

**IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO
DI CUI ALL'ART. 116, CO. 3, DELLA COSTITUZIONE.
UN TENTATIVO DI INQUADRAMENTO SISTEMATICO
NEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE**

CARLA NEGRI

(Ricercatore di Diritto costituzionale,
Università degli studi di Palermo, Dipartimento di Giurisprudenza)

Data di pubblicazione: 31 marzo 2021

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo

CARLA NEGRI*

**Il regionalismo differenziato di cui all'art. 116, co. 3, della Costituzione.
Un tentativo di inquadramento sistematico nel Titolo V della Costituzione**

**The differentiated regionalism referred to in art. 116.3 of the Constitution.
An attempt at a systematic classification in Title V of the Constitution**

Abstract (It.): *il contributo analizza le origini e i caratteri del regionalismo differenziato di cui all'art. 116, co. 3, Cost., mettendo in evidenza l'impatto che la sua realizzazione potrebbe avere nel Titolo V della Costituzione, in relazione sia alle Regioni ordinarie, sia alle Regioni a statuto speciale. Il carattere diffuso del regionalismo differenziato potrebbe, in particolare, comportare il definitivo, anche se graduale, superamento dell'uniformità regionale, verso un modello di regionalismo principalmente differenziabile.*

Abstract (En.): *the paper analyzes the origins and characteristics of the differentiated regionalism referred to in art. 116.3 of the Constitution, highlighting the impact that its implementation could have in Title V of the Constitution, in relation to both ordinary regions and regions with special status. The widespread nature of differentiated regionalism could, in particular, lead to the definitive, tough gradual, overcoming of regional uniformity, towards a model of mainly differentiable regionalism.*

Parole chiave: Asimmetria; Autonomia regionale; Regionalismo differenziato; Regioni; Titolo V.

Keywords: Asymmetry; Regional autonomy; Differentiated regionalism; Regions; Title V.

* Ricercatore di Diritto costituzionale, Università degli studi di Palermo, Dipartimento di giurisprudenza.

Al prof. Francesco Teresi
mio caro Maestro

SOMMARIO: 1. Le origini del regionalismo differenziato di cui al co. 3 dell'art. 116 della Costituzione nel progetto originario di ordinamento regionale dell'on.le Gaspare Ambrosini: verso una forma di Stato regionale principalmente differenziabile. – 2. *Segue*: le Regioni ordinarie, le Regioni differenziate e quelle a statuto speciale. – 3. *Segue*: la diversa estensione dell'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie e di quella delle Regioni a statuto speciale. – 4. Il regionalismo differenziato e il suo inquadramento sistematico come regionalismo collaborativo e solidale: i limiti. – 5. Il processo di differenziazione e la sua necessaria flessibilità e irreversibilità. – 6. L'oggetto dell'autonomia differenziata e la sua ragionevole estensione dal punto di vista qualitativo e quantitativo. – 7. Alcune considerazioni conclusive.

1. Le origini del regionalismo differenziato di cui al co. 3 dell'art. 116 della Costituzione nel progetto originario di ordinamento regionale dell'on.le Gaspare Ambrosini: verso una forma di Stato regionale principalmente differenziabile

Il dibattito politico-istituzionale sul regionalismo italiano risale, come noto, ai tempi del Risorgimento e dell'unificazione del paese, sotto la spinta del pensiero di Mazzini (1861), quale sostenitore del principio unitario, inteso, tuttavia, non come accentramento di poteri da parte dello Stato, ma come ordinamento che avrebbe dovuto riconoscere la Regione quale ente

intermedio fra il Comune e la Nazione, al fine di rendere più celere ed efficiente il funzionamento dell'amministrazione pubblica¹.

In tale contesto storico-politico, nonostante la presentazione di alcuni disegni di legge sotto la presidenza di Cavour, con cui si intendeva realizzare un decentramento burocratico o istituzionale di tipo amministrativo, prevalse il sistema unitario accentrato che vigeva in Piemonte, per il timore che il riconoscimento delle Regioni avrebbe potuto minare l'unità del Paese².

Le idee di Mazzini favorevoli al riconoscimento della Regione furono riprese dopo la Prima guerra mondiale sotto l'impulso di don Luigi Sturzo che le inserì nel programma del Partito popolare italiano (1918)³, ma la questione regionale subì una forte battuta d'arresto con l'avvento del regime fascista.

Bisognerà attendere il secondo dopo-guerra per veder risorgere il principio regionalistico nel dibattito politico-istituzionale, che trovò in tale periodo un *humus* più favorevole con il suo riconoscimento nel diritto positivo, limitatamente tuttavia ad alcune Regioni: Sicilia, Sardegna e Valle d'Aosta⁴.

L'elaborazione di un modello di Stato regionale come forma di Stato intermedio fra lo Stato unitario e quello federale, *o meglio come forma di Stato unitario, ancorché a decentramento legislativo* (R. Toniatti), si deve all'opera di

¹ G. AMBROSINI, *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, Bologna 1957, 46 ss.

² Su tali disegni di legge presentati dal ministro dell'interno Marco Minghetti, si v. G. AMBROSINI, *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, cit., 48 ss.

³ G. AMBROSINI, *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, cit., 52.

⁴ G. AMBROSINI, *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, cit., 54 ss.

Gaspere Ambrosini che, analizzando i modelli presenti nel sistema della cessata monarchia austriaca (1867-1918) e nella Costituzione spagnola del 1931⁵, elaborò una nuova tipologia di Stato caratterizzata dall'autonomia dell'ente regione⁶.

L'autonomia regionale, secondo l'illustre docente siciliano, consisteva nel riconoscimento da parte della Costituzione di 'diritti propri' all'ente regione: il diritto alla sua esistenza e il diritto al mantenimento e al rispetto delle sue competenze esclusive legislative e amministrative⁷.

Si trattava, in altri termini, di un'autonomia fondata su 'poteri propri' riconosciuti o conferiti dalla Costituzione alla Regione, la cui natura

⁵ Il riferimento è agli scritti di G. AMBROSINI, *Stato ed autonomia regionale nel sistema della cessata monarchia austriaca e dell'attuale repubblica spagnola*, in *Circ. giur.*, anno IV, fasc. II, Palermo 1933, 3 ss.; ID., *Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale*, in *Dir. pubbl.*, 2/1933, 93 ss.; ID., *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, cit., 101 ss., in cui l'Autore evidenzia la presenza di precedenti sul sistema regionale nella legislazione comparata, in particolare nell'Unione sovietica e in Inghilterra.

⁶ Si v., fra gli altri, A. LOIODICE, *Gaspere Ambrosini e le regioni a statuto speciale*, in F. TERESI (a cura di), *La figura e l'opera di Gaspere Ambrosini, Atti del Convegno Agrigento-Favara 9-10 giugno 2000*, Palermo 2001, 28; A. PIRAINO, *Il principio autonomistico in Gaspere Ambrosini*, in F. TERESI (a cura di), *La figura e l'opera di Gaspere Ambrosini*, cit., 107, il quale parla di un nuovo principio di organizzazione della convivenza basato sull'autonomia.

⁷ G. AMBROSINI, *Stato ed autonomia regionale nel sistema della cessata monarchia austriaca e dell'attuale repubblica spagnola*, cit., 6 ss.

costituzionale li rendeva irrevocabili con legge ordinaria dello Stato e li garantiva con il ricorso alla Corte costituzionale⁸.

Nei citati studi comparatistici dell'insigne giurista emerse il carattere elastico del sistema regionale, essendo presenti due diversi sistemi di regionalismo: di stampo sostanzialmente uniforme e omogeneo quello austriaco, e, all'opposto, quello spagnolo che delineava un sistema regionale facoltativo e differenziato, per così dire, a 'specialità' diffusa.

Grazie alla flessibilità del citato sistema, il prof. Ambrosini ritenne applicabile il sistema regionale alle condizioni storiche italiane del momento, che si caratterizzavano per le forti divergenze culturali e politiche tra gli antiregionalisti, i fautori di un decentramento burocratico o istituzionale di tipo amministrativo, i sostenitori del regionalismo politico di tipo legislativo e i federalisti, invero in minoranza⁹.

In sede di Assemblea Costituente, Egli elaborò, in particolare, un progetto di ordinamento regionale, alla cui redazione partecipò indirettamente don Luigi Sturzo¹⁰, sulla falsariga, per certi aspetti, dello

⁸ G. AMBROSINI, *Stato ed autonomia regionale nel sistema della cessata monarchia austriaca e dell'attuale repubblica spagnola*, cit., 8; ID., *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, cit., 61.

⁹ A. LOIODICE, *Gaspare Ambrosini e le regioni a statuto speciale*, cit., 29-30; sulle diverse posizioni relative all'ordinamento regionale in sede di Assemblea costituente, si v. G. AMBROSINI, *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, cit., 57 ss.

¹⁰ Sul contributo alla fondazione dell'ordinamento regionale di Gaspare Ambrosini si v., fra gli altri, F. TERESI, *Gaspare Ambrosini alla Costituente padre delle regioni*, in *Nuove Autonomie*, 2/1996, 199 ss.; sulla stretta collaborazione fra Gaspare Ambrosini e don Luigi Sturzo nella redazione del Titolo V della Costituzione repubblicana, si v. U. DE SIERVO, *Sturzo e Ambrosini nella progettazione delle regioni*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle regioni*, Bologna 1998, 67 ss., il quale riporta in appendice l'intensa attività epistolare fra i due illustri professori, 89 ss.

Statuto della Regione siciliana¹¹, che sottopose al cd. ‘Comitato dei Dieci’ di cui era il Presidente¹².

Il progetto originario di Ambrosini, che traeva spunto dalla variegata e complessa realtà locale, si basava su un ordinamento giuridico regionale dal carattere obbligatorio¹³ e, principalmente, differenziabile, per sopravvenute esigenze della Regione, sulla base di una legge costituzionale¹⁴.

Nel citato progetto, il riconoscimento di una condizione giuridica diversa, attraverso l’ampliamento delle competenze regionali, rispetto a quelle uniformemente attribuite, non era, in particolare, riservato soltanto a quelle

¹¹ Si v. sul punto, G. TARLI BARBIERI, *Gaspare Ambrosini e la nascita dell’autonomia regionale siciliana*, in F. TERESI (a cura di), *La figura e l’opera di Gaspare Ambrosini*, cit., 41 ss., il quale evidenzia che l’approvazione dello Statuto siciliano con d.lgs luogotenenziale 15 maggio 1946, n. 455, in epoca anteriore alla Costituente, fu, da un lato, il frutto di un compromesso politico che fece dipendere la sua applicazione dal suo necessario coordinamento con la nuova Carta costituzionale e, dall’altro, un ‘pegno di pacificazione’ contro le spinte secessioniste e indipendentiste; ID., *Il regionalismo prima della Costituzione repubblicana: la sofferta genesi dello Statuto siciliano*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle regioni*, cit., 232.

¹² Si tratta del Comitato di redazione per le autonomie regionali istituito in base all’o.d.g. Piccioni, per l’elaborazione di un progetto in materia regionale, la cui attività si svolse fra il 10 ottobre e l’11 novembre 1946, si v. U. DE SIERVO, *Sturzo e Ambrosini nella progettazione delle regioni*, cit., 77.

¹³ Sul carattere obbligatorio del sistema regionale e, in particolare, sulla scelta in sede di Assemblea costituente di applicarlo in tutto il territorio nazionale, si v. G. AMBROSINI, *L’ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, cit., 92.

¹⁴ A. LOIODICE, *Gaspare Ambrosini e le regioni a statuto speciale*, cit., 30, il quale richiama l’art. 22 del progetto originario di G. Ambrosini; nello stesso senso, U. DE SIERVO, *Ambrosini e la configurazione delle regioni nella Costituzione*, in F. TERESI (a cura di), *La figura e l’opera di Gaspare Ambrosini*, cit., 18.

Regioni, peraltro non menzionate, che per motivi geografici (Sicilia e Sardegna) o per la presenza di minoranze linguistiche (Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige) ne giustificavano il riconoscimento o la concessione, ma era estensibile a tutte le Regioni italiane, in base alla loro situazione particolare e su loro richiesta (art. 22)¹⁵.

Dopo molti anni, l'asimmetria regionale di tipo diffuso e facoltativo auspicata da Ambrosini, che, come noto, non venne accolta in sede di Assemblea Costituente¹⁶, sembra trovare riconoscimento nel nuovo co. 3

¹⁵ Si v. le bozze del progetto originario di Ambrosini, pubblicate in appendice all'articolo di G. VERDE, *Gaspare Ambrosini e la realizzazione delle regioni*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle regioni*, cit., 155 ss., il quale ritiene che si tratti di un testo definitivo. In termini generali, l'art. 2 così recita: «Nel quadro dell'unità politica dello Stato, le Regioni sono costituite in enti autonomi dotati di diritti propri secondo i principi fissati negli articoli seguenti, salvo l'attribuzione di una condizione giuridica diversa da farsi con legge di natura costituzionale a talune regioni in vista della loro situazione particolare»; in termini complementari ed attuativi, l'art. 22 del citato progetto prevede: «Qualora per le peculiari condizioni della Regione, la rispettiva Assemblea ritenga che sia necessaria l'attribuzione di competenze diverse o più ampie di quelle sopraindicate, essa potrà farne le opportune proposte che verranno sottomesse all'approvazione del potere legislativo dello Stato. In tal caso, si adotterà per l'esame e la deliberazione sulle proposte della regione, la procedura speciale relativa ai progetti di legge di natura costituzionale». In maniera conforme ad una 'specialità' regionale diffusa, si v. anche L. STURZO, *La Regione nella Nazione* (1949), in L. STURZO, *Opera omnia*, vol. XI, Bologna 1974, 50; sul punto, in dottrina si v. U. DE SIERVO, *Luigi Sturzo di fronte alle autonomie sancite dalla Costituzione italiana*, in *Luigi Sturzo e lo Stato delle Autonomie, Atti del quarto corso della Cattedra Sturzo (1984)*, Catania 1988, 82.

¹⁶ Il modello di ordinamento regionale approvato in sede di Assemblea costituente fu il frutto di un compromesso politico, principalmente, fra i democristiani e i comunisti, i quali accettarono la nuova forma di Stato regionale, al prezzo di un ridimensionamento dei poteri

dell'art. 116 Cost., introdotto con la legge costituzionale n. 3/2001, la cui scrittura potrebbe essere stata favorita dal mutato contesto politico, economico-sociale, interno e sovranazionale, in particolare dalla globalizzazione e dal processo d'integrazione europea¹⁷.

legislativi delle Regioni, alle quali fu concessa, come noto, una potestà legislativa concorrente su materie espressamente indicate nel vecchio art. 117 Cost. e una potestà legislativa attuativa delle leggi dello Stato. Si trattava di un modello di regionalismo uniforme, valido per tutte le Regioni, al quale si affiancava un modello di autonomia regionale asimmetrico già riconosciuto alle quattro regioni (Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige), che godevano di particolari forme e condizioni di autonomia secondo quanto stabilito negli statuti speciali, previo il loro coordinamento con la Costituzione, che avvenne al termine dei lavori costituenti (31 gennaio 1948), con l'eccezione dello Statuto siciliano, si v. G. AMBROSINI, *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, cit., 57 ss. In sede di Assemblea costituente sembra aver prevalso, in particolare, il modello di regionalismo simmetrico e uniforme austriaco e non quello asimmetrico spagnolo, si v. M. COSULICH, *Le differenziazioni come sfide all'uniforme regionalismo italiano*, *Convegno del Gruppo di Pisa, Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Università degli studi di Trento, 18 e 19 settembre 2020, in www.gruppodipisa.it, 3/2020, 131; parla invece di un compromesso fra il modello spagnolo e quello mitteleuropeo-weimariano A. D'ATENA, *A proposito della 'clausola di asimmetria' (art. 116 u.c. Cost.)*, in *Rivista AIC*, 4/2020, www.rivistaaic.it, 315.

¹⁷ La differenziazione dell'autonomia degli enti sub-statali ha registrato una crescente diffusione a livello europeo, sia negli Stati regionali che federali, contestualmente alla globalizzazione e al processo d'integrazione europea che sembrano averla incentivata, favorendo la disgregazione politica degli Stati-nazione, si v. L. ANTONINI, *Metodo della differenziazione versus metodo dell'uniformità*, in A. MASTROMARINO, J. M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano 2009, 1-2; A. ANZON DEMMIG, *Problemi ed esperienze del regionalismo "asimmetrico" secondo l'art. 116 comma 3 della Costituzione italiana*, in A. MASTROMARINO, J. M. CASTELLÀ

Come è noto, la citata disposizione costituzionale consente alle Regioni ordinarie¹⁸ di potere ottenere ‘ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia’, nelle materie di competenza legislativa concorrente (art. 117, co. 3, Cost.) e in alcune materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, co. 2, lett.: *l*), *n*), *s*), Cost.), su iniziativa della Regione interessata e attraverso una legge statale, approvata a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere, sulla base di un’intesa fra lo Stato e la Regione e nel rispetto dei principi di cui all’art. 119 Cost.

La novella del 2001 sembra, in particolare, introdurre una nuova tipologia di asimmetria, che comporta una diversa ripartizione di competenze sia fra gli enti territoriali dotati di talune specificità e lo Stato e fra gli stessi,

ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato*, cit., 18; R. BIFULCO, *Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea*, in questa *Rivista*, 1/2020, 149-150. Sui recenti sviluppi dell’asimmetria in alcuni paesi del Nord Europa, si v. F. DURANTI, *Asimmetrie e differenziazioni costituzionali negli ordinamenti nordici*, in *Federalismi.it*, 8/2020, www.federalismi.it.

¹⁸ Il co. 3 dell’art. 116 Cost. parla espressamente di ‘altre regioni’, rispetto a quelle indicate nel primo comma del medesimo articolo che si riferisce alle Regioni a statuto speciale, pertanto dovrebbe trattarsi di regioni ordinarie, si v. in tal senso, fra gli altri, A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in D. DOMINICI, G. FALZEA, G. MOSCHELLA (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Milano 2004, 258; ID., *Attuazione dell’art. 116, III c., Cost. e prospettive della specialità regionale*, in questa *Rivista*, 1/2020, 8; I.A. NICOTRA, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, in questa *Rivista*, 1/2019, 6; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino 2019, 365; SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, Dossier n. 104-1/2019, in www.senato.it, 9; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 6/2019, www.federalismi.it, 16.

sia rispetto agli altri enti territoriali presenti e naturalmente differenziati¹⁹ (d'ora in poi regionalismo differenziato).

La citata forma di asimmetria presenta delle similitudini con quella auspicata dall'illustre docente siciliano per il suo carattere *generale o disponibile*²⁰.

Come nel progetto originario di Ambrosini, l'asimmetria di cui all'art. 116, co. 3, Cost. appare, in particolare, estensibile a tutte le Regioni²¹, per

¹⁹ R. BIFULCO, *Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea*, cit., 154 ss., spec. 156; A. ANZON DEMMIG, *Quale "regionalismo differenziato"?*, in *Ist. fed.*, 1/2008, 51, i quali distinguono il concetto di 'differenziazione' da quello di 'asimmetria' regionale. La prima è insita in ogni forma di Stato composto, regionale o federale, e presuppone la presenza di differenze di varia natura: geografica, demografica, economica, sociale e culturale, di fatto esistenti tra gli enti territoriali costituenti lo Stato, senza tuttavia comportare l'attribuzione di competenze diverse per materia tra gli stessi, ma solo il diverso esercizio delle competenze uniformemente attribuite. L'asimmetria, invece, è una costruzione giuridica diretta, principalmente, ma non solo, al riconoscimento e alla tutela delle identità etniche, linguistiche, culturali, nazionali o giustificata da fattori geografici, che incide sulla titolarità delle competenze regionali e riguarda, soprattutto, il federalismo per dissociazione; in termini simili, si v. di recente, M. COSULICH, *Le differenziazioni come sfide all'uniforme regionalismo italiano*, cit., 123 ss.

²⁰ La citata classificazione è di R. BIFULCO, *Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea*, cit., 161 ss., spec. 163, nota n. 51.

²¹ Si v., sul punto, S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4/2017, 664; R. BIFULCO, *Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea*, cit., 163; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino 2003, 136; ID., *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, in *Federalismi.it*, 23/2008, www.federalismi.it, 7; E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi*

l'assenza di elementi giustificativi che la legittimano e la sua realizzazione non sembra rappresentare un obbligo costituzionalmente vincolato, ma una scelta politica, della Regione, che ha la facoltà di attivare la richiesta, e del Governo e del Parlamento, che possono liberamente decidere di darvi seguito o meno²².

Dal punto di vista procedurale, la disposizione in esame si differenzia, invece, da quanto previsto dall'on.le Ambrosini, che rimetteva, come detto, l'attuazione del regionalismo differenziato a un procedimento di revisione costituzionale, prevedendo una parziale 'decostituzionalizzazione' della ripartizione delle competenze legislative fra lo Stato e le Regioni²³, forse

problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano, in *Consulta OnLine*, 1/2020, www.giurcost.org, 47.

²² Si v. sul punto, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 8 ss.; M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, cit., 12.

²³ La legge statale rinforzata di differenziazione dell'autonomia regionale non avrebbe, in particolare, l'effetto di modificare o abrogare la ripartizione di competenze legislative prevista in Costituzione, ma solo di derogare ad essa. La deroga di fonti costituzionali da parte di fonti legislative, dalla prima autorizzate, è accettata dalla dottrina prevalente, si v., in tal senso, A. POGGI, *Esiste nel titolo V "un principio di differenziazione" oltre la "clausola di differenziazione" del 116 comma 3*, in A. MASTROMARINO, J. M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato*, cit., 51-52; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 138 ss., i quali evidenziano, peraltro, che la citata deroga oltre a essere disposta a vantaggio dell'autonomia regionale, non conferirebbe alla legge di differenziazione la natura e la forza giuridica di una legge costituzionale; A. RUGGERI, *La specializzazione dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, in *Consulta OnLine*, 3/2019, www.giurcost.org, 602-603, il quale ritiene, tuttavia, che se lo spostamento delle competenze dovesse riguardare tutte le Regioni ordinarie e la totalità, o quasi, delle materie

incentivata dal mutato contesto storico-politico e, peraltro, non nuova nel nostro ordinamento²⁴.

L'art. 116, co. 3, Cost. affida, in particolare, a una legge statale, seppur atipica e rinforzata, l'attribuzione di una condizione giuridica diversa alle Regioni che intendono differenziarsi²⁵.

differenziabili si dovrebbe procedere con il procedimento di revisione costituzionale di cui all'art. 138 Cost.; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 367-368; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 35.

