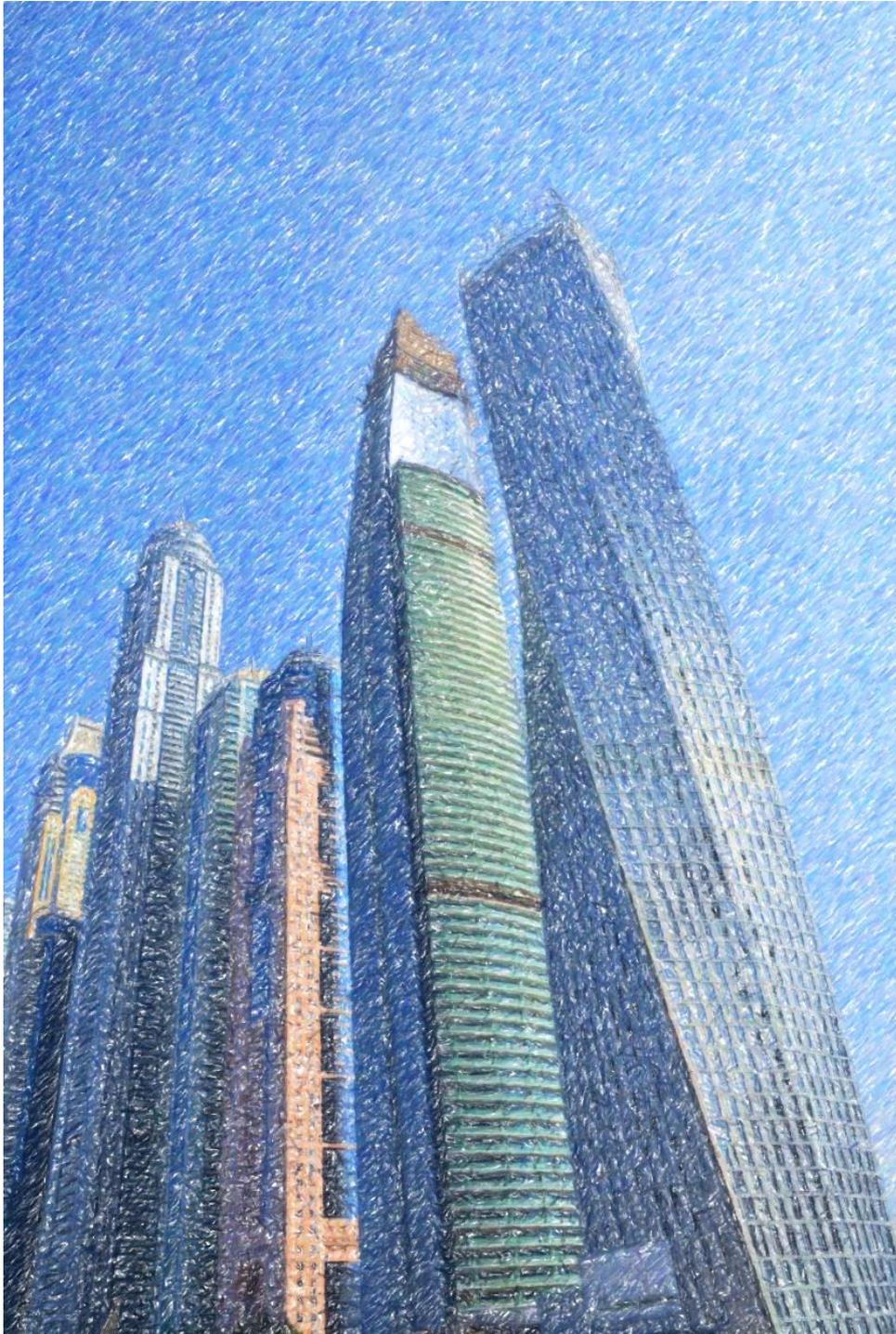


Il regionalismo differenziato

Philipp Rossi



UNIVERSITÀ
DI TRENTO

Università degli Studi Trento

Facoltà di Giurisprudenza



Il regionalismo differenziato

Philipp Rossi

Università degli Studi di Trento
Facoltà di Giurisprudenza

Ottobre 2020

website: <http://www.liatn.eu>

© Copyright 2020



Pubblicato da
Università degli Studi di Trento
via Calepina, 14 - 38122 Trento
ufficioarchivieditoria@unitn.it
www.unitn.it

Impaginazione: Andrea Magliari, Carla Maria Reale
Copertina: Fotografia di Denis Cristofolini, rielaborata dall'Autore

© Copyright 2020

Esther Happacher, Philipp Rossi, Roberto Toniatti.

Tutti i diritti riservati

2020,
ISBN 978-88-8443-914-7

Prefazione

Rilievo sistematico e fragilità prescrittiva di una innovazione costituzionale: la differenziazione regionale ex art. 116, 3° comma Cost.

La revisione costituzionale del 2001, avente ad oggetto il Titolo V della Parte seconda della Costituzione, ha portato a termine una riforma molto rilevante del complesso dell'assetto regionale italiano risalente al testo originario del 1948, già modificato, peraltro, con la legge costituzionale n. 1 del 1999 che ha conferito alle Regioni ordinarie una significativa autonomia statutaria.

La revisione de qua ha contribuito al perseguimento del fine di superare l'impostazione strutturale e funzionale del centralismo statale dell'organizzazione istituzionale del periodo statutario. Occorre precisare che essa ha avuto un'esistenza non facile e a tratti tormentata e, di conseguenza, si può ritenere che essa abbia subito la medesima sorte – non facile e a tratti tormentata – dell'introduzione ex novo del decentramento regionale nell'ordinamento repubblicano.

In questo contesto, è agevole inquadrare la previsione di cui all'art. 116, 3° comma, secondo la quale si prevede che “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” possano essere attribuite alle Regioni ordinarie, in risposta alla loro iniziativa, in base a determinati presupposti, in relazione ad alcune materie e secondo un procedimento legislativo aggravato.

La disposizione si colloca al centro di una pluralità di rilievi sistematici.

In primo luogo, osserviamo che essa introduce una ulteriore espansione della differenziazione dell'assetto regionale: da un lato, infatti, si pone la distinzione degli statuti speciali l'uno dall'altro, con particolare evidenza per quello dell'Alto Adige/Südtirol e del Trentino e della comune Regione; dall'altro sono da collocare, almeno virtualmente, le restanti quindici Regioni ordinarie, qualora tutte dovessero assumere l'iniziativa per rivendicare per sé l'applicazione dell'art. 116, 3° comma. Inoltre, la logica dell'istituto non corrisponde ad un modello uniforme per ciascuna delle Regioni alle quali, non a caso, si riconosce l'iniziativa e, dunque, la delimitazione dei maggiori spazi di autonomia ricercati. Per questa ragione, avevo suggerito di qualificare il fenomeno, in alternativa, come “autonomia ponderata”, sia perché l'assetto regionale tutto già attualmente è – e ulteriormente verrebbe ad essere – differenziato, sia perché il grado di autonomia prospettabile per ciascuna Regione è diverso in quanto commisurato al suo rispettivo potenziale.

In prospettiva, pertanto, l'ordinamento italiano dovrebbe acquisire la capacità di gestire ventuno assetti regionali differenziati: questa circostanza (realisticamente, solo virtuale), verrebbe a produrre un contesto estremamente interessante per consolidare – con una terapia choc – la configurazione plurale dell'interesse nazionale in una pluralità di materie, ma (altrettanto realisticamente) verrebbe a mettere a dura prova la capacità di qualsivoglia funzione di governo statale e, a maggior ragione, dello Stato italiano, la cui reputazione, quanto a capacità amministrativa, non è riconosciuta come dotata di particolare efficienza ed efficacia.

In secondo luogo, sempre in prospettiva sistematica, giova notare come la disposizione de qua contribuisca a sottolineare la distinzione fra autonomie speciali e ordinarie, nonostante l'uso – decisamente ambiguo e tendenzialmente fuorviante – della medesima formula verbale (“ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”).

La revisione del 2001, infatti, ha modificato anche il testo del primo comma dell'art. 116, sostituendo l'espressione originaria (riferita alle cinque Regioni speciali) per la quale “sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia” in “dispongono di forme e

condizioni particolari di autonomia”; mentre le parole “possono essere attribuite” viene trasferita al 3° comma ed impiegata nel nuovo contesto.

Nella versione originaria del 1° comma, il senso del “sono attribuite” (riferito alle Regioni speciali) allude letteralmente ad una dinamica di decentramento (di tipo top-down) – benché dal punto di vista storico-sistematico si possa adottare anche una diversa lettura – mentre, dopo l’innovazione del 2001, l’uso del verbo “dispongono” suggerisce – già in virtù del fatto stesso dell’innovazione – una prescrizione ricognitiva della condizione oggettiva delle autonomie speciali che potrebbe interpretarsi anche alla stregua di una norma garantita dalla revisione costituzionale ex art. 138 Cost.

Per quanto concerne il 3° comma dell’art. 116, inoltre, osserviamo che viene disciplinata una possibilità solo eventuale – condizionata dall’iniziativa della singola Regione e dall’esito positivo dell’intesa con lo Stato e del procedimento legislativo successivo – mentre il 1° comma si riferiva palesemente ad una circostanza certa ed incondizionata.

Questa specifica innovazione si presta, pertanto, a produrre conseguenze di rilievo sistematico sull’evoluzione del regionalismo italiano. Anche a causa proprio di tale rilievo virtuale e dell’onda d’urto che la sua attuazione sarebbe in grado di generare – non solo sul piano sistematico, come qui prospettato, ma anche su quello più concreto dell’azione pubblica e degli equilibri politici, oltre che istituzionali – non sembra infondato ritenere che la portata della norma possa ridursi progressivamente e rivelarsi, alla fine, molto fragile.

Il timore si connette, in primo luogo, al marcato ritardo nella sua attuazione: se ricordiamo che l’innovazione risale al 2001, constatiamo che sono trascorsi già vent’anni prima che si possa ipotizzare di trovarsi alla vigilia della traduzione in realtà delle iniziative ad hoc assunte dalle Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto, le ultime due con ricorso anche al rispettivo referendum consultivo.

In secondo luogo, occorre rilevare come esista una notevole quantità di problemi interpretativi ed applicativi insoluti, sia nell’individuazione dei margini sostanziali delle materie differenziabili, sia nella definizione delle distinte fasi del procedimento, dall’intesa fra Regione e Governo al ruolo del Parlamento (ma anche dei Consigli regionali).

Su questi profili, in particolare, interviene il volume monografico di Philipp Rossi che interviene, pertanto, su uno dei temi più attuali e cruciali del dibattito in tema di regionalismo italiano di questi ultimi anni.

Il volume segue un approccio prevalentemente analitico e in tal senso si rivela quanto mai prezioso, per la qualità e l’accuratezza della ricognizione della dottrina che si è ampiamente occupata del tema, sviluppando vari orientamenti ermeneutici, oltre che per la completezza dell’esposizione critica degli sviluppi – ancora interlocutori - di natura legislativa elaborati.

Sullo sfondo dei problemi specifici sollevati con riguardo all’applicazione dell’art. 116, 3° comma, l’Autore si occupa anche del rapporto che intercorre tra il principio di differenziazione dell’autonomia territoriale e i principi costituzionali di uguaglianza e di solidarietà. Si tratta di una questione di alto profilo sistematico, che coinvolge direttamente non solo la ratio della differenziazione ex art. 116, 3° comma quanto la ragion d’essere stessa dell’assetto regionale intrinsecamente e diffusamente differenziato, quale abbiamo sopra richiamato.

Il volume, pertanto, si rivela di grande utilità per la ricostruzione dell’istituto, delle sue origini, dei suoi sviluppi successivi, delle fasi interlocutorie che ne caratterizzano le dinamiche.

Roberto Toniatti

Professore emerito, Università di Trento

Presentazione

La tesi di laurea di Philipp Rossi, redatta nell'ambito del Corso di laurea di diritto italiano presso l'Università di Innsbruck che viene gestito insieme all'Università di Trento e all'Università di Padova, si occupa del regionalismo differenziato ai sensi dell'articolo 116, comma terzo della Costituzione.

Introdotta con la riforma costituzionale del 2001, fino a qualche anno fa questa forma di un'ulteriore autonomia per le Regioni a statuto ordinario ha suscitato poco interesse, sia da parte della politica che da parte della dottrina. In base a delle richieste di maggiore autonomia, avanzate soprattutto dal Veneto e dalla Lombardia, il modello del regionalismo differenziato ha acquisito visibilità.

I problemi giuridici collegati all'introduzione di un ulteriore elemento di asimmetria nel sistema multilivello italiano vengono discussi dall'autore in maniera analitica e con ampio riferimento alla dottrina, anche tenendo conto della dimensione storica della decentralizzazione in Italia. L'Autore conduce la sua analisi con rigore scientifico evitando di cadere nella trappola delle facili considerazioni di natura politico-ideologica, caratterizzanti non poche volte il dibattito in materia di regionalismo differenziato. A proposito basta pensare allo slogan della "secessione dei ricchi", titolo di un'apposita pubblicazione dedicata agli aspetti negativi dell'istituto introdotto dal legislatore costituzionale nel 2001. Questo rigore contribuisce non poco a rendere accessibile ai lettori la natura e le ragioni della ulteriore forma di regionalismo e permette di collocarla all'interno del sistema costituzionale italiano.

Si ringrazia sentitamente il collega prof. Roberto Toniatti per aver offerto la possibilità di pubblicare questa tesi sul sito di LIA-ASA, rendendola in tale modo accessibile al pubblico interessato.

Esther Happacher

Indice

ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI	12
VORSPANN	4
INTRODUZIONE	16
1. IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO: PROFILI GENERALI	18
1.1 Dall'istituzione delle Regioni alla riforma del Titolo V del 2001	18
1.2 L'introduzione del regionalismo differenziato con la legge costituzionale n. 3/2001. 21	
1.3 I primi tentativi di applicazione negli anni 2000 e le cause del loro fallimento	23
1.4 Le questioni e le problematiche emerse in vista dell'applicazione dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione.....	26
1.5 Una questione preliminare: quali Regioni possono richiedere l'autonomia differenziata?	27
1.6 Il cammino fin qui seguito da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna a partire dalle iniziative del 2017.....	28
1.7 Le iniziative delle Regioni che non hanno sottoscritto Accordi preliminari con il Governo.....	30
1.8 Il regionalismo asimmetrico spagnolo: un possibile punto di riferimento per la differenziazione?.....	30
2. IL PROCEDIMENTO DI ATTUAZIONE DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO	33
2.1 Una questione preliminare: è necessaria una legge di attuazione dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione?	33
2.2 Fasi del procedimento	35
2.3 L'iniziativa della Regione.....	35
2.4 L'eventuale <i>referendum</i> consultivo regionale: la legittimità costituzionale della consultazione popolare. I casi delle Regioni Veneto e Lombardia.....	37
2.5 <i>Segue</i> . Lo svolgimento dei due <i>referendum</i> consultivi.....	39
2.6 <i>Segue</i> . Pregi e difetti della consultazione popolare preventiva.....	40
2.7 La consultazione degli enti locali: profili generali.....	42
2.8 <i>Segue</i> . Il procedimento adottato dalla Regione Emilia-Romagna	44
2.9 Gli Accordi preliminari: la natura degli Accordi	45
2.10 <i>Segue</i> . Il contenuto degli Accordi.....	46
2.11 L'intesa tra lo Stato e la Regione: la natura giuridica dell'intesa	49
2.12 <i>Segue</i> . L'applicazione del procedimento <i>ex art. 8 Cost.</i>	52
2.13 <i>Segue</i> . Gli organi deputati alla conclusione dell'intesa e le tempistiche procedurali	54
2.14 <i>Segue</i> . L'ipotesi di concludere intese plurime o plurisoggettive	56
2.15 L'iniziativa legislativa.....	57
2.16 La legge di differenziazione nel sistema delle fonti	58
2.17 La natura della legge di differenziazione.....	60

2.18	Il ruolo del Parlamento e la questione dell'emendabilità della legge di differenziazione	62
2.19	Il contenuto dell'intesa tra lo Stato e la Regione interessata e della legge di differenziazione.....	67
2.20	Le clausole di durata e di verifica della differenziazione	69
2.21	I limiti costituzionalmente imposti della legge di differenziazione ex art. 116, comma terzo, Cost. Il "rispetto dei principi di cui all'articolo 119 Cost."	70
2.22	<i>Segue</i> . I limiti di natura implicita.....	72
2.23	L'eventuale instaurazione di una commissione paritetica tra Stato e Regione.....	75
2.24	Un eventuale <i>referendum</i> in seguito all'avvio del negoziato tra lo Stato e la Regione interessata.....	76
2.25	L'eventuale revoca unilaterale da parte dello Stato o della Regione dell'intesa e della legge di differenziazione	77
3.	LE MATERIE CHE POSSONO ESSERE DEVOLUTE ALLE REGIONI INTERESSATE	80
3.1	Le materie cui fa riferimento la disposizione costituzionale in esame	80
3.2	Quali materie possono in concreto formare oggetto di devoluzione autonomistica? ..	80
3.3	Due materie esclusive "problematiche": l'"organizzazione della giustizia di pace"	81
3.4	<i>Segue</i> e le "norme generali sull'istruzione"	84
3.5	La devoluzione delle competenze legislative concorrenti e di quelle residuali	85
3.6	Le materie oggetto della trattativa tra lo Stato e le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna: gli Accordi preliminari del febbraio 2018	86
3.7	<i>Segue</i> . Le materie previste dalle nuove bozze di intesa datate 15 maggio 2019	88
4.	L'AUTONOMIA DIFFERENZIATA TRA ESIGENZE DI AUTOGOVERNO E PRINCIPIO DI EGUALIANZA	90
4.1	La differenziazione tra questione meridionale e questione settentrionale	90
4.2	Il residuo fiscale, parametro di "virtuosità" delle regioni italiane?	91
4.3	La perequazione, i fabbisogni standard ed i livelli essenziali delle prestazioni	94
4.4	L'aspetto economico-finanziario della differenziazione. L'attribuzione delle risorse finanziarie.....	96
4.5	Una questione di fondo: come costruire un'autonomia differenziata in armonia con i principi costituzionali di uguaglianza e di solidarietà?.....	100
	RIFLESSIONI CONCLUSIVE	105
	ZUSAMMENFASSUNG IN DEUTSCHER SPRACHE	87
	INDICAZIONE DELLE FONTI	107
	Bibliografia	107
	Siti internet.....	112

ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

art.	articolo
artt.	articoli
B.U.R.	Bollettino Ufficiale della Regione
cap.	capitolo
capp.	capitoli
c.d.	cosiddetto (o cosiddetti)
cfr.	confronta
co.	comma
C. cost.	Corte costituzionale
Cost.	Costituzione
d.d.l.	disegno di legge
D.G.R.	Deliberazione della Giunta regionale
G.U.	Gazzetta Ufficiale
<i>i.e.</i>	<i>id est</i>
I.V.A.	imposta sul valore aggiunto
L.E.P.	livelli essenziali delle prestazioni
lett.	lettera
n.	numero
On.	Onorevole
p.	pagina
pp.	pagine
p.to	punto
s.	seguinte
ss.	seguinti
T.A.R.	Tribunale amministrativo regionale

La presente tesi di laurea è stata consegnata nel dicembre 2019 alla relatrice Prof.ssa Dr. Esther Happacher, docente ordinaria di diritto costituzionale italiano presso l'Istituto di diritto italiano dell'Università di Innsbruck e si occupa del c.d. "regionalismo differenziato" ai sensi dell'articolo 116, comma terzo della Costituzione. Dopo una breve introduzione in cui si affrontano gli aspetti generali dell'istituto in questione, la tesi si propone di approfondire le singole fasi del procedimento attuativo del regionalismo differenziato e le materie che possono formare oggetto di devoluzione autonomistica. In seguito viene poi affrontata la questione della compatibilità delle esigenze di autogoverno con i principi costituzionali di uguaglianza e di solidarietà.

L'art. 116, comma terzo, introdotto nell'ambito della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, rappresenta una disposizione rimasta finora inattuata, tuttavia potenzialmente suscettibile di mutare profondamente l'assetto del regionalismo italiano, in quanto capace di superare l'impostazione dualista che ha fin qui caratterizzato lo Stato regionale repubblicano, nel quale coesistono quindici Regioni a Statuto ordinario e cinque Regioni a Statuto speciale.

Un particolare ringraziamento va alla mia relatrice, la quale mi ha guidato nella stesura del presente lavoro fornendomi indicazioni e consigli preziosi.

INTRODUZIONE

Uno degli elementi di novità introdotti dalla riforma del Titolo V del 2001 riguarda l'inserimento, nell'ordinamento costituzionale italiano, di una clausola di differenziazione, contenuta nell'art. 116, comma terzo, Cost., mediante la quale le Regioni ordinarie possono accedere ad "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"¹. Si tratta di una previsione finora non attuata, ma potenzialmente suscettibile di mutare profondamente l'assetto del regionalismo italiano: se da un lato, infatti, si introduce una sorta di autonomia di natura contrattata, da realizzare "su iniziativa della Regione interessata"², come recita testualmente la disposizione in esame, dall'altro si supera la tradizionale impostazione dualista che ha caratterizzato l'esperienza dello Stato regionale repubblicano, in cui coesistono quindici Regioni a Statuto ordinario e cinque Regioni a Statuto speciale. La clausola di differenziazione apre infatti la strada ad un nuovo tipo di autonomia regionale³, fondata non più su situazioni storico-culturali differenti, sulla protezione delle minoranze linguistiche, su obblighi internazionali o sulla peculiare posizione geografica di due Regioni (Sicilia e Sardegna), bensì caratterizzata da un modello flessibile che prevede l'acquisizione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"⁴.

La clausola di differenziazione è rimasta per oltre quindici anni inattuata, pur in presenza di alcune, timide iniziative da parte di singole Regioni. Alla fine del 2017, tre Regioni, Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, hanno comunicato al Governo l'intenzione di avviare l'*iter* che dovrebbe portare all'attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"⁵; due di esse, Lombardia e Veneto, hanno fatto precedere l'iniziativa istituzionale da una consultazione popolare, sulla legittimità della quale si era precedentemente pronunciata, in senso favorevole, la Corte costituzionale. Con la firma dei c.d. Accordi preliminari, avvenuta il 28 febbraio 2018, è stato raggiunto un primo significativo traguardo del cammino che probabilmente – il condizionale è d'obbligo – porterà all'attuazione della differenziazione.

Molte sono i punti di domanda, sia dal punto di vista prettamente giuridico, che da quello politico, che accompagnano il percorso attuativo dell'art. 116, comma terzo, Cost. Diverse questioni, cui si cercherà di dare risposta nella presente trattazione, riguardano anzitutto gli adempimenti procedimentali, in particolare l'iniziativa della Regione, il contenuto dell'Intesa e della legge di differenziazione nonché il ruolo che il Parlamento è chiamato a ricoprire. Ulteriori interrogativi sorgono in relazione all'esatta definizione delle materie le quali possono formare oggetto di devoluzione autonomistica e del loro contenuto. Infine, non da ultimo, è essenziale chiarire i contorni ed i risvolti economico-finanziari, anche in un'ottica complessiva, della differenziazione.

¹ Art. 116, comma terzo, primo periodo Cost.

² Art. 116, comma terzo, primo periodo Cost.

³ Carretti/Tarli Barbieri, *Diritto regionale*⁴ (2016), p. 34.

⁴ Art. 116, comma terzo, primo periodo Cost.

⁵ Art. 116, comma terzo, primo periodo Cost.

Di conseguenza, la presente trattazione si propone di enucleare le problematiche chiave del processo attuativo del regionalismo differenziato, mettendo in luce sia le diverse (e talvolta contrapposte) soluzioni delineate dalla dottrina costituzionale, sia le scelte adottate in concreto dagli organi istituzionali coinvolti.

Ad una parte introduttiva, in cui verranno *inter alia* ripercorse le tappe essenziali che hanno portato all'introduzione dell'art. 116, comma terzo, Cost. nonché i primi tentativi di dare attuazione alla disposizione costituzionale in questione, seguirà una parte, più ampia, dedicata al procedimento di attuazione della differenziazione, all'interno della quale una particolare attenzione sarà riservata ai punti di domanda chiave dell'*iter* istituzionale, tra le quali rientrano, a titolo esemplificativo, la questione del *referendum* consultivo preliminare, la consultazione degli enti locali, la natura dell'Intesa e della legge di differenziazione nonché, non da ultimo, l'emendabilità della proposta di legge di differenziazione da parte delle Camere. Seguiranno poi una parte dedicata alle materie cui l'art. 116, comma terzo, della Costituzione rinvia ed alle principali difficoltà interpretative emerse in relazione a queste ultime nonché una parte in cui verrà affrontata la delicata questione delle risorse funzionali a garantire alla differenziazione la necessaria copertura. Quest'ultima questione verrà trattata con particolare riguardo ai principi di uguaglianza e di solidarietà sanciti dalla nostra Costituzione. Infine, la presente trattazione si concluderà con alcune riflessioni finali in cui si cercherà di riassumere i principali risultati formulati nei diversi capitoli.

1. IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO: PROFILI GENERALI

1.1 Dall'istituzione delle Regioni alla riforma del Titolo V del 2001

Sebbene l'istituzione delle Regioni coincida con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, già a partire dalla proclamazione del Regno d'Italia si era sviluppato un dibattito circa la possibilità, e l'opportunità, di suddividere il Paese in una pluralità di enti territoriali autonomi, tuttavia, per diverse ragioni, tra le quali la difficoltà riscontrata nell'unione di realtà territoriali profondamente diverse tra loro, venne adottato il modello di Stato unitario, sulla falsariga di quello francese⁶. Diversi decenni dopo, nel 1948, si volle valorizzare nel nuovo Stato democratico e repubblicano il principio dell'autonomia territoriale, in combinato con quello del pluralismo istituzionale, con l'obiettivo di ampliare la portata del sistema democratico⁷. L'ampio consenso all'interno dell'Assemblea costituente in merito all'istituzione delle Regioni non si registrò sull'attribuzione e l'eventuale estensione quantitativa e qualitativa di quest'ultima, questione sulla quale si scontrarono le principali forze politiche⁸. Prevalse infine la soluzione intermedia del regionalismo unitario⁹ e furono adottati due modelli di Regioni, quelle ad autonomia speciale e quelle ad autonomia ordinaria¹⁰.

Il Parlamento non diede immediatamente attuazione alle disposizioni costituzionali relative all'istituzione delle Regioni ordinarie; tale processo iniziò solo nel 1970, quando si tennero le prime elezioni dei consigli regionali¹¹.

Nella seconda metà degli anni Novanta del secolo scorso maturò la convinzione che fosse necessario un intervento di riforma per migliorare il funzionamento delle Regioni; tale questione si inserì in un dibattito più ampio su una possibile modifica della seconda parte della Costituzione, il quale sfociò nell'istituzione, nel 1997, di una Commissione bicamerale¹². Non venne approvata, in mancanza di una convergenza politica ampia, una riforma costituzionale, come inizialmente immaginato¹³; vennero invece approvate una serie di leggi, in particolare le leggi 15 marzo 1997, n. 59¹⁴, 15 maggio 1997, n. 127¹⁵ e 16 giugno 1998, n. 191¹⁶, in parte di riforma e in parte di delega al Governo, nonché alcuni decreti legislativi, tra i quali il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112¹⁷. Questo insieme di norme puntò, in sostanza, ad un rafforzamento delle amministrazioni regionali

⁶ Carretti/Tarli Barbieri, *Diritto regionale*⁴, p. 13 s.

⁷ Carretti/Tarli Barbieri, *Diritto regionale*⁴, p. 15.

⁸ Carretti/Tarli Barbieri, *Diritto regionale*⁴, p. 15 s.

⁹ Martines, *Diritto costituzionale*¹³ (2013), p. 672.

¹⁰ Carretti/Tarli Barbieri, *Diritto regionale*⁴, p. 16 s.

¹¹ Carretti/Tarli Barbieri, *Diritto regionale*⁴, p. 23 s.

¹² Carretti/Tarli Barbieri, *Diritto regionale*⁴, p. 28.

¹³ Carretti/Tarli Barbieri, *Diritto regionale*⁴, p. 28.

¹⁴ G.U. n. 63 del 17 marzo 1997.

¹⁵ G.U. n. 113 del 17 maggio 1997.

¹⁶ G.U. n. 142 del 20 giugno 1998.

¹⁷ G.U. n. 92 del 21 aprile 1998.

e locali (Comuni, Province e comunità montane), trasferendo loro una serie di poteri e funzioni¹⁸. Nel complesso, tali leggi, definite “leggi Bassanini” prendendo il nome dall’allora Ministro per la funzione pubblica e per gli affari regionali che ne fu l’ideatore, vennero considerate una specie di riforma federale a Costituzione invariata, definizione impropria in quanto non realizzarono un modello federale *stricto sensu*, ma introdussero una serie di elementi innovativi capaci di andare oltre lo stesso dettato costituzionale¹⁹. Venne, inoltre, introdotto il c.d. principio di sussidiarietà²⁰, “con l’attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l’esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l’assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati”²¹.

Alla revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione si procedette, in seguito, con l’approvazione dapprima della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1²² e, in seguito, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3²³.

Con la legge costituzionale n. 1/1999 fu essenzialmente rafforzata l’autonomia statutaria delle regioni a statuto ordinario, sia dal punto di vista formale che dal punto di vista sostanziale²⁴; venne infatti stralciato, tra le varie, il limite dell’armonia degli statuti delle regioni ordinarie con le leggi della Repubblica e mantenuto soltanto quello dell’armonia con la Costituzione²⁵.

Con la legge costituzionale n. 3/2001, entrata in vigore dopo l’esito positivo del *referendum* cui era stata sottoposta, vennero introdotte una serie di novità che riguardavano in primo luogo, ma non solo, le Regioni ad autonomia ordinaria²⁶. Venne anzitutto novellato l’articolo 114, primo Comma, della Costituzione, ai sensi del quale, secondo quanto previsto dalla riforma del 2001, “la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”. L’idea che il nuovo art. 114, comma primo, Cost. vuole trasmettere è quello di “una statualità che nasce dal basso”²⁷, ossia dal livello di governo territorialmente più vicino ai cittadini, ossia il Comune, e che progressivamente si sviluppa verso l’alto, fino ad abbracciare il concetto di Stato²⁸. Di conseguenza, come afferma *Gambino*, le autonomie territoriali individuate

¹⁸ Carretti/Tarli Barbieri, *Diritto regionale*⁴, p. 28.

¹⁹ Carretti/Tarli Barbieri, *Diritto regionale*⁴, p. 29.

²⁰ Carretti/Tarli Barbieri, *Diritto regionale*⁴, pp. 28 s.

²¹ Art. 4, comma terzo, lett. a), legge n. 59/1997.

²² G.U. n. 299 del 22 dicembre 1999.

²³ G.U. n. 248 del 24 ottobre 2001.

²⁴ Carretti/Tarli Barbieri, *Diritto regionale*⁴, p. 30.

²⁵ Rosini, *Statuti regionali e armonia con la Costituzione* (2016), p. 43 s.

²⁶ Carretti/Tarli Barbieri, *Diritto regionale*⁴, p. 33.

²⁷ Olivetti, *Lo Stato policentrico delle autonomie* (art. 114, 1° comma), in *Groppi/Olivetti (a cura di)*, *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V²* (2003), pp. 39 s

²⁸ Olivetti, *Lo Stato policentrico* p. 40.

dall'articolo 114 sarebbero qualificate dalla Costituzione, insieme allo Stato, come enti ed ordinamenti autonomi, equiparati e rivestiti di pari rango costituzionale²⁹. Per quanto concerne, invece, la potestà legislativa, la legge costituzionale n. 3/2001 ha riformulato l'art. 117 della Costituzione, introducendo importanti novità sia sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni, sia sul piano dei limiti imposti alla potestà legislativa³⁰. Vengono anzitutto ridimensionati i vincoli relativi alla potestà legislativa regionale (art. 117, comma primo, Cost.). Nel nuovo art. 117 Cost. viene poi rovesciata, nel campo del riparto di competenze tra Stato e regioni ordinarie, l'impostazione precedente, secondo la quale le Regioni potevano legiferare soltanto nelle materie ivi espressamente elencate; infatti, il nuovo art. 117 Cost. è composto da un primo elenco, non eccessivamente ampio, di competenze riservate allo Stato (art. 117, comma secondo, Cost.) e da un secondo elenco, più lungo rispetto al primo, di materie affidate alla potestà concorrente (art. 117, comma terzo, Cost.) ed enuncia, infine, nel terzo comma, il principio secondo il quale le Regioni detengono la potestà legislativa in tutte le materie non espressamente riservate allo Stato³¹.

Uno degli elementi più innovativi della legge costituzionale n. 3/2001 riguarda senz'altro il riconoscimento della possibilità, per le regioni ordinarie, di accedere a condizioni differenziate di autonomia. Nello specifico, il novellato art. 116 della Costituzione, dopo aver elencato le Regioni a statuto speciale, costituzionalizzando al contempo la denominazione bilingue delle Regioni Trentino – Alto Adige/*Südtirol* e Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* (comma primo), nonché affermato che „la Regione Trentino – Alto Adige/*Südtirol* è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano/*Bozen*” (comma secondo), prevede un particolare meccanismo in base al quale le Regioni di diritto comune possono ottenere „forme e condizioni particolari di autonomia” (terzo comma)³². Si tratta infatti della c.d. “clausola di asimmetria”³³ contenuta appunto nell'art. 116, comma terzo, Cost., il quale dispone che “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata”.

²⁹ *Gambino*, L'ordinamento repubblicano, in *Gambino (a cura di)*, Diritto regionale e degli enti locali² (2009), p. 5.

³⁰ *Mangiameli*, Letture sul regionalismo italiano. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma (2011), p. 155.

³¹ *Caravita*, La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea (2002), p. 69.

³² *Palermo*, Il regionalismo differenziato, in *Groppi/Olivetti (a cura di)*, La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V² (2003), p. 55.

³³ *Mangiameli*, Letture sul regionalismo italiano, p. 123.

1.2 L'introduzione del regionalismo differenziato con la legge costituzionale n. 3/2001

Già negli anni '80 del secolo scorso la Regione Lombardia aveva rivendicato l'introduzione di un tipo di specialità per consentire una forma di autonomia più intensa alla Regione con la maggiore concentrazione di ricchezza nel Paese³⁴. Il progetto non fu realizzato, ma si era ormai diffuso, come lo definisce *Mangiameli*, il “germe dell'asimmetria”³⁵. Tale “contaminazione”, se così la si può definire, appare rilevante in un contesto, come quello del regionalismo italiano, in cui la ricerca dell'uniformità aveva prevalso per anni, producendo, come affermano *D'Ignazio e Moschella*, una diffusa debolezza delle istituzioni regionali, in quanto, paradossalmente, le Regioni meno efficienti erano diventati il punto di riferimento per le altre³⁶. Non è comunque stato possibile creare un livello di uniformità nell'efficacia delle diverse Regioni, le quali hanno mostrato profonde differenze tra loro dal punto di vista sociale ed economico, e, come ricordano *D'Ignazio e Moschella*, le riforme degli anni '90 hanno acuito tali differenze, evidenziando le difficoltà che alcune Regioni avevano incontrato sul piano amministrativo³⁷. Il divario è emerso in particolare nelle tempistiche e nelle strategie attuative, così come nei contenuti delle leggi regionali di attuazione dei decreti attuativi alla legge n. 59/1997 concernenti, *inter alia*, la semplificazione amministrativa³⁸. Pertanto, l'ordinamento regionale italiano non poteva più essere considerato un sistema uniforme, tantoché si percepiva la necessità di una riforma che potesse sancire nel testo costituzionale la differenziazione che si era in realtà creata tra le Regioni ordinarie³⁹.

Mangiameli ricorda che già nel progetto della Commissione bicamerale⁴⁰ era emersa l'idea di introdurre, nell'ordinamento costituzionale italiano, una forma di asimmetria quale deroga al tipo di autonomia riconosciuta alle Regioni ordinarie⁴¹. Tuttavia, il progetto presentato il 4 novembre 1997 prevedeva che tale asimmetria dovesse essere realizzata con legge costituzionale⁴², come recita testualmente l'art. 57, ultimo comma, del medesimo progetto: “Con legge costituzionale possono essere disciplinate forme e condizioni particolari di autonomia anche per le altre Regioni”, diverse, aggiunge *Mangiameli*, da quelle a statuto speciale⁴³.

Nel corso del dibattito svoltosi alla Camera dei deputati in occasione della proposta di riforma dell'articolo 116 della Costituzione furono presentati, principalmente da parte degli esponenti della *Lega Nord*, diversi emendamenti, che poi non furono approvati, finalizzati ad estendere la disciplina dell'articolo 116, comma primo, della Costituzione,

³⁴ *Mangiameli*, *Lecture sul regionalismo italiano*, p. 124

³⁵ *Mangiameli*, *Lecture sul regionalismo italiano*, p. 124.

³⁶ *D'Ignazio/Moschella*, *Specialità e asimmetrie nell'ordinamento regionale*, in *Gambino Silvio (a cura di)*, *Diritto regionale e degli enti locali*² (2009), p. 256.

³⁷ *D'Ignazio/Moschella*, *Specialità e asimmetrie*, p. 257.

³⁸ *D'Ignazio/Moschella*, *Specialità e asimmetrie*, p. 257

³⁹ *D'Ignazio/Moschella*, *Specialità e asimmetrie*, p. 257.

⁴⁰ cfr. *supra* cap. 1.1.

⁴¹ *Mangiameli*, *Lecture sul regionalismo italiano*, p. 124

⁴² *Mangiameli*, *Lecture sul regionalismo italiano*, p. 124

⁴³ *Mangiameli*, *Lecture sul regionalismo italiano*, p. 124

anche ad altre Regioni del Nord Italia, tra le quali, in particolare, il Veneto⁴⁴. Affermò, in tale occasione, l'On. *Dozzo* che “(...) noi vogliamo aggiungere alle regioni e province autonome già previste anche la regione Veneto. (...) Vediamo, invece, che vi è in proposito una netta preclusione da parte di questa maggioranza (...) che non ha alcuna intenzione di riconoscere quell'autonomia di cui molte regioni, come il Veneto, hanno bisogno e che meritano”⁴⁵. Poi, *Dozzo* proseguì rivolgendosi al collega trentino On. *Boato*: “(...) tu sei stato eletto in una provincia autonoma, allora dai ai cittadini delle regioni contermini la possibilità di avere gli stessi diritti e gli stessi doveri che spettano ai cittadini della tua provincia: approvando questo emendamento puoi farlo”⁴⁶. A questi replicò l'On. *Garra*, il quale criticò l'impostazione degli elementi in questione, i quali miravano ad estendere l'autonomia speciale alle Regioni settentrionali, senza considerare quelle del Mezzogiorno: “(...) avrei voluto che gli emendamenti che stiamo votando permettessero questa scelta anche al Lazio, all'Abruzzo, alla Campania, al Molise, alla Basilicata, alla Puglia e alla Calabria. Infatti, non credo sia possibile far finire l'Italia, grosso modo, all'altezza della linea gotica (...) non condividiamo la limitazione di questa riforma alla linea gotica, senza estenderla anche alle altre regioni”⁴⁷.

Nonostante, come ricorda *Mangiameli*, nei lavori preparatori della legge di revisione costituzionale del Titolo V fossero state presentate alcune proposte le quali prevedevano di regolare l'autonomia asimmetrica con legge costituzionale, prevalse un altro orientamento, secondo il quale l'asimmetria rappresenta un'opportunità per stimolare la competizione tra le Regioni e per dare vita ad un certo dinamismo istituzionale, senza dover necessariamente ricorrere al procedimento disciplinato dall'art. 138 della Costituzione⁴⁸.

Inizialmente, la dottrina non riservò grandi attenzioni alla disposizione in questione, forse non percependone una rilevanza pratica immediata, trascurandone però le potenzialità future⁴⁹. Invero, l'idea di creare un regionalismo asimmetrico generò piuttosto il timore che potessero sorgere, sulla falsariga dell'esperienza spagnola, disomogeneità tra le varie Regioni e, non da ultimo, conflitti territoriali; Infatti, come osserva *Mangiameli*, la prevalente dottrina aveva finora applicato alle Regioni il c.d. principio di uniformità degli enti territoriali⁵⁰. La nuova disposizione apre, invece, la strada a un nuovo tipo di “specialità”, fondato non più sulle ragioni storiche⁵¹ o

⁴⁴ *Camera dei deputati*, Resoconto stenografico dei lavori dell'Assemblea, Seduta n. 774 del 20/9/2000, Allegato A, disponibile su <http://leg13.camera.it/dati/leg13/lavori/stenografici/sed774/44620003.htm> (27/11/2019).

⁴⁵ *Camera dei deputati*, Resoconto stenografico dei lavori dell'Assemblea, Seduta n. 775 del 21/9/2000, Allegato A, p. 44, disponibile su <http://leg13.camera.it/chiosco.asp?content=/dati/leg13/lavori/stenografici/framedinam.asp?sedpag=sed775/s000r.htm> (27/11/2019).

