale*, in *www.dirittiregionali.it*, 1/2020.

53. Così A. RUGGERI, *ult. op. cit.*, 22-23.

54. Puntualizza G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzione da valorizzarsi*, in *www.cortecostituzionale.it*, 2014, 7, «in assenza di una abrogazione esplicita della clausola di maggior favore si dovrebbe ritenere la permanenza degli effetti di questa norma,

dovrebbe quindi essere approvato con legge costituzionale, con tutto ciò che questo comporta in termini di tempi e di modi, senza, peraltro, che sia possibile ricorrere allo strumento del *referendum* popolare, così come espressamente disposto dall'art. 41 ter St. Sic.⁵⁵.

È di palmare evidenza che un sistema così congegnato garantirebbe le regioni a statuto ordinario danneggiando fortemente quelle speciali o probabilmente solo alcune di esse come la Sicilia e la Sardegna. Per altro verso, si potrebbe aderire a quella tesi della dottrina per la quale la “clausola di maggior favore” legittimerebbe la Regione a Statuto speciale ad una estensione (si potrebbe ritenere automatica) della propria autonomia correlata, ovviamente, alla richiesta di maggiori poteri riconosciuti alle regioni ordinarie ex art. 116 Cost.⁵⁶.

Quanto alla Regione Siciliana, bisogna rilevare che l'Assemblea Regionale tra tutte le criticità che porta con sé il modello di differenziazione, si sia soffermata esclusivamente sugli aspetti finanziari tralasciando quelli procedurali, dai quali, a ben vedere, potrebbe derivare una disparità di trattamento tra la Regione Siciliana e quelle ordinarie “specializzate”. Va rilevato che il 20 febbraio 2019 il Parlamento siciliano ha approvato, all'unanimità, un ordine del giorno congiunto, con cui i deputati hanno conferito mandato al Presidente della Regione affinché si faccia latore di precise richieste nei confronti del Governo nazionale: la garanzia su tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni; l'assicurazione che nessuna nuova competenza dovrebbe poi essere attribuita senza che siano garantite la perequazione fiscale e infrastrutturale e senza che siano attuate le misure di compensazione per le condizioni di insularità; l'ancoraggio del criterio della spesa storica, proposto negli accordi fra Regione e MEF, “esclusivamente a oggettivi fabbisogni dei territori, escludendo ogni riferimento a indicatori di ricchezza”; l'ulteriore garanzia che la spesa d'investimento per i prossimi dieci anni resterà immutata così da colmare il divario con le regioni del

nel senso che tutto il Titolo V, in tutte le sue successive novellazioni, deve sempre mantenere in vita la specialità delle Regioni ad autonoma differenziata con un *plus* rispetto alle Regioni ordinarie, senza la possibilità di erosione o addirittura cancellazione delle competenze già acquisite». 55. L'art. 41 ter St. Sic dispone che: “1. Per le modificazioni del presente Statuto si applica il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali. 2. L'iniziativa appartiene anche all'Assemblea regionale. 3. I progetti di modificazione del presente Statuto di iniziativa governativa o parlamentare sono comunicati dal Governo della Repubblica all'Assemblea regionale, che esprime il suo parere entro due mesi. 4. Le modificazioni allo Statuto approvate non sono comunque sottoposte a referendum nazionale”.

56. Cfr. G. LAURICELLA - G. GUADALUPI, *Lo Statuto speciale della Regione Sicilia*, Milano, 2010.

Nord; ed infine, la piena attuazione degli artt. 36, 37, 38, sull'autonomia finanziaria che risultano ancora non attuati, necessari ad evitare che la Sicilia rimanga ancora più indietro ed isolata rispetto a tutte le altre Regioni ed in particolare a quelle del centro-nord che con la differenziazione godrebbero anche di un maggior gettito fiscale e di maggiori entrate⁵⁷.

In conclusione, sembra che il disegno di attuazione del regionalismo differenziato porti con sé innumerevoli problematiche⁵⁸. In primo luogo, la possibilità che la richiesta da parte delle regioni economicamente più solide (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) dotate di nuove ed ulteriori competenze crei un *vulnus* ai principi di unicità ed indivisibilità e di uguaglianza che costituiscono la colonna portante della nostra democrazia⁵⁹. In secondo luogo, il depotenziamento dell'istituzione parlamentare e la *vis expansiva* dell'Esecutivo⁶⁰, che oggi appare sempre più e prepotentemente organo centrale nell'architettura costituzionale della forma di governo.

A ciò si aggiunge la posizione delle Regioni speciali, le quali, a causa della natura costituzionale del loro Statuto potrebbero essere danneggiate dalla “leggerezza” del procedimento di riconoscimento della differenziazione di altre Regioni. In tal senso si concorda con quella parte della dottrina⁶¹ che ritiene che la “vera differenziazione” tra le regioni non sia data unicamente dallo Statuto e dalle competenze regionali in esso riconosciute ma da una buona ed efficiente classe dirigente, da una organizzazione amministrativa efficiente ed efficace e, da una gestione della finanza regionale che si faccia carico dei bisogni effettivi dei cittadini in modo da realizzare il principio di eguaglianza sostanziale uniformemente su tutto il territorio nazionale.

57. Si veda Ordine del giorno dell'Assemblea regionale siciliana sul regionalismo differenziato, in *www.federalismi.it*, 6/2019.

58. In argomento si veda G. ARMAO, *La degradazione dei diritti sociali, l'aggravamento del divario nord-sud e le prospettive del regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, 2/2019, 44 e ss.

59. Cfr. A. SAITTA, *Audizione resa il 13 giugno 2019 innanzi alla commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Osservatoriocostituzionale*, 4/2019.

60. Così R. DI MARIA, *La vis expansiva del Governo nei confronti del Parlamento: alcune tracce dell'eclissi dello Stato legislativo parlamentare, nel “ruolo” degli atti aventi forza di legge*, in *Diritto e questioni pubbliche*, 10/2011, 304 e ss.

61. Così M. DOGLIANI, *Quer pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*, in *Il Piemonte delle autonomie*, cit., 4.

Considerazioni in merito all'autonomia tributaria e agli spazi di equità orizzontale nel tempo del regionalismo differenziato

1. Introduzione

Si assiste in tempi recenti ad un rinnovato interesse per il rafforzamento delle istanze, anche di autonomia tributaria, rappresentate dalle Regioni a statuto ordinario.

Se, infatti, dall'analisi del quadro di riferimento – come si avrà modo di evidenziare meglio *infra* – si evince una situazione in cui i margini di effettiva autonomia impositiva sono, di fatto, piuttosto limitati, stante la primazia statale nell'individuazione dei presupposti e considerata la decisività per il concorso al finanziamento degli enti sub-statali delle risorse di tipo 'devoluto', le istanze del regionalismo differenziato che si sono estrinsecate nelle bozze di intesa tra il Governo e le regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna in tema di regionalismo differenziato pubblicate dal Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie il 15 febbraio 2019 nel quadro dell'art. 116, comma 3, Cost. (gli 'Accordi') avrebbero potuto offrire utili elementi per ragionare su un possibile mutamento di scenario¹.

1. Sull'attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost. si vedano, senza pretesa di completezza, T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 2/2019; Servizio Studi Senato e Camera, Dossier n. 565, *Il regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, novembre 2017; ID., *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, maggio 2018; A. MORELLI, *Art. 116*, in F. CLEMENTI - L. CUOCOLO - F. ROSA - G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, Bologna, 2018, 325 ss.; V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 5/2018, 5 ss.; G. PICCIRILLI, *Gli "accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2/2018, 22 ss.; A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un "principio di differenziazione" oltre la clausola di differenziazione del*

Da un'analisi dei contenuti degli Accordi non pare, però, che si assista ad un mutamento di paradigma, almeno per quanto concerne il versante prettamente tributario, considerato che le prospettive per una concessione di maggiori margini di autonomia tributaria sono naufragate a fronte delle resistenze dello Stato centrale.

Di conseguenza, per il cultore della materia fiscale non sembra che tali Accordi possano rappresentare l'espressione di un effettivo abbandono dello *status quo* e possano delineare una 'frattura' nelle dinamiche attuali del federalismo fiscale.

Ciò posto, tuttavia, gli Accordi in questione offrono l'opportunità di tornare ad indagare, in chiave teorica e sistematica, la relazione 'dialogica' che si intesse nell'ordinamento tributario tra principio del beneficio e principio di uguaglianza tra tutti i contribuenti-consociati che appartengono alla collettività statale, indipendentemente dalla loro collocazione geografica sul territorio nazionale.

Pare, cioè, al di là delle norme di dettaglio contenute nei citati Accordi – di scarso rilievo per il tributarista – che il motore propulsore delle istanze sottese agli stessi sia da ricercare in una sempre maggiore consapevolezza circa la necessità di un recupero del controllo e reinvestimento in loco delle risorse generate da un dato territorio. Ciò con l'obiettivo ultimo, non del tutto esplicitato negli Accordi, di delimitare – tramite forme di 'ritenzione' dei residui fiscali - il fenomeno del trasferimento del saldo del gettito fiscale originato dalle aree più ricche del Paese al concorso alla spesa nazionale e, di conseguenza, al finanziamento delle regioni economicamente meno solide in ossequio ai principi di solidarietà ed equità orizzontale.

Una chiave di lettura, quest'ultima, che offre, prima di tutto, prospettive di interesse in ordine al rafforzamento delle possibilità di concorrenza fiscale tra le Regioni, quale portato ineludibile del processo di 'differenziazione' e che interessa il tributarista in quanto foriero di scenari di legittima pianificazione fiscale del contribuente incentrate sulla scelta del luogo di residenza più opportuno sul territorio nazionale, anche a cagione della propria tipologia di attività economica.

116 comma 3?, in AA.Vv., *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, (a cura di A. Mastromarino e J.M. Castellà Andreu), Milano, 2009, 51 ss.; A. D'ATENA, *Audizione resa alla Commissione parlamentare per le questioni regionali il 29 novembre 2017*, in *Atti Parlamentari. XVII Legislatura, discussioni, questioni regionali*; L. LETIZIA, *Dal 'federalismo fiscale simmetrico' al 'decentramento fiscale asimmetrico' nella prospettiva dell'autonomia regionale differenziata*, in *Innovazione e diritto*, 1, 2019, 1 ss.

In chiave più generale, il fenomeno del ‘regionalismo differenziato’ – nella sua dimensione di recupero del collegamento tra prelievo tributario ed erogazione dei servizi nel territorio regionale – pare collocarsi, pur con tutte le peculiarità del caso, nell’alveo di una tendenza sempre più presente nelle categorie concettuali del diritto tributario odierno, che, di fatto, concorre ad una svalutazione della logica solidaristica del tributo.

In tempi recenti si assiste, infatti, ad un progressivo sfaldamento delle tradizionali coordinate di riferimento del tributo, tale per cui la funzione redistributiva dell’imposta viene sempre più ad assumere rilevanza recessiva a fronte delle esigenze immediate di reperimento delle risorse per il finanziamento delle spese pubbliche.

In tale quadro, in sostanza, perde rilievo la funzione ‘compensativa’ dell’imposta, quale elemento, cioè, di mitigazione delle disuguaglianze tramite gli strumenti della discriminazione qualitativa dei redditi, della progressività dell’imposta e dell’esenzione del c.d. ‘minimo vitale’.

Sebbene tale tensione affiori in maniera preponderante nella relazione che intercorre, in senso ‘verticale’, tra singolo contribuente e potere statale, merita domandarsi se le rinnovate spinte verso il ‘regionalismo differenziato’, di questi tempi tornate prepotentemente all’attenzione degli interpreti, costituiscano un’ulteriore estrinsecazione del progressivo abbandono della funzione compensatoria e solidaristica del tributo. In questo senso, le spinte verso il ‘regionalismo differenziato’, quale processo di ridefinizione dei rapporti tra governo centrale e governi periferici, potrebbero essere valutate come espressione di scoloramento della natura solidaristica del tributo in una dimensione, questa volta, di tipo ‘orizzontale’, a seconda, cioè, della collocazione geografica del contribuente sul territorio nazionale.

In ultimo, non va dimenticata l’interrelazione della dinamica del ‘regionalismo differenziato’ rispetto al principio del contenimento della spesa pubblica. Se, come noto, tale ultimo parametro si delinea ormai come “principio di sistema sul quale si fonda l’intero disegno di riforma dei rapporti finanziari tra Stato e regioni”² e determina un sempre più approfondito scrutinio da parte della Corte dei Conti³, rimane da domandarsi come si pongano tali forme di controllo, così penetranti, in un contesto

2. Cfr. G. SCANU, *L'autonomia tributaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome*, XIV, Torino, 2017.

3. R. MICELI, *Federalismo fiscale e principi europei. Spazi di autonomia, livelli di responsabilità e modelli di federalismo*, Milano, 2014, 244 ss., in cui si mette in luce l’importanza in tale contesto delle sollecitazioni di matrice eurounitaria.

in cui alle responsabilità sulla spesa non si accompagna una altrettanto piena attribuzione di responsabilità sul lato delle entrate. Soprattutto, occorre chiedersi se l'obbligo del pareggio di bilancio, nella sua dimensione di controllo della spesa a livello sub-statale, in ossequio ai dettami del novellato art. 81 Cost., non debba necessariamente giustificare la necessità che la gestione delle entrate sia affidato a coloro che devono, a valle, rispondere della gestione del debito.

2. *Brevi cenni in merito ai profili di autonomia finanziaria delle Regioni a statuto ordinario nella dinamica dell'esercizio della politica impositiva e di spesa*

È noto che la disciplina del federalismo fiscale – quale estrinsecazione di autonomia delle politiche di entrata delle regioni a statuto ordinario – ha trovato compimento a seguito dell'approvazione della Legge delega 5 maggio 2009, n. 42 e del successivo d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68⁴, con i quali sono stati definiti – secondo coordinate di maggiore autonomia rispetto alla previgente normativa – i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario con l'obiettivo di conseguire una tendenziale corrispondenza tra prelievo tributario e servizi resi a livello territoriale⁵.

Con tali previsioni normative si è, così, portato a compimento il processo iniziato con la riforma costituzionale del 2001, finalizzato ad attri-

4. Ciò stante il fallimento del progetto di riforma costituzionale 'Renzi-Boschi' di cui alla legge costituzionale del 12 aprile 2016. Si veda al riguardo A. PERSIANI, *La riforma costituzionale Renzi-Boschi e la sua incidenza sul federalismo fiscale*, in *Dir. prat. trib.*, I, 2017, 51 ss.

5. Per un inquadramento generale dei profili tributari del federalismo fiscale si vedano, senza pretesa di completezza, D. STEVANATO, *I 'tributi propri' delle regioni nella legge delega sul federalismo fiscale*, in *Dir. prat. trib.*, I, 2010, 395; M.C. FREGNI, *Riforma del Titolo V della Costituzione e federalismo fiscale*, in *Rass. trib.*, 2010, 683; G. RAGUCCI, *La legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale*, in *Rass. trib.*, 2010, 736; F. GALLO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rass. trib.*, 2019, 239; G. BIZIOLI, *L'autonomia finanziaria e tributaria regionale*, Torino, 2012; L. ANTONINI, *Federalismo fiscale (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, vol. X, 2017, 407; ID., *Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2014; F. SORRENTINO, *Riflessioni preliminari sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, tomo IV, Napoli, 2011; M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Napoli, 2018, 63.

buire agli enti territoriali⁶ una maggiore autonomia finanziaria e teso a superare il fenomeno dei trasferimenti statali, basati sul modello della spesa storica, grazie all'introduzione di meccanismi determinati in forza dei costi standard e dei livelli essenziali di prestazioni, coniugati ad appositi criteri perequativi⁷.

Il modificarsi dei rapporti tra Governo centrale ed enti di autonomia territoriale aveva, infatti, reso imprescindibile l'individuazione di un idoneo modello che assicurasse il conseguimento di un efficiente coordinamento degli assetti della finanza pubblica tra i diversi livelli di governo, così da consentire agli enti territoriali "di attuare politiche autonome di spesa nelle materie di rispettiva competenza" tramite il ricorso a entrate fiscali "pertinenti al territorio di ciascun ente e quelle effettivamente destinate al territorio stesso"⁸.

Il complessivo meccanismo delineato dal legislatore in sede di legislazione delegata si è, in sostanza, basato su due pilastri fondamentali, che avrebbero dovuto condurre ad una effettiva 'responsabilizzazione' dell'ente territoriale sotto il profilo finanziario, sia sul versante del prelievo tributario, sia su quello della conduzione di un'autonoma politica di spesa nelle materie di propria competenza⁹.

In primo luogo, sotto il profilo delle entrate fiscali, si è configurato un articolato meccanismo di finanziamento delle 'funzioni' di spettanza

6. Occorre precisare che, in questa sede, con le locuzioni 'ente territoriale' o 'ente sub-statale' si intende fare riferimento esclusivamente alle Regioni a statuto ordinario.

7. La letteratura in merito alla disciplina della l. n. 42 del 5 maggio 2009 è molto vasta. Per un primo approfondimento delle elaborazioni della dottrina tributaristica si vedano, oltre ai contributi citati *supra* nota 6, A. GIOVANARDI, *Il riparto delle competenze tributarie tra giurisprudenza costituzionale e legge delega in materia di federalismo fiscale*, in *Riv. dir. trib.*, 2010, I, 36; F. GALLO, *I principi del federalismo fiscale*, in *Dir. prat. trib.*, 2012, I, 1; G. FRANSONI, *Il presupposto dei tributi regionali e locali. Dal precetto costituzionale alla legge delega*, in *Riv. dir. trib.*, 2011, I, 267; L. LETIZIA, *Lineamenti dell'ordinamento finanziario delle regioni di diritto comune. Ricostruzione, evoluzione, prospettive*, Torino, 2012; L. CARPENTIERI, *Le fonti del diritto tributario*, in A. FANTOZZI, *Diritto tributario*, Torino, 2013, 152; F. STRADINI, *Autonomia impositiva delle regioni a statuto speciale: il riconoscimento costituzionale e l'erosione del primato tra corte costituzionale e diritto comunitario*, in *Riv. dir. trib.*, 2013, I, 1201; G. SCANU, *L'autonomia tributaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome*, Torino, 2017; R. SCHIAVOLIN, *I tributi locali*, in G. FALSITTA, *Manuale di diritto tributario. Parte speciale*, Padova, 2016, 1161.

8. G. MELIS, *Manuale di diritto tributario*, Torino, 2019, 147.

9. Cfr. M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, cit., 64, che conferma come la nozione di 'autonomia finanziaria' vada letta sotto il duplice profilo dell'autonomia di entrata e di spesa.

regionale, che insiste sull'attribuzione, in capo alle stesse, della gestione di entrate specifiche, di natura primariamente tributaria ed individuate nelle categorie dei tributi propri in senso stretto, tributi propri derivati ed addizionali su basi imponibili di tributi erariali¹⁰.

È peraltro noto che le prerogative in punto di potestà impositiva attribuite alle Regioni a statuto ordinario si sono dimostrate significativamente limitate, considerato che anche con riferimento all'insieme dei tributi propri i margini di piena autonomia tributaria sono stati individuati unicamente con riferimento all'ambito dei tributi 'propri autonomi'¹¹, mentre per l'insieme dei tributi 'propri derivati' gli spazi attribuiti alla politica fiscale regionale sono rimasti rigidamente delimitati tramite i paletti dettati dalla legislazione statale di riferimento¹².

Sebbene recenti interventi della giurisprudenza costituzionale potrebbero aprire spiragli per una rivalutazione futura dell'autonomia impositiva regionale con riguardo ad alcuni tributi appartenenti all'insieme dei tributi propri¹³, un tale stato di cose ha determinato l'impossibilità di

10. A fianco di tali fonti di finanziamento di natura prettamente tributaria, va osservato che vi sono anche altre tipologie di entrate quali le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali ed una quota di riparto del fondo perequativo. Si vedano a tale riguardo G. MELIS, *Manuale di diritto tributario*, cit., 147; A. PERSIANI, *La riforma costituzionale Renzi-Boschi e la sua incidenza sul federalismo fiscale*, cit., 51 ss., in cui si sottolinea che "in attuazione della legge delega sono stati emanati ben nove decreti legislativi di attuazione, tra cui quelli sull'autonomia tributaria delle Regioni a statuto ordinario (d.lgs. n. 68 del 2011) e dei Comuni (d.lgs. n. 23 del 2011). Quanto alle prime, il finanziamento delle relative spese è affidato ai tributi – in particolare, tributi propri in senso stretto, tributi propri c.d. 'derivati', addizionali sulle basi imponibili di tributi erariali – alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e al riparto del fondo perequativo. Quanto ai secondi, si prevedono i tributi propri istituiti dallo Stato, quelli istituiti dalle Regioni, i tributi di scopo comunali, le compartecipazioni al gettito dei tributi statali (tra cui l'iva e l'irpef), il riparto dei fondi perequativi".

11. Trattasi dei tributi – invero di scarsa rilevanza applicativa – istituiti e regolati a livello regionale con riguardo a presupposti già non assoggettati ad imposizione dallo Stato, di cui all'art. 8, comma 1, d.lgs. n. 68/2011.

12. Trattasi di tributi, indicati all'art. 8, comma 3, d.lgs. n. 68/2011, disciplinati da legge statale, il cui gettito è attribuito alle Regioni.

13. Si richiama al riguardo la sentenza della Corte Cost. 20 maggio 2019, n. 122 (pubb. GU 22 maggio 2019), relativa al rapporto tra legislazione statale e regionale con riguardo all'applicazione della tassa automobilistica. Con tale pronuncia la Corte, superando il proprio pregresso orientamento, ha aperto spiragli di interesse in vista di un riconoscimento di un maggiore spazio di manovra in capo alle Regioni che intendono perseguire un percorso di differenziazione sotto l'aspetto di una maggiore autonomia fiscale in ordine all'applicazione della tassa *de qua*, qualificando il tributo in questione come *tertium genus* rispetto alle categorie dei tributi 'propri in senso stretto' e 'propri derivati'. Si permetta

conseguire una piena attuazione del principio di connessione tra risorse e funzioni¹⁴, considerati, come detto, i limitati margini per l'introduzione di tributi propri 'autonomi' da parte delle Regioni a statuto ordinario¹⁵.

Ad un tale esito ha contribuito, soprattutto, la valenza assorbente del c.d. divieto di doppia imposizione¹⁶, quale affermazione, in ultima istanza, della preminenza statale e delle ragioni di tutela dell'unità dell'ordinamento rispetto alla configurazione di margini di autonomia impositiva in capo alle Regioni a statuto ordinario¹⁷. Come ben noto, in forza di tale principio lo Stato ha, infatti, mantenuto "un ruolo di sostanziale preminenza che comprime la potestà impositiva regionale relegandola alla sola possibilità di istituire tributi propri (sia regionali che locali) che non annoverino presupposti già occupati dal legislatore statale"¹⁸.

Di conseguenza, come poc'anzi accennato, l'unico margine di manovra – anch'esso rigidamente delimitato – di discrezionalità in materia tributaria si è sostanziato nella possibilità di modulare le aliquote su de-

di rinviare al riguardo, per una prima analisi, a S.M. RONCO, *Tassa automobilistica ed autonomia finanziaria: quali nuovi spazi per la discrezionalità del legislatore regionale?*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 5/2019.

14. Come evidenzia E. D'ORLANDO, *Corti costituzionali, crisi economico-finanziaria e forme di Stato regionale*, in *Federalismi*, n. 16/2019, 8, si assiste ad una "sostanziale inattuazione del federalismo fiscale" qualora "la parte più consistente delle risorse finanziarie regionali è costituita dall'attribuzione del gettito/compartecipazione dei tributi erariali, stabilita nel quantum – per quanto riguarda le Regioni ordinarie – a livello centrale".

15. *Ex multis*, A. QUATTROCCHI, *La fiscalità regionale federalista' tra statuti, assetti interni e diritto UE*, in *Dir. prat. trib. int.*, 3/2018, 729.

16. Ulteriore principio fondamentale di coordinamento che ha contribuito a delimitare gli spazi di autonomia impositiva delle Regioni è rappresentato dal criterio della continenza, in base al quale ogni eventuale esercizio di potestà impositiva regionale sarebbe legittimo soltanto a condizione che i presupposti dei relativi tributi propri 'autonomi' attengano alle materie strettamente oggetto di competenza esclusiva regionale ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost. Cfr., in merito, G. MELIS, *Manuale di diritto tributario*, cit., 150.

17. In questo senso G. MELIS, *Manuale di diritto tributario*, cit., 149, che, peraltro, osserva come l'affermazione di tale divieto abbia comportato due conseguenze: "la prima fa trasparire l'intenzione del legislatore di mantenere, per ora, intatto il sistema tributario statale senza 'trasferire' alla competenza esclusiva delle Regioni alcun consistente tributo attualmente di pertinenza statale; la seconda fa risaltare il non perfetto allineamento tra il regime applicabile alle Regioni a statuto ordinario e quello applicabile alle Regioni a statuto speciale".

18. Si veda G. SCANU, *L'autonomia tributaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome*, cit., 24.

terminati tributi ‘derivati’ e di introdurre, in alcune circostanze, apposite esenzioni e deduzioni¹⁹.

Non è chi non veda come l’attuazione pratica di tale principio ha avuto l’effetto di contribuire a comprimere in maniera significativa i margini di autonomia tributaria delle Regioni a statuto ordinario, pur essendo mossa – occorre sottolinearlo – da condivisibili preoccupazioni, miranti ad evitare che un medesimo presupposto venisse assoggettato a tassazione anche da parte dell’ente sub-statale, qualora già tassato dal legislatore statale²⁰.

Infatti, considerata la difficoltà di incontrare in un Paese ad elevata fiscalità come l’Italia forme di ricchezza che già non subiscano un qualche genere di imposizione fiscale da parte dello Stato centrale, lo spazio attribuito in capo alle autonomie locali ne è risultato così fortemente ridotto, potendosi sostanziare unicamente nella possibilità di introdurre “ipotesi, molto limitate, di tributi corrispettivi e di scopo, aventi comunque presupposti diversi da quelli statali e a condizione che essi, oltre ad essere in armonia con la Costituzione, rispettino quei principi dell’ordinamento tributario incorporati nel sistema dei tributi sostanzialmente governati dallo Stato”²¹.

