

Notazioni sul regionalismo differenziato tra aspirazioni autonomistiche e solidarietà economico-sociale

di Nicola Gullo

SOMMARIO. 1. Premessa. – 2. Quale via per il regionalismo differenziato? – 3. I problemi del regionalismo differenziato tra istanze locali e interessi generali. – 4. La prospettiva della differenziazione: macro-intese settoriali o riforma del sistema? – 5. Conclusioni... in attesa di ulteriori sviluppi.

1. Premessa

La tormentata attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., che, tra proposte, battute d'arresto e tentativi di riproposizione, non sembra ancora essere pervenuta al suo punto di approdo finale, dimostra la difficoltà dell'ordinamento italiano ad assumere la formula, più articolata e complessa, del regionalismo “a geometria variabile” senza compromettere, al contempo, la coesione sociale ed economica nazionale¹. Il grado di differenziazione che può tollerare il sistema istituzionale dipende indubbiamente da un *range* quanto mai ampio di fattori sociali e politici, oltre che normativi, strettamente connessi alla storia costituzionale e politica del Paese; in ogni caso, esso riflette anche i mutevoli equilibri e i rapporti di forza che si instaurano, nelle diverse fasi storiche, tra poteri centrali, comunità locali, gruppi di pressione e *lobbies* economiche, per promuovere ed implementare nuovi meccanismi di allocazione delle funzioni pubbliche, nonché delle risorse economiche e finanziarie, tra i diversi livelli di governo.

La vicenda del federalismo amministrativo “a Costituzione invariata”, che ha segnato la legislazione italiana nella seconda metà degli anni novanta, costituisce un esempio emblematico della spinta propulsiva che è stata offerta alle strategie di stampo riformista dall'affermazione di movimenti politici a forte radicamento territoriale e dalla trasformazione culturale del rapporto tra cittadinanza e pubblici poteri, dopo la crisi di legittimazione che ha investito, alla fine degli anni ottanta, le istituzioni democratiche².

L'esigenza di riequilibrare le relazioni tra lo Stato e le Regioni, salvaguardan-

¹ In una prospettiva critica, in cui si sottolinea il rischio della c.d. secessione dei ricchi si possono richiamare G. VIESTI, *Autonomia differenziata, un processo distruttivo*, in *il Mulino*, n. 3/2019, 1 ss.; ID., *Verso la secessione dei ricchi?*, Bari-Boma, 2019, spec. 24 ss., nonché S. CASSESE: “Autonomia? Questo è secessionismo. La spesa crescerà”, in www.firsonline.info. Per un'attenta ricognizione dei passaggi più rilevanti del confronto istituzionale, nonché del dibattito dottrinale, si veda C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di rilettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 18/2018.

² I complessi itinerari politici e giuridici della *devolution* sono indagati da L. VANDELLI, *Psicopatologie delle riforme*, Bologna, 2006.

do le potenzialità espansive dell'autonomia regionale in relazione alle crescenti aspettative delle collettività territoriali, è stata tradotta, nel contesto della revisione costituzionale del Titolo V, non soltanto con l'introduzione delle nuove norme poste a presidio del riparto della potestà legislativa (art. 117 Cost.) o della distribuzione delle competenze amministrative (art. 118 Cost.) in un'ottica pro-autonomistica, ma anche con la previsione dell'art. 116, co. 3, Cost., che, in termini del tutto inediti per la tradizione costituzionale italiana, spalanca la prospettiva di una diversificazione del regime giuridico e dell'ambito di azione delle Regioni a statuto ordinario³.

L'accesso dibattuto dottrinale che si è sviluppato in ordine all'interpretazione dei presupposti sostanziali e procedurali del "regionalismo differenziato"⁴ testimonia il carattere innovativo della clausola di cui al terzo comma dell'art. 116 Cost., ovvero l'assoluta originalità del modello di rimodulazione della sfera di autonomia regionale che è stato innestato nell'assetto costituzionale italiano, tradizionalmente imperniato sullo schema binario autonomie ordinarie – autonomie speciali⁵.

Com'è stato ampiamente evidenziato in dottrina, la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha modificato l'equilibrio o meglio l'asimmetria tra la specialità regionale e il regime ordinario, producendo un ribaltamento del livello di autonomia riconosciuto alle Regioni, al punto da alimentare perfino una forte perplessità, sul piano politico e culturale, circa l'opportunità di continuare a preservare la dimensione dell'autonomia speciale, con tutto il suo corredo di garanzie statutarie di rango costituzionale⁶.

³ Per una disamina dei principali profili della disciplina costituzionale, si vedano, tra gli altri, F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, 51 ss.; L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?*, e N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA., VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 159 ss. e 51 ss.; L. VANDELLI, *Devolution e altre storie*, Bologna, 2002, spec. 67 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002; T.E. FROSINI, *La differenziazione nel regionalismo differenziato*, in <http://archivio.Rivista.AIC.it>. Cfr. anche E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2005. Discussa è anche la possibile estensione del regionalismo differenziato alle Regioni ad autonomia speciale: favorevole risulta M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti* 2002, Torino, 2003, 135 ss.

⁴ Per puntuali riferimenti bibliografici relativi alle principali posizioni dottrinali si rinvia a L.A. MAZZAROLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla «bozza di legge-quadro» consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co. 3, Cost.*, in *Federalismi.it*, n. 21/2019, 27 novembre 2019; nonché a S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *Federalismi.it*, n. 5/2020, 4 marzo 2020, 1, nota 1, che sottolinea il rischio che le scelte devolutive siano monopolizzate dalle "opposte tifoserie".

⁵ Questo profilo di profonda discontinuità è segnalato da M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in *Federalismi.it*, 13 dicembre 2002.

⁶ Per una riflessione sul tema della specialità nella prospettiva della riforma costituzionale del

Infatti, il paradigma normativo più avanzato, per ciò che concerne le prerogative, le competenze e le sfere di azione delle istituzioni regionali, è ormai rappresentato dalla disciplina costituzionale riguardante le Regioni di diritto comune, cioè diverse da quelle elencate nel primo comma dell'art. 116 Cost. La logica ispiratrice del nuovo quadro costituzionale è incentrata, com'è noto, sul principio di (tendenziale) equiordinazione tra Stato ed enti territoriali, sulla competenza generale (o residuale) del legislatore regionale, sul rafforzamento della potestà statutaria regionale e sul profondo ridimensionamento del sistema dei controlli statali⁷: tutti profili – a cui, peraltro, si possono aggiungere ulteriori istituti costituzionali⁸ – che confermano, in ogni caso, la forte discontinuità della riforma costituzionale del 2001 e il contestuale “invecchiamento” degli statuti speciali, non pienamente compensato dalla clausola dell'art. 10 della legge costituzionale *de qua*⁹.