⁴⁶ *Camera dei deputati*, Resoconto stenografico, Seduta n. 775, p. 45.

⁴⁷ *Camera dei deputati*, Resoconto stenografico, Seduta n. 775, p. 45 s.

⁴⁸ *Mangiameli*, *Lecture sul regionalismo italiano*, p. 124 s..

⁴⁹ *Palermo*, *Il regionalismo differenziato*, p. 55.

⁵⁰ *Mangiameli*, *Lecture sul regionalismo italiano*, pp. 123 s.

⁵¹ *Carretti/Tarli Barbieri*, *Diritto regionale*⁴, pp. 33 s. Secondo gli autori, gli statuti speciali delle tre regioni in questione deriverebbero da mere ragioni “storiche”; questa lettura non tiene tuttavia in

sull'adempimento di obblighi internazionali (Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, Friuli-Venezia Giulia) o geografiche (Sicilia, Sardegna) che determinarono la creazione di cinque Regioni "speciali", bensì sulla base di un tipo di autonomia scelto da ciascuna Regione e realizzato tramite il procedimento delineato dallo stesso art. 116, comma terzo, della Costituzione⁵².

La riforma consente dunque, come sostengono *D'Ignazio* e *Moschella*, una maggiore flessibilità e differenziazione sul piano delle competenze, senza però incidere sul principio della specialità⁵³. Inoltre, va ricordato che la differenziazione rappresenta una peculiarità del regionalismo, in quanto è lo stesso pluralismo regionale a richiedere che le diverse politiche siano adeguate alle specificità delle realtà locali⁵⁴.

1.3 I primi tentativi di applicazione negli anni 2000 e le cause del loro fallimento

Già negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore del "nuovo" art. 116, comma terzo, Cost. alcune Regioni tentarono di attuare il regionalismo differenziato. Si tratta, in particolare, della Toscana (2003), della Lombardia (2006-2007), del Veneto (2006-2007) e del Piemonte (2008)⁵⁵.

Toscana: Nel 2003 venne esperito il primo tentativo di conseguire l'intesa prevista dalla Costituzione con la proposta di delibera n. 1237, recante "Autonomia speciale nel settore dei beni culturali e paesaggistici", cui il Consiglio delle autonomie locali della Regione diede parere favorevole. Tuttavia, il procedimento non ebbe ulteriore seguito⁵⁶.

Lombardia: Il procedimento fu attivato dal Consiglio regionale nel luglio del 2006⁵⁷, e, a seguito di un'intesa attività istruttoria, lo stesso Consiglio adottò due atti di indirizzo finalizzati ad impegnare la Giunta ad avviare un confronto con il Governo per concludere un'intesa ai sensi dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione⁵⁸. Già allora la Regione Lombardia si riteneva, infatti, matura per affrontare la sfida della differenziazione, ritenendo di aver già attuato, quanto previsto dal nuovo art. 117 della Costituzione⁵⁹. Dodici furono le materie oggetto della richiesta regionale: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, tutela dei beni culturali, organizzazione della giustizia

considerazione gli obblighi giuridici derivanti, specialmente per quanto riguarda lo statuto speciale trentino-altoatesino, da fonti internazionali.

⁵² *Carretti/Tarli Barbieri*, Diritto regionale⁴, pp. 33 s.

⁵³ *Palermo*, Il regionalismo differenziato, 58.

⁵⁴ *D'Ignazio/Moschella*, Specialità e asimmetrie nell'ordinamento regionale, in *Gambino (a cura di)*, Diritto regionale e degli enti locali² (2009), p. 255.

⁵⁵ *De Donno/Messina*, Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia. Quale idea di autonomia regionale?, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2/2018, p. 471.

⁵⁶ *Servizio studi del Senato*, Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, dossier n. 16 (2018), p. 17.

⁵⁷ *Dainotti/Violini*, I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 715.

⁵⁸ *Servizio studi del Senato*, Il regionalismo differenziato, p. 17.

⁵⁹ *Dainotti/Violini*, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 714.

di pace, organizzazione sanitaria, ordinamento della comunicazione, protezione civile (corpo forestale), previdenza complementare e integrativa, infrastrutture, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi, università, cooperazione transfrontaliera, casse di risparmio⁶⁰. Fin da subito si instaurò un rapporto problematico con il Governo, sicché l'allora Ministro per gli Affari regionali *Lanzillotta* affermò inizialmente di non poter valutare l'iniziativa della Regione Lombardia "isolatamente" ed in mancanza dell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione. In seguito alle reiterate richieste dell'allora Presidente della Giunta regionale lombarda *Formigoni*, il Ministro acconsentì alla stesura di un calendario di incontri per le trattative⁶¹. Poco dopo, il Governo inviò però alla Regione uno schema di d.d.l. attuativo dell'art. 116, comma terzo, Cost. che prevedeva una serie di condizioni (tra cui la richiesta di un parere alla Conferenza Stato-Regioni) giudicate, dalla Regione, ostative alla conclusione della procedura in tempi ragionevoli⁶². Il procedimento non ebbe quindi ulteriore seguito⁶³.

Veneto: Con una deliberazione della Giunta regionale del Veneto del 2006 è stato approvato l'avvio dell'*iter* per il riconoscimento di "ulteriori forme e condizioni di autonomia"⁶⁴ come previsto dalla Costituzione. La Giunta ha quindi approvato un documento con le proposte da avanzare al Governo. Nel novembre 2007 si sono tenute le consultazioni con gli enti locali e con le categorie territoriali interessate, le quali ebbero esito favorevole. In seguito, nel dicembre 2007, il Consiglio regionale ha approvato un documento in cui vennero indicate le materie oggetto della trattativa con il Governo, conferendo contemporaneamente al Presidente della Giunta regionale di avviare il negoziato con lo Stato. Tuttavia, la procedura non ebbe ulteriore seguito⁶⁵.

Piemonte: Nel 2008, il Consiglio regionale del Piemonte ha adottato una deliberazione per avviare il procedimento di attuazione dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione. Venne approvato un documento di indirizzo, conferito mandato di negoziare con il Governo al Presidente della Giunta regionale e si impegnava la Giunta ad assicurare forme e modalità di coinvolgimento degli enti locali adeguate. Ma, anche in questo caso, la procedura non ebbe ulteriore seguito⁶⁶.

Varie sono le ragioni per le quali la disposizione costituzionale in parola non ha trovato compiuta attuazione. In primo luogo, le Regioni hanno mostrato scarso interesse all'attuazione del regionalismo differenziato in seguito all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001, in quanto hanno ritenuto prioritario consolidare le competenze acquisite sulla base del "nuovo" art. 117 Cost.⁶⁷

Inoltre, nella XIV legislatura (2001-2006) l'attenzione è stata rivolta principalmente al progetto di revisione costituzionale, approvato dal Parlamento, ma

⁶⁰ *Dainotti/Violini*, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 716.

⁶¹ *Dainotti/Violini*, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 716.

⁶² *Dainotti/Violini*, in *Le Regioni*, 4/2017, pp. 716 s.

⁶³ *Servizio studi del Senato*, *Il regionalismo differenziato*, p. 17.

⁶⁴ Art. 116, comma terzo, primo periodo Cost.

⁶⁵ *Servizio studi del Senato*, *Il regionalismo differenziato*, pp. 17 s.

⁶⁶ *Servizio studi del Senato*, *Il regionalismo differenziato*, p. 18.

⁶⁷ *Servizio studi del Senato*, *Il regionalismo differenziato*, p. 18.

infine respinto dal *referendum* del 25-26 giugno 2006⁶⁸. Di tale progetto la c.d. *devolution*⁶⁹ rappresentava un elemento cardine; essa prevedeva l'esplicita enumerazione di alcune materie di competenza esclusiva delle Regioni⁷⁰, elencate all'art. 39 (*Modifiche all'articolo 117 della Costituzione*), co. 10 del Disegno di legge n. 2544-D (XIV legislatura). Trattasi delle seguenti materie: a) assistenza e organizzazione sanitaria; b) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche; c) definizione di parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione; d) polizia amministrativa regionale e locale. Viene inoltre mantenuto il principio secondo il quale le Regioni detengono la potestà legislativa in tutte le materie non espressamente riservate allo Stato⁷¹. Olivetti osserva che tale disegno di legge avrebbe introdotto, seppure con fonte di legge di rango costituzionale, alcune innovazioni che, ad eccezione della materia della "polizia locale", sarebbe stato possibile introdurre a Costituzione invariata, adottando la procedura prevista dall'articolo 116, comma terzo, Cost.

Tali percorsi – l'autonomia differenziata, da un lato, e la *devolution*, dall'altro – presentano notevoli differenze di ordine procedurale, ma anche diverse somiglianze⁷². Per quanto riguarda queste ultime, si può notare, come ricorda Olivetti, che entrambe le procedure sono finalizzate alla devoluzione di materie che, attualmente, rientrano del tutto o in parte tra le competenze dello Stato, ampliando, di conseguenza, il novero di competenze legislative regionali, entrambe hanno per oggetto le materie sanità e scuola ed entrambe consentono di modificare il riparto di competenze previsto, allo stato attuale, dall'articolo 117 della Costituzione⁷³. Le differenze tra i due percorsi riguardano invece la struttura dei procedimenti (la c.d. "clausola di differenziazione" o "clausola di asimmetria" prevista dall'articolo 117, comma terzo della Costituzione è di tipo cooperativo, prevedendo l'intervento di una serie di soggetti istituzionali, in primis la Regione coinvolta, mentre quello designato dal progetto di riforma costituzionale è di tipo unilaterale, trattandosi di una procedura di revisione costituzionale *ex art. 138 Cost*), le materie (il tentativo di riforma costituzionale del 2006 menzionava anche la "polizia locale", ma non consentiva di intervenire su una serie di materie (quali l'ambiente, i beni culturali e la giustizia di pace), menzionate invece dall'art. 116, comma terzo, Cost) ed, infine, i destinatari (il progetto di riforma costituzionale del 2006 prevede espressamente la propria applicabilità anche alle Regioni speciali "per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite", mentre l'art. 116, comma terzo, Cost. è riferito solamente alle Regioni a statuto ordinario)⁷⁴.

⁶⁸ Servizio studi del Senato, Il regionalismo differenziato, p. 18.

⁶⁹ Sulla nascita ed il significato originario del concetto di *devolution* vedi Vandelli, *Devolution e altre storie* (2002).

⁷⁰ Carretti/Tarli Barbieri, *Diritto regionale*⁴, p. 37.

⁷¹ Olivetti, *Talking about devolution*, in Groppi/Olivetti (a cura di), *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V²* (2003), pp. 277 s.

⁷² Olivetti, *Talking about devolution*, p. 278.

⁷³ Olivetti, *Talking about devolution*, p. 278.

⁷⁴ Olivetti, *Talking about devolution*, p. 278 s.

Tornando alle ragioni per le quali la clausola di differenziazione non ha, finora, trovato attuazione, va altresì ricordato che il dibattito istituzionale e l'interesse prevalente delle Regioni a partire dal 2001 si sono concentrati sull'attuazione dell'art. 119 della Costituzione e sull'introduzione del c.d. "federalismo fiscale"⁷⁵.

Una maggiore attenzione verso il regionalismo differenziato si è registrata solamente in seguito alla bocciatura referendaria del progetto di revisione costituzionale del 2006⁷⁶. Ciononostante, le iniziative avanzate dalle Regioni negli anni successivi all'introduzione della clausola di differenziazione non sono state accolte con favore da parte del Governo della Repubblica⁷⁷.

1.4 Le questioni e le problematiche emerse in vista dell'applicazione dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione

A partire dall'introduzione del comma terzo dell'articolo 116 della Costituzione nel 2001 sono sorte una serie di questioni e di problematiche interpretative, ora sul piano teorico, ora in sede di concreta attuazione, in particolare a partire dalla fine del 2017, quando la Lombardia, il Veneto e l'Emilia-Romagna hanno avviato il percorso della differenziazione, che, ad ora, non si è ancora concluso.

La prima questione riguarda l'individuazione delle Regioni cui la Costituzione concede la possibilità di avviare il percorso di differenziazione; nel dettaglio, si tratta di stabilire se la disposizione dell'articolo 116, comma terzo, Cost. possa essere applicata, o meno, non solo alle Regioni a Statuto ordinario, ma anche a quelle a Statuto speciale⁷⁸.

Una seconda problematica riguarda l'estensione delle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" menzionate dal testo costituzionale; si tratta di chiarire se con tale formulazione si intenda una trasformazione della competenza legislativa regionale concorrente in una competenza legislativa esclusiva, se alle Regioni possano essere trasferite funzioni amministrative fino ad ora esercitate dallo Stato o dagli enti locali e, non da ultimo, quali contorni debba assumere l'aspetto economico dell'autonomia, vale a dire se alle Regioni interessate possa essere riconosciuta, per poter finanziare l'esercizio delle competenze acquisite, una quota fissa del gettito fiscale⁷⁹.

Diverse questioni sorgono poi sul piano procedurale⁸⁰, a partire dal significato stesso del termine "iniziativa" nell'art. 116, comma terzo, Cost. e dalle modalità in cui la Regione è chiamata ad adottare tale iniziativa. Ulteriori problematiche interpretative concernono, in seguito, la consultazione degli enti locali. Diverse questioni interessano il

⁷⁵ Servizio studi del Senato, Il regionalismo differenziato, p. 18.

⁷⁶ Servizio studi del Senato, Il regionalismo differenziato, pp. 18 s.

⁷⁷ Dainotti/Violini, in Le Regioni, 4/2017, p. 718.

⁷⁸ Cfr. *infra* cap. 1.5.

⁷⁹ Happcher, Der „differenzierte Regionalismus“: neue Entwicklungen im italienischen Mehrebenensystem, presentazione PowerPoint realizzata in occasione del convegno tenutosi presso l'Università di Innsbruck il 24/06/2019, p. 7.

⁸⁰ Cfr. *infra* il cap. 2, nel quale si analizzano i singoli passaggi necessari per l'attuazione della clausola di differenziazione.

Parlamento, a partire dalla sussistenza, o meno, di un obbligo giuridico di attivarsi a fronte dell'iniziativa regionale e della conclusione dell'intesa tra il Governo e la Regione interessata⁸¹. Di centrale importanza è infine la tematica del ruolo del Parlamento; ci si chiede infatti, in particolare, se le Camere possano o meno emendare il testo dell'intesa e, di conseguenza, incidere direttamente sui contenuti dell'autonomia differenziata, o se il loro ruolo debba limitarsi ad approvare o rifiutare la relativa proposta di legge⁸².

Infine, più volte la dottrina⁸³ si è interrogata sulla necessità di una legge di attuazione dell'articolo 116, comma terzo, Cost., da approvare prima che una o più regioni avviino il percorso di differenziazione. In seguito all'avanzamento delle richieste di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna e la susseguente conclusione degli Accordi preliminari tra lo Stato e le tre Regioni tale dibattito sembrava superato, tuttavia, nell'ottobre del 2019, il Ministro per gli Affari regionali *Boccia* ha affermato di voler presentare in Parlamento entro fine 2019 "la legge quadro che consente un'attuazione dell'autonomia differenziata in una cornice da stato unitario"⁸⁴.

1.5 Una questione preliminare: quali Regioni possono richiedere l'autonomia differenziata?

La prima questione che sorge nell'analisi dell'attuazione del regionalismo differenziato riguarda l'individuazione delle Regioni che, a norma del dettato costituzionale, possono attivare la procedura in parola.

Una parte della dottrina sostiene infatti che anche le Regioni a Statuto speciale, oltre a quelle a Statuto ordinario, possano accedere alla differenziazione, ritenendo applicabile, anche in questa ipotesi, l'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001⁸⁵. La questione, sollevata già all'epoca dell'introduzione della clausola di differenziazione⁸⁶, viene risolta in senso positivo da *Cecchetti*, il quale ritiene applicabile l'art. 116, comma terzo, Cost. alle Regioni a Statuto speciale, tuttavia limitatamente alla fase transitoria che precede l'adeguamento dei rispettivi Statuti con leggi costituzionali⁸⁷.

⁸¹ *Happcher*, Der „differenzierte Regionalismus“, p. 8.

⁸² *Happcher*, Der „differenzierte Regionalismus“, p. 8.

⁸³ Cfr. *infra* cap. 2.2.

⁸⁴ *Boccia*, come riportato da ANSA, Autonomia: Boccia, entro fine anno legge quadro in Parlamento, disponibile su http://www.ansa.it/abruzzo/notizie/2019/10/18/autonomia-bocciaentro-fine-anno-legge-quadro-in-parlamento_4a6b5abd-11ad-4c14-a938-d44fe832c831.html (28/11/2019).

⁸⁵ *Caravita*, La Costituzione, p. 143. L'art. 10, l. cost. n. 3/2001 afferma, infatti, che "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".

⁸⁶ *Pastori*, La nuova specialità, in *Le Regioni*, 3-2001, p. 493.

⁸⁷ *Cecchetti*, La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti, in *Osservatorio sulle fonti*, 2002, p. 145.

Tale interpretazione sembra, tuttavia, andare incontro a diversi punti di critica⁸⁸. L'art. 116, comma terzo, Cost. fa riferimento alle "altre Regioni" rispetto a quelle menzionate nei due commi precedenti del medesimo articolo, ovvero le cinque Regioni a Statuto speciale⁸⁹.

Inoltre, come evidenzia *Morrone*, non va tralasciato che l'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 si applica soltanto alle norme costituzionali che conferiscono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite. Per l'art. 116, comma terzo, Cost. una tale valutazione è solo potenziale, in quanto l'operatività dello stesso dipende dall'approvazione di una legge attuativa, negoziata tra lo Stato e la Regione interessata⁹⁰. *Morrone* ricorda poi che la natura stessa degli Statuti speciali, adottati con leggi costituzionali, costituisce *ex se* una garanzia di maggiore autonomia rispetto a qualsiasi altra legge⁹¹. Anche *Toniatti* propende per la soluzione negativa ricordando "la riserva statutaria per la disciplina della materia costituzionale delle Regioni speciali, in combinato disposto con norme di attuazione anche del tipo *praeter statutum*"⁹².

In definitiva, contro l'estensione della clausola di differenziazione alle Regioni a Statuto speciale appare, tuttavia, decisivo l'argomento secondo il quale per la modifica della distribuzione delle competenze fra lo Stato e tali Regioni il procedimento più appropriato è quello della riforma dei relativi Statuti speciali⁹³.

1.6 Il cammino fin qui seguito da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna a partire dalle iniziative del 2017

Nel 2017 le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna hanno avviato l'*iter* attuativo dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione, che, a dicembre 2019, non è (ancora) giunto a conclusione.

La Lombardia ed il Veneto hanno fatto precedere la richiesta di avviare le trattative con il Governo da un *referendum* celebratosi il 22 ottobre 2017, sulla cui legittimità si era peraltro espressa, limitatamente al caso veneto, in precedenza la Corte costituzionale⁹⁴. In seguito all'esito positivo della consultazione popolare, le due Regioni hanno proseguito il cammino sulla via della differenziazione. Il Consiglio regionale lombardo ha infatti approvato il 7 novembre 2017 la Deliberazione n. X/1645⁹⁵ recante "Risoluzione concernente l'iniziativa per l'attribuzione alla regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo

⁸⁸ *Morrone*, Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, p. 156.

⁸⁹ *Olivetti*, in *federalismi.it*, 6/2019, 16.

⁹⁰ *Morrone*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, p. 156.

⁹¹ *Morrone*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, p. 156.

⁹² *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, p. 649.

⁹³ *Olivetti*, in *federalismi.it*, 6/2019, p. 17.

⁹⁴ Cfr. *infra* cap. 2.4

⁹⁵ B.U.R. Lombardia n. 47 del 22/11/2017.

comma, della Costituzione”, un atto di indirizzo con il quale l’assemblea legislativa ha impegnato il Presidente della Regione ad impostare una trattativa con il Governo nazionale indicando una serie di materie raggruppate in sei aree principali⁹⁶. Il Consiglio regionale Veneto ha approvato il progetto di legge statale n. 43⁹⁷, in cui sono elencate, all’articolo 1, le materie nelle quali la Regione Veneto chiede l’attribuzione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”, ovvero tutte le materie cui fa riferimento lo stesso art. 116, comma terzo, Cost. L’art. 2 del progetto di legge statale contiene la disciplina delle risorse con le quali finanziare la differenziazione; la Regione chiede il trasferimento di 9/10 del gettito riscosso sul territorio regionale. In Emilia-Romagna invece non si è tenuto un *referendum* preventivo, bensì l’Assemblea legislativa regionale ha approvato, in data 3 ottobre 2017, la Risoluzione n. 5321⁹⁸ 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”, la quale ha impegnato il Presidente della Regione ad avviare le trattative con lo Stato in una serie di ambiti indicati nella Risoluzione stessa⁹⁹.

In seguito all’adozione di tali atti sono stati avviati i negoziati tra il Governo e le Regioni interessate ed, il 28 febbraio 2018, l’allora Sottosegretario agli Affari regionali e alle Autonomie *Bressa* ed i Presidenti di Lombardia (*Maroni*), Veneto (*Zaia*) ed Emilia-Romagna (*Bonaccini*) hanno siglato i tre Accordi preliminari¹⁰⁰. In seguito, le trattative sono proseguite con il nuovo Governo *Conte I* ed, in particolare, l’allora Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie *Stefani*. Inizialmente il Governo aveva previsto di firmare l’Intesa *ex art.* 116, comma terzo, Cost. il 15 febbraio 2019¹⁰¹. Tale scadenza non è stata rispettata, sono proseguite le trattative che hanno portato alla pubblicazione di due bozze di intesa, risalenti rispettivamente al febbraio¹⁰² ed al maggio 2019¹⁰³.

Infine, con l’insediamento del Governo *Conte II*, alla guida del Ministero per gli Affari regionali e le Autonomie è subentrato il Ministro *Boccia*, il quale ha affermato di voler sottoporre alle Camere una proposta di legge quadro sull’attuazione dell’art. 116, comma terzo, della Costituzione prima di procedere alla sottoscrizione delle singole Intese¹⁰⁴.

⁹⁶ *Servizio studi del Senato*, Il processo di attuazione del regionalismo differenziato, dossier n. 104 (2019), p. 16 s.

⁹⁷ B.U.R. Veneto n. 113 del 20/11/2017.

⁹⁸ B.U.R. Emilia-Romagna n. 279 del 18/10/2017.

⁹⁹ *Servizio studi del Senato*, Il processo di attuazione, p. 16 s.

¹⁰⁰ Cfr. *infra* cap. 2.9.

¹⁰¹ *Regioni.it* Autonomia differenziata: Conte, verso il 15 febbraio la firma dell’intesa, in *Regioni.it*, 21/12/2018, disponibile su <http://www.regioni.it/newsletter/n-3520/del-21-12-2018/autonomia-differenziata-conte-verso-il-15-febbraio-la-firma-dellintesa-19144/> (06/12/2019).

¹⁰² Pubblicate dal sito internet <https://www.roars.it/online/ecco-le-bozze-segrete-del-regionalismo-differenziato-quali-futuro-per-scuola-e-universita/> (06/12/2019).

¹⁰³ Pubblicate dal sito internet <https://www.roars.it/online/lautonomia-differenziata-secondo-boccia-ecco-la-bozza-di-legge-quadro/> (06/12/2019).

¹⁰⁴ *Ufficio Stampa del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Legge quadro unirà il Paese e accelererà l’autonomia differenziata,

1.7 Le iniziative delle Regioni che non hanno sottoscritto Accordi preliminari con il Governo

Nonostante solo la Lombardia, il Veneto e l'Emilia-Romagna abbiano siglato Accordi preliminari sulla differenziazione con il Governo¹⁰⁵, anche la quasi totalità delle altre Regioni a Statuto ordinario ha dedicato attenzione alla tematica: sette consigli regionali¹⁰⁶ hanno conferito ai rispettivi Presidenti il mandato di avviare il negoziato con il Governo per l'attuazione dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione, ed in altre tre Regioni¹⁰⁷ sono state assunte iniziative preliminari¹⁰⁸. Solo due Regioni, l'Abruzzo ed il Molise, non hanno finora avviato iniziative per l'attuazione della procedura di differenziazione¹⁰⁹.

Le varie iniziative¹¹⁰ individuano le materie sulle quali impostare la trattativa con il Governo; tra gli ambiti materiali maggiormente indicati rientrano la salute, il lavoro, la tutela dell'ambiente ed il governo del territorio¹¹¹.

1.8 Il regionalismo asimmetrico spagnolo: un possibile punto di riferimento per la differenziazione?

Il regionalismo asimmetrico spagnolo trova la sua origine nella Costituzione nel 1978, emanata tre anni dopo la fine del regime franchista. Il legislatore si propose di accogliere, da un lato, le istanze autonomiste esistenti in talune regioni del Paese (prime fra tutte la Catalogna e i Paesi Baschi), e, dall'altro, di proseguire il processo di decentramento politico, dando la possibilità ai territori interessati di assumere una serie di nuove competenze¹¹². Il sistema contenuto nella Costituzione spagnola del 1978 viene definito un *modello autonomico aperto* in quanto il testo costituzionale contiene i principi generali, i limiti e le indicazioni procedurali per l'adozione degli statuti di Autonomia, rimettendo, tuttavia, entro determinati limiti, la scelta delle competenze alla volontà degli enti territoriali coinvolti¹¹³. L'art. 143, comma primo, Cost. spagnola afferma infatti che "nell'esercizio del diritto alla autonomia riconosciuto nell'articolo 2 della Costituzione, le province limitrofe dotate di comuni caratteristiche storiche, culturali ed economiche, i

comunicato stampa disponibile su <http://www.affariregionali.gov.it/il-ministro/comunicati/2019/ottobre/legge-quadro/> (05/12/2019).

¹⁰⁵ Cfr. *infra* cap. 2.9.

¹⁰⁶ Si tratta di Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana ed Umbria.

¹⁰⁷ Si tratta di Basilicata, Calabria e Puglia.

¹⁰⁸ Servizio studi del Senato, Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, dossier n. 16, XVIII legislatura, p. 7.

¹⁰⁹ Trabucco, *Referendum consultivi e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità?*, in *dirittifondamentali.it*, 1/2019, p. 33.

¹¹⁰ I singoli atti sono riportati in allegato al presente dossier: Servizio studi del Senato, Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo, dossier n. 45, XVIII legislatura (2019).

¹¹¹ Servizio studi del Senato, Verso un regionalismo differenziato, p. 13 ss.

¹¹² Antonini, Il regionalismo differenziato (2000), p. 157.

¹¹³ Antonini, Il regionalismo differenziato, pp. 158 s.

territori insulari e le province costituenti entità regionali storiche, potranno accedere all'autogoverno e costituirsi in Comunità Autonome in base a quanto previsto in questo Titolo e nei rispettivi statuti”¹¹⁴. Nella Costituzione spagnola non sono quindi elencate, in maniera paragonabile al “nostro” art. 131 Cost., le regioni in cui si articola il Paese, bensì previste le condizioni alle quali le province possono creare delle Comunità Autonome.

La Costituzione spagnola prevede tre diverse procedure tramite le quali le Comunità autonome possono accedere all'autogoverno: la c.d. *vía lenta*, che costituisce il procedimento ordinario di adozione degli Statuti, la c.d. *vía rápida* e la c.d. *vía exceptional*, di minore rilievo rispetto alle prime due¹¹⁵.

La c.d. *vía lenta*, la cui disciplina si trova negli articoli 143 ss. della Costituzione spagnola, prevede che le *Cortes Generales* approvino il progetto di Statuto in precedenza elaborato da un'assemblea in cui siedono i membri delle Deputazioni territoriali nonché i deputati ed i senatori eletti nelle province interessate¹¹⁶. Le competenze che la Comunità autonoma in questione può acquisire sono limitate ai ventidue punti elencati dall'art. 148 della Costituzione spagnola; tuttavia, la Carta non esclude che, trascorsi cinque anni dall'approvazione degli statuti, la Comunità autonoma possa acquisire, tramite un processo di revisione dello statuto, anche ulteriori competenze purché non riservate in via esclusiva allo Stato *ex art.* 149 della Costituzione¹¹⁷.

La c.d. *vía rápida* costituisce invece un canale preferenziale che fu riservato mediante una disposizione transitoria della Costituzione del 1978 alle comunità storiche, quei territori che in precedenza avevano approvato un progetto di Statuto (Catalogna, Paesi Baschi, Galizia ed Andalusia); a queste Comunità fu infatti concesso di acquisire immediatamente anche le competenze di cui all'art. 149 della Costituzione spagnola, senza dover necessariamente attendere che fossero trascorsi cinque anni¹¹⁸. Con tale impianto il legislatore costituzionale spagnolo del 1978 perseguì lo scopo di creare due distinti livelli di autonomia, ovvero un livello più elevato previsto per le Comunità in cui il sentimento di autonomia era maggiormente radicato ed un livello più basso rivolto alle altre quattordici entità regionali. Lo sviluppo storico ha, tuttavia, condotto a un graduale processo di omogeneizzazione dei due livelli di autogoverno inizialmente prefissati¹¹⁹.

Per quanto riguarda il riparto di competenze tra lo Stato e le Comunità autonome, l'art. 148, comma primo Cost. spagnola elenca le materie in cui potranno avere competenza le Comunità autonome. L'art. 149, comma primo, della Costituzione spagnola contiene invece un elenco puntuale delle materie in cui lo Stato dispone di competenza esclusiva. Tuttavia, come afferma *Antonini*, “occorre precisare che

¹¹⁴ Traduzione in lingua italiana della Costituzione spagnola pubblicata sul sito *internet* dell'*Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado* (Gazzetta ufficiale spagnola), disponibile su <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionITALIANO.pdf> (31/07/2019).

¹¹⁵ *Gallarati*, Il ruolo del parlamento, p. 89.

¹¹⁶ *Gallarati*, Il ruolo del parlamento, p. 89.

¹¹⁷ *Antonini*, Il regionalismo differenziato, pp. 161 ss.

¹¹⁸ *Gallarati*, Il ruolo del parlamento, p. 89.

¹¹⁹ *Antonini*, Il regionalismo differenziato, p. 163.

nonostante tale definizione, in svariati numeri dello stesso comma sono contenute norme specifiche di distribuzione delle competenze su una stessa materia, per cui, sempre a partire dall'art. 149, sono configurabili tre diverse ipotesi¹²⁰. Vi sono, infatti, materie in cui allo Stato spetta una competenza realmente esclusiva, la quale comprende le funzioni legislative, regolamentari ed esclusive, materie in cui la competenza è *compartida*, ovvero settori in cui la Costituzione attribuisce allo Stato la funzione legislativa ed alle Comunità autonome quella attuativa ed esecutiva, oppure quando allo Stato spetta emanare le norme di base e alle Comunità autonome le norme regolamentari nonché darvi esecuzione¹²¹.

La natura giuridica delle leggi organiche con le quali il Parlamento spagnolo ha approvato gli Statuti dipende dalla procedura di approvazione degli stessi¹²². Per gli Statuti approvati seguendo il procedimento ordinario (la c.d. *vía lenta*) si è ritenuto che all'assemblea in cui sedevano i rappresentanti delle Comunità interessate spettasse solo il potere di iniziativa, mentre il Parlamento era libero di modificare in via unilaterale la legge; pertanto, la dottrina maggioritaria spagnola ha escluso che tali Statuti abbiano natura pattizia¹²³. Al contrario, gli Statuti approvati secondo il procedimento speciale (la c.d. *vía rápida*), introdotto come deroga a favore delle comunità storiche quali la Catalogna, sono il risultato della fusione della volontà dello Stato e della Comunità autonoma interessata; di conseguenza, la dottrina spagnola considera la legge di approvazione degli stessi il *revestimiento final* dello Statuto e ritiene, di conseguenza, che abbia natura pattizia¹²⁴.

¹²⁰ Antonini, Il regionalismo differenziato, p. 170 s.

¹²¹ Antonini, Il regionalismo differenziato, p. 171 s.

¹²² Gallarati, Il ruolo del parlamento, p. 90.

¹²³ Gallarati, Il ruolo del parlamento, p. 90.

¹²⁴ Gallarati, Il ruolo del parlamento, p. 90.

2. IL PROCEDIMENTO DI ATTUAZIONE DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO

2.1 Una questione preliminare: è necessaria una legge di attuazione dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione?

Sia la dottrina, sia i soggetti istituzionali hanno più volte affrontato la questione della necessità di emanare una legge di attuazione dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione prima di procedere all'attivazione dei singoli procedimenti attuativi.

Chessa nega che la disposizione costituzionale in questione necessiti di una legge attuativa che espliciti l'esatto significato di espressioni utilizzate dallo stesso art. 116, comma terzo, Cost., quali "iniziativa della Regione interessata", "sentiti gli enti locali", o "intesa", in quanto, secondo l'autore, a tali termini può essere attribuito un solo significato corretto, il quale non abbisogna di una norma *ad hoc* che lo illustri¹²⁵. *Cecchetti* ritiene l'attuazione di una disciplina attuativa dell'art. 116, comma terzo, Cost. "opportuna" ed "auspicabile", soprattutto dal punto di vista della Regione, ma non "necessaria"¹²⁶. Per *Trabucco*, invece, l'emanazione di una legge di attuazione "servirebbe invece ad evitare rischi di alterazioni alla tipicità del procedimento costituzionale e a meglio precisare gli organi coinvolti nello stesso"¹²⁷.

Bin riporta, in calce ad un proprio contributo¹²⁸, uno schema di disegno di legge di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione approvato dal Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2007. Tale d.d.l. consta di soli quattro articoli e disciplina le modalità di presentazione dell'iniziativa regionale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la valutazione di esso all'interno del Governo nonché le procedure di verifica e revisione dell'intesa. In particolare l'art. 2 ("Definizione dell'intesa e presentazione del disegno di legge per l'attribuzione dell'autonomia differenziata") prevede che "l'atto di iniziativa della Regione, deliberato con le modalità e le forme stabilite dalla Regione medesima, è presentato al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari regionali da lui delegato, previa acquisizione del parere del Consiglio delle autonomie locali, di cui all'articolo 123, ultimo comma, della Costituzione, ove istituito dallo Statuto regionale o, in caso di mancata istituzione, previa consultazione degli enti locali secondo modalità e forme determinate dallo Statuto medesimo o da apposita legge regionale, che possono prevedere, a tal fine, l'acquisizione del parere delle associazioni rappresentative a livello regionale dei Comuni e delle Province"¹²⁹. Lo schema di Intesa viene poi

¹²⁵ *Chessa*, Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico, Relazione al Convegno ASTRID – CRANEC, Autonomie regionali: specialità e differenziazioni, Roma, 27/06/2017, p. 8.

¹²⁶ *Cecchetti*, Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune, in *federalismi.it*, 14/2002, p. 9.

¹²⁷ *Trabucco*, in *www.dirittifondamentali.it*, 1/2019, p. 10.

¹²⁸ *Bin*, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008.

¹²⁹ Art. 2, comma primo, primo periodo del d.d.l. attuativo approvato dal Consiglio dei Ministri il 21 dicembre 2007, come riportato da *Bin*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2018, p. 19.

sottoposto alla valutazione dei Ministri competenti per le singole materie oggetto dello stesso¹³⁰ e, in seguito “dopo la sottoscrizione dell’intesa da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Presidente della Regione, il Governo delibera entro trenta giorni la presentazione in Parlamento dell’apposito disegno di legge per l’attribuzione dell’autonomia ampliata”¹³¹. Infine, il d.d.l. del 21 dicembre 2007 prevede una verifica dell’intesa dieci anni dopo l’entrata in vigore della legge che attribuisce alla Regione interessata le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia¹³².

A ottobre 2019 il Ministro per gli Affari regionali *Boccia* ha manifestato l’intenzione di sottoporre al Parlamento una proposta di legge quadro¹³³. A dicembre 2019 lo stesso Ministro ha poi affermato che tale provvedimento sarà contenuto in un d.d.l. collegato alla manovra 2020¹³⁴. Le bozze della legge quadro sono state pubblicate in data 11 novembre 2019 in anteprima dal sito *Return On Academic Research*¹³⁵; stando a tale fonte, la bozza di d.d.l. consterebbe di due articoli: il primo dedicato ai “Principi per l’attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell’articolo 116 terzo comma della Costituzione”, il secondo dedicato alle “Modalità di definizione dei L.E.P.¹³⁶ e degli obiettivi di servizio”. In particolare, l’art. 1, comma secondo della bozza di d.d.l. in questione afferma che “il Ministro per gli affari regionali e le autonomie trasmette al Parlamento l’Accordo sottoscritto con il Presidente della Regione interessata per l’espressione del parere da parte della Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, della Commissione parlamentare per le questioni regionali e delle Commissioni parlamentari competenti per materia. Le Commissioni si esprimono entro 60 giorni dalla trasmissione e i relativi pareri sono trasmessi a Governo e a Regioni per le rispettive valutazioni”¹³⁷. In seguito, ai sensi del comma terzo del medesimo articolo, “Il Governo delibera sul disegno di legge che approva l’Intesa che attribuisce ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai fini della sua presentazione al Parlamento entro 30 giorni dalla sottoscrizione dell’intesa da parte del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro degli affari regionali e le autonomie

¹³⁰ Art. 2, comma secondo, primo periodo del d.d.l. attuativo approvato dal Consiglio dei Ministri il 21 dicembre 2007, come riportato da *Bin*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2018, p. 19.

¹³¹ Art. 2, comma terzo del d.d.l. attuativo approvato dal Consiglio dei Ministri il 21 dicembre 2007, come riportato da *Bin*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2018, p. 20.

¹³² Art. 3, comma primo del d.d.l. attuativo approvato dal Consiglio dei Ministri il 21 dicembre 2007, come riportato da *Bin*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2018, p. 20.

¹³³ *Ufficio Stampa del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Legge quadro unirà il Paese e accelererà l’autonomia differenziata, comunicato stampa disponibile su <http://www.affariregionali.gov.it/il-ministro/comunicati/2019/ottobre/legge-quadro/> (05/12/2019).

¹³⁴ *Conferenza delle Regioni e delle Province autonome*, Dibattito in corso su autonomia e legge quadro, in *Regioni.it* n. 3737 del 04/12/2019, disponibile su <http://www.regioni.it/newsletter/n-3737/del-04-12-2019/dibattito-in-corso-su-autonomia-e-legge-quadro-20550/> (05/12/2019).

¹³⁵ <https://www.roars.it/online/autonomia-differenziata-secondo-boccia-ecco-la-bozza-di-legge-quadro/> (05/12/2019).

¹³⁶ I c.d. L.E.P. sono i “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art. 117, comma secondo, lett. *m*)), la cui determinazione spetta in via esclusiva allo Stato. Cfr. *infra* i capp. 4.3 ss.

¹³⁷ <https://www.roars.it/online/autonomia-differenziata-secondo-boccia-ecco-la-bozza-di-legge-quadro/> (05/12/2019).

delegato e del Presidente della Regione”¹³⁸. Per la parte relativa ai L.E.P. si rinvia al capitolo quarto della presente trattazione¹³⁹.

2.2 Fasi del procedimento

L’art. 116, comma terzo, della Costituzione si limita a fornire alcuni spunti in merito all’*iter* da seguire, ma non ne disciplina compiutamente il procedimento attuativo. In assenza di una legge di attuazione *ad hoc*, sulla cui opportunità si sono peraltro espressi alcuni autori¹⁴⁰, i contenuti delle singole fasi menzionate dalla Costituzione sono stati ampiamente dibattuti in dottrina.

Nel dettaglio, la richiamata disposizione prevede che “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (...) possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all’articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata”¹⁴¹.

In sintesi, la procedura di attuazione del regionalismo differenziato consta quindi di quattro fasi: 1) l’iniziativa della Regione; 2) la consultazione degli enti locali; 3) l’intesa tra lo Stato e la Regione interessata; 4) l’approvazione della legge da parte delle Camere a maggioranza assoluta¹⁴².

2.3 L’iniziativa della Regione

L’unico soggetto deputato ad avviare il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato è la Regione interessata¹⁴³. L’art. 116, comma terzo, afferma, infatti, che le “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” possono essere attribuite alle Regioni “su iniziativa della Regione interessata”. La disposizione costituzionale non chiarisce, tuttavia, il significato di iniziativa, che può essere intesa in due modi diversi¹⁴⁴.

Secondo una prima ipotesi, l’art. 116, comma terzo, Cost. menziona l’iniziativa legislativa in senso stretto¹⁴⁵. Si tratterebbe, in questo caso, di un’iniziativa legislativa dal punto di vista tecnico, ovvero di una proposta di legge approvata dal Consiglio regionale

¹³⁸ <https://www.roars.it/online/lautonomia-differenziata-secondo-boccia-ecco-la-bozza-di-legge-quadro/> (05/12/2019).

¹³⁹ Cfr. in particolare *infra* i capp. 4.3, 4.4 e 4.5.

¹⁴⁰ Cfr., *ex multis*, Morrone, in *Federalismo fiscale*, 1/2007.

¹⁴¹ Art. 116, comma terzo, Cost.

¹⁴² Piraino, in www.federalismi.it, 8/2019, p. 12.