A contribuire allo ‘svuotamento’ degli spazi di autonomia impositiva delle Regioni a statuto ordinario ha concorso, in ultimo, la difficile congiuntura economica in cui si è trovata l’Italia negli ultimi dieci anni, che ha avuto l’effetto di spingere il legislatore statale ad adottare misure emergenziali che hanno pretermesso la sfera di prerogative regionali, in continuità con gli obiettivi di consolidamento dei conti pubblici²².

19. Cfr. R. MICELI, *Federalismo fiscale e principi europei. Spazi di autonomia, livelli di responsabilità e modelli di federalismo*, cit., 78-79.

20. Impostazione, occorre ricordare, che è stata recepita nella Legge delega (all’art. 2, lett. o) ed all’art. 7, comma 1, lett. b), n. 3, l. n. 42/2009) e nel d.lgs. n. 68/2001 (all’art. 15, comma 4, lett. b)), a seguito del pronunciamento della Corte Cost., con la sentenza del 15 aprile 2008, n. 102. Cfr. al riguardo A. QUATTROCCHI, *La fiscalità regionale ‘federalista’ tra statuti, assetti interni e diritto UE*, cit., 731-732.

21. *Ibidem*, 732.

22. In questo senso, *ex multis*, A. PERSIANI, *La riforma costituzionale Renzi-Boschi e la sua incidenza sul federalismo fiscale*, cit., 51 ss., in cui si evidenzia, conclusivamente, che “la spiccata connotazione autonomista della riforma del 2001 non ha trovato altrettanto seguito nell’attuazione e nella prassi applicativa: dapprima la giurisprudenza costituzionale, poi il legislatore della l. delega n. 42 del 2009 e dei decreti delegati, poi, ancora, la congiuntura economica negativa e la relativa legislazione emergenziale hanno di fatto svuotato di contenuti l’autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali”. Si veda anche G.

In specie, questa dinamica ha assunto rilievo centrale per quanto concerne il versante dell'esercizio di autonomia sul lato della spesa nell'ambito delle materie di competenza regionale²³.

Infatti, in parallelo alle riforme che hanno esteso il vincolo del pareggio di bilancio anche nei confronti degli enti territoriali, l'interpretazione da parte della Corte costituzionale della portata della competenza statale di coordinamento finanziario negli anni della crisi ha avuto l'effetto di giustificare un penetrante 'controllo' statale sulle modalità di allocazione delle risorse e sull'individuazione degli obiettivi di spesa a livello regionale, con il risultato che sono state ritenute legittime misure statali che hanno apposto vincoli puntuali e specifici alle politiche di bilancio delle Regioni e, di conseguenza, hanno comportato una severa limitazione all'esercizio di autonomia di spesa delle stesse²⁴.

D'altra parte, in un'ottica più generale, gli stessi presupposti fondamentali del modello di finanziamento delle Regioni disegnato dalla l. n. 42/2009 – finalizzati a responsabilizzare gli amministratori locali “nell'assicurare la corrispondenza tra oneri tributari imposti e quantità e qualità dei servizi ricevuti”²⁵ – e ad assicurare a tali enti una piena autonomia sul versante dell'esercizio della spesa non hanno trovato compiuta attuazione²⁶.

Melis, Postilla (al contributo di A. PERSIANI, *La riforma costituzionale Renzi-Boschi e la sua incidenza sul federalismo fiscale*, cit.), in *Dir. prat. trib.*, I, 2017, 51 ss.

23. Cfr. L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra riforme tentate, crisi economica prospettive*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, 6-7.

24. Si tratta di profili complessi, che qui possono solo essere accennati in via di primo inquadramento. Si veda, al riguardo, F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *Federalismi*, n. 10/2018, 3. Si colloca in tale orientamento della Corte cost., ad esempio, la sentenza n. 64/2016, in cui la Corte ha affermato, al § 6.1. (in diritto), che le politiche di bilancio delle Regioni sono “parte della finanza pubblica allargata e che, pertanto, il legislatore può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi finanziari, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali”. Si vedano, per ulteriori approfondimenti in merito, M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, cit., 102 ss.; C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, 2007.

25. Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, Audizione della Corte dei Conti su attuazione del federalismo fiscale e definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 17 luglio 2019, 3.

26. Cfr. l'intervento del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio Alberto Zanardi all'audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio su attuazione e prospettive del federali-

Se, infatti, l'obiettivo era di una rinnovata modulazione dei flussi di risorse agli enti territoriali accompagnata dall'abbandono del criterio della spesa storica a favore del, maggiormente responsabilizzante, metodo del costo standard²⁷, tale risultato si è raggiunto in misura solo parziale e limitata²⁸.

Infatti, malgrado il d.lgs. n. 68/2011 avesse individuato un percorso volto all'enucleazione dei costi standardizzati relativi ai livelli essenziali delle prestazioni ('L.E.P.') per le funzioni fondamentali di competenza regionale – quali la sanità, l'assistenza, l'istruzione ed il trasporto pubblico locale – cui ricollegare i fabbisogni standard necessari alla loro copertura, di essi non vi è stata alcuna elaborazione²⁹, ad eccezione dei livelli essenziali di assistenza ('L.E.A.') nel settore sanitario³⁰.

In conclusione, come efficacemente evidenziato in dottrina, il quadro complessivo che si ritrae dalla ricerca del 'volto effettuale' dell'attuazione delle politiche del federalismo in materia fiscale appare, per più aspetti, contraddittorio. Esso, infatti, manifesta come "sia prevalsa una retorica del federalismo ed una pratica del centralismo"³¹, che seppure animato dalla volontà di contrastare l'emersione di un 'federalismo competitivo' e sottoposto alle esigenze contingenti della congiuntura economico-finanziaria, ha, nei fatti, perseguito una via di 'uniformazione' mossa anche da una certa "paura della diversità"³².

smo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, 3° c., della Costituzione, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 10 luglio 2019, 5.

27. Come evidenziato da L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra riforme tentate, crisi economica prospettive*, cit., 10, lo scopo era quello "di avviare una dinamica che potesse permettere il passaggio dalla spesa storica (che finanzia indistintamente servizi e inefficienze) a quello del fabbisogno *standard* (che finanzia solo i servizi)".

28. A. PERSIANI, *La riforma costituzionale Renzi-Boschi e la sua incidenza sul federalismo fiscale*, cit., 51 ss.

29. Cfr. Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, Audizione della Corte dei Conti su attuazione del federalismo fiscale e definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 17 luglio 2019, 3.

30. A tale ultimo riguardo si veda, per un primo inquadramento M. BERGO, *I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017.

31. L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra riforme tentate, crisi economica prospettive*, cit., 13.

32. L. ANTONINI, *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?*, in *Federalismi*, n. 4/2017, 7. Tutto ciò in un contesto – occorre ricordarlo – in cui alle Regioni e Province autonome è sempre stato garantito un plesso di "differenziazione,

3. *Il ruolo della solidarietà e della competizione regionale nella logica del federalismo regionale*

Così tratteggiate, in via di estrema sintesi, le coordinate di fondo dell'autonomia finanziaria regionale, merita ora soffermarsi sulla dimensione del rapporto tra i principi del beneficio e della solidarietà declinati con riguardo al fenomeno del regionalismo, anche in una prospettiva *de iure condendo* alla luce di alcuni stimoli derivanti dell'analisi delle previsioni in materia di autonomia finanziaria contenute negli Accordi.

Una tale indagine si rende meritevole di approfondimento in considerazione del fatto che più ci si allontana dalla dimensione prettamente statale e più ci si avvicina al contesto territoriale maggiormente prossimo al cittadino-contribuente, più si dovrebbe rafforzare il collegamento tra prelievo a titolo fiscale e servizio reso dall'ente pubblico. Non vi è dubbio, infatti, che proprio nel contesto delle misure del 'federalismo' assuma un ruolo importante il principio di territorialità, quale criterio guida per delineare il riparto della potestà impositiva tra Stato centrale ed enti decentrati³³.

3.1 *Considerazioni in merito alle concezioni del federalismo 'competitivo' e 'cooperativo'*

Tale dimensione, come già visto, trova più pregnante attuazione con riguardo al novero dei 'tributi propri' di matrice regionale, rispetto ai quali,

soprattutto in termini d'autonomia finanziaria, di cui si fatica oggi a rinvenire una giustificazione attuale" (*Ibidem*, 8. Sui caratteri di 'specialità' che caratterizzano il meccanismo di retrocessione del gettito rinveniente dal territorio regionale a favore delle Regioni e Province autonome si veda A. QUATTROCCHI, *La fiscalità regionale 'federalista' tra statuti, assetti interni e diritto UE*, cit., 728).

33. Va sottolineato che il principio del beneficio – e lo stretto legame tra fiscalità regionale e dimensione territoriale - incontra conferma ulteriore in considerazione delle elaborazioni con riguardo al principio della c.d. 'continenza', sempre con riferimento ai 'tributi propri' di matrice regionale. Si sostiene, al riguardo, che il tributo di matrice sub-statale debba necessariamente prendere in considerazione il rispetto del principio del beneficio: vi sarebbe, cioè, un imprescindibile collegamento tra il dato presupposto a fondamento del tributo di matrice regionale ed un fatto economico che sia riferibile alla tipologia di funzioni svolte dall'ente stesso. Tale regola risponderebbe, peraltro, ad una logica di "sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost. che, salvo esigenze di unitarietà del sistema, segna la preferenza per l'attrazione a livello locale dell'esercizio delle funzioni amministrative connesse a specifici interessi territoriali" (G. SCANU, *L'autonomia tributaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome*, cit., 29). Si veda anche R. SCHIAVOLIN, *I tributi locali*, in G. FALSITTA, *Manuale di diritto tributario. Parte speciale*, cit., 1163.

come sottolineato in dottrina, l'applicazione di tale principio "implica che nella selezione del presupposto sia apprezzabile una stretta correlazione tra i soggetti che (astrattamente) possono realizzare una data fattispecie imponibile e l'allocazione del relativo gettito al finanziamento delle funzioni esercitate dall'ente intermedio cui quella collettività appartiene"³⁴.

Si delinea, allora, come in tale contesto divenga più complesso comprendere quali siano i margini per enfatizzare il rilievo del principio di solidarietà: infatti nella misura in cui il tributo trova applicazione geografica limitata, la percezione del contribuente, anche qualora l'imposizione prenda a riferimento un presupposto 'indivisibile' o, comunque, non sia riconducibile al concetto della tassa³⁵, sarebbe imprescindibilmente 'viziata' dall'aspettativa che le risorse da egli corrisposte a favore dell'ente sub-statale vengano immesse in circolo sul medesimo territorio di appartenenza, avvantaggiando, conseguentemente, la collettività a lui più vicina³⁶.

In altre parole, occorre avere consapevolezza che è proprio in tale sede che si possono rendere più forti le istanze di federalismo competitivo – volte alla piena retrocessione del gettito rinveniente dal territorio a favore della collettività ivi residente – le quali, qualora non adeguatamente governate nel prisma di un assetto proporzionato dei rapporti di federalismo fiscale, potrebbero mettere in tensione l'unità economica della Repubblica e legittimare perciò l'intervento statale, in ossequio all'esercizio delle sue funzioni costituzionalmente sancite in materia di coordinamento finanziario³⁷.

34. G. SCANU, *L'autonomia tributaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome*, cit., 27.

35. Sulla funzione 'corrispettiva' della tassa e sulla differenziazione tra tassa ed imposta si vedano, per un primo inquadramento, A. FEDELE, voce *Tassa*, in *Enc. giur.*, vol. XXX, Roma, 1993; L. DEL FEDERICO, *Tasse, tributi paracommutativi e prezzi pubblici*, Torino, 2000; G. PETRILLO, *Tributi, nuove entrate locali e loro controversa natura giuridica*, in AA.VV., *Il nuovo sistema fiscale degli enti locali*, in AA.VV., *Il nuovo sistema fiscale degli enti locali* (a cura di F. Amatucci), 2010.

36. In questo senso G. SCANU, *L'autonomia tributaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome*, cit., 28, in cui si sottolinea "la fattispecie impositiva regionale deve poter evidenziare la condizione di appartenenza del soggetto passivo alla comunità in ragione di un qualche criterio di collegamento che però, sia la legge delega che il decreto attuativo n. 68/2011, lasciano imprecisato [...]".

37. Cfr. Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, Audizione della Corte dei Conti su attuazione del federalismo fiscale e definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 17 luglio 2019, 13, che, in particolare, evidenzia come tale funzione di coordinamento

A tale tensione non è risultato alieno il dibattito dottrinale in tema di federalismo fiscale, nell'ambito del quale si sono confrontati due orientamenti contrapposti, il primo favorevole all'attuazione di una dinamica di effettivo 'federalismo competitivo'; il secondo, invece – fatto proprio nell'elaborazione giurisprudenziale della Corte costituzionale e nell'impostazione della l. n. 42/2009 – maggiormente attento a contemperare le istanze autonomistiche con valutazioni di tipo cooperativo ed aperto a dare risalto al principio dell'equità e solidarietà in senso orizzontale a livello nazionale³⁸.

Le richiamate posizioni teoriche, più in particolare, muovevano da una differente valorizzazione del ruolo del principio dell'autonomia tributaria delle Regioni a statuto ordinario e, da ciò, traevano conseguenze importanti anche sotto il profilo dell'individuazione dei criteri di attribuzione delle risorse per finanziare i servizi resi alla collettività sui rispettivi territori di pertinenza. Secondo l'impostazione del federalismo di tipo 'competitivo', in estrema sintesi, alle Regioni a statuto ordinario devono competere poteri fiscali 'forti', tali da permettere loro di esprimere un'autonoma politica finanziaria atta a garantire la piena corrispondenza tra entrate finanziarie e spese per servizi³⁹. A tale inquadramento sul versante delle entrate fiscali si accompagnava una concezione dell'autonomia finanziaria sul lato delle spese che si basava sul mantenimento del gettito di provenienza regionale sul territorio di riferimento, così legittimando – specie con riguardo a Regioni ad elevata capacità fiscale – la possibilità di attuare una politica di finanziamento della spesa pubblica molto più elevata o, in alternativa, di praticare un'imposizione tributaria sulla base di aliquote più favorevoli di quelle necessariamente applicabili nelle altre Regioni, a minore capacità fiscale e, così, attivare una forma di competizione fiscale tra Regioni⁴⁰.

finanziario debba essere intesa come espressiva di una dimensione di Stato ordinariamente inglobante le autonomie anziché quale volontà dello Stato persona, ad esse contrapposto”.

38. Cfr. L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra riforme tentate, crisi economica prospettive*, cit., 10-11; A. QUATTROCCHI, *La fiscalità regionale 'federalista' tra statuti, assetti interni e diritto UE*, cit., 729-730.

39. A. QUATTROCCHI, *La fiscalità regionale 'federalista' tra statuti, assetti interni e diritto UE*, cit., 730.

40. Cfr. L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra riforme tentate, crisi economica prospettive*, cit., 9. A ben vedere – ma si tratta di tematiche che richiederebbero ben altri approfondimenti – una conformazione dei criteri dell'autonomia differenziata in chiave 'competitiva' potrebbe portare al rafforzarsi di un vero e proprio fenomeno di concorrenza fiscale tra Regioni. Infatti, malgrado si tratti di temi oggi poco approfonditi nella dottrina italiana – e peraltro le valutazioni in chiave di 'risparmio fiscale' non siano, allo stato, decisive nell'orientare le scelte circa il luogo di residenza dei contribuenti – rimane

Come già accennato, tale modello non ha trovato accoglimento: non solo sotto il profilo dell'autonomia tributaria l'attribuzione di margini di discrezionalità ha avuto rilievo marginale, ma anche per quanto concerne l'individuazione dei criteri per la distribuzione delle fonti di finanziamento il legislatore ha favorito la via del federalismo cooperativo e di impronta solidaristica, valorizzando il ruolo della compartecipazione delle Regioni ad alcuni tributi erariali di rilevanza nazionale e, soprattutto, prevedendo un apposito fondo di perequazione a favore delle Regioni a minore capacità fiscale per abitante⁴¹.

4. *Equità orizzontale nel tempo del regionalismo differenziato*

In tale contesto di riferimento si comprendono allora le ragioni per le quali gli Accordi avrebbero potuto fornire l'occasione per un rinnovato slancio del percorso federalista, in armonia con il dettato costituzionale e nel rispetto della dinamica di solidarietà orizzontale *in subiecta materia*.

Più in particolare, tali rinnovate istanze di autonomia differenziata traevano forza dalla consapevolezza che il modello federalista di impronta solidaristica e cooperativa individuato, come visto, a fondamento del processo di riforma del Titolo V, parte II della Costituzione nell'ambito della l. n. 42/2009 e dei decreti delegati era sostanzialmente andato in crisi a fronte dell'estendersi dei vincoli imposti dal legislatore statale agli enti territoriali regionali sia sul fronte delle entrate che della spesa, in vista del recupero di una netta dimensione di centralizzazione⁴².

Ciò sul presupposto fondamentale che, anche volendo giustificare le politiche accentratrici a livello centrale in ragione della preminenza delle esigenze contingenti dettate dalla difficile congiuntura economica, questo non poteva giustificare, in parallelo al fenomeno della 'ricentralizzazione', l'affermarsi di "un contesto di deresponsabilizzazione del potere pubblico", di cui costituisce prova evidente l'assenza delle idonee "iniziative di svi-

il fatto che gli esiti di un'autonomia differenziata così individuata potrebbero, nel medio periodo, mutare tale stato di cose. In tale contesto, in ultima istanza, ad essere 'premiati' sarebbero, da un lato, quegli utenti-contribuenti connotati da una maggiore propensione alla mobilità sul territorio nazionale e, da un altro lato, proprio quelle Regioni che fossero in grado di esprimere una maggiore attrattività, grazie ad un più ponderato utilizzo della leva fiscale ed ad una più elevata efficienza e qualità dei servizi resi alla collettività.

41. Cfr. G. MELIS, *Manuale di diritto tributario*, cit., 148.

42. F. GALLO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rass. trib.*, 2019, 239-240.

luppo sul piano sociale” che, in particolare, avrebbero dovuto sostanzarsi nella predisposizione dei L.E.P.⁴³.

A fondamento della posizione fatta propria dei fautori delle istanze autonomistiche in punto di maggiori margini di autonomia finanziaria si poneva, in altre parole, un ragionamento riconducibile, nelle sue coordinate di fondo, alla seguente impostazione operativa: qualora alle Regioni si fosse finalmente riconosciuta una porzione maggiore del gettito dei tributi rinvenienti dal territorio di riferimento, ciò avrebbe determinato minori trasferimenti dallo Stato e dalle altre Regioni, in quanto le Regioni firmatarie degli Accordi sarebbero state incentivate a rendere massimamente efficiente la spesa pubblica e ad erogare, così, maggiori servizi alla collettività. Così facendo, in ultima istanza, l'esito pronosticabile sarebbe stato quello di un miglioramento generalizzato del livello dei servizi resi o, in alternativa, una riduzione della pressione fiscale sulla popolazione residente e le imprese ivi stabilite⁴⁴, indipendentemente dell'individuazione dei criteri di finanziamento dei L.E.P. da parte dello Stato ed in un'ottica di effettiva responsabilizzazione delle amministrazioni locali firmatarie degli Accordi stessi.

Certo, la sfida posta dalle istanze di regionalismo differenziato allo *status quo*, cristallizzato nella legislazione esistente e, in una certa misura, 'giustificato' negli orientamenti della Corte costituzionale, atteneva alla possibilità di conseguire un percorso di autonomia finanziaria ampio, senza – almeno in astratto – che ciò comportasse un significativo sacrificio del principio di uguaglianza e solidarietà orizzontale, cardine, come visto, dell'attuale sistema degli assetti del 'federalismo' fiscale.

Obiettivo, quest'ultimo, che, a ben vedere, non pare essere stato pienamente esplicitato ed adeguatamente ponderato negli Accordi, che – seppure

43. F. GALLO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 240.

44. In quest'ultima ipotesi, a ben vedere, l'esito sarebbe stato economicamente avvicinabile a quello dell'introduzione della cosiddetta zona franca o di altro regime fiscale di vantaggio, senza, tuttavia, dare luogo a preoccupazioni rilevanti per quanto concerne il rispetto della disciplina sugli aiuti di Stato di derivazione unionale, in quanto le misure fiscali adottate si sarebbero basate non sulla riduzione – potenzialmente selettiva – del prelievo fiscale sul territorio regionale, ma sulla leva della spesa pubblica. In altre parole, in un modulo di autonomia differenziata così configurato, l'obiettivo avrebbe potuto essere quello di avere l'erogazione di servizi più efficienti, ma meno costosi a vantaggio degli utenti. Circostanza che avrebbe potuto incentivare la produzione di maggiori redditi, e quindi, la generazione di un maggiore gettito fiscale complessivo specie da parte dei contribuenti in regime d'impresa e di lavoro autonomo, con il risultato ultimo di dare vita ad un 'circolo virtuoso' tale da aprire spazi per una possibile riduzione delle aliquote d'imposta.

spinti dalle condivisibili motivazioni di ‘responsabilizzazione’ e miglioramento degli standard di efficienza nell’erogazione dei servizi ai territori di pertinenza in continuità con una effettiva attuazione del principio del beneficio – paiono aver, in una certa misura, ‘eluso’ la problematicità derivante dal pieno contemperamento delle esigenze di ‘efficienza’ a livello territoriale con quelle di solidarietà orizzontale⁴⁵.

Prova ne è l’analisi del dettato delle previsioni in punto di autonomia finanziaria contenute negli Accordi, dai quali traspare una certa ‘ambiguità’ per quanto concerne i criteri di individuazione dei margini di maggiore discrezionalità per il finanziamento delle competenze aggiuntive⁴⁶.

In specie, il criterio di finanziamento di tali competenze - contenuto all’art. 5 degli Accordi – era strutturato in due ‘fasi’, ciascuna con diversi meccanismi applicativi. In primo luogo, per quanto concerne il momento di prima attribuzione delle competenze aggiuntive, il metodo di individuazione delle risorse da trasferire a favore delle Regioni firmatarie degli Accordi prendeva a punto di riferimento l’ammontare delle spese già sostenute dallo Stato a tale riguardo in ciascun territorio regionale e, sulla base di esse, fissava le riserve di aliquota o le aliquote di compartecipazioni su tributi erariali territorializzati⁴⁷. Metodo, quest’ultimo, che – malgrado le non irrilevanti difficoltà applicative⁴⁸ – non pareva implicare radicali

45. Cfr. F. GALLO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 244, che sottolinea come gli Accordi sembrano essersi tenuti “scaltroamente fuori da questa problematica”.

46. Cfr. Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, Audizione della Corte dei Conti su attuazione del federalismo fiscale e definizione delle intese ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione – Commissione Parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, 17 luglio 2019, 6. In dottrina si vedano, per una posizione fortemente critica sul procedimento *de quo*, in particolare, A. GIANNOLA - G. STORNAIUOLO, *Un’analisi delle proposte avanzate sul ‘federalismo differenziato’*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 1/2, 2018, 5 ss.; SVIMEZ, *Regionalismo differenziato e diritto di cittadinanza in un Paese diviso, Nota tecnica sull’attuazione dell’autonomia differenziata a cura della Commissione SVIMEZ sul federalismo fiscale*.

47. Cfr. l’intervento del Consigliere dell’Ufficio parlamentare di bilancio Alberto Zanardi all’audizione dell’Ufficio parlamentare di bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell’art. 116, 3° c., della Costituzione, Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, 10 luglio 2019, 7.

48. Cfr. Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, Audizione della Corte dei Conti su attuazione del federalismo fiscale e definizione delle intese ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione – Commissione Parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, 17 luglio 2019, 7, in cui si mette in luce la complessità di individuare l’ammontare della

mutamenti rispetto al quadro esistente, considerato che veniva presa a punto di riferimento la spesa storica dello Stato nel territorio regionale, in sostanziale continuità con l'assetto esistente ed i principi di sostenibilità di finanza pubblica e di solidarietà interregionale⁴⁹.

Maggiori criticità poneva, invece, la seconda fase del percorso di autonomia finanziaria nelle competenze aggiuntive – successiva al momento di prima determinazione delle risorse finanziarie sulla base del criterio della spesa storica regionalizzata – considerato che il modulo di finanziamento ivi previsto, nella sua dinamica fisiologica⁵⁰, insisteva sulla determinazione delle risorse in forza dei fabbisogni standard stimati per ciascuna competenza aggiuntiva, sulla cui base parametrare così l'attribuzione di compartecipazioni e aliquote riservate sui tributi erariali regionalizzati.

In specie, le critiche circa la sostenibilità – in termini di equità orizzontale interregionale – di tale complessivo meccanismo stavano nel fatto che, una volta determinati i fabbisogni standard per lo svolgimento delle funzioni relative alle competenze aggiuntive e fissate le riserve di aliquota o le aliquote di compartecipazione sui tributi erariali territorializzati in misura da garantire risorse adeguate a garantirne il finanziamento, gli Accordi non prevedevano alcun meccanismo che permettesse un successivo aggiustamento sulle riserve di aliquota o aliquota di compartecipazione che tenesse in considerazione le evoluzioni positive nella dinamica del gettito. In altre parole, ogni eventuale maggior gettito, superiore a quanto necessario per coprire i costi delle competenze aggiuntive parametrati ai fabbisogni standard, sarebbe rimasto nella disponibilità esclusiva delle Regioni interessate, senza rifluire nelle casse dello Stato e, così, poter essere impiegato a vantaggio delle altre Regioni⁵¹.

Un tale criterio, unito al divieto che dall'applicazione degli Accordi potessero derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pub-

spesa storica erogata dallo Stato con riguardo alle competenze aggiuntive, data l'assenza di una idonea contabilizzazione puntuale di tali risorse a livello di contabilità dello Stato.

49. Cfr. l'intervento del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio Alberto Zanardi all'audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, 3° c., della Costituzione, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 10 luglio 2019, 8.

50. Qualora, infatti, non si fosse addivenuti in sede di Comitato Stato-Regioni alla definizione dei fabbisogni standard per le competenze aggiuntive, gli Accordi prevedevano che le risorse attribuite dovessero essere fissate ad un livello non inferiore alla media pro capite nazionale della spesa statale corrispondente alle funzioni attribuite.