2. *Quale via per il regionalismo differenziato?*

Orbene, se il nuovo regionalismo “rinforzato” che emerge dall'impianto complessivo del nuovo Titolo V è senza dubbio l'esito di una precisa scelta del legislatore costituzionale, ancorché profondamente rimodellata dalla giurisprudenza della Consulta che ha ridisegnato, in parte, le relazioni tra Stato e Regioni ad autonomia ordinaria con l'enucleazione di criteri “integrativi” per il riparto delle competenze legislative o la peculiare declinazione di alcuni formali prin-

2001 si vedano A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003; più recentemente G. VERDE, *Lo statuto speciale della Regione siciliana e la sua attuazione*, in M. IMMORDINO, N. GULLO, G. ARMAO (a cura di), *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, Napoli, 2021, 125 ss.;

⁷ Per una ricostruzione complessiva del nuovo assetto costituzionale si rinvia ai contributi presenti in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit.; nonché a S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002; CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2012; più recentemente G. FALCON, R. BIN (a cura di), *Diritto regionale*, Bologna, 2018; M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, 2018; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2018.

⁸ In tale prospettiva, viene in rilievo la disciplina relativa al potere regolamentare: cfr. F. STADERINI, CARETTI, MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, Padova, 2011, 61 ss.

⁹ Evidenziano questa situazione A. RUGGERI, *Prospettive di una “specialità” diffusa delle autonomie ordinarie*, in *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, V, *Studi dell'anno 2001*, Torino, 2002, 2; A. POGGI, *Le Regioni speciali nel contesto dell'attuale disegno di revisione costituzionale*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 4/2014; ID., *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del “modello plurale” delineato in Costituzione*, in *Federalismi.it*, 8 gennaio 2020, che rimarca come la riproposizione di questo dibattito si possa considerare il segno di un mancato assestamento del modello costituzionale, anche con riferimento alla specialità storica. Sull'evoluzione della specialità della Regione siciliana si rinvia a G. VERDE, *Quale futuro per l'autonomia speciale della Regione siciliana?*, in *Federalismi.it*, n. 16/2016.

cipi di rango costituzionale – basti pensare, al riguardo, all’individuazione delle “materie trasversali” o all’emersione della c.d. sussidiarietà “ascendente” anche della potestà legislativa¹⁰ –, l’ulteriore prospettiva tracciata dall’art. 116, co. 3 Cost., presenta contorni più ambigui e sembra porre un altro ordine di questioni.

Anzitutto, la direzione che occorre intraprendere per avviare il regionalismo differenziato è solo parzialmente configurata dalle disposizioni costituzionali, mentre risultano poco definiti alcuni aspetti di grande rilievo in ordine alle modalità e alle forme che deve assumere il processo attuativo: proprio l’ambivalenza di certi presupposti sul piano interpretativo rende plausibili soluzioni nettamente divergenti, così da richiedere l’inevitabile ricorso ad un approccio di tipo sistematico per superare qualsiasi *impasse* giuridico-procedurale.

Inoltre, l’effettiva condizione di autonomia che potrebbe essere riconosciuta alle Regioni interessate è un risultato non predeterminabile in base ai meri presupposti costituzionali, essendo, invero, rimesso alla negoziazione politica e al successivo intervento del legislatore statale ordinario¹¹, così come stabilito dalle disposizioni costituzionali *in subiecta materia*; sicché, in altri termini, la Costituzione italiana, con questa clausola, abbandona i modelli rigidi, le categorie cristallizzate, gli schemi istituzionali binari – sebbene anche nel vecchio ordine costituzionale i contenuti sostanziali del regionalismo siano stati condizionati dal ruolo effettivamente assunto dalla legge-quadro nelle materie di competenza concorrente o dalle norme attuative degli statuti regionali¹² – e accoglie un sistema delle autonomie regionali altamente flessibile, programmaticamente differenziato, ossia aperto alla graduazione delle sfere di autonomia secondo una *ratio* istituzionale che ammette e promuove, almeno teoricamente, un (costante) processo di differenziazione e adattamento delle funzioni di governo in relazione agli interessi e ai bisogni della comunità regionale di riferimento¹³.

¹⁰ Cfr. Corte cost. n. 303 del 2003: per un’analisi del principio di sussidiarietà, nell’ottica della giurisprudenza costituzionale si rinvia, *ex multis*, a M. PICCHI, *L’autonomia amministrativa delle Regioni*, Milano, 2005. Incisive considerazioni sulla progressiva rilevanza del principio di sussidiarietà nell’ordinamento italiano, prima della revisione costituzionale, si trovano nei saggi pubblicati in F. A. ROVERSI MONACO (a cura di), *Sussidiarietà e pubbliche amministrazioni. Atti del Convegno per il 40° della Spisa, Bologna, 25-26 settembre 1995*, Rimini, 1997.

¹¹ A tale proposito, la dottrina non ha mancato di segnalare la particolare qualità della disposizione costituzionale in esame, nel senso che “l’opzione in favore della definizione di ipotesi di differenziazione regionale è *costituzionalmente libera*, ed in quanto tale estranea all’ambito della “attuazione” della Carta costituzionale”: così S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, cit., 98, che aderisce a M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, in *www.federalismi*, n. 6/2019, 8 ss.

¹² Si vedano, tra gli altri, T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1984, *passim*, 800 ss. e 817 ss.; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1991, 217 ss.

¹³ COMMISSIONE BICAMERALE PER LE QUESTIONI REGIONALI, *Indagine conoscitiva sull’attuazione dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, Deliberazione 21 novembre 2017, ha sottolineato come il nuovo

Quindi, le norme costituzionali pongono le premesse per la dinamica ridefinizione dell'autonomia regionale, ma affidano al quadro normativo dettato dal legislatore statale per ogni singola Regione, ai sensi del terzo comma dell'articolo *de quo*, il compito di precisare tutti quegli elementi che sono destinati a comporre concretamente il mosaico del regionalismo differenziato, ovvero a stabilire «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»: ossia, il novero delle competenze legislative e/o amministrative attribuite a ciascuna Regione, il rapporto con la legislazione statale, i criteri di assegnazione delle risorse finanziarie necessarie all'esercizio delle funzioni amministrative, ecc. Una prospettiva, come si è detto, che, tra l'altro, ha rilanciato anche il dibattito sulla specialità regionale, sull'opportunità o, più propriamente, sulla necessità di un suo aggiornamento¹⁴.

Se questa, allora, è la straordinaria innovazione inserita nel tessuto costituzionale dalla riforma del 2001, appare evidente come sia fondamentale riuscire a rintracciare un più saldo ancoraggio per il suo percorso di attuazione, sia attraverso l'enucleazione dei vincoli costituzionali desumibili dal tenore testuale dell'art. 116, co. 3 Cost., sia riflettendo anche sugli altri principi che possono, o meglio devono, concorrere ad orientare le complesse decisioni riservate ai vari attori istituzionali.

In tal senso, senza entrare nel merito di tutte le questioni che ruotano intorno all'interpretazione delle diverse fasi del procedimento di attivazione delle nuove condizioni di autonomia¹⁵, nonché all'inquadramento del rango normativo della fonte del diritto che è chiamata ad intervenire¹⁶, occorre, quanto meno, indagare il delicato tema della suddivisione di ruoli e responsabilità tra Governo e Parlamento nella definizione del nuovo regime autonomistico, soprattutto per

modello dovrebbe permettere “l’inserimento di elementi di dinamismo e di flessibilità nell’intero sistema regionale”, favorendo “una competizione virtuosa tra i territori”.