¹⁴³ Servizio studi del Senato, *Il processo di attuazione*, p. 11.

¹⁴⁴ Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Indagine conoscitiva*, p. 17.

¹⁴⁵ 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, 21 aprile 2018, p. 16.

di iniziativa regionale *ex art.* 121, comma secondo, Cost. contenente il testo dell'intesa¹⁴⁶. In sostanza, l'iniziativa legislativa sarebbe riservata alla volontà della Regione interessata¹⁴⁷. Questa lettura comporta, tuttavia, una problematica di non scarsa rilevanza: come individuare le modalità in cui concludere l'intesa tra lo Stato e la Regione, prescritta dalla Costituzione, una volta avviato il procedimento legislativo presso le Camere su iniziativa regionale? Una possibile soluzione prevede che la Commissione in sede referente sospenda i lavori in attesa che le due controparti raggiungano l'intesa¹⁴⁸. Una seconda ipotesi, più complessa della prima, richiederebbe invece la trasmissione del testo approvato in prima lettura dalle Camere alla Regione interessata, la quale dovrebbe poi pronunciarsi entro un determinato termine. In difetto di un diniego espresso, l'intesa si considererebbe raggiunta secondo il principio del silenzio-assenso¹⁴⁹.

Una parte della dottrina, tra cui *D'Atena* e *Mangiameli*, sostiene invece che la formula contenuta nell'art. 116, comma terzo, Cost. non si riferisca all'iniziativa legislativa in senso tecnico, ma ad un atto di impulso della Regione, il quale si concretizza in una richiesta al Governo¹⁵⁰. *Mangiameli* aggiunge però che, ogniqualevolta la Costituzione utilizzi il termine "iniziativa", la intende, ad eccezione dell'iniziativa economica privata menzionata nell'art. 41 Cost., in senso tecnico, in altre parole nel senso di iniziativa legislativa¹⁵¹. Soffermandosi sul concetto di intesa, altresì utilizzato dall'art. 117, comma terzo, Cost., nel linguaggio costituzionale si dovrebbe far riferimento ad una trattativa e ad un conseguente accordo tra il Governo nazionale e la Giunta regionale. Di conseguenza, è necessario combinare le due letture¹⁵².

Secondo *Morrone*, il termine "iniziativa" utilizzato dall'art. 116, comma terzo, Cost. si riferisce la volontà di demandare l'attuazione del regionalismo differenziato ad una scelta della Regione; pertanto, compete alla Regione interessata avviare le trattative per il raggiungimento dell'intesa con lo Stato¹⁵³.

L'organo competente ad adottare l'iniziativa è stabilito dalla Regione interessata¹⁵⁴; la Costituzione stessa tace sull'articolazione del procedimento endoregionale, entrando in gioco *in primis* le scelte effettuate dai singoli Statuti regionali¹⁵⁵. In Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna la competenza in materia spetta ai consigli regionali¹⁵⁶.

¹⁴⁶ *Furlan*, Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?, in *Forum di quaderni costituzionali*, 06/11/2018, p. 5.

¹⁴⁷ *Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Indagine conoscitiva, p. 17.

¹⁴⁸ *Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Indagine conoscitiva, p. 17.

¹⁴⁹ *Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Indagine conoscitiva, p. 17.

¹⁵⁰ *Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Indagine conoscitiva, p. 17.

¹⁵¹ *Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Indagine conoscitiva, p. 17.

¹⁵² *Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Indagine conoscitiva, pp. 17 s.

¹⁵³ *Morrone*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, p. 169.

¹⁵⁴ *Servizio studi del Senato*, Il processo di attuazione, p. 11.

¹⁵⁵ *Olivetti*, in www.federalismi.it, 6/2019, p. 18.

¹⁵⁶ *Servizio studi del Senato*, Il processo di attuazione, p. 11.

2.4 L'eventuale *referendum* consultivo regionale: la legittimità costituzionale della consultazione popolare. I casi delle Regioni Veneto e Lombardia

Sebbene l'art. 116, comma terzo, della Costituzione non preveda esplicitamente lo svolgimento di un *referendum* consultivo regionale, le regioni Veneto e Lombardia hanno scelto di sondare gli orientamenti dei propri cittadini tramite una consultazione popolare. Con la sentenza n. 118 del 2015, la Corte costituzionale ha ritenuto tale scelta costituzionalmente legittima¹⁵⁷.

Si cercherà, in questa sede, di ricostruire i passaggi che hanno portato all'emanazione della menzionata sentenza, a partire dalle iniziative legislative adottate dalla Regione Veneto.

Già nel 1992 il Consiglio regionale del Veneto aveva approvato una delibera che prevedeva l'indizione di un *referendum* consultivo relativo alla presentazione alle Camere di una proposta di legge volta a modificare le disposizioni costituzionali riguardanti l'ordinamento delle Regioni. A seguito dell'impugnazione da parte del Governo, la Corte costituzionale dichiarò tale delibera illegittima per violazione degli artt. 121, comma secondo, e 138 della Costituzione¹⁵⁸. Alcuni anni dopo, il Consiglio regionale approvò una seconda delibera che prevedeva il ricorso alla consultazione popolare in merito alla presentazione di una proposta di legge costituzionale per attribuire alla Regione Veneto forme e condizioni particolari di autonomia. Anche tale delibera fu dichiarata incostituzionale dalla Consulta in seguito all'impugnazione da parte del Governo¹⁵⁹.

Il consiglio regionale del Veneto ha quindi approvato le leggi regionali n. 15 del 19 giugno 2014 (“*Referendum* consultivo sull'autonomia del Veneto”)¹⁶⁰ e n. 16 del 19 giugno 2014 (“Indizione del *referendum* consultivo sull'indipendenza del Veneto”)¹⁶¹.

La legge regionale n. 16/2014 ha previsto lo svolgimento di un *referendum* popolare consultivo affinché, come afferma l'art. 1, comma 1 della legge, gli elettori si pronunciassero sul seguente quesito: “Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana? Sì o No?”. Fin da subito, l'approvazione di tale legge ha destato forti sospetti di incostituzionalità, atteso che essa si pone in diretto contrasto con il principio di unità e indivisibilità della Repubblica sancito dall'art. 5 Cost.¹⁶² Infatti, la Corte costituzionale, nella citata sentenza n. 118/2015 ha affermato che “il referendum consultivo previsto all'art. 1 non solo riguarda scelte fondamentali di livello costituzionale, come tali precluse ai referendum regionali (...), ma suggerisce sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità

¹⁵⁷ Piraino, in federalismi.it, n. 8/2019, p. 12.

¹⁵⁸ Morelli, *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?*, in *Le Regioni*, 3/2017, pp. 322 s.

¹⁵⁹ Morelli, in *Le Regioni*, 3/2017, p. 323.

¹⁶⁰ B.U.R. Veneto n. 62 del 24 giugno 2014.

¹⁶¹ B.U.R. Veneto n. 62 del 24 giugno 2014.

¹⁶² Santinello, *Verso l'autonomia differenziata della Regione Veneto: dal referendum alla firma delle pre-intese con il Governo*, in *Le Regioni*, 6/2017, p. 1192.

e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost. L'unità della Repubblica è uno di quegli elementi così essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale (...)"¹⁶³, rilevando, di conseguenza, la violazione degli articoli 5, 114, 138 e 139 della Costituzione.

La legge regionale n. 15/2014 prevedeva, invece, all'art. 1, comma 1, un "negoziato" tra il Presidente della Giunta regionale ed il Governo "volto a definire il contenuto di un referendum consultivo finalizzato a conoscere la volontà degli elettori del Veneto circa il conseguimento di ulteriori forme di autonomia della Regione del Veneto". Qualora tale negoziato non fosse andato a buon fine entro 120 giorni dall'approvazione della legge, il Presidente della Giunta regionale sarebbe stato "autorizzato ad indire un referendum consultivo per conoscere la volontà degli elettori del Veneto in ordine ai seguenti quesiti: 1) 'Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?'; 2) '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?'; 3) "Vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?"; 4) 'Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?'; 5) 'Vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?'. Infine, l'art. 2, comma 2, prevedeva che, qualora alla consultazione popolare avesse partecipato la maggioranza degli aventi diritto e qualora fosse stata raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi, il Presidente della Giunta avrebbe proposto al Consiglio "un programma di negoziati che intende condurre con lo Stato" nonché presentato "un disegno di legge statale contenente percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per la Regione del Veneto".

Il Governo *Renzi* ha impugnato la legge regionale veneta n. 15/2014 asserendo la violazione degli artt. 3, 5, 116, 117, 119 e 138 Cost. nonché gli artt. 26 e 27 dello Statuto della Regione Veneto, richiamati in relazione all'art. 123 Cost.¹⁶⁴

Nella summenzionata sentenza n. 118/2015, la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente legittimo il primo dei cinque quesiti referendari contenuti nella legge regionale n. 15/2014¹⁶⁵. Pur riconoscendo che "manca nel quesito qualsiasi precisazione in merito agli ambiti di ampliamento dell'autonomia regionale su cui si intende interrogare gli elettori", la Consulta ha affermato che "il tenore letterale del quesito referendario ripete testualmente l'espressione usata nell'art. 116, terzo comma, Cost. e dunque si colloca nel quadro della differenziazione delle autonomie regionali prevista dalla disposizione costituzionale evocata"¹⁶⁶. In secondo luogo, il giudice delle leggi ha ritenuto che "il *referendum* (...) si colloca in una fase anteriore ed esterna rispetto al procedimento prestabilito all'art. 116 Cost." e che, di conseguenza, "non vi è alcuna

¹⁶³ Sentenza C. cost. n. 118/2015, p.to 7.2 (Considerato in diritto).

¹⁶⁴ *Trabucco*, in www.dirittifondamentali.it, 1-2019, p. 5.

¹⁶⁵ *Servizio studi del Senato*, Il regionalismo differenziato, p. 11.

¹⁶⁶ Sentenza C. cost. n. 118/2015, p.to 8.3 (Considerato in diritto).

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”¹⁶⁷.

La Consulta ha invece dichiarato, nella medesima sentenza, l'illegittimità costituzionale dei restanti quattro quesiti previsti dalla legge regionale n. 15/2014, adducendo diverse motivazioni. I quesiti di cui ai numeri 2) e 3) dell'art. 1, comma primo, interferiscono, infatti, con la materia tributaria, in contrasto con le disposizioni dello Statuto regionale – e, di conseguenza, con l'art. 123 della Costituzione – le quali non ammettono lo svolgimento di *referendum* consultivi relativi a leggi tributarie (si tratta dell'art. 26, comma quarto, lett. a) e dell'art. 27, comma 3, della legge statutaria n. 1/2012)¹⁶⁸. La Corte costituzionale ha poi dichiarato costituzionalmente illegittimo il quesito contenuto nell'art. 1, comma primo, numero 4) della legge regionale n. 15/2014, in quanto lesivo dell'art. 119, quinto comma, Cost. “che consente allo Stato di destinare alle autonomie territoriali risorse aggiuntive 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”¹⁶⁹, nonché quello contenuto nell'art. 1, comma primo, numero 5) della medesima legge regionale in quanto esso “incide (...) su scelte fondamentali di livello costituzionale che non possono formare oggetto di *referendum* regionali”¹⁷⁰.

La decisione della Corte costituzionale di fare salvo il primo dei cinque quesiti contenuti nella legge regionale n. 15/2014 ha agevolato l'analoga iniziativa della Regione Lombardia, ove venne proposto agli elettori un quesito con una formulazione più specifica rispetto a quella utilizzata dal Veneto¹⁷¹. Il quesito contenuto nella delibera del Consiglio regionale DCR/X/638 è infatti 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'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all'articolo richiamato?” Sulla legittimità di tale quesito la Corte costituzionale non è stata chiamata in causa¹⁷².

2.5 Segue. Lo svolgimento dei due *referendum* consultivi

I due *referendum* consultivi si sono svolti il 22 ottobre 2017. Almeno per quanto riguarda il Veneto, la scelta della data non è casuale, in quanto essa coincide con quella

¹⁶⁷ Sentenza C. cost. n. 118/2015, p.to 8.3 (Considerato in diritto).

¹⁶⁸ Trabucco, in www.dirittifondamentali.it, 1-2019, p. 6.

¹⁶⁹ Sentenza C. cost. n. 118/2015, p.to 8.5 (Considerato in diritto).

¹⁷⁰ Sentenza C. cost. n. 118/2015, p.to 8.6 (Considerato in diritto).

¹⁷¹ Morelli, in *Le Regioni*, 3/2017, p. 325.

¹⁷² Morelli, in *Le Regioni*, 3/2017, p. 325.

del plebiscito di annessione al Regno d'Italia del 21-22 ottobre 1866¹⁷³. L'esito delle due consultazioni è stato il seguente:

	Lombardia ¹⁷⁴	Veneto ¹⁷⁵
Numero di votanti	3.025.707	2.328.949
SÌ	95,27%	98,1%
NO	3,95%	1,9%

Tabella 1 – Esito dei due *referendum* celebrati nelle regioni Veneto e Lombardia il 22 ottobre 2017. L'affluenza al voto è stata del 38% in Lombardia¹⁷⁶ e del 57,2% in Veneto¹⁷⁷

Prima della celebrazione del referendum, due elettori veneti avevano impugnato in via cautelare il decreto di indizione del *referendum* emesso dal Presidente della Giunta regionale *Zaia* nonché la precedente D.G.R. n. 315 del 15 marzo 2016 di avvio del negoziato con il Governo dinanzi al T.A.R., lamentando diverse violazioni di legge¹⁷⁸. Il TAR ha, tuttavia, respinto l'istanza cautelare¹⁷⁹ nonché escluso di poter rimettere una questione di legittimità alla Corte costituzionale¹⁸⁰.

2.6 *Segue. Pregi e difetti della consultazione popolare preventiva*

La dottrina si è più volte interrogata sulle implicazioni del *referendum* consultivo, evidenziandone i risvolti sia positivi che negativi.

Quanto all'utilità della consultazione popolare preventiva, la si potrebbe mettere in discussione in situazioni, come quella in questione, in cui l'esecutivo di riferimento (nel caso in parola le due Giunte regionali) sia già sostenuto da una maggioranza politica palesemente favorevole all'ampliamento dell'autonomia, tantoché, come afferma *Cortese*, risulterebbe difficile giustificare l'utilizzo di risorse pubbliche per ottenere una certezza che, a livello di indirizzo politico, è già consolidata¹⁸¹.

Secondo *Cortese*, l'utilità materiale della consultazione popolare preventivo si spiegherebbe soltanto in considerazione dell'esistenza di un successivo e costituzionalmente necessario negoziato, in cui la Regione potrebbe far valere il peso

¹⁷³ *Dainotti/Violini*, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 722.

¹⁷⁴ *Servizio studi del Senato*, *Il regionalismo differenziato*, p. 20. Ai SÌ ed ai NO espressi va aggiunto lo 0,76% di schede bianche scrutinate.

¹⁷⁵ *Servizio studi del Senato*, *Il regionalismo differenziato*, p. 23.

¹⁷⁶ *Servizio studi del Senato*, *Il regionalismo differenziato*, p. 20.

¹⁷⁷ *Servizio studi del Senato*, *Il regionalismo differenziato*, p. 23.

¹⁷⁸ *Santinello*, in *Le Regioni*, 6/2017, p. 1193.

¹⁷⁹ *Santinello*, in *Le Regioni*, 6/2017, p. 1194.

¹⁸⁰ *Boggero*, *Il referendum come "motore" della differenziazione*, in *Diritti regionali*, 2/2019, p. 29.

¹⁸¹ *Cortese*, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 699.

politico del *referendum*¹⁸². Per la Corte costituzionale, una tale forma di influenza non è, tuttavia, giuridicamente irrilevante, anzi, ha una funzione riconoscibile e legittima che si sostanzia in un *surplus* politico¹⁸³. Si tratta, però, di una sorta di privilegio a favore della volontà politica regionale nei confronti di quella nazionale, essendo preclusa allo Stato la possibilità di celebrare una consultazione referendaria per sondare gli orientamenti dei cittadini in merito alla possibile attuazione della clausola di differenziazione¹⁸⁴.

Per *Dainotti e Violini*, invece, i *referendum* celebrati nell'ottobre del 2017 hanno "reso manifesto un bisogno ormai diffuso tra le Regioni seriamente impegnate a governare il proprio territorio e le proprie comunità"¹⁸⁵, fornendo una legittimazione popolare alle richieste di attuazione dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione da parte delle Regioni¹⁸⁶. Tuttavia, la "natura fortemente oppositiva sul piano politico" del *referendum* si scontra con il fatto che il percorso di attuazione del regionalismo differenziato dovrà essere svolto secondo una logica di tipo cooperativo tra lo Stato e le Regioni interessate, secondo quanto disposto dalla citata disposizione costituzionale¹⁸⁷.

L'eccessiva politicizzazione del *referendum* risulta infatti rischiosa in un ambito in cui la manifestazione unilaterale di una volontà non determina, da sola, una scelta che deve necessariamente essere condivisa con la controparte istituzionale di riferimento¹⁸⁸.

Inoltre, la formulazione del quesito referendario può essere specifica, eventualmente elencando le singole materie da attribuire alla Regione, oppure generica, come avvenuto nelle due consultazioni popolari del 22 ottobre 2017¹⁸⁹. Nel primo caso, ad un responso positivo del corpo elettorale non corrisponde automaticamente l'attuazione puntuale della differenziazione, essendo necessario il rispetto della procedura di cui all'art. 116, comma terzo, Cost. L'assenso degli elettori potrebbe tradursi in una "camicia di forza", non legittimando i rappresentanti regionali ad ampliare o ridurre il perimetro della differenziazione rispetto a quanto contenuto nel quesito referendario. La Regione godrebbe di un margine di trattativa molto limitato, essendo vincolata dal responso dei cittadini¹⁹⁰.

Anche un quesito estremamente generico in cui agli elettori è richiesto di esprimersi su una vaga ipotesi di aumento dell'autonomia regionale, senza indicare gli ambiti dell'ipotetica differenziazione, risulta problematico. Ci si chiede, infatti, se una tale ipotesi di autonomia costituisca una reale alternativa allo *status quo*, su cui i cittadini possano pronunciarsi in maniera consapevole¹⁹¹.

¹⁸² Cortese, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 701.

¹⁸³ Cortese, in *Le Regioni*, 4-2017, p. 702.

¹⁸⁴ Cortese, in *Le Regioni*, 4-2017, p. 702.

¹⁸⁵ *Dainotti/Violini*, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 723.

¹⁸⁶ *Dainotti/Violini*, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 723.

¹⁸⁷ *Dainotti/Violini*, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 724.

¹⁸⁸ Cortese, in *Le Regioni*, 4/2017, pp. 699 s.

¹⁸⁹ Cortese, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 700.

¹⁹⁰ Cortese, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 700.

¹⁹¹ Cortese, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 700.

2.7 La consultazione degli enti locali: profili generali

L'art. 116, comma terzo, Cost. prescrive un vincolo procedurale che consiste nella consultazione degli enti locali della Regione interessata¹⁹², senza tuttavia specificare quali enti locali debbano essere sentiti né le modalità in base alle quali tale consultazione debba avvenire¹⁹³.

Si pongono, pertanto, una serie di interrogativi, cui la dottrina ha cercato di dare risposta.

In primis, vanno individuati l'ente ed il relativo organo cui spetta il compito di sentire gli enti locali. Parte della dottrina (*Olivetti*) ritiene che sia la Regione a dover consultare gli enti locali, ma che allo Stato spetti l'onere di verificare, sia in sede governativa, nella fase di negoziazione dell'intesa, sia in sede parlamentare, nella fase di approvazione della legge di differenziazione, che tale consultazione sia effettivamente avvenuta. Qualora la Regione abbia omissso di sentire gli enti locali, spetterà al Governo, al Parlamento ed al Presidente della Repubblica eccepirlo, anche in un eventuale giudizio di legittimità costituzionale¹⁹⁴. Secondo *Neri*, però, l'espressione "sentiti gli enti locali" andrebbe riferito sia alla Regione che allo Stato per due ragioni: anzitutto perché gli enti locali potrebbero direttamente partecipare alla trattativa fra lo Stato e la Regione interessata, in questo modo la loro consultazione avverrebbe in uno stato più avanzato del procedimento. *In secundis*, tale *modus operandi* fornirebbe agli stessi enti locali una garanzia ulteriore nei confronti della Regione alla luce del rispetto dell'art. 118 della Costituzione relativamente al riparto delle funzioni amministrative¹⁹⁵.

In secondo luogo, è necessario stabilire in quale fase del procedimento debba collocarsi la consultazione degli enti locali. L'art. 116, comma terzo, Cost. non specifica se essa debba avvenire prima o dopo la stipula dell'intesa tra lo Stato e la Regione interessata¹⁹⁶. Secondo *Piccirilli*, la consultazione degli enti locali dovrebbe avvenire nella fase di interlocuzione tra il Consiglio e la Giunta regionale, affinché possa essere definita la posizione della Regione in prospettiva della conclusione dell'intesa tenendo conto delle istanze locali¹⁹⁷. Secondo *Carli*, "tale consultazione deve essere non troppo anticipata rispetto alla stesura della proposta da presentare al Governo, né ritardata a quando i giochi sono già fatti"¹⁹⁸. In ogni caso, come evidenzia *Morrone*, la partecipazione degli enti locali deve avvenire nella fase che precede il raggiungimento dell'intesa con lo Stato, in coerenza con la *ratio legis* che vede la Regione come comunità territoriale unitaria, nella quale la Regione e gli enti locali dimostrano insieme l'interesse

¹⁹² *Olivetti*, in www.federalismi.it, 6/2019, p. 19.

¹⁹³ *Piraino*, in www.federalismi.it, 8/2019, p. 12.

¹⁹⁴ *Olivetti*, in www.federalismi.it, 6/2019, p. 19.

¹⁹⁵ *Neri*, I nodi interpretativi e le possibili soluzioni organizzative per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, in *Diritti regionali*, 2/2018, pp. 12 s.

¹⁹⁶ *Morrone*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, p. 171.

¹⁹⁷ *Piccirilli*, in www.dirittiregionali.it, 21/04/2018, p. 16.

¹⁹⁸ *Carli*, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie* (2018), p. 122.

ad ottenere le ulteriori forme di autonomia previste dalla Costituzione; problematica risulterebbe, pertanto, la soluzione che pospone la consultazione alla fase successiva alla stipula dell'intesa, contrapponendo le posizioni della Regione e degli enti locali¹⁹⁹.

Va poi chiarito quali enti locali debbano essere sentiti, ovvero se siano legittimati ad intervenire soltanto gli enti locali indicati dall'art. 114, comma primo, della Costituzione (Comuni, Province e Città metropolitane), oppure anche gli altri enti locali, quali le Camere di commercio, le Università, ecc.²⁰⁰ *Morrone* ritiene che, coerentemente con la riforma del titolo V, vadano considerate soltanto le autonomie locali menzionate dall'art. 114, comma primo, Cost.²⁰¹ *Olivetti* considera invece opportuna, sebbene non costituzionalmente imposta, la consultazione degli altri enti locali²⁰².

Più complessa appare invece la questione relativa alle modalità di coinvolgimento degli enti locali. Sembra che si possa pacificamente escludere il ricorso esclusivo ad una consultazione popolare, come invece è richiesto per la modifica delle circoscrizioni comunali, l'istituzione di nuovi comuni o la modifica delle loro denominazioni, in quanto l'art. 116, comma terzo, Cost. si riferisce agli "enti locali", mentre l'art. 133, comma secondo, Cost. richiama le "popolazioni interessate"²⁰³. Pertanto, un eventuale referendum regionale come quelli svoltisi in Veneto ed in Lombardia il 22 ottobre 2017²⁰⁴ non sostituisce la consultazione degli enti locali, i quali rilevano, in questa sede, nella loro organizzazione politica e distinta esistenza²⁰⁵. La Regione potrebbe consultare gli enti locali individualmente oppure collettivamente, vale a dire tramite una deliberazione del Consiglio delle autonomie locali (CAL)²⁰⁶. La prima soluzione, nonostante sia preferita da parte della dottrina²⁰⁷, comporterebbe non solo un indubbio aggravio procedimentale, ma anche l'impossibilità, per gli enti locali, di raccordarsi proponendo una strategica sinergica²⁰⁸. Pare quindi indubbio che il parere del Consiglio delle Autonomie Locali, organo costituzionalmente deputato a rappresentare le istanze degli enti locali nell'ordinamento regionale, sia obbligatorio, pur non essendo prevista tale funzione nelle leggi istitutive dei diversi CAL²⁰⁹. Tuttavia, come sostenuto, per esempio, da *Olivetti*, parte della dottrina non ritiene sufficiente interpellare esclusivamente il CAL, in quanto "la sua consultazione non soddisfa il requisito richiesto dall'art. 116, 3° co., che in effetti non rinvia all'art. 123, 4° co., pur introdotto dalla medesima riforma del titolo V"²¹⁰. Le Regioni potrebbero inoltre consultare le associazioni di rappresentanza, in particolare

¹⁹⁹ *Morrone*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, pp. 171 s.

²⁰⁰ *Olivetti*, in www.federalismi.it, 6/2019, p. 19.

²⁰¹ *Morrone*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, p. 169.

²⁰² *Olivetti*, in www.federalismi.it, 6/2019, p. 20.

²⁰³ *Piccirilli*, in www.dirittiregionali.it, 21/04/2018, p. 22.

²⁰⁴ cfr. *infra* cap. 2.4.

²⁰⁵ *Olivetti*, in www.federalismi.it, 6/2019, p. 21.

²⁰⁶ *Morrone*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, p. 170.

²⁰⁷ *Olivetti*, in www.federalismi.it, 6/2019, p. 20.

²⁰⁸ *Neri*, Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali raccordi interistituzionali, in *Forum di quaderni costituzionali*, 25/04/2019, p. 13.

²⁰⁹ *Furlan*, in www.forumcostituzionale.it, 06/11/2018, p. 6.

²¹⁰ *Olivetti*, in www.federalismi.it, 6/2019, p. 20.

l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) e l'Unione delle Province Italiane (UPI)²¹¹.

Quanto alla natura giuridica ed agli effetti del parere, può affermarsi che il parere reso dagli enti locali interpellati è obbligatorio, ma non vincolante²¹². Il mancato coinvolgimento di questi ultimi pregiudica, infatti, la legittimità del procedimento²¹³. L'eventuale dissenso della maggioranza delle autonomie locali circa la richiesta di attuazione dell'art. 116, comma terzo, Cost. non impedisce alla Regione di attivare comunque l'*iter*, ma renderebbe il processo di devoluzione, come sottolinea *Morrone*, politicamente poco opportuno nella prospettiva di una comunità regionale coesa²¹⁴.

In definitiva, l'obbligo di consultare gli enti locali evidenzia che l'asimmetria "non è in funzione della Regione come "ente", bensì della Regione come "comunità" e comprende oltre alla popolazione di riferimento anche gli enti locali di questa"²¹⁵. Si vuole sottolineare la necessità di fondare l'iniziativa di attuazione della clausola di differenziazione alle esigenze del sistema degli enti locali presenti in una determinata Regione, e non solo a quelle dell'ente regionale e della maggioranza politica di essa esistente in un preciso momento storico²¹⁶.

2.8 Segue. Il procedimento adottato dalla Regione Emilia-Romagna

Durante un'audizione dinanzi alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, il Presidente della Regione Emilia-Romagna *Bonaccini* ha illustrato il modello seguito dalla propria Regione in relazione alla consultazione degli enti locali²¹⁷.

Con l'approvazione della "Risoluzione proposta dal Presidente Pompignoli, su mandato della I Commissione, 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" – n. 5321, l'Assemblea legislativa regionale ha impegnato la Giunta ad acquisire il parere del CAL alla fine della fase negoziale e comunque prima della sottoscrizione dell'Intesa con il Governo. Tale scelta è avvenuta in coerenza con quanto previsto dall'art. 23, primo comma, dello Statuto della Regione²¹⁸, il quale afferma che "il Consiglio delle Autonomie locali è organo di rappresentanza, consultazione e coordinamento tra la Regione e gli enti locali".

²¹¹ *Piraino*, in www.federalismi.it, 8/2019, pp. 12 s.

²¹² *Morrone*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, p. 172.

²¹³ *Piraino*, in www.federalismi.it, 8/2019, p. 13.

²¹⁴ *Morrone*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, p. 172.

²¹⁵ *Mangiameli*, in *Le Regioni*, 4-2017, p. 684.

²¹⁶ *Olivetti*, *Il regionalismo differenziato: problemi e prospettive*, in www.benecomune.net, 30/06/2019, p. 4.

²¹⁷ *Commissione parlamentare per le questioni regionali*, *Indagine conoscitiva*, p. 24.

²¹⁸ *Commissione parlamentare per le questioni regionali*, *Indagine conoscitiva*, pp. 24 s.

In una seconda Risoluzione (“Sugli sviluppi nel negoziato con il Governo circa il conseguimento di ulteriori forme di autonomia da parte della Regione Emilia-Romagna, ai sensi dell’articolo 116, comma terzo, della Costituzione” - n. 5600), adottata il 14 novembre 2017²¹⁹, l’Assemblea ha stabilito la partecipazione di rappresentanti di Comuni e Province (individuati dall’ANCI Emilia-Romagna e dall’UPI) nonché della Presidente dell’Assemblea legislativa regionale (o di un consigliere da lei delegato) alla delegazione regionale incaricata di svolgere le trattative con il Governo²²⁰.

Anche la Conferenza interistituzionale per l’integrazione territoriale, uno strumento comune di Regione ed enti locali che consente alle aree vaste metropolitane ed alle province di partecipare alla definizione delle strategie di *governance* territoriale, e le assemblee dei sindaci delle province della Regione Emilia-Romagna hanno svolto un ruolo di primo piano nella scelta degli indirizzi politici da seguire in relazione all’attuazione del regionalismo differenziato²²¹.

Occorre, poi, menzionare il Tavolo dei firmatari del “Patto per il lavoro”²²², riunitosi in diverse sedute, durante le quali i componenti hanno valutato e dibattuto sul documento di indirizzi della Giunta ed formulato proposte poi confluite nella citata Risoluzione dell’Assemblea legislativa approvata il 3 ottobre 2017²²³.

Durante la fase di negoziato tra la Giunta regionale ed il Governo, l’Assemblea legislativa è continuamente e costantemente informata sull’andamento delle trattative. Alla delegazione regionale si sono, inoltre, aggiunti, in un secondo momento, il Presidente dell’ANCI, o un suo rappresentante, (per i Comuni), il Presidente dell’UPI, o un suo rappresentante, (per le Province) e la Presidente dell’Assemblea legislativa, o un suo delegato²²⁴.

2.9 Gli Accordi preliminari: la natura degli Accordi

Gli Accordi preliminari sono stati sottoscritti il 28 febbraio 2018 dall’allora Sottosegretario agli Affari regionali *Gianclaudio Bressa* e dai Presidenti delle Regioni Lombardia, *Roberto Maroni*, Veneto, *Luca Zaia*, ed Emilia-Romagna, *Stefano Bonaccini*, e rappresentano il risultato di un “primo confronto, ispirato dal principio di leale

²¹⁹ Commissione parlamentare per le questioni regionali, Indagine conoscitiva, p. 24.

²²⁰ Commissione parlamentare per le questioni regionali, Indagine conoscitiva, p. 25.

²²¹ Commissione parlamentare per le questioni regionali, Indagine conoscitiva, p. 25.

²²² I firmatari del Patto sono: CGIL, CISL, UIL, UGL, ANCI, UPI, Legautonomie, Uncem, AGCI, Confcooperative, Legacoop-ER, Cna, Confartigianato, Confcommercio, Confesercenti, Cia, Coldiretti, Confagricoltura, Confindustria, Confapindustria, Confservizi, Unioncamere, ABI, Forum Terzo Settore, Ufficio Scolastico Regionale per l’Emilia-Romagna, Università di Bologna, Università di Ferrara, Università di Modena e Reggio Emilia, Università di Parma, Confimi, Comune di Bologna, Comune di Ferrara, Comune di Forlì, Comune di Modena, Comune di Parma, Comune di Piacenza, Comune di Ravenna, Comune di Reggio Emilia, Comune di Rimini, Città Metropolitana di Bologna, Provincia di Ferrara, Provincia di Forlì-Cesena, Provincia di Modena, Provincia di Parma, Provincia di Piacenza, Provincia di Ravenna, Provincia di Reggio Emilia, Provincia di Rimini, Regione Emilia-Romagna.

²²³ Commissione parlamentare per le questioni regionali, Indagine conoscitiva, p. 25.

²²⁴ Commissione parlamentare per le questioni regionali, Indagine conoscitiva, pp. 25 s.

collaborazione”²²⁵. Non trovando gli Accordi preliminari alcuna menzione nella disposizione costituzionale in oggetto, appare anzitutto opportuno soffermarsi sulla natura giuridica di tali atti.

Tali Accordi vanno tenuti distinti dalle intese di cui all’art. 116, comma terzo, Cost., sulla base delle quali le Camere potranno poi approvare la legge di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, nonostante siano stati sottoscritti dalle stesse parti che definiranno e sottoscriveranno le intese²²⁶. Del resto, i testi degli Accordi medesimi recano l’espressione “Accordo preliminare *in merito all’Intesa*”²²⁷. Essi quindi “si collocano in un momento precedente, informale e opportuno, in vista del perfezionamento dell’accordo vero e proprio, che poi verrà trasfuso in legge dello Stato secondo le modalità e con i vincoli prescritti dalla Costituzione”²²⁸. In dottrina vi è poi chi si spinge addirittura a parlare di un “non valore giuridico” degli Accordi²²⁹.

I tre Accordi preliminari hanno, tuttavia, il pregio di chiudere una prima “fase regionale interna differenziata”²³⁰, individuando alcune questioni cardine che spaziano dal contenuto materiale dell’intesa alla definizione delle risorse, passando per un’eventuale verifica della differenziazione.

2.10 *Segue. Il contenuto degli Accordi*

I tre Accordi preliminari sono strutturati secondo uno schema comune: ciascuno di essi presenta una premessa (o preambolo), una parte dispositiva (le disposizioni generali) e diversi allegati²³¹.

Il contenuto per ampi tratti identico degli Accordi, che rende senz’altro più semplice la prima attuazione del regionalismo differenziato, si scontrerebbe, secondo *Furlan*, con la logica della differenziazione sottesa nell’art. 116, comma terzo, della Costituzione²³².

Nelle tre premesse si fa riferimento ad una serie di disposizioni costituzionali (gli articoli 5, 117, 118, 119 e, ovviamente, l’articolo 116, comma terzo, della Costituzione) e si ripercorrono le tappe principali che hanno preceduto la sottoscrizione degli Accordi medesimi, a partire dalle iniziative delle tre Regioni coinvolte. Nelle tre premesse le Regioni condividono inoltre “l’opportunità di circoscrivere il negoziato, in questa prima fase del confronto (...) ad alcune materie d’interesse comune quali 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, restando comunque impregiudicata la possibilità di estendere il negoziato ad altri aspetti relativi alle materie oggetto del presente Accordo

²²⁵ Premessa degli Accordi preliminari.

²²⁶ *Furlan*, in Forum di quaderni costituzionali, 06/11/2018, p. 6 s.

²²⁷ *Incipit* dei tre Accordi preliminari.

²²⁸ *Furlan*, in Forum di quaderni costituzionali, 06/11/2018, p. 7.

²²⁹ *Russo*, Il regionalismo italiano nel vortice autonomistico della differenziazione: l’asimmetria sperimentale tra integrazione e conflitti, in *Le istituzioni del federalismo*, 2/2018, p. 379.

²³⁰ *Russo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2/2018, p. 378.

²³¹ *Servizio studi del Senato*, Il processo di attuazione, p. 19.

²³² *Furlan*, in Forum di quaderni costituzionali, 06/11/2018, p. 8.

e non ancora definiti col medesimo, nonché alle altre materie in un momento successivo”²³³. Le parti hanno poi “convenuto che debba essere riconosciuta la rilevanza del percorso intrapreso, rispetto al prosieguo dello stesso tra le Istituzioni”²³⁴ nonché stabilito che “l’approvazione da parte delle Camere dell’Intesa, che sarà sottoscritta ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione, avverrà in conformità al procedimento, ormai consolidato in via di prassi, per l’approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose, di cui all’art. 8, terzo comma, della Costituzione”²³⁵. La premessa lombarda e quella veneta presentano, inoltre, alcune peculiarità rispetto a quella emiliano-romagnola: mentre l’Accordo siglato con la Regione Lombardia menziona espressamente, quale oggetto di un eventuale accordo successivo “le materie di interesse delle autonomie locali, quali il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario ed il governo del territorio”²³⁶, nella premessa veneta vengono puntualmente citati gli atti sia normativi che amministrativi che hanno determinato il procedimento di avvio del negoziato tra la Regione ed il Governo, indicato il percorso metodologico secondo il quale dovrà svolgersi il negoziato nonché richiamato l’art. 3 della Costituzione²³⁷.

La parte dispositiva dei tre Accordi, che contiene le disposizioni generali (articoli da 1 a 6) è identica per tutti e tre i testi.

Nell’art. 1 (“Oggetto e contenuto dell’Accordo”) vengono richiamati l’oggetto dell’Accordo preliminare ed il rispetto dei principi posti dagli articoli 117, 119 e 81 della Costituzione e del principio di leale collaborazione, “cardine fondamentale delle relazioni tra istituzioni che, ai sensi dell’art. 114 della Costituzione, sono enti costitutivi della Repubblica, nella consapevolezza del suo carattere unitario e indivisibile”²³⁸. Nel secondo comma si afferma poi che “l’attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia corrisponde a specificità proprie della Regione richiedente e immediatamente funzionali alla sua crescita e sviluppo”²³⁹.

L’art. 2 (“Durata”) prevede che l’intesa di cui all’art. 116, comma terzo, della Costituzione abbia durata decennale e che possa “in qualunque momento essere modificata di comune accordo tra lo Stato e la Regione, qualora nel corso del decennio si verificino situazioni di fatto o di diritto che ne giustifichino la revisione”²⁴⁰. Sul punto, in dottrina (*Furlan*) si osserva che, premesso che non sarebbero possibili modifiche in tal senso che comportino l’aumento delle competenze trasferite alla Regione interessata, ma

²³³ Premessa degli Accordi preliminari conclusi con le Regioni Lombardia ed Emilia-Romagna. La premessa veneta presenta una formulazione leggermente diversa nel tenore letterale, ma sostanzialmente analoga: “(...) restando comunque impregiudicata la possibilità di proseguire il negoziato, quanto alle materie oggetto del presente Accordo, nonché di estenderlo alle altre materie in un successivo momento».

²³⁴ Premessa degli Accordi preliminari.

²³⁵ Premessa degli Accordi preliminari. Sul punto cfr. il cap. 2.10.

²³⁶ Premessa dell’Accordo preliminare concluso con la Regione Lombardia.

²³⁷ *Servizio Studi del Senato*, Il regionalismo differenziato, pp. 26 s.

²³⁸ Art. 1, comma primo, delle Disposizioni generali degli Accordi preliminari.

²³⁹ Art. 1, comma secondo, delle Disposizioni generali degli Accordi preliminari.

²⁴⁰ Art. 2, comma primo, periodo primo, delle Disposizioni generali degli Accordi preliminari.

semmai variazioni che portino alla restituzione allo Stato di funzioni precedentemente devolute, eventuali modifiche dell'Intesa debbano essere realizzate seguendo il medesimo procedimento previsto per l'approvazione dell'Intesa, "poiché si tratta di modifiche dell'ordine costituzionale delle competenze"²⁴¹. L'art. 2 delle disposizioni generali prevede poi che nei due anni che precedono la scadenza dell'Intesa, lo Stato e la Regione "avviano la verifica dei risultati fino a quel momento raggiunti, al fine di procedere al rinnovo, all'eventuale rinegoziazione o alla cessazione definitiva dell'intesa"²⁴². In seguito, una volta sottoscritta l'eventuale nuova intesa, anche se meramente riproduttiva del testo dell'intesa precedente²⁴³, "il Governo presenta alle Camere un disegno di legge contenente le eventuali modifiche da apportare alla legge approvata sulla base della originaria Intesa e necessarie al recepimento di quanto concordato"²⁴⁴. L'apposizione di un termine alle Intese ha formato oggetto di dibattito in dottrina. Come afferma *Furlan*, nell'esperienza repubblicana i trasferimenti di competenza sono sempre stati definitivi, senza mai prevedere clausole risolutive; tuttavia, essi sono stati finora sempre stabiliti in via unilaterale dal legislatore statale, e non di concerto con gli enti territoriali interessati²⁴⁵. Un eventuale trasferimento solo temporaneo di funzioni risulterebbe inoltre problematico dal punto di vista pratico e poco sensato dal punto di vista dei costi, richiedendo uno sforzo organizzativo notevole²⁴⁶.