51. Cfr. F. GALLO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 243.

blica⁵² aveva, secondo tali autorevoli opinioni, necessariamente l'effetto di comprimere – a parità di saldo complessivo – le risorse finanziarie disponibili per la redistribuzione a favore degli altri territori, in spregio ai criteri di federalismo cooperativo ed equità orizzontale posti a cardine del percorso di riforma della Legge n. 42/2009 e dei successivi decreti legislativi⁵³. Ciò peraltro in un contesto in cui gli stessi Accordi prevedevano, al contrario, che – stante il divieto di aumento della pressione fiscale sui contribuenti delle Regioni interessate – qualora le risorse derivanti dalle aliquote riservate e dalle compartecipazioni ai tributi *de quibus* non si fossero rivelate nel tempo sufficienti a garantire il finanziamento delle funzioni aggiuntive, avrebbe trovato applicazione un meccanismo di revisione delle citate aliquote su base biennale⁵⁴.

Ebbene, si tratta di aspetti critici di rilevante portata teorica, dai quali traspare la preoccupazione che, stanti le dinamiche divergenti che contraddistinguono lo sviluppo economico delle Regioni italiane, le Regioni interessate a maggiori spazi di autonomia potrebbero nel tempo beneficiare di sempre maggiore gettito a scapito delle altre⁵⁵; queste ultime, d'altro canto,

52. Cfr. l'intervento del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio Alberto Zanardi all'audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, 3° c., della Costituzione, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 10 luglio 2019, 7.

53. Cfr. l'intervento del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio Alberto Zanardi all'audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, 3° c., della Costituzione, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 10 luglio 2019, 10-11; Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, Audizione della Corte dei Conti su attuazione del federalismo fiscale e definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione – Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 17 luglio 2019, 17.

54. Meccanismo, quest'ultimo, che è stato criticato in quanto idoneo a configurare “un trattamento asimmetrico rispetto al caso di risorse eccedenti, con il risultato di assicurare un regime a tutto favore delle RAD” (Cfr. l'intervento del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio Alberto Zanardi all'audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, 3° c., della Costituzione, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 10 luglio 2019, 11).

55. Cfr. l'intervento del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio Alberto Zanardi all'audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, 3° c., della Costituzione, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 10 luglio 2019, 10.

non potrebbero agire sulla leva fiscale – di fatto, assoggettata ai penetranti limiti, prima visti, derivanti dall’attuazione del principio di coordinamento finanziario – né vedersi riconoscere maggiori finanziamenti dallo Stato, in quanto ciò si tradurrebbe in un maggior onere a carico delle finanze dello Stato con pregiudizio del conseguimento degli obiettivi di consolidamento della spesa pubblica a livello nazionale⁵⁶.

Si tratta, come già anticipato, di considerazioni pregevoli – per l’autorevolezza degli organi da cui esse promanano paiono particolarmente meritevoli di attenta ponderazione – che certamente concorrono a riconoscere come a fondamento della struttura degli Accordi in punto di autonomia finanziaria vi fosse, anche se in forma embrionale, un approccio ‘autonomista’ e competitivo, teso al parziale superamento delle coordinate attuali del federalismo cooperativo, che vede nella solidarietà orizzontale uno degli architravi di tenuta del sistema delle autonomie⁵⁷.

Ad ogni modo, anche tali argomenti si prestano ad alcune critiche, che qui possono trattarsi solo per brevi cenni.

In primo luogo, se è vero che l’impronta federalista concepita dagli Accordi non rientrava pienamente nel modulo solidaristico, ciò va visto in una certa misura come reazione al sostanziale fallimento dell’impostazione cooperativa negli assetti attuali dei rapporti Stato-Regioni, in cui si assiste, da un lato, all’amplissima latitudine degli spazi di autonomia finanziaria a favore delle Regioni e Province a statuto speciale e, dall’altro, alla mancata attuazione delle promesse di ‘responsabilizzazione’ che erano parte centrale del percorso di riforma della l. n. 42/2009⁵⁸.

56. Si veda F. GALLO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 246, che sottolinea che “anche se fossero definiti i costi standard delle singole funzioni, questo collegamento comporterebbe pur sempre che la determinazione delle risorse destinate al loro funzionamento non dipenderebbe più solo dall’ammontare dei costi standard e della popolazione, ma anche dall’ammontare del gettito dei tributi maturato nel territorio della Regione richiedente. [...] È molto probabile che, una volta attribuita alle Regioni una percentuale dei tributi erariali, sarà la crescita di questa percentuale che determinerà automaticamente le risorse a disposizione delle Regioni per finanziare una nuova spesa”.

57. In questo senso anche F. GALLO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 243, anche se con particolare riferimento all’iniziale impostazione seguita nel 2016 dalla Regione Veneto.

58. Come evidenziato da L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra riforme tentate, crisi economica prospettive*, cit., 10, “l’evoluzione verso costi e fabbisogni standard ha anche implicazioni costituzionali che meritano di essere considerate. Costi e fabbisogni standard infatti si raccordano alla perequazione e quindi al principio di solidarietà, consentendo un grado di attuazione del principio di eguaglianza di alta intensità”. Si veda

In tale contesto, in cui le modalità di finanziamento delle funzioni L.E.P. continuano a non venire fissate, pare, in altre parole, difficilmente criticabile il fatto che alcune Regioni 'virtuose' abbiano cercato, nell'inerzia colpevole del legislatore nazionale, di percorrere vie di maggiore autonomia utilizzando gli spazi di differenziazione previsti dall'art. 116 Costituzione e rifuggendo dall'accettare acriticamente principi e metodi del federalismo solidaristico che in questi anni non paiono aver offerto soluzioni davvero efficaci⁵⁹.

In questo senso, peraltro, la circostanza che le Regioni interessate ai maggiori spazi di autonomia si siano fatte parte attiva nel proporre il metodo dei costi standard per il calcolo dei fabbisogni relativi alle competenze aggiuntive pare espressione di aderenza a criteri propri del federalismo cooperativo posti a fondamento del percorso di riforma del 2009; ciò sul presupposto che proprio la determinazione dei costi relativi ai L.E.P. – a valle dei quali soltanto possono individuarsi i fabbisogni standard – risponde con completezza ad un modello di federalismo attento ai principi di perequazione, nella consapevolezza che solo così può giungersi ad un'effettiva tutela delle istanze solidaristiche di perequazione⁶⁰, superando l'attuale assetto dei rapporti che favorisce un esercizio di discrezionalità a livello centralizzato in base ad esigenze contingenti e giustifica situazioni 'dere-sponsabilizzanti' grazie al mantenimento del criterio della spesa storica⁶¹.

In secondo luogo, va osservato che le critiche mosse ai principi in punto di autonomia finanziaria esposti negli Accordi, seppure in più punti condivisibili, destano anch'esse alcune perplessità sotto il profilo della concezione di fondo della finanza pubblica che lasciano trasparire.

anche M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, cit., 103-104.

59. F. GALLO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 241.

60. C. FERRETTI - P. LATTARULO, *Regionalismo differenziato: costo storico, costo medio, fabbisogni standard*, in *Osservatorio regionale sul federalismo - note e contributi, Istituto regionale programmazione economica Toscana*, n. 5/2019, 3, in cui si evidenzia come il principio dei fabbisogni *standard* "si basa su due pilastri fondamentali: il riconoscimento di un corrispettivo univoco a tutte le Regioni, commisurato a parametri di costo omogenei, in modo da non compensare gli extra costi o inefficienze; la garanzia di livello di servizio essenziale (Lea) in tutto il paese, mentre eventuali servizi aggiuntivi sarebbero invece a carico delle collettività locali".

61. In questo senso cfr. F. GALLO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 244, che pare, se ben compreso, valorizzare il principio del regionalismo differenziato quale modulo che può essere "accolto e disciplinato", nella prospettiva che, però, stimoli l'impegno "reale del legislatore a recuperare l'interrotto processo di decentramento e a fissare criteri uniformi di perequazione finanziaria".

A ben vedere, infatti, esse assumono a presupposto fondamentale delle valutazioni critiche degli Accordi due dati forse non sufficientemente esplicitati e giustificati teoricamente e, cioè: i) la circostanza che l'attuazione del regionalismo differenziato abbia un effetto comunque 'sottrattivo' in danno delle Regioni che non sottoscrivono gli Accordi e ii) il fatto che i saldi di bilancio complessivi dello Stato siano sempre a somma zero o, comunque, non positivi.

Per quanto riguarda il secondo aspetto occorrerebbe intendere meglio le fondamenta del percorso critico: infatti, qualora si prenda in esame l'analisi del gettito derivante dalla percezione di imposte e tributi a favore del bilancio dello Stato, in realtà pare assistersi negli ultimi anni ad un costante aumento del gettito e ciò indipendentemente dall'andamento del Paese in termini di crescita economica. Di conseguenza, a fronte di un progressivo aumento del gettito complessivo dei tributi – specie di quei tributi erariali sui quali le Regioni firmatarie degli Accordi avrebbero avuto diritto a vedersi riconoscere una maggiore compartecipazione finanziaria – i rischi di una minore redistribuzione in danno delle Regioni 'escluse' paiono apparire meno pressanti, in quanto anche tali ultime Regioni potrebbero giovare dei maggiori risultati in termini di gettito complessivo⁶².

Per quanto riguarda il primo aspetto citato si osserva, invece, come un tale assunto muova da una concezione di 'economia nazionale chiusa' difficilmente sostenibile nella dinamica della globalizzazione. Risulta in altre parole non così immediato argomentare l'esistenza di una precisa e diretta correlazione tra aumento del gettito in una Regione – firmataria dell'Accordo – e riduzione del gettito in un'altra – non firmataria dell'Accordo – a ragione della minor quota del gettito complessivo ad essa spettante, quale effetto necessario di una avvenuta 'sottrazione' di ricchezza in suo danno. Infatti un tale conclusione parte dal presupposto che debba darsi per scontata una concezione di parità di saldo complessivo in cui all'aumento del gettito di pertinenza delle Regioni firmatarie degli Accordi corrisponderebbe necessariamente una sottrazione di risorse in danno di quelle 'escluse'.

Inquadramento che, tuttavia, potrebbe anche non rivelarsi del tutto idoneo a dare conto delle linee di tendenza dei prossimi anni; esso, infatti – in assenza di adeguati approfondimenti econometrici sul punto – oltre a svalutare la possibilità di un andamento del pari positivo della dinamica

62. Si veda, da ultimo, il Bollettino delle entrate tributarie 2019 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, settembre 2019.

economica delle Regioni ‘escluse’, non valorizza, come già detto, la dinamica di costante aumento del gettito complessivo nazionale con riferimento alla percezione dei tributi e neppure prende in esame la possibilità che il maggior gettito derivante dalle aliquote riservate e dalle compartecipazioni sui tributi erariali regionalizzati attribuite alle Regioni firmatarie degli Accordi derivino, non dalla sottrazione ‘competitiva’ di risorse a discapito delle altre Regioni, ma dalla maggiore attrattività delle Regioni firmatarie degli Accordi a livello internazionale.

Ipotesi, queste ultime, nelle quali vi sarebbe da attendersi un aumento del gettito complessivo a titolo erariale che non dovrebbe rifluire in un effettivo danno finanziario alle Regioni estranee a tale percorso di autonomia differenziato, le quali, potrebbero comunque partecipare ad una spartizione di risorse su di un ammontare totale complessivamente più ampio di quello precedente⁶³.

5. *Cenni conclusivi: fallimento delle istanze di autonomia finanziaria contenute negli Accordi e risolti in punto di responsabilità sul lato del contenimento della spesa pubblica*

Le considerazioni che si sono da ultimo formulate permettono di interrogarsi conclusivamente sull’interrelazione della dinamica del ‘regionalismo differenziato’ con il principio del contenimento della spesa pubblica in un’ottica tributaria.

Se, come già anticipato, il rilievo del contenimento della spesa pubblica si delinea ormai come “principio di sistema sul quale si fonda l’intero disegno di riforma dei rapporti finanziari tra Stato e regioni”⁶⁴ e trova par-

63. Come si evince dall’intervento del Consigliere dell’Ufficio parlamentare di bilancio Alberto Zanardi all’audizione dell’Ufficio parlamentare di bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell’art. 116, 3° c., della Costituzione, Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, 10 luglio 2019, 13, peraltro, soltanto nei confronti delle Regioni interessate dagli Accordi opererebbero i fabbisogni standard per quanto concerne le competenze aggiuntive, mentre per tutte le altre Regioni resterebbero finanziate in termini non standardizzati. Ciò parrebbe lasciare intendere, in altre parole, che i maggiori sforzi di contenimento della spesa spetterebbero in capo alle Regioni firmatarie degli Accordi, le quali sarebbero in tale contesto le uniche a dover finanziare i servizi relativi alle competenze aggiuntive sulla base dei parametri dettati in base ai costi standard.

64. Cfr. G. SCANU, *L’autonomia tributaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome*, cit., XIV.

ticolare attenzione anche a livello di giurisprudenza costituzionale, rimane da domandarsi come si pongano tali forme di controllo, così penetranti, in un contesto in cui alle responsabilità sul raggiungimento degli obiettivi di bilancio anche a livello locale non si accompagna una altrettanto piena attribuzione di responsabilità sul lato delle entrate.

Ebbene, malgrado le aspirazioni di riforma di stampo ‘federalista’, la visione che si può trarre, *a contrario*, dall’analisi degli Accordi per quanto concerne la dimensione fiscale rimane quella di un perdurante accentramento sul lato delle entrate tributarie in capo allo Stato. Anche in quella sede non vi è stata, in sostanza, alcuna effettiva richiesta di maggiori spazi finalizzati alla possibile adozione di autonomia impositiva sul lato delle entrate.

In altre parole, in continuità con lo stato di cose antecedenti al tentativo di riforma costituzionale del 2016, non si è ricercato un margine di manovra finalizzato al conseguimento di una piena “corrispondenza tra potere impositivo e responsabilità di spesa”⁶⁵.

Certo, si potrebbe obiettare che l’approvvigionamento delle risorse in capo all’ente sub-statale può realizzarsi anche senza l’attribuzione di una autonoma potestà impositiva, tramite meccanismi “sufficienti a garantire capienza e certezza di gettito da destinare all’esercizio delle funzioni”⁶⁶, così come si configura, a ben vedere, il meccanismo di autonomia finanziaria per le Regioni e Province autonome, destinatarie del gettito delle imposte raccolte sul territorio pur senza esercitare vasti poteri per quanto concerne l’attuazione di politiche fiscali autonome sul lato delle entrate tributarie⁶⁷ e come, in ultima istanza, avevano inteso procedere le Regioni nel contesto degli Accordi.

Tuttavia, una tale configurazione del sistema non può in alcun modo ricondursi ad una logica di tipo ‘federalista’ in senso pieno poiché, come osservato in dottrina, costituisce espressione di un diverso modello, riconducibile al novero della compartecipazione dell’ente sub-statale al gettito erariale, grazie alla devoluzione di risorse dallo Stato centrale⁶⁸.

65. G. SCANU, *L'autonomia tributaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome*, cit., 44.

66. *Ibidem*, 45.

67. Cfr. A. QUATTROCCHI, *La fiscalità regionale ‘federalista’ tra statuti, assetti interni e diritto UE*, cit., 728.

68. G. SCANU, *L'autonomia tributaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome*, cit., 46, in cui si sottolinea come un tale modello “pur sempre, valorizza la territorialità e riconosce al territorio ciò che produce grazie alla ripartizione del gettito secondo quanto ivi maturato”.

Permane, peraltro, in questa logica un richiamo al principio di uguaglianza e solidarietà quale espressione del mantenimento di un'equità orizzontale sul territorio nazionale, atteso che, grazie al ricorso al meccanismo delle ritenzioni fiscali, le Regioni più ricche del Paese continuano a vedersi 'costrette' a subire il fenomeno del trasferimento di parte del gettito 'maturato' sul territorio di appartenenza a favore delle aree economicamente meno solide del Paese, sebbene sulla base di criteri – la spesa storica – inidonei a garantire un pieno contrasto alle inefficienze e agli extra costi a livello locale.

Tuttavia, occorrerebbe domandarsi – ma si tratta di considerazione che qui può solo accennarsi tentativamente – se e fino a che punto il depotenziamento degli spazi di autonomia regionale in campo finanziario – di cui l'attuale situazione 'di stallo' nel procedimento di definizione degli Accordi è manifestazione ultima – sia davvero il risultato di una ponderazione attenta del legislatore finalizzata al mantenimento di un rapporto di equità orizzontale tra Regioni ricche e svantaggiate del Paese oppure sia, in realtà, l'effetto di un sempre più esteso vincolo di finanza pubblica, che vede la primazia dello Stato nell'erogazione centralizzata delle risorse a seconda di esigenze contingenti, che trova conferma nell'obbligo del pareggio di bilancio anche a livello sub-statale⁶⁹. Obbligo 'di risultato' – quello del pareggio di bilancio – cui si accompagnano sempre più intrusive forme di controllo e responsabilità nei confronti dell'ente locale, senza, però, che a tali doveri di risparmio e contenimento della spesa pubblica si vogliano far seguire maggiori responsabilità sul lato delle entrate. In ultima istanza, questo obbligo di risultato induce a ritenere che si stia assistendo ad un "abbandono, di fatto, del modello costituzionale di pluralismo istituzionale e paritario che era alla base della riforma del 2001"⁷⁰.

69. Si tratta di considerazioni complesse su cui in questa sede, come detto, non è possibile soffermarsi. Basti richiamare, *mutatis mutandis*, le considerazioni formulate da M. BERGO, *I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio*, cit., 9, con riguardo alle difficoltà nella fissazione dei L.E.A. nell'ambito sanitario, in cui si è osservato come "l'aspetto più gravoso del procedimento di revisione dei Lea non risiede né nella carenza di organismi deputati alla loro individuazione, né nella classificazione puntuale delle prestazioni da aggiornare, bensì è dalla commistione dei due momenti che origina il *punctum dolens* della vicenda: la sostenibilità finanziaria dei nuovi Lea. Riaffiora così il legame indissolubile che aggancia i diritti al loro costo" e che origina, a ben vedere, nella preoccupazione dello Stato centrale di trovarsi in difficoltà qualora dalla fissazione di tali parametri dovessero insorgere maggiori costi per lo Stato, costretto così a dover erogare risorse in misura superiore alla situazione attuale.

70. F. GALLO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 241.

Inquadramento che, a ben vedere, testimonia anch'esso, seppure in una dimensione differente, il progressivo sfaldamento delle tradizionali coordinate di riferimento del tributo, tale per cui alla funzione redistributiva e solidaristica dell'imposta vengono anteposte, sempre e comunque, le esigenze di 'centralizzazione' finalizzate a garantire il reperimento delle risorse da parte dello Stato per fronteggiare le esigenze contingenti derivanti dalla congiuntura economico-finanziaria.

La specialità regionale: verso un ineluttabile declino o prospettive di un nuovo inizio?

1. Premessa

Com'è noto, l'articolo 116, co 3, introdotto dalla legge cost. del 18.10.2001 n. 3, di riforma del Titolo V della Costituzione, riconosce alle Regioni a statuto ordinario la possibilità di ottenere "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" nelle materie di cui al terzo comma dell'art.117, nonché nelle materie di cui al secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s).

Le recenti richieste di attivazione della procedura di differenziazione in tal senso avanzate da alcune Regioni stimolano la una riflessione sul tradizionale modello di regionalismo, imperniato sulla distinzione tra Regioni ordinarie e Regioni speciali, che caratterizza l'impianto costituzionale autonomistico¹.

Ci si deve chiedere, infatti, per un verso, quanto sia possibile, utile e opportuno mantenere il dualismo tra Regioni speciali e Regioni ordinarie²; per altro verso, quale sia l'effettivo livello di differenziazione, tanto

1. Nel dossier del 4 febbraio 2019 elaborato dal servizio studi del Senato – ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali, si dà atto dell'avvio, nella parte conclusiva della XVII legislatura, dei negoziati con il Governo su iniziativa delle regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto. Il 28 febbraio 2018 si è giunti alla definizione di tre distinti accordi "preliminari", ciascuno sottoscritto dal rappresentante del Governo e dal Presidente della regione interessata, con cui le parti hanno inteso dare rilievo al percorso intrapreso e alla convergenza su principi generali, metodologia e un (primo) elenco di materie in vista della definizione dell'intesa per l'attribuzione dell'autonomia differenziata.

2. Per ulteriori approfondimenti, si vedano: T.E. FROSINI, *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, in AIC - Dibattiti; C. MAINARDIS, *Autonomie speciali e riparto delle competenze: quando la casistica prevale sulla sistematica*, in www.forumcostituzionale.it; D. GALLIANI, *Brevi osservazioni su due concetti apparentemente opposti ma probabilmente speculari: specialità e regionalismo differenziato*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2/2003, 221 e ss.

sul piano istituzionale, quanto in ambito funzionale, tra Regioni a statuto speciale e Regioni ordinarie³.

La riflessione deve, dunque, muovere da una ricostruzione storica del riparto di competenze tra Stato e Regioni e giungere al testo della l. cost. n. 3/2001, che, all'articolo 10, prevede che *“fino all'adeguamento dei rispettivi statuti le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a Statuto Speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”* (c.d. clausola di maggior favore). Con tale disposizione, si riconosce che le regioni speciali, nel quadro di un progressivo mutamento dello scenario legislativo e giurisprudenziale, ma anche a seguito della riforma del 2001, avrebbero potuto smarrire il loro carattere di specialità di fronte alle nuove condizioni di autonomia acquisite dalle regioni ordinarie.

Con il presente lavoro si intende, dunque, riflettere sulla condizione delle Regioni speciali e, in particolare, della Regione siciliana, presa a modello della “specialità”, mediante il riferimento alle principali pronunce della Corte Costituzionale in materia di riparto di competenze tra Stato e Regioni. In questo quadro si tenterà di verificare come sia stata sinora applicata la clausola di maggior favore prevista dall'articolo 10 della l. cost. 3/2001 e se essa possa ritenersi utile strumento per riallineare il regionalismo speciale e quello differenziato e giungere ad una “differenziazione diffusa”, compatibile con l'unità giuridica della Repubblica e con i doveri di solidarietà politica, economica e sociale.

3. Il regionalismo c.d. differenziato è stato analizzato sin dalla sua introduzione nel 2001 da ampia ed articolata dottrina; si vedano L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?*, in Aa.Vv., *Problemi del federalismo, Atti dell'incontro di studio su I processi del Federalismo. Aspetti e problemi giuridici*, Milano, 2001, 158 ss.; ID., *Il regionalismo italiano nella prospettiva della differenziazione*, in V. ANGIOLINI - L. VIOLINI - N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano*, Milano, 2002, 303 ss.; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, 140 ss.; B. CARAVITA DI TORRITTO, *Le “vecchie” Regioni speciali e le “nuove” forme di autonomia differenziata*, in ID., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie tra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002 (cap. X); F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, 55 ss.; F. AGOSTA, *L'infanzia “difficile” del nuovo art. 116, co.3, Cost. tra proposte di revisione costituzionale ed esigenze di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale*, in www.federalismi.it, 3/2003.

2. Stato regionale e “specialità” nell’assetto costituzionale italiano del 1948

Prima di procedere, appare utile riprendere i caratteri del modello regionalista e, segnatamente, di quello speciale, che ha rappresentato il modello di sperimentazione della autonomia regionale.

Ebbene, l’idea di un modello regionale emerge già nel primo ventennio del Novecento nel pensiero di Don Luigi Sturzo, il quale, nel 1921, propose l’istituzione di regioni aventi potestà legislativa in alcune materie. Tale proposta segnava una svolta rispetto alla tradizionale visione accentratrice dello Stato unitario. La concezione sturziana, infatti, valorizzava la regione in quanto ente intermedio, capace di dare risposte più efficaci alle istanze provenienti dalla collettività stanziata su un determinato territorio, smorzando, al contempo, l’idea della provenienza di ogni potere dallo Stato⁴. Il fondatore del Partito Popolare Italiano rifiutava una configurazione gerarchica dello Stato, articolata soltanto in senso verticale, e riteneva che la sovranità non dovesse intendersi come una *potestas* capace di assicurare la mera uniformità dell’ordinamento, piuttosto che un’autentica unità; ciò che immaginava Sturzo era un ordinamento autonomistico, nel quale si sarebbe dovuto riconoscere il ruolo preminente alle differenze di carattere geografico, socio-economico e culturale⁵.

Lo Statuto siciliano del 1946 diede avvio al regionalismo italiano. La prospettiva regionale venne poi accolta, seppur in un’ottica differente, dall’Assemblea Costituente. In particolare, dalla lettura delle relazioni della Seconda Sottocommissione si evince come l’idea iniziale fosse quella di costruire un modello di regionalismo capace di ricomporre le differenze di natura economica e sociale tra le diverse aree che componevano il nuovo Stato unitario. Il regionalismo italiano, dunque, si caratterizza ontologicamente per la sua vocazione solidale, essendo stato pensato quale mezzo di composizione delle differenze territoriali e strumento per colmare le

4. Si veda, *ex multis*, N. ANTONIETTI - U. DE SERVIO (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, Bologna, 1998; L. STURZO, *La Regione nella Nazione*, Bologna, 1949, ove si ritrova *in nuce*, nel pensiero Sturziano, l’idea della sussidiarietà, il principio secondo cui gli enti locali, con la loro capacità di porsi al servizio delle necessità delle popolazioni ivi insediate, non si collocano in una posizione di debolezza rispetto allo Stato, sebbene non possa ritenersi che in tale elaborazione manchi il riconoscimento del valore unitario.

5. L. D’ANDREA, *Regionalismo differenziato e meridionalismo, alla luce del pensiero di Sturzo: brevi note*, Intervento svolto nell’ambito del Convegno “Gli ideali sturziani di giustizia e Libertà a 100 anni dall’Appello ai Liberi e Forti”, organizzato dal C.I.S.S. (Centro Internazionale Studi Luigi Sturzo), Messina, 3 marzo 2019.

carenze economiche, sociali, infrastrutturali e persino istituzionali del Mezzogiorno⁶.

Se è vero che sin da principio non mancava in Assemblea chi proponeva un Senato a base regionale, che potesse dar voce alle istituzioni regionali a livello centrale⁷, non mancavano le resistenze da parte di coloro che ritenevano che l'ordinamento regionale avrebbe compromesso l'interesse unitario o, comunque, frenato il cammino di interventi riformatori improcrastinabili (prima tra tutte, la riforma agraria). Nella dialettica tra le due tendenze, si è imposto un "regionalismo dell'uniformità" che, in vista dell'obiettivo di "garantire una trasformazione forte di tutta la società", ha richiesto un parziale sacrificio del principio autonomistico⁸.