¹⁴ Si vedano, tra gli altri, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal «lungo addio» al regionalismo del passato verso il «grande sonno» del regionalismo «asimmetrico»?*, in *Rassegna parlamentare*, 2003, 57 ss.; F. SALMONI, *Forme e condizioni particolari di autonomia per le regioni ordinarie e nuove forme di specialità*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO, *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003, 301 ss.; T.E. FROSINI, *La differenziazione nel regionalismo differenziato*, cit. Più recentemente si vedano A. ANGIULLI, *Centralismo autonomia secessione. Funzione amministrativa e regionalismo differenziato*, e M. IMMORDINO, N. GULLO, *La “specialità” regionale nella prospettiva del regionalismo asimmetrico*, in AA.VV., *Diritto amministrativo e società civile, Vol. III Problemi e prospettive*, Bologna 2020, rispettivamente a 3 ss. e 37 ss.

¹⁵ Si rinvia alla ricostruzione storico-normativa e alle osservazioni di C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di rilettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, cit.

¹⁶ Peraltro, in relazione al tenore testuale della disposizione (approvazione delle Camere a maggioranza assoluta, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata), si registra una generale convergenza dottrinale nella qualificazione della legge di differenziazione come legge rinforzata: così, tra i tanti, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007, 164 ss.

i rilevanti risvolti che presenta nelle relazioni politico-istituzionali tra Regioni e Stato.

A ciò si aggiunga che appare necessario soffermarsi, altresì, sull'individuazione e sulla ricognizione di quei parametri sostanziali che debbono presiedere alle scelte degli organi costituzionali dello Stato.

In ordine alla strutturazione del processo decisionale *ex parte* delle autorità statali, non si può considerare pienamente convincente la tesi che intende attribuire al Parlamento un ruolo di “mera ratifica” dell'intesa siglata tra la Regione e il Governo, sulla scorta della possibile assimilazione di tale fattispecie al modello dell'intesa tra lo Stato e le confessioni religiose, evocato dall'art. 8, co. 3 Cost.¹⁷, giacché ben diversi si presentano, secondo le rispettive norme costituzionali, non solo i presupposti, ma anche le materie da regolare con la legge statale. È da preferire, al contrario, una lettura costituzionalmente orientata che consenta di riconoscere al Parlamento un ampio margine di valutazione politica, nonché di emendabilità dei contenuti dell'intesa raggiunta – nell'ottica della salvaguardia dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica – purché non ne venga stravolto l'impianto di fondo¹⁸. A tale riguardo, coglie senza dubbio nel segno quella parte della dottrina¹⁹ che, pur ritenendo giuridicamente prioritario il rispetto del “principio di integralità” delle intese²⁰, emerso nella prassi parlamentare relativa all'art. 8 Cost., anche per gli accordi istituzionali riguardanti le condizioni e le forme del regionalismo differenziato²¹, ha opportunamente chiarito come tale principio vada riferito alle singole scelte devolutive presenti nell'intesa, piuttosto che

¹⁷ Cfr. A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia differenziata*, in *Federalismi*, n. 21/2018, spec. 37-38, secondo il quale, sulla scorta del modello offerto dalle intese tra Stato e confessioni religiose di cui all'art. 8, co. 3, Cost., il Parlamento dovrebbe assumere il ruolo di “mero ratificatore” delle volontà governative, senza poter intervenire “in maniera “attiva” per una più convinta approvazione parlamentare”. Questo parallelismo, alla luce del principio di bilateralità che contraddistingue le due norme costituzionali, è stato segnalato, per primo, da M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e delle condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, 2003, 135 ss. In senso critico, cfr. M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o coesione sociale?*, Napoli, 2019; più recentemente M. IMMORDINO, N. GULLO, *La “specialità” regionale nella prospettiva del regionalismo asimmetrico*, cit., 43.

¹⁸ In tal senso, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, 2003, 42; F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato: l'ineludibile ruolo del Parlamento*, in *Quad. cost.*, n. 2/2019 e A. PIRAINO, *Ancora sul regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità ed indivisibilità della Repubblica*, in *Federalismi.it*, n. 8/2019.

¹⁹ Cfr. così S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, cit., 103 ss.

²⁰ Tale principio è stato enucleato da G. PICCIRILLI, *Gli “Accordi preliminari” per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali*, n. 2/2018.

²¹ Con la conseguenza di precludere l'approvazione di leggi *ex art.* 116, co. 3 Cost. che non recepiscano nella loro totalità le intese poste alla loro base.

all'intesa in quanto tale. In tal modo, a fronte di un accordo multisettoriale, che si caratterizzi per la previsione di “*numerose scelte devolutive*, ognuna funzionalmente autonoma rispetto alle altre”, ben potrebbe il Parlamento accoglierne alcune e respingerne altre, senza compromettere il principio di bilateralità sancito dall'art. 116, co. 3 Cost.²².

Altrimenti, se dovesse prevalere un dissenso parlamentare sull'ampiezza e sulle caratteristiche dell'autonomia rivendicata dalla Regione richiedente, le Camere non potrebbero che negare l'approvazione della legge e rinviare ad una nuova fase di consultazione e concertazione tra Presidente regionale e Governo nazionale.

Proprio per delineare la cornice più adeguata all'instaurazione di una corretta relazione istituzionale tra gli organi dello Stato, è stato proposto dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie un disegno di “legge-quadro”²³ che dovrebbe precostituire lo schema procedurale e determinare i principi di riferimento per lo svolgimento delle trattative. Si tratta di un intervento che ha segnato una discontinuità con l'impostazione seguita fino a quel momento nei contatti inter-istituzionali, sia perché ha voluto ribadire la priorità della definizione dei LEP²⁴, degli obiettivi di servizio e dei fabbisogni standard rispetto alla concreta individuazione delle funzioni da trasferire alle Regioni²⁵, sia perché ha previsto un coinvolgimento delle Camere nella fase procedurale preliminare alla sottoscrizione dell'intesa²⁶.

Tale proposta normativa è stata criticata da una parte della dottrina per il

²² Cfr. S. PAJNO, *op. cit.*, 105.

²³ Disegno di legge recante *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata*, presentato al Consiglio dei Ministri il 3 dicembre 2019: per un commento generale, si rinvia a E. JORIO, *La bozza di legge quadro attuativa del regionalismo differenziato: dubbi e perplessità*, in *Astrid Rassegna*, n. 18/2019.