L'art. 3 ("Verifiche e monitoraggio") delle disposizioni generali prevede poi che "lo Stato, per tramite della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie, si riserva di disporre verifiche su aspetti specifici o settori di attività oggetto dell'Intesa. A tal fine concorda con il Presidente della Regione le modalità più opportune. La stessa facoltà è riconosciuta alla Regione"²⁴⁷. Si tratta di un'ipotesi ulteriore rispetto a quanto previsto dal summenzionato art. 2 delle disposizioni generali; l'organo statale competente a tal proposito è individuato nel Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, mentre nulla dice la disposizione in oggetto con riguardo alla relativa struttura regionale competente, la quale verrà, di conseguenza, individuata dalla Regione stessa²⁴⁸.

L'art. 5 ("Investimenti") garantisce poi una "programmazione certa dello sviluppo degli investimenti"²⁴⁹, conferendo allo Stato e alla Regione di determinare congiuntamente "modalità per assegnare, anche mediante forme di crediti d'imposta, risorse da attingersi da fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale del Paese"²⁵⁰.

²⁴¹ *Furlan*, in Forum di quaderni costituzionali, 06/11/2018, p. 10.

²⁴² Art. 2, comma primo, periodo secondo, delle Disposizioni generali degli Accordi preliminari.

²⁴³ *Servizio Studi del Senato*, Il regionalismo differenziato, p. 27.

²⁴⁴ Art. 2, comma secondo, delle Disposizioni generali degli Accordi preliminari.

²⁴⁵ *Furlan*, in Forum di quaderni costituzionali, 06/11/2018, p. 9.

²⁴⁶ *Furlan*, in Forum di quaderni costituzionali, 06/11/2018, p. 9 s.

²⁴⁷ Art. 3 delle Disposizioni generali degli Accordi preliminari.

²⁴⁸ *Servizio Studi del Senato*, Il regionalismo differenziato, p. 28. Per l'art. 4 ("Risorse») vedasi *infra* il cap. 4.4.

²⁴⁹ Art. 5 delle Disposizioni generali degli Accordi preliminari.

²⁵⁰ Art. 5 delle Disposizioni generali degli Accordi preliminari.

Infine, l'art. 6 ("Materie") rimanda, per la definizione delle materie oggetto della devoluzione, agli allegati "che costituiscono parte integrante e sostanziale del medesimo Accordo, restando impregiudicato il prosieguo del negoziato sulle richieste di autonome differenziata sulle medesime (materie) e sulle altre materie indicate dalla Regione"²⁵¹.

I quattro allegati (Politiche del Lavoro, Istruzione, Salute e Tutela dell'Ambiente e dell'Ecosistema) hanno per oggetto le materie nelle quali alle Regioni sono conferite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia²⁵².

Infine, i tre Accordi preliminari si chiudono con un "Addendum sui rapporti internazionali e con l'Unione europea", dal contenuto sostanzialmente politico²⁵³.

2.11 L'intesa tra lo Stato e la Regione: la natura giuridica dell'intesa

L'art. 116, comma terzo, Cost. prevede, dal punto di vista procedurale, un meccanismo tipico del regionalismo collaborativo, la conclusione di un'intesa tra lo Stato e la Regione interessata, sulla base della quale dovrà poi essere approvata la legge di differenziazione²⁵⁴.

Nella Costituzione, il termine "intesa" ricorre complessivamente cinque volte: oltre al citato art. 116, comma terzo, nell'art. 8, riguardante la disciplina dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose, nell'art. 117, co. 8 e 9, ove l'intesa è uno strumento delle relazioni interregionali e delle relazioni internazionali delle Regioni, e, infine, nell'art. 118, co. 3, il quale prevede "forme di intesa e coordinamento nella materia dei beni culturali" fra lo Stato e le Regioni²⁵⁵.

In generale, le intese rappresentano una delle principali modalità tramite quali si esplica la leale collaborazione tra enti di governo. L'ordinamento giuridico ne prevede diversi tipi con forme di efficacia differenti, sicché risulta difficile ricostruire un *genus* unitario²⁵⁶. Piuttosto, come evidenzia *Morrone*, "l'intesa (...) costituisce una formula verbale riassuntiva di forme di partecipazione regionale a procedimenti decisionali statali dal contenuto e dall'oggetto variabili"²⁵⁷. Nel regionalismo italiano si suole distinguere tra due tipi di intese in considerazione del livello di partecipazione delle Regioni al contenuto dell'atto finale: le "intese forti" presuppongono la parità delle parti, trattandosi di atti a struttura necessariamente bilaterale, ed un eventuale disaccordo impedisce la regolare formazione dell'atto, mentre le "intese deboli" consistono in un parere

²⁵¹ Art. 5 delle Disposizioni generali degli Accordi preliminari.

²⁵² Per un'analisi dettagliata di tali materie, si rimanda al cap. 3.6.

²⁵³ *Falcon*, Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 632.

²⁵⁴ *Olivetti*, in *www.federalismi.it*, 6/2019, p. 21.

²⁵⁵ *Morrone*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, pp. 157 s.

²⁵⁶ *Morrone*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, p. 158.

²⁵⁷ *Morrone*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, p. 158.

favorevole delle Regioni, che, qualora risultasse mancante o negativo, non impedisce la prosecuzione dell'*iter*²⁵⁸.

Relativamente all'emendabilità o meno del disegno di legge che recepisce l'intesa con le comunità religiose acattoliche, la dottrina ha proposto diverse soluzioni che dipendono dal rapporto che si presuppone tra l'intesa e la legge. Chi infatti afferma che l'intesa abbia natura prevalentemente preparatoria per la successiva legge, ammette una discrezionalità più ampia da parte del legislatore rispetto a coloro i quali considerano l'intesa un presupposto sostanziale del susseguente atto normativo. Nella prassi parlamentare ha finora prevalso l'impostazione secondo la quale l'eventuale approvazione di emendamenti contrari ai principi fondamentali dell'intesa comporterebbe l'obbligo di rinegoziazione²⁵⁹. Di conseguenza, si è consolidata la convinzione secondo la quale gli emendamenti sono ammissibili, benché limitati a modifiche che non intaccano la natura sostanziale dell'intesa conclusa dallo Stato con la comunità religiosa acattolica²⁶⁰. Illegittime sarebbero, invece, le leggi deliberate in assenza di un'intesa oppure in difformità dalla stessa, posto che l'art. 8 della Costituzione stabilisce una forma di negoziazione politica del contenuto dell'intesa. Di conseguenza, tali intese producono effetti giuridici, senza limitarsi ad una mera valenza politica. Resta, tuttavia, da chiarire se tali conclusioni possono applicarsi anche nel nostro campo²⁶¹.

Esaminando la natura giuridica dell'intesa *ex art. 116, comma terzo, Cost.*, può anzitutto affermarsi tali intese sono, al contrario di quelle di natura essenzialmente amministrativa, parte del procedimento formativo di una legge²⁶². Secondo *Morrone*, si tratta di un "accordo interno di diritto costituzionale"²⁶³.

La questione chiave, da cui discende la classificazione dell'intesa *ex art. 116, comma terzo, Cost.*, riguarda l'efficacia giuridica della stessa in relazione alla successiva legge. Entrambe sono infatti parte di un medesimo procedimento di produzione normativa²⁶⁴, ma, mentre una parte della dottrina sostiene che l'intesa abbia natura meramente preparatoria, altri autori la ritengono un presupposto esterno al procedimento successivo legislativo²⁶⁵. Aderendo a quest'ultima teoria, si deve affermare che "la legge approvata sulla base dell'intesa, in maniera analoga alle leggi di esecuzione, abbia la sola funzione di adattamento dell'ordinamento interno al testo pattizio ad essa allegato o in essa pedissequamente riprodotto"²⁶⁶. Conseguentemente, in considerazione dell'esigenza di rispettare il principio bilaterale nella determinazione del contenuto dell'intesa, si dovrebbe escludere una modificazione unilaterale da parte del Parlamento²⁶⁷, ed

²⁵⁸ *Morrone*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, pp. 158 s.

²⁵⁹ *Piccirilli*, in www.dirittiregionali.it, 21 aprile 2018, pp. 12 ss.

²⁶⁰ *Servizio studi del Senato*, *Il regionalismo differenziato*, p. 26.

²⁶¹ *Morrone*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, p. 61.

²⁶² *Morrone*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, p. 159.

²⁶³ *Morrone*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, p. 160.

²⁶⁴ *Morrone*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, pp. 161 s.

²⁶⁵ *Gallarati*, *Il ruolo del Parlamento nell'attuazione del regionalismo differenziato tra Italia e Spagna*, in *DPCE online*, 1/2019, p. 84.

²⁶⁶ *Gallarati*, in *DPCE online*, 1/2019, p. 84.

²⁶⁷ *Olivetti*, in www.federalismi.it, 6/2019, p. 27.

un'eventuale emendazione da parte delle Camere²⁶⁸ comporterebbe un vizio formale della legge e la susseguente illegittimità costituzionale della stessa per violazione dell'art. 116, comma terzo, Cost.²⁶⁹ La necessaria coincidenza tra il testo dell'intesa e quello della legge viene ribadita da diversi esponenti della dottrina, tra cui *D'Atena* e *Mangiameli*. In particolare, *D'Atena* considera ammissibili soltanto minime differenze tra i due, dovuti alla loro rispettiva natura. Al Parlamento spetterebbe, di conseguenza, l'adozione di una legge di approvazione in senso tecnico, senza la possibilità di introdurre emendamenti²⁷⁰. Questa lettura era condivisa dal Sottosegretario *Bressa*, secondo cui "la sostanza dell'intesa è frutto dell'accordo tra il Governo centrale e il Governo regionale"²⁷¹. In definitiva, accedendo a tale interpretazione, "la legge rinforzata sarebbe limitata nella competenza rispetto all'intesa previamente stipulata tra Governo e Regione interessata, di cui potrebbe solo "prendere atto", approvandola o meno. L'intesa pertanto dovrebbe essere annessa al progetto di legge come allegato inemendabile in quanto da essa discenderebbe l'attribuzione di forme differenziate di autonomia"²⁷². Coerentemente, parte della dottrina, *in primis* *Cecchetti* e *Zanon*, parla di "legge-involucro", la cui competenza si limiterebbe all'approvazione delle intese stipulate preventivamente tra lo Stato e la Regione interessata²⁷³

Tuttavia, a tale lettura parte della dottrina contrappone un'analisi differente, riprendendo anzitutto la definizione di *Morrone* testé citata, secondo cui l'intesa è un "accordo interno di diritto costituzionale"²⁷⁴, per mezzo del quale la Regione partecipa alla determinazione del contenuto della legge di attuazione della clausola di differenziazione²⁷⁵. In aggiunta alla considerazione di *Morrone*, secondo il quale lo Stato e la Regione interessata non costituiscono ordinamenti tra loro indipendenti, condizione *sine qua non* per la sussistenza di un atto esterno all'ordinamento dello Stato, cui si è precedentemente fatto cenno²⁷⁶, *Gallarati* evidenzia che il fondamento costituzionale dell'intesa consiste non già in un presunto principio di bilateralità pattizia tra Stato e Regione, bensì nel principio di leale collaborazione, "che impone allo Stato di coinvolgere la Regione interessata, nelle forme dell'intesa, al fine di temperare l'esigenza di esercizio unitario del potere, che comporta la sua attribuzione a livello statale, con la tutela degli ambiti di autonomia costituzionalmente riconosciuti alle Regioni"²⁷⁷. L'intesa non avrebbe *ex se* rilievo costitutivo delle "forme e condizioni particolari di autonomia", in quanto la disposizione costituzionale contenuta nell'art. 116, comma terzo, prescrive che la legge debba essere approvata, a maggioranza assoluta,

²⁶⁸ Per un'analisi approfondita della questione dell'emendabilità dell'intesa da parte del Parlamento, cfr. *infra* il cap. 2.18.

²⁶⁹ *Gallarati*, Il ruolo del Parlamento nell'attuazione del regionalismo differenziato tra Italia e Spagna, in DPCE online, 1/2019, p. 85.

²⁷⁰ *Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Indagine conoscitiva, p. 18.

²⁷¹ *Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Indagine conoscitiva, p. 18.

²⁷² *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, p. 4.

²⁷³ *Dickmann*, in *federalismi.it*, 5/2019, p. 5.

²⁷⁴ *Morrone*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, p. 160.

²⁷⁵ *Gallarati*, in DPCE online, 1/2019, p. 85.

²⁷⁶ *Morrone*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, pp. 159 s.

²⁷⁷ *Gallarati*, in DPCE online, 1/2019, p. 85.

“sulla base” dell’intesa, espressione non assimilabile alla formula “in conformità” dell’intesa, in quanto espressione di vincolare l’approvazione della legge alla presenza di un’intesa, tenendo conto dei risultati contenuti in essa²⁷⁸. In sostanza, l’intesa rileverebbe non soltanto come atto da approvare nel suo complesso, bensì come metodo del processo legislativo di attribuzione dell’autonomia differenziata *ex art. 116, comma terzo, Cost.*²⁷⁹

2.12 Segue. L’applicazione del procedimento *ex art. 8 Cost.*

A lungo si è dibattuto in dottrina circa il modello procedimentale da seguire per il raggiungimento dell’intesa in questione. È stata scartata l’ipotesi di adottare l’*iter* per l’autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, nonostante esso apparisse, a prima vista, maggiormente adatto a recepire accordi di cui sono parte enti territoriali²⁸⁰. A ben guardare, però, gli accordi internazionali presuppongono la presenza di soggetti-parte eterogenei tra loro; rilevano, infatti, in questo contesto, i rapporti tra Stati o enti interni con altri soggetti della comunità internazionale²⁸¹.

Un secondo modello adottabile in via analogica sarebbe quello previsto dall’art. 123 della Costituzione per l’approvazione degli Statuti delle Regioni ordinarie prima della legge costituzionale n. 1/1999²⁸². Una soluzione in tal senso è sostenuta da una parte considerevole della dottrina²⁸³. Si evidenzia, in particolare, che quest’ultima soluzione è l’unica per la quale i regolamenti parlamentari prevedono espresse disposizioni, in quanto, nonostante la procedura in questione non sia più prevista dalla Costituzione in seguito alla legge costituzionale n. 1/1999, le Camere non hanno (ancora) provveduto ad abrogare espressamente le relative norme regolamentari²⁸⁴.

Gli accordi preliminari conclusi tra lo Stato e le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna hanno stabilito che “l’approvazione da parte delle Camere dell’Intesa, che sarà sottoscritta ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione, avverrà in conformità al procedimento, ormai consolidato in via di prassi, per l’approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose, di cui all’art. 8, terzo comma, della

²⁷⁸ *Morrone*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, pp. 163 s.

²⁷⁹ *Dickmann*, in *federalismi.it*, 5/2019, pp. 4 s.

²⁸⁰ *Piccirilli*, in *www.dirittiregionali.it*, 21/04/2018, p. 10.

²⁸¹ *Morrone*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, pp. 159 s.

²⁸² *Olivetti*, in *www.federalismi.it*, 6/2019, p. 26.

²⁸³ cfr. l’Appello di trenta costituzionalisti su regionalismo differenziato, ruolo del Parlamento e unità del Paese, in cui si legge che “l’approvazione parlamentare di cui all’articolo 116 comma 3 nulla ha a che vedere con l’articolo 8 della Costituzione sui culti acattolici; né ha alcun senso ricondurre questo procedimento alla legge di ratifica di trattati internazionali. Anche nell’approvazione dei primi Statuti del 1972 il Parlamento svolse un ruolo incisivo.»

²⁸⁴ *Olivetti*, in *www.federalismi.it*, 6/2019, p. 26.

Costituzione”²⁸⁵. Tale previsione non è però più contenuta nelle successive bozze di intesa del maggio 2019²⁸⁶

In particolare, l’art. 8, comma terzo, della Costituzione prevede che i rapporti con le confessioni religiose diverse da quella cattolica con lo Stato “sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze”. La legge approvata sulla base delle intese concluse con le confessioni religiose acattoliche è una legge rinforzata e, in quanto tale, può essere oggetto di modifica, abrogazione o deroga soltanto seguendo il medesimo procedimento bilaterale di formazione. Le leggi di approvazione di suddette intese riproducono, in sostanza, il testo dell’intesa. Il disegno di legge è poi approvato con votazione articolo per articolo²⁸⁷.

La scelta, compiuta negli Accordi preliminari, di seguire il modello creato sulla base dell’art. 8 Cost. colloca, secondo *Piccirilli*, l’attuazione del regionalismo differenziato nel quadro di un procedimento adottato per la tutela delle minoranze religiose e non per la definizione dei rapporti intersoggettivi tra enti pur facenti parte del medesimo ordinamento²⁸⁸.

Sia nel procedimento di approvazione delle intese appena citato, sia in quello di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali il processo parlamentare segue una fase di natura pattizia di cui è stato protagonista il Governo²⁸⁹; tuttavia, soltanto nell’autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali sussiste una separazione tra una fase pattizia ed una fase parlamentare²⁹⁰, mentre, nei procedimenti attuativi dell’art. 8 della Costituzione, di tale scansione non si può parlare, in quanto l’intesa costituisce “un presupposto indefettibile e inalterabile delle norme legislative poste all’approvazione del Parlamento”²⁹¹.

Quanto all’emendabilità o meno del disegno di legge che recepisce l’intesa, in dottrina sono state proposte diverse soluzioni²⁹². Nella prassi seguita dalle Camere si è affermata non un’inammissibilità assoluta degli emendamenti, bensì la teoria della c.d. emendabilità limitata²⁹³, in altre parole “la consapevolezza che l’approvazione di proposte emendative contrarie ai principi cardine dell’intesa renderebbero necessaria la sua rinegoziazione, ed il conseguente azzeramento dell’*iter* del progetto di legge”²⁹⁴.

²⁸⁵ Accordi preliminari in merito all’Intesa prevista dall’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.

²⁸⁶ Disponibili su <https://www.roars.it/online/ecco-le-carte-secrete-sullautonomia-differenziata-come-veneto-lombardia-ed-emilia-romagna-si-preparano-a-frantumare-il-paese/> (06/12/2019).

²⁸⁷ *Servizio studi del Senato*, Il regionalismo differenziato, pp. 25 s.

²⁸⁸ *Piccirilli*, in *Diritti regionali*, 2/2018, pp. 10 s.

²⁸⁹ *Piccirilli*, in *Diritti regionali*, 2/2018, p. 11.

²⁹⁰ *Manzella*, *Il Parlamento*³ (2003), p. 374

²⁹¹ *Manzella*, *Il Parlamento*³, p. 374.

²⁹² *Piccirilli*, in *Diritti regionali*, 2/2018, p. 12.

²⁹³ *Placanica*, *Aspetti della procedura parlamentare per l’approvazione delle leggi conseguenti a intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Giur. Cost.*, 2002, p. 4547.

²⁹⁴ *Piccirilli*, in www.dirittiregionali.it, 21/04/2018, p. 14.

2.13 Segue. Gli organi deputati alla conclusione dell'intesa e le tempistiche procedurali

In assenza di indicazioni specifiche a riguardo nel testo costituzionale, per *Olivetti* si è finora dato per scontato che la conclusione dell'intesa fosse una prerogativa del Presidente del Consiglio dei Ministri per lo Stato e del Presidente della Giunta regionale per la Regione²⁹⁵. Per quanto concerne lo Stato, gli atti che riguardano le trattative e l'intesa dovrebbero essere deliberati dal Consiglio dei Ministri, mentre, a livello regionale, lo Statuto oppure un'altra fonte normativa dovrebbero definire i poteri del Presidente della Giunta Regionale, disciplinando i modi di un eventuale coinvolgimento del Consiglio regionale²⁹⁶. Secondo *Neri*, il ruolo di negoziatore del Governo, per conto dello Stato, appare pacifico per due motivi. Anzitutto per una ragione di diritto positivo: l'art. 1, co. 571, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 ("Legge di stabilità 2014")²⁹⁷ 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 (...)" ed individua quindi nelle figure del Presidente del Consiglio e del Ministro per gli affari regionali i soggetti deputati ad avviare le trattative in seguito all'iniziativa regionale. In secondo luogo, gli Accordi preliminari sottoscritti tra lo Stato e le tre regioni interessate nel 2018 prevedono di adottare, come testé anticipato, il procedimento per l'approvazione delle intese concluse tra lo Stato e le comunità religiose acattoliche²⁹⁸.

In ogni caso, appare ammissibile il conferimento di una delega ad un ministro, ad un sottosegretario – come, del resto, avvenuto per la conclusione delle c.d. pre-intese del 28 febbraio 2018, firmate, per il Governo, dall'allora Sottosegretario per gli affari regionali e le autonomie *Bressa* – o, per parte regionale, ad un assessore²⁹⁹.

Per quanto riguarda il ruolo del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, la struttura cui compete il mantenimento dei rapporti tra il Governo e le autonomie locali, in dottrina (*Neri*) si ipotizza l'instaurazione di un'apposita Commissione incaricata di svolgere l'istruttoria finalizzata alla conclusione delle predette intese. Essa dovrebbe avere una struttura a composizione mista (sia ministeriale e regionale) e dovrebbero essere coinvolti, sotto la guida del Presidente del Consiglio, i ministri competenti per materia a seconda delle richieste avanzate dalla Regione, i membri della Regione che ha avviato l'iniziativa, i rappresentanti degli enti locali, la Commissione bicamerale per gli affari regionali e la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale³⁰⁰.

Nella prassi adottata tra la fine della XVII e l'inizio della XVIII legislatura è emerso un ruolo di primo piano per il Dipartimento per gli affari regionali, tuttavia la necessità

²⁹⁵ *Olivetti*, in www.federalismi.it, 6-2019, p. 21

²⁹⁶ *Morrone*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, pp. 172 s.

²⁹⁷ G.U. n. 302 del 30 dicembre 2013.

²⁹⁸ *Neri*, in *Diritti regionali*, 2/2018, pp. 13 s.

²⁹⁹ *Olivetti*, in www.federalismi.it, 6/2019, p. 21.

³⁰⁰ *Neri*, in *Diritti regionali*, 2/2018, pp. 14 ss.

di coinvolgere le amministrazioni statali di volta in volta interessate ha portato ad un procedimento negoziale più complesso, talora trilaterale (Regione interessata – Dipartimento affari regionali – amministrazione coinvolta) e ad un elevato grado di informalità, inevitabilmente connotato da una scarsa trasparenza. Il Sottosegretario *Bressa* prima ed il Ministro *Stefani* poi hanno avvertito la necessità di ricorrere ad un supporto tecnico ulteriore, nominando due Commissioni di esperti di estrazione accademica, il cui ruolo nella gestione concreta delle trattative è però finora risultato marginale³⁰¹.

Una parte minoritaria della dottrina (*Chessa*) ritiene, infine, attribuendo all'espressione "su iniziativa della Regione interessata" contenuta nell'art. 116, comma terzo, Cost. l'accezione di iniziativa legislativa, che competenti al Consiglio regionale presentare la relativa proposta di legge in Parlamento, il quale dovrebbe poi pronunciarsi in merito. Secondo *Chessa*, difatti, alla negoziazione delle competenze legislative dovrebbero partecipare gli organi direttamente coinvolti, mentre sarebbe improprio un accordo raggiunto esclusivamente da parte degli organi esecutivi, la cui volontà non necessariamente coincide con quella delle relative assemblee legislative. Tale interpretazione non esclude, tuttavia, che l'attivazione del procedimento sia preceduta da trattative informali tra il Governo e la Giunta regionale³⁰².

Quanto invece alle tempistiche dei negoziati finalizzati alla conclusione dell'intesa, il già citato art. 1, co. 571, della legge n. 147/2013 dispone 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. La disposizione del primo periodo si applica anche alle iniziative presentate prima della data di entrata in vigore della presente legge in applicazione del principio di continuità degli organi e delle funzioni. In tal caso, il termine di cui al primo periodo decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge"³⁰³. Si badi, però, che il termine di sessanta giorni è di natura ordinatoria³⁰⁴.

Non sussiste, infine, alcun obbligo di concludere l'intesa in seguito alle trattative³⁰⁵, nonostante permanga il dovere, per le parti, di comportarsi nel rispetto del principio di leale collaborazione³⁰⁶.

³⁰¹ *Olivetti*, in www.federalismi.it, 6/2019, p. 23.

³⁰² *Chessa*, *Il regionalismo differenziato*, pp. 12 s.

³⁰³ *Olivetti*, in www.federalismi.it, 6/2019, pp. 21 s.

³⁰⁴ *Toniatti*, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 654.

³⁰⁵ *Servizio studi del Senato*, *Il processo di attuazione*, p. 12.

³⁰⁶ *Piraino*, in www.federalismi.it, 8/2019, p. 13.

2.14 *Segue. L'ipotesi di concludere intese plurime o plurisoggettive*

Morrone si interroga circa la possibilità di concludere intese plurisoggettive che coinvolgano, oltre allo Stato, più, se non addirittura tutte le Regioni³⁰⁷.

Si tratta di una questione per la quale, in riferimento all'art. 8 della Costituzione, la dottrina ha ammesso diverse soluzioni. Tuttavia, l'art. 116, comma terzo, Cost. menziona la "Regione interessata", che sembrerebbe consentire solo intese bilaterali e non soluzioni plurisoggettive. Al più, potrebbero essere concluse più intese tra lo Stato e la medesima Regione, sulla base dello schema dell'intesa madre e delle intese figlie³⁰⁸.

Ciononostante, *Morrone* non ritiene decisivo il contenuto letterale della norma la quale, pur prescrivendo la conclusione di intese bilaterali, non vieta intese collettive o plurisoggettive, approvate con una legge generale³⁰⁹. Secondo l'autore, si tratterebbe, infatti, di definire preliminarmente, tramite un accordo tra lo Stato e tutte le Regioni³¹⁰, i contenuti e le modalità attuative della differenziazione. La legge di attuazione potrebbe essere approvata seguendo l'*iter* previsto per le singole leggi di differenziazione.

Una soluzione simile presenterebbe, secondo *Morrone*, diversi vantaggi. Anzitutto potrebbero essere introdotte, senza dover ricorrere al procedimento di revisione costituzionale disciplinato dall'art. 138 della Costituzione, le integrazioni alla riforma del Titolo V del 2001 la cui necessità è emersa in sede attuativa, in particolare nel campo della distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni³¹¹. Una legge generale sul regionalismo differenziato, approvata dalle Camere sulla base di un'intesa tra lo Stato e le Regioni, verrebbe inoltre adottata "allo scopo precipuo di riorganizzare la distribuzione delle competenze nelle materie previste, secondo un disegno più razionale e veramente improntato al principio di sussidiarietà"³¹². Verrebbe, infine, limitato il rischio, paventato da più parti, di approvare leggi di differenziazione che aumentino, come conseguenza, il divario tra le Regioni del Nord e quelle del Mezzogiorno, attuando, invece, il regionalismo differenziato sulla base di una visione unitaria e concordata fra tutti i soggetti istituzionali³¹³.

³⁰⁷ *Morrone*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, p. 166.

³⁰⁸ *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.it*, 13/2003, p. 16.

³⁰⁹ *Morrone*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, p. 167.

³¹⁰ L'autore non precisa, a questo punto, se tale accordo debba essere concluso dallo Stato soltanto con tutte le Regioni a Statuto ordinario o se anche le Regioni a Statuto speciale, per le quali non valgono le disposizioni contenute nell'art. 116, comma terzo, Cost. (cfr. *supra* cap. 5.2), debbano essere parte dell'accordo.

³¹¹ *Morrone*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, p. 168.

³¹² *Morrone*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, p. 168.

³¹³ *Morrone*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, p. 168.

2.15 L'iniziativa legislativa

Conclusa l'intesa tra lo Stato e la Regione interessata prevista dall'art. 116, comma terzo, Cost., è necessario interrogarsi sulle modalità in cui avviare il procedimento legislativo previsto dal testo costituzionale. La Costituzione non indica, infatti, l'organo od ente cui spetti presentare il relativo disegno di legge alle Camere, posto che l'espressione "iniziativa della Regione interessata" si riferisce, a detta della dottrina maggioritaria, al procedimento di attuazione del regionalismo differenziato nel suo complesso, e non all'attivazione del procedimento legislativo disciplinato dall'art. 71 della Costituzione³¹⁴.

Al riguardo della presentazione del disegno di legge in parola, possono comunque essere prese in considerazione diverse ipotesi.

Secondo una prima interpretazione, l'iniziativa legislativa spetterebbe esclusivamente alla Regione interessata: l'art. 116, comma terzo, costituirebbe quindi una sorta di *lex specialis* rispetto all'art. 71 Cost.³¹⁵ Secondo *Piccirilli* non vi sarebbero dubbi circa la titolarità regionale dell'iniziativa legislativa: "Specie in considerazione della natura del procedimento parlamentare di approvazione dell'intesa raggiunta senza possibilità di una sua modifica, l'impulso alla sua definizione non può che essere regionale, essendo la Regione il soggetto direttamente interessato all'esercizio di quelle "forme e condizioni particolari di autonomia"³¹⁶. Inoltre, la presentazione del disegno di legge da parte di un soggetto diverso dalla Regione interessata vanificherebbe lo stesso principio dispositivo contenuto nell'art. 116, terzo comma, Cost.³¹⁷ Il disegno di legge dovrebbe quindi essere presentato sulla base dell'intesa conclusa con lo Stato (*i.e.* il Governo) dalla Giunta o dal Consiglio regionale ad una delle due Camere³¹⁸;

Una seconda interpretazione ritiene invece che l'iniziativa legislativa spetti esclusivamente al Governo, dopo aver raggiunto l'intesa con la Regione interessata. Verrebbe applicato, in via analogica, l'*iter* seguito nei procedimenti legislativi speciali disciplinati dalla Costituzione (art. 8 Cost., art. 80 Cost., art. 123 Cost. nella sua formulazione antecedente alla legge costituzionale n. 1/1999). In quest'ottica vennero inoltre siglati gli Accordi preliminari tra lo Stato e le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna del 28 febbraio 2018³¹⁹. Alla convinzione che spetti al Governo trasformare l'intesa in un "coerente disegno di legge" aderisce anche *Cortese*³²⁰.

Infine, una terza opzione non riserverebbe l'iniziativa legislativa ad uno dei due soggetti coinvolti in particolare. Secondo *Morrone*, una volta conclusa l'intesa tra lo Stato

³¹⁴ *Olivetti*, in www.federalismi.it, 6/2019, p. 28. Vedi però *contra Piccirilli*, in www.dirittiregionali.it, 21/04/2018, p. 16, il quale sostiene che l'art. 116, comma terzo, Cost. menziona esplicitamente l'iniziativa legislativa in senso stretto.

³¹⁵ *Olivetti*, in www.federalismi.it, 6/2019, p. 28.

³¹⁶ *Piccirilli*, in www.dirittiregionali.it, 21/04/2018, p. 17.

³¹⁷ *Anzon Demming*, Quale regionalismo differenziato?, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1/2008, p. 57.

³¹⁸ *Olivetti*, in www.federalismi.it, 6/2019, p. 28.

³¹⁹ *Olivetti*, in www.federalismi.it, 6/2019, p. 28.

³²⁰ *Cortese*, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 706.

e la Regione interessata, entrambi sono titolati a presentare il relativo disegno di legge alle Camere³²¹. Rimane, tuttavia, da chiarire se l'iniziativa possa essere adottata dai membri di una delle due Camere o da cinquantamila elettori, nonostante si tratti di ipotesi puramente teoriche. Si ritiene di escludere in ogni caso che il disegno di legge possa essere presentato da una Regione diversa da quella con cui lo Stato ha concluso la relativa intesa³²².

2.16 La legge di differenziazione nel sistema delle fonti

La legge di differenziazione, per la quale la dottrina ha talora utilizzato anche le definizioni di “legge di specializzazione”³²³ nonché di “legge di autonomia negoziata”³²⁴, occupa una posizione peculiare nel sistema delle fonti del diritto in considerazione della propria natura di legge atipica e rafforzata³²⁵. Da tali caratteristiche derivano determinate conseguenze sul piano della forza attiva e della forza passiva³²⁶.

La peculiarità sul piano della forza attiva si sostanzia nella possibilità di derogare, tramite la legge di differenziazione, al riparto di competenze tra Stato e Regioni previsto dalla Costituzione³²⁷. La dottrina si è divisa sulla conformità di tale procedimento ai principi costituzionali. *Elia* sostiene, infatti, che si tratterebbe di una revisione costituzionale che viola “il principio della rigidità costituzionale dell’art. 138, che è la garanzia massima che la Costituzione contempla per la sua superiorità”³²⁸. Per *Cecchetti* si tratterebbe, invece, di un’ipotesi in cui il legislatore ha utilizzato la tecnica della c.d. “decostituzionalizzazione formale”, in altre parole una fonte di rango inferiore è autorizzata dalla fonte costituzionale medesima a derogare determinate disposizioni contenute nella Costituzione o in leggi costituzionali, pienamente giustificate sulla base di due differenti valutazioni: *in primis*, in considerazione della loro *ratio*, “riconducibile ad un rafforzamento e ad una più piena realizzazione dei valori costituzionali riferibili all’autonomia regionale” nonché, in secondo luogo, in base al fatto che tali fonti subordinate non acquisiscono la forza e la natura di fonti costituzionali³²⁹, trattandosi, come scrive *Paladin*, di una “condizione risolutiva (...) dell’efficacia dei disposti così modificati”³³⁰. Si tratta di un procedimento già utilizzato nell’ordinamento italiano sia in relazione ad alcune disposizioni contenute negli Statuti speciali³³¹. Chiaramente, la

³²¹ *Morrone*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, p. 169.

³²² *Olivetti*, in *www.federalismi.it*, 6/2019, p. 28.

³²³ *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, p. 173.

³²⁴ *Morrone*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, p. 174

³²⁵ Cfr. *supra* cap. 5.9.

³²⁶ *Olivetti*, in *federalismi.it*, 6/2019, p. 34.

³²⁷ *Olivetti*, in *federalismi.it*, 6/2019, p. 34.

³²⁸ *Elia*, Introduzione, in *Groppi/Olivetti* (a cura di), *La repubblica della autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V²* (2003), p. 77.

³²⁹ *Cecchetti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2002, pp. 139 s.

³³⁰ *Paladin*, *Le fonti del diritto italiano* (1996), pp. 171 s.

³³¹ *Olivetti*, in *federalismi.it*, 6/2019, p. 35.

tecnica della decostituzionalizzazione può essere utilizzata soltanto nel rispetto dei limiti di applicazione materiali previsti dall'art. 116, comma terzo, della Costituzione³³². In definitiva, la fonte atipica prevista dalla citata disposizione costituzionale non intacca il potere del legislatore costituzionale *ex art.* 138 Cost., il quale ben potrebbe ricorrere al procedimento di revisione costituzionale³³³.

Dalla forza passiva rinforzata della legge di differenziazione, in altre parole l'idoneità di tale legge a resistere all'abrogazione (espressa o tacita) per mezzo di leggi ordinarie – quindi non di rango costituzionale, come appena accennato – successive, possono, invece, derivare, secondo *Olivetti*, due conseguenze³³⁴. Anzitutto, la legge di attuazione del regionalismo differenziato non solo dovrebbe essere oggetto di un eventuale giudizio di legittimità costituzionale in relazione alla conformità all'art. 116, comma terzo, Cost. così come a qualsiasi altra disposizione costituzionale, ad esclusione, ovviamente, delle norme cui le è consentito derogare (si pensi, in particolare, al riparto di competenze tra Stato e Regioni contenuto nell'art. 117, commi secondo e terzo, Cost.), ma anche parametro di costituzionalità, “configurandosi, in questo secondo caso, come norma interposta fra l'art. 116, 3° co., e le leggi statali e regionali adottate nelle materie cui essa si riferisce e che risultassero contrastanti con l'intesa”³³⁵. Le norme interposte sono infatti, come scriveva *Crisafulli*, “norme poste da fonti, che leggi costituzionali non sono, (...) purché ed in quanto richiamate da disposizioni formalmente costituzionali quali specifiche condizioni di validità di determinate leggi o di determinate norme di legge”³³⁶. Secondo la Corte costituzionale, “l'esigenza che le norme che integrano il parametro di costituzionalità siano esse stesse conformi alla Costituzione è assoluta e inderogabile (...). In occasione di ogni questione nascente da pretesi contrasti tra norme interposte e norme legislative interne, occorre verificare congiuntamente la conformità a Costituzione di entrambe e precisamente la compatibilità della norma interposta con la Costituzione e la legittimità della norma censurata rispetto alla stessa norma interposta”³³⁷. Per quanto concerne, invece, la seconda conseguenza della forza passiva della legge di differenziazione individuata da *Olivetti*, il procedimento previsto dall'art. 116, comma terzo, Cost., oggetto del presente capitolo, deve essere adottato per le eventuali modificazioni dell'intesa in futuro³³⁸. Si tratta del c.d. “parallelismo delle forme” di cui parla *D'Atena*³³⁹. Dovrebbe quindi essere considerata costituzionalmente illegittima un'abrogazione, sia parziale che totale, della legge *ex art.* 116, comma terzo, da parte di una legge ordinaria successiva, sia nell'eventualità di un'abrogazione espressa, sia nell'eventualità di un'abrogazione tacita³⁴⁰. Di conseguenza, la forma costituzionalmente corretta per modificare od abrogare l'intesa è quella che costituisce

³³² *Olivetti*, in *federalismi.it*, 6/2019, p. 35.

³³³ *Cecchetti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2002, p. 140.

³³⁴ *Olivetti*, in *federalismi.it*, 6/2019, p. 35.

³³⁵ *Olivetti*, in *federalismi.it*, 6/2019, p. 35.

³³⁶ *Crisafulli*, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. 2 (1984), p. 360.

³³⁷ Sentenza C. Cost. n. 348/2007, p.to 4.7 (considerato in diritto).

³³⁸ *Olivetti*, in *federalismi.it*, 6-2019, p. 36.

³³⁹ *D'Atena*, L'art. 116, u.c., Cost., alla prova dell'applicazione. Profili procedurali, in *Rassegna Parlamentare*, 1/2018, p. 192.

³⁴⁰ *Olivetti*, in *federalismi.it*, 6/2019, p. 36.

nell'approvazione di una legge sulla base del procedimento previsto dall'art. 116, comma terzo, Cost.³⁴¹. Diversa sarebbe, tuttavia, sempre secondo *Olivetti*, l'ipotesi di introdurre deroghe puntuali a singole disposizioni della legge di differenziazione, specialmente a riguardo della disciplina finanziaria oppure in presenza di oggettive condizioni di emergenza³⁴².

2.17 La natura della legge di differenziazione

L'art. 116, comma terzo, della Costituzione contiene alcune indicazioni relative alla legge di attribuzione del regionalismo differenziato. Deve, infatti, trattarsi di una legge del Parlamento, approvata a maggioranza assoluta, sulla base di un'intesa conclusa con la Regione interessata³⁴³.

Tale legge può poi essere considerata, secondo *Mangiameli*, atipica e rafforzata: "atipica, perché avrebbe ad oggetto di deliberazione dell'intesa raggiunta; rafforzata, in quanto il procedimento prevede l'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti"³⁴⁴.

Secondo *Olivetti*, il requisito della maggioranza assoluta posto dall'art. 116, comma terzo, escluderebbe che il Governo possa porre la questione di fiducia sulla legge in questione, riservata agli atti parlamentari per la cui approvazione è richiesta la maggioranza semplice, in quanto la Costituzione richiederebbe, con il suddetto requisito, di superare la dialettica parlamentare imperniata sul tradizionale rapporto tra maggioranza e opposizione³⁴⁵. L'attivazione della clausola di differenziazione dovrebbe invece, come evidenzia ulteriormente *Toniatti*, avvenire sulla base di un consenso ampio, capace di superare la maggioranza politica esistente in un dato momento storico³⁴⁶.

Le maggioranze speciali richieste dalla Costituzione, come nel caso in parola, risponderrebbero infatti, come sostiene *Olivetti*, ad una logica di tipo più garantista e meno democratico rispetto a quelle semplici³⁴⁷. Il divieto di porre la questione di fiducia riguarderebbe, poi, prosegue sempre *Olivetti*, non soltanto la votazione finale, bensì anche quella sui singoli articoli che compongono il disegno di legge di attuazione della clausola di differenziazione. Rimane, ovviamente, la possibilità, per il Governo, di condizionare la propria permanenza in carica all'approvazione della legge *de qua*; tuttavia, si tratterebbe solamente di una dichiarazione politica, espressione della facoltà del Governo

³⁴¹ *Olivetti*, in *federalismi.it*, 6/2019, p. 36.

³⁴² *Olivetti*, in *federalismi.it*, 6/2019, p. 36.

³⁴³ *Olivetti*, in *www.federalismi.it*, 6/2019, p. 24.

³⁴⁴ *Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Indagine conoscitiva, p. 18.

³⁴⁵ *Olivetti*, Un'esigenza di sistema: il ruolo centrale del Parlamento, in *Ufficio studi e ricerche e Ufficio affari giuridici del Gruppo PD Senato*, Il regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà. Atti del seminario dei Gruppi parlamentari del Partito Democratico di Camera e Senato, 18/02/2019, p. 50.

³⁴⁶ *Toniatti*, in *Le Regioni*, 4-2017, p. 645.

³⁴⁷ *Olivetti*, La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano (1996), p. 181.

di rassegnare le proprie dimissioni in qualsiasi momento, ma improduttiva di conseguenze sul piano parlamentare³⁴⁸.