Certamente più complessa è la genesi delle Regioni a statuto speciale, la cui istituzione era giustificata da un complesso di ragioni, non sempre omogenee. Così, per un verso, la necessità di superare una storica arretratezza di alcuni territori, preservando e valorizzando la loro specifica identità (Sicilia e Sardegna), la necessità di tutelare, nell'ambito del nuovo ordinamento pluralista, le minoranze alloglotte e, con la lingua, anche le connesse peculiarità di carattere storico e culturale, al fine di garantire la ricostituzione di quei vincoli di solidarietà politica che devono necessariamente collegare le parti al tutto (Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e, soprattutto, Trentino-Alto Adige)⁹.

La specialità è stata storicamente garantita da uno Statuto in cui veniva riconosciuta una potestà legislativa piena o esclusiva su materie individua-

6. Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione in www.camera.it, p. 54, ove si legge che La Rocca, nella seduta del 31 luglio 1946, ebbe l'occasione di esporre come tutti volessero una "... riforma radicale affinché..." scomparisse "... in Italia ogni diversità strutturale...", e cessasse "... l'unità unicamente apparente (territoriale e più o meno politica)..." che, dal suo punto di vista, si risolveva "... in una disparità economica e sociale...", finendo col "... minare le basi stesse dell'unità nazionale..."

7. Il carattere regionale del Senato si fondava, secondo l'art. 55 del "Progetto di Costituzione", sulla proclamazione della sua "base regionale", sulla elezione di un terzo dei senatori da parte dei consigli regionali, sul requisito, secondo l'art. 56, della nascita o del domicilio regionali per la eleggibilità a senatori, oltre che sull'attribuzione di un numero fisso di senatori a ciascuna regione. Si veda, sul punto, N. OCCHIOCUPO, *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di Costantino Mortati*, Vol. 2, Roma, 1977, 406 e s.

8. 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*, 4/2018 del 14/11/2018, 13.

9. Per ulteriori approfondimenti, si veda G. LAURICELLA - G. GUADALUPI, *Lo statuto speciale della regione siciliana*, Milano, 2010; A. PUBUSA, *Lo Statuto speciale per la Sardegna: le norme di attuazione e le leggi fondamentali*, Milano, 1991.

te nello statuto stesso. Ne consegue la visione secondo cui la legislazione sia il fulcro della specialità. A riprova di ciò, lo Statuto siciliano, all'art. 14, introduceva il concetto di legislazione piena ed esclusiva quale corollario della specialità¹⁰.

In tale cornice, la Regione Siciliana può ben considerarsi il “laboratorio politico-costituzionale”¹¹ nell'ambito del quale – già durante il periodo intercorrente tra la liberazione e l'approvazione dello Statuto speciale – si costruisce l'idea secondo cui il riconoscimento di una “autonomia differenziata” (per l'appunto speciale) avrebbe potuto rappresentare la soluzione per realizzare il necessario sviluppo delle Regioni più deboli, garantendo il giusto equilibrio tra unità e differenziazione. Del resto, dai documenti preparatori dello Statuto siciliano emerge come il dibattito sull'autonomia regionale abbia coinvolto cittadini, giuristi, politici, economisti, i quali, esprimendo opinioni anche assai differenti, hanno comunque saputo assumere un tratto comune, convergente nell'impegno di elaborare una originale articolazione territoriale del potere, distinta tanto dalle esperienze unitarie-accentratrici, quanto da quelle federali.

Tale dispiegamento di energie intellettuali si esprime, come detto, ancor prima dell'avvio della nuova stagione costituente repubblicana.

Le radici più profonde dell'autonomia regionale siciliana possono, infatti, essere rintracciate già nella Costituzione siciliana del 1812 e, mai del tutto essiccate, si riafferceranno timidamente tanto nella Costituzione del 1848, quanto nel periodo successivo all'unificazione italiana nel 1860, per essere soddisfatte solo dopo il secondo conflitto mondiale, proprio con l'entrata in vigore dello statuto speciale nel 1946.

La Sicilia diventa così terreno di sperimentazione, posto che, in precedenza, si conoscevano solamente modelli accentrati e modelli federali di Stato. Al riguardo, è significativo che l'idea di regionalismo, segnatamente di quel regionalismo tradotto nella Statuto della Regione Siciliana¹², fu coltivata, tra gli altri, da Gaspare Ambrosini, il quale, studioso di diritto

10. A. POGGI, *Le Regioni speciali nel contesto dell'attuale disegno di revisione costituzionale*, in http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it/cms/images/pdf/numero3_2015/regioni_speciali.pdf.

11. G. VERDE, *Quale futuro per l'autonomia speciale della Regione siciliana? Note a margine delle celebrazioni per il settantesimo anniversario dell'approvazione dello Statuto speciale*, in *federalismi*, n. 16/2016 del 10.08.2016.

12. Dopo l'approvazione definitiva dello statuto avvenuta con il regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 e la successiva entrata in vigore della Costituzione repubblicana, l'Assemblea costituente esaminò lo statuto siciliano che venne, quindi, convertito con la legge costituzionale n. 2 del 1948.

pubblico e anche, specificamente, di diritto coloniale, si era occupato di relazioni interistituzionali tra centro e periferia diverse e peculiari rispetto a quelle proprie dello Stato accentrato o dello Stato federale.

Muovendo dalla base del regionalismo speciale e, segnatamente, da quello siciliano, l'assetto che emerse dall'Assemblea Costituente era di tipo binario, con la previsione di quindici Regioni a Statuto ordinario, dotate delle competenze loro affidate dalla Costituzione, e di cinque Regioni a Statuto speciale, aventi competenze legislative ed organizzative scolpite nei rispettivi statuti approvati (o recepiti, nel caso della Sicilia) con legge costituzionale. Fu introdotto, insomma, un "autogoverno regionale di tipo normale come regola e di tipo speciale come eccezione"¹³.

La specialità, così come delineata nel 1948, si manifestava essenzialmente:

- a) nell'attribuzione di maggiori competenze legislative e amministrative in ambiti più ampi rispetto a quelli propri delle Regioni di diritto comune;
- b) nell'attribuzione agli organi delle Regioni speciali, almeno sulla carta, di una gamma di competenze e poteri talvolta assai peculiari rispetto a quelli propri degli omologhi organi delle Regioni ordinarie¹⁴;
- c) nella previsione di procedimenti garantisti per l'attuazione delle norme statutarie, incentrati sulle Commissioni paritetiche, nell'ambito delle quali si deve procedere alla determinazione concreta delle funzioni amministrative trasferite alla Regione, nonché alla specificazione dei meccanismi di ripartizione delle risorse finanziarie¹⁵;

13. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1989, 783 e s.

14. A titolo esemplificativo, il Presidente della Regione Sicilia provvede al mantenimento dell'ordine pubblico a mezzo della polizia dello Stato, la quale nella Regione dipende disciplinarmente per l'impiego e l'utilizzazione dal governo regionale (art. 31 St. Sicilia); ancora, la Giunta della Regione Sardegna può chiedere al Governo della Repubblica la sospensione nell'applicazione di una legge o di un provvedimento dello Stato in materia economica e finanziaria, quando questi risultati manifestamente dannoso per l'Isola.

15. Il trasferimento delle funzioni avviene a mezzo di appositi decreti di attuazione degli Statuti, i quali attengono a ciascuna Regione e, talvolta, a singoli settori materiali, mentre nei confronti delle Regioni a Statuto ordinario il trasferimento delle funzioni ha avuto carattere generale. Per ulteriori approfondimenti sui decreti di attuazione degli Statuti, si vedano O. CHESSA, *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, in *Diritto @ Storia*, n. 10/2012; P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, 2007, 27; G. MOR, *Le autonomie speciali tra passato e futuro*, in G. MOR (cur.), *Le autonomie speciali alla ricerca di un'identità*, Bologna, 1988, 23 ss.; P. CIARLO, *Federalismo amministrativo e Regioni speciali*, in *Quad. cost.*, 2000, 129 ss; P. GIANGASPERO, *I decreti di attuazione*

- d) nella individuazione di particolari forme di partecipazione della Regione all'attività dello Stato¹⁶;
- e) infine, nella previsione di organi la cui composizione è direttamente espressiva dei diversi gruppi etnici e linguistici¹⁷.

Le «sfere» di attribuzione delle Regioni e dello Stato erano originariamente suddivise in modo «euclideo», attraverso l'impiego di linee orizzontali e verticali di delimitazione¹⁸. Secondo tale modello non potrebbero esistere aree di sovrapposizione tra le competenze dello Stato e quelle della Regione¹⁹.

Tuttavia, al di là delle previsioni testuali, è un dato di comune esperienza quello secondo cui tanto le Regioni a Statuto ordinario, quanto le Regioni a Statuto speciale hanno subito uno stravolgimento, o, se si preferisce, una trasfigurazione rispetto al disegno originario tracciato dall'Assemblea costituente, con il consolidamento di una cornice di garanzia degli interessi unitari della Repubblica che vale per entrambi i modelli di enti regionali.

Preliminarmente, va rilevato che ai sensi del previgente testo dell'art. 117 della Costituzione, la potestà legislativa concorrente della Regione trovava un limite nei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e nell'interesse nazionale e delle altre Regioni.

degli statuti speciali, in R. BIN - L. COEN, *I nodi tecnici della revisione degli statuti speciali*, Padova, 2008, 116.

16. Gli statuti delle Regioni speciali prevedono, ad esempio, la partecipazione dei Presidenti delle Regioni alle riunioni del Consiglio dei ministri ogniqualvolta si debbano trattare questioni che riguardano direttamente la Regione: anzi, il Presidente della Regione Sicilia vi partecipa col rango di ministro e con voto deliberativo (cfr. art. 22 Statuto siciliano). Tuttavia, la portata concreta di tale disposizione risulta limitata a causa dell'interpretazione riduttiva che alla stessa è stata data dal Governo, il quale ha ritenuto la presenza del Presidente della Regione obbligatoria soltanto nei casi in cui i provvedimenti dell'esecutivo non hanno una portata nazionale, ma dispiegano i loro effetti limitatamente al territorio della Regione; tesi peraltro avvalorata dalla Corte Costituzionale con le sentenze 166/1976; 627/1988; 92/1999.

17. Il presidente del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige è eletto alternativamente tra i consiglieri appartenenti al gruppo di lingua italiana e tedesca, mentre il vicepresidente appartiene al gruppo linguistico opposto (cfr. art. 36 Statuto Trentino Alto Adige).

18. R. BIN, voce "Legge Regionale" in *Digesto*, IX pubbl., 1994; T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, in RTDP, 1956, 152 ss.

19. R. BIN, voce "Legge Regionale" in *Digesto*, cit.; S. BARTOLE, *Intervento*, in *Regioni: politica o amministrazione?*, Milano, 1973, 285.

La Corte Costituzionale, chiamata a determinare in concreto l'estensione delle diverse attribuzioni legislative affidate alla Regione, ha notevolmente influito sullo stesso esercizio delle competenze legislative²⁰.

L'interesse nazionale costituisce un limite non solo della potestà legislativa concorrente delle Regioni a Statuto ordinario nelle materie di cui all'art. 117, ma anche di quella esclusiva o primaria delle Regioni a Statuto speciale.

La Corte ha affermato che l'interesse nazionale sotteso ad una data materia è idoneo a determinare la "conversione" delle eventuali competenze regionali, sia esclusive, sia concorrenti, in potestà di mera attuazione della legge statale²¹. Ciò tuttavia si verifica a "condizione che l'interesse nazionale sia posto dal legislatore e si sia tradotto in positive determinazioni della legge statale che, per loro pregnanza e puntualità, non tollerino altro intervento della Regione che non sia meramente attuativo. Non è infatti plausibile che l'interesse nazionale costituisca un limite ontologico e abbia la capacità di far tacere ogni competenza della Regione, al di là della sua effettiva concretizzazione in norme legislative statali"²².

In applicazione di tali orientamenti, la Corte Costituzionale aveva negato la competenza della Regione Sicilia in materia di nazionalizzazione dell'energia elettrica, ritenuta materia delle riforme economico-sociali in

20. Il ruolo della Corte Costituzionale come "arbitro" dei rapporti Stato-Regioni è stato analizzato da E. SPAGNA MUSSO, *Scritti di diritto costituzionale*, tomo I, Milano, 2008, 1339, il quale sottolinea che la discrezionalità interpretativa della Corte Costituzionale "è frutto di un concorso fra fonti normative a carattere paritario". Per ulteriori approfondimenti si vedano A. CERRI, *La giurisprudenza della Corte Costituzionale sui rapporti tra Stato e regioni dal luglio 1981 al luglio 1986 in linea di tendenza e problemi aperti*, in *Le Regioni*, 1/1987; R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella Giurisprudenza Costituzionale*, Udine, 1989; S. BARTOLE - M. SCUDIERO - M. LOIODICE (a cura di), *Regioni e Corte Costituzionale. L'esperienza degli ultimi 15 anni*, Milano, 1988.

21. Corte Costituzionale, sent. n. 105/57, 169/99, 135/01; Servizio studi del Senato - ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali, dossier *Il nuovo riparto delle competenze tra Stato e Regione. La competenza legislativa concorrente*, n. 61/I, Novembre 2011.

22. Corte Costituzionale, sentenza n. 271/96, secondo la quale "l'interesse nazionale non viene in considerazione a priori, come autonomo fattore di erosione della competenza regionale, ma solo a posteriori, in presenza di una legge statale che lo abbia positivizzato e nei limiti entro i quali tale positivizzazione sia avvenuta. Risponde, del resto, ad una corretta ripartizione di attribuzioni tra i diversi organi costituzionali il fatto che l'apprezzamento dell'interesse nazionale sia compiuto dapprima in sede politica, da parte del Parlamento, e solo successivamente, in sede di controllo di legittimità costituzionale, ad opera di questa Corte". Cfr. anche sentenze Corte Costituzionale n. 368/90 e n. 250/96.

cui vi è un prevalente interesse nazionale²³, affermando che le Regioni a Statuto speciale hanno solo potestà legislativa di integrazione ed attuazione delle leggi dello Stato nei limiti e col rispetto degli interessi nazionali e delle fondamentali riforme economico-sociali dello Stato²⁴.

Per quanto concerne i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato²⁵, essi rappresentano un limite alla potestà legislativa concorrente tanto delle Regioni ordinarie, nelle singole materie di cui all'art. 117, quanto di quelle a Statuto speciale nelle materie indicate nei singoli Statuti.

Uno dei problemi più complessi sul punto è quello di stabilire la necessità o meno delle cosiddette leggi-cornice²⁶ o leggi-quadro per definire, in ciascuna materia, i relativi principi fondamentali.

In tale direzione si indirizzò la legge "Scelba" (legge 10 febbraio 1953, n. 62) che subordinava l'esercizio della potestà legislativa delle Regioni a statuto ordinario alla previa emanazione da parte dello Stato delle "leggi-cornice" (art. 9, comma 1), facendo però eccezione per alcune materie, sulle quali le regioni avrebbero potuto comunque legiferare, anche in assenza della predeterminazione dei principi da parte delle leggi dello Stato (art. 9, comma 2)²⁷.

23. Corte Costituzionale, sentenza n. 79/66, secondo la quale "il generale limite dell'interesse nazionale che la potestà legislativa regionale incontra è prevalente nel caso della nazionalizzazione dell'industria elettrica. Pertanto, il trasferimento delle funzioni amministrative alla Regione in materia di industria e commercio si deve intendere avvenuto col rispetto dei limiti assegnati alla competenza legislativa regionale, conformemente al sistema che prevede, nell'ambito regionale - e anche in quello delle Regioni a statuto speciale -, una stretta correlazione fra potestà legislativa e potestà amministrativa".

24. Corte Costituzionale, sentenza n. 13/64.

25. Secondo R. BIN, voce "Legge regionale" in *Digesto*, IX pubbl., 1994, il concetto di principio è uno dei concetti più equivoci della teoria delle norme; sul punto anche S. BARTOLE, in *Enc. dir.* XXXV, Milano, 1986, 494 ss.

26. La IX disc. trans. Cost., prevedeva che, entro tre anni dalla entrata in vigore della Carta, lo Stato avrebbe adeguato "le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza attribuita alle Regioni". Fu ritenuto che tale disposizione preannunciasse l'introduzione delle cd. leggi - cornice. R. Bin in proposito parla di "mito" della legge cornice, che definisce "uno degli elementi di maggiore fragilità teorica che contrassegnano il modello costituzionale dei rapporti Stato-regioni, voce "Legge regionale" in *Digesto*, IX pubbl., 1994, cit. Per ulteriori approfondimenti, F. CUOCOLO, *Diritto regionale italiano*, Torino, 1991, p. 133 ss; F. CUOCOLO, *Le leggi cornice nei rapporti fra stato e regioni*, Milano, 1967, 382 ss.

27. Successivamente la Corte Costituzionale, con la sent. n. 39/1971, ha affermato l'illegittimità, seppur dopo la sua abrogazione, dell'articolo 9 della Legge Scelba, in quanto "l'esercizio delle potestà legislative regionali rischiava di essere procrastinato sine die", restando "rimesso alla mera discrezione del legislatore statale".

Tuttavia, al momento della costituzione delle Regioni a Statuto ordinario, si giunse ad un ripensamento di tale impostazione al fine di scongiurare il rischio che la mancanza di leggi-cornice impedisse, nei fatti, l'esplicazione del potere legislativo delle regioni stesse; tale eventualità era, del resto, concreta, visto che per le regioni a Statuto speciale non erano state approvate, nel frattempo, leggi-cornice concernenti i loro ambiti di competenza legislativa concorrente.

Così, la legge 16 maggio 1970, n. 281 stabilì che i principi fondamentali della legislazione statale potevano risultare “dalle leggi che espressamente li stabiliscono” (e cioè, appunto, da leggi-cornice), “o quali si desumono dalle leggi vigenti” (art. 17), come già avveniva da tempo per la competenza concorrente delle regioni a Statuto speciale.

In tale ambito, la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha messo a fuoco limiti ulteriori alla potestà legislativa regionale rispetto a quelli esplicitati nell'art. 117.

Al fine di comprendere l'atteggiamento della Corte appare opportuno richiamare gli orientamenti di fondo dalla stessa seguiti nella soluzione delle questioni sorte con riferimento alle competenze della Regione Sicilia. Paradigmatica al riguardo l'affermazione secondo cui “la competenza legislativa delle Regioni a Statuto speciale è strettamente limitata alle materie quali sono elencate negli statuti, restando escluso che, rispetto a queste, possano valere criteri finalistici che non risultino da valutazioni obiettive del loro contenuto. Dette Regioni, pertanto, sono enti con fini predeterminati ed inderogabilmente fissati. Talché viene delineata netta e profonda la differenza tra attività legislativa regionale e attività legislativa statale, perché solo quest'ultima può essere considerata libera nel fine. Salvo il caso in cui un fine sia stato prestabilito in una norma costituzionale”²⁸. Tale affermazione lascia trasparire l'idea che la Regione incontra dei limiti finalistici nell'esercizio della potestà legislativa, non solo nelle materie di competenza concorrente, ma anche in quelle rientranti nella competenza esclusiva.

E infine, altro fenomeno di ampia portata concerne il cd “ritaglio delle materie”: le materie regionali vengono “frantumate per riservarne porzioni più o meno ampie alla competenza statale”²⁹: in questo modo il legislatore nazionale tende a legiferare in settori riservati alla pote-

28. Corte Costituzionale 30.06.1964 n. 66, in *Giur. Cost.*, 1966, 687; Corte Costituzionale 26.06.1970 n. 110, in *Giur. Cost.*, 1970, 1203.

29. V. CRISAFULLI, *La regione davanti alla Corte cost.*, in *RTDP*, 1963, 539; L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1985, 90 ss.

stà legislativa regionale, facendo perno ancora una volta sull'interesse nazionale³⁰.

Quelli appena ricordati erano tutti istituti sconosciuti al vecchio testo del Titolo V, “ma introdotti dalla legge ordinaria, e giustificati sul piano costituzionale, perché necessari a rendere funzionale un sistema – il nostro, come altri – che, impostato soltanto sul rigido criterio di separazione, di attribuzione di competenze formali, non dava sufficienti garanzie di un funzionamento coerente del sistema complessivamente considerato”³¹.

In tale scenario, già prima degli anni 80, si manifestò l'esigenza di una maggiore autonomia delle Regioni, ipotizzando una complessiva riforma costituzionale.

Senonché in un primo momento, è per il tramite del D.P.R. n. 616/1977 che si è inteso procedere al “completamento dell'ordinamento regionale”, mediante l'attribuzione alle Regioni di una serie di nuove competenze, apparentemente estranee all'elenco di cui all'articolo 117, comma 1, Cost. Come fu osservato, il decreto si riferiva esclusivamente alle Regioni ad autonomia ordinaria, mentre non trovava applicazione nelle Regioni speciali³², sicché paradossalmente, queste ultime si sono trovate in una posizione peggiore, che le ha condotte a tentare di recuperare la propria condizione tramite i decreti legislativi di attuazione degli statuti³³.

30. Sulla base di “un'ipotetica linea di confine data dagli interessi nazionali”, lo Stato stabilisce quali parti, quali settori, quali aspetti di ognuna di tali materie debbano essere disciplinati in forma necessariamente unitaria, e perciò insuscettibili di trasferimento alle regioni. Sul punto, F. TRIMARCHI BANFI, *Le disposizioni di attuazione per gli statuti regionali*, in ISAP, *St. preliminari sulle leggi cornice per le regioni*, Milano, 1968, 282.

31. Per ulteriori approfondimenti F. BENELLI, *La “smaterializzazione” delle materie, problemi teorici ed applicativi del nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, 2006, 21 ss; F. BENELLI, *La costruzione delle materie e le materie esclusive statali*, testo provvisorio della relazione al Convegno su Dieci anni dopo: più o meno autonomia regionale?, organizzato dall'ISGRE e da il Mulino, Bologna, 27-28 gennaio 2011; P. CARETTI, *Principio di sussidiarietà e funzione legislativa*, in AA.Vv., *Le Regioni tra riforma amministrativa e revisione costituzionale*, Rimini, 2002, 86.

32. A. D'ATENA, *La parabola delle autonomie speciali*, in AA.Vv., *La Sicilia e le altre Regioni a Statuto speciale davanti ai problemi delle autonomie differenziate* (Atti del Convegno organizzato a Palermo nei giorni 6-7 maggio 1983 dall'Assemblea Regionale Siciliana), Palermo, 1984 (nonché in ID., *Costituzione e Regioni Studi*, Milano, 381 ss.).

33. Per un quadro della normativa di attuazione ispirata al d.P.R. 616/1977 si veda: A. BARONI, *Il rapporto tra Regioni ordinarie e Regioni speciali; la “rincorsa” sul terreno delle funzioni amministrative dopo la riforma del titolo V*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, II, 769 s; V. TEOTONICO, *La specialità e la crisi del regionalismo*, in *Rivista AIC*, 4/2014, 7. Vale rammentare che, se nella maggior parte delle ipotesi era possibile intervenire, senza particolari difficoltà,

E successivamente, con la legge n. 59/1997³⁴, che diede avvio alle cd. riforme Bassanini, iniziò un processo di ristrutturazione territoriale a “costituzione invariata”³⁵.

In questo contesto, l’art. 10 del D. Lgs. n. 112/98 fotografava perfettamente lo stato della specialità a cinquant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione, prevedendo che “con le modalità previste nei rispettivi statuti si provvede a trasferire alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano, in quanto non siano già attribuite, le funzioni e i compiti conferiti alle Regioni a Statuto ordinario”. Si delinea così quello che è stato chiamato “appiattimento delle Regioni Speciali nei confronti di quelle ordinarie”³⁶.

Ed invero, a fronte della maggiore autonomia prevista dal loro impianto originario, ci si è presto scontrati con le difficoltà di concreta attuazione, soprattutto nel campo della funzione legislativa, a causa del loro mancato coordinamento con la Carta costituzionale e della necessità di armonizzare, spesso in via pretoria, le disposizioni statutarie con i suoi principi fondamentali (emblematico è, al riguardo, il caso dello Statuto siciliano).

Ancora, nel corso degli anni, le molteplici ragioni che avevano condotto all’attivazione del regionalismo speciale a favore di sole cinque Regioni, sono venute meno o si sono profondamente trasformate: si pensi, a titolo di esempio, alle pulsioni separatiste della Sicilia, presto sfumate, o a quelle dell’Alto Adige, fortemente depotenziate grazie ad una autonomia, per certi versi, “specialissima”, anche sul piano finanziario.

Dall’altro lato, ci si è presto resi conto dei comuni problemi di sottosviluppo tra alcune Regioni ad autonomia speciale e altre Regioni ordinarie. Inoltre, l’esigenza di garantire adeguata tutela alle minoranze

mediante l’assegnazione alla Regione speciale di quanto il decreto 616/1977 aveva assegnato alle Regioni ordinarie; in talune ipotesi, come nel caso del Trentino-Alto Adige, non era possibile operare in modo lineare, dovendosi individuare, di volta in volta, l’ente (Regione o Provincia autonoma) al quale attribuire la competenza.

34. «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma dell’Amministrazione e per la semplificazione amministrativa».

35. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, 53 ss; S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale degli enti locali*, Milano, 2009, 17 ss; E. PFÖSTL, *Il federalismo fiscale*, Roma, 2008, 25.

36. D. GALLIANI, *Specialità e regionalismo differenziato*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2003, 226, secondo il quale le riforme Bassanini decretano il definitivo “appiattimento” della specialità, salvando però le norme di attuazione e quindi la specialità ancora come problema di forma.

linguistiche sembrava poter trovare soluzione mediante l'art. 6 della Costituzione e i meccanismi di garanzia che nella richiamata disposizione trovano fondamento.

Infine, alcuni fattori di ordine istituzionale – in primo luogo, l'attivazione agli inizi del 1970 delle Regioni di diritto comune – hanno contribuito a sfumare la peculiare collocazione delle Regioni speciali. Anzi, il maggior dinamismo di alcune di quelle, unito ad una tendenza all'omogeneizzazione sviluppata dalla Corte Costituzionale e dal legislatore nazionale, ha mutato il significato concreto della specialità regionale, facendole assumere, talvolta, il carattere di una autonomia depotenziata, piuttosto che di un'autonomia rafforzata, con l'emersione di ulteriori questioni problematiche allorché si è trattato di parificare le competenze degli enti ad autonomia speciale a quelle acquisite dalle Regioni ancor prima delle riforme del 1999 e del 2001.