²⁴ Con riguardo ai LEP, cfr. M. BELLETTI, *I “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile*, in *Istituzioni del federalismo*, nn. 3-4, 2003; C. DI SOMMA, *Livelli essenziali di assistenza e leale collaborazione attraverso l'intesa*, in *Forum di Quad. cost.*, 18 luglio 2006; M. FERRARA, *Le politiche sociali*, Bologna, 2006; C. GORI (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Roma, 2004; M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117 comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2002; G. MELONI, *L'ambito di operatività dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Formez*, *I livelli essenziali delle prestazioni. Questioni preliminari e ipotesi di definizione*, Quaderni n. 46, 2006; C. PINELLI, *Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, co. 2, lett. m), Cost.*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2002; ID., *I livelli essenziali delle prestazioni*, in *Riv. giur. mezz.*, 2018; E. RANCI ORTIGOSA, *L'attuazione dei Livelli Essenziali di Assistenza: i criteri di definizione, le scelte possibili, i rapporti con i LEA*, in AA.VV., *Atti del seminario Livelli essenziali di assistenza: un sistema di interventi e servizi per affermare diritti esigibili*, Bologna, 3 ottobre 2003; E. RANCI ORTIGOSA (a cura di), *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni*, I Quid n. 2, 2008.

²⁵ L'art. 2 è dedicato specificamente a definire la procedura e delineare le strutture organizzative di supporto.

²⁶ L'art. 1, co. 2, stabilisce che “il Ministro per gli affari regionali e le autonomie trasmette, entro 10 giorni, lo schema di intesa sottoscritto con il Presidente della Regione alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, da assumere entro 60 giorni dalla trasmissione”.

suo limitato o del tutto irrilevante rilievo giuridico²⁷, ma certamente affronta un punto quanto mai problematico del processo di attuazione, in ordine al ruolo delle Camere, che non appare ricomponibile, come si è rilevato in precedenza, semplicemente riconoscendo al Governo un potere esclusivo nella determinazione sostanziale della nuova sfera di autonomia regionale.

Con riferimento, peraltro, alle caratteristiche che potrebbe assumere il regionalismo differenziato, non si può non ribadire come l'aspetto sicuramente più controverso del nuovo scenario istituzionale sia rappresentato dalla ricognizione dei criteri giuridici che devono guidare il negoziato politico per favorire un esito che, al di là delle inevitabili mediazioni che possono derivare dalle valutazioni politiche del Governo e dall'ampia discrezionalità del legislatore nel prefigurare il disegno istituzionale, sia pienamente compatibile con i principi costituzionali.

In questo senso, ben si comprende come la ricerca di parametri e limiti di carattere sostanziale sia stato oggetto di un ulteriore sofisticato confronto nel contesto del dibattito politologico e giuridico riguardante il nuovo modello autonomistico²⁸: un versante di grande rilievo, senza dubbio, che merita una particolare attenzione e stimola un'indagine specifica per esaminarne i profili di maggiore criticità.

3. *I problemi del regionalismo differenziato tra istanze locali e interessi generali*

Anche se l'attuale fase storica sembra (temporaneamente) ridimensionare la spinta politica all'implementazione del sistema regionale prefigurato dall'art. 116,

²⁷ Si veda, per esempio, L.A. MAZZAROLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla «bozza di legge-quadro» consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co. 3, Cost.*, in *Federalismi.it*, cit., che contesta la compatibilità della bozza di legge-quadro con le previsioni costituzionali e sostiene che, in ogni caso, non risulta in grado di vincolare né le Regioni, né il Parlamento e nemmeno il Governo. In senso critico, anche S. PAJNO, *op. cit.*, 130, il quale sottolinea come la disciplina relativa al regime autonomistico non potrà che essere contenuta nella legge approvata ex art. 116, terzo comma Cost., senza che possa derivare alcun impedimento giuridicamente efficace da una precedente legge ordinaria. Tuttavia, non è del tutto estraneo alla nostra prassi parlamentare che venga regolata l'attività di produzione legislativa – e quindi il rapporto tra il potere di iniziativa legislativa del Governo e le scelte legislative del Parlamento – con legge ordinaria: si pensi al modello della “legge comunitaria”, ora “legge europea”, che disciplina la fase ascendente e la fase discendente degli atti normativi eurounitari e trova nell'art. 117, co. 5 Cost. un parziale ancoraggio costituzionale; cfr. R. BIN, G. PTRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2020, 257 ss. Comunque, va ricordato che una disposizione regolativa dell'attività del Governo, in seguito all'iniziativa della Regione ai sensi dell'art. 116, co. 3 Cost., è stata già introdotta con l'art. 1, co. 571, l. 27 dicembre 2013, n. 147.

²⁸ Cfr. A. MORELLI, *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia*, in *Diritto pubblico europeo*, n. 2/2019, che effettua un'analisi puntuale delle materie richieste nelle intese.

co. 3, favorendo semmai l'affermazione di una nuova tendenza alla ricentralizzazione di molte competenze amministrative nell'ottica di una risposta coordinata alla pandemia da Covid 19²⁹, nondimeno è possibile provare a tracciare un primo bilancio sia dei tentativi avviati dalle Regioni, sia dei principali problemi interpretativi che sono stati sollevati proprio da queste iniziali sperimentazioni politico-giuridiche, per quanto non ancora pienamente concluse.

Prescindendo dai complessi itinerari con i quali le Regioni hanno intrapreso il percorso verso il regionalismo differenziato – così da far emergere, nell'ambito della letteratura giuspubblicistica, alcuni dubbi sull'ammissibilità di determinati passaggi procedurali, quale, ad esempio, il ricorso al referendum preventivo³⁰, che sono stati superati dalla Corte costituzionale³¹ -, in ogni caso, dall'esame dei testi delle bozze di intese finora proposte si possono formulare alcune importanti considerazioni sull'impostazione che ha caratterizzato, in linea generale, le iniziative regionali, soprattutto quelle che hanno assunto un particolare rilievo mediatico e politico, come nei casi lombardo e veneto.

Si può osservare, in primo luogo, come le proposte delle Regioni *de quibus* siano state contrassegnate da uno spettro di richieste molto ampio con riguardo alle competenze, sia legislative che amministrative, da acquisire, sulla scorta indubbiamente di una lettura estensiva della clausola del terzo comma.

Semmai, una qualche distinzione può essere tracciata in relazione al tipo di potestà che è stata prevista e disciplinata dagli accordi.

Infatti, l'approccio che è prevalso con riguardo alle competenze legislative

²⁹ Per quanto riguarda le trasformazioni del diritto amministrativo per l'emergenza sanitaria si vedano, tra gli altri, F. FRACCHIA, *Coronavirus, senso del limite, deglobalizzazione e diritto amministrativo: nulla sarà più come prima?*, in *Dir. econ.*, n. 3, 2019, 575 ss.; PANTALONE, M. DENICOLÒ, *Responsabilità, doveri e coronavirus: l'ossatura dell'ordinamento nelle emergenze "esistenziali"*, in *Dir. econ.*, n. 1, 2020, 125 ss.; I. FORGIONE, *La gestione locale dell'emergenza da Covid-19. Il ruolo delle ordinanze sindacali, tra sussidiarietà e autonomia*, in *Dir. econ.*, n. 2, 2020, 71 ss.; S. GARDINI, *Note sui poteri amministrativi straordinari*, in *Dir. econ.*, n. 2, 2020, 147 ss.

³⁰ Com'è noto, le regioni Lombardia e Veneto hanno svolto il 22 dicembre 2017, con esito positivo, due referendum consultivi sull'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Differente è stato l'approccio della Regione Emilia-Romagna che ha preferito far precedere l'avvio del procedimento da una risoluzione del Consiglio regionale, approvata in data 3 ottobre 2017.