²⁴ Basti pensare, a titolo esemplificativo, all'art. 122, co. 5, Cost., che consente allo statuto delle Regioni ordinarie di derogare alla forma di governo regionale prevista in Costituzione, e, sempre in tema di potestà statutaria, alle deroghe costituzionali previste e consentite dalle leggi costituzionali nn.: 1/1999 e 2/2001; alla decostituzionalizzazione della disciplina finanziaria e tributaria delle Regioni a statuto speciale, spettante invece alla fonte statutaria, si v. sul punto, G. RIVOSACCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario fra centro e periferia*, in *Riv. AIC*, 3/2019, www.rivistaaic.it, 278. Il recente progetto di legge costituzionale sulla modifica del sistema elettorale del Senato della Repubblica sembra andare, come vedremo, in questa direzione.

²⁵ Su tali caratteri della legge di differenziazione, si v. A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in *Federalismi.it*, 5/2020, www.federalismi.it, 87-88, secondo il quale si tratterebbe di una legge formale, che esclude gli atti con forza di legge, e rinforzata, in quanto dotata di una forza passiva superiore che le consente di resistere all'abrogazione da parte di fonti primarie successive, non precedute dall'intesa e non approvate a maggioranza assoluta, al fine di affidare alle Camere il bilanciamento fra unità e autonomia; nello stesso senso, si v. E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, cit., 41-42, il quale evidenzia il carattere atipico della legge di differenziazione per la presenza del vincolo all'intesa con la Regione; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 32 ss., il quale esclude, anche, che il Governo possa porre la questione di fiducia sul disegno di legge di differenziazione; M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce*

Il regionalismo differenziato sembrerebbe essere potenzialmente estensibile a tutte le Regioni ordinarie, non solo in astratto, ma anche in concreto.

In pratica, la concessione di forme e condizioni particolari di autonomia incontra dei limiti, espliciti e impliciti²⁶, che sotto il profilo soggettivo dovrebbero circoscrivere la platea dei soggetti destinatari, almeno inizialmente, alle Regioni più virtuose, in termini di efficienza amministrativa e politica, e con i conti in ordine²⁷.

In relazione a tale ultimo profilo, la disposizione in esame subordina espressamente la realizzazione del regionalismo differenziato al rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost., che possono precludere l'attribuzione di ulteriori competenze nel caso di inadeguatezza finanziaria della Regione²⁸.

del “regionalismo differenziato” come principio di sistema, cit., 10 ss.; A. D'ATENA, *A proposito della ‘clausola di asimmetria’ (art. 116 u.c. Cost.)*, cit., 325 ss.

²⁶ Su tali limiti, si v. A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, in questa *Rivista*, 2/2019, 11 ss. Per maggiori approfondimenti sul punto, si rinvia a quanto sarà detto più avanti nel testo.

²⁷ Si v., fra gli altri, M. COSULICH, *Le differenziazioni come sfide all'uniforme regionalismo italiano*, cit., 148-149.

²⁸ Si v., fra gli altri, G. RIVOSECCHI, *Autonomia finanziaria e regionalismo differenziato*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, 17/2020, 637, il quale fa riferimento al debito pubblico sostenibile, alla capacità fiscale adeguata, alla finanza locale equilibrata, all'assenza di piani di rientro; in termini analoghi, S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 667; M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria*, Relazione al convegno del Gruppo di Pisa su “*Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*”, webinar, Trento 2020, paper, 52.

Tuttavia, l'iniziale incapacità gestionale e/o finanziaria della Regione non dovrebbe essere considerata una condizione definitiva, ma superabile nel tempo.

Il metodo dell'asimmetria consentirebbe, in particolare, lo sviluppo delle aree economicamente depresse, ma, soprattutto, consentirebbe di non ostacolare la crescita delle Regioni più avanzate che, attraverso la sperimentazione di nuovi modelli organizzativi e di buone pratiche esportabili in altre realtà regionali, permetterebbe un'omologazione verso l'alto dell'intero sistema regionale²⁹.

In relazione a ciò, dall'esperienza della differenziazione delle Regioni ordinarie potrebbero aversi degli effetti emulativi da parte delle altre Regioni: ordinarie (non differenziate) e speciali.

In maniera speculare, il modello organizzativo e gestionale delle funzioni, in termini di efficacia e di efficienza, di taluni enti dotati di specialità, in particolare di quelli più virtuosi, come le province autonome di Trento e di Bolzano, potrebbe costituire un valido esempio da seguire per le Regioni ordinarie che intendessero differenziarsi³⁰.

In questa prospettiva, il regionalismo differenziato potrebbe contribuire in tal modo allo sviluppo dell'intero Paese³¹.

²⁹ L. ANTONINI, *Metodo della differenziazione versus metodo dell'uniformità*, cit., 13 ss.; S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 665.

³⁰ Sul ruolo di prototipo delle Regioni speciali, si v. D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost. e limiti di sistema*, Torino 2019, 35; E. D'ORLANDO, *La cultura dell'autonomia e le sue declinazioni*, in R. TONIATTI (a cura di), *La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale, Atti del Seminario organizzato nell'ambito della celebrazione della Giornata dell'Autonomia 2017*, Università degli studi di Trento, 2018, 47 ss.

³¹ Sulle tali potenzialità del regionalismo differenziato, si v. R. BIN, *Che cosa non va nel sistema delle autonomie italiano?* Relazione al Convegno "Quale rilancio per le autonomie

Una conferma del carattere diffuso della citata forma di asimmetria e degli effetti emulativi tra le Regioni sembra potersi rintracciare nella prassi politico-istituzionale, in particolare durante la XVIII legislatura, nel primo governo Conte (M5S-Lega).

La richiesta di attivazione della clausola di differenziazione da parte di alcune Regioni del Centro-Nord³² è stata, in particolare, seguita dalla quasi totalità delle Regioni ordinarie, pur trovandosi attualmente in diversi stadi di avanzamento³³.

Le ragioni di tale richiesta sembrano ascrivibili, da un lato, alla reazione al processo di ricentralizzazione delle funzioni allo Stato, dettato dalla crisi economica e finanziaria che dal 2008 ha investito il nostro Paese e, dall'altro,

territoriali?", Brescia, 24 maggio 2019, 2 ss.; S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 661 ss., spec. 687; L. ANTONINI, *Metodo della differenziazione versus metodo dell'uniformità*, cit., 12 ss.; L. AZZENA, *Regioni: La differenziazione possibile. La materia infrastrutture nella prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Consulta OnLine, Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 13 marzo 2020, www.giurcost.org, 1, con particolare riguardo alla materia infrastrutture.

³² Si tratta delle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna che hanno iniziato le trattative con il Governo per la predisposizione delle intese, si v. gli accordi preliminari contenuti nel *Servizio Studi del Senato*, "Il processo di attuazione del regionalismo differenziato", *Dossier* 104-1, cit., 19 ss.; F. PALLANTE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa fra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna*, in *Federalismi.it*, 20/2019, www.federalismi.it, 5 ss.

³³ Tutte le Regioni ordinarie hanno avviato le procedure preliminari per ottenere le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'art. 116, co. 3, Cost., ad eccezione della Regione Abruzzo, si v. *Servizio Studi del Senato*, "Il processo di attuazione del regionalismo differenziato", *Dossier* 104-1, cit., 23 ss.

al fallimento della riforma costituzionale Renzi-Boschi del 2016 e alla mancata attuazione del cd. ‘federalismo fiscale’³⁴.

Più in generale, la richiesta di differenziazione dell’autonomia regionale sembra imputabile alla crisi del principio autonomistico³⁵.

Il regionalismo differenziato consentirebbe, in particolare, il rilancio dell’autonomia regionale, favorendo l’emersione e, soprattutto, la valorizzazione delle diversità culturali, economiche e sociali delle Regioni italiane, sia dal punto di vista identitario, sia sotto il profilo funzionale³⁶, che la politica dell’*uniformazione*, confortata e avvalorata dalla giurisprudenza costituzionale, ha invece oscurato e ignorato³⁷.

³⁴ Si v. 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. Per una lettura senza pregiudizi dei profili finanziari*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, Atti del Convegno “Regionalismo differenziato: opportunità e criticità”, Milano 2019, 32 ss., il quale evidenzia che il modello di autonomia finanziaria regionale è un sistema ibrido fondato su entrate autonome e, soprattutto, derivate, senza la possibilità per le Regioni di una autonoma potestà impositiva che gli consentirebbe di aumentare o ridurre il prelievo fiscale sulla base delle esigenze della collettività locale. Sul punto, nel medesimo senso, si v. C. BUZZACCHI, *Regionalismo differenziato e finanza: più autonomia o più risorse?*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, cit., 49 ss., la quale evidenzia che nelle bozze di intesa del 28 febbraio 2018 emergono nuove forme di compartecipazione ai tributi erariali, senza alcuna valorizzazione dell’autonomia tributaria delle Regioni che intendono differenziarsi.

³⁵ Si v. E. GIANFRANCESCO, *L’attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, cit., 34.

³⁶ Si v. sul punto, A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, cit., 11 ss.

³⁷ Si v. sul punto, T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR-A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2019, 3 ss.; M. BELLETTI, *La differenziazione in Emilia-Romagna*

Nella storia repubblicana le ragioni dell'uniformazione delle autonomie regionali sono dipese principalmente dal tentativo di ridimensionare i divari territoriali e le diseguaglianze socio-economiche presenti nelle Regioni italiane, fin dallo loro costituzionalizzazione nel 1948 e nel successivo inveroamento a partire dagli anni Settanta³⁸, al fine di garantire l'unità del

*tra rispetto dell'equilibrio di bilancio e tenuta dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali su base nazionale. Per una lettura senza pregiudizi dei profili finanziari, cit., 31; A. RUGGERI, Attuazione dell'art. 116, III c., Cost. e prospettive della specialità regionale, cit., 14; A. STERPA, La differenziazione possibile: istituire le macro-Regioni per ridisegnare la mappa delle diversità, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive, cit., 563 ss., il quale sottolinea che già in sede di Assemblea costituente le Regioni ordinarie nascevano come enti politici senza identità, i cui confini territoriali erano inadeguati a rappresentare le differenze esistenti nel Paese; nello stesso senso, A. SPADARO, Appunti sul "regionalismo differenziato": una buona idea che può diventare un disastro, in *Federalismi.it*, 19/2019, www.federalismi.it, 3 ss.; evidenza la mancata valorizzazione delle comunità regionali e, principalmente, locali nell'esperienza repubblicana, tanto da parlare di *autonomie finte*, G.C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, 3/2019, www.rivistaaiac.it, 343 ss.*

³⁸ L'elezione dei consigli regionali delle Regioni ordinarie avvenne, come noto, il 7-8 giugno 1970, in base alla legge 17 febbraio 1968, n. 108 contenente «*Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale*», la cui data di elezione fu prorogata dalla legge 7 novembre 1968. Sulle difficoltà di percorso per l'attuazione delle Regioni ordinarie e sullo svilimento dell'autonomia regionale in sede attuativa e nella giurisprudenza costituzionale, si v. di recente, A. POGGI, *Perché abbiamo bisogno delle Regioni*, Editoriale, in *Federalismi.it*, 5/2020, www.federalismi.it, 4 ss.

sistema ovverosia l'eguaglianza nel godimento dei diritti fondamentali della persona³⁹.

Si è trattato, tuttavia, di un tentativo mal riuscito, con cui non si è realizzata un'eguaglianza sostanziale, ma un egualitarismo di funzioni⁴⁰, che ha spinto peraltro le Regioni a statuto speciale, almeno alcune di esse, a un'omologazione verso il basso, nella rincorsa della maggiore autonomia conquistata dalle Regioni ordinarie, incentivata dalla legislazione statale e avvalorata dalla giurisprudenza costituzionale⁴¹.

³⁹ A. POGGI, *Esiste nel titolo V “un principio di differenziazione” oltre la “clausola di differenziazione” del 116 comma 3*, cit., 54-55.

⁴⁰ Si v. sul punto, R. BIN, *Le materie nel dettato dell'articolo 116 Cost.*, in *Forum di Quad. cost.*, 26 giugno 2019, www.forumcostituzionale.it, 2-3; ID., *Che cosa non va nel sistema delle autonomie italiano? Relazione al Convegno «Quale rilancio per le autonomie territoriali?»*, Brescia, 24 maggio 2019, 1 ss.; in termini generali, con riferimento all'esperienza negli Stati federali, si v. S. MANGIAMELI, *Regionalismo ed Eguaglianza*, in *Dir. fond.*, 2/2020, www.dirittifondamentali.it, 1628, secondo il quale l'uniformità del diritto non assicura di per sé il superamento dei divari territoriali e l'eguaglianza delle situazioni giuridiche soggettive, potendo perfino aumentare i divari e le diseguaglianze.

⁴¹ Si v., fra gli altri, A. RUGGERI, *Prospettive di una “specialità” diffusa delle autonomie regionali*, in ID., *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, V, *Studi dell'anno 2001*, Torino 2002, 12, il quale parla di *specialità rovesciata*; G. PITRUZZELLA, *Le regioni speciali dopo la riforma del Titolo V*, in G. VERDE (a cura di), *La specialità siciliana dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino 2002, 205, il quale parla di una «specialità in negativo»; M. COSULICH, *Le differenziazioni come sfide all'uniforme regionalismo italiano*, cit., 135; L. ANTONINI, *Metodo della differenziazione versus metodo dell'uniformità*, cit., 3 ss.

In altre parole, l'uniformità ha preso il sopravvento sul concetto di unitarietà del sistema, che stava alla base della scelta regionale in sede costituente⁴².

La clausola di differenziazione prevista dalla disposizione in esame potrebbe, invece, come detto, valorizzare l'autonomia regionale e, conseguentemente, realizzare l'unità del sistema⁴³, contribuendo alla riduzione dei divari territoriali e delle diseguaglianze esistenti tra le Regioni ordinarie e tra queste e quelle a statuto speciale⁴⁴.

Da questo punto di vista, il principio di differenziazione contenuto nell'art. 116, co. 3, Cost. sembra porsi in un rapporto di piena coerenza con quanto previsto nel Titolo V della Costituzione riformato.

La legge costituzionale n. 3/2001 sembra, in particolare, attribuire al citato principio una portata ampia e generale⁴⁵, prevedendo due diverse

⁴² A. POGGI, *Relazione conclusiva*, Convegno annuale dei costituzionalisti Gruppo di Pisa, *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni, webinar*, Trento, 18 e 19 settembre 2020.

⁴³ Autonomia e unità si alimentano a vicenda, rappresentando un unico valore a cui sia le leggi statali, sia quelle regionali dovrebbero tendere, si v. sul punto, A. RUGGERI, «*Forme e «tecniche» dell'unità, tra vecchio e nuovo regionalismo*, in ID., «*Itinerari» di una ricerca sul sistema delle fonti*, VI, *Studi dell'anno 2002*, Torino 2003, 397 ss.; ID., *Il valore di "unità-autonomia" quale fondamento e limite dei giudizi in via d'azione e della specializzazione dell'autonomia regionale (prime notazioni)*, *Convegno del Gruppo di Pisa, Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Università degli studi di Trento, 18 e 19 settembre 2020, in www.gruppodipisa.it, 3/2020, 103 ss., spec. 106.

⁴⁴ Si v. L. ANTONINI, *Metodo della differenziazione versus metodo dell'uniformità*, cit., 12 ss.; in termini simili, S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 664-665.

⁴⁵ Ritiene che l'idea di differenziazione pervada tutto il Titolo V della Costituzione, A. POGGI, *Esiste nel titolo V "un principio di differenziazione" oltre la "clausola di*

forme di differenziazione: strutturale e funzionale, e nell'ambito di questa diverse forme e gradi di differenziazione⁴⁶.

La differenziazione funzionale, a un livello minimo, riguarda, come detto, l'esercizio delle competenze uniformemente attribuite dalla Costituzione⁴⁷.

Tale forma di differenziazione, introdotta dapprima a livello legislativo in relazione alla ripartizione delle funzioni amministrative tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali⁴⁸, con la riforma costituzionale del 2001, sembra, in particolare, potersi realizzare attraverso l'esercizio della potestà legislativa regionale residuale (art. 117, co. 4, Cost.), nelle relazioni con le altre Regioni sulla base di intese, per il migliore esercizio delle proprie funzioni (art. 117, co. 8, Cost.), nella fase ascendente del diritto comunitario (art. 117, co. 5,

differenziazione" del 116 comma 3, in Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto, cit., 29; ID., Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive, cit., 88.

⁴⁶ Si v. M. COSULICH, *Le differenziazioni come sfide all'uniforme regionalismo italiano*, cit., 142 ss.

⁴⁷ Si rinvia a quanto detto nella nota n. 19.

⁴⁸ Il riferimento è alla legge di delega n. 59/1997, cd. legge 'Bassanini', e ai relativi decreti legislativi attuativi del cd. 'federalismo amministrativo' a Costituzione invariata, tra i quali, per quello che qui interessa, il d.lgs. n. 112/1998, e alla legge n. 142/1990 sul procedimento amministrativo; su tali atti legislativi, si v. le riflessioni di L. ANTONINI, *Metodo della differenziazione versus metodo dell'uniformità*, cit., 4 ss., il quale evidenzia come la potenziale devoluzione delle funzioni amministrative dalle Regioni agli enti locali, a seconda delle specificità delle realtà locali, consentita da tali leggi, non ha in realtà prodotto una differenziazione tra gli stessi, almeno nella maggioranza dei casi, a causa dell'inerzia regionale o dell'inadeguatezza dimensionale di alcuni Comuni a svolgere le funzioni trasferite.

Cost.) e risulta costituzionalizzata, come principio, nell'ambito delle funzioni amministrative *ex art. 118, co. 1, Cost.*⁴⁹.

Il principio di differenziazione sembra poi trovare attuazione, dal punto di vista organizzativo nella forma di governo regionale (art. 122, co. 5, Cost.) e nell'ambito dell'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.)⁵⁰.

A un più elevato grado di differenziazione funzionale si pone l'asimmetria, che riguarda invece, come detto, la titolarità delle competenze regionali, che possono essere diversificate fra lo Stato e la Regione e fra le Regioni.

Al riguardo, l'art. 116 Cost. sembra prevedere due diverse forme e gradi di asimmetria regionale.

⁴⁹ Si v. A. POGGI, *Esiste nel titolo V “un principio di differenziazione” oltre la “clausola di differenziazione” del 116 comma 3*, in *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, cit., 29 ss., spec. 49; ID., *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, cit., 88 ss.; G. D'AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, cit., 116, il quale fa riferimento anche alla differenziazione presente nelle Regioni a statuto speciale; in termini simili, M. COSULICH, *Relazione introduttiva*, Convegno annuale del Gruppo di Pisa su *‘Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni’*, Trento, 18 e 19 settembre 2020, *paper*, 19 ss., il quale sottolinea l'inerzia delle Regioni all'utilizzo dei citati strumenti ordinari di differenziazione; sulla possibilità di differenziazione attraverso l'applicazione del principio di sussidiarietà e della delegificazione a favore dei regolamenti regionali *ex art. 117, co. 6, Cost.*, si v. anche S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, cit., 229-230.

⁵⁰ Si v. la nota precedente.

La citata disposizione costituzionale affianca, in particolare, al *regime asimmetrico ad hoc*⁵¹, riconosciuto dalla Costituzione alle Regioni a statuto speciale, per la tutela delle identità o per i motivi geografici, in precedenza evidenziati (co. 1 e 2), un'asimmetria di tipo generale e disponibile attribuibile alle Regioni ordinarie (comma 3), affermandone la loro possibile coesistenza in un ordinamento giuridico⁵².

L'estensione dell'autonomia differenziata delle due tipologie di Regione citate dovrebbe risultare tuttavia, come vedremo, diversa.

L'autonomia differenziata delle Regioni speciali, oltre a rappresentare, come detto, un punto di riferimento, un sorta di *benchmark*, per le Regioni ordinarie che intendessero differenziarsi, dovrebbe, in particolare, costituire un limite insuperabile⁵³.

⁵¹ La citata classificazione è di R. BIFULCO, *Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea*, cit., 161-162, il quale evidenzia che le origini dell'autonomia differenziata siano antiche e risalgano alle spinte asimmetriche all'interno degli Stati nazionali, favorite dalle organizzazioni internazionali, in particolare l'O.N.U., nel corso del Novecento, per ragioni identitarie e, più di recente, per la crisi dello Stato sociale, 142 ss., spec. 171. La possibilità delle collettività territoriali minori, inserite all'interno di una realtà territoriale più vasta, di differenziare la loro autonomia a seconda delle esigenze e specificità locali, in funzione della conservazione delle loro tradizioni storiche e culturali, ha origini antiche, e si riconnette a quei sistemi risalenti nel tempo (1100-1492), in cui le realtà locali facevano parte di un tutto: l'Impero, si v. G. AMBROSINI, *Stato ed autonomia regionale nel sistema della cesata monarchia austriaca e dell'attuale repubblica spagnola*, in *Il circolo giuridico*, anno IV, fasc. II, Palermo 1933, 6-7.

⁵² Sulla possibile coesistenza delle due citate forme di asimmetria, si v. R. BIFULCO, *Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea*, cit., 163.

⁵³ Si v., fra gli altri, D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, cit., 35; M.

2. Segue: *le Regioni ordinarie, le Regioni differenziate e quelle a statuto speciale*

Il riconoscimento nel Titolo V della Costituzione del carattere diffuso del regionalismo differenziato pone il problema di definire i suoi rapporti con gli altri modelli di regionalismo presenti: ordinario e speciale.

Al riguardo, il legislatore costituzionale del 2001 sembra sostituire il modello di regionalismo duale, basato sulla dicotomia fra le Regioni di diritto comune e le Regioni a statuto speciale, con un modello di regionalismo a ‘geometria variabile’, di ‘ordinaria specialità’⁵⁴.

BENVENUTI, *La dimensione finanziaria*, Relazione al convegno del Gruppo di Pisa su «*Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*», *paper*, 49.

⁵⁴ Si v. M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino 2003, 144; G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 2001, 493. Contra, A. RUGGERI, *La specializzazione dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, in *Consulta OnLine*, 3/2019, www.giurcost.org, 604-606, il quale ritiene che tale risultato, dallo stesso auspicato, non potrebbe essere raggiunto attraverso la procedura prevista dall'art. 116, co. 3, Cost., se dovesse riguardare tutte o quasi le materie e tutte le Regioni, ma attraverso l'adozione da parte delle Regioni ordinarie di statuti speciali con legge costituzionale, similmente a quanto previsto per le Regioni speciali, le cui procedure dovrebbero essere, peraltro, riviste in modo da garantire un maggiore equilibrio fra unità e autonomia.

Con la citata riforma, il modello *uniformità-specialità* sembra essere superato dal binomio *diritto comune-indifferenziato* e *diritti differenziati*⁵⁵.

Più precisamente, la novella del 2001, da un lato, consente a tutte le regioni ordinarie di differenziare la loro autonomia *ex art.* 116, co. 3, Cost. e, dall'altro, conferma l'autonomia differenziata delle Regioni speciali, ai sensi del primo comma del medesimo articolo⁵⁶, sottoponendola alla medesima disciplina delle Regioni ordinarie⁵⁷.