3. *Le Regioni dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*

La riforma del 2001, seppur dal punto di vista formale ha modificato sensibilmente i rapporti tra Stato e Regioni, ha riproposto agli studiosi i medesimi problemi interpretativi ed applicativi che già si erano posti prima della riforma³⁷.

A prima vista, il riparto delle competenze legislative delineato dal riformatore costituzionale appare semplice: com'è noto, le materie indicate nel secondo comma dell'art. 117 appartengono alla competenza esclusiva statale. In tali settori è precluso alle Regioni qualsivoglia intervento normativo.

Il successivo terzo comma enuclea gli ambiti di legislazione concorrente, la cui identificazione si fonda sulla distinzione tra norme di principio e di dettaglio.

37. F. BENELLI, *I criteri di allocazione delle competenze nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2007, 11; A. ANZON, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002, 97; P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001, 1223; M. LUCIANI, *L'autonomia legislativa*, in *Le Regioni*, 2004, 355, che parla di "innumerevoli incertezze, insufficienze, imprecisioni del nuovo testo costituzionale". G. FALCON, *Il big bang del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2001, 1144, riferisce di "difetti di stesura tanto spesso sottolineati da essere divenuti un luogo comune".

Infine, tutti gli altri settori della legislazione sono attribuiti alla competenza della Regione, attraverso la c.d. *clausola residuale*.

Nel testo riformato non vi è più alcun riferimento al limite dell'*interesse nazionale*, che nell'esperienza pregressa aveva rappresentato il caposaldo a difesa del coordinamento normativo e delle esigenze unitarie, con conseguente erosione di significativi segmenti della sfera delle competenze legislative regionali³⁸.

Tuttavia, a fronte di una così chiara ripartizione delle competenze statali e regionali in materia di legislazione, ci si ritrovò ben presto ad accertare la possibilità di una camaleontica ricomparsa della potestà legislativa statale negli interstizi del nuovo tessuto costituzionale³⁹.

Il legislatore della riforma ha riproposto la tecnica di ripartizione *per materia*, che, ancora una volta, suscita dubbi interpretativi a causa della terminologia adoperata. Vi sono, poi, talune materie che presuppongono una compartecipazione della legislazione statale e regionale, che non deve intendersi e non si esaurisce nel rapporto principio-dettaglio quale principio regolatore della potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma. Si tratta di un fenomeno più complesso e articolato, in cui le competenze statali e regionali vanno inevitabilmente ad intrecciarsi. Ci si riferisce, ad esempio, ai rapporti tra competenza statale in materia di ambiente ed ecosistema e competenza regionale in tema di governo del territorio. In terzo luogo, non si può sottacere che l'evoluzione economica, sociale e tecnologica produce nuovi ambiti materiali, che non possono essere ricondotti all'interno delle materie enucleate, ma non per questo sono riconducibili, *sic et simpliciter*, al novero della competenza residuale regionale *ex art. 117*, quarto comma, della Costituzione.

In questo quadro segnato da una incerta demarcazione tra le competenze statali e quelle regionali, un ruolo preponderante, ancora una volta, è affidato alla Corte Costituzionale. Sembra che il legislatore costituzionale abbia disordinatamente infiltrato l'elenco delle materie di ambiti normativi che "materie in senso proprio non sono"⁴⁰. Si è, allora, di fronte a "competenze trasversali"⁴¹

38. F. BENELLI, *I criteri di allocazione delle competenze nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2007, cit., 15.

39. *Ibidem*.

40. Ivi, 24; E. LAMARQUE, *Osservazioni preliminari sulla materia «ordinamento civile» di esclusiva competenza statale*, in *Le Regioni*, 2001, 1353.

41. Per ulteriori approfondimenti si veda G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 5; Più diffusamente, v. L. TORCHIA, *La potestà*

ossia a “materie non materie”⁴². I settori di intervento normativo trasversale, infatti, potrebbero affidare allo Stato una legittimazione normativa in continua espansione e alla Corte Costituzionale sarebbe, pertanto, affidato il compito di armonizzare il sistema⁴³.

Sul piano amministrativo, ritroviamo un altro meccanismo che vale a rendere flessibile il riparto di competenze⁴⁴. Il c.d. *potere di indirizzo e coordinamento*, che trovava applicazione nel vigore del vecchio titolo V Cost., con la riforma del 2001 lascia spazio al principio di sussidiarietà quale criterio di allocazione delle competenze amministrative (art. 118 Cost.), la cui forza è in grado di attrarre anche le competenze legislative secondo lo schema delineato dalla storica sentenza “Mezzanotte” (n. 303/2003)⁴⁵.

Comune è, infine, il ricorso a criteri teleologici quale fonte di legittimazione di “ritagli” di competenza a vantaggio del legislatore o dell’amministrazione statale, all’interno di settori materiali di competenza regionale⁴⁶.

Il meccanismo, oggi come ieri, è quello espresso nella sentenza “Bonifacio” in materia di fiere e mercati, in cui la Consulta – osservando come le Regioni debbano essere considerate quali enti esponenziali di interessi di livello regionale – ha ritenuto legittimo l’affidamento allo Stato della cura degli interessi di dimensione ultraregionale nelle materie pur formalmente

legislativa residuale delle regioni, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2002, 343 ss. e G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, 1247 ss.

42. A. D’ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 2003, 21.

43. La Corte costituzionale nella sent. n. 30 del 2005 afferma che “l’inquadramento in una materia piuttosto che in un’altra deve riguardare la ratio dell’intervento legislativo nel suo complesso e nei suoi aspetti fondamentali, non anche aspetti marginali o effetti riflessi dell’applicazione della norma”.

44. L. RONCHETTI, *Le materie della potestà legislativa esclusiva dello Stato. Uno sguardo a partire dalla giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2/2016, 3.

45. Al riguardo viene diffusamente utilizzata l’espressione “chiamata in sussidiarietà”. Più ampiamente L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa «concorrente», leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*, 2004, p. 587; M. MANCINI, “Il curioso caso della chiamata in sussidiarietà”: *trasfigurazione e distorsione del modello originario*, in *Ricerche giuridiche*, Vol. 3, n. 1, giugno 2014, 27 ss; L. RONCHETTI, *Le materie della potestà legislativa esclusiva dello Stato. Uno sguardo a partire dalla giurisprudenza costituzionale*, cit., 3.

46. F. BASSANINI, *Continuità e «self-restraint» nella recente giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia regionale (1974-1976)*, in AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Roma, 1977, 534.

attribuite alla legislazione statale ripartita o anche esclusiva. Del resto la c.d. “tecnica del ritaglio” ha acquisito nuovo slancio con le numerose “materie trasversali” previste nel secondo comma dell’art. 117 Cost., attraverso cui il legislatore statale ritrova i titoli per disciplinare livelli di interessi sovraregionali che pur si intrecciano con ambiti competenziali attribuiti alle regioni.

In senso analogo, la garanzia degli interessi unitari è stata assicurata dalla previsione di poteri sostitutivi, dapprima in assenza di una esplicita previsione costituzionale⁴⁷ e, solo in seguito alla novella dell’art. 120 Cost., con legge attuativa di uno specifico titolo costituzionale (art. 8, legge n. 131/2003, c.d. legge “La Loggia”).

Ma, a prescindere dagli interventi della Consulta, è innegabile che con la riforma del Titolo V, nella consapevolezza delle criticità del modello regionale elaborato dai Costituenti rese palesi dalla persistenza sia di una questione meridionale che dall’insorgere di una “questione settentrionale”, si decide di ampliare le competenze affidate alle Regioni in campo legislativo e amministrativo. Ma non solo.

L’articolo 116, al terzo comma, prevede infatti – con una formulazione che sconta una certa vaghezza – la possibilità che il Parlamento nazionale, su iniziativa della Regione interessata e sentiti gli enti locali, attribuisca a singole Regioni la potestà legislativa in materie normalmente rientranti nella competenza esclusiva dello Stato o nelle materie di cui al terzo comma dell’art.117 Cost.⁴⁸.

La possibilità per le Regioni a Statuto ordinario di ottenere “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”, d’un canto sembra porsi quale modalità di superamento dell’uniformità che aveva lasciato poco spazio all’operatività del principio autonomistico⁴⁹; dall’altro apre il dibat-

47. Corte Costituzionale, 24.07.1972 n. 138. Ancora, le sentenze n. 25,151 e 250 del 1974 hanno ribadito e più rigorosamente esplicitato il principio della tassatività delle competenze regionali (che devono ritenersi limitate alle materie enumerate), disattendendo la tendenza ad attribuire alle Regioni la cura in generale degli interessi della collettività regionale.

48. Per ulteriori approfondimenti si vedano: G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Reg.*, 4/2017, 625; F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Reg.*, 4/2017, p. 689; 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; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, in *federalismi.it*, 6/2019.

49. 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, 265 e s.

tito sulla persistente utilità della distinzione tra regioni a statuto speciale e regioni statuto ordinario.

Il punto di equilibrio è stato ricercato, da un canto, nel mantenimento della specialità; dall'altro, nella potenziale estensione alle regioni speciali della nuova disciplina della più ampia autonomia ordinaria, in virtù dell'articolo 10 della l. cost. 3/2001 (c.d. "clausola di maggior favore")⁵⁰.

Tale strumento ha rappresentato l'ennesimo esempio di una "innaturale rincorsa"⁵¹ all'omologazione, da parte delle Regioni Speciali, che ha contrassegnato il regionalismo italiano, sin dalla sua originaria concezione, nel tentativo di ottenere le medesime competenze che il legislatore statale aveva nel frattempo riconosciuto (solo) alle Regioni ordinarie⁵².

Al riguardo, la dottrina parla di "specialità rovesciata"⁵³, sebbene, già prima della riforma del Titolo V, si intravedeva un "ribaltamento del modello risultante dalla Costituzione" sottolineando che "l'autonomia speciale, originariamente concepita come autonomia tendenzialmente maggiore è venuta assumendo caratteri di recessività; tanto da poter apparire condannata ad un processo di graduale dissoluzione"⁵⁴.

Sul piano del sistema delle fonti, permangono alcune evidenti distinzioni tra regioni speciali, regioni ordinarie e regioni differenziate. Infatti, se gli statuti speciali assumono il rango di legge costituzionale, gli statuti ordinari si fondano su una legge atipica, frutto della cooperazione tra Consiglio regionale e Parlamento, mentre le leggi di differenziazione

50. F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 4, 2003, 610 che, analizzando la riforma del Titolo V, si chiede se debba essere interpretata valorizzando fino in fondo gli elementi diversificanti o gli elementi uniformanti; D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 cost., conforme a costituzione*, cit., 265 e ss.

51. Più diffusamente L. CASTELLI, *Autonomia locale e specialità regionale dopo la riforma del Titolo V*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6 del 2007; A. RUGGERI, *Prospettive di una "specialità" diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove Autonomie*, 2000, 6, 845 ss.; M. LUCIANI, *Le Regioni a statuto speciale nella trasformazione del regionalismo italiano*, in *Riv. dir. cost.*, 1999, 220; T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, 2008, Milano, 20 ss.

52. G. FONTANA, *Dalla clausola di maggior sfavore alla neutralizzazione della potestà legislativa primaria delle autonomie speciali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, 359 e ss.

53. A. RUGGERI, *L'autonomia legislativa della Regione siciliana dopo la Riforma del Titolo V e le prospettive della specialità*, in *Nuove Autonomie*, 2002, 6, 847.

54. A. D'ATENA, *La parabola delle Autonomie Speciali*, in *Costituzione e Regioni*, cit., 1991, Milano, p. 382; diffusamente L. CASTELLI, *Autonomia locale e specialità regionale dopo la riforma del Titolo V*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6 del 2007.

sono leggi ordinarie, sia pure rinforzate dalla previsione di una intesa con le Regioni interessate.

Ebbene, nonostante alcuni ritengano che vi sia un sostrato comune alla base dell'autonomia speciale e di quella differenziata, consistente nel metodo pattizio desumibile dalla legge costituzionale n. 2 del 2001 – con il necessario intervento delle regioni interessate ai fini delle eventuali modifiche agli statuti di iniziativa parlamentare o governativa - e quello che discende dal III comma dell'art. 116 Cost., in realtà non sembra possibile parificare i due procedimenti, individuando un regime pattizio anche nel procedimento di revisione degli statuti speciali.

Se, infatti, le competenze delle “regioni differenziabili” possono essere ampliate mediante una legge approvata a maggioranza assoluta dal Parlamento, previa intesa con la regione stessa e un procedimento partecipato da parte degli enti territoriali interessati⁵⁵; con riguardo alle regioni speciali è previsto soltanto un coinvolgimento a livello consultivo della regione medesima (senza, peraltro, la previsione di alcun ruolo per gli enti locali, né la possibilità di ricorrere al referendum popolare), rimanendo in capo al Parlamento nazionale la competenza della necessaria legge costituzionale⁵⁶.

55. Procedimento, in verità, assai nebuloso, e già analizzato all'indomani della riforma con riferimento ai vari profili connessi all'iniziativa, alla consultazione degli enti locali, al ruolo di un eventuale referendum delle popolazioni coinvolte, alla stipulazione dell'intesa e soprattutto al rapporto fra tale atto e la legge: sul punto, T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, in *Diritti Regionali*, 2/2019; S. NERI, *I nodi interpretativi e le possibili soluzioni organizzative per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Diritti Regionali*, 2/2018, 12; S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna*, Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali, in www.issirfa.cnr.it, 2017; L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in www.astrid-online.it, Rassegna, 11/2018, 9. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, 171; G. PICCIRILLI, *Gli “accordi preliminari” per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti Regionali*, 2/2018, 22 s; O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in www.astrid-online.it, Rassegna, 14/2017, 11 s; L. SALOMONI, *Note in tema di problematiche attuative dell'art. 116 co. III cost. Il caso della Regione Lombardia*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 25 marzo 2010.

56. Come chiarito dal servizio studi del Senato - ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali, con un dossier datato 4 febbraio 2019, “... l'attivazione dell'autonomia differenziata ex art.116, terzo comma, della Costituzione non conferisce alle regioni interessate lo status di regioni speciali. Queste ultime sono infatti enucleate all'articolo 116,

4. *L'applicazione della "clausola di maggior favore" da parte della Corte Costituzionale*

Sotto il profilo della ripartizione delle competenze legislative ed amministrative, se, da un canto, la novella costituzionale del 2001 ha previsto la possibilità per le Regioni ordinarie di ottenere *ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*; per quel che concerne le Regioni a Statuto speciale, essa ha introdotto la c.d. *clausola di maggior favore*, probabilmente con l'intento di evitare squilibri nel rapporto tra il regionalismo speciale e quello differenziato.

Tuttavia, definire le competenze mediante l'uso di aggettivi comporta il rischio di attribuire un grande potere definitorio al giudice di eventuali, ma pressoché inevitabili, controversie⁵⁷.

Dall'analisi dell'art. 10 della l. cost. n. 3/2001 emerge come la "clausola di maggior favore" imponga di verificare le relazioni intercorrenti fra le diverse unità normative racchiuse tra le disposizioni del nuovo Titolo V. Ciò, affinché le nuove norme costituzionali possano essere estese anche oltre quello che discenderebbe dal parametro della "forma di autonomia più ampia", a condizione che il loro effetto complessivo risulti "migliorativo" per la Regione speciale, con l'instaurazione di una relazione tra fonti

primo comma, della Costituzione e hanno nello Statuto speciale, fonte di rango costituzionale, la propria fonte in cui sono delineate «forme e condizioni particolari di autonomia». Rispetto alle regioni a statuto speciale, le regioni ordinarie cui è attribuita maggiore autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma: - trovano nella legge ordinaria, sia pure rafforzata e atipica, la fonte giuridica delle «forme e condizioni particolari di autonomia»ulteriori rispetto al quadro delle competenze delineato per le medesime regioni ordinarie dalle (altre) disposizioni costituzionali (ed in particolare dall'art.117); - possono godere di maggiore autonomia in ambiti materiali circoscritti agli ambiti di legislazione concorrente e a limitate materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato; - vantano una posizione giuridica peculiare, poiché le ulteriori forme e condizioni di autonomia, una volta concesse, non possono essere revocate unilateralmente, come in astratto potrebbe avvenire nei confronti di una regione a statuto speciale, previa approvazione di una legge costituzionale diretta a mutare le competenze ad essa attribuite. Trattandosi di una legge basata su un'intesa, le disposizioni in essa recate potrebbero essere incise solo da una fonte primaria approvata, oltre che dalla maggioranza assoluta di Camera e Senato, sulla base di una nuova intesa fra le parti..."

57. I. RUGGIU, *Le "nuove" materie spettanti alle Regioni speciali in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale 3/2001*, in *Le Regioni*, 5/2011, 775 ss la quale si domanda quante nuove materie spettano alle Autonomie speciali in virtù dell'art. 10, a dieci anni dall'entrata in vigore del titolo V. Sul tema anche C. MAINARDIS, *Autonomie speciali e riparto delle competenze: quando la casistica prevale sulla sistematica*, in *Le Regioni*, 2014; S. BARTOLE, *Esiste oggi una dottrina delle autonomie regionali e provinciali e speciali*, in *Le Regioni*, 2010, 863 ss.

che evoca il metodo della verifica del rapporto tra leggi interne e fonti comunitarie *self-executing*.

Senonché, analizzando la clausola in commento, è stato notato come la sua applicazione rischierebbe di creare uno squilibrio tra i limiti che incontra la potestà legislativa regionale e le materie ad essa affidata.

Come è stato puntualmente osservato, ciascun “sistema” di regole ha “una sua coerenza e compiutezza, risultante dal modo con cui si incrociano e reciprocamente sorreggono l’asse verticale dei limiti e l’asse orizzontale delle materie. Sostituire uno di tali assi con l’altro, preso a prestito da un «sistema» diverso, rischia di far sbilanciare la costruzione in tal modo eretta, proprio per la eterogeneità di fattura degli elementi altrove estratti ed innestati su un contesto ordinamentale refrattario ad accoglierli. Ecco perché ciascun “sistema” è, a conti fatti, da prendere o lasciare, nel suo insieme così com’è: quanto meno, per quelle parti in relazione alle quali le regole che lo compongono risultano essere concettualmente e positivamente (cioè funzionalmente) inautonome”⁵⁸.

Anche il profilo afferente alla relazione tra fonti è stato ricostruito con non poche difficoltà, in base a tre differenti posizioni principali: taluni autori ritengono che le norme del Titolo V più “favorevoli” abroghino implicitamente quelle statutarie; altra dottrina sostiene la mera “non applicabilità”; infine, un’ulteriore posizione è quella di chi ritiene che le norme statutarie sarebbero solo sospese sino all’adeguamento dei rispettivi statuti, con la conseguenza che, ove i nuovi statuti non dovessero prevedere nulla in merito agli istituti “sospesi”, andrebbero a riespandersi le vecchie norme statutarie⁵⁹.

Quest’ultima tesi ha suscitato notevoli perplessità. Innanzitutto, è stato obiettato che l’adeguamento previsto dall’art. 10 della l. cost. n. 3/2001 non deve intendersi in senso formale, come revisione statutaria che scaturisce quale conseguenza della riforma del 2001. Inoltre, non sempre risulterebbe agevole individuare la legge costituzionale di adeguamento. Potrebbe,

58. A. RUGGERI, *Potestà legislativa primaria e potestà “residuale” a confronto (nota minima a Corte cost. n. 48 del 2003)*, in www.federalismi.it.

59. M. MANGANARO, *Il sistema di controllo costituzionale sulle leggi siciliane: tra inerzia del legislatore ed intraprendenza della Corte Costituzionale*, in *Diritti Regionali*, anno 2016, fascicolo 2, 270; la Corte Costituzionale, nella sentenza 408/2002, si mantiene sul piano della generica “applicabilità” o “non applicabilità”; secondo A. RUGGERI, *Il controllo sulle leggi siciliane e il “bilanciamento” mancato (nota a Corte Costituzionale n. 314/2003)*, cit. non è corretto affermare che il dettato statutario sarebbe stato abrogato dalla nuova disciplina costituzionale; sul concetto di sospensione, si veda, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale, II, La Corte Costituzionale*, Padova, 1984, 193 e s.

ad esempio, essere considerata tale una legge che inserisca negli elenchi statutari solo alcune delle “nuove” materie attribuite alle Regioni dall’art. 117 Cost., ma che, al contempo, preveda anche modifiche non connesse al nuovo Titolo V?

Per quel che concerne le ulteriori due posizioni, la Corte non ha fatto riferimento ad un’abrogazione delle norme statutarie meno favorevoli: il rapporto di preferenza per le forme di autonomia più ampie permette di mantenere “quiescenti” le norme statutarie per il momento non applicate, ma con la garanzia per la Regione speciale che venga a ripristinarsi la precedente condizione nell’ipotesi di futura abrogazione della norma della l. cost. n. 3/2001 applicata in quanto più favorevole⁶⁰. Il tutto, a condizione che i vecchi istituti siano conciliabili con i nuovi.

I profili problematici appena evidenziati mostrano come la Corte Costituzionale si sia trovata subito innanzi ad un’operazione per nulla agevole, trattandosi spesso di confrontare formule linguistiche che, pur indicando analoghi ambiti materiali, non erano immediatamente sovrapponibili. Sicché, nella maggior parte dei casi, era pressoché impossibile verificare se le competenze dedotte dalle disposizioni del titolo V Cost. (in virtù dell’art. 10, l. cost. n. 3/2001) costituivano o meno una condizione più vantaggiosa rispetto alla corrispondente attribuzione statutaria⁶¹.

Più nello specifico, numerose sentenze assumono un grande rilievo per comprendere i risvolti della novella costituzionale in ordine alla specialità e l’ambito di operatività della clausola di maggior favore.

Tra queste, la pronuncia della Consulta che ha riguardato il tema della particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana (sentenza 314/2003), ove – sorprendentemente – la Corte ha affermato di non poter graduare i differenti sistemi di impugnazione previsti dalla Costituzione e dallo Statuto della Regione Siciliana, e di comprendere, dunque, se il sistema di previsto dall’art. 127 Cost. configurasse una “*forma di autonomia più ampia*” rispetto al sistema, allora vigente, di impugnazione delle leggi siciliane. Secondo il Giudice delle leggi, infatti, trattandosi di sistemi essenzialmente diversi, non si sarebbe potuto concludere altrimenti se non per l’applicazione del peculiare sistema di impugnativa previsto dallo Statuto Siciliano. E ciò, «*fino all’eventuale*

60. C. PADULA, *L. cost. n. 3/2001 e statuti speciali: dal confronto fra norme al (mancato) confronto fra “sistemi”* di Carlo Padula, cit.

61. A. POGGI, *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchie e nuove fonti e realtà effettiva*, in *federalismi.it*, 22/2015, 19 ss.

adeguamento dello Statuto alle norme del nuovo Titolo V della II Parte della Costituzione, secondo quanto prefigurato dallo stesso citato art. 10».

Tale pronuncia, successivamente superata, è stata fortemente criticata sotto vari profili. È stato osservato, innanzi tutto, come l'affermazione della Consulta ponesse un freno alla promozione di un'autentica autonomia della Regione siciliana⁶². Inoltre, senza giungere ad affermare che nella comparazione tra i due sistemi di impugnazione, la Corte avrebbe senz'altro dovuto estendere l'art. 127 (o parte di esso) alla Sicilia per la difficoltà di stabilire quale dei due sistemi fosse maggiormente favorevole per la Regione - la Corte avrebbe, tuttavia, "dovuto motivare la mancata estensione dell'art. 127 affermando che il confronto non aveva dato risultati certi, senza rifiutarlo sulla base di una distinzione tra tipi di diversità (qualitativa e quantitativa) che risulta un po' artificiosa e di difficile gestione"⁶³.

La Corte costituzionale solo con la sentenza n. 255/2014 ha consentito, indirettamente, l'estensione del modello costituzionale di impugnazione delle leggi regionali ex art. 127 Cost. anche alla Sicilia e ciò, per così dire, "arrendendosi" di fronte alla mancata riforma dello Statuto siciliano che invano era stata attesa ed auspicata negli anni⁶⁴.

Infine, vi è un dato incontestabile che non può essere sottovalutato allorché si affronta la tematica afferente all'operatività della clausola di maggior favore: tale elemento è rappresentato dalla sua natura intrinsecamente transitoria. Pare, dunque, abbastanza evidente che tale strumento non potrà essere utilizzato quale definitivo rimedio alla situazione

62. A. RUGGERI, *Il controllo sulle leggi siciliane e il "bilanciamento" mancato (nota a Corte cost. n. 314 del 2003)*, in www.forumcostituzionale.it, conclude sostenendo come "... rimanga poi, pesante come un macigno, lungo la via della promozione dell'autonomia, l'affermazione di principio ora fatta dalla Corte che, mettendo in primo piano le diversità che fanno «speciale» (ed, anzi, «specialissima») l'autonomia siciliana, ne frena e pregiudica la rigenerazione e il rilancio, così come invece vigorosamente voluto (per le Regioni speciali in genere) dalla legge di riforma...".

63. C. PADULA, *L. cost. n. 3/2001 e statuti speciali: dal confronto fra norme al (mancato) confronto fra "sistemi"*, in www.forumcostituzionale.it.

64. Sul punto, F. GIUFFRÈ, *Verso la fine della giustizia costituzionale "alla siciliana"*, in *federalismi*, n.10/2014 - con riferimento all'ordinanza n. 114 del 7 maggio 2014 con cui la Corte ha rimesso davanti a se stessa la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31 comma 2 della l. 11.03.1953 n. 87, come modificato dall'art. 9 comma 1 della legge La Loggia - osserva come, «dopo aver analiticamente ripercorso l'evoluzione del modello di controllo delle leggi siciliane e richiamato la cospicua giurisprudenza formatasi in oltre sessant'anni, il Giudice delle legge preannunzia l'intenzione di procedere a quella comparazione tra sistemi che, all'indomani della novella al titolo V, aveva rifuggito».

di inerzia dei legislatori regionali e all'ormai riconosciuta debolezza delle Regioni a statuto speciale.

La Sicilia, con il suo Statuto, rappresenta, per molti versi, il riflesso di tutte le stagioni del regionalismo italiano⁶⁵. E infatti, il processo di attuazione dello statuto mostra notevoli ritardi; basti pensare che a settant'anni dalla sua entrata in vigore diverse disposizioni rimangono inattuato o richiedono ancora consistenti integrazioni⁶⁶. Per di più, nessun apprezzabile intervento si è avuto per giungere ad una reale appropriazione delle materie rientranti nella potestà residuale delle regioni, né si sono riscontrati slanci innovativi, ma ci si è accontentati di un mero aggiornamento di norme preesistenti.