Dalla maggioranza speciale richiesta dall'art. 116, comma terzo, Cost. deriva inoltre la necessità di ricorrere al procedimento legislativo ordinario, con Commissione in sede referente. Si escludono, di conseguenza, la Commissione in sede sia deliberante che redigente. *Olivetti* riconduce tale obbligo procedimentale alla maggioranza speciale prevista dalla Costituzione³⁴⁹, mentre secondo *Morrone* appare decisiva la qualificazione della legge di differenziazione come “legge in materia costituzionale”³⁵⁰.

Altrettanto incostituzionale appare poi l'utilizzo della delegazione legislativa, come proposto dalla Regione Veneto, che ha inviato, il 23 luglio 2018, al Ministero per gli Affari regionali una proposta di legge delega per il riconoscimento dell'autonomia differenziata³⁵¹, in quanto l'art. 116, terzo comma, richiede una legge in senso formale, non soltanto sostanziale³⁵². La natura costituzionale dell'intesa richiede, infatti, l'intervento delle Camere; si tratta di un'eventualità non paragonabile alla riforma Bassanini, la quale, com'è noto, prevedeva un trasferimento unilaterale avente ad oggetto soltanto funzioni amministrative³⁵³.

La natura formale o sostanziale della legge *ex art.* 116, comma terzo, Cost. costituisce infine uno degli interrogativi centrali della questione, dalla cui soluzione dipende il ruolo del Parlamento nel processo attuativo del regionalismo differenziato. La dottrina propone due diverse soluzioni: può infatti ritenersi che la legge in base alla quale vengono conferite le “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” sia di natura formale, in altre parole un mero provvedimento di ratifica dell'intesa conclusa tra lo Stato e la Regione interessata, oppure che si tratti di una legge di natura sostanziale, di conseguenza unica fonte attributiva dell'autonomia differenziata³⁵⁴.

La disposizione costituzionale di riferimento afferma, come testé menzionato, che la legge di differenziazione deve essere approvata a maggioranza assoluta da ciascuna Camera “sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata”, lasciando intendere, secondo *Dickmann*³⁵⁵ e *Morrone*³⁵⁶, che essa possa modificare l'intesa, “presentando quindi natura normativa anche sul piano sostanziale”³⁵⁷.

Inoltre, accedendo alla tesi che ritiene la legge di differenziazione di natura sostanziale, può comunque affermarsi che l'intesa costituisca una condizione di procedibilità della legge. Le Camere potrebbero in ogni caso provvedere ad un riassetto della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni diverso da quello risultante

³⁴⁸ *Olivetti*, in www.federalismi.it, 6/2019, p. 33.

³⁴⁹ *Olivetti*, in www.federalismi.it, 6/2019, p. 32.

³⁵⁰ *Morrone*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, p. 174.

³⁵¹ *Furlan*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 06/11/2018, p. 7.

³⁵² *Olivetti*, *Un'esigenza di sistema*, p. 51.

³⁵³ *Furlan*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 06/11/2018, pp. 7 s.

³⁵⁴ *cfr.*, *ex multis*, *Piraino*, in [federalismi.it](http://www.federalismi.it), 8/2019, pp. 13 ss.

³⁵⁵ *Dickmann*, in [federalismi.it](http://www.federalismi.it), 5/2019, pp. 5 s.

³⁵⁶ *Morrone*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, pp. 163 s.

³⁵⁷ *Dickmann*, in [federalismi.it](http://www.federalismi.it), 5/2019, p. 6.

dall'intesa, atteso che il Parlamento potrebbe, in ogni momento, provvedere all'attuazione dell'autonomia differenziata attivando il procedimento di revisione costituzionale³⁵⁸.

In definitiva, secondo parte della dottrina, che aderisce alla summenzionata lettura, appare costituzionalmente più corretto ritenere che la legge di attribuzione dell'autonomia differenziata sia di natura sostanziale³⁵⁹. L'intesa, che non avrebbe forza normativa, bensì meramente contrattuale, sebbene di diritto pubblico³⁶⁰, rileverebbe non tanto in quanto atto, bensì come *modus procedendi*³⁶¹.

2.18 Il ruolo del Parlamento e la questione dell'emendabilità della legge di differenziazione

Una questione di non scarsa rilevanza è quella dell'emendabilità, o meno, da parte del Parlamento, della proposta di legge. Secondo una prima impostazione, il Parlamento potrebbe essere chiamato ad esprimersi, senza possibilità di introdurre modifiche o variazioni, sul testo dell'accordo concluso tra lo Stato e la Regione³⁶². Tale 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"³⁶³. Il dissenso del Parlamento oppure il mancato raggiungimento del *quorum* previsto dalla Costituzione impedirebbero, di conseguenza, la conclusione dell'*iter* attuativo dell'autonomia differenziata³⁶⁴. L'eventuale approvazione, da parte del Parlamento, di un emendamento (aggiuntivo, modificativo o soppressivo) significherebbe, quindi, il rigetto dell'intesa, aprendo le porte alla riapertura delle trattative tra il Governo e la Regione interessata, e, in un secondo momento, la presentazione di un nuovo progetto di legge?³⁶⁵

Un'interpretazione del genere, adottata nella prassi nell'attuazione dell'art. 8 Cost., cui anche gli Accordi preliminari fanno riferimento³⁶⁶, appare, a prima vista, lineare, in quanto fondata sulla considerazione che le Camere non possano modificare un *idem sentire* formatosi sulla base della convergenza tra lo Stato e la Regione interessata³⁶⁷. Inoltre, la prassi parlamentare consolidata in relazione all'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali (art. 80 Cost.) oppure in relazione alle intese concluse con le comunità religiose acattoliche (art. 8 Cost.), applicabile in questa sede in via analogica, non ritiene la funzione deliberativa delle Camere incompatibile con un tipo di

³⁵⁸ Dickmann, in *federalismi.it*, 5/2019, pp. 6 s.

³⁵⁹ Dickmann, in *federalismi.it*, 5/2019, pp. 6 s.

³⁶⁰ Piraino, in *federalismi.it*, 8-2019, p. 18.

³⁶¹ Dickmann, in *federalismi.it*, 5/2019, p. 7.

³⁶² Cortese, La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione in *Le Regioni*, 4-2017, p. 706.

³⁶³ 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* (2001), p. 57.

³⁶⁴ Cortese, in *Le Regioni*, 4-2017, p. 706.

³⁶⁵ Olivetti, in *federalismi.it*, 6/2019, p. 27.

³⁶⁶ Cfr. *supra* cap. 5.6.

³⁶⁷ Cortese, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 706.

partecipazione che si riduce all'alternativa tra l'approvazione ed il respingimento di una proposta di legge, senza la possibilità di inserire modifiche³⁶⁸.

Tuttavia, secondo gran parte della dottrina, la soluzione in parola non appare del tutto soddisfacente, anche alla luce della considerazione che il rapporto tra lo Stato e le Regioni non è del tutto assimilabile a quello che intercorre, per esempio, tra i soggetti parte di un trattato internazionale³⁶⁹.

Inoltre, questa prima lettura non chiarisce le conseguenze che deriverebbero dall'ipotesi in cui il disegno di legge governativo non riporti fedelmente il contenuto dell'intesa preliminare con la Regione. In una situazione del genere, il Parlamento non potrebbe intervenire per ripristinare la volontà comune tra lo Stato e la Regione?³⁷⁰

La maggior parte della dottrina è concorde nel ritenere che l'approvazione della legge non possa essere considerato un mero passaggio di ratifica. Il legislatore costituzionale del 2001 ha, infatti, definito una procedura di attuazione del regionalismo differenziato che coinvolge non solo gli esecutivi (a livello statale e regionale), bensì anche il potere legislativo nazionale³⁷¹. Il fatto che la Carta richieda l'intervento di una legge, in particolare una legge approvata a maggioranza non semplice, ma assoluta, conferisce al Parlamento una funzione di garante dell'equilibrio tra unità ed autonomia, tra due principi fondamentali del nostro ordinamento, sanciti dall'art. 5 della Costituzione³⁷².

Di conseguenza, al Parlamento spetta non un ruolo di mero controllore, bensì di compartecipazione, per diverse ragioni³⁷³.

In primis, il Parlamento è il luogo ove sono rappresentati i diversi territori che compongono il Paese. Nonostante nessuna delle due Camere sia strutturata secondo il modello della rappresentanza territoriale di stampo federale, nel Parlamento la pluralità, anche territoriale, del Paese si riflette in maniera più completa rispetto a quanto non avvenga negli altri organi costituzionali³⁷⁴, anche e soprattutto in considerazione del numero dei parlamentari. Di conseguenza, mentre il Governo assume, nel procedimento di attuazione del regionalismo differenziato, il ruolo di portatore dell'”interesse nazionale unitariamente inteso”, il Parlamento rileva nel suo ruolo di “portatore dell'interesse nazionale nelle sue diverse articolazioni, politiche e territoriali”. Eccettuando l'eventuale parere della Conferenza Stato-Regioni, sono proprio le Camere in cui le Regioni, specialmente quelle diverse da quelle con cui lo Stato ha concluso l'intesa, possono esprimersi in via istituzionale per mezzo dei loro parlamentari³⁷⁵.

³⁶⁸ Toniatti, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 656.

³⁶⁹ Cortese, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 706. Cfr. anche *infra* il cap. 2.11, in cui si spiega, in maniera più dettagliata, la nozione di *Morrone* di “accordo interno di diritto costituzionale».

³⁷⁰ Cortese, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 706.

³⁷¹ Olivetti, in *federalismi.it*, 6/2019, p. 24.

³⁷² Olivetti, *Un'esigenza di sistema*, p. 48.

³⁷³ Olivetti, in *federalismi.it*, 6/2019, p. 24.

³⁷⁴ Olivetti, in *federalismi.it*, 6/2019, p. 24.

³⁷⁵ Olivetti, in *federalismi.it*, 6/2019, pp. 24 s.

In secondo luogo, come evidenzia *Piraino*, se il Parlamento fosse chiamato ad esprimersi sulla proposta di legge *sic et simpliciter*, senza la possibilità di intervenire sul testo, si verificherebbe un capovolgimento del rapporto tra Governo e Parlamento³⁷⁶. Non potrebbe, difatti, ritenersi costituzionalmente legittima una tesi che escluda di principio le Camere dal procedimento legislativo semplificato di revisione del riparto di competenze *ex art. 117 Cost.* L'*iter* previsto dall'*art. 116, comma terzo*, dovrebbe, infatti, rimanere circoscritto ad aspetti procedurali, senza incidere sulle attribuzioni delle Camere³⁷⁷. Il Governo e le giunte regionali non potrebbero escludere le Camere dal procedimento legislativo, atteso che esse sono la sede ove il Governo fonda la propria legittimazione, anche in prospettiva delle scelte che rilevano per l'attuazione dell'autonomia differenziata³⁷⁸.

Va poi ricordato il ruolo di vigilanza e coordinamento del Parlamento, particolarmente significativo in occasione della prima attuazione della clausola di differenziazione, il quale funge da garante degli interessi nazionali, intesi come compositi e non come contrapposti a quelli regionali e locali³⁷⁹. Le Camere possono infatti evitare il rischio dell'opposizione tra centro e periferia³⁸⁰.

Inoltre, con riguardo alla natura della legge di differenziazione – come precedentemente affermato, si tratta, secondo la maggioranza delle opinioni dottrinali, di una legge atipica e rinforzata, adottabile solo previa intesa con la Regione interessata a maggioranza assoluta –, essa è dotata di una forza passiva rinforzata, ovvero di una particolare capacità di resistere all'abrogazione per mezzo di leggi successive. Le Camere potranno quindi modificare o abrogare la legge cui fa riferimento l'*art. 116, comma terzo, Cost.* soltanto seguendo l'*iter* previsto per la sua approvazione. Pertanto, viene in un certo senso compressa la potestà legislativa del Parlamento, il quale è a maggior ragione chiamato a ponderare in maniera accurata gli interessi coinvolti in sede di approvazione della legge di differenziazione³⁸¹.

Alle Camere spetterebbe dunque il ruolo del controllo democratico dell'intera procedura; esse possono, all'evenienza, esprimersi anche sull'opportunità stessa di concluderla o meno oppure, come testé accennato, avviare il procedimento di revisione costituzionale³⁸². “In tal modo”, come scrive *Dickmann*, “tutti gli enti e gli organi competenti sarebbero coinvolti in modo sinergico e senza preclusione del ruolo costituzionale di ciascuno”³⁸³. Inoltre, qualora non si accogliesse la teoria dell'emendabilità della proposta di legge da parte delle Camere, risulterebbero compressi i poteri del Presidente della Repubblica, il quale si vedrebbe limitare la possibilità di rinviare alle Camere la legge di approvazione, e della Corte costituzionale relativamente

³⁷⁶ *Piraino*, in *federalismi.it*, 8/2019, p. 15.

³⁷⁷ *Dickmann*, in *federalismi.it*, 5/2019, p. 9.

³⁷⁸ *Dickmann*, in *federalismi.it*, 5/2019, p. 8.

³⁷⁹ *Olivetti*, in *federalismi.it*, 6/2019, p. 25.

³⁸⁰ *Cortese*, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 708.

³⁸¹ *Olivetti*, in *federalismi.it*, 6/2019, p. 25.

³⁸² *Dickmann*, in *federalismi.it*, 5/2019, p. 10.

³⁸³ *Dickmann*, in *federalismi.it*, 5/2019, pp. 10 s.

al sindacato di costituzionalità della medesima legge attuativa della clausola di differenziazione³⁸⁴. Paradossalmente, le Camere si troverebbero chiamate ad approvare o rigettare l'intesa, mentre i consigli delle Regioni interessate sono stati i protagonisti dell'intero procedimento, avendo dapprima assunto l'iniziativa e poi svolto ampi dibattiti politici culminati nell'adozione di atti di indirizzo rivolti alle rispettive giunte regionali³⁸⁵.

Dickmann rileva poi che il trasferimento delle competenze legislative statali alle Regioni in base all'art. 116, comma terzo, Cost. comporta un affievolimento delle competenze statali rispetto alla previsione dei commi secondo e terzo dell'art. 117 Cost.³⁸⁶ “Quindi sarebbe difficilmente spiegabile sul piano della legittimità come sia possibile che il legislatore parlamentare con legge costituzionale possa pienamente disporre delle competenze statali, anche espandendole, e quindi comprimendo quelle regionali, mentre il Governo e le Regioni interessate potrebbero decidere di ridimensionare competenze legislative statali costituzionalmente poste semplicemente decidendo di attivare la speciale procedura di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. interpretato nel senso che alle Camere spetta solo ratificare o meno con legge rinforzata il trasferimento di tali competenze sostanzialmente disposto con l'intesa”³⁸⁷. Secondo *Piraino*, in una prospettiva simile, il Parlamento sarebbe indotto ad avviare il procedimento di revisione costituzionale sostituendo la ridefinizione delle competenze tra Stato e Regioni con legge costituzionale, eventualmente sottoponibile, come previsto dall'art. 138 della Costituzione, ad un *referendum* confermativo, qualora la legge non fosse approvata con la maggioranza dei due terzi in entrambe le Camere nella seconda votazione³⁸⁸.

Analizzando l'interpretazione del ruolo del Parlamento da parte della Corte costituzionale, rilevano anzitutto “i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della “rappresentanza politica nazionale” (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali”³⁸⁹, cui corrisponde una “caratterizzazione tipica ed infungibile”³⁹⁰. Fra tali funzioni fondamentali, “vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.): ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali”³⁹¹. Di conseguenza, un'interpretazione che marginalizzi il ruolo del Parlamento nel processo di attuazione del regionalismo differenziato potrebbe, secondo *Dickmann*, risultare inconciliabile con l'impostazione fin qui seguita dalla Corte costituzionale³⁹².

³⁸⁴ *Dickmann*, in *federalismi.it*, 5/2019, p. 11.

³⁸⁵ *Piraino*, in *federalismi.it*, 8-2019, pp. 15 s.

³⁸⁶ *Dickmann*, in *federalismi.it*, 5/2019, p. 12.

³⁸⁷ *Dickmann*, in *federalismi.it*, 5/2019, p. 12.

³⁸⁸ *Piraino*, in *federalismi.it*, 8/2019, p. 16.

³⁸⁹ Sentenza C. Cost. n. 1/2014, p.to 3.1 (considerato in diritto).

³⁹⁰ Sentenza C. Cost. n. 106/2002, p.to 4 (considerato in diritto).

³⁹¹ Sentenza C. Cost. n. 1/2014, p.to 3.1 (considerato in diritto).

³⁹² *Dickmann*, in *federalismi.it*, 5/2019, p. 15.

Infine, l'eventuale impossibilità, per il Parlamento, di intervenire sulla proposta di legge potrebbe dare adito a contenziosi dinanzi alla Corte costituzionale, una conseguenza tutt'altro che auspicabile, in primo luogo per la Regione interessata, nel cui interesse dovrebbe quindi essere un'adeguata legittimazione parlamentare del procedimento attuativo del regionalismo differenziato³⁹³.

Una volta accettata, quindi, l'emendabilità del testo da parte delle Camere, potrebbe rivelarsi necessario immaginare un procedimento di ammissione degli emendamenti alla proposta di legge di differenziazione. Essendo l'intesa tra lo Stato e la Regione interessata una condizione di procedibilità, si dovrebbe ritenere che il contenuto dell'intesa condizioni anche l'approvazione degli emendamenti³⁹⁴. *Dickmann* prosegue infatti affermando che, "in particolare, solo ove si approvassero emendamenti riscontrabili nell'intesa, la legge di attribuzione modificata in sede parlamentare sarebbe rispettosa della procedura delle intese di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., e quindi legittima"³⁹⁵. Tale lettura trova conferma nella prassi applicativa della disciplina degli accordi con le comunità religiose acattoliche (art. 8, comma terzo, Cost.)³⁹⁶. All'inizio del procedimento legislativo, in commissione, sarebbe quindi necessario verificare, da parte del Governo, se gli emendamenti presentati sono riconducibili o meno al testo dell'intesa conclusa con la Regione interessata. In caso positivo, *nulla quaestio*; altrimenti risulterebbe necessario cercare, limitatamente agli emendamenti non riconducibili all'intesa, un nuovo accordo con la Regione, prevedendo comunque la fase di consultazione degli enti locali³⁹⁷.

La dottrina si è anche interrogata sull'opportunità di ricorrere ad un esame preliminare dell'intesa da parte delle Camere, sulla falsariga della prassi inaugurata nell'ambito della revisione del concordato del 1929 con la Santa Sede. In tal caso, i risultati provvisori delle trattative furono più volte sottoposti all'esame preliminare delle Camere, prima della sottoscrizione del testo definitivo³⁹⁸. Si può quindi immaginare, secondo *Olivetti*, una forma di coinvolgimento delle Camere (oppure, eventualmente, anche di una sola di esse) nella fase antecedente la conclusione dell'intesa tra lo Stato e la Regione interessata. L'esame preliminare si svolgerebbe su un accordo preliminare, del tipo di quelli conclusi il 28 febbraio 2018 dal Sottosegretario agli Affari regionali *Bressa* con i Presidenti delle Giunte regionali di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, oppure su una bozza di intesa. L'intervento del Parlamento si verificherebbe, chiaramente, prima della conclusione delle intese, magari parallelamente all'esame dei testi delle stesse da parte del Consiglio dei Ministri, oppure in seguito ad un primo esame del Governo³⁹⁹.

Una proposta di questo tipo è stata avanzata, oltre che dalla dottrina, anche dal Presidente della Regione Veneto *Zaia*. Qualora le Camere non dovessero condividere

³⁹³ *Olivetti*, in *federalismi.it*, 6/2019, p. 25.

³⁹⁴ *Dickmann*, in *federalismi.it*, 5/2019, p. 15.

³⁹⁵ *Dickmann*, in *federalismi.it*, 5/2019, p. 15.

³⁹⁶ *Dickmann*, in *federalismi.it*, 5/2019, p. 15.

³⁹⁷ *Dickmann*, in *federalismi.it*, 5/2019, pp. 16 s.

³⁹⁸ *Olivetti*, *Un'esigenza di sistema*, p. 49.

³⁹⁹ *Olivetti*, in *federalismi.it*, 6/2019, p.29.

parti del contenuto dell'intesa, esse potrebbero invitare il Governo a rinegoziare i passaggi in questione con la Regione interessata con la votazione di mozioni, risoluzioni ed ordini del giorno. Si tratterebbe, in ogni caso, di un'indicazione di natura politica e non giuridica, e, di conseguenza, incapace di obbligare il Governo a sottoporre all'esame del Parlamento un testo di intesa espressione delle valutazioni di quest'ultimo⁴⁰⁰. L'esame preliminare da parte delle Camere potrebbe articolarsi in più passaggi che portino, al termine del procedimento, alla votazione di atti di indirizzo "finali" che autorizzino il Governo a sottoscrivere l'intesa tenendo conto degli indirizzi parlamentari⁴⁰¹.

Secondo *Olivetti*, un simile *modus operandi*, sebbene non produca atti vincolanti per il Governo, "potrebbe non essere privo di effetti persuasivi e al tempo stesso un passaggio parlamentare preventivo potrebbe contribuire a legittimare la differenziazione regionale, soprattutto in occasione della sua prima applicazione"⁴⁰². L'esame preliminare dell'intesa non potrebbe, secondo la dottrina, considerarsi alternativo all'emendabilità della proposta di legge di differenziazione, a meno che non si riconosca a tale intervento parlamentare natura autorizzativa alla presentazione del disegno di legge stesso. Si tratterebbe, tuttavia, di un modello non previsto dalla Costituzione, la quale non lo contempla per condizionare l'iniziativa legislativa dei soggetti che ne sono titolari⁴⁰³.

2.19 Il contenuto dell'intesa tra lo Stato e la Regione interessata e della legge di differenziazione

L'art. 116, comma terzo, Cost. si limita a prevedere che la legge di differenziazione debba essere approvata a maggioranza assoluta dalle Camere sulla base dell'intesa raggiunta con la Regione interessata, senza tuttavia precisare la struttura né dell'una né dell'altra⁴⁰⁴. In teoria, le intese possono avere per oggetto una sola materia (si tratterebbe di "intese mono-materia") oppure una varietà di materie ("intese pluri-materia"), il cui limite massimo è configurato dall'insieme delle 23 materie cui rimanda l'art. 116, comma terzo, della Costituzione, che non interviene sull'aspetto in parola⁴⁰⁵. Secondo *Olivetti*, sarebbe più opportuno, per ragioni di sistema, provvedere alla stipula di intese che abbiano per oggetto una singola materia, "anche per consentire al Parlamento di valutare le ragioni di ciascuna di esse, salve specifiche e ben documentate connessioni tra più materie, che suggeriscano una disciplina in un'unica intesa"⁴⁰⁶. L'autore definisce tale necessità "principio di omogeneità dell'intesa", corrispondente all'esigenza di consentire al Parlamento di valutare singolarmente ogni scelta relativa alla devoluzione di competenze dallo Stato alla Regione interessata⁴⁰⁷. La prassi fin qui seguita, riscontrabile negli Accordi preliminari conclusi il 14 febbraio 2018 tra il Sottosegretario agli Affari

⁴⁰⁰ *Piraino*, in *federalismi.it*, 8/2019, p. 14.

⁴⁰¹ *Dickmann*, in *federalismi.it*, 5/2019, p. 4.

⁴⁰² *Olivetti*, in *federalismi.it*, 6/2019, p. 30.

⁴⁰³ *Dickmann*, in *federalismi.it*, 5/2019, p. 10.

⁴⁰⁴ *Olivetti*, in *federalismi.it*, 6/2019, p. 30.

⁴⁰⁵ *Olivetti*, *Un'esigenza di sistema*, p. 50.

⁴⁰⁶ *Olivetti*, in *federalismi.it*, 6-2019, p. 30.

⁴⁰⁷ *Olivetti*, in *federalismi.it*, 6/2019, p. 30.

regionali *Bressa* ed i Presidenti delle Giunte regionali di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna nonché nelle bozze di intesa circolate nella prima metà del 2019, è però orientata verso la conclusione di intese pluri-materia⁴⁰⁸, le quali possono, specie nel caso della Regione Veneto, trasformarsi in “intese-monstrum”, assimilabili quasi ad uno Statuto speciale⁴⁰⁹. Una configurazione simile delle intese pone, secondo *Olivetti*, diverse problematiche qualora fosse accolta la tesi dell’inemendabilità da parte del Parlamento⁴¹⁰, mentre, qualora si optasse per la conclusione di intese mono-materia, la questione risulterebbe meno rilevante per l’esercizio delle prerogative delle Camere. Una scelta del genere sarebbe, inoltre, coerente con la diversità delle materie che possono essere oggetto di devoluzione⁴¹¹.

Olivetti sostiene infine che un’unica intesa che preveda la devoluzione di tutte e 23 le materie di cui all’art. 116, comma terzo, Cost. assomiglierebbe ad uno Statuto speciale, il quale, tuttavia, non ha natura pattizia nell’ordinamento italiano e conferirebbe alla Regione interessata un tipo di autonomia paradossalmente più ampio rispetto a quella delle Regioni a Statuto speciale⁴¹².

Quanto al contenuto necessario dell’intesa *ex art.* 116, comma terzo, Cost. la dottrina (*Furlan*) ha designato uno schema chiaro, posto che, con tale strumento, si delinea una deroga al riparto di competenze normative e/o amministrative previsto dalla Costituzione. Occorre pertanto che il testo dell’intesa “sia il più possibile omnicomprensivo e non lasci margini di discrezionalità in via attuativa, pena la sua illegittimità costituzionale”⁴¹³.

Pertanto, l’intesa dovrebbe, anzitutto, delimitare, più puntualmente possibile, i confini delle materie oggetto di devoluzione nonché i settori concretamente inclusi nel trasferimento dallo Stato alla Regione (*Furlan* cita come esempio la “vastità della materia ambiente ed ecosistema, nella quale si potrebbe limitare il trasferimento di funzioni al macro-settore delle acque interne esteso alla gestione, tutela e inquinamento ovvero al macro-settore dell’inquinamento atmosferico”)⁴¹⁴. In *secundis*, all’intesa spetterebbe il compito di definire il tipo di potestà normativa attribuita alla Regione (dalla potestà legislativa quasi-esclusiva fino alla mera potestà regolamentare). La dottrina si chiede, a questo punto, se è necessario elencare puntualmente tutte le disposizioni vigenti per le quali si introduce, limitatamente alla Regione interessata, una deroga⁴¹⁵. In terzo luogo, l’intesa dovrebbe individuare il riparto delle funzioni amministrative nelle materie oggetto di devoluzione, anche in riferimento alle funzioni assegnate agli enti locali (*ex art.* 114 Cost. Comuni, Province e Città metropolitane) da altre leggi statali⁴¹⁶. Infine,

⁴⁰⁸ *Olivetti*, Un’esigenza di sistema, p. 50.

⁴⁰⁹ *Olivetti*, in *federalismi.it*, 6/2019, p. 31.

⁴¹⁰ Cfr. *supra* il cap. 5.11.

⁴¹¹ *Olivetti*, Un’esigenza di sistema, p. 50.

⁴¹² *Olivetti*, in *federalismi.it*, 6/2019, p. 31.

⁴¹³ *Furlan*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 06/11/2018, p. 11.

⁴¹⁴ *Furlan*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 06/11/2018, p. 11.

⁴¹⁵ *Furlan*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 06/11/2018, p. 11.

⁴¹⁶ *Furlan*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 06/11/2018, p. 11.

all'intesa competerebbe stabilire il costo delle funzioni oggetto del trasferimento, o almeno le modalità di individuazione dello stesso, nonché specificare le modalità con le quali garantire alle Regioni la copertura delle spese derivanti dall'esercizio delle nuove funzioni⁴¹⁷.

2.20 Le clausole di durata e di verifica della differenziazione

In dottrina si è discusso sull'opportunità di inserire nelle intese clausole finalizzate, da un lato, a limitare la durata delle stesse nel tempo, e, dall'altro, a disciplinare alcune modalità di verifica dell'attuazione della differenziazione, affinché si possa procedere, trascorso un determinato periodo, al rinnovo, alla riforma oppure anche alla rinuncia alla proroga della devoluzione⁴¹⁸. Per *Morrone* non sussisterebbero ostacoli alla previsione di una c.d. clausola di efficacia "a tempo" delle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", che potrebbe essere superata soltanto da una nuova intesa tra lo Stato e la Regione interessata, la quale potrebbe confermare o ridurre la devoluzione, ma mai ampliare le competenze della Regione, senza ricorrere all'approvazione di una nuova legge *ex art. 116, comma terzo, Cost.*⁴¹⁹. Al contrario, *Ruggeri* esclude invece che possa essere prevista *ab initio* la scadenza della differenziazione, la quale potrebbe creare gravi inconvenienti nella fase di transizione e sarebbe irragionevole⁴²⁰. Secondo l'autore, la soluzione è netta: "o si danno interessi peculiari, che giustifichino l'avvento della "specializzazione" (e mi par chiaro che essi debbano essere fortemente radicati nel territorio e, dunque, dotati dell'attitudine a durare indefinitamente nel tempo) oppure non si danno (ed allora artificiosa è la "specializzazione" e, perciò, irragionevoli gli atti – l'intesa e la legge – che vi fanno luogo)"⁴²¹.

Tali clausole sono menzionate negli Accordi preliminari conclusi il 28 febbraio 2018 tra il Sottosegretario agli Affari regionali *Bressa* ed i Presidenti delle Giunte regionali di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna⁴²².

Secondo *Olivetti*, infine, l'introduzione di clausole di durata e di verifica potrebbe addirittura essere ritenuta costituzionalmente necessaria se si condivide la lettura in base alla quale le materie devolvibili attuando il procedimento previsto nell'art. 116, comma terzo, Cost. spetterebbero allo Stato, quanto meno per le materie di competenza legislativa esclusiva statale (art. 117, comma secondo, Cost.) nonché per i principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente (art. 117, comma terzo, Cost.)⁴²³.

⁴¹⁷ *Furlan*, in Forum di quaderni costituzionali, 06/11/2018, p. 11.

⁴¹⁸ *Olivetti*, in federalismi.it, 6/2019, p. 37.

⁴¹⁹ *Cecchetti*, in Osservatorio sulle fonti, 2002, p. 152.

⁴²⁰ *Ruggeri*, La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di *chi* farvi luogo, in Le Istituzioni del Federalismo, 1/2008, pp. 298 s.

⁴²¹ *Ruggeri*, in Le Istituzioni del Federalismo, 1/2008, p. 299.

⁴²² *Olivetti*, in federalismi.it, 6/2019, p. 37.

⁴²³ *Olivetti*, in federalismi.it, 6/2019, p. 37.

2.21 I limiti costituzionalmente imposti della legge di differenziazione ex art. 116, comma terzo, Cost. Il “rispetto dei principi di cui all’articolo 119 Cost.”.

L’art. 116, comma terzo, Cost. afferma che la legge di differenziazione deve essere approvata “nel rispetto dei principi di cui all’articolo 119”.

La legge costituzionale n. 3/2001 ha novellato l’art. 119 Cost., i cui contenuti essenziali possono così essere riassunti: ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni viene riconosciuta l’autonomia finanziaria di entrata e di spesa (primo comma). Tali enti hanno fonti di entrata proprie, le quali devono, tuttavia, essere in armonia con la Costituzione e stabilite secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; inoltre, essi dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio (secondo comma). Si introduce un fondo di perequazione, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale (terzo comma). Si indica che l’attribuzione di risorse proprie alle Regioni e agli enti locali è finalizzata al finanziamento delle funzioni pubbliche loro attribuite (quarto comma). Inoltre, lo Stato destina risorse aggiuntive a determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni per promuovere determinati obiettivi (quinto comma). Viene confermata la disponibilità, per gli enti in questione, di un proprio patrimonio; infine, i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni possono ricorrere all’indebitamento per finanziare spese di investimento, ma è esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti⁴²⁴.

Secondo *Morrone* la norma chiave è contenuta nel comma quarto dell’art. 119 Cost., il quale contiene il c.d. principio di responsabilità e orienta il sistema di finanziamento degli enti locali verso “scenari di finanza autonoma”, allontanandolo dalla “morsa della finanza derivata”⁴²⁵.

In dottrina è dibattuto il significato dell’espressione “nel rispetto dei principi di cui all’articolo 119”. Da un lato, infatti, il richiamo all’art. 119 della Costituzione può essere interpretato come “mero limite alla valutazione della sostenibilità finanziaria della Regione, da intendersi non solo come ‘copertura’ finanziaria delle nuove funzioni ma anche quale rispetto degli equilibri del sistema finanziario regionale e del sistema finanziario complessivo, ritenuti elementi imprescindibili per iniziare l’*iter* idoneo ad attribuire maggiori forme e condizioni di autonomia regionale”⁴²⁶. Tale requisito limiterebbe, secondo *Palermo*, la possibilità di accedere all’autonomia differenziata alle regioni più benestanti⁴²⁷. Per *Cecchetti* invece, lo Stato potrebbe anche provvedere al finanziamento della differenziazione: l’autore sostiene infatti che, riferendosi l’art. 116, comma terzo, Cost. ai soli “principi” dell’art. 119 della Costituzione, esso autorizzerebbe

⁴²⁴ *Covino*, Autonomia finanziaria e solidarietà, in *Groppi/Olivetti (a cura di)*, La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V² (2003), p. 244 s.

⁴²⁵ *Morrone*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, p. 182.

⁴²⁶ *Napolitano*, Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata, in *federalismi.it*, 21/2018, p. 10.

⁴²⁷ *Palermo*, Il regionalismo differenziato, p. 57.

un certo margine di differenziazione anche in ambito di finanziamento dell'autonomia⁴²⁸. In secondo luogo, sempre secondo *Cecchetti*, affermando il comma terzo dell'art. 119 Cost. che le risorse attribuite alle Regioni debbano consentire loro "di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite", senza distinzione in ordine alla provenienza di tali risorse – lo stesso comma quarto afferma che "(...) lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinate (...) Regioni" – quest'ultimo principio imporrebbe allo Stato di prevedere e di corrispondere fonti di finanziamento anche derogando al regime ordinario⁴²⁹. Secondo *D'Atena*, l'art. 116, comma terzo, Cost., menzionando soltanto i principi dell'art. 119 della Costituzione, autorizzerebbe, seppure in maniera esplicita, un determinato margine di differenziazione⁴³⁰. Sul punto, l'art. 14 della legge 5 maggio 2009, n. 42⁴³¹ afferma che la legge di differenziazione *ex art.* 116, comma terzo, Cost. deve provvedere anche all'assegnazione, alla Regione interessata, delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'art. 119 Cost⁴³².

Il rispetto dei principi dell'art. 119 Cost. può, inoltre, essere inteso, come evidenzia *Mangiameli*, con due differenti accezioni⁴³³. *In primis* può significare che le "ulteriori condizioni e forme particolari di autonomia" siano in armonia con i "principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario"⁴³⁴. In secondo luogo, la disposizione costituzionale in parola può voler dire che la Regione interessata debba disporre di un bilancio in equilibrio, e che per le funzioni devolute sia garantita una copertura adeguata. Di conseguenza, secondo l'autore, sarebbero necessari i seguenti requisiti: un indebitamento pubblico regionale più che sostenibile, una capacità fiscale adeguata, un sistema tributario che non abbia già attuato tutta la pressione fiscale, una finanza locale equilibrata, nonché, ovviamente, come sottolinea l'autore, l'assenza di eventuali piani di rientro o commissariamenti statali⁴³⁵.

Un'ulteriore questione affrontata in dottrina in particolare da *Cecchetti* riguarda l'individuazione dei principi espressi dall'articolo 119 della Costituzione, "operazione tutt'altro che agevole"⁴³⁶. L'autore ne individua otto: (I) il principio di autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali menzionati dall'art. 114, Cost., (II) il principio di disponibilità, da parte dei richiamati enti, di risorse in forma di tributi propri, di compartecipazione al gettito complessivo riferibile al relativo territorio di appartenenza, nonché di un proprio autonomo patrimonio; (III) il principio della perequazione territoriale; (IV) il principio dell'equilibrio finanziario complessivo; (V) il principio della copertura integrale delle funzioni attribuite agli enti; (VI) il principio del bilanciamento tra il regime ordinario, il normale esercizio delle pubbliche funzioni ed ulteriori scopi;

⁴²⁸ *Cecchetti*, in Osservatorio sulle fonti, 2002, p. 157.

⁴²⁹ *Cecchetti*, in Osservatorio sulle fonti, 2002, p. 157 s.

⁴³⁰ *D'Atena*, L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio (2001), pp. 226 s.

⁴³¹ G.U. n. 103 del 6 maggio 2009.

⁴³² *Servizio studi del Senato*, Il processo di attuazione, pp. 13 s.

⁴³³ *Mangiameli*, in Le Regioni, 4/2017, p. 667.

⁴³⁴ *Mangiameli*, in Le Regioni, 4/2017, p. 667.

⁴³⁵ *Mangiameli*, in Le Regioni, 4/2017, p. 667.

⁴³⁶ *Cecchetti*, in Osservatorio sulle fonti, 2002, p. 158.

(VII) il principio del divieto di indebitamento per gli enti ed (VIII) il principio di esclusione di garanzie, da parte dello Stato, sui prestiti contratti da Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni⁴³⁷.

Infine, indipendentemente dall'interpretazione della disposizione costituzionale in questione, *Napolitano* ricorda l'orientamento prevalente in termini di limiti di spesa della Corte costituzionale, la quale "ha imposto dei 'paletti' al federalismo fiscale ed alle politiche di entrata"⁴³⁸. In particolare, la Consulta ha recentemente affermato che la finanza di Regioni, Province autonome ed enti locali è "parte della finanza allargata e (...), pertanto, il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e 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"⁴³⁹. Come afferma *Mangiameli*, negli anni di crisi economica la materia concorrente del "coordinamento della finanza pubblica" (art. 117, comma secondo, Cost.) è stata ripetutamente utilizzata dai giudici costituzionali per giustificare limitazioni ed ingerenze nelle potestà regionali da parte del legislatore statale⁴⁴⁰.

2.22 *Segue. I limiti di natura implicita.*

Oltre al limite esplicito del rispetto dell'art. 119 Cost. e delle materie circoscritte, che possono formare oggetto di devoluzione, la dottrina ha individuato in diversi principi e disposizioni costituzionali ulteriori limiti costituzionali, di natura implicita, alla devoluzione *ex art. 116, comma terzo*⁴⁴¹. Si tratta di un limite, che *Cecchetti* definisce "ontologico"⁴⁴², costituito dall'insieme delle disposizioni costituzionali che non disciplinano il riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni e che rimangono, di conseguenza, estranee alla differenziazione⁴⁴³.

Oltre a poco probabili casi di scuola, relativi all'ipotesi di derogare, per mezzo della legge di differenziazione, alla prima parte della Costituzione, la problematica più rilevante in questo contesto riguarda il rapporto tra le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" devolute alle Regioni interessate e le attribuzioni costituzionalmente garantite a soggetti istituzionali diversi dallo Stato e dalle Regioni, vale a dire gli enti locali menzionati dall'art. 114 della Costituzione (ovvero Comuni, Province e Città metropolitane)⁴⁴⁴. Ci si può infatti chiedere se sia possibile derogare alla potestà regolamentare di cui tali enti dispongono "in ordine alla disciplina

⁴³⁷ *Cecchetti*, in Osservatorio sulle fonti, 2002, p. 158.

⁴³⁸ *Napolitano*, in federalismi.it, 21/2018, p. 11.

⁴³⁹ Sentenza C. cost. 64/2016, p.to 6.1 (Considerato in diritto).

⁴⁴⁰ *Mangiameli*, in Le Regioni, 4/2017, p. 680.

⁴⁴¹ *Furlan*, in Forum di quaderni costituzionali, 06/11/2018, p. 12.

⁴⁴² *Cecchetti*, in Osservatorio sulle fonti, 2002, p. 162.

⁴⁴³ *Cecchetti*, in Osservatorio sulle fonti, 2002, p. 162.

⁴⁴⁴ *Cecchetti*, in Osservatorio sulle fonti, 2002, p. 162.

dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite” oppure ai principi di cui all'art. 118, primo comma, Cost. in tema di riparto delle funzioni amministrative⁴⁴⁵.