³¹ La Corte costituzionale, in particolar modo, è stata chiamata a sindacare la costituzionalità della l. reg. Veneto n. 15/2014, recante referendum consultivo sull'autonomia del Veneto, e della l. reg. Veneto n. 16/2014, recante l'indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto: con la sent. n. 118/2015, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della l. reg. Veneto n. 16/2014, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, co. 1 l. reg. n. 15 del 2014, e l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, co. 1, n. 1, co. 2, 3, 4 della l. reg. n. 15 del 2014; per un commento si rinvia a L.A. MAZZAROLI, *Annotazioni e riflessioni sul referendum veneto in materia di «autonomia»*, in *Federalismi.it*, n. 17/2017 (13 settembre 2017); E. STRADELLA, *Riflessioni a partire dalla sentenza n. 118/2015 della Corte costituzionale: indissolubilità, autonomie e indipendentismi alla prova del costituzionalismo*, in *Aa.Vv.*, *Profili attuali di diritto costituzionale*, Pisa, 2015.

non è stato quello di rivendicare la regolazione di alcune tra le materie richiamate dalla norma costituzionale *de qua*, bensì di sollecitare sostanzialmente l'estensione dell'autonomia regionale a tutte (o alla maggior parte) le materie di legislazione concorrente, di cui all'art. 117, co. 3, e alle tre materie di competenza esclusiva del legislatore statale, ai sensi del secondo comma dell'art. 117, ovvero "giurisdizione e norme processuali", limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace (lett. l), "norme generali sull'istruzione" (lett. n) e "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" (lett. s)³².

Per ciò che concerne le funzioni amministrative, la richiesta delle Regioni è stata contrassegnata da una maggiore selettività, nel tentativo di scorporare le funzioni ancora correlate ad un interesse nazionale da quelle che, sulla scorta della nuova concertazione, si possono ricondurre più direttamente alla sfera di interessi regionali e locali. Tuttavia, anche in questa ipotesi, il novero delle competenze regionali è senza dubbio esteso ed articolato e ridisegna in maniera profonda, nei settori coinvolti, il rapporto tra l'amministrazione regionale e quella statale³³.

Peraltro, di particolare rilievo – e criticità – sono anche le disposizioni di carattere finanziario presenti nelle intese relative alle Regioni Veneto e Lombardia, perché prevedono³⁴, in assenza della definizione dei fabbisogni standard per ogni singola materia da parte della Commissione paritetica dopo tre anni dall'entrata in vigore dei decreti attuativi del Presidente del Consiglio dei Ministri, un meccanismo alternativo per il calcolo del costo delle funzioni, e quindi delle risorse finanziarie da trasferire, che non può risultare inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio di tali funzioni³⁵.

Non interessa in questa sede tanto analizzare specificamente la rilevanza e la congruenza dei singoli punti contenuti nelle suddette intese, quanto riflettere sulla prospettiva che sembra delinearci con le iniziative proposte sotto l'egida dell'art 116 Cost.: ebbene, non emerge soltanto un arricchimento dei margini di

³² La Regione Veneto ha richiesto tutte e ventitré le materie previste dall'art. 116, co. 3 Cost.; la Regione Lombardia ha rivendicato venti materie; mentre la Regione Emilia-Romagna ha richiesto sedici materie.

³³ Un'analisi puntuale, sia pure con particolare riferimento al settore della tutela ambientale si ritrova in S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, cit., 105 ss., nonché, in termini più trasversali, in F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia e Emilia-Romagna?*, in *Federalismi.it*, n. 6/2019, 20 marzo 2019.

³⁴ L'art. 5 degli schemi di intesa stabilisce che l'attribuzione delle risorse finanziarie alle Regioni sia basata, nelle more della determinazione dei fabbisogni standard per ogni singola materia, sulla spesa storica riferita alle funzioni trasferite dallo Stato.

³⁵ Si potrebbe, pertanto, presumere che tale valore sia maggiore della spesa storica di riferimento per quella Regione: così, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, 19 giugno 2019, 9.

azione e di autogoverno delle Regioni, piuttosto si assiste al passaggio ad un livello decisamente più intenso di autonomia regionale, profondamente diverso nella sua configurazione giuridica da quello originario, che aderisce più al paradigma dello Stato federale che non ad una semplice ed ennesima revisione del sistema regionale³⁶.

Se questa è la chiave di lettura generale del processo che è stato avviato nel segno del regionalismo differenziato, ciò che risulta prioritario, in un'ottica prettamente giuridica – al netto dei sostegni dottrinali incondizionati, che propongono la “narrativa” della necessaria compensazione istituzionale per il regionalismo tradito dal persistente centralismo statale³⁷, o delle contrapposte chiusure culturali, che enfatizzano i rischi insiti nel nuovo assetto politico-istituzionale – è riuscire a comprendere quale sia l'ambito di mediazione riconosciuto agli attori istituzionali; o, in altri termini, quali parametri e vincoli di matrice costituzionale possano contribuire a orientare la perimetrazione delle soluzioni finali, inevitabilmente adattate alla specificità delle singole Regioni.

Ecco che, per riuscire a pervenire ad un inquadramento convincente, i giuristi, nonché i decisori politici, sono chiamati ad affrontare una serie di temi e questioni di ordine più generale, che si possono considerare cruciali per rivestire di un'adeguata forma giuridica l'aspirazione al regionalismo differenziato e, al contempo, governare le molteplici implicazioni, economiche, sociali e politiche, che possono derivare dalla trasformazione dell'ordinamento regionale: in tale prospettiva, quindi, non si possono non evocare le modalità di determinazione delle competenze legislative e delle funzioni amministrative, l'individuazione dei costi del trasferimento dei nuovi poteri e le relative modalità di copertura, le forme di perequazione a favore delle altre Regioni, le garanzie per i diritti civili e sociali.

a) Con riferimento al criterio che deve sovrintendere alle scelte devolutive, e quindi in relazione al *quantum* di differenziazione da ritenersi costituzionalmente ammissibile, se risulta del tutto indiscutibile l'esigenza di rispettare i limiti materiali fissati dall'art. 116, co. 3 Cost., ben più controversa si presenta l'individuazione della dimensione quantitativa della differenziazione all'interno della cornice giuridica generale. L'interrogativo che viene in rilievo riguarda, in altri termini, l'ammissibilità di una dismissione totale delle competenze legislative in ordine a tutte le materie indicate dall'art. 116, co. 3 Cost.

³⁶ Cfr. A. PIRAINO, *Ancora sul regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità ed indivisibilità della Repubblica*, cit. 10.