Occorrono, dunque, strumenti ulteriori rispetto alla *clausola di maggior favore*, tali poter far superare quella sensazione per cui, anche a proposito del regionalismo speciale, “nulla è più definitivo del provvisorio”.

Più nello specifico, è fortemente avvertita l'esigenza di rinnovare nei contenuti lo Statuto, che appare, per certi versi, anacronistico, quanto ad istituti pensati quando ancora non era stata approvata la Costituzione repubblicana. Al contempo, l'esigenza di riforma si collega al profondo mutamento che ha segnato la comunità regionale e l'intera società italiana nel corso di settanta anni della Repubblica, per non parlare della progressiva integrazione sovranazionale del nostro ordinamento che ha determinato ulteriore pressione verso l'esigenza di ridefinizione delle competenze e del complessivo assetto del regionalismo⁶⁷.

5. *Le ulteriori prospettive per il regionalismo italiano*

Per trarre le conclusioni del ragionamento sin qui sviluppato, occorre sottolineare come l'autonomia speciale abbia rappresentato, sin dalla sua

65. G. VERDE, *Quale futuro per l'autonomia speciale della Regione siciliana? Note a margine delle celebrazioni per il settantesimo anniversario dell'approvazione dello Statuto speciale*, in *federalismi*, n. 16/2016 del 10.08.2016.

66. A. POGGI, *Le Regioni speciali nel contesto dell'attuale disegno di revisione costituzionale*, in *Il Piemonte delle autonomie*, cit., ove si afferma che “le stesse Regioni speciali non hanno saputo interpretare la specialità quale emersione delle reali particolari condizioni necessitanti autonomia richieste dall'articolo 116 della Costituzione”, come sembrerebbe confermato dai numeri dei decreti di attuazione sinora adottati: Sicilia n. 24; Sardegna n. 26; Friuli Venezia Giulia n. 44; Valle d'Aosta n. 46; Trentino Alto Adige n. 170.

67. A. RUGGERI, *Presentazione per un nuovo statuto della regione siciliana*, in AA.Vv., *Per un nuovo statuto della regione siciliana*, Giornate di studio, Messina 16-17 marzo 2017.

nascita, un modello istituzionale qualificante e necessario dell'ordinamento⁶⁸, che oggi merita di essere riconsiderato, soprattutto nel momento in cui è stata attivata la differenziazione prevista dall'art. 116 Cost., suscettibile di rappresentare un utile fattore evolutivo del sistema regionale⁶⁹.

In tale operazione di rilancio della specialità regionale non ci si può, però, affidare alla mera operatività della clausola di maggior favore, che, per via del suo carattere intrinsecamente transitorio, si mostra incapace di assurgere a definitivo rimedio rispetto alla situazione di inerzia dei legislatori regionali e all'ormai riconosciuta debolezza delle Regioni a statuto speciale.

Secondo questa prospettiva, la reale differenziazione dovrà assumere concretezza in base al contenuto degli statuti e alle capacità delle istituzioni regionali, ordinarie e speciali, di saper sviluppare i propri punti di forza e le proprie specificità⁷⁰. Diventa, insomma, centrale e sempre più urgente il processo di revisione degli statuti che – non potendo costituire un mero adattamento – dovrà essere in grado di delineare un progetto complessivo che racchiuda una chiara e aggiornata visione di regionalismo⁷¹.

68. A favore di tale impostazione, G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, in www.cortecostituzionale.it, 26.05.2014; A. D'ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, 4/2014; definisce il nucleo essenziale della specialità storica, delineata nel 1948, come «incomprimibile dallo Stato e inattingibile dalle altre Regioni»; A. FERRARA, *Riflessioni in punta di penna sul principio di specialità regionale*, in federalismi.it, 23/2008, 3; sostiene l'opposta tesi M. Luciani, *Le regioni a statuto speciale nella trasformazione del regionalismo italiano (con alcune considerazioni sulle proposte di revisione dello Statuto della Regione Trentino Alto Adige)*, in *Riv. dir. cost.*, 1999, 220 ss; ma anche T.E. FROSINI, *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, in archivio.rivistaaic.it/dibattiti/riforma/frosini.html, il quale ritiene che le Regioni speciali abbiano perduto la loro specialità, che invece si sta trasferendo alle Regioni ordinarie.

69. G. ROLLA, *L'autonomia delle comunità territoriali - Profili costituzionali*, Milano, 2008, 100.

70. P. CARETTI, Editoriale, in *Le Regioni*, 5/2000, 797 secondo il quale «una nuova specialità anziché costruirsi a priori, sulla situazione "storica", può semmai fondarsi su elementi del tutto diversi e legati essenzialmente alla capacità di governo delle esigenze e delle domande politiche delle comunità regionali».

71. In tal senso G. ARMAO, *La degradazione dei diritti sociali, l'aggravamento del divario nord-sud e le prospettive del regionalismo differenziato*, in *Diritti Regionali*, 2/2019, 61; A. POGGI, *Le Regioni speciali nel contesto dell'attuale disegno di revisione costituzionale*, in http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it/cms/images/pdf/numero3_2015/regioni_speciali.pdf, 9 e ss. secondo la quale «se i motivi della sua elaborazione poggiavano sull'idea di rivitalizzare le autonomie speciali, essi sono falliti; come pure è fallito l'obiettivo delle revisioni statutarie. Non solo, ma il fallimento di tale obiettivo ha aperto la strada a una

Più nello specifico, dinanzi alla corsa verso la differenziazione avviata dalle regioni di diritto comune, occorre che la revisione degli statuti speciali costituisca un'occasione per ridefinire e razionalizzare gli equilibri del complessivo assetto regionale italiano, pur sempre nel solco tracciato dai principi affermati dall'art. 5 Cost., ma anche dagli artt. 2 e 3, in termini di doveri di solidarietà ed eguaglianza sostanziale⁷², che devono rappresentare il punto fermo tanto delle Regioni a statuto ordinario, quanto delle Regioni a statuto speciale.

Le esigenze dell'unità, della solidarietà e dell'eguaglianza sostanziale si sperimentano, innanzitutto, nella coesione sociale e territoriale, nell'eguale godimento dei diritti civili, politici e sociali, nello sviluppo, per quanto possibile armonico, di tutte le regioni del Paese e nel tentativo di colmare il ritardo di alcune regioni.

Come già rappresentato, questi principi sono tanto importanti che la Corte costituzionale, nella ormai lunga storia del regionalismo italiano, ha plasmato il relativo ordinamento attraverso queste imprescindibili coordinate costituzionali. Oggi, peraltro, il quadro appare ulteriormente mutato dalle spinte della globalizzazione, che, orientando in modo diverso rispetto al passato i flussi del capitale e del lavoro, accentuano le differenze di sviluppo tra i territori.

È proprio in questo processo che la differenziazione istituzionale, anche quella rappresentata dalla specialità, può rappresentare un'opportunità che consenta alla classe dirigente regionale di soddisfare al meglio le

situazione estremamente caotica di fonti atipiche, che intervengono al posto delle revisioni statutarie e delle norme di attuazione, il che ha contribuito ad acuire il divario tra Regioni ordinarie (che continuano a sottostare a normative uniformi e uniformanti) e Regioni speciali che contrattano bilateralmente con lo stato condizione di "favore" più che le condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116 della Costituzione".

72. Occorre chiarire come il concetto di autonomia racchiuda in sé molteplici significati, seppur esso non debba essere confuso col diverso requisito della sovranità. Il significato di autonomia deve infatti essere inquadrato pur sempre entro un rapporto relazionale tra ordinamenti giuridici, con una concreta definizione di funzioni e competenze che deriva dalla potestà di darsi un proprio ordinamento, seppur entro i limiti definiti da un'istituzione "derivante" (come lo Stato). In base alla diversa consistenza delle funzioni normative e di organizzazione, e dei limiti imposti alle istituzioni derivate, possono distinguersi diverse condizioni di autonomia, caratterizzate da una reciproca influenza; qualora lo Stato non riuscisse a mantenere tali limiti, ciò determinerebbe la nascita di un differente ordinamento. Sul punto, si vedano F. GIUFFRÈ, *Unità della Repubblica e distribuzione delle competenze nell'evoluzione del regionalismo italiano*, Torino, 2012, 4 e ss; A. ROMANO, *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, II, Torino, 1987, 31 ss.

esigenze delle comunità, ponendo adeguati argini agli svantaggi derivanti dalla globalizzazione e riacquisendo i margini di competitività perduti.

Dinanzi al quadro delineato, emerge l'esigenza di un complessivo riassetto del regionalismo italiano attraverso l'ordinario procedimento di revisione costituzionale. Invero, mentre la *clausola di maggior favore* non appare in grado di consentire alle Regioni speciali di recuperare le ragioni del loro peculiare assetto istituzionale, l'attivazione della *clausola di differenziazione* prevista dall'art. 116, III co., Cost., ove utilizzata per un'integrale trasferimento delle competenze "disponibili" determinerebbe il passaggio ad una *specialità diffusa*, foriera di un duplice ordine di difetti. Per un verso, infatti, detta *specialità diffusa* estenderebbe "per trascinamento" tutti i meccanismi di riallocazione a livello statale delle competenze già consolidatisi a carico delle regioni speciali, anche con l'avallo della Corte costituzionale. Per altro verso – specialmente ove non fosse neutralizzata nel modo già sperimentato per le regioni con forme e condizioni particolari di autonomia – la prospettata *specialità diffusa* rischierebbe di scompensare il necessario equilibrio tra istanze unitarie e ragioni dell'autonomia, soprattutto sul piano della distribuzione delle risorse finanziarie nel territorio nazionale. Sotto questo profilo, dunque, la diffusione della specialità dovrebbe necessariamente passare per un ripensamento dell'intero modello di regionalismo, che comprenda la rivisitazione organica dei meccanismi di raccordo tra le regioni e lo Stato, insieme agli strumenti di garanzia volti ad assicurare lo sviluppo armonico della comunità nazionale e, dunque, l'ambito naturale della solidarietà politica, economica e sociale richiamata dall'art. 2 Cost.⁷³.

73. F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002, 8 ss; F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, 2016, 56; I.A. NICOTRA, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, in *Diritti Regionali*, 1/2019, 11.

La proposta di differenziazione regionale del Piemonte e le sue motivazioni e prospettive, con particolare riferimento alla gestione dei piccoli Comuni e alla tutela dei territori montani: verso un Piemonte “più vicino” alla Valle d’Aosta?

1. *Il progetto di differenziazione regionale del Piemonte nel quadro della “corsa” verso il regionalismo differenziato*

Con Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, n. 319 - 38783¹, la Regione Piemonte ha approvato – come molte altre Regioni ordinarie² – una proposta di differenziazione ai sensi dell’art. 116 comma 3 Cost.

Tale proposta si presenta ampia ed articolata, dal punto di vista del contenuto³ e delle sue conseguenti potenziali ricadute. Alla data di questo Convegno, essa è in fase di discussione nel “tavolo tecnico” tra le Regioni ed il Governo istituito presso il Dipartimento per gli Affari regionali, nel quale si sta procedendo all’esame congiunto delle diverse richieste di differenziazione. Il percorso avviato – secondo le intenzioni dichiarate dal precedente Esecutivo (Conte I) – avrebbe dovuto portare all’adozione di un «accordo preliminare» e, successivamente, di una vera e propria «intesa» tra lo Stato e la Regione, da

1. Pubblicata nel B.U.R. n. 46, 15 novembre 2018 (Supplemento Ordinario n. 1), testo disponibile al sito www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2018/46/attach/aa_aa_deliberazione%20del%20consiglio%20regionale_2018-11-09_65731.pdf.

2. V. il *Dossier* del Servizio Studi del Senato n. 104, febbraio 2019, su *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, testo disponibile al sito www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01103442.pdf.

3. Sia per il numero e la tipologia delle materie coinvolte, sia in ragione del fatto che essa prospetta l’attribuzione alla Regione stessa di una più ampia autonomia non solo legislativa, ma anche amministrativa: al riguardo v. *infra*, § 3, nonché, per una trattazione completa, G. SOBRINO, *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione: motivazioni, contenuti principali, rapporto con le richieste di altre Regioni*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2, 2019.

sottoporre poi all'approvazione del Parlamento, analogamente a quanto stava avvenendo per le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna (che per prime hanno avviato il processo di differenziazione)⁴. Con la crisi di governo dell'estate del 2019 ed il cambiamento di maggioranza politica che ha dato vita al secondo Governo Conte (Governo c.d. "giallorosso", sostenuto dal Movimento 5 Stelle, dal Partito democratico e da LeU), il quadro è molto probabilmente destinato a cambiare – a partire dalla procedura⁵ –, ma i tempi sono tuttora prematuri per effettuare previsioni sufficientemente certe.

Il presente contributo si propone di mettere a confronto – in via necessariamente provvisoria, data la discussione politica in corso alla quale si è fatto riferimento – la proposta di differenziazione regionale del Piemonte sopra citata, ed il *modello* di regionalismo che ne emerge, con l'esperienza – ormai settantennale – della specialità regionale della Valle d'Aosta. E ciò soffermando l'attenzione, in particolare, sulle *forme di gestione dei piccoli Comuni* e sulla *tutela dei territori montani* e lo sviluppo del turismo. Si tratta di problemi ed obiettivi che queste due Regioni – tra di loro confinanti – condividono, essendo entrambe caratterizzate, come

4. V. al riguardo il già citato *Dossier* del Servizio Studi del Senato n. 104, febbraio 2019, 7-8 e 35-36, nonché la sezione *Autonomia differenziata* del sito web istituzionale del Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie (www.affariregionali.gov.it/attivita/aree-tematiche/autonomia-differenziata/autonomia-differenziata-articolo-116-iii-comma-della-costituzione/), nella quale peraltro risultano pubblicate – ad oggi – soltanto le «parti generali» delle «bozze di intesa» con le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, datate 25 febbraio 2019 (per una critica alla scarsa trasparenza del processo in corso, con riferimento in particolare al contenuto delle condizioni di maggiore autonomia concordate tra le Regioni ed il Governo, v. 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, 3).

5. Le «linee programmatiche» del Governo Conte II (sottoposte – in bozza – all'approvazione degli iscritti del Movimento 5 Stelle sulla piattaforma Rousseau, e poi esposte dal Presidente del Consiglio davanti alle Camere prima del voto di fiducia) prevedono, al punto 20: «È necessario completare il processo di autonomia differenziata giusta e cooperativa, che salvaguardi il principio di coesione nazionale e di solidarietà ... Nella ricognizione ponderata delle materie e delle competenze da trasferire e delle conseguenti ricadute ... che questo trasferimento determina occorre procedere con la massima attenzione. In questa prospettiva, decisivo e centrale sarà il ruolo del Parlamento, che andrà coinvolto anche preventivamente, non solo nella fase legislativa finale di approvazione». Sulle prospettive del regionalismo differenziato nell'attuale nuovo contesto politico si veda l'editoriale del n. 3/2019 di *Diritti regionali*, di R. CALVANO, *Una crisi gattopardesca non allontana le prospettive dell'autonomia differenziata: i rischi in materia di istruzione*, in particolare 4 ss.

si vedrà meglio oltre, da un'elevata dispersione dei Comuni e da vasti territori di montagna da amministrare.

Più precisamente, si cercherà di rispondere alla seguente domanda: qualora la proposta di differenziazione piemontese venisse attuata, si andrebbe verso un Piemonte "più vicino" alla Valle d'Aosta, dal punto di vista del modello di regionalismo e della concezione di autonomia regionale ad esso sottesa? Più in particolare: il regionalismo "differenziato" piemontese – quale emergente dal progetto della Regione oggi in discussione – sarebbe uno strumento adeguato per affrontare, nell'attuale situazione, i problemi della "gestione" dei piccoli Comuni e dei territori montani, se posto a confronto con l'esperienza della specialità regionale valdostana?

2. *La struttura generale del Documento approvato dalla Regione Piemonte; la «situazione regionale di contesto» descritta nel Documento ed i criteri di individuazione delle richieste regionali di maggiore autonomia*

Il «Documento di indirizzo» allegato alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018 – che contiene in concreto la proposta di differenziazione qui in esame – è suddivisibile, sul piano analitico, in tre parti: -1) la descrizione della «situazione regionale di contesto» che, ad avviso della Regione Piemonte, giustifica le richieste di maggiore autonomia; -2) l'enunciazione dei criteri in base ai quali la Regione stessa ha individuato le materie nelle quali avanzare tali richieste; -3) l'indicazione, per ogni materia, delle specifiche richieste avanzate⁶.

Iniziando l'esame dalla prima parte del Documento – e quindi dalle *motivazioni* delle richieste di differenziazione piemontesi –, occorre osservare che essa si presenta alquanto estesa⁷ e risulta ripartita, a sua volta, in tre punti oggetto di trattazione: -a) il «contesto economico e sociale» della Regione; -b) il «profilo demografico»; -c) il «profilo istituzionale»⁸.

Quanto, in primo luogo, al «*contesto economico e sociale*» regionale, il Documento dà atto dell'esistenza in Piemonte di un sistema produttivo

6. V., rispettivamente, pagine 2 ss., 15 e 15 ss. dell'allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit.

7. Essa occupa praticamente metà del Documento in questione (quattordici pagine su trenta).

8. V., rispettivamente, i §§ 1, 2 e 3 della «Premessa» dell'allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit.

solido, ma in difficoltà «nello sviluppare processi di investimento innovativi diffusi nel territorio», oggi indispensabili per affrontare la competizione globale⁹. Negli ultimi anni il mercato del lavoro ed il reddito medio dei residenti in Piemonte sono in crescita, ma il primo in misura inferiore alla media nazionale ed anche a quella delle altre Regioni del Nord¹⁰; il reddito a discapito dell'uguaglianza, essendo aumentata (anche se moderatamente) la quota di popolazione che vive in famiglie definite «a basso reddito»¹¹.

Per quanto riguarda, poi, l'aspetto *demografico*, il «Documento di indirizzo» citato evidenzia due fenomeni preoccupanti (anche) dal punto di vista della programmazione delle politiche regionali. Da un lato, la diminuzione costante della popolazione piemontese (anche in questo caso con un *trend* negativo rispetto alle stesse Regioni del Nord¹²); dall'altro lato, la tendenza all'invecchiamento della stessa. Attualmente il Piemonte è infatti la terza Regione «più vecchia» d'Italia – dopo la Liguria ed il Friuli-Venezia Giulia –, con un'età media di 46,8 anni a fronte di una media nazionale di 45,5; la percentuale di abitanti «over 65» è del 25,3%¹³ (a fronte di una media nazionale del 22,6%) e, stando alle previsioni statistiche, è destinata a salire ben al 34,5% nel 2045¹⁴.

Con riferimento, infine, al «profilo *istituzionale*» – che interessa particolarmente porre in rilievo ai fini del presente contributo –, il Documento approvato dal Consiglio regionale si sofferma soprattutto

9. Così l'allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 2.

10. Per citare alcuni dati, il tasso di disoccupazione in Piemonte nel 2016 (ultimo anno considerato dal Documento in esame) era del 9,3%, contro una media delle Regioni del Nord del 7,6%; rispetto al «picco» della crisi economica esso è sceso di due punti percentuali, ma otto anni prima – nel 2008 – era del 5,1%; la disoccupazione giovanile è poi ben al 24,3% (allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 4-5).

11. Allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 5-6. Sulla situazione attuale dell'economia piemontese v. anche il Rapporto della Banca d'Italia, sede di Torino, su *Leconomia del Piemonte*, giugno 2019, scaricabile al [link www.bancaditalia.it/publicazioni/economie-regionali/2019/2019-0001/1901-piemonte.pdf](http://linkwww.bancaditalia.it/publicazioni/economie-regionali/2019/2019-0001/1901-piemonte.pdf).

12. Il Documento ricorda, a pagina 6, che «regioni come la Lombardia, il Trentino Alto Adige e l'Emilia Romagna mostrano un aumento di popolazione (rispettivamente +1,7, +4,5 e +0,9 per mille), mentre il Veneto è stabile (diminuisce solo dell'0,5 per mille). Inoltre queste regioni vedono un miglioramento dei valori rispetto al 2016». Il Piemonte, invece, dal 2010 al 2017 ha perso 81.500 abitanti su 4.457.335 totali, e nel solo 2017 la flessione è stata di 16.661 abitanti (pari al 3,8 per mille).

13. Mentre solo il 12,6% (meno della metà) ha un'età tra 0 e 14 anni (in Italia complessivamente è del 13,4%): allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 9-10.

14. Per quanto precede v. ancora l'allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 7-11.

sull'elevato numero e "dispersione" dei Comuni (1.197 in tutto, di cui – si noti – quasi il 90% con una popolazione inferiore a 5.000 abitanti e oltre la metà – 594 Comuni – inferiore addirittura a 1.000 abitanti¹⁵), all'interno tra l'altro di un territorio assai vasto (il Piemonte è la seconda Regione più estesa d'Italia dopo la Sicilia). Questi dati – già di per sé significativi – assumono un rilievo del tutto particolare se si prendono in considerazione le zone *di montagna*. A fronte infatti di una superficie montana che occupa il 51,6% del territorio regionale complessivo (con un'intera Provincia tra l'altro – il Verbano- Cusio- Ossola – che ai sensi della legislazione statale vigente è una delle tre Province italiane riconosciute come «montane»¹⁶), ben 519 Comuni piemontesi – quasi la metà – si trovano in zone di montagna, e addirittura 117 al di sopra dei 2.500 metri di altitudine. Oltre 660.000 persone – pari al 15,3% della popolazione totale piemontese – vivono nei Comuni montani, e quasi tutti questi Comuni (per l'esattezza il 93%) sono al di sotto dei 5.000 abitanti¹⁷. In definitiva – rileva il Documento regionale –, «più dei tre quarti della superficie piemontese insiste sui territori di piccoli comuni e prevalentemente su aree montane»¹⁸.

Passando ora ai «*criteri generali*» in base a cui la Regione Piemonte ha scelto le materie nelle quali chiedere le «forme e condizioni particolari di autonomia» (seconda parte del «Documento di indirizzo» in esame), essi sono¹⁹: -1) la «funzionalità» delle materie «rispetto alle scelte strategiche per lo sviluppo economico e territoriale che la Regione intende perseguire»; -2) la «riunificazione» delle competenze relative ad alcune materie oggi attribuite soltanto in parte alla potestà legislativa regionale; -3) la semplificazione nel rapporto tra Pubblica Amministrazione e cittadini e imprese; -4) l'«individuazione di specificità [nella] programmazione ed erogazione di servizi», con riferimento in particolare al «contesto demografico».

15. Il Piemonte è la Regione italiana con il numero più elevato di piccoli Comuni, ricorda il Documento in esame a pagina 12.

16. Comma 3 dell'articolo unico della legge n. 56/2014 (c.d. legge Delrio), che ha riconosciuto la specificità – e la conseguente possibilità di ottenere delle condizioni particolari di autonomia rispetto alle Regioni di cui fanno parte – delle Province «con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri». Le altre due Province che rispondono a questi requisiti sono Sondrio e Belluno.

17. Per questi dati v. l'allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 12-14.

18. Allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 13.

19. Allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 15.

Come è stato osservato in dottrina²⁰, tali «criteri», nel loro insieme, inducono a ritenere che la proposta della Regione Piemonte – a differenza di quelle presentate da altre Regioni ai sensi dell’art. 116 comma 3 Cost.²¹ – non sia animata dall’intento di rivendicare una maggiore autonomia «come valore in sé, ma [piuttosto] come occasione di messa a punto e perfezionamento del proprio “strumentario” di governo» attuale.

3. *Le materie oggetto delle richieste di differenziazione piemontesi. In particolare, le richieste relative al coordinamento della finanza pubblica ed alla «governance istituzionale»*

Venendo ora alle *materie* oggetto delle richieste di differenziazione piemontesi – e dunque al “cuore” del «Documento di indirizzo» oggetto di analisi –, occorre evidenziare che la Regione (a) chiede «forme e condizioni particolari di autonomia» in ben nove materie oggi di legislazione *concorrente* (governo del territorio, valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, protezione civile, infrastrutture, tutela del lavoro, istruzione, tutela della salute, coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, rapporti internazionali e con l’Unione Europea) e in due di legislazione *esclusiva statale* (tutela dell’ambiente e dei beni «paesaggistici» e culturali)²²; e (b) che tali richieste mirano all’attribuzione in capo alla Regione stessa ora di una maggiore autonomia *legislativa*, ora di autonomia *amministrativa*, ed in diversi casi di *entrambe*.

Più precisamente: maggiore autonomia legislativa viene richiesta nelle materie del governo del territorio, della valorizzazione dei beni culturali, del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; maggiore autonomia amministrativa nelle materie della tutela dei beni culturali e della protezione civile; entrambi i tipi di autonomia nelle materie delle

20. F. PALLANTE, *Le richieste di differenziazione della Regione Piemonte in materia di tutela della salute*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 1, 2019, 2.

21. Come in particolare la Regione Veneto, le cui richieste di attribuzione di ulteriori competenze – peraltro – sembrano essere mosse dall’intento di incrementare la quota di *tributi* trattenuta dalla Regione stessa: si vedano in proposito le notazioni critiche di M. DOGLIANI, *Quer pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 3, 2018, 2 ss.

22. V., per le materie complessivamente oggetto delle richieste di differenziazione regionale, l’elenco a pagina 1 dell’allegato A alla delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit. (nell’elencazione nel testo si è seguito l’ordine di tale Documento).

infrastrutture, della tutela del lavoro, dell'istruzione, della tutela della salute, della tutela dell'ambiente e del paesaggio²³.

Tra tutte queste materie e le relative richieste specifiche (che meriterebbero una trattazione autonoma²⁴), quella rispetto a cui le proposte di differenziazione piemontesi appaiono di particolare interesse e, almeno sul piano potenziale, ricaduta – e sulla quale è necessario qui soffermarsi nella prospettiva del confronto tra il modello regionale “differenziato” del Piemonte e l’esperienza della specialità della Valle d’Aosta – è il *coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario* (lettera e) del «Documento di indirizzo», che la declina peraltro, significativamente, come «coordinamento della finanza pubblica e *governance* istituzionale»).

Riguardo a questa materia (/materie) la Regione Piemonte dichiara esplicitamente di voler “attaccare” le difficoltà derivanti dalla «polverizzazione» dei Comuni presenti nel suo territorio (di cui si è dato conto nel paragrafo precedente), consolidando un modello da essa già sperimentato, volto alla «flessibilizzazione dei vincoli di finanza pubblica degli enti locali, al fine di promuovere e agevolare gli investimenti»²⁵.