Secondo *Cecchetti*, a tale interrogativo si dovrebbe rispondere negativamente, “almeno per la parte in cui l'ipotizzata incidenza della maggiore autonomia regionale sulla posizione costituzionale degli altri enti diversi dallo Stato dovesse concretamente configurarsi nel senso di una “riduzione” delle loro garanzie generali”⁴⁴⁶, ritenendo, di conseguenza, “ontologicamente inderogabili” i principi contenuti nell'art. 118, primo comma, Cost. con la legge di differenziazione *ex art.* 116, comma terzo, Cost.⁴⁴⁷. Per *Furlan* la Regione non dovrebbe, in linea di principio generale, svolgere nuovi compiti di amministrazione attiva, i quali spetterebbero invece, agli enti locali, in altre parole ai Comuni, alle Province ed alle Città metropolitane nonché, ove tutt'ora esistenti, alle Unioni di Comuni ed alle Comunità montane⁴⁴⁸. Questa lettura corrisponde alla posizione espressa dall'Unione delle province d'Italia, secondo la quale la differenziazione non dovrebbe tradursi “in un potenziamento di competenze in capo alle Regioni che ne snaturi il ruolo e alteri profondamente la stessa attuazione del principio di sussidiarietà”; al contrario, il legislatore dovrebbe attribuire alle Regioni prevalentemente competenze legislative, e, contemporaneamente, confermare ed ampliare le funzioni degli enti locali⁴⁴⁹. Sarebbe invece immaginabile, secondo *Cecchetti*, intervenire sui poteri di carattere “integrativo” e “specificativo” degli enti locali, in considerazione delle peculiari necessità di adattamento del riparto di competenze infra-regionale alle particolarità della Regione interessata sulla base della legge di differenziazione⁴⁵⁰.

A tal proposito, tutte e tre le bozze di intesa del maggio 2019 prevedono, tuttavia, all'articolo 4 (“Competenze legislative e amministrative attribuite”) che “(...) Il trasferimento dei beni e delle risorse comporta la contestuale soppressione o il 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”⁴⁵¹

Furlan aggiunge che la legge di differenziazione deve necessariamente conformarsi all'art. 5 della Costituzione, nonostante sia “indiscutibile che l'unità e l'indivisibilità della Repubblica costituiscano un limite di natura politica e difficilmente giustiziabile per tutti i provvedimenti da adottare in materia di autonomia”⁴⁵². Sembra, inoltre, difficile immaginare un intervento immediato da parte della Corte costituzionale, in quanto le altre

⁴⁴⁵ *Cecchetti*, in Osservatorio sulle fonti, 2002, p. 162.

⁴⁴⁶ *Cecchetti*, in Osservatorio sulle fonti, 2002, pp. 162 s.

⁴⁴⁷ *Cecchetti*, in Osservatorio sulle fonti, 2002, p. 163.

⁴⁴⁸ *Furlan*, in Forum di quaderni costituzionali, 06/11/2018, p. 14.

⁴⁴⁹ *Unione delle Province d'Italia*, Il punto di vista delle Province: “Autonomia finanziaria delle istituzioni della Repubblica e attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione (2019), p. 4.

⁴⁵⁰ *Cecchetti*, in Osservatorio sulle fonti, 2002, p. 163.

⁴⁵¹ Art. 4, comma primo, secondo e terzo periodo bozza lombarda, bozza veneta e bozza emiliano-romagnola. Bozze diffuse dal sito *Return On Academic Research*, disponibili su <https://www.roars.it/online/ecco-le-carte-segrete-sullautonomia-differenziata-come-veneto-lombardia-ed-emilia-romagna-si-preparano-a-frantumare-il-paese/> (11/12/2019).

⁴⁵² *Furlan*, in Forum di quaderni costituzionali, 06/11/2018, p. 13.

Regioni non sarebbero titolate all'impugnazione in assenza di una lesione delle loro prerogative competenziali⁴⁵³. Occorre, però, che nelle intese e nella legge di differenziazione vi sia un riferimento alle modalità di collaborazione e di raccordo istituzionale, anche con gli enti locali della Regione interessata, con le quali dovranno svolgersi l'attuazione ed il monitoraggio della differenziazione⁴⁵⁴.

Un ulteriore limite è poi posto, sempre secondo *Furlan*, dal rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni, i quali, come stabilito dall'art. 117, comma 2, lett. m) Cost., "devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". Solo al di sopra di essi la differenziazione potrebbe provocare disomogeneità territoriali⁴⁵⁵.

Costituiscono possibili limiti alla devoluzione di competenze dallo Stato alla Regione interessata i due divieti di "adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni" nonché di "limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del diritto nazionale" contenuti nell'art. 120, comma primo, della Costituzione⁴⁵⁶. Quest'ultimo divieto viene in rilievo nella possibile regionalizzazione del personale scolastico richiesto dalla Regione Veneto in seguito alla sottoscrizione dell'Accordo preliminare del febbraio 2018. La Regione non potrebbe, infatti, imporre la residenza sul territorio regionale quale requisito necessario o premiante per accedere ai ruoli e dovrà consentire i trasferimenti di personale tra le Regioni⁴⁵⁷.

Infine, secondo *Mangiameli*, un ulteriore limite è contenuto nell'articolo 120, comma secondo, Cost., il quale costituisce "il parametro dell'esercizio delle competenze asimmetriche e del conferimento delle relative risorse finanziarie (...) lì dove la disposizione costituzionale 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"⁴⁵⁸.

⁴⁵³ *Furlan*, in Forum di quaderni costituzionali, 06/11/2018, p. 13.

⁴⁵⁴ *Furlan*, in Forum di quaderni costituzionali, 06/11/2018, p. 14.

⁴⁵⁵ *Furlan*, in www.forumcostituzionale.it, 06/11/2018, p. 14. Per la questione dei L.E.P. e delle difficoltà attuative della differenziazione che scaturiscono dalla mancata definizione di questi ultimi, cfr. *infra* il cap. 4.3.

⁴⁵⁶ *Furlan*, in Forum di quaderni costituzionali, 06/11/2018, p. 15.

⁴⁵⁷ *Furlan*, in Forum di quaderni costituzionali, 06/11/2018, p. 15.

⁴⁵⁸ *Mangiameli*, L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, in www.issirfa.it, novembre 2017, p. 4, disponibile su <http://www.issirfa.cnr.it/stelio-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.html> (05/12/2019).

2.23 L'eventuale instaurazione di una commissione paritetica tra Stato e Regione

Le commissioni paritetiche sono, per riprendere una definizione utilizzata da *Cortese* e da *Palermo*, “organi senz’altro vitali della specialità”, cui è stato affidato lo sviluppo dell’autonomia⁴⁵⁹.

L’art. 116, comma terzo, della Costituzione non prevede espressamente l’instaurazione di una commissione paritetica Stato-Regione in seguito all’entrata in vigore della legge di differenziazione. Tuttavia, gli articoli 3 e 4 degli Accordi preliminari conclusi il 28 febbraio 2018 tra il Sottosegretario agli Affari regionali *Bressa* ed i Presidenti delle Giunte regionali di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna hanno prospettato, da un lato, delle procedure di verifica di singoli aspetti della differenziazione, e, dall’altro, l’istituzione di un’apposita commissione paritetica tra lo Stato e la Regione⁴⁶⁰ per determinare “le modalità per l’attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all’esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, trasferite dallo Stato alla Regione”⁴⁶¹.

La commissione paritetica dovrà stabilire tali modalità in termini:

“a) di compartecipazione o riserva di aliquota al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale, tali da consentire la gestione delle competenze trasferite o assegnate, in coerenza con quanto disposto dall’art. 119, quarto comma, della Costituzione⁴⁶²;

b) di spesa sostenuta dallo Stato nella Regione (quale criterio da superare in via definitiva), riferita alle funzioni trasferite o assegnate⁴⁶³;

c) di fabbisogni *standard*, che dovranno essere determinati entro un anno dall’approvazione dell’Intesa, e che progressivamente, entro cinque anni, dovranno diventare, in un’ottica di superamento della spesa storica, il termine 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 servizi⁴⁶⁴.”

Per *Piraino*, la determinazione di tali modalità da parte delle commissioni paritetiche significherebbe, almeno per quanto concerne l’aspetto finanziario dell’asimmetria, l’adozione di una logica cooperativa, la quale “non consentirebbe né allo

⁴⁵⁹ *Cortese/Palermo*, Verso una (lenta) riforma partecipata dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, in *Le Regioni*, 6/2017, p. 1204. Per approfondire la questione delle norme di attuazione delle norme di attuazione cfr. *Cosulich*, Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale (2017).

⁴⁶⁰ *Neri*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 25/01/2019, p. 2.

⁴⁶¹ art. 4, comma primo, Accordi preliminari.

⁴⁶² art. 4, comma primo, lett. a), Accordi preliminari.

⁴⁶³ art. 4, comma primo, lett. b), Accordi preliminari.

⁴⁶⁴ art. 4, comma primo, lett. c), Accordi preliminari.

Stato né alle Regioni di arrivare a compromettere l'intangibilità dell'unità repubblicana con atti o di eccessiva centralizzazione o di ingiustificata secessione"⁴⁶⁵.

Secondo *Furlan* l'intesa tra lo Stato e la Regione interessata dovrebbe prevedere una o più sedi di raccordo permanente, sul modello delle summenzionate commissioni paritetiche esistenti nelle Regioni a Statuto speciale⁴⁶⁶. L'istituzione di tali commissioni potrebbe avvenire direttamente tramite l'intesa, tramite una legge generale dello Stato oppure tramite un'eventuale legge generale di attuazione dell'articolo 116, comma terzo, Cost. Optando per la prima ipotesi, ci si può inoltre chiedere se tale disciplina vada considerata o meno un contenuto eventuale della legge di differenziazione⁴⁶⁷. *Olivetti* suggerisce una soluzione intermedia, che prevedrebbe di inserire tale disciplina nel disegno di legge di approvazione dell'intesa, ma non nel corpo dell'intesa. Essa sarebbe in ogni caso emendabile da parte delle Camere⁴⁶⁸.

2.24 Un eventuale referendum in seguito all'avvio del negoziato tra lo Stato e la Regione interessata

In dottrina (*Boggero*) si è analizzata l'ipotesi di celebrare una consultazione popolare non preliminarmente all'avvio delle trattative con il Governo, bensì nella fase successiva all'avvio del negoziato tra il Governo e la Regione interessata⁴⁶⁹.

Il referendum potrebbe infatti svolgersi in quattro diversi momenti: I) dopo la conclusione di un accordo preliminare, II) dopo la stipulazione dell'intesa tra lo Stato e la Regione, III) dopo la presentazione del progetto di legge di differenziazione ovvero IV) dopo la deliberazione a maggioranza assoluta da parte delle Camere⁴⁷⁰. Queste quattro ipotesi, nonostante possano "strutturarsi agevolmente intorno a domande assai più concrete, suscettibili di non essere necessariamente utilizzate in funzione plebiscitaria da parte della Giunta"⁴⁷¹, presentano non irrilevanti implicazioni di natura costituzionale.

Nelle ipotesi *sub* I) e II) la consultazione popolare intersecherebbe il procedimento previsto dall'art. 116, comma terzo, Cost. e, di conseguenza, un atto regionale in tal senso potrebbe essere dichiarato incostituzionale. Inoltre, come evidenzia *Boggero*, l'eventuale abbandono delle trattative da parte della compagine regionale in seguito al voto popolare negativo configurerebbe una lesione del principio di leale collaborazione⁴⁷².

Nell'ipotesi *sub* III) la legge regionale istitutiva del referendum consultivo interferirebbe, a seconda dell'organo legittimato a presentare il progetto di legge, con le attribuzioni statutarie del Consiglio regionale, ledendo l'art. 123, comma primo, Cost.,

⁴⁶⁵ *Piraino*, in *federalismi.it*, 8/2019, p. 9.

⁴⁶⁶ *Furlan*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 06/11/2018, p. 12.

⁴⁶⁷ *Olivetti*, in *federalismi.it*, 6/2019, p. 31.

⁴⁶⁸ *Olivetti*, in *federalismi.it*, 6/2019, p. 32.

⁴⁶⁹ *Boggero*, in *Diritti regionali*, 2/2019, pp. 16 ss.

⁴⁷⁰ *Boggero*, in *Diritti regionali*, 2/2019, p. 17.

⁴⁷¹ *Boggero*, in *Diritti regionali*, 2/2019, p. 22.

⁴⁷² *Boggero*, in *Diritti regionali*, 2/2019, p. 18.

oppure con le attribuzioni costituzionali del Governo, in violazione dell'art. 71, comma primo, della Costituzione⁴⁷³.

Nell'ipotesi *sub IV*), infine, la consultazione popolare potrebbe rovesciare il voto favorevole delle Camere, violando l'art. 116, comma terzo, Cost.⁴⁷⁴. Anche assumendo che il *referendum* non vincoli il legislatore, assumendo un mero valore orientativo, esso potrebbe, secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 470/1992, “condizionare scelte discrezionali affidate alla esclusiva competenza di organi centrali dello Stato”⁴⁷⁵.

2.25 L'eventuale revoca unilaterale da parte dello Stato o della Regione dell'intesa e della legge di differenziazione

La dottrina si è più volte interrogata sulla “reversibilità” dell'autonomia differenziata, la quale comporterebbe il ritorno allo Stato delle funzioni in precedenza devolute alla Regione interessata con la legge *ex art.* 116, comma terzo, Cost.⁴⁷⁶. Questo ritorno all'assetto costituzionale originario potrebbe concretizzarsi in diverse ipotesi: da un lato, tramite la previsione delle clausole di durata⁴⁷⁷, dall'altro, per mezzo di una revoca unilaterale da parte dello Stato o della Regione interessata⁴⁷⁸, eventualità prospettata dalla dottrina⁴⁷⁹.

La revoca unilaterale da parte dello Stato potrebbe avvenire, secondo una parte della dottrina, tramite il procedimento di revisione costituzionale, sia abrogando l'art. 116, comma terzo, Cost., su cui si fonda la legge di differenziazione, sia sospendendone l'efficacia in relazione ad un caso specifico⁴⁸⁰. Alcuni autori non condividono tale ragionamento, sostenendo che, come afferma *Zanon*, che la legge adottata sulla base dell'art. 116, comma terzo, Cost. non possa essere modificata né tramite una legge ordinaria né tramite una legge costituzionale⁴⁸¹. *Napolitano* aggiunge che una legge approvata con il procedimento di revisione costituzionale potrebbe sì modificare l'art. 116, comma terzo, della Costituzione e, di conseguenza, il procedimento di differenziazione, ma non intervenire sui contenuti della singola legge con la quale lo Stato ha già devoluto determinate funzioni a favore di una singola Regione⁴⁸². Ne consegue che la legge di differenziazione “finirebbe per costituire – finché vi è accordo fra Stato e singola Regione – la disciplina permanente e stabile, pressoché intoccabile, del regime di

⁴⁷³ *Boggero*, in *Diritti regionali*, 2/2019, pp. 18 s.

⁴⁷⁴ *Boggero*, in *Diritti regionali*, 2/2019, pp. 19 s. L'autore afferma altresì che un'eventuale consultazione popolare regionale potrebbe violare anche l'art. 138 Cost.

⁴⁷⁵ Sentenza C. cost. n. 470/1992, p.to 4 (Considerato in diritto).

⁴⁷⁶ *Cecchetti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2002, pp. 147 s.

⁴⁷⁷ Cfr. *supra* cap. 2.20.

⁴⁷⁸ *Cecchetti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2002, p. 148.

⁴⁷⁹ *Olivetti*, in *federalismi.it*, 6/2019, p. 36.

⁴⁸⁰ *Olivetti*, in *federalismi.it*, 6/2019, p. 36.

⁴⁸¹ *Zanon*, in *Problemi del federalismo*, p. 57.

⁴⁸² *Napolitano*, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *federalismi.it*, 21/2018, pp. 13 s.

specialità spettante alla singola Regione”⁴⁸³. In termini meno radicali è da considerarsi la posizione di *Palermo*, secondo il quale un’eventuale revisione costituzionale consentirebbe allo Stato di riacquisire solo parte delle competenze devolute alla Regione interessata: “la differenziazione, in quanto espressione di accordi paritetici, non può essere vanificata unilateralmente neppure con fonti di rango superiore, acquisendo così il carattere di principio irrevocabile. Ne consegue verosimilmente che, come per la specialità, neppure la revisione costituzionale potrà eliminare il contenuto essenziale della differenziazione così riconosciuta, ben potendo, naturalmente, incidere su singoli aspetti non qualificanti”⁴⁸⁴. Secondo *Morrone*, infine, la revisione dell’art. 116, comma terzo, della Costituzione provocherebbe non l’abrogazione, bensì l’illegittimità costituzionale delle leggi di autonomia differenziata preesistenti⁴⁸⁵.

Cecchetti contrappone alle summenzionate tesi il principio secondo il quale nessuna fonte normativa è in grado di produrre fonti di efficacia eguale o addirittura superiore alla propria. Qualora si accogliesse infatti la teoria dell’immodificabilità dell’intesa con legge costituzionale, si finirebbe per ammettere che una legge di revisione costituzionale (nel caso in parola la legge costituzionale n. 3/2001) abbia creato una fonte atipica (la legge di differenziazione appunto) in grado di resistere alle stesse leggi di revisione costituzionale⁴⁸⁶.

Più correttamente, andrebbe quindi ammesso che le norme contenute nella legge di differenziazione siano senz’altro suscettibili di modifiche o abrogazioni tramite il procedimento di revisione costituzionale *ex art.* 138 Cost., a condizione “che tale strumento risulti compatibile con il limite invalicabile dei principi supremi, con i quali, in ipotesi, potrebbero risultare inscindibilmente saldati alcuni dei singoli contenuti normativi della legge di differenziazione”⁴⁸⁷.

Quanto all’ipotesi di abrogazione della legge in questione tramite il referendum abrogativo disciplinato dall’art. 75 della Costituzione, la dottrina non ritiene ammissibile tale eventualità in considerazione delle particolarità formali della legge di differenziazione, nonostante essa non rientri tra i casi espressamente esclusi dallo stesso art. 75 Cost.⁴⁸⁸

Più problematica appare, invece, una revoca unilaterale regionale, ovvero una rinuncia, da parte della Regione interessata, all’esercizio delle funzioni attribuitele *ex art.* 116, comma terzo, Cost.⁴⁸⁹ Per *Olivetti* la devoluzione, una volta attuata, impone dei doveri costituzionali che determinano, per la Regione, l’obbligo di esercitare le competenze da essa richieste e che lo Stato ha deciso di devolverle⁴⁹⁰. *Cecchetti* sostiene invece che la “restituzione” delle funzioni dallo Stato alla Regione tramite il

⁴⁸³ *Zanon*, in *Problemi del federalismo*, p. 57.

⁴⁸⁴ *Palermo*, *Il regionalismo differenziato*, p. 60.

⁴⁸⁵ *Morrone*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, p. 168.

⁴⁸⁶ *Cecchetti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2002, p. 149.

⁴⁸⁷ *Cecchetti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2002, p. 149.

⁴⁸⁸ *Olivetti*, in *federalismi.it*, 6/2019, pp. 36 s.

⁴⁸⁹ *Olivetti*, in *federalismi.it*, 6/2019, p. 37.

⁴⁹⁰ *Olivetti*, in *federalismi.it*, 6/2019, p. 37.

procedimento attuativo del regionalismo differenziato, o comunque sulla base del consenso tra i due enti, rappresenti una sorta di “condizione meramente potestativa” in relazione a tale obiettivo⁴⁹¹. Essendo, infatti, lo Stato *in rerum natura* l’ente “sussidiario” qualora la Regione sia impossibilitata od incapace di svolgere i propri compiti, “non sembra irragionevole ipotizzare la praticabilità di vie alternative alla legge di cui all’art. 116, c. 3°, per la restituzione unilaterale della maggiore autonomia”⁴⁹². Similmente, *Olivetti* ricorda che lo Stato potrebbe, in caso di inerzia regionale, intervenire esercitando il proprio potere sostitutivo, a maggior ragione qualora risultasse necessario tutelare i diritti fondamentali dei cittadini; tuttavia, il potere sostitutivo consente allo Stato di intervenire concretamente in caso di inadempimento della Regione, ma non di rimuovere l’autonomia differenziata⁴⁹³.

Anche *Cecchetti* ammette però che la Regione non dispone di un proprio atto normativo che consenta di modificare od abrogare le disposizioni contenute nella legge di differenziazione. Di conseguenza, l’istanza di revoca unilaterale della Regione rimarrebbe comunque insoddisfatta senza il consenso dello Stato⁴⁹⁴.

Una possibile soluzione potrebbe consistere nell’introduzione, nella legge di differenziazione, di una clausola che autorizzi espressamente una fonte normativa regionale a modificare, in senso riduttivo, le “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” devolute alla Regione, sicché la competenza all’abrogazione delle norme in parola da parte di un atto normativo regionale troverebbe il proprio fondamento giuridico nella legge di differenziazione stessa⁴⁹⁵.

⁴⁹¹ *Cecchetti*, in Osservatorio sulle fonti, 2002, p. 152.

⁴⁹² *Cecchetti*, in Osservatorio sulle fonti, 2002, p. 152.

⁴⁹³ *Olivetti*, in *federalismi.it*, 6/2019, p. 37.

⁴⁹⁴ *Cecchetti*, in Osservatorio sulle fonti, 2002, p. 152.

⁴⁹⁵ *Cecchetti*, in Osservatorio sulle fonti, 2002, p. 152.

3. LE MATERIE CHE POSSONO ESSERE DEVOLUTE ALLE REGIONI INTERESSATE

3.1 Le materie cui fa riferimento la disposizione costituzionale in esame

L'art. 116, comma terzo, della Costituzione afferma che le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" possono essere attribuite alle Regioni nelle seguenti materie:

— nelle materie di potestà legislativa concorrente (art. 117, comma terzo, Cost.), ovvero: 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;

— nelle seguenti 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).

3.2 Quali materie possono in concreto formare oggetto di devoluzione autonomistica?

La dottrina ha evidenziato diverse criticità relative al trasferimento, da parte dello Stato alle Regioni, di alcune delle summenzionate materie.

L'interrogativo principale riguarda la possibilità di devolvere o meno tutte e 23 le materie menzionate dall'art. 116, comma terzo, della Costituzione. A tale riguardo, la dottrina ha prospettato diverse soluzioni le quali, pur nella loro diversità, convergono sulla difficoltà, se non addirittura sull'impossibilità di trasferire alla Regione tutte le summenzionate materie.

Vi sarebbero infatti, secondo *Olivetti*, alcune materie "strutturalmente non devolvibili"⁴⁹⁶, quantomeno in forma integrale, citando ad esempio la materia "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", la quale richiede, a causa

⁴⁹⁶ *Olivetti*, Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare, in www.federalismi.it, 6/2019, p. 13.

della propria struttura, intrinsecamente un coordinamento centrale e che, pertanto, non potrebbe essere integralmente ceduta alla Regione⁴⁹⁷.

Un ragionamento analogo potrebbe essere svolto anche per materie quali “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, per la quale parte della dottrina suggerisce di utilizzare come modello di riferimento la disciplina tedesca, distinguendo tra la differenziazione nella fase legislativa e quella nella fase esecutiva⁴⁹⁸, “grandi reti di trasporto e di navigazione” e “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”⁴⁹⁹. *Piraino* aggiunge che la cessione alle Regioni di alcune materie, quali “alimentazione” oppure “ordinamento sportivo”, possono difficilmente tradursi in un trasferimento concreto di funzioni⁵⁰⁰.

Sul versante istituzionale, il Sottosegretario agli Affari regionali *Bressa* ritiene astratto, ma perfettamente legittimo, immaginare che tutte e ventitré le materie possano formare oggetto di devoluzione⁵⁰¹. Tuttavia, secondo *Bressa*, vi sarebbero “materie che, pur avendo un aggancio costituzionalmente definito, non danno (...) autenticità alla differenziazione di un territorio rispetto all’altro”, richiamando, in particolare, le materie “alimentazione” ed “ordinamento sportivo”⁵⁰².

Rimarrebbero, come osserva *Olivetti*, in ogni caso escluse la devoluzione della funzione giurisdizionale⁵⁰³ ed una mera devoluzione finanziaria, ossia una procedura finalizzata per assegnare ad una Regione una parte fissa del gettito fiscale prodotto sul suo territorio. L’art. 116, comma terzo, Cost. rinvia, infatti, all’art. 119 Cost. quale limite, e non quale contenuto delle ulteriori forme e condizioni di autonomia. Di conseguenza, l’intesa dovrà stabilire il trasferimento delle risorse necessarie affinché la Regione possa esercitare le funzioni devolute, ma non limitarsi ad un mero trasferimento di risorse fiscali⁵⁰⁴.

3.3 Due materie esclusive “problematiche”: l’organizzazione della giustizia di pace” ...

Come precedentemente menzionato, l’art. 116, comma terzo, Cost. prevede che le Regioni possano richiedere il trasferimento della competenza esclusiva dello Stato nelle materie “organizzazione della giustizia di pace”, “norme generali sull’istruzione” e

⁴⁹⁷ *Olivetti*, in www.federalismi.it, 6/2019, p. 13.

⁴⁹⁸ *Bifulco/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, pp. 767 ss.

⁴⁹⁹ *Olivetti*, in www.federalismi.it, 6/2019, p. 13.

⁵⁰⁰ *Piraino*, Ancora sul regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica, in www.federalismi.it, 8/2019, p. 9.

⁵⁰¹ *Commissione parlamentare per le 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, 06/02/2018, p. 28

⁵⁰² *Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Indagine conoscitiva, pp. 28 s.

⁵⁰³ Cfr. *infra*, a proposito della materia “organizzazione della giustizia di pace”, il cap. 4.5.

⁵⁰⁴ *Olivetti*, in www.federalismi.it, 6/2019, p. 12.

“tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”. Si tratta di tre competenze molto diverse tra loro, per le quali risulta difficile trovare un comune filo conduttore⁵⁰⁵. La dottrina ha sollevato alcune perplessità in proposito.

In primis, come afferma *Falcon*, il termine “giustizia di pace” stesso è impreciso, in quanto, sul piano costituzionale, la giustizia di pace può solo contrapporsi alla giustizia di guerra⁵⁰⁶.

Come ricorda *Mangiameli*, già in sede parlamentare erano emersi alcuni dubbi. L’on. *Valentini* adduceva “un palese contrasto con altre disposizioni della Carta costituzionale”, in quanto la giustizia di pace non sarebbe disgiungibile dall’organizzazione dei restanti comparti dell’amministrazione della giustizia ed un’eventuale devoluzione alle Regioni avrebbe violato l’uguaglianza dei cittadini⁵⁰⁷. A tale critica si tentò di rispondere svalutando la portata della disposizione, ossia asserendo che l’organizzazione della giustizia di pace facesse riferimento a servizi logistici, uffici, ecc., ma non normativa sostanziale da applicare⁵⁰⁸.

Tuttavia, per cogliere la dimensione della possibile devoluzione della materia in questione, appare necessario ricostruire il significato storico-normativo dell’espressione⁵⁰⁹.

La giustizia di pace è, nel nostro ordinamento, un istituto antico, mantenuto dalla legge 21 novembre 1991, n. 374⁵¹⁰ e storicamente caratterizzato da un forte legame tra i magistrati ed il territorio sui cui questi sono chiamati ad esercitare la giurisdizione⁵¹¹. Con l’introduzione dell’art. 116, comma terzo, Cost., entra a far parte del nostro regionalismo l’intenzione di decentrare non solo la funzione legislativa e quella amministrativa, ma anche parte della giurisdizione, la quale, fino a quel momento, era stata, nel nostro ordinamento costituzionale, una prerogativa esclusiva del potere statale⁵¹².

La clausola di asimmetria *ex art. 116, comma terzo, Cost.* rimette poi alle Regioni il compito di formulare la proposta di riparto della competenza, la quale potrebbe, almeno in teoria, prevedere addirittura l’assegnazione dell’intera materia in parola. Una richiesta del genere sarebbe, tuttavia, da ritenersi eccessiva, in quanto la Regione dovrebbe

⁵⁰⁵ *Mangiameli*, Appunti a margine dell’articolo 116, comma 3, della Costituzione, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 670.

⁵⁰⁶ *Falcon*, Il nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione, in *Le regioni*, 1/2001, p. 11.

⁵⁰⁷ *Mangiameli*, *Lecture sul regionalismo italiano*, pp. 126 s.

⁵⁰⁸ *Mangiameli*, *Lecture sul regionalismo italiano*, p. 127.

⁵⁰⁹ *Mangiameli*, *Lecture sul regionalismo italiano*, pp. 126 ss.

⁵¹⁰ G.U. n. 278 del 27 novembre 1991.

⁵¹¹ *Mangiameli*, *Lecture sul regionalismo italiano*, pp. 127 s.

⁵¹² *Mangiameli*, *Lecture sul regionalismo italiano*, pp. 129 s. Cfr. però, *contra*, *Olivetti*, in www.federalismi.it, 6-2019, p. 12, il quale afferma che “le funzioni che possono essere trasferite alle Regioni nell’ambito dell’art. 116, 3° co., sono solo funzioni di ‘amministrazione della giurisdizione’ (intese in senso lato), e mi pare che esse vadano intese come limitate ad aspetti che non mettano in discussione l’autonomia e l’indipendenza della magistratura *ex art. 104 Cost.* e le funzioni spettanti al Consiglio superiore della Magistratura. Si tratta, in sostanza, di quelle sole funzioni di amministrazione della giurisdizione che possono essere ricondotte ai ‘servizi relativi alla giustizia’ che l’art. 110 Cost. riserva al Ministro della Giustizia e che qui sono chiamate in causa per la sola giustizia di pace».

comunque attuare la procedura prevista dall'art. 116, comma terzo, Cost. nel rispetto dei limiti di carattere sistematico che contornano la richiesta di autonomia. Rimarrebbero quindi esclusi dal processo di devoluzione la disciplina della giurisdizione del giudice di pace nonché le norme processuali e la disciplina sostanziale nell'ordinamento civile e penale⁵¹³.

Esaminando il quadro normativo concernente la giustizia di pace, si può desumere che nel termine "organizzazione" rientrino ambiti quali la dislocazione delle sedi e degli uffici del giudice di pace, i requisiti di nomina dei magistrati onorari, il procedimento di nomina, la formazione e l'organizzazione degli uffici. Al contrario, spetterebbe allo Stato fissare i principi che garantiscano l'indipendenza e l'autonomia del giudice di pace, i requisiti minimi di nomina o elezione e la procedura per l'assegnazione degli uffici giurisdizionali⁵¹⁴.

Si pone poi la questione della possibile elezione dei giudici di pace su base regionale. L'art. 106, comma secondo, Cost. afferma infatti che "la legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli". Con tale previsione l'Assemblea costituente aveva accolto la richiesta di molti deputati che volevano ripristinare per la giustizia di pace uno degli aspetti più particolari della tradizione liberale. Tuttavia, la dottrina non mostrò particolare apprezzamento per l'elettività dei giudici onorari, tantoché vi contrappose il principio di autonomia ed indipendenza della magistratura, ritenendo non compatibili con il dettato costituzionale le forme elettive di secondo grado⁵¹⁵.

Mangiameli sostiene infine che il "nuovo" art. 116, comma terzo, Cost. ha dato luogo ad un significativo processo di ripensamento del collegamento tra enti territoriali e giustizia. La Regione potrebbe, infatti, attuando il principio di prossimità che, nell'interpretazione italiana tende ad assumere lo stesso significato di quello di sussidiarietà, diventare una sorta di laboratorio per la giustizia, superando, in ultima analisi, l'ormai consolidata idea di una "giustizia di burocrazia"⁵¹⁶.

Una funzione giurisdizionale così articolata realizzerebbe poi la visione della giustizia che traspare nella Costituzione, la quale prevede, in diverse disposizioni⁵¹⁷ la presenza di soggetti "estranei" nel titolo che concerne la magistratura. Ne discende una visione costituzionale della giustizia in cui i cittadini ed il popolo partecipano alla vita democratica ed alle istituzioni⁵¹⁸.

⁵¹³ *Mangiameli*, *Lecture sul regionalismo italiano*, pp. 130 s.

⁵¹⁴ *Mangiameli*, *Lecture sul regionalismo italiano*, pp. 131 s.

⁵¹⁵ *Mangiameli*, *Lecture sul regionalismo italiano*, pp. 133 s.

⁵¹⁶ *Mangiameli*, *Lecture sul regionalismo italiano*, p. 134.

⁵¹⁷ Si vedano, in particolare, gli artt. 102, commi secondo e terzo, 104 e 106, commi secondo e terzo, Cost.

⁵¹⁸ *Mangiameli*, *Lecture sul regionalismo italiano*, pp. 134 s.

3.4 Segue. ... e le “norme generali sull’istruzione”

La Costituzione menziona la materia dell’istruzione in diversi passaggi. Anzitutto, l’art. 117, secondo comma, lett. *n*), Cost. colloca le “norme generali sull’istruzione” tra le competenze esclusive statali. L’art. 117, comma terzo, Cost. colloca invece la materia “istruzione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e formazione professionale” tra le competenze concorrenti tra lo Stato e le Regioni. L’art. 117, comma quarto, Cost. disciplina poi la competenza regionale residuale, può essere ricompresa, grazie ad un’interpretazione sistematica⁵¹⁹, la materia “della istruzione e formazione professionale”. Infine, l’art. 33, comma secondo, Cost. afferma che “la Repubblica detta le norme generali sull’istruzione”.

Si pone quindi il problema di individuare le “norme generali” in materia di istruzione, di competenza esclusiva dello Stato, distinguendole dai principi fondamentali relativi alla materia “istruzione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e formazione professionale”, di competenza concorrente tra lo Stato e le Regioni, al fine di stabilire quali funzioni legislative possano in concreto essere devolute tramite l’attuazione della clausola di differenziazione⁵²⁰.

A questo proposito, la giurisprudenza costituzionale non ha (finora) fornito indicazioni univoche. Nella sentenza n. 279/2005, il giudice delle leggi ha affermato che “le norme generali (...) si differenziano, nell’ambito della stessa materia, dai principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose”⁵²¹. La dottrina ha continuato ad interrogarsi sul punto, non ritenendo soddisfacente la soluzione proposta dalla Corte costituzionale.

Appare convincente la differenziazione adottata da *Mangiameli*, secondo il quale le “norme generali sull’istruzione” individuano una disciplina puntuale, direttamente applicabile, disciplinando aspetti strutturali del sistema scolastico nazionale, mentre ogni altro aspetto rientrerebbe nella materia “istruzione”, a sua volta scomponibile in una disciplina di principio, riservata allo Stato, ed una disciplina di dettaglio, di competenza regionale⁵²².

Infine, l’acquisizione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” nella materia di cui all’art. 117, secondo comma, lett. *n*) da parte delle Regioni consentirebbe loro di disciplinare norme generali in materia di istruzione nel rispetto dei principi fondamentali statali, “definendo ulteriori ordini di studio e nuove regole di disciplina dell’insegnamento, così come specifici requisiti idonei per il conseguimento e la parificazione dei titoli di studio”⁵²³.

⁵¹⁹ *Mangiameli*, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 673.

⁵²⁰ *Mangiameli*, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 673.

⁵²¹ Sentenza C. cost. n. 279/2005, p.to 2.1 (Considerato in diritto).

⁵²² *Mangiameli*, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 673.

⁵²³ *Mangiameli*, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 673.

3.5 La devoluzione delle competenze legislative concorrenti e di quelle residuali

Si è precedentemente menzionato⁵²⁴ che, in base all'art. 116, terzo comma, della Costituzione, alle Regioni possono essere attribuite "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" nelle materie di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., vale a dire le materie di competenza legislativa concorrente tra lo Stato e le Regioni.

Risulta quindi necessario chiarire entro quali limiti tali materie possano essere devolute alla Regione interessata, in altre parole come vada correttamente intesa l'espressione "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" utilizzata dalla disposizione costituzionale in oggetto.

Secondo *Mangiameli*, in base alla legge di differenziazione le "clausole di attrazione della potestà legislativa regionale" non produrrebbero effetti nei confronti della Regione interessata, o, quantomeno, richiederebbero delle negoziazioni particolari⁵²⁵.

Bin ritiene invece piuttosto difficile immaginare cosa significhi estendere le competenze regionali nelle materie concorrenti, in cui l'unico vincolo che limita l'autonomia regionale consiste nei principi fondamentali dello Stato, i quali, per essere realmente tali, devono essere necessariamente generali ed attenere strettamente ad esigenze unitarie⁵²⁶. Essi, però, non sono (ad ora) indicati espressamente dalle leggi, ma dedotti in via interpretativa ed è il Governo a farli valere dinanzi alla Corte costituzionale impugnando le leggi regionali, asserendo che queste ultime violino appunto i summenzionati principi⁵²⁷. È quindi difficile, secondo *Bin*, comprendere in cosa consista esattamente il riconoscimento di una maggiore autonomia se non nella contestuale indicazione dei principi ai quali si devono invece attenere tutte le altre Regioni che non hanno chiesto (e ottenuto) l'attuazione della procedura prevista dall'art. 116, comma terzo, della Costituzione⁵²⁸. A tal proposito, l'art. 1, comma terzo, della legge 5 giugno 2003, n. 131⁵²⁹ (la c.d. Legge La Loggia) afferma che "nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti". In dottrina (*Riz/Happacher*) si evidenzia che anche la giurisprudenza costituzionale precedente alla legge n. 131/2003 aveva ritenuto che i principi fondamentali andassero desunti dalle vigenti leggi dello Stato⁵³⁰.

In dottrina (*Mangiameli, Piraino*) si suggerisce di prendere in considerazione l'ampliamento dell'autonomia legislativa regionale nelle materie di competenza esclusiva

⁵²⁴ Cfr. *supra* cap. 3.1.

⁵²⁵ *Mangiameli*, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 677.

⁵²⁶ *Bin*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, pp. 11 s.

⁵²⁷ *Bin*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, p. 12.

⁵²⁸ *Bin*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, p. 12.

⁵²⁹ G.U. n. 132 del 10 giugno 2003.

⁵³⁰ *Riz/Happacher*, *Grundzüge des italienischen Verfassungsrechts unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie*⁴ (2016), p. 289 s.

delle Regioni di cui al comma quarto dell'art. 117 della Costituzione, nonostante il tenore letterale dell'art. 116, comma terzo, Cost. non lo preveda⁵³¹. La Corte costituzionale ha infatti ritenuto legittimo l'intervento dello Stato nelle materie in questione⁵³², non interpretando la disposizione nel senso che, in tali ambiti, la competenza legislativa spetti per intero alle Regioni⁵³³.

Di conseguenza, secondo *Mangiameli*, si dovrebbe poter affermare che sistematicamente potrebbero essere comprese nella legge di differenziazione anche le materie di competenza esclusiva delle Regioni (quali l'agricoltura, il turismo, il trasporto pubblico, ecc.), se non altro per non incorrere nel paradosso per il quale la differenziazione potrebbe, da un lato, rafforzare le competenze concorrenti e, dall'altro, mantenere in capo allo Stato le competenze esclusive regionali⁵³⁴.

3.6 Le materie oggetto della trattativa tra lo Stato e le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna: gli Accordi preliminari del febbraio 2018

Gli Accordi preliminari sono stati sottoscritti il 28 febbraio 2018 dall'allora Sottosegretario agli Affari regionali *Gianclaudio Bressa* e dai Presidenti delle Regioni Lombardia, *Roberto Maroni*, Veneto, *Luca Zaia*, ed Emilia-Romagna, *Stefano Bonaccini*. Come precedentemente ricordato⁵³⁵, essi rappresentano il risultato di un "primo confronto, ispirato dal principio di leale collaborazione"⁵³⁶.

L'art. 6 ("Materie") delle Disposizioni generali, la cui formulazione è identica in tutti e tre le Pre-intese, rimanda, per la definizione delle materie, agli allegati, i quali "costituiscono parte integrante e sostanziale degli Accordi"⁵³⁷. Gli allegati sono complessivamente quattro: Politiche del lavoro, Istruzione, Salute, Tutela dell'Ambiente e dell'Ecosistema; inoltre, un *Addendum* è dedicato ai Rapporti internazionali e con l'Unione europea.

In dottrina (*Furlan, Trabucco*) tali materie, che verranno di seguito esaminate nel dettaglio, sono state valutate criticamente; in particolare, si è evidenziata la scarsa portata, quantomeno sul versante legislativo, della devoluzione, qualora le intese, e, in seguito alla legge di differenziazione, dovessero riprendere il testo degli Accordi preliminari. Afferma, infatti, *Furlan* che "l'impressione che si trae dalla lettura degli allegati è, *rebus sic stantibus*, che l'implementazione delle competenze sarebbe di scarso rilievo, soprattutto sul versante normativo, mentre sul versante amministrativo sarebbero oggetto di trasferimento un discreto numero di funzioni (ad esempio in materia sanitaria) e di

⁵³¹ *Mangiameli*, in *Le Regioni*, 4/2017, pp. 677 s. e *Piraino*, in *federalismi.it*, 8/2019, p. 10.

⁵³² Sentenza C. cost. n. 370/2003.

⁵³³ *Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Indagine conoscitiva, p. 15.

⁵³⁴ *Mangiameli*, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 678.

⁵³⁵ Cfr. *supra* cap. 2.9.

⁵³⁶ Premessa degli Accordi preliminari.

⁵³⁷ *Servizio studi del Senato*, *Il regionalismo differenziato*, p. 30.

procedimenti (soprattutto in materia ambientale) ma collegati allo stanziamento di risorse modeste”⁵³⁸.