In relazione a tale ultimo profilo, l'art. 10 della l. cost. n. 3/2001, dal punto di vista sostanziale, consente, in via transitoria e immediata, l'applicazione alle Regioni speciali delle maggiori forme di autonomia contenute nel nuovo Titolo V della Costituzione rispetto a quelle attribuite nei loro statuti, per evitare che esse si trovassero in una posizione peggiore rispetto alle Regioni ordinarie⁵⁸ (c.d. 'clausola di salvaguardia')⁵⁹,

⁵⁵ M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, in *Federalismi.it*, 23/2008, www.federalismi.it, 7 ss.

⁵⁶ Il primo comma dell'art. 116 Cost. conferma le «forme e condizioni particolari di autonomia» della Sicilia, della Sardegna, della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige, sulla base dei loro statuti speciali adottati con legge costituzionale.

⁵⁷ G. PITRUZZELLA, *Le regioni speciali dopo la riforma del Titolo V*, cit., 205; M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, cit., 8; M. COSULICH, *Relazione introduttiva*, Convegno annuale del Gruppo di Pisa su «*Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*», Trento, 18 e 19 settembre 2020, *paper*, 16-17.

⁵⁸ G. PITRUZZELLA, *Le regioni speciali dopo la riforma del Titolo V*, cit., 205; M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, cit., 8; M. COSULICH, *Relazione introduttiva*, cit., 16-17.

⁵⁹ L'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 prevede che «Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle

prevedendo, tuttavia, in via definitiva, il necessario adeguamento degli statuti speciali alla novella costituzionale del 2001.

Il rifacimento dei citati statuti dovrebbe, in particolare, portare a una rigenerazione e attualizzazione della specialità, che tenga conto delle specificità locali e della loro valorizzazione in funzione del benessere delle comunità locali, abbandonando privilegi non più attuali e non sempre giustificati⁶⁰.

Al riguardo, è stata proposta da un'autorevole dottrina la possibilità del superamento della specialità, così come è stata finora intesa, attraverso l'abrogazione degli statuti speciali, con effetti tuttavia dilazionati nel tempo, in modo da consentire la predisposizione dei nuovi statuti, tenendo conto del mutato contesto sociale ed economico, con particolare riguardo ai rapporti con lo Stato e con l'Unione europea⁶¹.

In altri termini, la riforma del 2001 amplia l'autonomia delle Regioni ordinarie, ma al contempo sembra far regredire quella delle Regioni a statuto speciale, parametrandola sul modello costituzionale 'comune' delineato nel Titolo V della Costituzione, senza tuttavia mettere in discussione la specialità.

Nell'attesa dell'adeguamento degli statuti speciali, è stata prospettata in dottrina la possibilità per le Regioni a statuto speciale di avvalersi della

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». Evidenzia la limitata applicazione della citata clausola S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze fra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in questa *Rivista*, 3/2020, 269.

⁶⁰ Si v., fra gli altri, A. RUGGERI, *La specializzazione dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, cit., 616; E. D'ORLANDO, *La cultura dell'autonomia e le sue declinazioni*, cit., 51.

⁶¹ G. VERDE, *Uniformità e specialità delle regioni*, in *Rivista AIC*, 4/2015, www.rivistaaic.it, 16-17.

procedura di differenziazione prevista dall'art. 116, co. 3, Cost., seppur in via provvisoria, sulla base della citata clausola di salvaguardia⁶².

Tuttavia, diverse ragioni, oltre che il tenore letterale della disposizione in esame, sembrano riservare, come detto, il regionalismo differenziato alle sole Regioni ordinarie⁶³.

La correlazione fra l'accoglimento di un modello di regionalismo a 'specialità' diffusa e l'art. 5 Cost. pone l'esigenza di inquadrare la differenziazione regionale in un sistema unitario.

⁶² Si v., fra gli altri, B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino 2002, 143; A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, cit., 81 ss., il quale, pur rilevando la necessità di una revisione degli statuti speciali, ritiene che l'estensione della clausola di differenziazione anche alle Regioni speciali sia la scelta più ragionevole; ID., *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, cit., 11 ss., che evidenzia tuttavia la necessità di una legge costituzionale integrativa che colmi la citata lacuna, al fine della sua estensione anche alle Regioni a statuto speciale; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 144-146.

⁶³ Sulle diverse ragioni che inducono ad escludere l'applicazione dell'art. 116, co. 3, Cost. alle Regioni a statuto speciale, si v. A. RUGGERI, *Attuazione dell'art. 116, III c., Cost. e prospettive della specialità regionale*, cit., 21-22; ID., *La specializzazione dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, cit., 604; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 16-17; E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, cit., 47; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, 156; A. D'ATENA, *A proposito della 'clausola di asimmetria' (art. 116 u.c. Cost.)*, cit., 317 ss., il quale, tuttavia, ne auspica l'estensione.

A tal fine, sarebbe necessario prevedere un *diritto comune-indifferenziato*⁶⁴, attraverso l'adozione di una legge-quadro costituzionale⁶⁵, che, come tale, si imporrebbe all'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie e di quelle a statuto speciale⁶⁶.

Sul superamento dell'uniformità regionale, conseguente all'accoglimento del carattere diffuso del regionalismo differenziato, non c'è in realtà unanimità in dottrina.

L'ambiguità dell'art. 116, co. 3, Cost. consente di interpretare la citata clausola di asimmetria non solo come 'norma di sistema'⁶⁷, con gli effetti in precedenza evidenziati, ma come strumento di razionalizzazione delle

⁶⁴ Si v. sul punto, M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, cit., 7 ss., spec. 18-19, che evidenzia la presenza di alcuni principi di struttura della forma di Stato regionale, che sembrano vincolare sia le Regioni ordinarie, sia quelle a statuto speciale, come il principio del pluralismo paritario (art. 114 Cost.), il principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.), i poteri sostitutivi dello Stato (art. 120 Cost.), i principi di perequazione, di solidarietà e di coesione fiscale (art. 119 Cost.).

⁶⁵ Si v. sul punto, G. SILVESTRI, *Le autonomie speciali nell'evoluzione del sistema costituzionale italiano*, in *www.astrid-online.it*, 11/2017, 3, con riguardo alle Regioni a statuto speciale.

⁶⁶ Per le Regioni a statuto speciale tale effetto si realizzerebbe accogliendo la posizione dottrinale di chi ritiene che le novità introdotte dalla legge cost. n. 2/2001, in tema di revisione degli statuti speciali, avrebbero operato una decostituzionalizzazione degli stessi. Si rinvia sul punto, a quanto sarà detto nella nota n. 79.

⁶⁷ Su tale ricostruzione, si v. M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, in *Federalismi.it*, 23/2008, *www.federalismi.it*, 4 ss.

Regioni ordinarie⁶⁸, che consentirebbe il mantenimento del regionalismo duale, per evitare la problematica disattivazione di alcune parti del Titolo V della Costituzione⁶⁹.

Sulla base della citata teoria, la differenziazione dell'autonomia regionale sarebbe, in particolare, limitata ad alcune Regioni ordinarie, rappresentando un'*eccezione e non la regola*⁷⁰.

Tuttavia, l'attuazione del regionalismo differenziato non sembra comportare problemi di conformità alla Costituzione in relazione alla sua estensione soggettiva, ma piuttosto in riferimento al *quantum* di competenze devolvibili alle Regioni ordinarie⁷¹.

In proposito, la ragionevole attuazione della disposizione in esame che, come vedremo, incide sull'estensione oggettiva dell'autonomia differenziata, ridimensionandola (quali materie, quante materie), dovrebbe escludere la

⁶⁸ Su tale alternativa ipotesi, si v. A. POGGI, *Art. 116, comma 3: norma di sistema o norma di razionalizzazione del regionalismo ordinario?*, cit., 27 ss.; in termini problematici, si v. A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, cit., 76-77.

⁶⁹ Si v. A. POGGI, *Art. 116, comma 3: norma di sistema o norma di razionalizzazione del regionalismo ordinario?*, cit., 27 ss.; ID., *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, cit., 86 ss.; nello stesso senso, A. RUGGERI, *Attuazione dell'art. 116, III c., Cost. e prospettive della specialità regionale*, cit., 6 ss., il quale, peraltro, evidenzia come il regionalismo duale non sia stato funzionale allo sviluppo dell'autonomia regionale e che il processo di differenziazione, o meglio di *specializzazione*, non dovrebbe portare a una omologazione tra le Regioni differenziate, che invece dovrebbero differenziarsi tra loro in relazione alle nuove funzioni attribuite, così come è avvenuto tra le Regioni a statuto speciale.

⁷⁰ Si v. A. RUGGERI, *Attuazione dell'art. 116, III c., Cost. e prospettive della specialità regionale*, cit., 8; nello stesso senso, A. POGGI, *Art. 116, comma 3: norma di sistema o norma di razionalizzazione del regionalismo ordinario?*, cit., 27 ss.

⁷¹ E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, cit., 47.

possibilità di una disattivazione di alcune parti del Titolo V della Costituzione.

L'autonomia delle Regioni differenziate si baserebbe, in particolare, sulla contemporanea presenza di funzioni o ambiti materiali fondati su diversi titoli di legittimazione, nell'art. 117 Cost. per alcuni, nella legge di differenziazione per altri⁷².

3. Segue: la diversa estensione dell'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie e di quella delle Regioni a statuto speciale

L'attuazione della clausola di asimmetria, prevista dall'art. 116, co. 3, Cost., dovrebbe collocare, come detto, le Regioni differenziate a un livello di autonomia meno asimmetrico rispetto a quello delle Regioni a statuto speciale.

L'ampiezza dell'autonomia delle Regioni differenziate dovrebbe differire da quella delle Regioni speciali, non tanto per le diverse ragioni che la giustificano, ma per le differenze sostanziali e, conseguentemente, procedurali, che caratterizzano l'autonomia delle due tipologie di Regione citate.

In relazione ai titoli giustificativi, il 'regionalismo differenziato' e la 'specialità' sembrano rispondere a logiche diverse: il primo a una visione

⁷² A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, cit., 82.

funzionalista dell'autonomia, in termini di efficacia ed efficienza amministrativa⁷³, la seconda a una logica identitaria⁷⁴.

Tuttavia, tale contrapposizione è eccessivamente rigida, potendosi combinare nella realtà le ragioni dell'una nell'altra e viceversa⁷⁵.

Peraltro, come sostenuto da un'autorevole dottrina, la realizzazione del regionalismo differenziato non dovrebbe rispondere ai soli criteri di efficienza economica e gestionale, ma dovrebbe tenere conto di alcuni *criteri oggettivi* di natura pre-giuridica, in particolare storica, identitaria, culturale, sociale e civica⁷⁶.

⁷³ Si v. sul punto, E. GROSSO, *Intervento introduttivo*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, cit., 32 ss., il quale ritiene che il principio di differenziazione dovrebbe essere inteso come strumento organizzativo, diretto all'individuazione dell'istituzione più efficiente e adeguata a esercitare una determinata funzione pubblica e a garantire la migliore gestione dei servizi pubblici nel rispetto del principio di eguaglianza.

⁷⁴ A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, cit., 5-6.

⁷⁵ A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, cit., 7.

⁷⁶ A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, in questa *Rivista*, 2/2019, 11-12, il quale parla di presupposti sostanziali; su tali condizioni pre-giuridiche, quali risorse immateriali di un territorio, si v. R. TONIATTI, *La «cultura dell'autonomia» quale concetto di sintesi, condiviso, complementare, interdisciplinare: l'approccio giuridico-istituzionale*, in *La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale*, Atti del Seminario organizzato nell'ambito della celebrazione della Giornata dell'Autonomia 2017, a cura di R. Toniatti, Università degli studi di Trento, 2018, 10 ss., il quale evidenzia che l'attribuzione formale di competenze alle Regioni, anche di ulteriori, se non è accompagnata da una 'cultura dell'autonomia' non è funzionale all'estensione delle stesse.

La ‘diversa’ *ratio* delle due citate forme di asimmetria sembra avere, inoltre, dei riflessi sul piano delle fonti che le legittimano.

L’autonomia differenziata delle Regioni a statuto speciale è, in particolare, garantita da una legge costituzionale, secondo la logica *top-down*, imposta dall’alto, mentre l’asimmetria delle Regioni differenziate risponde alla logica *botton-up*, dal basso verso l’alto, in quanto la sua realizzazione è rimessa a una legge statale approvata a maggioranza assoluta e sulla base di un’intesa fra lo Stato e la Regione⁷⁷.

Tuttavia, le novità introdotte dalla legge costituzionale n. 2/2001, per l’approvazione e la revisione degli statuti speciali, che riguardano, da un lato, l’introduzione del potere di iniziativa del Consiglio regionale e, dall’altro, la necessaria acquisizione del parere obbligatorio, ma non vincolante, dello

⁷⁷ Si v. A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, cit., 5.

stesso, nel caso di proposte di revisione da parte del Governo o del Parlamento⁷⁸, sembrano ridurre le citate differenze⁷⁹.

⁷⁸ Un'ulteriore novità introdotta dalla legge costituzionale n. 2/2001 è l'esclusione del referendum nazionale, eventuale e confermativo, di cui all'art. 138 Cost., nel procedimento di revisione degli statuti speciali. Tale modifica è stata oggetto di dibattito da parte della dottrina, in relazione alla natura della legge di revisione degli statuti speciali, che secondo alcuni sarebbe una «legge costituzionale atipica», come tale, capace di derogare alle leggi costituzionali tipiche (art. 138 Cost.), per altri, invece, la citata modifica del procedimento di revisione degli statuti speciali avrebbe operato una «decostituzionalizzazione», conferendo alla legge di revisione la natura di una legge al di sopra delle fonti primarie, ma subordinata alle leggi costituzionali; si v. sul punto, nel primo senso, P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino 2019, 327 ss.; nel secondo significato, M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, cit., 16-17, e la bibliografia ivi citata. L'esclusione del referendum nazionale ha, anche, fatto sorgere la questione dell'obbligatorietà o meno dell'approvazione parlamentare a maggioranza dei 2/3 dei componenti di ciascuna Camera. Al riguardo, a parere di chi scrive, la soluzione interpretativa più razionale dovrebbe essere nel senso della sua obbligatorietà, considerato che il referendum costituzionale è previsto, come noto, dall'art. 138 Cost. nel solo caso di approvazione della legge costituzionale a maggioranza assoluta, e quindi sembrerebbe avere una funzione surrogatoria del corpo elettorale rispetto alla votazione contraria delle opposizioni, le quali, peraltro, nella prassi sono quasi sempre i soggetti legittimati che lo richiedono; in senso contrario si v. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 329.

⁷⁹ Sul superamento della concezione sulle modifiche degli statuti speciali come una determinazione dall'alto, alla luce delle novità introdotte dalla citata legge costituzionale, si v. G. PITRUZZELLA, *Le regioni speciali dopo la riforma del Titolo V*, cit., 211-212, il quale parla di una sorta di accordo fra la singola Regione e lo Stato.

Peraltro, nella fase di adeguamento degli statuti speciali alla novella costituzionale del 2001, ancora in corso⁸⁰, si registra la tendenza delle Regioni speciali a volere concordare paritariamente con il Parlamento la revisione dei loro statuti, attraverso lo strumento dell'intesa⁸¹, che si vorrebbe formalizzare in via normativa⁸².

⁸⁰ Si v. sul punto, fra gli altri, S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze fra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in questa *Rivista*, 3/2020, 270; M. COSULICH, *Relazione introduttiva*, cit., 17, il quale evidenzia che il regime transitorio consentito dalla clausola di maggior favore, se protratto nel tempo, senza il necessario adeguamento degli statuti speciali alla novella del 2001, rischia di trasformarsi in definitivo.

⁸¹ Si v. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 334-335. Auspica che in sede di adeguamento degli statuti speciali si potrebbero prevedere meccanismi di «negoziazione bilaterale» della differenziazione regionale, simili a quelli previsti per le Regioni ordinarie, M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 145-146. Il carattere negoziale, seppur in senso lato, del procedimento emerge, come noto, con maggiore evidenza nei provvedimenti attuativi degli statuti delle Regioni speciali ovverosia i decreti legislativi redatti in sede di Commissione paritetica, si v. sul punto, di recente, G. MOBILIO, *Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo italiano*, Convegno annuale del Gruppo di Pisa su 'Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni', Trento, 18 e 19 settembre 2020, in *www.gruppodipisa.it, paper*, 25.

⁸² Si v. il disegno di legge costituzionale n. 29, recante «*Modifiche agli statuti delle regioni ad autonomia speciale, concernenti la procedura per la modificazione degli statuti medesimi*», di iniziativa dei senatori Durnwlder, Steger e Unterberger, in cui si prevede, in maniera analoga per tutte le Regioni speciali, che i progetti di modificazione degli statuti approvati dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica in prima deliberazione siano trasmessi alle Assemblee regionali per formulare l'intesa. Il diniego alla proposta d'intesa può essere manifestato entro tre mesi dalla trasmissione del testo, con deliberazione a maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Assemblea regionale. Decorso tale termine senza che sia stato

Dal punto di vista sostanziale, invece, gli ambiti materiali di competenza regionale, che le Regioni ordinarie potrebbero ottenere con l'attuazione della clausola di differenziazione prevista dalla disposizione in esame e le Regioni speciali, come detto, in via transitoria, con l'applicazione della c.d. 'clausola di salvaguardia' e, in via definitiva, con l'adeguamento dei loro statuti alla novella costituzionale del 2001, dovrebbero risultare quantitativamente diversi⁸³.

Con particolare riguardo alle Regioni a statuto speciale, l'individuazione degli ambiti materiali a esse spettanti, attraverso l'applicazione della citata clausola di 'adattamento automatico' dovrebbe comportare un ampliamento delle materie di competenza legislativa esclusiva e ripartita regionale⁸⁴.

Peraltro, secondo la recente giurisprudenza costituzionale, gli ambiti materiali innominati, rientranti nella competenza legislativa residuale delle Regioni ordinarie *ex art. 117, co. 4, Cost.*, una volta individuati dalla stessa,

deliberato il diniego, le Camere possono approvare la legge costituzionale. Il citato disegno di legge è consultabile in *www.senato.it*.

⁸³ Ritiene che la differenziazione delle regioni speciali potrebbe essere più marcata rispetto a quella delle Regioni ordinarie, G. PITRUZZELLA, *Le regioni speciali dopo la riforma del Titolo V*, cit., 212 ss., il quale fa riferimento alla materia dei rapporti internazionali e alle norme di attuazione degli statuti speciali.

⁸⁴ C. SALAZAR, *Elenchi di materie e riforma del Titolo V della Costituzione. Note problematiche intorno ad una possibile rilettura degli artt. 14 e 17 dello Statuto siciliano*, cit., 50, la quale evidenzia anche la possibilità di una soppressione della competenza legislativa concorrente da parte delle Regioni a statuto speciale; sull'estensione di alcuni ambiti materiali di legislazione concorrente delle Regioni ordinarie alle Regioni a statuto speciale, da parte dei giudici costituzionali, si v. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 339-340, e la giurisprudenza costituzionale ivi citata.

si riferiscono anche alle Regioni a statuto speciale, sulla base della citata clausola di salvaguardia⁸⁵.

In fase, poi, di adeguamento degli statuti speciali alla legge costituzionale n. 3/2001, le Camere dovrebbero riconoscere alle Regioni a statuto speciale quantomeno gli ambiti materiali di cui all'art. 116, co. 3, Cost., ovvero potranno provvedere al loro ampliamento, per evitare che l'autonomia delle Regioni speciali sia dal punto di vista quantitativo deteriore rispetto a quella delle Regioni differenziate⁸⁶.

L'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie incontra, invece, i limiti sostanziali previsti dal co. 3 dell'art. 116 Cost., consistenti nelle materie di competenza legislativa concorrente (art. 117, co. 3, Cost.) e in alcune materie di competenza legislativa esclusiva statale (art. 117, co. 2, lett.: *l*), *n*), *s*), Cost.), la cui estensione oggettiva risulta, come vedremo, ulteriormente circoscritta secondo ragionevolezza.

Sotto il profilo formale, la maggiore autonomia delle Regioni a statuto speciale, nel senso sopra specificato, sembra giustificare la procedura aggravata *ex art.* 138 Cost. prevista per il suo riconoscimento negli statuti speciali, diversamente dal regionalismo differenziato che, verosimilmente, per la presenza dei citati limiti materiali richiede una legge statale, seppur, come detto, atipica e rinforzata.

Una conferma della diversa estensione dell'autonomia regionale fra le Regioni ordinarie-differenziate, e quelle a statuto speciale, sotto il solo profilo quantitativo, potrebbe derivare dal riavvicinamento del regime giuridico tra

⁸⁵ P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 337, i quali citano la sentenza Corte cost. n. 98/2017.

⁸⁶ C. SALAZAR, *Elenchi di materie e riforma del Titolo V della Costituzione. Note problematiche intorno ad una possibile rilettura degli artt. 14 e 17 dello Statuto siciliano*, cit., 55-56.

le due tipologie di Regione citate, operato dalle leggi costituzionali n. 1/1999, n. 2/2001 e n. 3/2001⁸⁷.

Al riguardo, è interessante notare che il progetto originario di G. Ambrosini, pur prevedendo due tipologie di Regioni, che saranno poi definite a statuto ordinario e a statuto speciale, si basava su un regime giuridico uniforme⁸⁸, che anche sotto tale profilo sembra trovare riconoscimento nel nuovo Titolo V della Costituzione riformato.

Più precisamente, nel citato progetto, sotto il profilo delle competenze, la diversità fra le Regioni ordinarie e quelle a statuto speciale era di tipo quantitativo e non qualitativo, essendo entrambe titolari di una potestà legislativa primaria, nel rispetto dei principi fondamentali della Costituzione e dell'ordinamento giuridico dello Stato, e di una potestà legislativa integrativa delle direttive e norme generali stabilite con legge statale⁸⁹.

Con particolare riguardo alla tipologia di potestà legislativa regionale, la riforma costituzionale n. 3/2001 ha attribuito alle Regioni ordinarie, al pari di quelle a statuto speciale, una potestà legislativa esclusiva, seppur dal carattere residuale, *ex art. 117, co. 4, Cost.*⁹⁰.

⁸⁷ Su tale riavvicinamento giuridico, si v., fra gli altri, A. STERPA, *La differenziazione possibile: istituire le macro-Regioni per ridisegnare la mappa delle diversità*, cit., 565.

⁸⁸ Si v. sul punto, A. LOIODICE, *Gaspare Ambrosini e le regioni a statuto speciale*, in *La figura e l'opera di Gaspare Ambrosini*, cit., 30; U. DE SIERVO, *Ambrosini e la configurazione delle regioni nelle Costituzione*, in *La figura e l'opera di Gaspare Ambrosini*, cit., 18.