Più precisamente, le principali proposte avanzate dalla Regione in tal senso sono sei²⁶.

23. V. sempre l'allegato A alla delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 15 ss.; sempre seguendo l'ordine del Documento. Peraltro, in questo Convegno Anna Maria Poggi ha rilevato che la devoluzione alle Regioni ordinarie di ulteriori funzioni *amministrative* è possibile già oggi – utilizzando gli strumenti normativi esistenti, in relazione all'art. 118 Cost. –, senza la necessità di attivare il procedimento “speciale” di cui all'art. 116 comma 3 Cost.

24. Sia consentito rinviare ancora a G. SOBRINO, *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione*, cit.

25. Allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 24, dove si ricorda – in particolare – l'esperienza applicativa del regolamento sulla «Disciplina del Patto di stabilità interno degli enti locali piemontesi per l'anno 2010» (regolamento 8 febbraio 2010).

26. V. sempre l'allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 25 s. (da cui sono tratte le citazioni che seguono nel testo). La materia della finanza pubblica territoriale – nel quadro dell'obbligo di equilibrio di bilancio introdotto dalla l. cost. n. 1/2012, ed in un contesto fattuale di perdurante difficoltà economica del nostro Paese – è in questo periodo particolarmente discussa e, di recente, ha formato oggetto di numerosi ed incisivi pronunciamenti della Corte Costituzionale: sentenze n. 94/2018, 101/2018, 6/2019, 18/2019, 33/2019. Si vedano, in proposito, anche SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA, *Gli investimenti degli enti locali: intese regionali e patti di solidarietà nazionale*, 7 marzo 2018, reperibile al link www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105436.pdf?_1551154008631, nonché l'approfondita ricostruzione di G. Ri-

1) La creazione di un «modello regionalizzato» di gestione dei vincoli finanziari (tale – si legge nel «Documento di indirizzo» – da permettere di superare le «rigidità della legge 243/2012 e del relativo D.P.C.M. attuativo (n. 21/2017)»), basato sulla definizione da parte della Regione stessa di «criteri applicativi, modalità e tempi» di rispetto dei vincoli da parte degli enti locali, adeguati alle esigenze dei diversi territori. Tale meccanismo – precisa la proposta qui in esame – non intende mettere in discussione in alcun modo l'«obiettivo complessivo» (o, in termini tecnici, «aggregato») di finanza pubblica «richiesto al territorio» regionale piemontese: l'equilibrio di bilancio – il cui rispetto è presidiato dall'art. 81 Cost., come riformato dalla l. cost. n. 1/2012 – sarebbe dunque garantito essenzialmente a livello regionale, mentre gli enti locali (o meglio, alcuni di essi) godrebbero di maggiori margini di flessibilità.

Considerate le sue premesse “di contesto”, la proposta sembra condivisibile: essa viene incontro alle esigenze soprattutto dei piccoli Comuni. È peraltro da valutare l'effettiva capacità della Regione di interloquire in modo adeguato con il sistema degli enti locali in una materia così delicata, e di “gestire” i possibili conflitti tra loro (se qualche Comune, in particolare, fosse autorizzato a discostarsi – anche in misura rilevante – dall'equilibrio di bilancio, altri dovrebbero sottoporsi tendenzialmente a vincoli più stringenti, in modo da assicurare l'equilibrio complessivo²⁷). Al riguardo il Documento regionale dichiara di voler «valorizza[re] il ruolo del Consiglio delle autonomie locali», in modo forse troppo generico.

In ogni caso, va rilevato che il «modello regionalizzato» di gestione dei vincoli finanziari proposto dal Piemonte non si pone in rottura con il quadro ordinamentale vigente, ma piuttosto ne prefigura un'evoluzione: già da alcuni anni, infatti, il legislatore statale ha messo in campo delle procedure a livello regionale, basate su «intese», volte a permettere alle Regioni stesse ed agli enti locali di effettuare operazioni di investimento mediante il ricorso all'indebitamento o l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti (art. 10 della legge “rinforzata” n. 243/2012, di attuazione del nuovo art. 81 Cost. – su cui si tornerà poco oltre – e D.P.C.M. del 21 febbraio 2017²⁸).

VOSECCI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, Relazione al Convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Firenze, 16-17 novembre 2018, in *Rivista A.I.C.*, 3, 2019.

27. V. ancora, a questo riguardo, SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA, *Gli investimenti degli enti locali: intese regionali e patti di solidarietà nazionale*, 7 marzo 2018, cit.

28. Per il cui contenuto e procedure si rinvia al Documento citato nella nota precedente.

2) In stretta relazione alla prima richiesta (appena illustrata), il rafforzamento di due «meccanismi di coordinamento già parzialmente sperimentati nell'ordinamento regionale»: un sistema unico di accesso degli enti locali al mercato dei capitali, al fine di «realizzare economie di scala e sviluppare una gestione efficace delle passività», e la gestione coordinata delle «capacità di assunzione» del personale da parte dei diversi enti, in modo da «ottimizzare le risorse»; e ciò anche in applicazione – ricorda il Documento in esame – della vigente disciplina statale sulle forme associative degli enti locali.

Occorre ricordare, a questo riguardo, che la Corte Costituzionale di recente – con la sentenza n. 33/2019 – ha dichiarato illegittima la disposizione²⁹ che *impon*eva ai Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti di gestire in forma associata (tramite una convenzione o l'Unione di Comuni) le loro funzioni fondamentali, nella parte in cui essa non consentiva ai Comuni stessi di dimostrare che «non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento». La Corte ha rilevato che l'obbligo imposto a tali Comuni era eccessivamente rigido, manifestando (anche rispetto ad alcuni suoi precedenti) un orientamento particolarmente rispettoso dell'autonomia degli enti locali, di cui l'attuale proposta piemontese dovrebbe tenere conto.

3) Ancora in connessione con (e ad ulteriore specificazione/completamento de) la richiesta *sub* 1), la definizione da parte della Regione di «criteri applicativi, modalità e tempi» dell'eventuale ricorso all'indebitamento – ed agli «interventi di investimento» – degli enti locali (oltre che della Regione stessa); e ciò – precisa di nuovo il progetto in esame – «nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica consolidati a livello regionale».

Sebbene la possibilità di indebitamento – e di correlato ricorso agli investimenti – rappresenti un'implicazione naturale della proposta di «flessibilizzazione» dei vincoli finanziari pubblici in ambito regionale³⁰, non vi è dubbio che questa specifica richiesta presenti dei profili di particolare delicatezza (soprattutto dal punto di vista dei *controlli* su queste decisioni [che diventerebbero] della Regione)³¹. È perciò auspicabile che essa venga esaminata con speciale attenzione nel corso degli incontri tra la Regione

29. Art. 14 comma 28 del d.l. n. 78/2010.

30. E sia oggi espressamente consentita dall'art. 119 ultimo comma Cost., dopo la modifica operata dalla l. cost. n. 1/2012.

31. Sulla possibilità di ricorso all'indebitamento da parte degli enti locali, e sul correlativo obbligo di riequilibrio finanziario in conformità ai principi costituzionali (e... della

Piemonte ed il Governo, preliminari alla stipula di un'eventuale intesa. Peraltro, come si è visto in precedenza *sub* 1), la legislazione vigente “apre” già oggi all'intervento delle Regioni in questo ambito: l'art. 10 comma 3 della l. n. 243/2012 (come riformato dalla l. n. 164/2016) – rubricato «ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali» – prevede che le Regioni e gli enti locali possano effettuare operazioni di investimento, utilizzando i risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, «sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione»³².

4) Altro aspetto delicato, in questo contesto, la «piena autonomia sulla disciplina dei tributi regionali, a partire dalla tassa automobilistica a parità di gettito fiscale»³³. Il Documento regionale non chiarisce il collegamento tra questa richiesta ed il “disegno generale” della Regione in materia di gestione della finanza pubblica (sopra ricordato), il che rappresenta un elemento di debolezza.

5) Per quanto riguarda, invece, il versante della *spesa* pubblica – in sostanziale coerenza con le proposte *sub* 1), 2) e 3), nonché con le richieste di “differenziazione” inerenti alla spesa sanitaria³⁴ –, la previsione da parte della legge *statale* di coordinamento della finanza pubblica di meri «obiettivi e principi generali, relativi a macroaggregati di spesa», in modo da favorire l'esercizio dell'autonomia regionale nella suddivisione delle uscite di livello inferiore.

La proposta non è formulata in modo corretto (può la Regione, nell'ambito del procedimento *ex art.* 116 comma 3 Cost., chiedere allo Stato di adottare leggi con un determinato contenuto?); essa può però essere ricostruita, “*a contrario*”, come la richiesta di una più ampia autonomia nella definizione dei criteri in base ai quali la Regione e gli enti

giurisprudenza costituzionale), si consideri il recente “*caveat*” della Corte, operato con la sentenza n. 18/2019 (in particolare, p.ti 5.2, 5.3 e 6 del *Cons. dir.*).

32. Su questa disposizione – e più in generale, sul meccanismo di “regionalizzazione” e di “flessibilizzazione” dei vincoli di finanza pubblica introdotto di recente dal legislatore statale – si vedano le sentenze della Corte Costituzionale n. 247 e n. 252/2017.

33. Sulla tassa automobilistica (c.d. bollo auto) in particolare si vedano, da ultimo, le precisazioni fornite dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 122/2019 (commentata da S.M. RONCO, *Tassa automobilistica ed autonomia finanziaria: quali nuovi spazi per la discrezionalità del legislatore regionale?*, in *Osservatorio A.I.C.*, 5, 2019).

34. Per le quali si rinvia ancora a F. PALLANTE, *Le richieste di differenziazione della Regione Piemonte in materia di tutela della salute*, cit.

locali sono tenuti a organizzare e ripartire la propria spesa, come appunto già proposto dal Documento per la materia sanitaria (ed in linea, peraltro, con la giurisprudenza costituzionale in argomento³⁵).

6) Infine – e con riguardo, specificamente, alla «*governance* istituzionale» –, la possibilità di «implementare forme organizzative e di funzionamento atte a rispondere alle esigenze operative delle proprie attività improntate a criteri di efficacia ed efficienza», sempre «nel quadro del rispetto degli equilibri finanziari e dei principi del coordinamento della finanza pubblica».

Nel complesso pare di poter affermare che le misure indicate, sebbene discutibili per alcuni aspetti, siano coerenti con l'obiettivo di dare al sistema piemontese degli enti locali un “modello di governo” diverso dall'attuale – per quanto elaborato a partire da esso –, più adeguato alle sue caratteristiche, oggettivamente peculiari (evidenziate nella premessa del Documento regionale: a partire dalla “dispersione” e frammentazione).

4. *Il modello regionale “differenziato” piemontese a confronto con l'esperienza della specialità regionale valdostana (con riferimento alla gestione dei piccoli Comuni ed alla tutela dei territori montani): verso un Piemonte “più vicino” alla Valle d'Aosta?*

Volgendo ora lo sguardo all'esperienza – ormai consolidata dopo un settantennio – della *Regione Valle d'Aosta*, in modo da poter poi operare un confronto con il modello emergente dalla proposta di differenziazione del Piemonte sopra esaminata, occorre innanzitutto ricordare che questa Regione, pur nella sua “intrinseca” specialità³⁶, condivide con il Piemonte il problema della “polverizzazione” dei Comuni, nel contesto di un territorio essenzialmente montano. Come è stato osservato,

la dimensione comunale rappresenta [addirittura: N.d.A.] la *cifra distintiva* dell'autonomia della Valle d'Aosta. Le ragioni storiche, culturali e orografiche

35. In particolare, sentenze n. 211/2012 e n. 36/2013, nelle quali la Corte ha affermato che lo Stato può imporre alle Regioni soltanto un limite complessivo (e “globale”) di spesa, al fine di perseguire l'obiettivo dell'equilibrio di bilancio – vincolante anche nei confronti delle Istituzioni dell'Unione Europea –, senza però limitare la loro libertà/discrezionalità politica nel scegliere il modo attraverso cui rispettare tale limite e gli ambiti materiali nei quali ridurre le loro spese, in modo adeguatamente “graduato” e differenziato.

36. Legata – come è noto – a ragioni storiche, culturali, geografiche e, in particolare, all'aspetto del *bilinguismo* italiano-francese.

che condussero alla scelta della autonomia speciale si esprimono nella complessità dei territori della Valle e valgono ancora oggi a giustificare il mantenimento di una dimensione pulviscolare dei comuni, il cui numero non è stato ridotto anche dopo la riforma dello Statuto del 1993, che ha attribuito al legislatore regionale la competenza esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali³⁷.

Attualmente i Comuni valdostani sono 74, in una Regione in complesso scarsamente popolata; dei 126.000 abitanti della Regione stessa, inoltre, il solo Comune di Aosta ne “assorbe” ben 34.000, sicché si comprende come la parte preponderante dei Comuni abbia una popolazione esigua e – come in Piemonte – sia caratterizzata da dispersione e frammentazione sul territorio³⁸.

È per questa ragione che nel confronto tra il – potenziale – modello regionale “differenziato” piemontese ed il – già consolidato, appunto – modello valdostano, che qui viene proposto, si è scelto di concentrare l’attenzione (tra i tanti possibili punti di vista) sul problema della *gestione dei piccoli Comuni*. Si tratta di un problema che – in Valle d’Aosta forse ancora di più che nel vicino Piemonte – si intreccia strettamente con quello del “governo”, e della tutela, dei territori montani (ed anche, correlativamente, con lo sviluppo del turismo, che è legato proprio alla montagna ed alle sue attrazioni). In un contesto come quello sopra descritto, la “sfida” che l’ente regionale (e, più in generale, i poteri pubblici) è chiamato ad affrontare consiste nel «coniugare» le ragioni – storiche, geografiche, culturali, ecc. – della frammentazione «con l’esigenza di raggiungere livelli di efficienza accettabile nell’esercizio delle funzioni e nella erogazione dei servizi che la maggior parte dei piccoli comuni non riuscirebbe a soddisfare»³⁹. In questo l’aspetto finanziario riveste, evidentemente, un ruolo cruciale, tanto più in un sistema “complesso”

37. M. CAVINO, *L’esercizio associato delle funzioni nel sistema locale della Valle d’Aosta*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2, 2015, 1.

38. Più precisamente, il territorio valdostano ha un’estensione di poco superiore a 3200 km quadrati; la densità abitativa è di 39 abitanti per km quadrato. *Tutti i Comuni* – ad eccezione appunto di Aosta – hanno una popolazione inferiore a 5.000 abitanti; di questi, oltre la metà (42 Comuni) ha un numero di residenti addirittura inferiore a 1.000, e 14 Comuni compreso tra 1.000 e 2.000; solo 17 Comuni (pari al 23% del totale) hanno una popolazione compresa tra 2.000 e 5.000 abitanti (dati tratti dal sito istituzionale della Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste – sezione Demografia, ove anche numerosi documenti e grafici in merito: www.regione.vda.it/statistica/statistiche_per_argomento/demografia/default_i.asp).

39. M. CAVINO, *L’esercizio associato delle funzioni nel sistema locale della Valle d’Aosta*, cit.

come quello italiano, disegnato dal Titolo V della Parte seconda della Carta costituzionale.

Ciò rilevato, esaminando dunque in tale prospettiva, in primo luogo, l'assetto dell'*ordinamento finanziario* della Regione Valle d'Aosta – ed il suo rapporto con il livello istituzionale statale e con le decisioni di portata generale ivi assunte –, si osserva che, in base all'art. 50 dello Statuto regionale⁴⁰, esso è disciplinato «con legge dello Stato, in accordo con la Giunta regionale» (comma 5 dell'art. 50). Lo Statuto prevede, inoltre (all'art. 3, lettera f), che in materia di «finanze regionali e comunali» la Regione possa emanare norme legislative «di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica», nel rispetto dei limiti e dei principi generali stabiliti già per le leggi di potestà esclusiva della Regione stessa (tra cui le norme fondamentali delle riforme economico-sociali). Più in generale, poi – come è noto –, le norme di attuazione dello Statuto regionale sono adottate con decreti legislativi del Governo, sulla base del testo elaborato dalla c.d. Commissione paritetica Stato- Regione composta da tre membri nominati dal Governo e da altrettanti nominati dal Consiglio regionale valdostano, e previo parere dello stesso Consiglio regionale (art. 48-*bis* dello Statuto, inserito dalla l. cost. n. 2/1993).

Dalle fonti normative citate emerge un dato fondamentale, che differenzia l'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta da quello piemontese, le cui proposte di riforma si sono illustrate sopra: la sua natura “pattizia”, che è riflesso (delle origini di questa autonomia regionale, e) delle modalità di approvazione dello stesso Statuto e che, infatti, la Valle d'Aosta condivide – al contrario – con tutte le altre autonomie speciali della Repubblica⁴¹. Questo dato comporta che, almeno in linea di principio⁴², lo Stato non possa prescindere da un *accordo* con la Regione per stabilire

40. Approvato con legge costituzionale n. 4/1948, e riformato in particolare nel 1993, con la l. cost. n. 2/1993.

41. Al riguardo, per un quadro complessivo, v. il “Focus” della Camera dei deputati sugli *Accordi in materia finanziaria tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale*, 13 marzo 2019, consultabile al [link temi.camera.it/leg18/post/accordi_in_materia_finanziaria_tra_lo_stato_e_le_regioni_a_statuto_speciale-1.html](http://link.temi.camera.it/leg18/post/accordi_in_materia_finanziaria_tra_lo_stato_e_le_regioni_a_statuto_speciale-1.html). Sulla natura “pattizia” dell'ordinamento finanziario delle Regioni speciali si sofferma ampiamente la Relazione di Giacomo D'Amico a questo stesso Convegno, su *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, pubblicata nel presente Volume.

42. In tempi recenti, invero, si è manifestata la tendenza dello Stato ad incidere in via unilaterale anche sull'assegnazione delle risorse alle Regioni speciali, con l'avallo – almeno parziale – della giurisprudenza costituzionale: v. al riguardo G. RIVOCCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, cit., 31 ss.

le norme finanziarie ad essa applicabili e, in particolare, il *quantum* delle risorse che questa è chiamata a versare per contribuire al perseguimento degli obiettivi generali di finanza pubblica statali (in relazione all'art. 81 Cost., innanzitutto); e, reciprocamente, delle risorse spettanti alla Regione per poter esercitare – in via diretta o tramite gli enti locali – le sue funzioni, che perciò nello stesso accordo trovano, di regola, la loro definizione⁴³. Come è stato osservato al riguardo, la

finanza delle autonomie speciali ... realizza una sorta di *tertium genus* tra finanza autonoma e finanza derivata, poiché le entrate sono quantificate in percentuale predeterminata negli statuti in relazione a quanto riscosso sui territori, e per la progressiva accentuazione del suo carattere negoziale. È, infatti, attraverso accordi bilaterali – a prescindere dalla fonte in cui essi si traducono, norme di attuazione o legge rinforzata – che, da un lato, vengono individuate le funzioni e le risorse da trasferire dal centro alla periferia e, dall'altro lato, viene periodicamente ridefinito l'apporto delle autonomie speciali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la sostenibilità economica del disegno di autonomia particolare⁴⁴.

Tornando specificamente alla Regione Valle d'Aosta, in attuazione dell'assetto innanzi delineato sono stati adottati (limitandoci qui a evidenziare i passaggi normativi più recenti) l'accordo tra lo Stato e la Regione autonoma del 21 luglio 2015 (recepito nell'art. 8-*bis* del d.l. n. 78/2015), avente ad oggetto il patto di stabilità regionale per il 2014 e il 2015 e la definizione dei rapporti finanziari concernenti il subentro della Regione allo Stato nei rapporti con Trenitalia per il trasporto ferroviario in ambito regionale; il d.lgs. n. 184/2017, recante le norme di attuazione dello statuto regionale in materia di «coordinamento e di raccordo tra la finanza statale e regionale»; e, da ultimo, l'accordo del 16 novembre 2018, recepito nella legge di bilancio del 2019 (l. n. 145/2018), ai commi 876-879 del relativo articolo unico.

43. Nei confronti invece delle Regioni ordinarie – come, per quanto qui rileva, il Piemonte – lo Stato dispone dell'«arma» della potestà legislativa in materia di «coordinamento della finanza pubblica», a cui la prassi e la giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni hanno attribuito (come è noto) una portata espansiva ben oltre i «principi fondamentali»; ed anche – dopo la l. cost. n. 1/2012 – della potestà *esclusiva* in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici», che ha delle notevoli ricadute (in senso condizionante) sull'autonomia finanziaria regionale (cfr., al riguardo, M. CAVINO - L. CONTE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Rimini, 2017, 507).

44. G. RIVOCSECHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, cit., 29.

Più nel dettaglio, il d.lgs. n. 184/2017 ha disciplinato la capacità impositiva della Regione Valle d'Aosta relativa all'istituzione di tributi propri e di nuovi tributi locali e, dall'altro lato, la sua "capacità di manovra" sui tributi locali istituiti con legge dello Stato e sui tributi erariali ad essa devoluti, con particolare riguardo – si noti – a quelli inerenti alle attività strettamente connesse con l'agricoltura montana. Risulta significativo, in proposito, che il d.lgs. in oggetto dichiara espressamente di essere stato adottato – oltre che sulla base della normativa nazionale ed europea – «tenendo presenti gli svantaggi strutturali permanenti del territorio montano» della Valle d'Aosta.

Per quanto riguarda l'accordo del 16 novembre 2018, esso invece determina il contributo della Regione autonoma alla finanza pubblica a partire dallo stesso anno 2018; disciplina dettagliatamente il potere (e le modalità concrete) per lo Stato di modificare in via unilaterale il contributo richiesto alla Regione; infine, assegna alla Regione stessa un contributo di 120 milioni di euro, da destinare a spese di investimento in opere pubbliche. È utile ricordare che l'accordo in esame estingue, dichiaratamente, i contenziosi pendenti tra la Regione autonoma e lo Stato in ordine ai trasferimenti finanziari, impegnando la Regione a ritirare i ricorsi pendenti davanti alla Corte Costituzionale ed alle altre giurisdizioni relativi all'impugnazione delle leggi statali in materia di finanza pubblica e – dall'altro lato – a rinunciare agli eventuali benefici finanziari derivanti dalle pronunce di accoglimento di tali ricorsi⁴⁵.

Passando ora ad esaminare – in secondo luogo – la disciplina sull'*esercizio delle funzioni da parte dei Comuni*, con particolare riferimento alle forme di gestione associata che vengono in gioco in un contesto caratterizzato dalla dispersione e dalla sopra ricordata «dimensione pulviscolare» degli stessi (disciplina che, in Valle d'Aosta come in Piemonte, si intreccia con le regole di finanza pubblica – statali e regionali – presentate nel precedente paragrafo, nella misura in cui le risorse finanziarie servono a permettere ai Comuni di svolgere in modo effettivo e adeguato tali funzioni), occorre osservare che, mentre in Piemonte si applicano primariamente le norme dettate dal legislatore statale nell'esercizio della potestà in materia di funzioni fondamentali degli enti locali e – soprattutto – di coordinamento della finanza pubblica

45. Per la portata generale di questo "schema" di accordo tra le Regioni ad autonomia speciale e lo Stato, negli ultimi anni – nel quadro del rilevante contenzioso sorto tra queste e lo Stato in conseguenza dei provvedimenti finanziari "anticrisi" adottati a livello centrale –, si veda, per tutti, ancora G. RIVOSECCHI, *op. ult. cit.*, 132.

ex art. 117 comma 3 Cost.⁴⁶, alle quali la legislazione regionale è tenuta a conformarsi, la Regione Valle d'Aosta gode di un'autonomia legislativa "piena" in questo ambito, in base al suo Statuto (in particolare, art. 2, lettera b).

Di conseguenza (e più specificamente), i Comuni piemontesi sono soggetti, attualmente, alle disposizioni del d.l. n. 78/2010 – oltre che, naturalmente, del t.u.e.l. (in particolare, per quanto qui interessa, artt. da 30 e 32) –, sulle quali ha inciso di recente la sentenza n. 33/2019 della Corte Costituzionale: essa, come già si è accennato, ha dichiarato illegittima la previsione dell'*obbligo generalizzato* di gestire in forma associata⁴⁷ le funzioni fondamentali per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti⁴⁸. In relazione a questa disciplina – come pure si è già visto – la Regione Piemonte non rivendica delle «forme e condizioni particolari di autonomia», ai sensi dell'art. 116 comma 3 Cost., nella proposta presentata al Governo (salvo che per alcuni limitati aspetti).

A livello regionale (entro il quadro delle disposizioni della legge statale appena menzionate), la materia dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni è regolata dalla l.r. n. 11/2012, recante «Disposizioni organiche in materia di enti locali» (peraltro già modificata più volte, da ultimo con l.r. n. 14/2019). Questa legge regionale stabilisce le forme attraverso cui i Comuni piemontesi soggetti all'obbligo di gestire in forma associata le funzioni in base alla legge statale sono tenuti a farlo: l'Unione di Comuni e la convenzione (art. 3). La prima, ai sensi dell'art. 4 della l.r., è un ente locale dotato di personalità giuridica di diritto pubblico e di potestà statutaria e regolamentare, con una durata determinata dallo statuto, per un periodo minimo comunque non inferiore a dieci anni. La convenzione, per parte sua, non può avere durata inferiore a tre anni. La l.r. n. 11/2012, inoltre, «ai fini dell'esercizio associato delle funzioni comunali, nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto della Costituzione», individua tre grandi "macroaree territoriali" omogenee – «area montana», «collinare» e «di pianura» – nelle quali i Comuni del Piemonte devono essere inseriti (art. 6): l'appartenenza dei Comuni alla stessa "macroarea" costituisce un criterio ottimale di aggregazione. Le aggregazioni di Comuni (nella forma dell'Unione o della convenzione)

46. La recente sentenza n. 33/2019, già sopra ricordata, ha individuato espressamente tale competenza quale titolo di legittimazione del legislatore statale a dettare norme sull'esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni (v. il p.to 7.4 del *Cons. dir.*).