Nel campo delle politiche del lavoro, l’art. 1 dell’allegato dedicato a tale materia prevede che alle Regioni sono riconosciute autonomia legislativa e organizzativa, nonché le relative risorse finanziarie, in materia di politiche attive del lavoro. Il solo Accordo preliminare concluso con la Regione Lombardia introduce un riferimento all’art. 18 del d.lgs. n. 150/2018, il quale, come ricorda *Trabucco*, ha già attribuito alle Regioni ed alle Province autonome la competenza per la gestione dei centri per l’impiego; di conseguenza, secondo l’autore, nella materia in questione il trasferimento di funzioni risulterebbe particolarmente limitata⁵³⁹.

Passando alla materia disciplinata dal secondo allegato, l’Istruzione, alle Regioni “spetta la programmazione dell’offerta di 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 di istruzione e delle relative dotazioni organiche” (art. 1, co. 1). In secondo luogo, “è attribuita alla Regione la competenza legislativa a disciplinare, nel rispetto delle prerogative dell’Ufficio Scolastico Regionale e dell’autonomia delle istituzioni scolastiche, le modalità organizzative e attuative idonee a realizzare un Sistema integrato di istruzione professionale e di istruzione e formazione professionale (...)” (art. 2). Alla Regione è poi attribuita la definizione “(dell’) organizzazione delle fondazioni Istituti tecnici superiori (ITS) per lo sviluppo delle relazioni tra autonomie scolastiche e formative, istituzioni universitarie e sistema delle imprese” (art. 3, co. 1, primo periodo) nonché la definizione “di specifici *standard* organizzativi e gestionali, d’intesa con l’Ufficio Scolastico Regionale, anche in relazione al raccordo fra istruzione tecnica superiore e formazione universitaria professionalizzante” (art. 3, co. 1, secondo periodo). Alla Regione è poi attribuita “la competenza a programmare, d’intesa (...)”⁵⁴⁰, 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 sui docenti universitari” (art. 4, co. 1). Avendo la Corte costituzionale affermato, nella sentenza n. 200/2009 che le “norme generali in materia di istruzione” – materia di competenza esclusiva statale ai sensi dell’art. 117, comma secondo, lettera *n*) della Costituzione – “sono funzionali (...) 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, primo comma, Cost.”⁵⁴¹, *Trabucco* si chiede fino a quale punto possa arrivare l’offerta integrativa regionale senza ribaltare l’uniformità del percorso universitario⁵⁴². Infine,

⁵³⁸ *Furlan*, in Forum di quaderni costituzionali, 06/11/2018, p. 10.

⁵³⁹ *Trabucco*, in dirittifondamentali.it, 1/2019, p. 22.

⁵⁴⁰ in Lombardia e in Veneto con le Università, in Emilia-Romagna con la Conferenza Regione-Università.

⁵⁴¹ Punto 24 del Considerato in diritto.

⁵⁴² *Trabucco*, in www.dirittifondamentali.it, 1/2019, p. 23.

secondo l'art. 5 dell'allegato in questione, "spetta alla Regione la costituzione di un Fondo pluriennale di edilizia scolastica (...)".

In materia di Salute il terzo allegato prevede una serie di disposizioni, tra cui l'attribuzione, alle Regioni interessate, di "una maggiore autonomia finalizzata a rimuovere i vincoli di spesa specifici, con particolare riguardo alle politiche di gestione del personale dipendente, convenzionato o accreditato" (art. 1) nonché di "una maggiore autonomia in materia di gestione del personale del Servizio Sanitario Regionale, compresa la regolamentazione dell'attività libero professionale" (art. 2, co. 1). Inoltre, alle Regioni è riconosciuta "una maggiore autonomia in materia di accesso alle scuole di specializzazione" (art. 3, co. 1, primo periodo); quest'ultima disposizione ha suscitato una serie di reazioni critiche in dottrina (*Catelani, Trabucco*), la quale ha paventato l'insorgenza di "diseguaglianze all'interno del percorso formativo degli specializzandi"⁵⁴³.

Nel campo della Tutela dell'Ambiente e dell'Ecosistema, considerata dalla giurisprudenza costituzionale non una competenza, bensì una "materia trasversale"⁵⁴⁴, la Regione potrà "con proprie leggi, disporre l'allocazione delle funzioni amministrative ad essa attribuite dall'art. 4 del presente Allegato"⁵⁴⁵ (art. 1, co. 1). L'allegato in questione attribuisce alle Regioni interessate una serie di funzioni le quali, come evidenzia *Trabucco*, sono preminentemente di natura amministrativa⁵⁴⁶.

Infine, i tre *Addenda* contengono una serie di impegni (in campo al Governo o ad entrambe le parti) con lo scopo di consolidare il ruolo delle regioni nel campo dei rapporti internazionali e con l'Unione europea⁵⁴⁷.

3.7 Segue. Le materie previste dalle nuove bozze di intesa datate 15 maggio 2019

Al 15 maggio 2019 risalgono le ultime bozze di intesa, rese pubbliche dal sito internet "Roars. Return on Academic Research"⁵⁴⁸, poi riprese da diverse fonti d'informazione nazionali e infine commentate da autorevoli esponenti della dottrina. Nelle nuove bozze viene in parte modificato l'elenco di competenze da attribuire alle tre regioni interessate e, per quanto riguarda la sola Regione Emilia-Romagna superata l'impostazione che aveva caratterizzato le precedenti bozze del febbraio dello stesso anno⁵⁴⁹. Tutte e tre le nuove bozze sono, infatti, costituite da due colonne: mentre in quella

⁵⁴³ *Trabucco*, in www.dirittifondamentali.it, 1/2019, p. 24.

⁵⁴⁴ Sentenza Corte costituzionale n. 407/2002.

⁵⁴⁵ L'art. 4 rimanda, a sua volta, alle funzioni elencate nella Tabella A dell'allegato in questione.

⁵⁴⁶ *Trabucco*, in www.dirittifondamentali.it, 1/2019, p. 26.

⁵⁴⁷ *Servizio studi del Senato*, Il regionalismo differenziato, p. 64.

⁵⁴⁸ Disponibili sul sito <https://www.roars.it/online/ecco-le-carte-segrete-sullautonomia-differenziata-come-veneto-lombardia-ed-emilia-romagna-si-preparano-a-frantumare-il-paese/> (06/12/2019).

⁵⁴⁹ *Pallante*, Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, *federalismi.it*, 20/2019, p. 2 ss.

di sinistra è riportato il testo che recepisce le osservazioni dei relativi Ministeri, sul quale il Governo e la Regione interessata concordano, in quella di destra si trovano le proposte della Regione non accettate dai Ministeri o sulle quali questi ultimi hanno avanzato richieste di riformulazione.

L'art. 2 delle bozze di intesa riporta le materie oggetto della ipotetica devoluzione. Mentre la Regione Veneto mantiene la propria richiesta di ottenere tutte e ventitré le materie indicate dall'art. 116, comma terzo, della Costituzione, la Regione Lombardia ridimensiona la propria posizione espressa nelle bozze di febbraio passando da ventitré a venti materie, rinunciando alle competenze in materia di giustizia di pace, casse di risparmio e rurali e credito fondiario. La Regione Emilia-Romagna, per la quale, come ricorda *Pallante*, “il confronto con il passato è comunque meno agevole e immediato, stante il cambio di ‘stile’ nell’elaborazione del testo”⁵⁵⁰, aumenta il proprio numero di materie da quindici a sedici. Nei testi i contenuti delle tre materie vengono esplicitati, e su tale punto si registrano divergenze tra le tre bozze di intesa; la Regione Veneto rimane comunque quella che avanza le richieste di maggiore autonomia⁵⁵¹.

Nel complesso, l'elenco delle materie da devolvere alle Regioni interessate appare piuttosto esaustivo e dettagliato. Per quasi ogni ambito sono infatti indicati i contenuti esatti della devoluzione ed i limiti della potestà regionale; *Happacher* ritiene che l'elevato grado di precisione funga da protezione nei confronti di futuri interventi limitativi della potestà regionale da parte del legislatore statale⁵⁵².

⁵⁵⁰ *Pallante*, in *federalismi.it*, 20/2019, p. 6.

⁵⁵¹ *Pallante*, in *federalismi.it*, 20/2019, p. 6.

⁵⁵² *Happacher*, *Der „differenzierte Regionalismus“*, p. 15.

4. L'AUTONOMIA DIFFERENZIATA TRA ESIGENZE DI AUTOGOVERNO E PRINCIPIO DI EGUAGLIANZA

4.1 La differenziazione tra questione meridionale e questione settentrionale

Fin dal 1861, lo Stato italiano è caratterizzato da una forte disomogeneità strutturale ed economica tra le zone settentrionali e meridionali del Paese. Già nel 1911 scriveva, a proposito della c.d. questione meridionale, lo storico e meridionalista *Fortunato*: “Che esista una questione meridionale, nel significato economico e politico della parola, nessuno più mette in dubbio. C'è fra il nord e il sud della penisola una grande sproporzione nel campo delle attività umane, nella intensità della vita collettiva, nella misura e nel genere della produzione, e, quindi, per gl'intimi legami che corrono tra il benessere e l'anima di un popolo, anche una profonda diversità fra le consuetudini, le tradizioni, il mondo intellettuale e morale”⁵⁵³. A distanza di oltre un secolo la situazione è rimasta perlopiù immutata; il nord ed il sud del Paese continuano a viaggiare a velocità sostanzialmente diverse, e permangono tutt'ora le differenze strutturali, sociali ed economiche cui faceva riferimento *Fortunato*. Si tratta, infatti, di un divario strutturale, dovuto a ragioni che risalgono alla metà dell'Ottocento e che non sono ancora state superate⁵⁵⁴.

A partire dall'inizio degli anni novanta del secolo scorso è emersa nel dibattito politico, quasi in contrapposizione alla questione meridionale, la c.d. questione settentrionale, storico cavallo di battaglia della *Lega Nord*. Con tale espressione si fa infatti riferimento, come afferma il Dizionario di Storia del 2011 dell'Enciclopedia Treccani “a una condizione di presunto disagio delle regioni dell'Italia settentrionale nei confronti della politica seguita per decenni dal governo nazionale”⁵⁵⁵. Si tratta sostanzialmente di un sentimento di avversione per il centralismo, espresso in nome dell'autogoverno delle regioni settentrionali e della difesa degli interessi locali di tale area geografica del Paese⁵⁵⁶.

Viste le implicazioni dell'attuazione del regionalismo differenziato sugli equilibri (finanziari *in primis*), nel presente capitolo si cercherà dunque di analizzare la

⁵⁵³ *Fortunato*, Il Mezzogiorno e lo stato italiano: volume secondo (1911), p. 311 s.

⁵⁵⁴ *Mangiameli*, Il regionalismo differenziato e la salvaguardia degli interessi nazionali, in *Ufficio studi e ricerche e Ufficio affari giuridici del Gruppo PD Senato*, Il regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà. Atti del seminario dei Gruppi parlamentari del Partito Democratico di Camera e Senato, Roma, 18 febbraio 2019, p. 10.

⁵⁵⁵ Voce „questione settentrionale“ nel Dizionario di Storia (2011) dell'Enciclopedia Treccani, disponibile su http://www.treccani.it/enciclopedia/questione-settentrionale_%28Dizionario-di-Storia%29/ (29/11/2019).

⁵⁵⁶ Voce „questione settentrionale“ nel Dizionario di Storia (2011) dell'Enciclopedia Treccani, disponibile su http://www.treccani.it/enciclopedia/questione-settentrionale_%28Dizionario-di-Storia%29/ (29/11/2019).

differenziazione sotto il profilo economico e sociale, con particolare attenzione alla sua compatibilità con il principio solidaristico espresso dalla Costituzione.

4.2 Il residuo fiscale, parametro di “virtuosità” delle regioni italiane?

L’espressione “residuo fiscale” indica la differenza tra quanto un determinato territorio versa in forma di tributi allo Stato e quanto da esso ottiene in forma di spesa pubblica; se il residuo fiscale è positivo, il territorio versa più di quanto riceve, mentre se esso è negativo, la spesa pubblica supera l’ammontare dei tributi corrisposti dal territorio⁵⁵⁷.

L’analisi del residuo fiscale consente di accertare quanto i singoli territori – e quindi le singole Regioni e Province autonome – contribuiscono alla formazione del bilancio pubblico complessivo; esso può inoltre fungere da strumento per valutare le diverse proposte di redistribuzione tra i territori delle competenze e, non da ultimo, delle risorse⁵⁵⁸.

Il calcolo del residuo fiscale può avvenire secondo diverse modalità di regionalizzazione delle entrate e delle spese pubbliche; quest’ultimo termine indica infatti “l’attribuzione ad un determinato territorio o livello di governo delle spese o delle entrate relative al comparto pubblico, secondo criteri che si differenziano in relazione al fenomeno analizzato”⁵⁵⁹. Ad essere regionalizzate sono quindi le voci di entrata e di uscita che non possono essere direttamente riferite ad un determinato territorio; per queste ultime è infatti sufficiente il criterio della localizzazione geografica⁵⁶⁰. Dall’esistenza di diverse modalità di computo del regionalismo differenziato consegue necessariamente l’esistenza di diversi residui fiscali.

Éupolis Lombardia, l’Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione (con il 1° gennaio 2018 è stato trasformato in PoliS-Lombardia) ha calcolato il residuo fiscale per l’anno 2016, stimando che la Regione che maggiormente contribuisce alla formazione del bilancio pubblico complessivo è la Lombardia, il cui residuo fiscale ammonta a 54 miliardi di euro⁵⁶¹.

⁵⁵⁷

<https://www.lombardiaspeciale.regione.lombardia.it/wps/portal/LS/Home/Approfondimenti/Detta-glio-Approfondimento/2017/09-settembre/Residuo-fiscale-quello-lombardo-vale-54-miliardi> (29/11/2019).

⁵⁵⁸ Éupolis Lombardia, *Policy paper* “Analisi del residuo fiscale e studio comparativo Regione Lombardia, Nord, Centro, Sud Italia” (2014), p. 11.

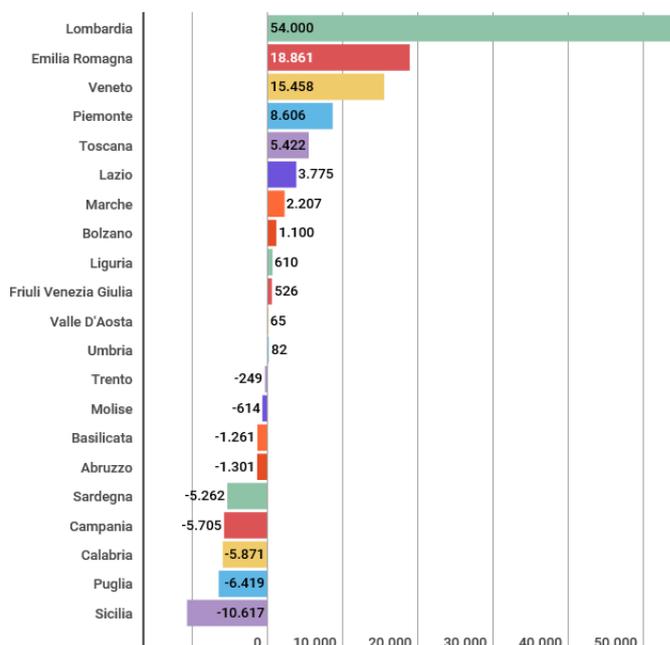
⁵⁵⁹ Éupolis, *Policy paper*, p. 13.

⁵⁶⁰ Éupolis, *Policy paper*, p. 13.

⁵⁶¹

<https://www.lombardiaspeciale.regione.lombardia.it/wps/portal/LS/Home/Approfondimenti/Detta-glio-Approfondimento/2017/09-settembre/Residuo-fiscale-quello-lombardo-vale-54-miliardi> (29/11/2019).

Nel presente grafico è indicato il residuo fiscale di ogni Regione (cifre in milioni di euro)⁵⁶²:

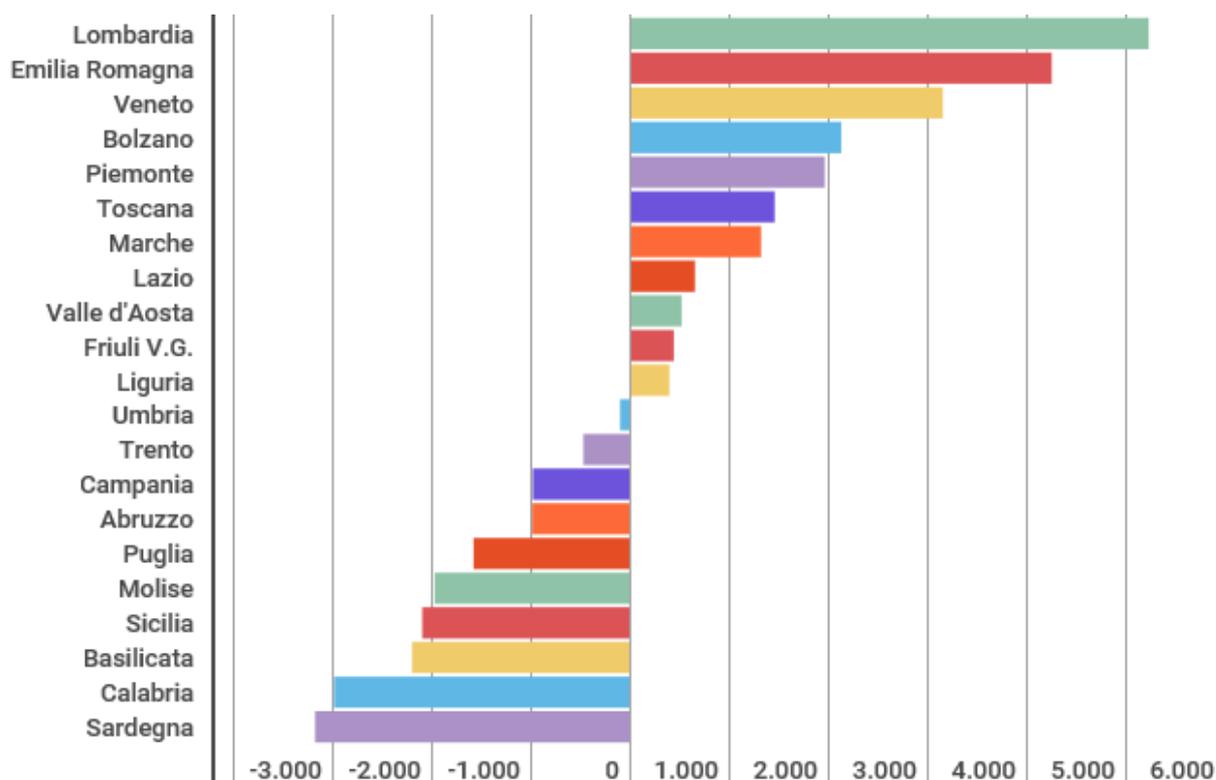


Sempre secondo lo studio di Éupolis Lombardia, anche ripartendo tali dati sul numero di abitanti delle relative Regioni, la Lombardia primeggia con un residuo fiscale pari a 5.217 euro pro capite, ma si accorcia la distanza tra quest'ultima e le altre regioni del Nord.

Nel secondo grafico è indicato il residuo fiscale per abitante di ogni Regione (in euro)⁵⁶³.

⁵⁶² Grafico tratto da <https://www.truenumbers.it/residuo-fiscale/> (29/11/2019).

⁵⁶³ Grafico tratto da <https://www.truenumbers.it/residuo-fiscale/> (29/11/2019).



Un ulteriore studio del 2015, i cui dati si riferiscono al 2012, realizzato dalla CGIA di Mestre, perviene a conclusioni simili e stima il residuo fiscale della Lombardia in 53,9 miliardi di euro; nel complesso, secondo tale studio, le Regioni a statuto ordinario del Nord Italia contribuiscono con oltre 100 miliardi l'anno al bilancio pubblico complessivo⁵⁶⁴.

In dottrina, alcuni autori ritengono il criterio del residuo fiscale estraneo alla c.d. funzione redistributiva dello Stato, un concetto che, secondo *Bianchi*, Direttore dello SVIMEZ, riguarderebbe *in primis* i cittadini, e non i territori⁵⁶⁵. Inoltre, sempre a detta di *Bianchi*, le stime sul regionalismo differenziato non terrebbero conto di alcune voci di spesa, che potrebbero profondamente modificare le cifre, tra le quali la titolarità del debito pubblico (prevalentemente concentrata nelle regioni centro-settentrionali) nonché la c.d. fuga dei cervelli, che penalizzerebbe soprattutto il Centro-Sud Italia⁵⁶⁶.

⁵⁶⁴ CGIA Mestre, Il Nord dà in solidarietà al resto del Paese 100 miliardi all'anno, comunicato stampa emesso il 14/02/2015, Mestre (VE), disponibile su <http://www.cgiamestre.com/wp-content/uploads/2015/02/residuofiscale.pdf> (29/11/2019).

⁵⁶⁵ *Bianchi*, Regionalismo differenziato e diritti di cittadinanza in un Paese dualista, in *Ufficio studi e ricerche e Ufficio affari giuridici del Gruppo PD Senato*, Il regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà. Atti del seminario dei Gruppi parlamentari del Partito Democratico di Camera e Senato, Roma, 18 febbraio 2019, p. 29.

⁵⁶⁶ *Bianchi*, Regionalismo differenziato, p. 32.

4.3 La perequazione, i fabbisogni standard ed i livelli essenziali delle prestazioni

Le considerazioni sul residuo fiscale non possono prescindere dal principio di uguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3, comma secondo della Costituzione, secondo il quale "è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" e dal principio di progressività del sistema tributario *ex art. 53 Cost.*, il quale afferma che "tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività"⁵⁶⁷.

Di conseguenza, la c.d. perequazione, termine che significa "compensare con trasferimenti da Stato a Regioni o tra Regioni la differenza tra le spese per l'assolvimento delle funzioni e le entrate tributarie di ogni Regione"⁵⁶⁸, verrebbe indirettamente richiamata dalla Costituzione⁵⁶⁹. La perequazione è funzionale alla realizzazione dell'equità tra i territori, in quanto dovrebbe permettere di assicurare ad ogni cittadino un livello comparabile di pubblici servizi, indipendentemente dalla Regione in cui quest'ultimo risiede⁵⁷⁰. La perequazione può essere realizzata considerando due diverse unità di misura della spesa: da un lato, può essere considerata la spesa storica, ovvero le spese sostenute per la copertura economica di determinati servizi in un dato territorio nel passato, dall'altro, possono essere calcolati i c.d. costi *standard*, ovvero "la spesa che dovrebbe tener conto di tutti i parametri che in condizioni normali (medie) di efficienza contribuiscono al costo complessivo dell'offerta di un certo servizio"⁵⁷¹.

I fabbisogni *standard*, infatti stimano, su basi statistiche, il fabbisogno di un ente prendendo come riferimento le sue caratteristiche territoriali, gli aspetti socio-demografici della popolazione ivi residente e le caratteristiche strutturali dei servizi offerti⁵⁷². Si tratta dunque, secondo *Stradiotto*, di strumenti utili per assicurare un'equa

⁵⁶⁷ *Éupolis, Policy paper*, p. 39.

⁵⁶⁸ *Regione del Veneto*, Federalismo fiscale: le nozioni di base, Documento predisposto dalla Direzione Risorse finanziarie, Segreteria Bilancio e Finanza della Regione Veneto, p. 1, disponibile su <https://www.regione.veneto.it/static/www/decentramento-e-federalismo/Federalismofiscalelenozionidibase.pdf> (29/11/2019).

⁵⁶⁹ *Carniti/Dal Bianco*, Residui fiscali regionali e politiche perequative, p. 137, disponibile su <https://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/a9748729-1ffe-4876-a091-4c7a1c95d70a/2015+-+Residui+fiscali+regionali+e+politiche+perequative.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTW-ORKSPACE-a9748729-1ffe-4876-a091-4c7a1c95d70a-myEo4BL> (29/11/2019).

⁵⁷⁰ *Regione del Veneto*, Federalismo fiscale: il quadro attuale e le prospettive di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in attuazione della legge 42/2009, p. 5, disponibile su <https://www.regione.veneto.it/static/www/decentramento-e-federalismo/SlidesLeggeDelega422009.pdf> (02/12/2019).

⁵⁷¹ *Regione del Veneto*, Federalismo fiscale, p. 1.

⁵⁷² *Stradiotto*, Prelievo fiscale e distribuzione risorse pubbliche, strumenti per una maggiore equità, in Ufficio studi e ricerche e Ufficio affari giuridici del Gruppo PD Senato, Il regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà. Atti del seminario dei Gruppi parlamentari del Partito Democratico di Camera e Senato, Roma, 19 febbraio 2019, p. 35.

distribuzione delle risorse, per verificare se le risorse di cui dispongono i singoli enti siano sufficienti o meno per erogare i servizi di loro competenza, per monitorare il livello delle prestazioni effettivamente rese e, non da ultimo, per confrontare le prestazioni erogate da enti diversi, anche per individuare le forme di *best practice*⁵⁷³.

La legge 5 maggio 2009, n. 42⁵⁷⁴, di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, ha stabilito l'istituzione di un fondo di perequazione a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante. Tale perequazione dovrebbe avvenire, secondo i principi della legge n. 42/2009, sostituendo gradualmente il sistema della spesa storica a favore dei costi standard per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'articolo 117, comma secondo, lett. m) della Costituzione⁵⁷⁵. A distanza di quasi vent'anni dalla riforma costituzionale del 2001, tali "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", come recita testualmente l'art. 117, comma secondo, lett. m) Cost., non sono ancora stati fissati dal legislatore⁵⁷⁶.

A tal proposito, l'art. 2 della bozza di legge quadro pubblicata a novembre 2019⁵⁷⁷ disciplina le modalità di definizione dei L.E.P. e dei fabbisogni *standard*, i quali "sono individuati con uno o più decreti del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri di volta in volta competenti, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa"⁵⁷⁸. A tale fine, il comma secondo del medesimo articolo prevede che il Ministro per gli affari regionali e le autonomie si avvalga di un Commissario, del Dirigente preposto del M.E.F. competente per materia.

In dottrina si evidenzia che il mancato superamento della spesa storica a favore di un sistema di costi e fabbisogni *standard*, per la determinazione dei quali risulta, a sua volta, necessaria la fissazione dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" costituisce un elemento critico in cui necessariamente si inserisce il processo verso la concessione dell'autonomia differenziata⁵⁷⁹.

⁵⁷³ Stradiotto, *Prelievo fiscale*, p. 35.

⁵⁷⁴ G.U. n. 103 del 5 maggio 2009.

⁵⁷⁵ *Éupolis Lombardia, Policy paper*, p. 39.

⁵⁷⁶ Pesaresi, *La normativa regionale e statale sui livelli essenziali*, in *Ranci Ortigosa* (a cura di), *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni*, p. 105, disponibile su <http://leg16.camera.it/temiap/temi16/Quid2.pdf> (02/12/2019).

⁵⁷⁷ La bozza è stata pubblicata in anteprima dal sito <https://www.roars.it/online/lautonomia-differenziata-secondo-boccia-ecco-la-bozza-di-legge-quadro/> (06/12/2019).

⁵⁷⁸ Art. 2, comma primo, primo periodo bozza legge quadro, disponibile su <https://www.roars.it/online/lautonomia-differenziata-secondo-boccia-ecco-la-bozza-di-legge-quadro/> (06/12/2019)

⁵⁷⁹ *Bianchi, Regionalismo differenziato* p. 24.

4.4 L'aspetto economico-finanziario della differenziazione. L'attribuzione delle risorse finanziarie

Uno degli argomenti senz'altro più delicati del processo di attuazione dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione riguarda la definizione delle risorse finanziarie a sostegno dell'autonomia differenziata⁵⁸⁰. Nell'ambito dell'indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali tenutasi presso il Senato, durante la quale sono intervenuti, tra l'altro, i Presidenti delle Regioni Lombardia *Maroni* e dell'Emilia-Romagna *Bonaccini*, il Presidente del Consiglio regionale del Veneto *Ciambetti*, il Sottosegretario agli Affari regionali *Bressa* ed il costituzionalista prof. *Bertolissi* (in rappresentanza della Regione Veneto) sono emerse le diverse posizioni in merito. In precedenza, all'indomani del referendum consultivo del 22 ottobre 2017⁵⁸¹, il Presidente della Regione Veneto *Zaia* aveva dichiarato di essere intenzionato a chiedere, per la propria Regione, la restituzione dei nove decimi del gettito fiscale riscosso sul territorio⁵⁸², sulla falsariga della disciplina applicata in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*.

Se, da un lato, i rappresentanti delle istituzioni coinvolte erano concordi circa "l'esigenza del rispetto del principio, elaborato dalla giurisprudenza costituzionale, della necessaria correlazione tra funzioni e risorse"⁵⁸³, diversi risultavano, dall'altro, i punti di vista in merito all'ammontare delle risorse finanziarie da attribuire alle Regioni interessate. In tale occasione il Presidente *Bonaccini* ha affermato che l'Emilia-Romagna non punta ad azzerare il proprio residuo fiscale regionale, bensì a determinare la somma delle risorse necessarie alle esigenze derivanti dall'esercizio delle competenze attribuite in base all'art. 116, comma terzo, Cost., senza provocare, in ogni caso, un aumento della pressione fiscale a danno dei cittadini e delle imprese⁵⁸⁴. Al contrario, il Presidente *Maroni* ha annunciato che la Lombardia mira a dimezzare il proprio residuo fiscale, stimato in 54 miliardi di euro⁵⁸⁵, sostenendo poi con tale importo l'esercizio delle nuove funzioni; un percorso simile permetterebbe alla Regione di destinare risorse aggiuntive ad ulteriori iniziative, a titolo esemplificativo alla costruzione del traforo dello Stelvio⁵⁸⁶. Il professor *Bertolissi* ha invece ribadito la richiesta dei nove decimi del gettito fiscale riscosso sul proprio territorio da parte della Regione Veneto⁵⁸⁷. Infine, il Sottosegretario *Bressa* ha sottolineato, in primo luogo, che il parametro del residuo fiscale non può fungere da riferimento per determinare le risorse da attribuire alle Regioni, ed, *in secundis*, che nella prima fase attuativa non potranno essere corrisposte risorse aggiuntive rispetto a quelle attualmente destinate dallo Stato all'esercizio delle medesime funzioni,

⁵⁸⁰ Servizio Studi della Camera dei deputati, L'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario, 19 ottobre 2019, p. 2

⁵⁸¹ Cfr. *supra* capp. 2.4. e 2.5.

⁵⁸² *Zaia*: „Al Veneto i nove decimi delle tasse”, disponibile su <https://www.ilsole24ore.com/art/zaia-al-veneto-nove-decimi-tasse-AEo9EntC> (03/12/2019).

⁵⁸³ Servizio Studi della Camera dei deputati, L'autonomia differenziata, p. 2.

⁵⁸⁴ Indagine conoscitiva, p. 31.

⁵⁸⁵ Cfr. *supra* cap. 4.2.

⁵⁸⁶ Indagine conoscitiva, p. 32.

⁵⁸⁷ Indagine conoscitiva, p. 33.

mentre, in un secondo momento, una volta determinati i fabbisogni *standard*, l'impostazione potrebbe mutare⁵⁸⁸

All'interno degli Accordi preliminari siglati tra il Sottosegretario *Bressa* ed i Presidenti *Bonaccini*, *Maroni* e *Zaia*, l'art. 4 ("Risorse") delle disposizioni generali prevede l'instaurazione di un'apposita Commissione paritetica Stato-Regione cui affidare il compito di determinare "le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomie, trasferite o assegnate dallo Stato alla Regione"⁵⁸⁹. Nel fare ciò, la Commissione sarà tenuta a rispettare determinati principi: le risorse finanziarie andranno determinate in termini "di compartecipazione o riserva di aliquota al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale, tali da consentire la gestione delle competenze trasferite o assegnate, in coerenza con quanto disposto dall'art. 119, quarto comma, della Costituzione" (lett. *a*). In una prima fase andrà presa in considerazione la spesa storica sostenuta dallo Stato nella Regione in riferimento alle funzioni trasferite o assegnate, tale criterio andrà però superato in via definitiva (lett. *b*) a favore dei c.d. fabbisogni standard, "che dovranno essere determinati entro un anno dall'approvazione dell'Intesa e che progressivamente, entro cinque anni, dovranno diventare, in un'ottica di superamento della spesa storica, il termine di riferimento, in relazione alla popolazione e al gettito dei tributi maturato nel territorio regionale in rapporto ai rispettivi valori nazionali, fatti salvi gli attuali livelli di erogazione dei servizi" (lett. *c*). I criteri di trasferimento delle risorse finanziarie sono stati, fin dall'inizio, il nodo cruciale della trattativa tra lo Stato e le Regioni interessate; in particolare, l'inserimento negli Accordi della compartecipazione della Regione ai tributi erariali nonché l'abbandono del criterio della c.d. spesa storica a favore dei c.d. fabbisogni standard è stato fortemente voluto dal Presidente della Regione Veneto *Zaia*⁵⁹⁰. In dottrina, la previsione secondo la quale i fabbisogni standard debbano essere definiti anche in riferimento "al gettito dei tributi maturato nel territorio regionale"⁵⁹¹ ha destato qualche perplessità, in quanto tale criterio potrebbe violare l'art. 5 della Costituzione⁵⁹². Appare inoltre difficile che i fabbisogni standard possano essere determinati in un anno⁵⁹³.

Le bozze di intesa del 15 maggio prevedono invece una disciplina finanziaria la quale diverge, in alcuni punti, dalla soluzione adottata negli Accordi preliminari. Tutte e tre le bozze prevedono, anzitutto, all'art. 3 ("Commissione paritetica") l'istituzione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di una commissione paritetica, composta da nove rappresentanti del Governo⁵⁹⁴ ed altrettanti rappresentanti designati o indicati

⁵⁸⁸ Indagine conoscitiva, p. 34 s.

⁵⁸⁹ Art. 4, comma primo, delle Disposizioni generali degli Accordi preliminari.

⁵⁹⁰ *Santinello*, in *Le Regioni*, 62017, p. 1196 s.

⁵⁹¹ Art. 4, comma primo, lett. *c*) delle Disposizioni generali degli Accordi preliminari.

⁵⁹² *Furlan*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 06/11/2018, p. 8.

⁵⁹³ *Furlan*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 06/11/2018, p. 9.

⁵⁹⁴ Nella bozza lombarda si tratta di "nove rappresentanti designati dal Ministero per gli affari regionali e le autonomie, di cui 3 in rappresentanza del Ministero dell'economia e delle finanze, su proposta dei Ministeri competenti" (art. 3, co. 1; colonna di sinistra), in quella veneta, più genericamente, di "nove rappresentanti di nomina governativa" (art. 3, co. 1; colonna di sinistra)

dalle relative Giunte regionali. Tali commissioni saranno chiamate a determinare, entro centoventi giorni dalla loro istituzione, avvalendosi della collaborazione delle istituzioni statali o dei ministeri coinvolti⁵⁹⁵, “le risorse finanziarie, umane e strumentali e le forme di raccordo con le amministrazioni centrali necessarie (...)”⁵⁹⁶. Alla questione delle risorse finanziarie è poi dedicato l’art. 5 di tutte e tre le bozze di intesa. Mentre nelle bozze di intesa con le Regioni Lombardia ed Emilia-Romagna si trovano, all’articolo in questione, sia il testo che recepisce le indicazioni dei Ministeri (ad eccezione del Ministero dell’economia e delle finanze; nella colonna di sinistra), sia il testo contenente le richieste della Regione non accolte dai relativi Ministeri o non ancora definite (nella colonna di destra), nella bozza veneta sono presenti soltanto le richieste della Regione; manca, invece, nella colonna di sinistra, una bozza di intesa in merito alla questione delle risorse condivisa tra i due enti interessati.

Entrando nel merito della disciplina, tutte e tre le bozze indicano i principi cui devono attenersi le commissioni paritetiche nella determinazione delle modalità per l’attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie per l’esercizio delle funzioni attribuite ai sensi dell’art. 116, comma terzo, della Costituzione. Nella bozza lombarda ed in quella emiliano-romagnola si tratta a) della “spesa destinata a carattere permanente, a legislazione vigente, dallo Stato nella Regione, riferita a funzioni trasferite o assegnate”⁵⁹⁷ e b) dei fabbisogni standard, da adottare entro un anno dall’entrata in vigore dei decreti attuativi di cui all’art. 4, comma primo, del medesimo testo; trascorsi tre anni dall’entrata in vigore di tali decreti, “qualora non siano stati adottati i fabbisogni *standard*, l’ammontare delle risorse assegnate alla Regione per l’esercizio di 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”⁵⁹⁸. Nella bozza veneta, invece, in cui manca un testo condiviso tra i due enti coinvolti, la colonna di destra riporta i *desiderata* della Regione, ovvero i seguenti principi: a) la “spesa sostenuta dallo Stato nella Regione, riferita alle funzioni trasferite o assegnate”⁵⁹⁹ nonché b) i fabbisogni *standard*, i quali sono da determinare entro un anno dall’entrata in vigore dei decreti attuativi e “progressivamente, entro cinque anni, dovranno diventare, in un’ottica di superamento della spesa storica, il parametro di riferimento, in relazione alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturati sul territorio regionale in rapporto ai rispettivi valori nazionali, fatti salvi gli attuali livelli di erogazione dei servizi”⁶⁰⁰. All’articolo 2 sia i testi condivisi di Lombardia ed Emilia-Romagna, sia la proposta della Regione Veneto prevedono che il finanziamento delle competenze è determinato dalla relativa Commissione paritetica nel rispetto dell’art.

e in quella emiliano-romagnola di “nove rappresentanti designati dal Ministero per gli affari regionali e le autonomie, su proposta dei Ministeri competenti” (art. 3, co. 1; colonna di sinistra).

⁵⁹⁵ Nella bozza lombarda ed in quella emiliano-romagnola viene utilizzata l’espressione “amministrazioni statali”, mentre in quella veneta “ministeri”.

⁵⁹⁶ Art. 3, co. 2 bozza lombarda (colonna di sinistra), art. 3, co. 1 bozza veneta (colonna di sinistra) ed art. 3, co. 2 bozza emiliano-romagnola (colonna di sinistra).

⁵⁹⁷ Art. 5, co. 1, lett. a) bozza lombarda e bozza emiliano-romagnola (colonna di sinistra).

⁵⁹⁸ Art. 5, co. 1, lett. b) bozza lombarda e bozza emiliano-romagnola (colonna di sinistra).

⁵⁹⁹ Art. 5, co. 1, lett. a) bozza veneta (colonna di destra).

⁶⁰⁰ Art. 5, co. 1, lett. b), primo periodo bozza veneta (colonna di destra).

119 della Costituzione utilizzando i seguenti strumenti: a) “compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell’imposta sui redditi delle persone fisiche e di eventuali altri tributi erariali”⁶⁰¹ e “aliquote riservate, nell’ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale”⁶⁰². In ogni caso, i testi concordati con la Lombardia ed Emilia-Romagna e la proposta (finora non accolta *in toto*) del Veneto affermano, sia pure con sfumature diverse, che “l’eventuale variazione (...) del gettito maturato nel territorio della Regione dei tributi compartecipati o oggetto di aliquota riservata (...) è di competenza della Regione”⁶⁰³. Le bozze del 15 maggio 2019 prevedono poi verifiche da parte delle Commissioni paritetiche della “congruità delle compartecipazioni e delle riserve di aliquota prese a riferimento per la copertura”⁶⁰⁴; nel testo condiviso con le Regioni Lombardia ed Emilia-Romagna si tratta della copertura dei “maggiori oneri”⁶⁰⁵, mentre nella colonna contenente le richieste della Regione Veneto della copertura dei “fabbisogni *standard*”⁶⁰⁶. Se, però, i testi condivisi affermano che tale verifica debba essere effettuata “entro due anni dalla data individuata dal comma quarto”⁶⁰⁷, le tre Regioni puntano ad ottenere verifiche plurime, da svolgersi “ogni due anni”⁶⁰⁸. Nelle colonne di sinistra delle bozze di intesa tra lo Stato e le Regioni Lombardia ed Emilia-Romagna si afferma inoltre che “dall’attuazione della presente Intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e per il bilancio dello Stato rispetto alle risorse a carattere permanente iscritte sul bilancio a legislazione vigente della Regione Lombardia/Emilia-Romagna”⁶⁰⁹. Infine, le tre bozze di Intesa si differenziano sul punto della c.d. clausola di salvaguardia. Tra le richieste non accolte della Regione Veneto vi è quella di prevedere che “fino alla completa determinazione dei fabbisogni *standard* gli interventi statali sulle basi imponibili o altre modifiche di disciplina relative ai tributi erariali (...) che comportino una diminuzione del gettito riconosciuto alla Regione per il tramite delle compartecipazioni e delle aliquote riservate siano possibili, a parità di funzioni conferite, solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifiche di aliquota o attribuzione di altri tributi”⁶¹⁰. Nella bozza lombarda, invece, all’articolo 7 (“Clausola di salvaguardia”) è riportato nella colonna di sinistra il testo approvato dal Governo, sul quale la Regione ha tuttavia espresso parere contrario, chiedendo che venga riformulato secondo quanto indicato al medesimo articolo nella colonna di destra. Nello specifico, il testo governativo prevede che “gli interventi statali

⁶⁰¹ Art. 5, co. 2, lett. a) bozza lombarda e bozza emiliano-romagnola (colonna di sinistra) e art. 5, co. 2, lett. a) bozza veneta (colonna di destra).