⁸⁹ Si v., rispettivamente, gli artt. 3 e 4 del progetto originario di Ambrosini, citato nella nota n. 15. In dottrina, si v. A. LOIODICE, *Gaspare Ambrosini e le regioni a statuto speciale*, cit., 30-31; U. DE SIERVO, *Ambrosini e la configurazione delle regioni nelle Costituzione*, cit., 18.

⁹⁰ Sembra, qui, trovare accoglimento la proposta dell'on.le Zuccarini, in sede di Assemblea costituente, secondo il quale all'Assemblea regionale sarebbe dovuta spettare «la legislazione esclusiva su tutte le materie che la legge costituzionale non abbia già riservato

La citata potestà residuale è stata, peraltro, estesa dalla giurisprudenza costituzionale alle Regioni a statuto speciale, in virtù della c.d. ‘clausola di salvaguardia’⁹¹.

La potestà legislativa esclusiva non è, tuttavia, configurabile, in entrambe le tipologie di Regione citate, come potestà ‘piena’, per la presenza, come vedremo a breve, di limiti che ne condizionano l’esercizio⁹².

A essa si affianca una potestà legislativa concorrente, o meglio *complementare*⁹³, a quella statale, attribuita alle Regioni ordinarie *ex art.* 117,

all’Amministrazione generale dello Stato», si v. G. AMBROSINI, *L’ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, cit., 68. La potestà legislativa regionale residuale è stata, come noto, ridimensionata dalla giurisprudenza costituzionale, a garanzia di istanze unitarie, e ricondotta, in particolare, ad alcuni ambiti materiali quali, a titolo esemplificativo, le sagre, le fiere, le manifestazioni di carattere religioso, benefico o politico, l’istruzione e la formazione professionale, l’artigianato, il trasporto pubblico locale, l’ordinamento delle Comunità montane, turismo e porti turistici, si v. sul punto, P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 86-89; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, cit., 14.

⁹¹ Si v. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 2019, 337; G. PITRUZZELLA, *Le regioni speciali dopo la riforma del Titolo V*, cit., 207.

⁹² Si v. A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione con specifico riguardo alle dinamiche della normazione e al piano dei controlli*, in *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano 2002, 55 ss.; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 89; L. AZZENA, *Regioni: La differenziazione possibile. La materia infrastrutture nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit., 2.

⁹³ Si v. G. AMBROSINI, *L’ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, cit., 96-97, in cui l’illustre docente nel suo discorso in sede di Assemblea costituente del 10 giugno 1947 preferisce parlare di competenza legislativa *complementare*, ritenendola

co. 3, Cost. e alle Regioni speciali dai rispettivi statuti, da esercitarsi nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti con legge statale⁹⁴.

In relazione, poi, alla tipologia di potestà legislativa integrativo-attuativa delle leggi statali, essa non risulta menzionata nel nuovo art. 117 Cost., ma, secondo la giurisprudenza costituzionale, sembra continuare a sussistere nelle Regioni ordinarie, così come nelle Regioni a statuto speciale, a prescindere dalla sua previsione negli statuti⁹⁵.

più adatta alle relazioni Stato-Regioni che si stavano stabilendo, in quanto la competenza concorrente è tipica degli Stati federali.

⁹⁴ Sull'infelicità della formula giuridica secondo cui i principi fondamentali dovessero essere stabiliti con legge dello Stato, si v. L. STURZO, *La Regione nella Nazione* (1949), cit., 21, il quale scriveva: «Le leggi sono o debbono essere poggiate su principi fondamentali etici, politici, economici o sociali; questi principi debbono essere validi per tutti, abbiano o no avuta una qualsiasi applicazione legislativa, sia dello Stato, sia della Regione...», sollevando dei dubbi sulla capacità del Parlamento di adottare «leggi scheletriche», che nella prassi legislativa si sono rilevati fondati, attraverso l'ingerenza dello Stato nella potestà legislativa regionale con la previsione di disposizioni di dettaglio, che hanno compresso l'autonomia regionale. Sulla problematica conversione delle «leggi-quadro» in «leggi organiche», con la sola indicazione dei principi da parte del legislatore statale, anche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, si v. A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione con specifico riguardo alle dinamiche della normazione e al piano dei controlli*, cit., 50 ss.; sulle oscillazioni della giurisprudenza costituzionale post-riforma sul punto, si v. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 62 ss., i quali citano, tra le altre, le sentenze Corte cost. n. 282/2002, che riservava allo Stato la sola determinazione dei principi fondamentali, e n. 303/2003 che, invece, sembra consentire alla legge statale la previsione anche di disposizioni di dettaglio.

⁹⁵ Si v. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 90-91, 338, i quali richiamano la sentenza Corte cost. n. 271/2005.

La citata parificazione giuridica tra le Regioni di diritto comune e quelle a statuto speciale sembra emergere anche sotto il profilo dei limiti che esse incontrano nell'esercizio delle loro funzioni, sulla base di quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale *post-riforma* e dalla dottrina.

In relazione ai limiti generali alla potestà legislativa statale e a quella regionale *tout court*, previsti dal co. 1 dell'art. 117 Cost. e relativi al rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e dagli obblighi internazionali⁹⁶, essi vincolano anche le Regioni a statuto speciale, a prescindere da tale esplicita previsione nei loro statuti⁹⁷.

⁹⁶ Sui limiti alla potestà legislativa statale e regionale di cui all'art. 117.1 Cost., sia consentito il rinvio a C. NEGRI, *La Cedu e l'ordinamento italiano. Rapporti fra fonti e fra giurisdizioni*, Napoli 2013, 10 ss., ove si evidenzia che la vera novità introdotta dalla novella costituzionale del 2001, rispetto al precedente sistema, riguarda il rispetto degli obblighi internazionali, nei confronti peraltro del solo legislatore statale.

⁹⁷ Si v. A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione con specifico riguardo alle dinamiche della normazione e al piano dei controlli*, cit., 56; C. SALAZAR, *Elenchi di materie e riforma del Titolo V della Costituzione. Note problematiche intorno ad una possibile rilettura degli artt. 14 e 17 dello Statuto siciliano*, cit., 46; con particolare riguardo ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, già esistenti nel precedente sistema come vincoli regionali, si v. A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, cit., 143. Il rispetto dei vincoli comunitari e internazionali da parte del legislatore regionale trovava già nel precedente sistema la sua base normativa negli statuti delle Regioni speciali e per le Regioni ordinarie nella Costituzione materiale, si v. L. GAROFALO, *Obblighi internazionali e funzione legislativa*, Torino 2009, 9.

I citati limiti generali, secondo la prevalente dottrina, sembrano, in particolare, assorbire gli ulteriori e più estesi limiti alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni speciali previsti nei rispettivi statuti⁹⁸.

Quanto, poi, al limite dei principi generali dell'ordinamento giuridico, previsto negli statuti speciali come vincolo per le leggi regionali di potestà 'piena', esso nel nuovo sistema dovrebbe considerarsi espunto da tali atti⁹⁹ o, al contrario, si dovrebbe ritenere sussistente anche per leggi regionali di potestà esclusiva delle Regioni ordinarie e, finanche, per le leggi statali¹⁰⁰.

Altro limite presente negli statuti speciali, come vincolo alla potestà legislativa primaria regionale, è quello relativo alle 'norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica', che la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto non più operante nel nuovo sistema¹⁰¹.

⁹⁸ Si v. G. PITRUZZELLA, *Le regioni speciali dopo la riforma del Titolo V*, cit., 207-208, e la bibliografia ivi citata, il quale fa riferimento all'armonia con la Costituzione, ai principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato, alle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, agli obblighi internazionali dello Stato e al rispetto dell'interesse nazionale e di quello delle altre Regioni.

⁹⁹ Si v. sul punto, F. TERESI, *Il regionalismo in Italia: il sistema della ripartizione delle competenze*, in D. DOMINICI, G. FALZEA, G. MOSCHELLA (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, cit., 70; C. SALAZAR, *Elenchi di materie e riforma del Titolo V della Costituzione. Note problematiche intorno ad una possibile rilettura degli artt. 14 e 17 dello Statuto siciliano*, cit., 46-47.

¹⁰⁰ Si v. sul punto, A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione con specifico riguardo alle dinamiche della normazione e al piano dei controlli*, cit., 57-58.

¹⁰¹ Corte cost., sent. n. 274/2003; in dottrina, si v. F. TERESI, *Il regionalismo in Italia: il sistema della ripartizione delle competenze*, cit., 73; G. PITRUZZELLA, *Le regioni speciali dopo la riforma del Titolo V*, cit., 210.

Esso sembra, in particolare, assorbito nei limiti derivanti dalle competenze legislative trasversali statali ai sensi dell'art. 117, co. 2, Cost., quali la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e la tutela della concorrenza, che vincolano anche la potestà legislativa, concorrente e residuale, delle Regioni ordinarie¹⁰².

A ciò si aggiungono ulteriori limiti, valevoli per entrambi i tipi di Regioni e di potestà legislative citate, in quanto derivanti dalla specificazione nel nuovo Titolo V della Costituzione dell'interesse nazionale¹⁰³, che risulta

¹⁰² Si v. A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione con specifico riguardo alle dinamiche della normazione e al piano dei controlli*, cit., 58 ss.; C. SALAZAR, *Elenchi di materie e riforma del Titolo V della Costituzione. Note problematiche intorno ad una possibile rilettura degli artt. 14 e 17 dello Statuto siciliano*, cit., 46-47; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 69, 89, 339, i quali sottolineano che, di recente, la Corte costituzionale ha incluso tra le norme fondamentali di riforma economico-sociale anche le disposizioni sull'elezione indiretta delle Province e delle Città metropolitane, di cui alla legge n. 56/2014 (Corte cost., sent. n. 168/2018). Sull'estensione del citato limite dei livelli essenziali anche alle Regioni a statuto speciale, si v. Corte cost. sent. n. 203/2012.

¹⁰³ Il limite dell'interesse nazionale era previsto, come noto, nel vecchio art. 117, co. 1, Cost. come limite di merito, che il Governo poteva attivare dinanzi alle Camere, nel caso di contrasto delle leggi regionali con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni. Tale limite non ha trovato mai applicazione nella prassi repubblicana, in quanto fu convertito dalla giurisprudenza costituzionale da limite di merito in limite generale di legittimità, che per la sua indeterminatezza ha comportato una compressione dell'autonomia regionale costituzionalmente garantita, si v., per tutti, F. TERESI, *Il regionalismo in Italia: il sistema della ripartizione delle competenze*, cit., 45; V. LOPILATO, *Le funzioni amministrative*, in G. CORSO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte generale*, Milano 2006, 198 ss. Con la riforma costituzionale n. 3/2001, tale limite non trova più riconoscimento nel nuovo art. 117 Cost., almeno nella sua portata generale, ma risulta specificato in diverse disposizioni costituzionali contenute nel Titolo V della Costituzione.

positivizzato nelle competenze esclusive statali, alcune delle quali trasversali, ex art. 117, co. 2, Cost. e nell'ambito dei poteri sostitutivi dello Stato ai sensi dell'art. 120, co. 2, Cost., e dalla c.d. 'chiamata in sussidiarietà'¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Si v. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 66 ss., spec. 77, i quali, in relazione alla competenze trasversali statali, richiamano la giurisprudenza costituzionale che le individua nelle materie relative all'ordine pubblico e sicurezza, alla tutela della concorrenza, alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, all'ordinamento civile e penale e al coordinamento della finanza pubblica. Riguardo alla cd. «chiamata in sussidiarietà», essa è stata elaborata e inaugurata dalla giurisprudenza costituzionale con le note sentenze della Corte cost. n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004, successivamente confermate (si v., fra le tante, le sentenze Corte cost. nn.: 242/2005; 270/2005; 285/2005; 383/2005; 328/2006; 88/2007; 7/2016; 170/2017; 61/2018, in materia finanziaria). Essa comporta, in particolare, l'attrazione in sussidiarietà anche delle funzioni legislative da parte dello Stato, che avoca a sé la funzione amministrativa, purché proporzionata all'interesse pubblico da soddisfare, sottoposta a uno stretto scrutinio di ragionevolezza e basata su un'intesa con la Regione interessata. Con riferimento a quest'ultimo profilo, la Corte sembra accogliere sia la concezione debole dell'intesa, in cui il dissenso regionale è superabile con d.P.R., su delibera del Consiglio dei ministri e dopo ampie garanzie procedimentali, sia quella forte, invero prevalente nella giurisprudenza costituzionale, superabile dallo Stato attraverso la previsione di reiterate trattative volte a superare le divergenze tra i citati enti. In entrambe le ipotesi, se la legge non rispettasse il metodo collaborativo sarebbe costituzionalmente illegittima, se invece lo rispettasse, la Corte sarebbe chiamata a sindacarne il contenuto per verificare se, in concreto, lo strumento di raccordo prescelto sia proporzionato e ragionevole, ovvero se sia sufficiente a salvaguardare le aspettative regionali in nome della leale collaborazione, si v., in tal senso, P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 225 ss.; F. CINTOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, in *Forum di Quad. cost.*, 2004, www.forumcostituzionalie.it. Tale giurisprudenza sembra abbandonata negli ultimi anni, si v. sul punto G. D'AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità*

Al riguardo, il regionalismo differenziato potrebbe comportare nelle materie di competenza legislativa regionale concorrente un alleggerimento e, forse, anche una ridefinizione dei limiti derivanti dalle ‘clausole di attrazione’ della potestà legislativa regionale da parte dello Stato¹⁰⁵, potendone subordinare l’efficacia a delle *negoziazioni particolari*¹⁰⁶.

Con particolare riguardo al coordinamento finanziario e tributario *ex art.* 117, co. 3, Cost., vero *architave* delle relazioni finanziarie degli enti territoriali, l’esclusione, in determinate materie, limitatamente all’esercizio di specifiche funzioni, di alcuni principi fondamentali statali di coordinamento della finanza pubblica consentirebbe l’emersione di modelli, organizzativi e funzionali, più efficienti ed efficaci, emulabili peraltro da altre Regioni¹⁰⁷.

regionale, cit., 120. Sull’estensione dei citati limiti anche alle Regioni a statuto speciale, si v. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino 2007, 93; S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze fra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in questa *Rivista*, 3/2020, 268 ss., che fa riferimento ai limiti di cui all’art. 117, co. 1 e 2, Cost.

¹⁰⁵ Si v. sul punto, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, cit., 14; S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 669-670, i quali fanno riferimento alle materie trasversali di competenza legislativa esclusiva statale *ex art.* 117, co. 2, Cost., alla chiamata in sussidiarietà, alle materie-funzioni, ai principi fondamentali stabiliti dalla legge statale nelle materie di competenza legislativa concorrente *ex art.* 117, co. 3, Cost.

¹⁰⁶ Si v. S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 677; A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell’asimmetria*, cit., 91.

¹⁰⁷ G. RIVOSECCHI, *Autonomia finanziaria e regionalismo differenziato*, cit., 629 ss., il quale fa riferimento alla sperimentazione in Lombardia ed Emilia-Romagna, in relazione all’esercizio di funzioni amministrative in materia sanitaria e ambientale, che ha consentito l’erogazione di risorse certe annuali per la programmazione degli investimenti. L’Autore, inoltre, sottolinea la pervasività della funzione statale di indirizzo e coordinamento della

La medesima prospettiva sembra realizzarsi nei riguardi delle Regioni a statuto speciale. La citata ‘clausola di salvaguardia’, nell’ipotesi di materie riservate alla competenza legislativa esclusiva statale e coincidenti con quelle contenute negli statuti speciali, potrebbe consentire un intervento statale meno esteso rispetto a quello operante nei confronti delle Regioni ordinarie¹⁰⁸.

In relazione, infine, ai vincoli complessivi di finanza pubblica di cui all’art. 119 Cost., essi sono stati riferiti dalla giurisprudenza costituzionale anche alle Regioni a statuto speciale, per la tutela, peraltro, del patto di stabilità interno e dei vincoli europei¹⁰⁹.

I citati limiti vincolano anche le Regioni differenziate ai sensi dell’art. 116, co. 3, Cost., che subordina espressamente la realizzazione del regionalismo differenziato al rispetto dei principi di cui all’art. 119 Cost.

La parificazione giuridica tra le Regioni ordinarie-differenziate e quelle a statuto speciale emerge anche nell’ambito del controllo di legittimità costituzionale degli atti legislativi regionali, che, come noto, ai sensi del nuovo art. 127 Cost. è stato trasformato da preventivo in successivo, e

finanza pubblica, sia sul versante della spesa che su quello delle entrate, che ha finito per comprimere l’autonomia finanziaria regionale.

¹⁰⁸ C. SALAZAR, *Elenchi di materie e riforma del Titolo V della Costituzione. Note problematiche intorno ad una possibile rilettura degli artt. 14 e 17 dello Statuto siciliano*, cit., 49-50; G. PITRUZZELLA, *Le regioni speciali dopo la riforma del Titolo V*, cit., 207.

¹⁰⁹ Sull’estensione, nella giurisprudenza costituzionale, dei vincoli complessivi di finanza pubblica anche alle Regioni a statuto speciale, in via transitoria e in assenza di accordo con lo Stato, si v., fra le più recenti, Corte cost. sentt. n. 77/2019; 103/2018; 155/2015; in dottrina, si v. G. RIVOSECCHI, *Autonomia finanziaria e regionalismo differenziato*, cit., 637-638; sulla sostanziale coincidenza fra i limiti posti all’autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie dall’art. 119 Cost. e quelli stabiliti dagli statuti speciali, si v., anche, P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 357 ss., spec. 359.

ritenuto dalla giurisprudenza costituzionale estendibile anche alle Regioni a statuto speciale, sulla base della citata ‘clausola di salvaguardia’¹¹⁰.

La novella del 2001 ha, inoltre, inciso profondamente sui criteri di ripartizione delle competenze amministrative fra i diversi livelli territoriali di governo: centrale, regionale e locale, sostituendo, come noto, il principio statico del c.d. ‘parallelismo delle funzioni amministrative’, vigente nel precedente sistema¹¹¹, con l’affermazione del principio dinamico di sussidiarietà verticale, ai sensi del nuovo art. 118, co. 1, Cost.¹¹².

¹¹⁰ Si v. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 340.

¹¹¹ Come noto, il vecchio art. 118 Cost. prevedeva che alla Regione spettassero le funzioni amministrative in tutte quelle materie in cui essa avesse le competenze legislative, ai sensi del previgente art. 117 Cost. Nella prassi repubblicana, con i decreti di trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, del 1970-1972 e del 1975-1977, e poi con la c.d. «riforma Bassanini» del 1997 si è verificata un’applicazione inversa del citato principio del parallelismo delle funzioni, in forza della quale l’acquisizione di competenze amministrative ha comportato l’esercizio della funzione legislativa nelle materie trasferite, si v., per tutti, R. BIN, *Che cosa non va nel sistema delle autonomie italiano?* Relazione al Convegno «*Quale rilancio per le autonomie territoriali?*», Brescia, 24 maggio 2019, 5.

¹¹² Si tratta di un criterio dinamico e flessibile che, in via tendenziale e generale, affida in tutte le materie le funzioni amministrative ai Comuni, salva la necessità di assicurare esigenze unitarie che comporterebbero il conferimento delle citate funzioni alle Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base tuttavia dei criteri di differenziazione e adeguatezza. Le sentenze della Corte costituzionale sulla c.d. «attrazione in sussidiarietà», in precedenza citate, sembrano invero ripristinare il principio del parallelismo delle funzioni amministrative e legislative, seppur in maniera inversa rispetto a quanto era previsto, come detto, dal vecchio art. 118 Cost., ma tuttavia conforme alla prassi, si v. sul punto, P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 226; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa concorrente, leale collaborazione e strict scrutiny*. (Nota a Corte cost. n. 303/2003), in *Le Regioni*, 1/2004.

L'attuazione del citato principio, nei rapporti Stato-Regioni, dovrebbe, in particolare, comportare l'obbligo per lo Stato di trasferire alle Regioni ordinarie, ma anche a quelle differenziate *ex art. 116, co. 3, Cost.*, tutte le funzioni amministrative adeguate al livello di governo regionale, con la conseguenza per tali Regioni di poter esercitare ulteriori funzioni amministrative e in ambiti materiali diversi rispetto a quelli di competenza legislativa.

Con riguardo alle Regioni a statuto speciale, secondo la giurisprudenza costituzionale, continua a operare il criterio del parallelismo fra le funzioni amministrative e quelle legislative, limitatamente alle competenze legislative ricomprese negli statuti speciali, mentre per quelle mutate dal Titolo V della Costituzione, attraverso la 'clausola di salvaguardia', opererebbe il principio di sussidiarietà verticale¹¹³, che avrebbe i medesimi effetti evidenziati per le Regioni ordinarie¹¹⁴.

Pertanto, anche in relazione all'autonomia amministrativa si registra una tendenziale omogeneità fra le due tipologie di Regione, quanto meno sotto il profilo dei principi che le regolano, che l'adeguamento degli statuti speciali potrebbe cristallizzare.

¹¹³ Si v. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 353-355, i quali richiamano la sentenza della Corte cost. n. 236/2004. Sulla inderogabilità dei principi di cui all'art. 118, co. 1, Cost., si v. M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 162-163; ID., *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, cit., 7 ss., spec. 18-19, che configura il principio di sussidiarietà come principio strutturale.

¹¹⁴ Sugli effetti dell'applicazione del principio di sussidiarietà alle Regioni a statuto speciale, attraverso la clausola di adeguamento automatico, si v. G. PITRUZZELLA, *Le regioni speciali dopo la riforma del Titolo V*, cit., 216-217.

Il quadro cambia con riferimento all'autonomia finanziaria, in cui si registra, come noto, un *surplus* di autonomia per le Regioni speciali rispetto alle Regioni ordinarie, invero non sempre giustificato¹¹⁵.

In tale ambito, la realizzazione del regionalismo differenziato, se inquadrata nei giusti binari dei principi dell'art. 119 Cost., potrebbe contribuire, come vedremo, a un ridimensionamento della divaricazione fiscale esistente fra le due tipologie di Regione, attraverso la costruzione di un modello di finanza pubblica che tenga conto del dovere di solidarietà e di garanzia dei diritti sociali, a cui neanche le Regioni a statuto speciale potrebbero sottrarsi¹¹⁶.

A chiusura del sistema dei rapporti Stato-Regioni si pone, poi, il potere sostitutivo dello Stato ai sensi dell'art. 120, co. 2, Cost.¹¹⁷, che la

¹¹⁵ Si v. di recente, G. MOBILIO, *Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo italiano*, cit., 20 ss.

¹¹⁶ A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, cit., 5.