³⁷ Non vi è dubbio che la mancata attuazione del federalismo fiscale può avere contribuito a prospettare l'art. 116, co. 3 Cost., come segnalato anche in dottrina: M. BELLETTI, *La differenziazione in Emilia-Romagna tra rispetto dell'equilibrio di bilancio e tenuta dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali su base nazionale*, in Aa.Vv., *Regionalismo differenziato. Un percorso difficile. Atti del convegno “Regionalismo differenziato: opportunità e criticità”*, Milano 8 ottobre 2019, in www.csfederalismo.it, 32; F. MARTINES, *L'incerta evoluzione del principio di autonomia finanziaria degli enti territoriali dal testo originario della Costituzione al progetto di revisione in itinere*, in G. MOSCHELLA, A. MORELLI (a cura di), *Forma di governo, bicameralismo e sistema delle autonomie nella riforma costituzionale*, Napoli, 2016.

Ebbene, una parte della dottrina ha rilevato come una tale ipotesi non possa che tradire il significato più autentico della disposizione costituzionale in questione, la quale giustificerebbe soltanto un conferimento specifico e limitato di competenze e funzioni, in relazione a ben determinate esigenze delle collettività territoriali³⁸, mentre non legittimerebbe l'introduzione di una nuova "specialità" regionale. A tali osservazioni è stata opposta la considerazione che dal tenore testuale dell'art. 116 non si possono ricavare limitazioni di tal genere, a pena di uno svuotamento delle potenzialità applicative del percorso del regionalismo differenziato, né peraltro si può limitare *a priori* il numero delle Regioni che potrebbero avanzare tale pretesa³⁹.

Se si accede alla seconda interpretazione sulla scorta di argomenti di ordine formale, allora, non si può non cogliere un duplice ordine di implicazioni per il processo di valutazione ed approvazione dell'intesa.

In primo luogo, è di tutta evidenza che, a fronte di una tale prospettiva circa l'ambito – anche estremo – della differenziazione della sfera di autonomia regionale, la decisione sia del Governo, sia del Parlamento deve essere fondata su un riscontro oggettivo e puntuale delle competenze e delle funzioni richieste, tendendo conto non solo degli interessi regionali, ma anche del funzionamento complessivo del sistema istituzionale nazionale: sicché, in tal senso, si potrebbe ritenere che alcune competenze legislative siano, invero, inconfiribili, in quanto strettamente connesse ad interessi di rilievo nazionale⁴⁰; così come, nell'assegnazione delle funzioni amministrative, bisogna pur sempre attenersi ai criteri di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà, che implicano una necessaria individuazione del livello di governo più idoneo all'esercizio di competenze che devono mantenere ancora una dimensione generale.

In secondo luogo, con riferimento al potere di valutazione del Parlamento, a tacere di ogni altra considerazione sulla libertà che necessariamente caratterizza la funzione legislativa, in ogni caso non può trovare applicazione il "principio di integralità" delle intese, se non con quella declinazione già precedentemente illustrata⁴¹: l'emendabilità dell'accordo istituzionale costituisce l'indelebile riflesso del ruolo ineliminabile delle Camere nella delineazione del nuovo ordinamento regionale⁴².

³⁸ In tal senso, M. CAMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art. 116.3 Cost.*, in *Astrid Rassegna*, n. 10/2019; G.C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, 356.

³⁹ Così anche S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, cit.

⁴⁰ Con riguardo, per esempio, alle "norme generali sull'istruzione", ex art. 117, co. 2 Cost., si veda R. CALVANO, *Una crisi gattopardesca non allontana le prospettive dell'autonomia differenziata: i rischi in materia di istruzione*, in *Dirittiregionali.it*, 2019; oppure all'ipotesi della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia": cfr. A. MORELLI, *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia*, cit., 21.

⁴¹ Si rinvia nuovamente alle osservazioni di S. PAJNO, *op. ult. cit.*, 103 ss.

⁴² Com'è stato osservato, la formula "sulla base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata"

b) Per quanto riguarda i profili finanziari della differenziazione, nelle bozze di intese, al fine di garantire la corrispondenza tra le funzioni devolute e le risorse da assegnare, sono stati predisposti gli strumenti della compartecipazione a tributi erariali e della c.d. “riserva di aliquota”, in relazione alla “spesa sostenuta dallo Stato nella Regione, riferita alle funzioni trasferite o assegnate.

Com'è noto, l'effettiva introduzione di tali sistemi solleva, quanto meno, due problemi fondamentali che non sembrano essere stati adeguatamente considerati, soprattutto se si vuole mantenere fermo il principio, evocato nelle stesse bozze, dell'invarianza del totale della spesa. Infatti, per un verso, la quantificazione della spesa statale nella Regione risulta senza dubbio complessa, vuoi perché non è semplice individuare i costi delle prestazioni erogate, potendo rimanere occulti alcuni costi di carattere organizzativo, vuoi perché non è possibile prevedere in modo affidabile, in una proiezione di lungo termine, gli oneri di finanza pubblica per l'esercizio delle funzioni sulla base dei sistemi di finanziamento proposti, con il rischio di una significativa variazione in difetto o in eccesso delle risorse attribuite alle Regioni⁴³.

Inoltre, proprio uno spostamento eccessivo di risorse a favore delle Regioni beneficiarie potrebbe determinare, di riflesso, un sottofinanziamento delle residue funzioni statali, compromettendo il ruolo dell'amministrazione statale, e ridurre, al contempo, le risorse per le Regioni rimaste estranee al processo del regionalismo differenziato, così da incidere sui meccanismi di solidarietà interterritoriale che sono riconducibili al principio di unità dell'ordinamento costituzionale.

c) In relazione all'impostazione di fondo delle intese, rimangono sostanzialmente estranei al contenuto dell'accordo la previsione di adeguati strumenti di perequazione territoriale, nonché infrastrutturale, che sono invece contemplati e regolati dalla legge quadro. Questa originaria carenza dimostra la tendenza a interpretare e disciplinare le esigenze della regionalizzazione nell'ottica della singola Regione richiedente, al di fuori di una visione sistemica.

d) Infine, si deve registrare che una limitata attenzione viene riservata anche alla configurazione delle nuove competenze legislative regionali, in rapporto alle competenze legislative statali che attengono alle c.d. materie “trasversali”. Il tema appare di sicuro rilievo con riferimento ai LEP, di cui all'art. 117, co. 2, lett.

m) Cost., anche per ciò che concerne la loro permanente proiezione su alcune materie di legislazione concorrente da devolvere alle Regioni, come, per esempio,

non richiede una piena conformità della legge di approvazione al contenuto dell'intesa: cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, cit., 164; ma, se si vuole, nemmeno implica inevitabilmente un esautoramento del Parlamento nella stessa fase di elaborazione degli accordi.

⁴³ Il tema è indagato in maniera approfondita da S. PAJNO, *op. ult. cit.*, 117 ss., sulla base di una rigorosa classificazione e distinzione delle funzioni oggetto del trasferimento.

l'“istruzione” o la “tutela della salute”. Anche se si può ritenere che il problema possa essere risolto in via interpretativa, alla luce dei canoni ermeneutici elaborati dalla Corte costituzionale, non vi è dubbio che l'intesa dovrebbe essere supportata da inequivocabili criteri di coordinamento.