47. Tramite un'Unione di Comuni o lo strumento della convenzione.

48. V. *retro*, par. 4 (e relativa nota 29).

soggetti all'obbligo di gestire in forma associata le loro funzioni in base alla legge statale sopra citata, per la l.r. in esame devono necessariamente raggiungere le seguenti "soglie minime" di popolazione: 3.000 abitanti per l'«area montana» e «collinare»; 5.000 abitanti per l'«area di pianura» (art. 7). Infine, la stessa legge regionale mira a favorire le *fusioni* di Comuni – in un contesto caratterizzato, giova ricordarlo, da un numero di Comuni assai elevato, sia in termini assoluti che in confronto alle altre Regioni italiane⁴⁹ –, abbassando da 4/5 alla maggioranza dei consiglieri comunali interessati il *quorum* necessario per approvare la richiesta di fusione dei Comuni *ex art.* 133 Cost. e prevedendo per le medesime incentivi finanziari (che, tuttavia, non hanno dato fino ad ora risultati significativi: art. 11); e – con particolare riferimento ai territori montani – dispone il passaggio da un'organizzazione aggregativa basata sulle Comunità montane ad una caratterizzata dalle Unioni montane (le cui caratteristiche sono disciplinate dagli artt. 12 e seguenti della legge).

Dall'altro lato, la Regione Valle d'Aosta – sulla base della sua ricordata potestà legislativa esclusiva in materia – ha emanato nel corso del tempo delle norme cogenti per i suoi Comuni, prevedendo delle forme specifiche di gestione associata delle funzioni⁵⁰.

In un primo momento, con la legge regionale n. 54/1998, il legislatore regionale – nel trasferire ai Comuni dei “blocchi” omogenei di funzioni – ha introdotto un «modello binario»⁵¹ fondato sulle Comunità montane, da un lato (costruite come “enti necessari intermedi” tra i Comuni e la Regione, chiamate di norma a svolgere le funzioni per conto dei Comuni stessi⁵²), e sul Consiglio permanente degli enti locali, dall'altro lato (istituito quale organo «di rappresentanza degli enti locali», con lo scopo di «favorire la loro partecipazione alla politica regionale»⁵³, e composto dai Sindaci dei Comuni della Regione e dai Presidenti delle otto Comunità montane). Successivamente, con la riforma operata dalla legge regionale n. 6/2014, tale «modello» è stato sostituito da un sistema più articolato e complesso, imperniato sulle *Unités des Communes valdôtaines*, che hanno preso il posto delle Comunità montane nel compito di svolgere in forma associata la mag-

49. V. sopra, par. 2.

50. V. al riguardo (anche per quanto segue nel testo), in particolare, M. CAVINO, *L'esercizio associato delle funzioni nel sistema locale della Valle d'Aosta, passim*.

51. M. CAVINO, *op. ult. cit.*, 1.

52. In particolare, artt. 82 – 83 della l.r. citata.

53. Così l'art. 60 della l.r. citata.

gior parte delle funzioni e dei servizi comunali⁵⁴. Al contempo, peraltro, la legge regionale (che si dichiara volta ad «incrementare la qualità delle prestazioni erogate ai cittadini, riducendo complessivamente gli oneri organizzativi e finanziari e garantendo uniformi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio regionale»⁵⁵), ha stabilito i cc.dd. «ambiti territoriali ottimali» per l'esercizio delle funzioni e dei servizi comunali: essi sono l'ambito regionale (nel quale possono operare la Regione, il C.E.L.V.A.- Consorzio degli enti locali della Valle d'Aosta ed il Comune di Aosta), quello «sovracomunale» (nel quale le funzioni sono svolte dalle menzionate *Unités des Communes valdôtaines* oppure dai Comuni, ricorrendo però all'istituto della convenzione) e, infine, quello comunale, che tuttavia viene previsto soltanto per alcune funzioni residuali e "minori"⁵⁶. Nel contesto regionale valdostano ha acquisito via via un ruolo centrale, nell'ambito qui considerato, il C.E.L.V.A.- Consorzio degli enti locali della Valle d'Aosta: soggetto di diritto privato costituito da tutti i Comuni della Regione già ben prima dell'approvazione della l.r. n. 6/2014 (in forza dell'art. 103 della l.r. n. 54/1998 citata⁵⁷), esso svolge numerosi ed importanti servizi, soprattutto a favore dei Comuni della Valle, come l'assistenza e la consulenza amministrativa e regolamentare (predisposizione di schemi e di bozze di regolamenti e provvedimenti) e la formazione continua del personale amministrativo, e non solo⁵⁸.

In definitiva, l'ordinamento regionale valdostano sembra presentare una regolamentazione più analitica di quello piemontese (anche nella sua proposta di differenziazione) delle modalità di esercizio delle funzioni attribuite ai Comuni, "tagliata" sullo specifico contesto regionale in forza dell'autonomia legislativa che è riconosciuta alla Regione stessa e che, per questo, è pensata *ab origine* per affrontare il problema strutturale della "polverizzazione" dei Comuni.

54. In particolare, artt. 8 e seguenti della l.r. in questione.

55. Così l'art. 1 della l.r. citata.

56. Art. 2 della l.r. citata.

57. Questa disposizione prevede che «per l'esercizio di funzioni, per l'erogazione di servizi o per la realizzazione di progetti di sviluppo gli enti locali possono collaborare tra loro, con altri enti pubblici o con altri soggetti sulla base del diritto privato».

58. Sulla genesi del C.E.L.V.A. e la crescente importanza da esso assunta v., ancora, M. CAVINO, *L'esercizio associato delle funzioni nel sistema locale della Valle d'Aosta*, cit., 5 ss.

5. Osservazioni conclusive

Volendo a questo punto esprimere qualche considerazione conclusiva sul progetto di differenziazione piemontese qui esaminato – anche alla luce del confronto con l’esperienza della specialità regionale della Valle d’Aosta da ultimo operato, con riferimento alla gestione dei piccoli Comuni ed agli aspetti a questa connessi –, pare di poter affermare che la proposta della Regione Piemonte si collochi, forse inevitabilmente, in una prospettiva diversa da quella del regionalismo valdostano, e si presti nell’insieme ad un giudizio positivo e, dunque, “tranquillizzante” circa la sua compatibilità con il dettato costituzionale.

La differenza dal modello valdostano la si coglie, soprattutto, nella diversità degli *strumenti* a disposizione del – ed attivati in concreto dal – legislatore piemontese, che discendono dalla diversa portata *dell’autonomia* riconosciuta (e riconoscibile, in forza del testo costituzionale) rispetto alla Valle d’Aosta. Sotto questo profilo, l’ordinamento (l’«co-ordinamento») finanziario e la disciplina della gestione dei piccoli Comuni e delle loro funzioni (che di riflesso, in queste due Regioni, “impattano”, come si è visto, sul governo e la tutela dei territori montani) rappresentano per certi versi un punto d’osservazione privilegiato: la Regione Piemonte non solo non gode attualmente, ma *non potrebbe* godere nemmeno in futuro – al riguardo – degli “spazi di manovra” della Valle d’Aosta, che si inseriscono in un quadro in cui il trasferimento delle risorse finanziarie è ancora, sostanzialmente, oggetto di pattuizione tra lo Stato e la Regione stessa. Né il Piemonte potrebbe rivendicare, in base allo stesso art. 116 comma 3 Cost., la potestà legislativa “piena” sull’ordinamento degli enti locali e la disciplina delle loro funzioni, di cui invece la Valle d’Aosta dispone da un settantennio.

Per quanto quindi l’indicata proposta di differenziazione piemontese presenti – anche in relazione alle materie sopra citate – degli indubbi aspetti di interesse, e si prospetti idonea a sviluppare, rispetto ad oggi, l’esercizio delle competenze della Regione in un quadro di più ampia autonomia della stessa, pare di poter concludere sul punto che, anche qualora tale proposta venisse attuata, l’ordinamento regionale piemontese non diventerebbe “più vicino” a quello valdostano: i *modelli* di regionalismo, a cui i due sistemi farebbero riferimento, restano diversi⁵⁹. E non sembra di poter dubitare

59. Al riguardo, nel *panel* di questo Convegno dedicato specificamente al *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, Alessandro Morelli ha opportunamente ricordato che l’autonomia speciale della Valle d’Aosta e delle altre quattro Regioni a

del fatto che – *se ed in quanto posto a confronto con l'esperienza della specialità regionale della Valle d'Aosta* – il regionalismo “differenziato” a cui il Piemonte aspira sarebbe uno strumento non altrettanto adeguato, proprio principalmente per i mezzi di fatto a disposizione della Regione, per affrontare, in particolare, i sopra ricordati problemi della “gestione” dei piccoli Comuni e dei territori montani.

Dal punto di vista, peraltro, del rapporto con le richieste di differenziazione avanzate *da altre Regioni* ordinarie (ed in particolare con quelle della Lombardia, del Veneto e dell'Emilia-Romagna, termini di confronto privilegiati per il Piemonte a motivo della vicinanza geografica, della somiglianza dei dati economici e sociali di contesto e – inoltre – per il fatto di trovarsi ad un più avanzato stadio di discussione nel «tavolo tecnico» con il Governo⁶⁰), il «Documento di indirizzo» presentato dalla Regione Piemonte all'Esecutivo non risulta particolarmente incisivo, ma ha una portata più modesta (o se si vuole, moderata...) e circoscritta. Come si è visto sopra, le richieste di maggiore autonomia della Regione toccano, formalmente, numerose – e talvolta rilevanti: si pensi alla sanità o all'ambiente o all'istruzione – materie; ma sotto il profilo del contenuto sostanziale, lo fanno (salvo che in alcuni casi) in modo assai meno penetrante – e potenzialmente dirompente – delle altre Regioni soprattutto del Nord⁶¹.

Sotto un altro profilo, il Documento del Consiglio regionale piemontese non affronta in termini generali il problema del *finanziamento delle nuove competenze* della Regione – quali risulterebbero dall'accoglimento delle richieste sopra riportate –, né quello (invero cruciale) delle modalità di calcolo dei “fabbisogni *standard*”⁶² o della destinazione del c.d. residuo fiscale del territorio piemontese⁶³. Esso si limita, in materia, a chiedere

statuto speciale è il frutto di un processo “*top-down*”; l'autonomia “differenziata” prevista dall'art. 116 comma 3 Cost. è invece il risultato di un processo “*bottom-up*”.

60. V. sopra, par. 1.

61. V. in particolare, al riguardo, F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato*, cit., 16 ss., nonché i documenti degli «Accordi preliminari» tra queste Regioni ed il Governo, e delle successive bozze di intesa, pubblicati ai *links* www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01067303.pdf e <http://www.affariregionali.gov.it/attivita/aree-tematiche/autonomia-differenziata/autonomia-differenziata-articolo-116-iii-comma-della-costituzione/>.

62. Nel *panel* di questo Convegno dedicato specificamente al *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, è stato sottolineato, al riguardo, che la dimensione “pulviscolare” dei Comuni – tipica di Regioni come il Piemonte e la Valle d'Aosta, ma non solo di esse – incide in modo rilevante proprio sul calcolo dei “fabbisogni *standard*”.

63. Per la rilevanza di questi aspetti finanziari (oggetto invece di specifica considerazione nei progetti di “differenziazione” di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) agli effetti della distinzione tra due distinti *modelli* di “autonomia differenziata” – quello della

la «piena autonomia [della Regione: n.d.A.] sulla disciplina dei tributi regionali, a partire dalla tassa automobilistica a parità di gettito fiscale»⁶⁴; in mancanza di un'espressa indicazione in tal senso nel «Documento di indirizzo», si può quindi ritenere che la Regione non intenda – allo stato attuale – ottenere delle risorse maggiori di quelle impiegate finora dallo Stato per esercitare le funzioni menzionate dal Documento, né trattenerne sul suo territorio una quota di tributi superiore rispetto a quella odierna, come chiedono invece le Regioni che si richiamano al modello della differenziazione «competitiva»⁶⁵. La proposta piemontese – salva la necessità di valutare gli ultimi cambiamenti, derivati dal mutamento di maggioranza politica conseguente alle elezioni del 26 maggio 2019⁶⁶ – sembra piuttosto muoversi nel quadro, più “tranquillizzante” dal punto di vista costituzionale, dell'autonomia/“differenziazione” intesa come *strumento organizzativo*, che non mette a rischio l'unità e la solidarietà nazionale.

differenziazione «organizzativa» e quello della differenziazione «competitiva», nient'afatto equivalenti dal punto di vista della compatibilità con il disegno costituzionale – e dell'ascrizione delle attuali proposte concrete all'uno o all'altro modello, v. E. GROSSO - A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2, 2018, 3 ss., e M. DOGLIANI, *Quer pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*, cit., 2 ss.; nonché ancora G. SOBRINO, *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione*, cit., ultimo paragrafo.

64. Allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 25.

65. V. sopra, penultima nota.

66. Non può infatti trascurarsi che il modello della differenziazione «competitiva», basato sul trattamento sul territorio delle tasse pagate dai cittadini e sulla valorizzazione del gettito fiscale del territorio stesso quale criterio di calcolo dei “fabbisogni *standard*”, è seguito tradizionalmente (e sostenuto) soprattutto dalla Lega, che nel frattempo è diventata il primo partito politico piemontese e perciò anche l'“azionista di maggioranza” della nuova Giunta regionale. Nel suo discorso di illustrazione del “programma di legislatura”, tenuto il 9 luglio 2019 davanti al nuovo Consiglio regionale, il Presidente Cirio aveva criticato l'«eccessiva timidezza» della precedente maggioranza nell'affrontare il processo di “differenziazione”, e aveva preannunciato che la Giunta da lui presieduta avrebbe presentato nei mesi successivi delle proposte di modifica al progetto approvato dal Consiglio nel 2018, in modo da aumentare il numero delle materie in cui il Piemonte chiede maggiore autonomia e da concludere la trattativa con il Governo «non in coda ma accanto a Lombardia e Veneto» (v. www.regione.piemonte.it/web/pinforma/notizie/programma-legislatura-della-giunta-cirio). Il 9 agosto 2019 la Giunta ha dunque presentato una proposta di (nuova) Delibera, che è stata approvata, da ultimo, il 19 dicembre 2019, sostituendo la Delibera precedente (D.C.R. 19 dicembre 2019, n. 47 – 27474, testo disponibile al link http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2020/02/attach/aa_aa_deliberazione%20del%20consiglio%20regionale_2019-12-31_71060.pdf). Inoltre, sempre su proposta della nuova maggioranza, è stata istituita una Commissione permanente del Consiglio regionale dedicata proprio all'«autonomia».

In definitiva, al di là del confronto con l'esperienza della specialità regionale valdostana (connotata da sempre da un'autonomia intesa in senso "forte"), la direzione che il regionalismo piemontese sembra prendere – alla luce della proposta qui commentata – è quella di una differenziazione "temperata" e "virtuosa", volta a dotare l'ente regionale di competenze/strumenti (più) adeguati al perseguimento delle sue finalità istituzionali, nello specifico contesto territoriale, economico e sociale di riferimento.

Conclusioni

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

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

Alle spalle abbiamo molti errori. Il processo politico è iniziato con due leggi, nn. 15 e 16 del 2014, della Regione Veneto che prevedevano l'indizione di referendum regionali su sei diversi quesiti (vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana; vuoi che la Regione del Veneto diventi una Regione a statuto speciale; vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi; vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale; vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione; vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?). Con la sentenza n. 118 del 2015, la Corte costituzionale, salvando l'ultimo quesito che evocava l'iter di cui all'art. 116, ha dichiarato illegittimi non solo i primi due quesiti, ma anche i tre vertenti sulla distribuzione finanziaria delle risorse, con l'argomento *tranchant* secondo cui "i quesiti in esame

* Il testo è stato anticipato sulla rivista *federalismi.it*, 13/2019.

profilano alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica, incidendo così sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica” (ma degli insegnamenti dati in quella sede dalla Corte ce ne siamo dimenticati troppo presto). Dopo la sentenza della Corte, due Regioni (Veneto e Lombardia) hanno indetto referendum regionali, che sono serviti solo a cavalcare la ricerca di un facile consenso, giocando su di un obiettivo che poteva essere raggiunto anche direttamente; mentre l’Emilia-Romagna si è accodata solo per non farsi scavalcare dalla Lega (rischio che comunque continua a correre). Nel 2018, poco prima delle elezioni, il governo Gentiloni, di centro-sinistra, ha firmato frettolosi protocolli sui procedimenti per l’autonomia differenziata, replicando l’errore compiuto nel 2001, quando, pochi giorni prima delle elezioni, il governo di centro-sinistra diede via libera – senza una minima trattativa – alla riforma del Titolo V. Nel silenzio della dottrina, che ha inizialmente pensato che la legge di approvazione delle intese fosse una legge meramente formale, vi sono poi stati mesi di trattative più o meno segrete tra governo nazionale e governi regionali; scontri politici continui, sia all’interno della maggioranza, che all’interno delle minoranze; gravi incomprensioni con il sistema degli enti locali, che è stato sostanzialmente aggirato; contrarietà di una buona parte del paese. Ancora oggi, rimangono gravi dubbi sostanziali sulle modalità di distribuzione delle risorse finanziarie necessarie per l’esercizio delle funzioni; e dubbi procedurali sul ruolo della legge statale, sull’atto da portare in approvazione, addirittura sui poteri del Capo dello Stato nella fase di promulgazione.

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

2. Senza poter affrontare in questa sede i singoli contenuti delle bozze di intese (v. per tutti F. Pallante, *Nel merito del regionalismo differenziato, in federalismi*, 2019, n. 6), proviamo almeno a guardarci dentro. Le bozze,

almeno nelle versioni che finora hanno circolato, sono composte da due titoli, un primo di otto articoli, che reca norme uguali in tutti e tre i testi; un secondo, che contiene 40-50 disposizioni a carattere puntuale, relative ai trasferimenti di competenze e funzioni per ogni singola Regione. I primi otto articoli contengono disposizioni generali, relative ai rapporti tra norme statali e norme regionali nelle materie trasferite; alle modalità di individuazione e trasferimento delle funzioni; alle modalità di individuazione e trasferimento, transitorio e in via definitiva, delle risorse; alla previsione di una commissione paritetica per la definizione dei rapporti; alle modalità di controllo, di monitoraggio e di verifica dell'attuazione dell'intesa. Si tratta di disposizioni, che – essendo eguali, tranne quella che individua le materie da trasferirsi – sono applicabili in via generale a tutte e tre le Regioni interessate, ma, in realtà, anche a tutte le Regioni che dovessero chiedere in un futuro più o meno prossimo forme di autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116. Non tutte sono condivisibili (desta qualche perplessità quella relativa alla distribuzione delle risorse fra le Regioni, basata sul valore medio nazionale pro capite della spesa per le funzioni trasferite), ma non vi è dubbio che, avendo portata generale, devono essere presentate, discusse e approvate nella sede a ciò deputata, il Parlamento bicamerale della Repubblica italiana, e poi successivamente promulgate dal Presidente della Repubblica, rimanendo sottoponibili (anche come norme interposte) ad un eventuale giudizio della Corte costituzionale. È da approfondire se, trattandosi di una legge quadro destinata a disciplinare il trasferimento delle competenze e delle funzioni, debba in ogni caso essere necessaria per la sua approvazione la maggioranza assoluta richiesta dall'art. 116, o possa essere sufficiente la legge ordinaria.

Le altre disposizioni, invece, riguardano il concreto trasferimento delle competenze e delle funzioni alle singole Regioni interessate. Nessun dubbio, dunque, sulla necessità di approvare i testi con legge a maggioranza assoluta. E qui si annida la questione se si tratti di una legge meramente formale, su cui il Parlamento si limita ad apporre un visto, un bollino, quasi per presa visione, ovvero se sia necessariamente una legge sostanziale che deve coinvolgere il Parlamento sui singoli concreti contenuti. Chi scrive preferisce di gran lunga questa seconda opzione, giacché non è mai avvenuto nella storia del regionalismo italiano un trasferimento che non abbia visto coinvolta la sede della rappresentanza politica. Ma le forme del coinvolgimento parlamentare, nelle more dell'attuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 1 del 1999, possono essere varie. È possibile la soluzione dell'approvazione parlamentare, nel merito, articolo per articolo, con la possibilità di presentazione di emendamenti che modificano profonda-

mente il testo. Oppure, è possibile la sottoposizione delle bozze d'accordo alle commissioni parlamentari competenti per materia, alle Commissioni affari costituzionali e alla Commissione bicamerale per le questioni regionali affinché esprimano il loro parere ed eventuali proposte di modifiche, che poi andrebbero sottoposte agli esecutivi statale e regionale, per poi passare infine alla finale approvazione parlamentare. In questa procedura, si può anche accettare che la approvazione finale sia meramente formale, perché il Parlamento avrebbe già avuto la possibilità di esprimersi e i Governi statale e regionali, non accogliendo la proposta parlamentare, hanno valutato il rischio di vedere bocciata l'intesa.

3. Lavoro se ne è fatto tanto, anche se non del tutto condivisibile nel metodo e nel merito. Per evitare di andare allo scontro, per evitare di buttare tutto a mare (come si dice, anche il bambino dell'autonomia con l'acqua sporca di un procedimento zoppicante), per evitare di frustrare le volontà di autonomia delle Regioni del Nord, ma nello stesso tempo per ascoltare le ragioni delle Regioni meridionali (e di Roma capitale!), si potrebbe allora pensare di organizzare, per andare avanti, un doppio binario. Senza prendere posizione sulla *querelle* relativa alla necessità di una legge di attuazione (che potrebbe non essere necessaria nel caso di utilizzo dell'articolo per trasferimenti limitati e puntuali), si potrebbero infatti stralciare gli otto articoli generali, comuni a tutte le bozze di intese, presentando un apposito disegno di legge, sottoposto alla approvazione ordinaria delle Camere. Questo disegno di legge (che non deve necessariamente di iniziativa governativa!) potrebbe essere integrato con qualche ulteriore disposizione che appare necessaria per l'attuazione dell'art. 116, quali almeno quelle relative alle procedure di approvazione a livello regionale e locale, quelle sul potere sostitutivo statale e sulle modalità di uscita dallo schema del regionalismo differenziato. Nel frattempo, le bozze di intese, approvate da ogni Giunta regionale, previo un passaggio in Consiglio regionale e davanti al Consiglio delle autonomie locali, dopo essere approvate dal Consiglio di Ministri, potrebbero essere presentate in Parlamento per l'esame da parte delle Commissioni parlamentari, così come avviene per gli schemi di decreti delegati, per poi eventualmente tornare agli esecutivi statale e regionale ed essere infine definitivamente presentate in Parlamento per l'approvazione *ex art.* 116.

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

Notizie sugli Autori

BERTOLINO CRISTINA, Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Torino.

BIFULCO RAFFAELE, Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università "Luiss Guido Carli" di Roma.

BONERBA GIORGIO, Referendario presso il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica.

BONOMI ANDREA, Ricercatore di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

BRUNETTI LEONARDO, Avvocato cassazionista; Ricercatore di Diritto pubblico, Università Cattolica di Milano.

BUSCEMA LUCA, Dottore di ricerca in Diritto amministrativo; Dottore di ricerca in Scienze Giuridiche - Diritto costituzionale, Università degli Studi di Messina.

CAMONI DANIELE, Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano - Bicocca.

CANDIDO ALESSANDRO, Dottore di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

CARAMASCHI OMAR, Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale interno, comparato ed europeo, Università degli Studi di Genova.

CARAVITA DI TORITTO BENIAMINO, Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università "La Sapienza" di Roma.

CARIDÀ ROSSANA, Professoressa associata di Istituzioni di Diritto pubblico, Università degli Studi “Magna Græcia” di Catanzaro.

CASANOVA DANIELE, Dottore di ricerca in Diritto costituzionale, Università “La Sapienza” di Roma.

CEFFA CLAUDIA BIANCA, Assegnista di ricerca in Diritto pubblico, Università degli Studi di Pavia.

CERRUTI TANJA, Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Torino.

D’AMICO GIACOMO, Professore associato di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Messina; assistente di studio alla Corte costituzionale.

DELLEDONNE GIACOMO, Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato, Scuola superiore Sant’Anna di Pisa.

DI CARPEGNA BRIVIO ELENA, Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Milano - Bicocca.

DONÀ FRANCESCA, Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Padova.

DURANTI FRANCESCO, Professore associato di Diritto pubblico comparato, Università per Stranieri di Perugia.

GALLARATI FRANCESCO, Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Genova.

GALLETTI ANTONELLA, Dottoressa di ricerca, Università “Kore” di Enna.

GIROTTI DIMITRI, Professore associato di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Udine.

GRASSO GIORGIO, Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi dell’Insubria.

GROSSO ENRICO, Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Torino.

IANNELLO CARLO, Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Napoli “Federico II”.

LAURI GIUSEPPE, Dottorando di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali, Università di Pisa.

LETIZIA LAURA, Ricercatrice di Diritto tributario, Università della Campania “Luigi Vanvitelli”.

MALVICINI MASSIMILIANO, Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale, Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa; Borsista di ricerca, Università degli Studi di Torino.

MASTROMARINO ANNA, Professoressa associata di Diritto pubblico comparato, Università di Torino.

MORELLI ALESSANDRO, Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università “Magna Græcia” di Catanzaro.

MOSCATI LEONARDO MARIA, Praticante avvocato e Tutor Università di Milano - Bicocca.

ODDI ALESSANDRO, Dottore di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Ferrara.

PELLEGRINO CAROLINA, Dottoressa di ricerca in Diritto pubblico dell’energia e dell’ambiente, Università degli studi della Calabria.

PIPERNO STEFANO, già Vice Direttore IRES, Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte; collaboratore del Centro Studi sul Federalismo.

POGGI ANNA MARIA, Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Torino.

PRUDENTE VALENTINA, Ricercatrice di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Messina.

PUPO VALENTINA, Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli Studi “Magna Græcia” di Catanzaro.

QUATTROCCHI MARIA LETTERIA, Ricercatrice di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Messina.

RAGUSA CLAUDIO, Dottorando di ricerca in Diritto, Educazione e Sviluppo - Diritto costituzionale, Università Pegaso International of Malta.

RIVOSECCHI GUIDO, Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Padova.

RODOMONTE MARIA GRAZIA, Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico, Università “La Sapienza” di Roma.

RONCO STEFANO MARIA, Dottore di ricerca in Diritto tributario, Università degli Studi di Milano - Bicocca.

SAGONE CHIARA, Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Catania.

SCAGLIARINI SIMONE, Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

SOBRINO GIORGIO, Ricercatore di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Torino.

STERPA ALESSANDRO, Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi della Tuscia.

TROISI MICHELE, Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università del Salento.

STAMPATO IN ITALIA
nel mese di Maggio 2020
da Rubbettino print
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

ISBN 978-88-7590-155-4



9 788875 901554

€ 45,00