¹¹⁷ Il potere sostitutivo di cui all'art. 120, co. 2, Cost. ha trovato attuazione nell'art. 8 della legge n. 131 del 2003, che subordina il suo esercizio ad un autonomo adempimento dell'ente interessato entro un congruo termine. «Decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei Ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei Ministri adotta i provvedimenti necessari, anche normativi (si suppone non solo regolamentari, ma anche legislativi), ovvero nomina un apposito Commissario. Alla riunione del Consiglio dei Ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento» (co. 1). Inoltre, qualora l'esercizio dei poteri sostitutivi riguardi gli enti locali è previsto il rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione per la nomina del Commissario e la consultazione del Consiglio delle autonomie locali per l'adozione degli atti dovuti o necessari (co. 3). Infine, nei casi di assoluta urgenza è previsto l'intervento unilaterale del Governo, con il solo obbligo di comunicare i provvedimenti necessari adottati alla Conferenza Stato-Regioni e alla Conferenza Stato-

giurisprudenza costituzionale ha ritenuto estendibile anche alle Regioni speciali¹¹⁸.

Tale potere è previsto, tra gli altri, per il mantenimento da parte dello Stato dell'unità giuridica ed economica, con particolare riguardo ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che consente di inquadrare la differenziazione regionale in un sistema unitario improntato al principio di eguaglianza¹¹⁹.

Le leggi costituzionali n. 1/1999 e n. 2/2001 hanno, infine, comportato, da un lato, un riavvicinamento e riequilibrio, rispettivamente delle Regioni ordinarie e di quelle a statuto speciale, in materia statutaria¹²⁰; e, dall'altro,

Città e autonomie locali, che possono chiederne il riesame (co. 4), oltre alla proporzionalità dei provvedimenti sostitutivi agli scopi perseguiti (co. 5).

¹¹⁸ Si v. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 356, i quali citano la sentenza della Corte cost. n. 236/2004. Gli Autori sottolineano, peraltro, la difficoltà di delimitare l'oggetto dei poteri sostitutivi del Governo centrale, che sembra oscillare nella giurisprudenza costituzionale fra le funzioni amministrative e quelle legislative (244 ss.).

¹¹⁹ Si v. E. GROSSO, *Intervento introduttivo*, cit., 36.

¹²⁰ Si v. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 326. Il riferimento è all'art. 123 Cost., come modificato dalla l. cost. n. 1/1999, e alla cd. «legge statutaria» introdotta dalla l. cost. n. 2/2001. Si tratta, infatti, in entrambi i casi, di leggi regionali rinforzate, che presentano delle analogie sia dal punto di vista procedurale – in quanto sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale (con una doppia delibera consiliare per le regioni ordinarie), sono sottoponibili a referendum popolare, eventuale, confermativo e totale, e sono sottoposte ad un controllo preventivo di legittimità costituzionale da parte del Governo – sia in ordine al loro contenuto, che riguarda la disciplina della forma di governo e del relativo sistema elettorale (della materia elettorale nella sua interezza per le Regioni a statuto speciale), dell'iniziativa legislativa popolare e del referendum, che a livello regionale può assumere carattere propositivo, consultivo e di indirizzo. Quanto al limite del rispetto dei principi dell'ordinamento da parte della c.d. «legge statutaria»,

hanno previsto un analogo modello di forma di governo, provvisorio e facoltativo, ma ormai confermato da entrambi i tipi di Regione, basato sull'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Regione e sulla regola del *simul stabunt simul cadent*¹²¹.

4. *Il regionalismo differenziato e il suo inquadramento sistematico come regionalismo collaborativo e solidale: i limiti*

La realizzazione del regionalismo differenziato incontra alcuni limiti impliciti nel sistema costituzionale, oltre a quelli di natura finanziaria espressamente previsti dall'art. 116, co. 3, Cost.

La presenza di tali limiti subordina l'attribuzione di ulteriori competenze alle Regioni ordinarie al rispetto del criterio di ragionevolezza¹²², che richiede

avendo riguardo al suo contenuto, sembra assorbente il limite dell'*armonia con la Costituzione*, ivi sancito, che, secondo la giurisprudenza costituzionale, comprenderebbe il rispetto dei principi costituzionali espliciti e di quelli impliciti ricavati in via interpretativa, si v. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 332. Lo stesso limite dell'*armonia con la Costituzione* è previsto per l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie ex art. 123 Cost.

¹²¹ Si v. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 130 ss., 343 ss.; F. PALERMO, *La forma di governo regionale a vent'anni dalla riforma: cosa resta della specialità?*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2020, 1066-1067, i quali evidenziano le due sole eccezioni della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige sulla forma di governo; M. COSULICH, *Relazione introduttiva*, cit., 17 ss., che sottolinea la peculiarità delle Regioni citate anche sotto il profilo funzionale e non solo strutturale.

¹²² Si v. sul punto, fra gli altri, A. RUGGERI, *Attuazione dell'art. 116, III c., Cost. e prospettive della specialità regionale*, cit., 4-5; A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, cit., 75. Sul criterio di ragionevolezza, si v. J. LUTHER, *Ragionevolezza (delle leggi)*, in *Dig./pubbl.*, XII (1997), 341 ss.; F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*,

un equilibrato bilanciamento tra la citata asimmetria e i principi costituzionali dell'unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), della solidarietà (art. 2 Cost.)¹²³ e dell'eguaglianza formale e sostanziale (art. 3 Cost.)¹²⁴.

In altri termini, come affermato da un'autorevole dottrina, è l'unità dello Stato che viene messa alla prova della differenziazione dell'autonomia regionale¹²⁵.

Il ragionevole bilanciamento tra i citati principi impone che il regionalismo differenziato debba essere inquadrato nel modello di

Napoli 2007; A. MORRONE, *Il Custode della ragionevolezza*, Milano 2001; L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano 2005; G. SCACCIA, *Gli "strumenti" della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano 2000; L. PALADIN, *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. dir., Agg.* (1997), 899 ss.

¹²³ Sull'unità e indivisibilità della Repubblica e sui vincoli di solidarietà tra le Regioni, si v. Corte cost., sent. n. 118/2015, con cui la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle leggi regionali venete n. 15 e n. 16 del 2014, relative all'indizione del referendum consultivo regionale sull'autonomia e sull'indipendenza del Veneto, in vista della richiesta di ulteriori forme e condizioni di autonomia ex art. 116, co. 3, Cost., per violazione dei citati principi.

¹²⁴ Su tali limiti e criteri per l'attuazione del regionalismo differenziato, si v., fra gli altri, C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: le ragioni di un Convegno*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, cit., 21; E. GROSSO, *Intervento introduttivo*, cit., 32 ss.; L. AZZENA, *Regioni: La differenziazione possibile. La materia infrastrutture nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit., 2.

¹²⁵ R. TONIATTI, *Relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa su «Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni»*, webinar, Trento, 18 e 19 settembre 2020, paper.

regionalismo collaborativo¹²⁶ e solidale, che sembra essere l'unico modello compatibile e conforme a Costituzione¹²⁷.

La scelta alternativa verso un modello di regionalismo differenziato di tipo 'concorrenziale e competitivo' comporterebbe, invece, il rischio di un aumento dei divari territoriali e delle disuguaglianze economiche e sociali tra

¹²⁶ Don Luigi Sturzo scriveva già nel 1949 che: «La direttiva di cooperazione fra regione e stato dovrebbe essere la politica del futuro... e che tali rapporti debbono basarsi sulla reciproca fiducia», si v. L. STURZO, *La Regione nella Nazione* (1949), cit., 35, corsivo aggiunto; sulla necessità di pratiche di leale collaborazione fra lo Stato, le Regioni e gli enti locali per rilanciare l'autonomia e le diversità degli enti territoriali in un quadro unitario, si v. la relazione del Presidente della Corte costituzionale, Marta Cartabia, sull'attività della Corte costituzionale nel 2019, consultabile in www.cortecostituzionale.it, 7; la recente *Dichiarazione del Presidente Mattarella in occasione del 50 anniversario delle prime elezioni regionali in Italia*, del 7 giugno 2020, il quale afferma che «la libertà dei territori e l'autonomia delle comunità sono un contributo all'unità nazionale, nel quadro di una leale collaborazione tra i diversi livelli istituzionali. Le intese tra Stato, Regioni, Comuni, Province sono parte qualificante dell'azione di governo. Le diversità – se non utilizzate in modo improprio – sono un moltiplicatore di crescita civile, economica, culturale», consultabile in www.quirinale.it, sezione comunicati. Per maggiori approfondimenti sul potere di persuasione presidenziale, sia consentito il rinvio a C. NEGRI, *La moral suasion del Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana*, Torino 2018.

¹²⁷ Si v., fra gli altri, A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, cit., 7; A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e coesione territoriale*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, Atti del Convegno "Regionalismo differenziato: opportunità e criticità", cit., 17-18; I.A. NICOTRA, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, cit., 10 ss.; E. GROSSO, *Intervento introduttivo*, cit., 32 ss.; in relazione alla necessità di strumenti e sedi della leale collaborazione in materia finanziaria, si v. G. RIVOSECCHI, *Autonomia finanziaria e regionalismo differenziato*, cit., 639-640.

le Regioni, già di fatto, come detto, esistenti¹²⁸, minando la coesione sociale e finanche quella territoriale¹²⁹.

Più precisamente, la novella costituzionale n. 3/2001, di riforma del Titolo V della Costituzione, ha segnato il passaggio da un sistema retto dalla supremazia dello Stato e da criteri gerarchici e rigidi, a un sistema fondato su un pluralismo ordinamentale e su criteri flessibili (principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e di leale collaborazione). Di conseguenza sembra mutato il modo di realizzare l'unità del sistema, che presuppone momenti di coordinamento e di intesa nel segno della leale collaborazione fra gli enti¹³⁰.

¹²⁸ Si v. sul punto, A. ANZON DEMMIG, *Problemi ed esperienze del regionalismo "asimmetrico" secondo l'art. 116 comma 3 della Costituzione italiana*, cit., 18.

¹²⁹ Si v. A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Diritto pubblico europeo*, 2/2019, 34; A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, cit., 6; ID., *Sturzo, 'costituzionalista non titolato', tra regionalismo e municipalismo*, in *Federalismi.it*, 12/2020, www.federalismi.it, 11-12; C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO, *Regionalismo differenziato e specialità regionale: le ragioni di un Convegno*, cit., 21; E. GROSSO, *Intervento introduttivo*, cit., 32 ss., il quale evidenzia che la differenziazione regionale si risolve, in ultima analisi, in un problema di eguaglianza fra i cittadini, 35. Al riguardo, si v. anche l'analisi economica di G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari-Roma 2019, 24 ss., che parla della c.d. «secessione dei ricchi», in relazione alla quantificazione delle risorse da attribuire per l'esercizio delle nuove funzioni, sulla base dei c.d. 'residui fiscali' ovvero della differenza tra la spesa pubblica statale in termini di beni e servizi e le entrate del territorio regionale, che andrebbe a inficiare il finanziamento delle altre Regioni, in particolare di quelle più deboli che, come noto, si trovano al Sud, impedendo allo Stato la sua funzione redistributiva, nel rispetto del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost.

¹³⁰ Si v., fra gli altri, D. GALLIANI, *Riflessioni sul principio e sugli strumenti della collaborazione (costituzionale) tra Stato e Regioni*, in *Quad. reg.*, 1/2005, 117 ss.; F. BENELLI,

Tale assunto sembra trovare conferma nella nuova formulazione del primo comma dell'art. 114 Cost., che riconosce come enti costitutivi e, quindi, necessari della Repubblica: i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e lo Stato.

Dalla citata disposizione costituzionale, la prevalente dottrina ha tratto, in particolare, indicazioni per affermare la presenza nel nostro ordinamento di un principio di equiordinazione fra gli enti¹³¹, che va inteso nel senso della necessaria e reciproca collaborazione fra gli stessi¹³², dal punto di vista organico e funzionale.

In relazione a tale ultimo profilo, la ripartizione delle competenze legislative fra lo Stato e le Regioni ex art. 117 Cost., dai contorni vaghi, per la configurazione delle materie come 'etichette', come 'pagine bianche'¹³³, ha comportato, sia prima che dopo la riforma del 2001, un'integrazione delle competenze legislative fra i citati enti, per la natura, al contempo nazionale e regionale, degli interessi coinvolti nella disciplina della materia¹³⁴.

Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione, in *Forum di Quad. cost.*, www.forumcostituzionale.it, 3; M. CAMELLI, *Amministratori (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1276.

¹³¹ F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico esplosivo*, in *Le Regioni*, 6/2001, 1176 ss.; D. GALLIANI, *Riflessioni sul principio e sugli strumenti della collaborazione (costituzionale) tra Stato e Regioni*, cit., 120; R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, 1219 ss.

¹³² S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna 2003, 27 ss.

¹³³ La frase è, come noto, di L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, 3/1971.

¹³⁴ Prima della riforma costituzionale del 2001, si v. A. RUGGERI, *Il regionalismo italiano, dal «modello» costituzionale alle proposte della Bicamerale: innovazione o*

Peraltro, all'interno di una stessa materia intervengono diversi livelli di governo (statale, regionale e locale), seppur su differenti piani (legislazione, amministrazione, programmazione e gestione)¹³⁵.

La citata integrazione delle competenze ha richiesto l'inverarsi, soprattutto a opera della giurisprudenza costituzionale, di procedure e strumenti di leale collaborazione diversi per intensità, la cui natura flessibile ne rende, peraltro, possibile un'applicazione in senso centrifugo o centripeto¹³⁶.

«razionalizzazione» di vecchie esperienze?, in *Le Regioni*, 1998, 284 ss.; T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 5° ed., 129 ss., S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/1971, 145. Dopo la citata riforma, si v., fra gli altri, P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 2019, 52 ss.; A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione con specifico riguardo alle dinamiche della normazione e al piano dei controlli*, cit., 46 ss.; ID., «Forme» e «tecniche» dell'unità, tra vecchio e nuovo regionalismo, in ID., «Itinerari» di una ricerca sul sistema delle fonti, VI, 1, *Studi dell'anno 2002*, Torino 2003, 421; S. BARTOLE, *Regioni e ordinamento civile: il punto di vista del costituzionalista*, in *Studi in onore di G. Berti*, 2004, par. 4.

¹³⁵ S. PIPERNO, *Regionalismo asimmetrico e relazioni tra diversi livelli di governo: profili economici e di finanza pubblica*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, Atti del Convegno «Regionalismo differenziato: opportunità e criticità», cit., 95, il quale ritiene che il modello della sovrapposizione delle competenze negli Stati federali o regionali è quello dominante.

¹³⁶ A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, cit., 74; evidenzia l'aspetto 'coercitivo' del principio di leale collaborazione, ancora presente nell'ordinamento repubblicano, che favorisce la supremazia della legge statale sulle regole della competenza S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze fra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, cit., 275. Per maggiori approfondimenti sul tema, si v. S. AGOSTA, *La leale collaborazione fra Stato e Regioni*, Milano 2008.

Il regionalismo differenziato non solo risponde alla medesima logica dell'integrazione¹³⁷ e gestione unitaria delle competenze¹³⁸, ma sembra richiedere un rafforzamento degli strumenti, delle procedure e, soprattutto, la previsione delle sedi della leale collaborazione legislativa fra lo Stato, da un lato, e la Regione differenziata e le altre Regioni, dall'altro¹³⁹.

Più precisamente, la citata clausola di asimmetria potrebbe consentire, come detto, alle leggi regionali di derogare i limiti e i vincoli stabiliti dalla legislazione statale.

Tuttavia, tale deroga non esclude forme di coordinamento legislativo (e anche amministrativo), che potrebbero essere valorizzate dalla previsione degli strumenti e delle procedure collaborative negli accordi bilaterali fra lo Stato e la Regione di cui all'art. 116, co. 3, Cost., in conformità a quanto sostenuto e ammesso dalla giurisprudenza costituzionale *post-riforma* e dalla dottrina¹⁴⁰.

¹³⁷ Si v. sul punto, L. AZZENA, *Regioni: La differenziazione possibile. La materia infrastrutture nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit., 4 ss., la quale parla di una nuova e mutevole forma di concorrenza di attribuzioni fra Stato e Regioni differenziate.

¹³⁸ Si v. A. POGGI, *Esiste nel titolo V "un principio di differenziazione" oltre la "clausola di differenziazione" del 116 comma 3*, cit., 50.

¹³⁹ A. RUGGERI, *La specializzazione dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, cit., 615; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 170.

¹⁴⁰ Si vedano le sentenze Corte cost. nn.: 156/2006; 30/2006; 429/2004; 134/2004 (rispettivamente punti: 4; 2; 8 e 4 del *Considerato in diritto*). Invero, la sede privilegiata per l'elaborazione delle regole destinate a integrare il parametro della leale collaborazione è il sistema delle Conferenze, e fra queste, soprattutto la Conferenza unificata, in quanto rappresentativa delle Regioni e degli enti locali, si v., in tal senso, le sentenze della Corte cost. nn.: 390/04 (punto 4 del *Considerato in diritto*); 31/2005 (punto 2.6. del *Considerato in diritto*); 62/2005 (punto 16 del *Considerato in diritto*); 383/2005 (punto 15 del *Considerato in diritto*);

L'esigenza di strumenti e di procedure di leale collaborazione fra lo Stato e la Regione differenziata sembra avvalorata anche, come vedremo, dal carattere flessibile della differenziazione regionale, che potrebbe richiedere nel tempo delle modifiche rispetto a quanto inizialmente pattuito¹⁴¹.

A tal fine, potrebbe essere utile prevedere delle sedi adeguate e degli strumenti di raccordo permanenti fra i citati enti, sulla falsariga delle Commissioni paritetiche previste per le Regioni speciali¹⁴².

In altri termini, l'intesa fra lo Stato e la singola Regione, prevista dalla disposizione in esame, dovrebbe avere un contenuto procedurale, oltre che sostanziale e relativo, come vedremo, a determinati ambiti materiali.

Le medesime esigenze di coordinamento si pongono nei riguardi delle Regioni speciali, una volta completato l'adeguamento dei loro statuti alla

31/2006 (punto 4.2 del *Considerato in diritto*). Ciò non esclude, tuttavia, la necessità di accordi fra lo Stato e la singola Regione, si v., in tal senso, le sentenze della Corte cost. nn. 6/2004; 270/2005; 62/2005, in cui la Corte ritiene necessario l'intervento della singola Regione per la realizzazione dell'impianto per il trattamento dei rifiuti tossici, che non può essere sostituito da quello della Conferenza unificata (punto 17 del *Considerato in diritto*). In dottrina si v. S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 670; R. BIN, *Le materie nel dettato dell'articolo 116 Cost.*, cit., 10 ss., il quale ritiene che la legge statale rinforzata di recepimento dell'intesa dovrebbe prevedere le sedi e le procedure di collaborazione con lo Stato; ID., *Che cosa non va nel sistema delle autonomie italiano?* Relazione al Convegno "Quale rilancio per le autonomie territoriali?", Brescia, 24 maggio 2019, 7 ss.

¹⁴¹ M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 170; in termini simili, A. RUGGERI, *La specializzazione dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, cit., 615.

¹⁴² M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, cit., 15.

novella del 2001, il cui soddisfacimento potrebbe essere affidato alle norme di attuazione degli stessi, attraverso una loro estensione oggettiva che consenta di prevedere gli strumenti e le procedure concertative con lo Stato¹⁴³.

La concertazione fra lo Stato e la Regione comporterebbe, peraltro, una paritaria e certa assunzione di responsabilità fra gli stessi, in relazione agli effetti che l'attuazione di una politica concertata potrebbe determinare in ambito economico e sociale¹⁴⁴.

Al riguardo, è stata evidenziata in dottrina la necessità di una corresponsabilità fra lo Stato e le Regioni nella materia del coordinamento finanziario e tributario, in vista dell'attribuzione differenziata delle funzioni, che dovranno essere integralmente finanziate, e della possibilità di mettere in campo lo strumento di perequazione territoriale previsto dall'art 119, co. 3, Cost., nel caso di minore capacità fiscale per abitante in alcune Regioni¹⁴⁵.

La ridefinizione dei limiti trasversali statali incidenti sulla legislazione regionale non potrebbe, tuttavia, riguardare le materie di potestà legislativa regionale residuale (art. 117, co. 4, Cost.), che non rientrano tra gli ambiti materiali differenziabili, secondo quanto previsto dalla disposizione in esame¹⁴⁶; così come quelle materie o ambiti materiali di competenza

¹⁴³ E. D'ORLANDO, *La cultura dell'autonomia e le sue declinazioni*, cit., 53-54.

¹⁴⁴ Si v., in tal senso, la sentenza della Corte cost. n. 98 del 2007, in cui la Corte ha affermato che la causa del *deficit* del servizio sanitario non è imputabile esclusivamente allo Stato, in quanto oggetto di procedure di concertazione fra Stato e Regioni (punto 5 del *Considerato in diritto*).

¹⁴⁵ G. RIVOCCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, cit., 248 ss.; G.C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, cit., 342.

¹⁴⁶ Si v. sul punto, S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 678, il quale ritiene invece che anche le materie residuali dovrebbero essere

legislativa concorrente che, come vedremo, non possono essere oggetto di differenziazione.

Questi limiti opererebbero, peraltro, nei confronti delle leggi regionali delle altre Regioni non differenziate e speciali, a prescindere, come visto, dalla tipologia di potestà legislativa.

Il *neoregionalismo* disegnato dalla riforma del Titolo V della Costituzione non ha, in particolare, fatto venir meno il ruolo unificante dello Stato, che ha consentito, anche nel nuovo sistema, la capacità delle politiche pubbliche statali di incidere sull'autonomia legislativa regionale¹⁴⁷.

Tale *neoregionalismo* sembra, peraltro, destinato a trovare una copertura costituzionale con l'introduzione, nel nuovo ultimo comma dell'art. 117 Cost., della c.d. 'clausola di supremazia'.

Il recente disegno di legge costituzionale di modifica della citata disposizione attribuisce, in particolare, al Governo la facoltà di intervenire nelle materie di competenza legislativa concorrente e residuale delle Regioni (*rectius*: non riservate alla legislazione esclusiva), con legge statale, previo parere della Conferenza tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o

oggetto di differenziazione, nonostante il tenore letterale dell'art. 116, co. 3, Cost., al fine di rafforzare la potestà legislativa regionale 'esclusiva' e non solo quella concorrente.

¹⁴⁷ F. TERESI, *Il regionalismo in Italia: il sistema della ripartizione delle competenze*, cit., 47 ss., spec. 50, che fa riferimento alle materie di competenza legislativa esclusiva statale ex art.117, co. 2, Cost., con particolare riguardo alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP), ai principi fondamentali che lo Stato deve predisporre nelle materie di competenza legislativa concorrente ex art. 117, co. 3, Cost. e al potere sostitutivo ex art. 120 Cost., per il mantenimento dell'unità giuridica o economica e per il rispetto dei citati livelli essenziali da parte di Regioni e Comuni.

dell'unità economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale¹⁴⁸.