4. *La prospettiva della differenziazione: macro-intese settoriali o riforma del sistema?*

È chiaro, quindi, che la varietà e la trasversalità dei problemi che entrano in gioco testimoniano come l'apertura al nuovo e avanzato assetto regionale – che può diventare, secondo una dinamica politica di tipo mimetico, anche una vera e propria rincorsa di tutte le Regioni alla formula del regionalismo differenziato (giacché un'eventuale assenza dal nuovo consesso riformatore sarebbe equiparata, sul piano mediatico, ad una sorta di marginalità politica) – non può prescindere, in ultima istanza, dall'elaborazione di un contestuale disegno istituzionale ed organizzativo che sia in grado di compensare e riequilibrare la nuova allocazione dei poteri pubblici nel sistema costituzionale. Non basta, pertanto, definire le condizioni di autonomia della singola Regione interessata, dato che la norma costituzionale non esclude un analogo percorso per le altre Regioni e, in ogni caso, i riflessi della differenziazione si possono considerare generali e sistemici; al contrario, bisogna ragionare in termini più complessivi, procedendo a ripartire, nel rispetto anche degli altri principi costituzionali (unità e indivisibilità della Repubblica, solidarietà), le risorse finanziarie e gli ambiti di intervento tra le istituzioni regionali e lo Stato.

In fondo, proprio nell'intreccio tra la singola trattativa interistituzionale, che aspira ad una distinta e autonoma gestione politica, e la tenuta complessiva dell'ordinamento costituzionale, che potrebbe entrare in crisi per effetto di una disomogenea e poco coordinata realizzazione del terzo comma dell'art. 116, emerge il vero nodo critico del modello del regionalismo “a geometria variabile” o, se vogliamo, il suo “peccato originale”.

Si coglie, difatti, nella potenzialità applicativa della norma costituzionale, una sorta di dilatazione dello spazio giuridico in cui si può muovere il regionalismo italiano, atteso che viene consentita una rimodulazione delle stesse coordinate costituzionali del rapporto tra Stato ed enti pubblici territoriali, senza che si debba passare dal procedimento costituzionale *ex art. 138 Cost.*, bensì in virtù del ricorso ad un meccanismo flessibile che è imperniato sulla legge ordinaria, ancorché rinforzata. Un fenomeno, quindi, che produce, in un certo senso, una inevitabile tensione istituzionale e politica – se non un vero e proprio cortocircuito – non semplice da ricomporre.

A tale ricostruzione, però, si potrebbe obiettare, in un'ottica più generale, che la storia dell'ordinamento italiano è stata segnata, in molti dei suoi momenti

di svolta, dall'affermazione di nuovi orientamenti legislativi non pienamente desumibili dalle previsioni o dai modelli costituzionali, spesso generici e ontologicamente aperti ad una pluralità di itinerari politico-normativi di carattere attuativo.

Senza negare che i profondi e radicali adattamenti del sistema istituzionale alle nuove istanze sociali e politiche possano anche passare attraverso riforme legislative che enfatizzano, e a volte forzano, le possibilità applicative offerte dal quadro assiologico costituzionale, con il conforto dell'interpretazione evolutiva della giurisprudenza costituzionale⁴⁴, occorre parimenti osservare che la stessa configurazione di fondo dell'ordinamento costituzionale impone di ricercare, pur nell'ampio spettro della discrezionalità legislativa, nuove formule organizzative e modelli di allocazione dei poteri pubblici in grado di salvaguardare la pluralità dei valori che ispirano il testo costituzionale, a partire dall'efficienza amministrativa e dalla solidarietà economico-sociale tra le diverse componenti della comunità nazionale.

Pertanto, al fine di evitare ogni analisi che possa risultare condizionata da premesse ideologico-politiche inclini a sostenere incondizionatamente le rivendicazioni regionali, è necessario ricordare quei profili di criticità che la dottrina giuspubblicistica non ha mancato di segnalare sulla scorta di un'attenta disamina delle varie intese preliminari.

Così, è stato sottolineato come, nella prospettiva del regionalismo differenziato, potrebbe essere consolidata, in modo più o meno surrettizio, la tendenza all'ipertrofia dell'apparato amministrativo regionale, anche a discapito del ruolo delle amministrazioni locali, con il contestuale ridimensionamento dei principi costituzionali che preservano il ruolo del municipalismo nell'ordinamento italiano: un rischio, peraltro, al quale si è ipotizzato di porre rimedio anche valorizzando il diretto coinvolgimento degli enti locali nel processo politico-legislativo di ridefinizione della nuova dimensione dell'autonomia regionale⁴⁵.

Inoltre, è stato osservato che rimangono aperte, in tutta la loro problematicità, non solo la questione relativa ai costi delle nuove funzioni, ma anche quella che concerne, più in generale, l'autonomia finanziaria delle Regioni, in considerazione della diffusa richiesta di poter trattenere il c.d. residuo fiscale, quanto meno una quota significativa. Anzi, questa pretesa si segnala come la più dirompente nel contesto del disegno riformatore e, per certi versi, si disvela come l'obiettivo prioritario delle iniziative regionali, almeno di alcune, al punto che non è mancato chi ha ritenuto di dover scorgere una sostanziale strumentalità della richiesta

⁴⁴ La realizzazione del federalismo amministrativo a Costituzione invariata è certamente l'ipotesi più emblematica in tal senso: cfr., *ex multis*, F. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Bologna, 1998.

⁴⁵ L'art. 116, co. 3 Cost. stabilisce che debbano essere "sentiti gli enti locali": una disposizione che è stata interpretata in un senso estensivo.

di nuove funzioni rispetto all'interesse alla rimodulazione del sistema tributario per ottenere nuove entrate per l'amministrazione regionale. E tutto ciò non potrebbe che avere riflessi sul piano della sostenibilità della finanza pubblica⁴⁶ o, in generale, sul versante del coordinamento del sistema fiscale nazionale⁴⁷.

A ciò si può abbinare anche la preoccupazione, come già si è evidenziato, che l'attribuzione di una competenza legislativa di tipo esclusivo alle Regioni in materie in cui possono venire in rilievo servizi pubblici e attività di prestazione sociale, senza essere accompagnata da un adeguato coordinamento con la legislazione statale, possa compromettere o rendere, comunque, più incerta la determinazione dei LEP da parte del legislatore statale, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m), Cost.

Tutti questi aspetti, allora, non dimostrano semplicemente la profonda sovrapposizione che – inevitabilmente – sussiste tra i molteplici piani e livelli giuridici e politici che sono coinvolti nel processo di realizzazione del regionalismo differenziato, quanto piuttosto l'impossibilità di poter progettare il nuovo assetto delle autonomie regionali nell'ottica di soluzioni elaborate e modulate esclusivamente sulla base delle aspettative delle singole Regioni richiedenti. Semmai, non si può prescindere da un approccio sistemico che, senza negare le sfide della differenziazione regionale, sappia coniugare innovazione istituzionale e previsione di adeguati correttivi istituzionali, amministrativi e finanziari, in modo da garantire un equilibrato bilanciamento tra principi e valori costituzionali. E, in questo senso, la legge-quadro, pur con i suoi limiti, si rivela, comunque, un utile strumento di razionalizzazione del nuovo processo normativo.