⁶⁰² Art. 5, co. 2, lett. b) bozza lombarda e bozza emiliano-romagnola (colonna di sinistra) e art. 5, co. 2, lett. b) bozza veneta (colonna di destra).

⁶⁰³ Art. 5, comma terzo, bozza lombarda e bozza emiliano-romagnola (colonna di sinistra) e art. 5, comma terzo, bozza veneta (colonna di destra).

⁶⁰⁴ Art. 5, comma quinto bozza lombarda e bozza emiliano-romagnola (colonna di sinistra) e art. 5, comma quinto bozza veneta (colonna di destra).

⁶⁰⁵ Art. 5, comma quinto bozza lombarda e bozza emiliano-romagnola (colonna di sinistra).

⁶⁰⁶ Art. 5, comma quinto bozza veneta (colonna di destra).

⁶⁰⁷ Art. 5, comma quinto bozza lombarda e bozza emiliano-romagnola (colonna di sinistra).

⁶⁰⁸ Art. 5, comma quinto bozza lombarda, bozza emiliano-romagnola e bozza veneta (colonna di destra).

⁶⁰⁹ Art. 5, comma settimo bozza lombarda e bozza emiliano-romagnola (colonna di sinistra).

⁶¹⁰ Art. 5, comma sesto, primo periodo bozza veneta (colonna di destra).

sulle basi imponibili o altre modifiche di disciplina relative ai tributi erariali (...) che determinino una variazione, in aumento o in diminuzione, del gettito riconosciuto alla Regione per il tramite delle compartecipazioni, delle aliquote riservate o dell'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, in misura superiore ad un prefissato valore soglia, da stabilire in sede di adozione dei decreti (...) devono prevedere anche la corrispondente revisione delle predette poste”⁶¹¹, mentre la richiesta di riformulazione della Regione Lombardia prevede, similmente a quanto indicato dalla Regione Veneto, che i predetti interventi statali siano possibili “solo se prevedono, a parità di funzioni conferite, la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi”⁶¹². Infine, nella bozza di intesa tra lo Stato e la Regione Emilia-Romagna le posizioni dei due enti non divergono. L'art. 7 (“Clausola di salvaguardia”) prevede difatti, come nel testo della colonna di sinistra della bozza lombarda, che “gli interventi statali sulle basi imponibili o altre modifiche di disciplina relative ai tributi erariali (...) che determinino una variazione, in aumento o in diminuzione, del gettito riconosciuto alla Regione per il tramite delle compartecipazioni, delle aliquote riservate o dell'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, in misura superiore ad un prefissato valore soglia, da stabilire in sede di adozione dei decreti (...) devono prevedere anche la corrispondente revisione delle predette poste”⁶¹³.

4.5 Una questione di fondo: come costruire un'autonomia differenziata in armonia con i principi costituzionali di uguaglianza e di solidarietà?

Negli ultimi due anni, la questione dell'attuazione del regionalismo differenziato ha generato nel Paese un dibattito in cui più volte sono state riproposte la c.d. questione meridionale e la c.d. questione settentrionale⁶¹⁴, nel quale spesso sono stati proposti, da entrambe le parti, interpretazioni ed argomenti estranei alla disposizione costituzionale in oggetto.

Particolare scalpore ha destato una pubblicazione dall'eloquente titolo “Verso la secessione dei ricchi?”⁶¹⁵, in cui l'autore mette in guardia dalle possibili conseguenze che la differenziazione potrebbe provocare per il benessere dei cittadini e per l'unità sostanziale del Paese⁶¹⁶. Nel testo si legge infatti che si configurerebbe “una vera e propria ‘secessione dei ricchi’: le Regioni a più alto reddito trattengono una parte maggiore delle tasse raccolte nel proprio territorio, sottraendola alla fiscalità nazionale”⁶¹⁷. Secondo *Viesti*, infine, un'autonomia differenziata attuata secondo quanto già stabilito negli

⁶¹¹ Art. 7, comma primo, bozza lombarda (colonna di sinistra).

⁶¹² Art. 7, comma primo, primo periodo bozza lombarda (colonna di destra).

⁶¹³ Art. 7, comma primo, bozza emiliano-romagnola (colonna di sinistra).

⁶¹⁴ cfr. *supra* cap. 4.1.

⁶¹⁵ *Viesti*, Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale (2019).

⁶¹⁶ *Viesti*, Verso la secessione dei ricchi?, p. 5.

⁶¹⁷ *Viesti*, Verso la secessione dei ricchi?, p. 24 s.

Accordi preliminari del febbraio 2018 determinerebbe “diversi diritti di cittadinanza in base alla residenza”⁶¹⁸.

Bin, bollando come una *fake news* la teoria della presunta secessione dei ricchi⁶¹⁹ ha confutato alcune delle tesi di *Viesti* e ricorda, in particolare, che le Regioni interessate assumerebbero competenze aggiuntive, per le quali la Costituzione impone di corrispondere le relative fonti d’entrata⁶²⁰.

Il nodo centrale della partita che si sta giocando consiste dunque nell’attuazione di un regionalismo differenziato che, da un lato tenga conto delle richieste autonomistiche delle Regioni del Nord, le quali aspirano legittimamente a migliorare la qualità dei servizi erogati ai cittadini, e dall’altro non si ponga in contrapposizione con i principi di uguaglianza e di solidarietà sanciti dalla Costituzione.

Nella Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2019, presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri *Conte* e dal Ministro dell’Economia e delle Finanze *Gualtieri* e deliberata il 30 settembre 2019, si legge, tra le Linee programmatiche, in riferimento all’autonomia differenziata, che “si procederà lungo il processo di autonomia differenziata, salvaguardando il principio di coesione nazionale e di solidarietà. Saranno definiti i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Ciò eviterà di aggravare il divario tra il Nord e il Sud del Paese”⁶²¹.

Un punto centrale della compatibilità della differenziazione con il principio egualitario e con quello solidaristico riguarda, come ricorda *Bianchi*, la mancata definizione dei costi *standard*⁶²² nonché dei “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”⁶²³ da parte del legislatore statale⁶²⁴. L’autore ritiene che l’attuazione dell’art. 116, comma terzo, Cost. dovrebbe essere preceduta dalla definizione dei L.E.P.⁶²⁵ L’automatica devoluzione delle risorse finanziarie risparmiate in seguito all’attribuzione di ulteriori funzioni e competenze, come previsto dalle bozze di intesa del 15 maggio 2019⁶²⁶, secondo *Bianchi*, “non può che essere subordinato alla verifica del rispetto del principio costituzionale del ‘finanziamento integrale’ delle funzioni concernenti il godimento dei diritti civili e sociali (sanità, istruzione, mobilità) per tutti i cittadini in regime di costi *standard* e di livelli essenziali di prestazione”⁶²⁷. Qualora non tutti i cittadini non beneficiassero di tale godimento, propone l’autore, le risorse risparmiate

⁶¹⁸ *Viesti*, Verso la secessione dei ricchi?, p. 49.

⁶¹⁹ *Bin*, La “secessione dei ricchi” è una *fake news*, in *laCostituzione.info*, 16/02/2019, disponibile su <https://www.lacostituzione.info/index.php/2019/02/16/la-secessione-dei-ricchi-e-una-fake-news/> (06/12/2019).

⁶²⁰ *Bin*, La “secessione dei ricchi” è una *fake news*, p. 1.

⁶²¹ *Ministero dell’Economia e delle Finanze*, Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2019, p. 103.

⁶²² Cfr. *supra* cap. 4.2.

⁶²³ Art. 117, comma secondo, lett. m) Cost.

⁶²⁴ *Bianchi*, Regionalismo differenziato, p. 25. Cfr. *supra* cap. 4.3

⁶²⁵ *Bianchi*, Regionalismo differenziato, p. 25.

⁶²⁶ Cfr. *supra* cap. 4.4.

⁶²⁷ *Bianchi*, Regionalismo differenziato, p. 25.

dovrebbero essere in parte utilizzate a scopo perequativo e in parte devolute, a scopo premiale, alla Regione interessata⁶²⁸. Si tratta di una posizione certamente antitetica rispetto alla linea fin qui seguita soprattutto dal Presidente della Regione Veneto *Zaia*, il quale si è detto stufo “di pagare per vedere gente sprecare”⁶²⁹.

Una possibile soluzione della questione passa, secondo *Stradiotto*, per l'introduzione di alcuni correttivi per migliorare i fabbisogni *standard*, evitando, anzitutto, di applicare costi medi che non tengano in considerazione le peculiarità di ogni ente⁶³⁰; in secondo luogo, sempre secondo l'autore, “è necessario calibrare alcune variabili che tendono ad inseguire la spesa storica”⁶³¹, standardizzando, in particolare, “alcune variabili endogene come la qualità dei servizi offerti, ad esempio prevedendo un livello minimo uniforme per tutti gli enti”⁶³². Il decisore politico, cui spetta il compito di deliberare i L.E.P. ed i costi *standard*, potrebbe determinare una quota minima la quale va garantita su tutto il territorio nazionale, ma che, per alcuni settori, non essenziali (quali, a titolo esemplificativo, i centri estivi) potrebbe anche essere pari a zero; in questi casi sarebbero esclusivamente i singoli enti interessati a farsi carico dei relativi oneri finanziari, senza che intervenga il meccanismo perequativo⁶³³. Infine, *Stradiotto* suggerisce di procedere secondo il seguente schema: *in primis*, definire la spesa storica regionalizzata nonché valutare il livello dei servizi attualmente offerti, in secondo luogo stabilire un livello uniforme delle prestazioni e, in seguito, decidere i fabbisogni *standard* regionalizzati in ciascuna delle materie attribuite ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione⁶³⁴.

Strettamente collegato alla questione del rispetto dei principi di uguaglianza e di solidarietà è il tema dell'impatto della differenziazione sui conti pubblici, perché, come afferma *Goretti*, Consigliere dell'Ufficio parlamentare di Bilancio, “in presenza di un vincolo di bilancio, ogni risorsa in più per una finalità o destinata a un soggetto (rispetto allo scenario base) implica minori risorse per le altre finalità”⁶³⁵. Nella propria analisi l'autrice si sofferma in particolare sulla neutralità della differenziazione per il bilancio statale: qualora, infatti, le Intese prevedessero la fissazione di un'aliquota di compartecipazione regionale o la riserva di un tributo erariale in modo permanente, mantenendo in seguito i valori invariati, l'operazione potrebbe non risultare più a costi zero per il bilancio complessivo⁶³⁶. Confrontando, ad esempio, l'evoluzione della spesa

⁶²⁸ *Bianchi*, Regionalismo differenziato, p. 25.

⁶²⁹ *Zaia*, come riportato da *repubblica.it*, Autonomia, Veneto e Lombardia furiose. *Zaia*: “Conte ci ha presi in giro”. *Fontana*: “Non firmo”, disponibile su https://www.repubblica.it/politica/2019/07/19/news/autonomia_passa_la_linea_m5s_scuola-231567470/ (06/12/2019).

⁶³⁰ *Stradiotto*, Prelievo fiscale, p. 36 s.

⁶³¹ *Stradiotto*, Prelievo fiscale, p. 37.

⁶³² *Stradiotto*, Prelievo fiscale, p. 37.

⁶³³ *Stradiotto*, Prelievo fiscale, p. 37 s.

⁶³⁴ *Stradiotto*, Prelievo fiscale, p. 46.

⁶³⁵ *Goretti*, Un'analisi preliminare dell'impatto sui conti pubblici, in *Ufficio studi e ricerche e Ufficio affari giuridici del Gruppo PD Senato*, Il regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà. Atti del seminario dei Gruppi parlamentari del Partito Democratico di Camera e Senato, Roma, 18 febbraio 2019, p. 19

⁶³⁶ *Goretti*, Un'analisi preliminare, p. 20.

corrente nel settore dell'istruzione e dell'I.V.A. regionalizzata sulla base dei consumi tra il 2013 ed il 2017 nelle tre Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, si può notare che nel periodo di riferimento le due voci di bilancio sono cresciute in maniera disomogenea: se si assume, per entrambe un valore di 100 nel 2013, nel 2017 il divario tra la spesa per l'istruzione e l'I.V.A. regionalizzata ammonta a 6 punti percentuali in Emilia-Romagna, ad otto in Lombardia e a nove in Veneto⁶³⁷. Negli anni in questione le tre Regioni avrebbero, di conseguenza, ottenuto maggiori risorse derivanti dall'I.V.A. rispetto a quanto è stato speso nei relativi territori per l'istruzione, e tale sviluppo avrebbe causato un ridimensionamento di altre voci di spesa pubblica⁶³⁸.

Un'ulteriore questione legata alla tenuta complessiva dei conti pubblici, sempre affrontata da *Goretti*, concerne l'eventualità che il legislatore statale decida di aumentare le basi imponibili o le aliquote, provocando un aumento di gettito⁶³⁹. Come precedentemente menzionato⁶⁴⁰, le tre bozze di intesa del maggio 2019 affermano, sia pure con formulazioni che in parte divergono, in sostanza che "l'eventuale variazione (...) del gettito maturato nel territorio della Regione dei tributi compartecipati o oggetto di aliquota riservata (...) è di competenza della Regione"⁶⁴¹. Se quindi, per esempio, le famigerate clausole di salvaguardia causassero un aumento dell'I.V.A. e la quota di gettito rimanesse nella disponibilità delle Regioni, il consolidamento dei conti pubblici competerebbe probabilmente alla restante parte del Paese⁶⁴².

Quanto alla determinazione delle risorse, *Cassese* suggerisce di utilizzare il metodo seguito in occasione dei trasferimenti alle Regioni degli anni Settanta, valutando la spesa senza partire dal presupposto che questa fosse necessariamente vincolata all'erogazione di un determinato servizio⁶⁴³. L'idea di vincolare ad una certa finalità le somme trasferite alla Regione risulterebbe infatti, secondo l'autore, fortemente compressiva dell'autonomia di bilancio regionale; una Regione autonoma dovrebbe infatti essere anzitutto autonoma nella determinazione del bilancio, il quale rappresenta per *Cassese* il principale aspetto dell'autonomia stessa della Regione⁶⁴⁴.

Si è poi spesso parlato, nel corso del dibattito sull'opportunità di procedere alla differenziazione, del divario tra i servizi offerti nelle Regioni del Nord e quelli offerti nelle Regioni del Centro-Sud. Il c.d. turismo sanitario, dai numeri impressionanti⁶⁴⁵, è un sintomo di tale fenomeno. *Bin* giustamente afferma che le differenze spesso abissali nel

⁶³⁷ *Goretti*, Un'analisi preliminare, p. 20.

⁶³⁸ *Goretti*, Un'analisi preliminare, p. 21.

⁶³⁹ *Goretti*, Un'analisi preliminare, p. 22.

⁶⁴⁰ Cfr. *supra* cap. 4.4.

⁶⁴¹ Art. 5, comma terzo, bozza lombarda e bozza emiliano-romagnola (colonna di sinistra) e art. 5, comma terzo, bozza veneta (colonna di destra).

⁶⁴² *Goretti*, Un'analisi preliminare, p. 22.

⁶⁴³ *Cassese*, Scenari costituzionali, politici ed economici, in in *Ufficio studi e ricerche e Ufficio affari giuridici del Gruppo PD Senato*, Il regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà. Atti del seminario dei Gruppi parlamentari del Partito Democratico di Camera e Senato, Roma, 18 febbraio 2019, p. 54.

⁶⁴⁴ *Cassese*, Scenari, p. 54.

⁶⁴⁵ Le cifre esatte sulla mobilità ospedaliera, aggiornate al 2016, sono riportate da *Bianchi*, Regionalismo differenziato, p. 31.

godimento dei diritti sociali tra nord e sud non dipende dalla (troppa) autonomia riconosciuta alle Regioni settentrionali, bensì dall'inefficienza dell'amministrazione centrale, la quale, a fronte di un livello di servizi insufficiente, specie nel settore della sanità, nelle strutture del Meridione, non interviene a tutela dei diritti dei cittadini⁶⁴⁶. Conseguentemente, secondo l'autore, l'eguaglianza dei cittadini andrebbe garantita intervenendo sulle amministrazioni deficitarie nell'erogazione dei servizi, e non, invece, impedendo alle Regioni del Nord Italia di migliorare ulteriormente le proprie prestazioni⁶⁴⁷.

Secondo *Mangiameli* l'attuazione del regionalismo differenziato potrebbe rappresentare l'occasione per una riorganizzazione complessiva dello Stato⁶⁴⁸, sulla scorta di un modello in cui allo Stato centrale competano le funzioni di pianificazione strategica, di raccordo tra i vari livelli di governo e di coordinamento delle politiche pubbliche⁶⁴⁹.

In definitiva, come ricorda *Trabucco*, l'art. 116, comma terzo, della Costituzione, introducendo elementi di competitività tra le Regioni, spinge le altre Regioni ad essere maggiormente virtuose⁶⁵⁰. L'autonomia differenziata dovrebbe, come prosegue *Mangiameli*, "realizzare una maggiore efficienza finanziaria, non solo a vantaggio del territorio regionale interessato, ma dell'intero sistema"⁶⁵¹. Permetterebbe, per le Regioni interessate, l'obbligo di contribuire, in chiave solidaristica, alla perequazione, tuttavia, in prospettiva, seguendo uno schema più avanzato, in cui il "coordinamento della finanza pubblica"⁶⁵² non costituisca un limite da contrapporre alle richieste regionali, bensì comporti una politica attiva di cui le Regioni stesse siano partecipi, perseguendo il fine ultimo di efficientare il sistema della perequazione territoriale⁶⁵³. Si tratterebbe, in sostanza, di una "competizione virtuosa tra i territori, (...) bilanciata da elementi di solidarietà finalizzati a ridurre il divario economico ed infrastrutturale"⁶⁵⁴.

⁶⁴⁶ *Bin*, La "secessione dei ricchi" è una *fake news*, p. 3 s.

⁶⁴⁷ *Bin*, La "secessione dei ricchi" è una *fake news*, p. 4.

⁶⁴⁸ *Mangiameli*, Il regionalismo differenziato, p. 16.

⁶⁴⁹ *Mangiameli*, Il regionalismo differenziato, p. 10.

⁶⁵⁰ *Trabucco*, in www.dirittifondamentali.it, 1-2019, p. 13.

⁶⁵¹ *Mangiameli*, L'attuazione dell'articolo 116, p. 4.

⁶⁵² Art. 117, comma terzo, Cost.

⁶⁵³ *Mangiameli*, L'attuazione dell'articolo 116, p. 4.

⁶⁵⁴ *Mangiameli*, Il regionalismo differenziato, p. 16.

RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Nell'introduzione è stato affermato che la presente trattazione si sofferma in particolare sulle problematiche concrete del processo attuativo dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione. La maggior parte delle questioni interpretative discende dalla disposizione costituzionale in oggetto stessa, che si limita a tracciare i contorni essenziali del processo di differenziazione, senza prevedere una disciplina compiuta e dettagliata. Pertanto, in attesa che il decisore politico proceda con l'attuazione dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione, la dottrina ha messo in luce gli aspetti più controversi della clausola di differenziazione, proponendo soluzioni spesso alternative tra loro.

Menzionare, anche solo in forma estremamente sintetica, tutte le questioni interpretative esposte nella presente trattazione in questa sede trasformerebbe le riflessioni conclusive in un mero riassunto dei capitoli precedenti. Pertanto, verranno riprese tre problematiche a mio avviso determinanti per un'interpretazione corretta e costituzionalmente orientata dell'art. 116, comma terzo, Cost.

La prima questione, di natura procedimentale, riguarda l'emendabilità o meno dell'Intesa da parte delle Camere e, più in generale, il ruolo del Parlamento nella partita che si sta giocando. In una Repubblica parlamentare come la nostra, alle Camere la Costituzione attribuisce un ruolo centrale nel procedimento legislativo; di conseguenza, ridurre il Parlamento ad un mero vidimatore di un testo d'Intesa scritto e deciso in altre sedi esporrebbe la stessa legge di differenziazione a seri rischi di illegittimità costituzionale, uno scenario che nessuna delle parti in causa, né il Governo, né tantomeno le Regioni interessate, possono auspicare. Al contrario, nel processo attuativo di una disposizione che, senza peccare di esagerazione, è suscettibile di introdurre una vera e propria rivoluzione copernicana nel sistema regionale italiano, il Parlamento dovrebbe assumere un ruolo di protagonista. Appaiono certamente condivisibili le preoccupazioni, espresse in particolare da parte delle Regioni, sul rischio che le Camere potrebbero stravolgere il testo dell'Intesa, approvando una legge che non corrisponde alla comune volontà di Governo e Regioni. È indubbio che, a tale questione, una soluzione vada trovata; essa potrebbe consistere, per esempio, come proposto in dottrina⁶⁵⁵ in un esame preliminare dell'Intesa da parte del Parlamento.

La seconda questione attiene invece all'oggetto materiale della differenziazione e riguarda la possibilità che una Regione ottenga il trasferimento di tutte e ventitré le materie cui l'art. 116, comma terzo, Cost. fa riferimento. Anche senza considerare le difficoltà tecniche che la devoluzione di alcune materie comporterebbe (ed il conseguente scarso ampliamento dell'autonomia regionale)⁶⁵⁶, appare difficile immaginare di trasferire tutte le materie *sic et simpliciter*. Una prospettiva simile non è, a mio modestissimo avviso, da escludere, ma il trasferimento di una o più materie non potrebbe semplicemente trovare giustificazione nella mera menzione, di tale materia o tali materie,

⁶⁵⁵ cfr. *Dickmann*, in *federalismi.it*, 5/2019 e *Olivetti*, in *federalismi.it*, 6/2019.

⁶⁵⁶ cfr. *ex multis Bin*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008.

dall'art. 116, comma terzo, della Costituzione, bensì dovrebbe essere accompagnato da un'esigenza (di efficientamento dei servizi offerti ai cittadini *in primis*) concreta in capo alla Regione interessata. Si tratta, chiaramente, di valutazioni discrezionali che il più delle volte travalicano l'aspetto formale-giuridico assunto connotati politici.

Infine, la terza questione chiave riguarda il rapporto tra la differenziazione ed i principi costituzionali di uguaglianza e di solidarietà. Diversi autori hanno paventato il rischio di una spaccatura del Paese, ipotizzando una "secessione dei ricchi"⁶⁵⁷ ai danni delle Regioni centro-meridionali. Quest'ultima tesi, cui, a mio giudizio, va senz'altro riconosciuto il merito di aver riportato al centro del dibattito pubblico la questione dello spaventoso ed inaccettabile divario economico e sociale che separa il Nord e il Sud del Paese, non convince per una serie di ragioni. Anzitutto, attuare l'art. 116, comma terzo, Cost. significa, per quanto banale possa apparire tale affermazione, attuare una disposizione costituzionale. In secondo luogo perché, come ricorda *Bin*⁶⁵⁸, lo scarso livello di molti servizi essenziali nelle Regioni meridionali non dipende dalla richiesta delle Regioni del Nord di migliorare, tramite la differenziazione, gli *standard* qualitativi delle proprie prestazioni, bensì dall'inefficienza di molte amministrazioni del Centro-Sud. Indubbiamente il legislatore deve preoccuparsi di garantire prestazioni essenziali, le quali concernono i diritti civili e sociali, uniformi in tutto il Paese. Lo potrebbe fare, per esempio, definendo, dopo quasi vent'anni di inerzia, i L.E.P. e calcolando i c.d. costi e fabbisogni *standard*, affinché tutti i cittadini possano finalmente vedersi riconosciuto il diritto di ottenere prestazioni essenziali adeguate su tutto il territorio dello Stato.

In definitiva, il cammino verso l'attuazione dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione è ancora lungo, e non è dato sapere se si concluderà con successo o meno. L'esito dipenderà non solo dalla risoluzione delle molte questioni giuridiche esposte nella presente trattazione nonché da quelle che con molta probabilità emergeranno più avanti, ma dalla capacità dei vari decisori politici di trovare una sintesi, di mediare per raggiungere un compromesso che sia anzitutto conforme allo spirito costituzionale e che rappresenti un punto di incontro tra le varie posizioni, nella consapevolezza che non è la maggiore autonomia di alcune Regioni a mettere a rischio l'equilibrio complessivo del Paese.

⁶⁵⁷ *Viesti*, Verso la secessione dei ricchi?

⁶⁵⁸ *Bin*, La "secessione dei ricchi" è una *fake news*.

INDICAZIONE DELLE FONTI

Bibliografia

Agosta Stefano, 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.it*, 13/2003.

Antonini Luca, Il regionalismo differenziato (Milano 2000).

Anzon Demming Adele, Quale regionalismo differenziato?, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1/2008.

Bianchi Luca, Regionalismo differenziato e diritti di cittadinanza in un Paese dualista, in *Ufficio studi e ricerche e Ufficio affari giuridici del Gruppo PD Senato*, Il regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà. Atti del seminario dei Gruppi parlamentari del Partito Democratico di Camera e Senato, Roma, 18 febbraio 2019.

Bifulco Raffaele/Cecchetti Marcello, 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.

Bin Roberto, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008.

Boggero Giovanni, Il referendum come "motore" della differenziazione, in *www.dirittiregionali.it*, 3 aprile 2019.

Caravita Beniamino, La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea (Torino 2002).

Carli Massimo, Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie (Torino 2018).

Carretti Paolo/Tarli Barbieri Giovanni, Diritto regionale, IV ed. (Torino 2016).

Cassese Sabino, Scenari costituzionali, politici ed economici, in *Ufficio studi e ricerche e Ufficio affari giuridici del Gruppo PD Senato*, Il regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà. Atti del seminario dei Gruppi parlamentari del Partito Democratico di Camera e Senato, Roma, 18 febbraio 2019.

Cecchetti Marcello, Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune, *federalismi.it*, 14/2002.

Cecchetti Marcello, 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).

Chessa Omar, Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico, Relazione al Convegno ASTRID – CRANEC, Autonomie regionali: specialità e differenziazioni, Roma, 27 giugno 2017.

Commissione parlamentare per le 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 approvato in data 6 febbraio 2018.

Cortese Fulvio, La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione, in *Le Regioni*, 4/2017.

Cortese Fulvio/Palermo Francesco, Verso una (lenta) riforma partecipata dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, in *Le Regioni*, 6/2017.

Cosulich Matteo, Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale (Napoli 2017).

Covino Fabrizia, Autonomia finanziaria e solidarietà, in *Groppi Tania/Olivetti Marco (a cura di)*, La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V, II ed., (Torino 2003).

Crisafulli Vezio, Lezioni di diritto costituzionale, vol. 2 (Padova 1984).

D'Atena Antonio, L'art. 116, u.c., Cost. alla prova dell'applicazione. Profili procedurali, in *Rassegna Parlamentare*, 1/2018.

D'Atena Antonio, L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio (Milano 2001).

D'Ignazio Guerino/Moschella Giovanni, Specialità e asimmetrie nell'ordinamento regionale, in *Gambino Silvio (a cura di)*, Diritto regionale e degli enti locali, 2a ed. (Milano 2009).

Dainotti Luca/Violini Lorenza, I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia, in *Le Regioni*, 4/2017.

De Donno Marzia/Messina Patrizia, Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2/2018.

Dickmann Renzo, 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.

Elia Leopoldo, Introduzione, in *Groppi Tania/Olivetti Marco (a cura di)*, La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V, 2a ed. (Torino 2003).

Éupolis Lombardia, *Policy paper* “Analisi del residuo fiscale e studio comparativo Regione Lombardia, Nord, Centro, Sud Italia” (Milano 2014).

Falcon Giandomenico, Il nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione, in *Le Regioni*, 1/2001.

Falcon Giandomenico, Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale, in *Le Regioni*, 4/2017.

Fortunato Giustino, Il Mezzogiorno e lo stato italiano: volume secondo (Bari 1911).

Furlan Federico, Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?, in *Forum di quaderni costituzionali*, 06/11/2018.

Gallarati Francesco, Il ruolo del Parlamento nell’attuazione del regionalismo differenziato tra Italia e Spagna, in *DPCE online*, 1/2019.

Gambino Silvio, L’ordinamento repubblicano, in *Gambino Silvio (a cura di)*, Diritto regionale e degli enti locali, II ed. (Milano 2009).

Giangaspero Paolo, 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.

Goretti Chiara, Un’analisi preliminare dell’impatto sui conti pubblici, in *Ufficio studi e ricerche e Ufficio affari giuridici del Gruppo PD Senato*, Il regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà. Atti del seminario dei Gruppi parlamentari del Partito Democratico di Camera e Senato, Roma, 18 febbraio 2019.

Happcher Esther, Der „differenzierte Regionalismus“: neue Entwicklungen im italienischen Mehrebenensystem, presentazione *PowerPoint* realizzata in occasione del convegno tenutosi presso l’Università di Innsbruck il 24/06/2019.

Mangiameli Stelio, Appunti a margine dell’articolo 116, comma 3, della Costituzione, in *Le Regioni*, 4/2007.

Mangiameli Stelio, Il regionalismo differenziato e la salvaguardia degli interessi nazionali, in *Ufficio studi e ricerche e Ufficio affari giuridici del Gruppo PD Senato*, Il regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà. Atti del seminario dei Gruppi parlamentari del Partito Democratico di Camera e Senato, Roma, 18 febbraio 2019.

Mangiameli Stelio, *Lecture sul regionalismo italiano. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Torino (2011).

Manzella Andrea, *Il Parlamento*, 3a ed. (Bologna 2003).

- Martines Temistocle*, Diritto costituzionale, 13a ed. (Milano 2013).
- Morelli Alessandro*, Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?, in *Le Regioni*, 3/2017.
- Morrone Andrea*, Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione, in *Federalismo fiscale*, 1/2007.
- Napolitano Andrea*, Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata, in *federalismi.it*, 21/2018.
- Neri Simone*, I nodi interpretativi e le possibili soluzioni organizzative per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, in *www.dirittiregionali.it*, 2/2018.
- Neri Simone*, Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali raccordi interistituzionali, in *Forum di quaderni costituzionali*, 25/01/2019.
- Olivetti Marco*, Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare, in *federalismi.it*, n. 6/2019.
- Olivetti Marco*, Il regionalismo differenziato: problemi e prospettive, in *www.benecomune.net*, 30 giugno 2019.
- Olivetti Marco*, La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano, (Milano 1996).
- Olivetti Marco*, Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° comma), in *Groppi Tania/Olivetti Marco (a cura di)*, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, 2a ed. (Torino 2003).
- Olivetti Marco*, *Talking about devolution*, in *Groppi Tania/Olivetti Marco (a cura di)*, *La Repubblica delle autonomie, Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, II ed. (Torino 2003).
- Olivetti Marco*, Un'esigenza di sistema: il ruolo centrale del Parlamento, in *Ufficio studi e ricerche e Ufficio affari giuridici del Gruppo PD Senato*, *Il regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà. Atti del seminario dei Gruppi parlamentari del Partito Democratico di Camera e Senato*, Roma, 18 febbraio 2019.
- Paladin Livio*, *Le fonti del diritto italiano* (Bologna 1996).
- Palermo Francesco*, Il regionalismo differenziato, in *Groppi Tania/Olivetti Marco (a cura di)*, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, 2a ed. (Torino 2003).
- Pallante Andrea*, Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, in *federalismi.it*, 20/2019.
- Pastori Giorgio*, La nuova specialità, in *Le Regioni*, 3/2001.

Piccirilli Giovanni, 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.

Piraino Andrea, Ancora sul regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica, in *federalismi.it*, n. 8/2019.

Placanica Antonio, Aspetti della procedura parlamentare per l’approvazione delle leggi conseguenti a intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002.

Riz Roland/Happacher Esther, Grundzüge des italienischen Verfassungsrechts unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie, 4a ed. (Innsbruck 2013).

Rosini Monica, Statuti regionali e armonia con la Costituzione (Torino 2016).

Ruggeri Antonio, La “specializzazione” dell’autonomia regionale: *se, come* e nei riguardi di *chi* farvi luogo, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008.

Russo Anna Margherita, Il regionalismo italiano nel vortice autonomistico della differenziazione: l’asimmetria sperimentale tra integrazione e conflitti, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2/2008.

Santinello Paola, Verso l’autonomia differenziata della Regione Veneto: dal *referendum* alla firma della pre-intesa con il Governo, in *Le Regioni*, 6/2017.

Servizio studi del Senato, Il processo di attuazione del regionalismo differenziato, dossier n. 104, XVIII legislatura (2019).

Servizio studi del Senato, Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, dossier n. 16, XVIII legislatura (2019).

Stradiotto Marco, Prelievo fiscale e distribuzione risorse pubbliche, strumenti per una maggiore equità, in *Ufficio studi e ricerche e Ufficio affari giuridici del Gruppo PD Senato*, Il regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà. Atti del seminario dei Gruppi parlamentari del Partito Democratico di Camera e Senato, Roma, 18 febbraio 2019.

Toniatti Roberto, 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.

Trabucco Daniele, *Referendum* consultivi e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità?, in *dirittifondamentali.it*, 1/2019.

Vandelli Luciano, *Devolution* e altre storie (Bologna 2002).

Viesti Gianfranco, Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale (2019).

Zanon Nicolò, 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).

Siti internet

Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Traduzione in lingua italiana della Costituzione, disponibile su <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionITALIANO.pdf> (31/07/2019).

Bin, La “secessione dei ricchi” è una *fake news*, in *laCostituzione.info*, 16/02/2019, disponibile su <https://www.lacostituzione.info/index.php/2019/02/16/la-secessione-dei-ricchi-e-una-fake-news/> (06/12/2019).

Boccia Francesco, come riportato da ANSA, Autonomia: Boccia, entro fine anno legge quadro in Parlamento, disponibile su http://www.ansa.it/abruzzo/notizie/2019/10/18/autonomia-bocciaentro-fine-anno-legge-quadro-in-parlamento_4a6b5abd-11ad-4c14-a938-d44fe832c831.html (28/11/2019).

Camera dei deputati, Resoconto stenografico dei lavori dell'Assemblea, Seduta n. 774 del 20/9/2000, Allegato A, disponibile su <http://leg13.camera.it/dati/leg13/lavori/stenografici/sed774/44620003.htm> (27/11/2019).

Camera dei deputati, Resoconto stenografico dei lavori dell'Assemblea, Seduta n. 775 del 21/9/2000, Allegato A, p. 44, disponibile su <http://leg13.camera.it/chiosco.asp?content=/dati/leg13/lavori/stenografici/framedinam.asp?sedpag=sed775/s000r.htm> (27/11/2019).

Carniti Elena/Dal Bianco Antonio, Residui fiscali regionali e politiche perequative, disponibile su <https://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/a9748729-1ffe-4876-a091-4c7a1c95d70a/2015+-Residui+fiscali+regionali+e+politiche+perequative.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-a9748729-1ffe-4876-a091-4c7a1c95d70a-myEo4BL> (29/11/2019).

CGIA Mestre, Il Nord dà in solidarietà al resto del Paese 100 miliardi all'anno, comunicato stampa emesso il 14/02/2015, Mestre (VE), disponibile su <http://www.cgiamestre.com/wp-content/uploads/2015/02/residuofiscale.pdf> (29/11/2019).

Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Dibattito in corso su autonomia e legge quadro, in *Regioni.it* n. 3737 del 04/12/2019, disponibile su <http://www.regioni.it/newsletter/n-3737/del-04-12-2019/dibattito-in-corso-su-autonomia-e-legge-quadro-20550/> (05/12/2019).

Enciclopedia Treccani, Dizionario di storia (2011), voce “questione settentrionale”, disponibile su http://www.treccani.it/enciclopedia/questione-settentrionale_%28Dizionario-di-Storia%29/ (29/11/2019).

Il Sole 24 Ore, Zaia: „Al Veneto i nove decimi delle tasse”, disponibile su <https://www.ilsole24ore.com/art/zaia-al-veneto-nove-decimi-tasse-AEo9EntC> (03/12/2019).

Lombardia Speciale, Residuo fiscale: quello lombardo vale 54 miliardi di euro. È in assoluto il più alto d'Italia, 06/09/2017, disponibile su <https://www.lombardiaspeciale.regione.lombardia.it/wps/portal/LS/Home/Approfondimenti/Detail/Taglio-Approfondimento/2017/09-settembre/Residuo-fiscale-quello-lombardo-vale-54-miliardi> (29/11/2019).

Mangiameli Stelio, L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, in www.issirfa.it, novembre 2017, disponibile su <http://www.issirfa.cnr.it/stelio-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.html> (05/12/2019).

Regione del Veneto, Federalismo fiscale: le nozioni di base, Documento predisposto dalla Direzione Risorse finanziarie, Segreteria Bilancio e Finanza della Regione Veneto, pag. 1, disponibile su <https://www.regione.veneto.it/static/www/decentramento-e-federalismo/Federalismofiscalelenozionidibase.pdf> (29/11/2019).

Regioni.it Autonomia differenziata: Conte, verso il 15 febbraio la firma dell'intesa, in *Regioni.it*, 21/12/2018, disponibile su <http://www.regioni.it/newsletter/n-3520/del-21-12-2018/autonomia-differenziata-conte-verso-il-15-febbraio-la-firma-dellintesa-19144/> (06/12/2019).

Return On Academic Research, Ecco le bozze segrete del regionalismo differenziato. Quale futuro per scuola e università?, 11/02/2019, disponibile su <https://www.roars.it/online/ecco-le-bozze-segrete-del-regionalismo-differenziato-quale-futuro-per-scuola-e-universita/> (06/12/2019).

Return On Academic Research, Ecco le carte segrete sull'autonomia differenziata: come Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna si preparano a frantumare il paese, 09/07/2019, disponibile su <https://www.roars.it/online/ecco-le-carte-segrete-sullautonomia-differenziata-come-veneto-lombardia-ed-emilia-romagna-si-preparano-a-frantumare-il-paese/> (06/12/2019).

Return On Academic Research, L'autonomia differenziata secondo Boccia: ecco la bozza di legge quadro, 11/11/2019, disponibile su <https://www.roars.it/online/lautonomia-differenziata-secondo-boccia-ecco-la-bozza-di-legge-quadro/> (06/12/2019).

Servizio Studi della Camera dei deputati, L'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario, 19 ottobre 2019, disponibile su <http://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104705.pdf?1575801210803> (03/12/2019).

TrueNumbers, Residuo fiscale: la Sicilia “guadagna” 10 miliardi, disponibile su <https://www.truenumbers.it/residuo-fiscale/> (29/11/2019).

Ufficio Stampa del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Legge quadro unirà il Paese e accelererà l'autonomia

differenziata, comunicato stampa, 10/2019, disponibile su <http://www.affariregionali.gov.it/il-ministro/comunicati/2019/ottobre/legge-quadro/>

Unione delle Province d'Italia, Il punto di vista delle Province: “Autonomia finanziaria delle istituzioni della Repubblica e attuazione dell’articolo 116, comma 3, della Costituzione, 28 marzo 2019, disponibile su <https://www.provinceditalia.it/wp-content/uploads/2019/03/Nota-UPI-audizione-regionalismo-differenziato-28marzo2019.pdf> (10/11/2019).

Zaia, come riportato da *repubblica.it*, Autonomia, Veneto e Lombardia furiose. *Zaia*: “Conte ci ha presi in giro”. *Fontana*: “Non firmo”, disponibile su https://www.repubblica.it/politica/2019/07/19/news/autonomia_passa_la_linea_m5s_scuola-231567470/ (06/12/2019).

Università degli Studi di Trento

Facoltà di Giurisprudenza

Il volume offre una ricostruzione dell'innovazione costituzionale, risalente alla revisione del 2001 e prevista dal nuovo testo dell'art. 116, 3° comma – che introduce nell'ordinamento decentrato la figura nota come «regionalismo differenziato» - anche alla luce della recente iniziativa di tre Regioni ordinarie (Emilia Romagna, Lombardia e Veneto) che, anche come effetto politico del referendum consultivo organizzato dalle ultime due, si è rivelata in grado di porre in moto l'azione dello Stato. Il volume tratta in via analitica del significato del regionalismo differenziato, anche con riguardo alle sue origini e ai primi vani tentativi di applicazione, e si sofferma sui numerosi problemi teorici e applicativi che l'innovazione non manca di suscitare. In particolare, si approfondisce l'interpretazione delle norme che disciplinano il procedimento attuativo, con riguardo sia ai profili sistematici desumibili dall'ordinamento, sia alla recente prassi seguita dagli organi regionali e statali: il volume tratta, più in dettaglio, della prospettiva di una legge generale di attuazione dell'art. 116, 3° comma, dell'iniziativa regionale, dell'intesa bilaterale, del ruolo del Parlamento e della legge rinforzata di differenziazione, delle materie suscettibili di differenziazione. In conclusione, si approfondisce il rapporto fra autonomia differenziata e principio di uguaglianza connesso alla cittadinanza.



ISBN: 978-88-8443-914-7

Copertina: Fotografia di Denis Cristofolini, rielaborata dall'Autore