Questa riforma costituzionale ripropone, in termini simili, precedenti proposte governative (Monti, 2012; Renzi, 2016), che un'autorevole dottrina non ha mancato di definire 'clausole vampiro', per la loro incidenza sulle regole costituzionali della competenza¹⁴⁹.

Per compensare l'ingerenza statale sulle competenze regionali, bisognerebbe spostare la *periferia al centro*¹⁵⁰, facendo partecipare le Regioni alla determinazione delle politiche statali di sistema¹⁵¹.

¹⁴⁸ Si v. l'art. 2 del disegno di legge costituzionale A.S. n. 1825 del 22 maggio 2020, a firma dei senatori Pinotti e Parrini (PD), recante «*Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e introduzione della clausola di supremazia statale nel titolo V della parte seconda della Costituzione*», che prevede: «Su proposta del Governo e previo parere della Conferenza tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la legge dello Stato può disporre nelle materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale», su cui si v. le riflessioni di D. DE LUNGO, *Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e clausola di supremazia: alcuni temi e problemi del (non?) nuovo progetto di riforma costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2020, www.osservatoriosullefonti.it, 829 ss., il quale evidenzia i diversi profili problematici, di natura formale e sostanziale, che la citata clausola di supremazia pone.

¹⁴⁹ Si v. S. MANGIAMELLI, *Il riparto delle competenze fra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, cit., 321, il quale richiama la definizione di A. D'Atena.

¹⁵⁰ Secondo quanto sostenuto più volte da autorevole dottrina, A. RUGGERI, *Relazione di sintesi*, in D. DOMINICI, G. FALZEA, G. MOSCHELLA (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, cit., 325.

¹⁵¹ G.C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, cit., 357; G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario fra centro e periferia*,

A tal fine, sarebbe necessaria l'auspicata riforma del bicameralismo italiano con la trasformazione del Senato della Repubblica in Camera delle Regioni o, più in generale, delle Autonomie¹⁵², anche, e soprattutto, per assorbire, attraverso la partecipazione, le spinte centrifughe¹⁵³.

Nell'attesa di porre mano a tale risalente questione, bisognerebbe, quantomeno, provvedere all'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali, seppur con tutte le sue lacune e insufficienze¹⁵⁴,

cit., 266 ss., con particolare riguardo alla determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), che richiede procedure di leale collaborazione fra lo Stato e le Regioni.

¹⁵² Si v. sul punto, G.C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, cit., 357.

¹⁵³ Si v. R. BIFULCO, *Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea*, cit., 172-173.

¹⁵⁴ La "soluzione ponte" rappresentata dalla citata Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata non sembra, in particolare, in grado di compensare le istanze partecipative dei territori, si v. sul punto, S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, cit., 166; sui problemi che l'attuazione della citata commissione parlamentare potrebbe comportare, si v. V. LIPPOLIS, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Federalismi.it*, 20 dicembre 2006, www.federalismi.it. L'art. 11, co. 2 della legge cost. n. 3 del 2001, consente, in particolare, la partecipazione delle Regioni, e delle autonomie territoriali in genere, al procedimento legislativo statale, attraverso la previsione di una maggioranza aggravata, (maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea), in caso di dissenso della Commissione integrata su un disegno di legge riguardante le materie di potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, co. 3, Cost. e le materie di cui all'art. 119 Cost. L'attuazione della Commissione integrata è, inoltre, rimessa a una revisione facoltativa dei regolamenti parlamentari in tal senso, e la partecipazione degli enti territoriali non si estende alle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato che, come detto, realizzano anch'esse una forma di concorrenza con le

sulla base di quanto previsto dalla novella del 2001, a tutt'oggi inattuata (art. 11, co. 1, della legge cost. n. 3/2001)¹⁵⁵.

La tendenza dell'attuale indirizzo politico-istituzionale, che emerge in alcune recenti e collegate proposte di revisione costituzionale, sembra, tuttavia, andare in una direzione opposta a quella della valorizzazione della rappresentanza politica delle comunità territoriali.

In questo quadro, la recente legge costituzionale di riforma del numero dei parlamentari¹⁵⁶ sembra incidere negativamente sulla rappresentanza territoriale a livello nazionale¹⁵⁷.

leggi regionali. A ciò si aggiunga che aspetti delicati come la composizione dell'organo e le modalità di voto non sono precisati nella legge costituzionale, e che si tratta di una soluzione provvisoria destinata a durare «sino alla revisione delle norme del Titolo I della Parte II della Costituzione», cioè delle norme sul Parlamento.

¹⁵⁵ Si v. G.C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, cit., 357; R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 283.

¹⁵⁶ Si tratta della legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1, di modifica degli artt. 56, 57 e 59 Cost., che è stata approvata in via definitiva dalla Camera dei deputati l'8 ottobre 2019, pubblicata nella *Gazzetta ufficiale* del 12 ottobre 2019, n. 240 e precedentemente sottoposta al referendum costituzionale confermativo tenutosi il 20 e 21 settembre 2020 con esito positivo.

¹⁵⁷ Si v., fra gli altri, V. BALDINI, *Riduzione del numero dei parlamentari, democrazia di decisione, dinamiche del politico. Un'analisi critica della semplificazione strutturale delle assemblee rappresentative ...*, in *Dir. fond.*, 2/2020, www.dirittifondamentali.it, 1657 ss. Contro la citata legge, la Regione Basilicata ha sollevato un ricorso per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, lamentando la menomazione, tra gli altri, della rappresentanza politica delle stessa, in relazione al minore numero di seggi a essa spettanti al Senato (da sette a tre), conseguente alla riduzione del numero dei parlamentari. Con la recente ordinanza n. 198/2020, la Corte costituzionale non è tuttavia entrata nel merito, dichiarando

A questa riforma costituzionale è, peraltro, collegato un progetto di legge costituzionale in materia di base elettorale per l'elezione del Senato della Repubblica e di riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica¹⁵⁸.

Nella stessa direzione sembra andare il disegno di legge costituzionale che vorrebbe introdurre, come detto, la 'clausola di supremazia', prevedendo in termini compensativi, il coinvolgimento delle autonomie territoriali alla determinazione dell'indirizzo politico statale, attraverso il riconoscimento

inammissibile il citato ricorso, non potendo la Regione stessa, e in generale gli enti territoriali, essere qualificati 'poteri dello Stato'; l'ordinanza è consultabile in www.giurcost.org.

¹⁵⁸ Si tratta del recente progetto di legge costituzionale A.C. 2238 di modifica degli artt. 57 e 83 Cost., attualmente in discussione alle Camere. Su tale progetto, si v. D.E. TOSI, *La rappresentanza territoriale nel sistema parlamentare italiano dal disegno del Costituente al presente processo di riforma: quali prospettive dopo il referendum?*, in *Federalismi.it*, 26/2020, www.federalismi.it, 192 ss.; P.D. LOGROSCINO, *Rinvigorire il Parlamento 'tagliato' a scapito delle ragioni del regionalismo*, in *Federalismi.it*, 24/2020, www.federalismi.it, 96 ss., il quale ritiene, da un lato, che la sostituzione della formula per l'elezione del Senato «a base regionale» con quella «a base circoscrizionale» sarebbe inutile, oltre a operare una decostituzionalizzazione, in quanto rimetterebbe alla legge la determinazione delle circoscrizioni per l'elezione dei senatori, e dall'altro, che la riduzione del numero dei delegati regionali, da tre a due, per l'elezione del Presidente della Repubblica sarebbe dannosa.

costituzionale del c.d. ‘sistema delle Conferenze’¹⁵⁹, quale sede della leale collaborazione legislativa fra lo Stato e le Regioni¹⁶⁰ (art. 116-*bis*)¹⁶¹.

¹⁵⁹ Per «sistema delle Conferenze» si intende quel complesso di regole che disciplinano i rapporti tra i diversi livelli di governo: centrale, regionale e locale, che si realizzano in seno a tre distinti organismi: la Conferenza permanente Stato-Regioni, la Conferenza Stato-Città e autonomie locali e la Conferenza unificata. Tale sistema ha visto la luce con il d.P.C.M. del 1983 istitutivo della Conferenza Stato-Regioni, quale organismo presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri, a cui venivano «invitati» i Presidenti delle Regioni e i Ministri interessati. Questo organismo ha, poi, trovato copertura legislativa con la legge n. 400 del 1988 che gli ha attribuito compiti di informazione, consultazione e raccordo, in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale, esclusi gli indirizzi generali relativi alla politica estera, alla difesa e alla sicurezza nazionale e alla giustizia (art. 12). Verso la fine degli anni Novanta, il sistema delle Conferenze è stato oggetto di un progressivo potenziamento con la legge n. 59 del 1997 e con il relativo decreto legislativo di attuazione n. 281 dello stesso anno. Questi ultimi provvedimenti hanno, in particolare, dato una copertura legislativa alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, già istituita con d.P.C.M. del 2 luglio del 1996, e hanno realizzato un significativo potenziamento delle procedure di concertazione tra i diversi livelli territoriali, attraverso l’ampliamento dei poteri delle Conferenze e l’istituzione della Conferenza unificata, che rappresenta una sintesi delle prime due, con competenza sulle materie di interesse comune delle Regioni e degli enti locali. Per maggiori approfondimenti, si rinvia al *Servizio studi del Senato, Il “sistema delle Conferenze”, Dossier della XVII legislatura*, n. 275/2016, consultabile in www.senato.it.

¹⁶⁰ Si v. sul punto, D. DE LUNGO, *Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e clausola di supremazia: alcuni temi e problemi del (non?) nuovo progetto di riforma costituzionale*, cit., 833 ss.

¹⁶¹ L’art. 1 del disegno di legge costituzionale A.S. 1825 del 22 maggio 2020, a firma dei senatori Pinotti e Parrini (PD), recante «*Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e introduzione della clausola di supremazia statale nel titolo V della parte seconda della*

Tuttavia, in tale sede vengono valorizzate, come noto, le relazioni tra gli esecutivi, statale e regionale, a scapito dell'Assemblea rappresentativa¹⁶².

La citata proposta di revisione costituzionale non modifica il funzionamento delle Conferenze, con il rischio di una sovrapposizione di funzioni fra la Conferenza, in particolare, Stato-Regioni e le Camere¹⁶³.

Attualmente, con il 'sistema delle Conferenze' si realizza, come noto, la collaborazione fra lo Stato e le Regioni nell'ambito delle funzioni amministrative, che richiede tuttavia un rafforzamento, al fine di realizzare un più efficiente coordinamento amministrativo fra gli enti¹⁶⁴.

Costituzione», prevede che: «Art. 116-bis. – La legge istituisce la Conferenza tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e la Conferenza tra lo Stato, le città e le autonomie locali, per realizzare la leale collaborazione e promuovere accordi e intese tra i livelli di governo. Le Conferenze si riuniscono in sede unificata qualora siano chiamate a esprimersi su un medesimo oggetto».

¹⁶² Si v. D. DE LUNGO, *Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e clausola di supremazia: alcuni temi e problemi del (non?) nuovo progetto di riforma costituzionale*, cit., 833.

¹⁶³ F. SAVASTANO, *Il Governo come attore principale della leale collaborazione: il ruolo nelle sedi di raccordo con le autonomie e la perdurante necessità di un cambio di rotta*, in *Federalismi.it*, 28/2020, www.federalismi.it, 42.

¹⁶⁴ Si v. G.C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, cit., 357; S. MANGIAMELLI, *Il riparto delle competenze fra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, cit., 322 ss., il quale evidenzia, con particolare riguardo alla Conferenza Stato-Regioni, la formale partecipazione delle Regioni, per la sua funzionalità alle decisioni del Governo, a cui peraltro spetta l'ultima parola. L'esigenza che si pone è, in particolare, quella di consolidare questi mutamenti istituzionali di assoluto rilievo, già realizzati, attraverso una loro copertura costituzionale, al fine di eliminare il loro carattere precario e di consentire al sistema delle Conferenze di imporsi sui procedimenti decisionali degli organi costituzionali, si v. F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 3-4/2000, 477. Il disegno di legge costituzionale di riforma della Parte

La cooperazione collettiva che si realizza in tale sede non sostituisce, né si sovrappone alla possibilità di trattative isolate e dirette delle Regioni con lo Stato ai sensi dell'art. 116, co. 3, Cost. o alla possibilità di istituire tra le Regioni organi comuni ex art. 117, co. 8, Cost., in cui dovrebbe prevalere il dato politico, la logica territoriale, ma concorre con esse, in quanto esprime la consapevolezza degli organi regionali e locali all'appartenenza al «sistema-autonomie», con la conseguente prevalenza della coscienza istituzionale sugli interessi territoriali¹⁶⁵.

seconda della Costituzione, n. 2544-B, del 2005, in particolare l'art. 40, del testo approvato dalla Camera dei deputati, di riforma dell'art. 118 Cost. prevedeva, in particolare, il riconoscimento costituzionale della sola Conferenza Stato-Regioni – come sede per realizzare la leale collaborazione e per promuovere accordi e intese – e la possibilità di istituire altre Conferenze, tra lo Stato e gli enti di cui all'art. 114, con legge ordinaria (art. 118, co. 3, Cost. del progetto di riforma). Tale progetto di riforma sembra, quindi, offrire una soluzione alla «vera questione costituzionale» posta dal sistema delle Conferenze, ovverosia la mancata scelta del livello di governo da privilegiare nei confronti degli organi centrali dello Stato, optando, come era del resto prevedibile, per l'ente Regione, si v. P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, 3-4/2000, 552. Esso, tuttavia, non attribuiva nuove competenze alla Conferenza Stato-Regioni, né consolidava il forte ruolo istituzionale che la stessa si era guadagnata nell'ambito delle dinamiche con il Governo, declassandola a strumento di cooperazione amministrativa, si v. T. GROPPI, *La “devolution” e il nuovo Titolo V*, in T. GROPPI, P. L. PETRILLO (a cura di), *Cittadini, governo, autonomie. Quali riforme per la Costituzione?*, Milano 2005. Su tale progetto di riforma e sugli altri tentativi di riforma successivi, si v. il *Dossier della XVII legislatura*, cit., 57 ss.

¹⁶⁵ La composizione delle Conferenze è, in particolare, foriera di conseguenze sulle modalità concrete del loro funzionamento. La Conferenza Stato-Regioni, come noto, è composta dai Presidenti delle Regioni (ordinarie e speciali) e delle due Province autonome di Trento e di Bolzano, ed è convocata e presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri

Le medesime esigenze di collaborazione, oltre che di solidarietà, si rinvencono nell'ambito dell'autonomia finanziaria regionale *ex art.* 119 Cost.

Questa disposizione costituzionale enuncia una pluralità di principi, tra cui il principio fondamentale di corrispondenza fra le risorse e le funzioni e quello di perequazione delle risorse (art. 119, co. 3, 4 e 5, Cost.)¹⁶⁶, che

che ne decide anche l'ordine del giorno; la Conferenza Stato-Città e autonomie locali è formata, invece, da una rappresentanza di Sindaci e di Presidenti di Provincia designati rispettivamente dall'ANCI e dall'UPI, e dai Presidenti nazionali dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCEM. Si tratta, a ben vedere, di soggetti che rappresentano l'ente in quanto tale o la propria categoria di enti, e tutto ciò concorre a esaltare il dato istituzionale e non quello politico, si v. F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 3-4/2000, 483; *contra* R. BIN, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, in *Giur. cost.*, 6/2002, 4186. La prassi e le vicende politico-istituzionali della XII, XIII e XIV legislatura hanno dimostrato, in particolare, che nelle modalità di funzionamento di tali organismi la logica territoriale prevale su quella partitica, nonostante che l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni ordinarie (16 aprile 2000) avrebbe potuto comportare, da un lato, un crescente condizionamento dei partiti politici su di essi, trasformando il sistema delle Conferenze in uno strumento di lotta politica e, dall'altro, un eccessivo protagonismo degli stessi, tentati di correre da soli verso il 'federalismo', attraverso la stipula di accordi bilaterali o plurilaterali con il Governo, al di fuori delle sedi istituzionali considerate legittime: le Conferenze, per massimizzare i vantaggi della propria Regione a detrimento del sistema regionale nel suo complesso, si v. F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, cit., 481 ss., la cui analisi è limitata alla XII legislatura. Nello stesso senso e per una analitica e dettagliata ricostruzione dei casi di cronaca istituzionale della XIII e XIV legislatura, che dimostrano la prevalenza della logica territoriale su quella partitica, si rinvia a I. RUGGIU, *La Conferenza Stato - Regioni nella XIII e XIV legislatura*, *Le Regioni*, 1/2003, 199 ss., spec. 210.

¹⁶⁶ Sull'individuazione dei principi di cui all'art. 119 Cost., a titolo meramente esemplificativo, si v. R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 274; M. BENVENUTI,

conformano l'autonomia finanziaria regionale in termini solidaristici e unitari (artt. 2, 3 e 5 Cost.)¹⁶⁷.

La presenza di questi principi sembra, in particolare, introdurre un elemento di uniformità sull'autonomia finanziaria di tutte le Regioni, ordinarie, differenziate e speciali, che prescinde dalla loro condizione di autonomia¹⁶⁸.

Con particolare riguardo alle Regioni differenziate, la disposizione in esame subordina espressamente l'attuazione del regionalismo differenziato al rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost.

I citati principi hanno trovato attuazione con la legge delega n. 42/2009 e, per quello che qui interessa, con il d.lgs attuativo n. 68/2011¹⁶⁹, la cui

La dimensione finanziaria, Relazione al Convegno del Gruppo di Pisa su “*Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*”, webinar, Trento 2020, paper, 52-53.

¹⁶⁷ Si v., fra gli altri, R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 274; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 359.

¹⁶⁸ P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 359; M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria*, Relazione al convegno del Gruppo di Pisa su “*Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*”, webinar, Trento 2020, paper, 51-52; G. RIVOCCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario fra centro e periferia*, cit., 284, con particolare riguardo alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (c.d. LEP).

¹⁶⁹ Si tratta della legge 5 maggio 2009, n. 42 contenente «*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*», il cui art. 14 espressamente prevede che «con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge», e del relativo d.lgs. attuativo 6 maggio 2011, n. 68, dal titolo «*Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*», che disciplina il sistema di finanziamento delle Regioni ordinarie nelle

implementazione ha, tuttavia, subito una battuta d'arresto a causa della crisi economica del 2008¹⁷⁰.

A garanzia del principio solidaristico e dell'unità del sistema, il finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni differenziate richiederebbe, in via preventiva, il completamento della riforma sul c.d. "federalismo fiscale".

A tal fine, sarebbe necessaria la determinazione del fondo e delle misure perequative, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante di cui all'art. 119, co. 3, Cost., oltre che dei fabbisogni e costi standard per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (c.d. LEP)¹⁷¹, invero di difficile quantificazione e determinazione¹⁷², in modo da far valere la responsabilità delle classi politiche locali, nel caso in cui non riuscissero a garantire tali livelli, con la conseguente attivazione del potere sostitutivo statale di cui all'art. 120 Cost.¹⁷³.

seguenti materie: sanitaria, assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale e anche la perequazione infrastrutturale, non ancora del tutto realizzato.

¹⁷⁰ Sul punto, si v. fra gli altri, A. ANZON DEMMIG, *Problemi ed esperienze del regionalismo "asimmetrico" secondo l'art. 116 comma 3 della Costituzione italiana*, cit., 19.

¹⁷¹ Si v. sul punto, G. MARCHETTI, *Il regionalismo differenziato e le ricadute sugli enti locali*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, Atti del Convegno "Regionalismo differenziato: opportunità e criticità", cit., 87 ss.; A. RUGGERI, *La specializzazione dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, cit., 612; R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 283.

¹⁷² Su tali criticità, si v. P. BILANCIA, *Regionalismo differenziato: opportunità e criticità*, cit., 11 ss.; sul carattere ambiguo e incerto del modello di 'costo standard', si v. la sentenza della Corte cost. n. 104/2017, relativa alla ripartizione del F.F.O. delle Università.

¹⁷³ A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e coesione territoriale*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, Atti del Convegno "Regionalismo differenziato: opportunità

Il punto cruciale per coniugare la differenziazione regionale *ex art.* 116, co. 3, Cost. e l'unità del sistema, in relazione all'eguale godimento dei diritti fondamentali della persona in tutto il territorio nazionale, è rappresentato, in particolare, dalla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni per garantire i diritti civili e sociali¹⁷⁴.

La disciplina dei LEP rientra, come noto, nelle scelte politiche dello Stato (art. 117, co. 2, lett. *m*), Cost.), che, a 19 anni dall'entrata in vigore della novella del 2001, vi ha provveduto limitatamente alla materia sanitaria (i c.d. 'LEA')¹⁷⁵.

Tali scelte dovrebbero essere, tuttavia, oggetto di concertazione con le Regioni, non solo e non tanto per la loro natura di limite trasversale delle

e criticità", cit., 18, il quale parla di *presupposti costituzionali* all'attuazione del regionalismo differenziato e con riguardo ai livelli essenziali di *leggi costituzionalmente necessarie*; ID., *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, cit., 33 ss.; nello stesso senso, C. BUZZACCHI, *Regionalismo differenziato e finanza: più autonomia o più risorse?*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile, Atti del Convegno "Regionalismo differenziato: opportunità e criticità"*, cit., 43 ss., la quale rileva che l'autonomia finanziaria delle Regioni differenziate dovrebbe rimanere nell'alveo di quella delle regioni ordinarie e che l'attuazione della finanza regionale simmetrica, relativa alle spese essenziali per il finanziamento delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali, da garantire in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale, dovrebbe precedere la finanza asimmetrica riguardante le spese non essenziali per il finanziamento delle funzioni aggiuntive. Sulle connessioni fra la copertura finanziaria e i livelli essenziali delle prestazioni, l'Autrice richiama le recenti sentenze della Corte cost. nn. 169/2017 e 197/2019.

¹⁷⁴ Si v., fra gli altri, E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, cit., 39 ss.

¹⁷⁵ Si v. il d.P.C.M. 29 novembre 2001, con cui i LEA sono stati definiti per la prima volta, successivamente sostituito dal d.P.C.M. 12 gennaio 2017.

competenze legislative regionali *tout court*, ma in quanto *presidio di garanzia dell'eguaglianza dei diritti*¹⁷⁶.

Una volta individuati i livelli essenziali, il loro finanziamento, pur rientrando nella disponibilità del legislatore statale, a differenza del contenuto essenziale dei diritti, che deve essere sempre assicurato, indipendentemente dalla disponibilità delle risorse finanziarie con cui garantirlo, rappresenta un obbligo costituzionalmente vincolato, come confermato dalla recente giurisprudenza costituzionale¹⁷⁷.

Lo Stato non può, in sostanza, privare le Regioni delle risorse finanziarie necessarie ad assicurare l'erogazione delle prestazioni essenziali, in quanto dirette a garantire condizioni di vita *equivalenti* nel territorio nazionale¹⁷⁸.