5. *Conclusioni... in attesa di ulteriori sviluppi*

Il confronto sulle prospettive del regionalismo prefigurato dall'art. 116 co. 3 Cost. non si può risolvere in una mera disputa ideologica, semmai deve trasformarsi in un'opportunità per ripensare le caratteristiche funzionali ed organizzative che si vogliono imprimere all'ordinamento italiano e, in particolare, al sistema delle autonomie, evitando di transitare disordinatamente dal modello dell'uniformità giuridico-istituzionale a quello del mosaico istituzionale, in cui possono essere indeboliti i meccanismi politici e amministrativi che gestiscono

⁴⁶ Commissione bicamerale per le questioni regionali, *Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, Deliberazione 21 novembre 2017.

⁴⁷ Proprio per l'incertezza dei criteri di ripartizione delle risorse finanziarie – rimessi alle determinazioni della Commissione paritetica Stato-Regione – autorevole dottrina ha evidenziato il rischio per l'unità del sistema: in tal senso, M. CAMMELLI, *Regionalismo differenziato oggi: risultati incerti, rischi sicuri*, in *Astrid rassegna*, 10, 2018.

gli interventi statali necessari per riequilibrare le differenze socio-economiche tra le diverse aree territoriali del Paese.

In tale prospettiva, non si può pensare di procedere in modo sparso, con soluzioni separate e del tutto avulse da una visione generale dei problemi di funzionamento delle istituzioni italiane, semplicemente in risposta alle legittime pressioni e alle iniziative politiche delle autorità regionali, anche perché le fasi prodromiche fin qui avviate dimostrano che non sono state avanzate proposte di ampliamento circoscritte e collegate a specifiche esigenze regionali, bensì è prevalsa la tendenza a promuovere un'applicazione generalizzata delle potenzialità espansive dell'art. 116 Cost.

In altri termini, se il regionalismo italiano intende intraprendere la via della accentuata differenziazione del regime delle autonomie, sulla falsariga del "sistema autonómico" spagnolo⁴⁸, che tanti profili controversi pur presenta, questo cambiamento non può essere il risultato inconsapevole dell'accoglimento di istanze locali e di complesse mediazioni territoriali delle coalizioni politico-partitiche; al contrario, deve collegarsi ad una strategia complessiva di riforma della macchina amministrativa, come sollecitano anche le istituzioni europee nel contesto del *Next Generation EU*, prevedendo in tale contesto non solo un ulteriore decentramento amministrativo, ma anche, se necessario, la eventuale riallocazione di alcune funzioni al centro o il potenziamento dei poteri sostitutivi statali.

Le vicende collegate alla gestione della pandemia hanno fatto emergere il bisogno di effettuare una revisione più profonda del *modus operandi* dei pubblici poteri, imponendo l'attivazione di nuove sinergie tra le autorità statali e le istituzioni territoriali, al di fuori degli schemi giuridici fin qui adottati, spesso predisposti senza tener conto delle difficoltà operative che riguardano l'esercizio di determinate funzioni in situazioni emergenziali.

In fondo, la ripresa del dibattito e, quindi, delle prospettive politiche della clausola dell'art. 116 Cost., deve contribuire a sciogliere un dilemma di fondo, che presenta un rilievo fondamentale per l'effettivo consolidamento di questo progetto: si può ritenere che sia costituzionalmente corretta e politicamente opportuna – profili da mantenere indubbiamente distinte – l'identificazione tra regionalismo differenziato e specialità regionale che traspare dall'attuale stadio dei negoziati istituzionali? Ovvero, le disposizioni dell'art. 116, co. 3 Cost. contengono un'autorizzazione generalizzata all'introduzione del modello della "specialità diffusa" per le Regioni a statuto ordinario⁴⁹?

Se la soluzione dovesse essere positiva – ma i dubbi sono più che fondati

⁴⁸ Sulle caratteristiche del sistema spagnolo si veda, tra i tanti, L. ORTEGA ÁLVAREZ, *Le regioni ad autonomia differenziata: il caso spagnolo*, Conferenze "Donatella Serrani", Ancona, 2002.

⁴⁹ Si vedano, al riguardo, le osservazioni di A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2008, 21 ss. In tal senso, anche M. IMMORDINO, N. GULLO, *La "specialità" regionale nella prospettiva del regionalismo asimmetrico*, cit., 42.

rispetto a tale interpretazione anche per le implicite potenzialità decostruttive del sistema istituzionale – allora, per ragioni di coerenza con i principi che sorreggono l'ordinamento costituzionale, occorre prevedere una modifica più trasversale e, in un certo senso, complessiva delle relazioni tra lo Stato e le Regioni, nonché del funzionamento del parlamentarismo italiano, come ipotizzato nella riforma costituzionale del 2014 che puntava al superamento del bicameralismo perfetto e alla riscrittura del Titolo V⁵⁰.

Se, invece, come preferibile, prevalgono ancora le ragioni giuridiche e politiche che militano a favore di una distinzione tra la condizione dell'autonomia differenziata e il regime della specialità, il prosieguo di questa vicenda impone una diversa ricalibratura dei contenuti delle intese, sulla scorta di un'indagine effettiva del grado di adeguatezza ed efficienza dei singoli sistemi regionali rispetto alle funzioni rivendicate. Una strada anche questa non semplice per le sue impervie implicazioni politiche.

⁵⁰ Si rinvia, *ex multis*, a G. MOSCHELLA, A. MORELLI (a cura di), *Forma di governo, bicameralismo e sistema delle autonomie nella riforma costituzionale*, cit.

Abstract

Il regionalismo differenziato delineato dall'art. 116, co. 3, Cost. prevede la possibilità di una profonda revisione del sistema regionale attraverso un procedimento legislativo rinforzato, che richiede la stipula di una previa intesa tra lo Stato e la Regione interessata.

Il contributo esamina i diversi problemi interpretativi che riguardano l'applicazione di questa norma costituzionale, alla luce delle iniziative avviate da alcuni Regioni a statuto ordinario. Dall'analisi delle diverse questioni giuridiche, politiche e finanziarie che sono collegate alla realizzazione del modello del regionalismo differenziato, si evince la necessità di superare un approccio settoriale, basato su autonomi e separati accordi con le singole Regioni, per incardinare le proposte regionali nel contesto di una riforma generale dell'ordinamento, in modo da preservare l'unità della Repubblica e salvaguardare la solidarietà territoriale.

Remarks on differentiated regionalism between autonomous aspirations and economic and social solidarity

by Nicola Gullo

The concept of differentiated regionalism, introduced in art. 116, paragraph 3, of the Constitution, allows for the possibility of a wide review of the regional system through a reinforced legislative process, following the prior stipulation of an agreement between the State and the concerned Region. This article examines the various problems of interpretation relating to the application of this constitutional rule, taking into account the initiatives of some Regions with ordinary statute. Moving from the analysis of different legal, political and financial issues of the differentiated regionalism, the article affirms the necessity of letting go of the sectoral approach, based on autonomous and separate agreements with individual Regions, in favor of adopting a general reform of the legal system which incorporates regional proposals, so as to preserve the unity of the Republic and safeguard territorial solidarity.