La determinazione dei LEP non preclude, peraltro, politiche regionali ulteriori, in particolare in campo sanitario, purché finanziate autonomamente¹⁷⁹.

¹⁷⁶ G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario fra centro e periferia*, cit., spec. 284, e la giurisprudenza costituzionale ivi citata.

¹⁷⁷ G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario fra centro e periferia*, cit., 284 ss. In relazione al finanziamento dei citati livelli essenziali delle prestazioni, il d.lgs. n. 68/2011 prevede che esso avvenga mediante la compartecipazione ai tributi erariali, i tributi propri e le quote del fondo perequativo, la cui applicazione è stata, tuttavia, rinviata dalla legge di bilancio 2018 all'anno 2020, si v. l'art. 1, co. 778, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*).

¹⁷⁸ Si v. sul punto, G.C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, cit., 342.

¹⁷⁹ G.C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, cit., 342. Sul ruolo della regione nella tutela e promozione dei diritti, si v. A. MORELLI - L. TRUCCO, *Diritti e autonomie territoriali*, Torino 2014.

La devoluzione di competenze legislative e amministrative dallo Stato alle Regioni richiede, inoltre, l'integrale finanziamento delle funzioni trasferite (art. 119, co. 4, Cost.), mediante la previsione di risorse certe e proporzionate alle stesse, in modo da consentire l'elaborazione di politiche pubbliche regionali¹⁸⁰.

Dal punto di vista procedurale, il principio di corrispondenza fra le risorse e le funzioni dovrebbe consentire la partecipazione delle Regioni alla determinazione delle scelte sull'entità delle risorse necessarie all'esercizio delle loro funzioni¹⁸¹.

Alla crisi economica del 2008 è seguita, tuttavia, come detto, la tendenza alla centralizzazione delle funzioni¹⁸² e, per quello che qui interessa, delle decisioni finanziarie e fiscali, senza peraltro garantire risorse certe alle autonomie locali, con conseguenti riflessi sulla garanzia dei diritti, in particolare sociali¹⁸³.

Il trasferimento delle risorse finanziarie necessarie all'esercizio delle funzioni devolute alle Regioni dipende, in particolare, ancora dalle decisioni degli organi centrali, in spregio al dovere di leale collaborazione che dovrebbe governare le relazioni finanziarie Stato-Regioni, con la conseguenza di una forte incidenza sul grado di effettività dell'autonomia politica regionale, ulteriormente compressa dalla funzione di coordinamento finanziario e tributario e dalla previsione di fondi con vincoli di destinazione¹⁸⁴.

¹⁸⁰ G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario fra centro e periferia*, cit., 284, il quale evidenzia la difficoltà delle Regioni di dimostrare la violazione del citato principio di corrispondenza dinanzi alla Corte costituzionale (262).

¹⁸¹ G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario fra centro e periferia*, cit., 286.

¹⁸² G. RIVOSECCHI, *Autonomia finanziaria e regionalismo differenziato*, cit., 628.

¹⁸³ G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario fra centro e periferia*, cit., 256 ss.

¹⁸⁴ G. RIVOSECCHI, *Autonomia finanziaria e regionalismo differenziato*, cit., 623 ss., il quale sottolinea che l'autonomia finanziaria regionale risulta ancora inattuata, a causa del

Il carattere principalmente derivato della finanza regionale sembra incidere, peraltro, negativamente sul rapporto fra potere e responsabilità¹⁸⁵.

Da un altro punto di vista, la presenza dei principi di cui all'art. 119 Cost., nella disposizione in esame, dovrebbe consentire una differenziazione dell'autonomia finanziaria regionale, in deroga al sistema di finanziamento comune¹⁸⁶.

Il diverso regime finanziario delle Regioni differenziate non potrebbe, tuttavia, essere equiparato a quello specialissimo, e invero criticato dalla dottrina, delle Regioni a statuto speciale¹⁸⁷.

Anzi, il contrario: i citati principi costituzionali, se da un lato non consentono un avanzamento dell'autonomia finanziaria delle Regioni differenziate, nel senso sopra specificato, dall'altro dovrebbero, già da ora, comportare una regressione dell'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale¹⁸⁸.

sistema finanziario che per la maggior parte è ancora centralizzato e, quindi, la finanza regionale prevalentemente derivata, con la conseguenza di una forte incisione sulla realizzazione di politiche pubbliche regionali, nel senso di un loro ridimensionamento; ID., *Poteri, diritti e sistema finanziario fra centro e periferia*, cit., 259 ss.

¹⁸⁵ M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria*, cit., 41.

¹⁸⁶ M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 157-158; ID., *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, cit., 12; M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria*, cit., 51.

¹⁸⁷ M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria*, cit., 37 ss., spec. 49, il quale evidenzia la particolarità del regime finanziario delle Regioni speciali sia sotto il profilo delle entrate che delle spese, consistente nella possibilità di trattenere la maggior parte dei tributi erariali riferibili al loro territorio e nella mancata correlazione fra le risorse finanziarie ricevute dallo Stato e le funzioni esercitate.

¹⁸⁸ M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria*, cit., 50-51.

Essi, peraltro, attribuiscono al sistema finanziario prescelto dalle Regioni differenziate un carattere dinamico, per la mutevolezza del contesto economico-sociale, a livello interno e sovranazionale¹⁸⁹.

Al riguardo, l'intesa Stato-Regione, prevista dalla disposizione in esame, dovrebbe prevedere delle clausole di salvaguardia e degli strumenti di compensazione, che consentano di rendere flessibile il sistema finanziario prescelto¹⁹⁰.

Dal punto di vista finanziario, le bozze di intesa delle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna del 2019 non tengono conto dei provvedimenti legislativi sul c.d. 'federalismo fiscale' nella determinazione delle risorse per il finanziamento delle nuove funzioni, esponendosi a seri dubbi di legittimità costituzionale¹⁹¹.

La quantificazione delle risorse da trasferire è affidata, in particolare, a una Commissione paritetica Stato-Regione e la loro assegnazione avviene

¹⁸⁹ M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 157-158; ID., *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, in *Federalismi.it*, 23/2008, www.federalismi.it, 12; M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria*, cit., 52.

¹⁹⁰ M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 159-160, il quale ritiene che la legge di attuazione dell'autonomia differenziata dovrebbe prevedere una *fonte più agile* per le modifiche che potrebbero nel tempo rendersi necessarie, anche in senso riduttivo dell'autonomia finanziaria attribuita.

¹⁹¹ R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 274-275; M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria*, cit., 63 ss.; evidenzia alcune criticità nelle bozze di intesa delle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, relative all'istituzione di fondi sanitari regionali e alla mobilità sanitaria inter-regionale, A. PAPA, *Regionalismo differenziato e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni: il caso paradigmatico della tutela del diritto alla salute*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, *Atti del Convegno "Regionalismo differenziato: opportunità e criticità"*, cit., 64 ss.

sulla base di criteri diretti, in realtà, a una uniformazione tra le Regioni, più che alla differenziazione delle stesse¹⁹².

Inizialmente, il finanziamento delle nuove funzioni trasferite alle Regioni differenziate dovrebbe basarsi sul criterio della c.d. ‘spesa storica’¹⁹³, nell’attesa della determinazioni dei fabbisogni e costi standard¹⁹⁴.

Tuttavia, da un lato, la determinazione del costo delle funzioni da trasferire alla Regione richiedente sulla base del criterio indicato risulta tecnicamente complessa, soprattutto nel caso, come quello in esame, di trasferimento di parti di una materia e, dall’altro, il decentramento per ragioni di efficienza allocativa farebbe perdere le economie di scala nella gestione dei servizi pubblici¹⁹⁵.

¹⁹² C. BUZZACCHI, *Regionalismo differenziato e finanza: più autonomia o più risorse?*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile, Atti del Convegno “Regionalismo differenziato: opportunità e criticità”*, cit., 45 ss.

¹⁹³ Il citato criterio potrebbe consentire una migliore e più efficiente gestione delle risorse da parte della Regione rispetto allo Stato, con la possibilità, peraltro, di realizzare delle economie di spesa da trattenere e, soprattutto, investire nel territorio regionale, per produrre ulteriore ricchezza che, aumentando la capacità fiscale per abitante, e quindi il residuo fiscale, consentirebbe di ridurre i trasferimenti statali alla Regione differenziata a vantaggio delle altre Regioni, con un aumento, peraltro, in termini generali, del Pil nazionale e una conseguente riduzione del *deficit* di bilancio nazionale, si v. 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. Per una lettura senza pregiudizi dei profili finanziari*, cit., 38-39.

¹⁹⁴ R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 275.

¹⁹⁵ S. PIPERNO, *Regionalismo asimmetrico e relazioni tra diversi livelli di governo: profili economici e di finanza pubblica*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile, Atti del Convegno “Regionalismo differenziato: opportunità e criticità”*, cit., 96 ss.

Sempre secondo quanto riportato nelle citate bozze d'intesa, se entro tre anni dall'entrata in vigore dei decreti, con i quali la Commissione paritetica avrà trasferito le risorse sulla base della spesa storica, non siano stati determinati i fabbisogni standard, il finanziamento delle funzioni trasferite dovrebbe avvenire sulla base della spesa media *pro capite* nazionale, che comporterebbe una standardizzazione della stessa, con il rischio di una diminuzione delle risorse disponibili per le altre Regioni¹⁹⁶.

Peraltro, tali accordi preliminari si riferiscono in generale ai fabbisogni standard, senza operare alcuna distinzione tra il finanziamento delle funzioni per garantire i LEP e il finanziamento delle altre funzioni a essi non collegate, che potrebbe minare l'attuale sistema di perequazione¹⁹⁷.

Per superare le criticità evidenziate, in conformità ai citati provvedimenti legislativi sul c.d. 'federalismo fiscale', il Ministro per gli affari regionali, F. Boccia, ha predisposto una bozza di legge-quadro, contenente '*Disposizioni per l'attuazione del regionalismo differenziato*'¹⁹⁸, che ha il merito

¹⁹⁶ C. BUZZACCHI, *Regionalismo differenziato e finanza: più autonomia o più risorse?*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, Atti del Convegno "Regionalismo differenziato: opportunità e criticità", cit., 46-47; nello stesso senso, S. PIPERNO, *Regionalismo asimmetrico e relazioni tra diversi livelli di governo: profili economici e di finanza pubblica*, cit., 65-66.

¹⁹⁷ Si v. S. PIPERNO, *Regionalismo asimmetrico e relazioni tra diversi livelli di governo: profili economici e di finanza pubblica*, cit., 102; R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 275.

¹⁹⁸ Si tratta della bozza di legge quadro contenente i principi per l'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia (art. 1) e le modalità di definizione dei LEP (livelli essenziali delle prestazioni) e degli obiettivi di servizio (art. 2), come modificata nel d.d.l. di bilancio del 27 novembre 2019, consultabile in www.astrid-online.it. Sui dubbi di legittimità costituzionale della citata bozza di legge-quadro, si v. L. A. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla «bozza di legge quadro» consegnata dal*

di definire un quadro unitario di finanziamento delle nuove funzioni attribuite alle Regioni differenziate, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e solidarietà¹⁹⁹.

Questo provvedimento legislativo subordina la sottoscrizione delle intese Stato-Regione alla previa determinazione dei costi e fabbisogni standard, «al fine di assicurare la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica e i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) o gli obiettivi di servizio»²⁰⁰.

5. Il processo di differenziazione e la sua necessaria flessibilità e irreversibilità

La realizzazione del regionalismo asimmetrico di cui all'art. 116, co. 3, Cost., per il suo carattere ambiguo e per le lacune in esso presenti, pone diversi profili problematici di natura procedurale e, come vedremo, anche sostanziale.

I profili problematici evidenziati sembrano ascrivibili alla frettolosa scrittura della disposizione in esame, che si inquadra in quella tendenza descritta dalla dottrina come un *uso congiunturale dell'autonomia*, che porta

Ministro per gli affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co. 3, Cost., in Federalismi.it, 21/2019, www.federalismi.it, 9 ss.

¹⁹⁹ Si v., sul punto, G. D'AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, cit., 131.

²⁰⁰ Si tratta della versione del disegno di legge del 6 febbraio 2020, cui fa riferimento S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze fra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, cit., 259.

a valorizzare o sminuire la stessa, secondo le convenienze politiche del momento²⁰¹.

Dal punto di vista formale, tali problemi potrebbero essere risolti, in via preventiva e in maniera uniforme, per tutte le Regioni che intendessero avvalersi della citata clausola di asimmetria, attraverso una legge attuativa dell'art. 116, co. 3, Cost., in realtà non necessaria²⁰², ma opportuna, che li affronti in modo organico e, soprattutto, sistematico²⁰³.

La necessità di una legge attuativa sembra avvalorata anche dalla mancata attuazione di alcune norme del Titolo V della Costituzione, che

²⁰¹ Si v. fra gli altri, A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in *Riv. AIC*, 3/2019, www.rivistaaic.it, 114 ss., spec. 121 ss.; A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, cit., 29 ss.

²⁰² Sulla diretta applicabilità dell'art. 116, co. 3, Cost., si v. M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 146-147; A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, cit., 9; ID., *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, cit., 84 ss., il quale sottolinea, tuttavia, la necessità di una legge integrativa-attuativa del citato disposto costituzionale, che per imporsi sulla legge ordinaria di differenziazione, ivi prevista, dovrebbe assumere la forma di una legge costituzionale.

²⁰³ Sulla opportunità di una legge, anche di cornice, per la realizzazione del regionalismo differenziato, si v., fra gli altri, R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Riv. AIC*, 4/2019, www.rivistaaic.it, 264; A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, cit., 8; G.C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, cit., 355-356; A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, cit., 38; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 368; A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una buona idea che può diventare un disastro*, cit., 13; P. BILANCIA, *Regionalismo differenziato: opportunità e criticità*, cit., 13 ss.; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 154.

assumono, come visto, carattere prodromico a qualsiasi differenziazione regionale compatibile con un quadro unitario, oltre a prescindere da essa²⁰⁴.

La realizzazione del regionalismo asimmetrico dovrebbe, in particolare, rappresentare, dal punto di vista logico-giuridico, l'ultimo tassello di un *puzzle* già costruito e, invece, in realtà mancante.

Da un altro punto di vista, ancorché speculare, l'asimmetria regionale potrebbe costituire l'occasione per dare implementazione ad alcune norme del Titolo V della Costituzione rimaste finora inattuata²⁰⁵.

In tal senso si sta muovendo il Governo, che con la citata bozza di legge-quadro Boccia tenta di risolvere, almeno in parte, i profili problematici evidenziati²⁰⁶.

²⁰⁴ Si v. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 369, i quali fanno riferimento al trasferimento delle funzioni amministrative in attuazione della sussidiarietà verticale, alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e al cd. 'federalismo fiscale'; R. BIN, "Regionalismo differenziato" ed utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 14 ss.

²⁰⁵ M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 146 ss.

²⁰⁶ Tuttavia, qualora tale legge-quadro dovesse prevedere dei limiti di contenuto, questi non potrebbero vincolare la legge statale di differenziazione prevista dalla disposizione in esame, per il suo carattere atipico e rinforzato, si v. in tal senso, A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, cit., 86-87, il quale ritiene che sarebbe necessaria al tal fine una legge costituzionale integrativa; Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, *Appunto per il Presidente del Consiglio dei ministri, Applicazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione - Schemi di intesa sulle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, 19 giugno 2019, 4; A. D'ATENA, *A proposito della 'clausola di asimmetria' (art. 116 u.c. Cost.)*, cit.,

Il procedimento di differenziazione è affidato alla legge statale, su iniziativa della Regione interessata e sentiti gli enti locali, che deve poi essere approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di un'intesa Stato-Regione.

Diversi i problemi interpretativi che la procedura presenta, sia con riferimento al processo interno alla singola Regione con cui si concretizza l' 'iniziativa' regionale e la consultazione dei Comuni²⁰⁷; sia riguardo alla

331 ss.; in termini dubitativi, A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una buona idea che può diventare un disastro*, cit., 13.

²⁰⁷ Le procedure interne alla singola Regione sono rimesse alla discrezionalità della stessa, secondo quanto previsto negli statuti e nelle leggi regionali. Nella prassi, esse, pur differenziandosi tra loro, si basano sulla centralità degli esecutivi regionali rispetto ai consigli regionali, che non vanno tuttavia emarginati. Si dovrebbe partire con una delibera della Giunta regionale, adottata sulla base di indirizzi espressi dal Consiglio regionale, che viene sottoposta al parere degli enti locali, attraverso il Consiglio delle autonomie locali, laddove istituito, o in forme diverse. La citata delibera viene trasmessa al Governo, in particolare al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali, che avvia una fase di negoziazione con la Giunta regionale, entro 60 giorni dal ricevimento della richiesta, che sfocia con la stipula di un'intesa fra gli stessi, si v. V. CERULLI IRELLI, *Gestioni comuni tra regioni e modelli di regionalismo differenziato*, in *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, cit., 67; Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, *Appunto per il Presidente del Consiglio dei ministri, Applicazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione - Schemi di intesa sulle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, cit., 3 ss. Sul seguito del procedimento, si v. E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, cit., 43, nota n. 42, che in relazione all'iniziativa regionale cita la dottrina favorevole a un disegno di legge deliberato dal Consiglio regionale ex art. 121, co. 2, Cost., senza possibilità di modifica dell'intesa raggiunta fra gli esecutivi: statale e regionale, e altra dottrina

natura e agli effetti dell'intesa e al ruolo delle Camere nel processo di differenziazione²⁰⁸.

Non è possibile affrontare in questa sede una disamina analitica dei diversi profili problematici di natura procedurale che l'attuazione del regionalismo asimmetrico comporta.

Ci si limiterà, pertanto, a soffermarsi su alcuni di essi, considerati maggiormente rilevanti e sui quali si è concentrata la prevalente dottrina.

In relazione al ruolo del Parlamento, è dibattuta in dottrina la questione dell'emendabilità dell'intesa da parte delle Camere, in sede di recepimento della stessa nella legge di differenziazione.

Una parte di essa propende per un ruolo meramente formale dell'organo legislativo, di mera ratifica o meno dell'intesa²⁰⁹, similmente a quanto

che invece ritiene debba trattarsi di un disegno di legge governativo di approvazione dell'intesa; in questo ultimo senso, si v. A. D'ATENA, *A proposito della 'clausola di asimmetria' (art. 116 u.c. Cost.)*, cit., 322.

²⁰⁸ Sui diversi profili procedurali problematici evidenziati, si v., fra gli altri, M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 153 ss., il quale sostiene che, in definitiva, la realizzazione del regionalismo differenziato dipenderà dalla volontà delle forze politiche parlamentari, 156; S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 667 ss.; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 18 ss.

²⁰⁹ Sulla non emendabilità del disegno di legge che recepisce l'intesa, si v., fra gli altri, A. RUGGERI, *La specializzazione dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, cit., 607-609; S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit. 668; V. CERULLI IRELLI, *Gestioni comuni tra regioni e modelli di regionalismo differenziato*, cit., 67; A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, cit., 92; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 27; M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, cit., 11; A. ANZON DEMMIG,

avviene con le intese tra lo Stato e le confessioni acattoliche di cui all'art. 8, co. 3, Cost.²¹⁰, a garanzia dell'autonomia regionale e della natura pattizia del procedimento.

Tuttavia, diverse ragioni militano a favore di un ruolo attivo delle Camere, che dovrebbero intervenire nel processo di differenziazione in maniera sostanziale, apportando delle modifiche al disegno di legge che recepisce il testo dell'intesa, a garanzia dell'equilibrato bilanciamento fra autonomia e unità del sistema²¹¹.

Data per certa l'ineludibilità dell'intervento parlamentare, una soluzione potrebbe essere quella di coinvolgere l'organo legislativo in via preventiva,

Problemi ed esperienze del regionalismo "asimmetrico" secondo l'art. 116 comma 3 della Costituzione italiana, cit., 21-22, la quale ritiene che l'intesa prevista dall'art. 116, co. 3, Cost. costituisce un requisito di legittimità costituzionale della legge di differenziazione e che si tratti di un'intesa 'in senso forte'.

²¹⁰ Su tale similitudine, si v., fra gli altri, A. ANZON DEMMIG, *Problemi ed esperienze del regionalismo "asimmetrico" secondo l'art. 116 comma 3 della Costituzione italiana*, cit., 21-22. *Contra* S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, cit., 225; E. GROSSO, *Intervento introduttivo*, cit., 37.

²¹¹ Si v., fra gli altri, R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 268 ss.; A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, cit., 38 ss.; Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, *Appunto per il Presidente del Consiglio dei ministri, Applicazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione - Schemi di intesa sulle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, cit., 6; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 366; E. GROSSO, *Intervento introduttivo*, cit., 36-37; E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, cit., 43 ss., spec. 45, il quale propone, a tal fine, una modifica dei regolamenti parlamentari; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 165.

nelle fase delle trattative fra Stato e Regione, attraverso la predisposizione di atti di indirizzo da parte delle Camere che, seppur non vincolanti, orientino il processo di differenziazione²¹².

In termini parzialmente simili, si muove la bozza di legge-quadro Boccia, che prevede un intervento preventivo delle Commissioni parlamentari, in sede consultiva, durante la fase di predisposizione dell'intesa, intervento che dovrebbe consentire di dirimere in anticipo i contrasti fra Parlamento, Governo e Regione, che potrebbero sorgere in sede di approvazione finale del disegno di legge di differenziazione dell'autonomia regionale²¹³.

Desti, tuttavia, notevoli perplessità l'art. 2, co. 5, della citata bozza di legge-quadro, che, similmente a quanto previsto negli accordi preliminari del Veneto e della Lombardia²¹⁴, affida la disciplina di aspetti delicati e rilevanti del regionalismo asimmetrico, quali il trasferimento delle funzioni amministrative e legislative, delle risorse finanziarie, umane e strumentali dallo Stato alle Regioni, ad atti privi del valore e della forza di legge, dalla

²¹² D. CASANOVA, *Il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, Relazione al Convegno del Gruppo di Pisa su «*Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*», webinar, Trento, 18 e 19 settembre 2020, *paper*, 16 ss., il quale ritiene che tra i diversi possibili atti di indirizzi delle Camere, il più efficace potrebbe essere una mozione del giorno deliberata dall'Assemblea.

²¹³ L'art. 1, co. 2 e 3, della citata bozza di legge-quadro prevede, in particolare, la trasmissione dello schema d'intesa da parte del Ministro per gli affari regionali alle Camere, per il rilascio del parere da parte delle Commissioni parlamentari entro 60 giorni dalla trasmissione, e che tali pareri verranno a loro volta trasmessi al Governo e alla Regione per le rispettive valutazioni (co. 2). Su preventiva delibera del Consiglio dei ministri, il disegno di legge di differenziazione viene presentato alle Camere entro 30 giorni dalla sottoscrizione dell'intesa (co. 3).

²¹⁴ Si v. rispettivamente gli artt. 3 e 4 delle citate bozze di intesa che, a differenza della bozza di legge Boccia, prevedono l'intervento in sede consultiva della Conferenza Unificata.

natura giuridica peraltro incerta, i d.P.C.M., previo parere della Conferenza Stato-Regioni²¹⁵.

Con riferimento all'intesa fra lo Stato e la Regione interessata, essa dovrebbe avere carattere bilaterale²¹⁶ e costituire il frutto di un accordo fra il Governo e la Giunta regionale o fra il Consiglio regionale e le Camere²¹⁷.

Tuttavia, la natura bilaterale dell'intesa non consentirebbe la partecipazione delle altre Regioni al processo di differenziazione, in particolare di quelle meridionali, preoccupate degli effetti di questa riforma del regionalismo sui loro bilanci, per le risorse che lo Stato dovrà conferire alle regioni differenziate per l'esercizio delle nuove funzioni²¹⁸.

²¹⁵ Si v. A. D'ATENA, *A proposito della 'clausola di asimmetria' (art. 116 u.c. Cost.)*, cit., 326-327, il quale ritiene che l'art. 116, co. 3, Cost. ponga una riserva di legge assoluta, che esclude l'intervento di fonti sub-legislative; in relazione alle citate bozze di intesa, si v. A. POGGI, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, cit., 96.

²¹⁶ Si v. sul punto, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 17, il quale esclude che possa trattarsi di un'unica intesa con più regioni sotto il profilo sostanziale, ammettendola tuttavia dal punto di vista procedurale; *contra* A. RUGGERI, *La specializzazione dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, cit., 605.

²¹⁷ Sulla citata alternativa, si v. S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 668.

²¹⁸ Sulla necessità della partecipazione delle altre Regioni al processo di differenziazione, si v. P. BILANCIA, *Regionalismo differenziato: opportunità e criticità*, cit., 13; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 17.

A tal fine, si potrebbe prevedere il coinvolgimento di tali enti in sede di Conferenza Stato-Regioni, a cui dovrebbero essere sottoposte le singole bozze di intesa per la consultazione²¹⁹.

Le medesime problematiche di partecipazione al processo di differenziazione si riscontrano nella fase endo-regionale del procedimento.

La Regione, quale ente intermedio di programmazione e di raccordo fra lo Stato e gli enti locali, dovrebbe, in particolare, coinvolgere nel progetto di rivendicazione di una maggiore autonomia legislativa e, soprattutto, amministrativa, gli enti territoriali minori e le autonomie non territoriali (funzionali e sociali)²²⁰, al fine di calibrare la maggiore autonomia richiesta alle esigenze del territorio, all'adeguatezza degli enti locali e alle risorse materiali e umane presenti.

Con particolare riguardo ai comuni, la disposizione in esame prevede, come detto, il loro coinvolgimento in sede consultiva, senza specificare, tuttavia, se tale partecipazione riguardi i singoli enti locali o il Consiglio delle autonomie locali²²¹.

Il carattere pattizio del processo di differenziazione incide, infine, sulla eventuale modifica o abrogazione della legge di differenziazione, che non può

²¹⁹ Si v. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 17, il quale dà preferenza nel procedimento di differenziazione al coinvolgimento della Conferenza unificata, in modo da consentire la partecipazione degli altri enti locali.

²²⁰ Si v., sul punto, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 20.

²²¹ Si v. S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 667, il quale propende per il secondo corno dell'alternativa e ritiene che si tratti di un parere obbligatorio, ma non vincolante; contra M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 20, il quale ritiene preferibile una consultazione individuale degli enti locali.

che avvenire con la medesima procedura con la quale la stessa legge è stata posta in essere²²².

L'intesa prevista dalla disposizione in esame sembra, in particolare, assumere il carattere di un'intesa in senso 'forte', come tale, non superabile con un intervento unilaterale del legislatore²²³.

La differenziazione è, tuttavia, uno *status* che può variare nel tempo, sembrerebbe sia in positivo che in negativo²²⁴, e comportare finanche la riallocazione di determinate funzioni a livello centrale, nel caso ad esempio di inadeguatezza delle Regioni a svolgere le stesse o di mutato contesto economico-finanziario, a livello nazionale, europeo e globale, rispetto a quello esistente al momento della concessione delle forme e condizioni particolari di autonomia.

La modifica unilaterale da parte dello Stato o della Regione della maggiore autonomia acquisita attraverso il processo di differenziazione non risulta disciplinata dalla disposizione in esame, creando diversi problemi interpretativi.

Tre, in particolare, gli scenari che potrebbero verificarsi nella prassi applicativa.

Eventuali aggiustamenti, in senso ampliativo e/o riduttivo, delle forme e condizioni particolari di autonomia acquisite dalle Regioni differenziate potrebbero realizzarsi in maniera concordata, attraverso l'adozione di

²²² Si v., fra gli altri, A. ANZON DEMMIG, *Problemi ed esperienze del regionalismo "asimmetrico" secondo l'art. 116 comma 3 della Costituzione italiana*, cit., 21; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 36 ss.

²²³ A. D'ATENA, *A proposito della 'clausola di asimmetria' (art. 116 u.c. Cost.)*, cit., 326.

²²⁴ Si v., sul punto, A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, cit., 5; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 177.

successive intese specificativo-attuative e/o integrative fra lo Stato e la Regione²²⁵.

Nel caso di revoca unilaterale da parte dello Stato delle misure di differenziazione in precedenza concesse, sembrerebbe, invece, necessario il ricorso a una legge costituzionale, non potendosi utilizzare, a tal fine, la procedura negoziale prevista dalla disposizione in esame²²⁶, che richiederebbe l'assenso della Regione.

La citata legge costituzionale inciderebbe sulla legge di differenziazione, ma non potrebbe comportare l'eliminazione del principio di differenziazione *tout court*, restaurando l'uniformazione, per il collegamento, *strutturale e funzionale*, del co. 3 dell'art. 116 Cost. con il valore della promozione dell'autonomia regionale sancito dall'art. 5 Cost., nel senso della sua attuazione e specificazione²²⁷.

²²⁵ A. RUGGERI, *La specializzazione dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, cit., 611 ss.; nello stesso senso, M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 147 ss.

²²⁶ M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, cit., 11; A. RUGGERI, *Attuazione dell'art. 116, III c., Cost. e prospettive della specialità regionale*, cit., 16-18; ID., *La specializzazione dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, cit., 610-613; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 15-16, spec. 36; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 152; A. D'ATENA, *A proposito della 'clausola di asimmetria' (art. 116 u.c. Cost.)*, cit., 328.

²²⁷ M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 142-143, spec. 149; ID., *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, cit., 4 ss.; A.

Il concetto di differenziazione è in particolare consustanziale al concetto di autonomia²²⁸, e, come tale, dovrebbe rappresentare un limite alla revisione costituzionale di cui all'art. 138 Cost.

Tale ipotesi sembra scongiurata anche dalle conseguenze che, come vedremo, la realizzazione del regionalismo differenziato, una volta completata, potrebbe produrre nell'ordinamento repubblicano, dal punto di vista organizzativo e funzionale.

Infine, nel caso di sopravvenuta inadeguatezza della Regione differenziata a svolgere le funzioni attribuite attraverso il processo di differenziazione o di inerzia regionale all'esercizio delle stesse, si potrebbe ricorrere agli strumenti già disponibili della sussidiarietà verticale *ex art.* 118 Cost. e del potere sostitutivo di cui all'art. 120 Cost., rispettivamente, per la loro restituzione o il loro esercizio da parte dello Stato²²⁹.

Di tale natura *mobile*, o meglio *sperimentale*, del regionalismo differenziato le intese Stato-Regioni dovrebbero farsi carico, attraverso la previsione di verifiche periodiche, di controlli da parte dello Stato, di manutenzioni ed eventuali modifiche dello *status quo*, anche nella forma di

RUGGERI, *Il valore di 'unità-autonomia' quale fondamento e limite dei giudizi in via d'azione e della 'specializzazione' dell'autonomia regionale (prime notazioni)*, cit., 107, spec. 110.

²²⁸ Si v., sul punto, R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 1/2015, 96, secondo il quale non può esserci autonomia senza differenziazione e lo scopo dell'autonomia non può non essere la differenziazione.

²²⁹ A. RUGGERI, *La specializzazione dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, cit., 611 ss.; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 147 ss.; sul punto si v. anche M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 37.

clausole risolutive e a tempo determinato, in modo da evitare che il carattere negoziale dello stesso possa costituire un ostacolo a una sua revisione²³⁰.

Al riguardo, la citata bozza di legge-quadro Boccia prevede che l'intesa sia sottoposta a verifica al termine di dieci anni dall'entrata in vigore della legge di differenziazione o nel minor termine in essa previsto, ma non sancisce, tuttavia, il carattere temporaneo della disciplina introdotta²³¹.

6. L'oggetto dell'autonomia differenziata e la sua ragionevole estensione dal punto di vista qualitativo e quantitativo

Ai vincoli procedurali in precedenza esaminati, l'art. 116, co. 3, Cost. affianca ulteriori limiti di natura sostanziale che perimetrano, sembrerebbe in modo tassativo²³², l'estensione oggettiva del regionalismo differenziato.

Le 'ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia' attribuibili alle Regioni ordinarie possono riguardare, in particolare, soltanto le materie di

²³⁰ A. RUGGERI, *Attuazione dell'art. 116, III c., Cost. e prospettive della specialità regionale*, cit., 16-18; ID., *La specializzazione dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, cit., 612; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 37.

²³¹ Si v. l'art. 1, co. 4, della bozza Boccia che prevede: «Lo Stato e la Regione sottopongono a verifica l'intesa al termine del decimo anno dall'entrata in vigore della legge di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia o nel più breve termine fissato dall'intesa stessa. Lo Stato e la Regione possono comunque assumere in qualsiasi momento l'iniziativa per la revisione dell'intesa, da definire ai sensi dei commi 2 e 3».

²³² Si v., sul punto, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 174; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 15; *contra* S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 678.

competenza legislativa concorrente (art. 117, co. 3, Cost.) e alcune materie di competenza legislativa esclusiva statale, quali l'organizzazione della giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione e la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, co. 2, lett.: *l*), *n*), *s*), Cost.).

Diversi i problemi interpretativi che la disposizione in esame pone, con riferimento alla tipologia di competenze oggetto dell'autonomia differenziata (quale autonomia), alla definizione e delimitazione delle materie differenziabili (quali materie) e al *quantum* della differenziazione (quante materie).

In relazione al primo profilo, l'autonomia differenziata dovrebbe riguardare le funzioni legislative²³³, o meglio normative²³⁴, e conseguentemente le funzioni amministrative²³⁵.

²³³ Ritengono che oggetto di differenziazione siano le attribuzioni legislative, R. BIN, *Le materie nel dettato dell'articolo 116 Cost.*, cit., 10 ss.; ID., *Che cosa non va nel sistema delle autonomie italiano? Relazione al Convegno "Quale rilancio per le autonomie territoriali?"*, Brescia, 24 maggio 2019, 7 ss.; A. POGGI, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, cit., 85 ss.

²³⁴ Si v., sul punto, M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 164 ss. il quale sottolinea che la differenziazione dell'autonomia regionale potrebbe riguardare anche la potestà regolamentare ex art. 117, co. 6, Cost., attraverso una diversa distribuzione dei poteri regolamentari fra lo Stato e le Regioni, rispetto a quanto previsto dalla citata disposizione costituzionale, con particolare riguardo alle materie di competenza legislativa esclusiva statale oggetto di differenziazione.

²³⁵ Ritengono che oggetto di differenziazione siano principalmente le attribuzioni legislative e, conseguentemente, quelle amministrative, S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 669; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 12; A. D'ATENA, *A proposito della 'clausola di asimmetria' (art. 116 u.c. Cost.)*, cit., 330-331. *Contra* V. CERULLI IRELLI, *Gestioni comuni tra regioni e modelli di regionalismo differenziato*, cit., 67 ss., il quale ritiene che la maggiore

La disposizione in esame sembra consentire una diversa allocazione dei poteri legislativi, attraverso una parziale deroga della ripartizione delle competenze legislative Stato-Regioni, come prevista in Costituzione *ex art. 117 Cost.*²³⁶.

La clausola di asimmetria potrebbe, in particolare, comportare una riqualificazione della potestà legislativa regionale, attraverso il passaggio delle ‘materie’ ivi indicate dalla competenza regionale concorrente alla competenza ‘esclusiva’ e nominata dalla Regione, e dalla competenza esclusiva statale alla competenza concorrente regionale o, finanche, seppur in termini problematici, a quella residuale regionale²³⁷.

Dal punto di vista formale, l’art. 116, co. 3, Cost. affida, come detto, la *deroga* del citato riparto di competenze a una legge ordinaria, atipica e rinforzata, operando una ‘decostituzionalizzazione’.

L’attribuzione di ulteriori competenze legislative alle Regioni ordinarie comporterebbe il trasferimento delle funzioni amministrative ad esse

autonomia regionale prevista dall’art. 116, co. 3, Cost. riguarda, principalmente, l’amministrazione e possa comportare sia il trasferimento di uffici e organi che di funzioni amministrative dallo Stato alla Regione, escludendo che essa possa comportare una deroga al riparto di competenze legislative fra i citati enti.

²³⁶ A. POGGI, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, cit., 93; M. COSULICH, *Relazione introduttiva*, cit., 22.

²³⁷ Si v., fra gli altri, C. SALAZAR, *Elenchi di materie e riforma del Titolo V della Costituzione. Note problematiche intorno ad una possibile rilettura degli artt. 14 e 17 dello Statuto siciliano*, cit., 52-53; A. POGGI, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, cit., 93 ss.; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell’autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 163 ss.; S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 669 ss.; M. COSULICH, *Relazione introduttiva*, cit., 21.

collegate, con la conseguente riesumazione, da questo punto di vista, del principio del parallelismo²³⁸.

Il conferimento delle nuove funzioni amministrative alle Regioni differenziate da parte dello Stato dovrebbe comportare il trasferimento delle stesse dalle Regioni agli enti locali, sulla base dei principi di sussidiarietà verticale, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118, co. 1, Cost.²³⁹, per evitare che al centralismo statale si sostituisca una centralizzazione delle funzioni in capo alla Regione²⁴⁰.

²³⁸ A. D'ATENA, *A proposito della 'clausola di asimmetria' (art. 116 u.c. Cost.)*, cit., 330-331.

²³⁹ Si v., sul punto, 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. Per una lettura senza pregiudizi dei profili finanziari*, cit., 32, il quale evidenzia che l'attuazione del regionalismo differenziato sembra rispondere alle medesime esigenze di efficacia, efficienza e differenziazione che stanno alla base del principio di sussidiarietà verticale. Sembra trattarsi di due facce della stessa medaglia, si v., in tal senso, L.A. MAZZAROLLI, *Una voce fuori dal coro, perché... apertamente favorevole al regionalismo differenziato*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile, Atti del Convegno "Regionalismo differenziato: opportunità e criticità"*, cit., 61.

²⁴⁰ Si v. G. MARCHETTI, *Il regionalismo differenziato e le ricadute sugli enti locali*, cit., 82-83; S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 684; sulla possibilità di un neocentralismo regionale in relazione alle richieste contenute nella bozza di intesa del maggio 2019 della Regione Emilia-Romagna sul governo degli enti locali, anche con riguardo alle funzioni fondamentali, si v. F. PALLANTE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa fra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna*, cit., 16-17; G.C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, cit., 356, il quale ritiene, peraltro, che gli enti locali dovrebbero potere adire direttamente, seppur a certe condizioni, la Corte costituzionale per il rispetto del principio di sussidiarietà. La legittimazione degli enti locali ad adire direttamente la Corte

La Regione dovrebbe, al contempo, ridefinire e differenziare i modelli organizzativi per l'esercizio delle nuove funzioni amministrative, al fine di realizzare *governance* locali più efficienti ed efficaci, che coinvolgano le Città metropolitane, le Province, i Comuni e le loro forme associative per l'esercizio delle funzioni²⁴¹.

costituzionale per la salvaguardia delle loro competenze è una questione non risolta, ma risalente nel tempo, si v. il disegno di legge costituzionale di riforma della Parte seconda della Costituzione, n. 2544-B del 2005, in particolare, l'art. 46 del testo approvato dalla Camera dei deputati, che prevedeva la possibilità per gli enti locali – Comuni, Province, Città metropolitane – di promuovere dinanzi alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale di un legge o di un atto avente forza di legge dello Stato o della Regione, nel caso di lesione delle proprie competenze costituzionalmente attribuite (art. 127 *bis*). L'art. 9 della legge n. 131/2003 si è limitato, invece, a prevedere la possibilità per il Consiglio delle autonomie locali di chiedere alla Regione la promozione della questione di legittimità avverso gli atti statali o governativi, sul punto, si v. D. GALLIANI, *Il Consiglio delle autonomie locali: problemi e prospettive statutarie*, in *Diritto e giustizia*, 5/2004, 104 ss.

²⁴¹ G. MARCHETTI, *Il regionalismo differenziato e le ricadute sugli enti locali*, cit., 84 ss., la quale evidenzia che il trasferimento delle funzioni amministrative dalle Regioni agli enti locali e la ridefinizione della *governance* locale richiedono, in via preliminare, il riordino della disciplina dell'ordinamento degli enti locali e del sistema delle autonomie, di cui al Testo unico n. 267/2000 e alla legge n. 56/2014, cd. "Delrio", che per alcuni profili dovrebbe spettare alle Regioni; in termini simili, si v. M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 163, il quale ritiene possibile un'incidenza della legge di differenziazione sui poteri degli enti locali in termini *specificativi* e *integrativi* per adeguarli alla realtà locale; R. BIN, *Che cosa non va nel sistema delle autonomie italiano?*, cit., 3; S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 685.

Dal canto suo, lo Stato dovrà, da un lato, rivedere e snellire la propria organizzazione amministrativa²⁴² e, dall'altro, ridefinire le funzioni fondamentali che spettano agli enti locali *ex art. 117, co. 2, lett. p)*, alla luce della maggiore autonomia attribuita alle Regioni differenziate, al fine di evitare diseguaglianze nell'erogazione dei servizi pubblici²⁴³.

In tal senso si muove la citata bozza di legge-quadro Boccia, che prevede nelle materie oggetto di attribuzione differenziata il rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118, co. 1, Cost., tenendo conto delle funzioni fondamentali degli enti locali definite dalla legge dello Stato, il cui intento sembra essere quello di mantenere uniformi i rapporti tra i diversi livelli di governo, nonostante la differenziazione²⁴⁴.

L'attribuzione di ulteriori funzioni legislative e amministrative alle regioni ordinarie pone il problema della determinazione delle materie differenziabili su cui esercitare le citate funzioni.

Al riguardo, la disposizione in esame sembra escludere la devoluzione di interi ambiti materiali alla competenza legislativa della Regione²⁴⁵.

La forma di Stato regionale non ammette un regime di netta separazione delle competenze legislative Stato-Regioni, ma all'opposto, realizza un sistema flessibile e integrato delle citate competenze²⁴⁶.

²⁴² Si v. sul punto, R. BIN, *Le materie nel dettato dell'articolo 116 Cost.*, cit., 6 ss.; ID., *Che cosa non va nel sistema delle autonomie italiano?* cit., 8 ss.

²⁴³ Si v., sul punto, G. MARCHETTI, *Il regionalismo differenziato e le ricadute sugli enti locali*, cit., 84. Per il superamento del Testo unico n. 267/2000 e della legge n. 56/2014, con l'adozione di una 'carta delle autonomie', si v. G.C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, cit., 352 ss.

²⁴⁴ Si v. R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 268.

²⁴⁵ Si v. A. POGGI, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, cit., 95 ss.; R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 267.

²⁴⁶ A. POGGI, *Relazione conclusiva*, cit.

Alcune materie di potestà legislativa esclusiva statale e concorrente regionale non sembrano, peraltro, suscettibili di devoluzione *integrale* alla Regione; si tratta, rispettivamente, delle norme generali sull'istruzione, del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario²⁴⁷ e delle grandi opere di trasporto e di navigazione, produzione, distribuzione e trasporto nazionale dell'energia, per la loro indubbia rilevanza nazionale²⁴⁸.

Il conferimento di attribuzioni regionali, dirette al conseguimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia delle Regioni differenziate, dovrebbe basarsi su ritagli di materie, che tengano conto della rilevanza degli interessi statali e regionali²⁴⁹.

²⁴⁷ Si v., sul punto, P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 368; G. D'AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, cit., 127.

²⁴⁸ Si v. 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. Per una lettura senza pregiudizi dei profili finanziari*, cit., 40-41, il quale propende per una disciplina centralizzata delle citate materie; R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 267; A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una buona idea che può diventare un disastro*, cit., 8; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 13; L. AZZENA, *Regioni: La differenziazione possibile. La materia infrastrutture nella prospettiva del regionalismo differenziato*, 6 ss., la quale ritiene che sia possibile e necessario distinguere all'interno della materia 'infrastrutture' le attribuzioni e le funzioni di rilevanza statale e quelle di rilevanza regionale.

²⁴⁹ Si v. M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 161 ss., spec. 163-164; R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 283; P. BILANCIA, *Regionalismo differenziato: opportunità e criticità*, cit., 11; G.C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, cit., 356; S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato fra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *Federalismi.it*, 5/2020, www.federalismi.it, 111 ss.; S. SCAGLIARINI,

Dovrebbe, in particolare, spettare allo Stato stabilire, in sede di costruzione dell'intesa con la Regione, quali ambiti di materie trasferire alla seconda e quali invece mantenere a livello centrale per garantire istanze unitarie²⁵⁰.

L'individuazione di tali ambiti materiali dovrebbe, peraltro, tenere conto dell'attuale assetto della ripartizione delle competenze legislative fra lo Stato e le Regioni, come 'riscritto' in via interpretativa dalla Corte costituzionale²⁵¹, senza rinunciare, tuttavia, a eventuali ragionevoli nuovi equilibri rispetto a quelli individuati in sede giurisdizionale²⁵².

Le scelte del legislatore dovrebbero rispondere a criteri di ragionevolezza e proporzionalità²⁵³.

Gli ambiti di differenziazione: virtù (del modello) e vizi (della sua attuazione), in Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive, cit., 328.

²⁵⁰ Si v. R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 268; nello stesso senso, S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, in *www.gruppodipisa.it*, 3/2019, 227; M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, cit., 12, il quale evidenzia che la legge statale dovrebbe, in via preventiva, stabilire i confini delle materie trasferibili e che tali limiti sostanziali dovrebbero valere per tutte le intese con le Regioni che richiedono la differenziazione.

²⁵¹ Si v. sul punto, fra gli altri, R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 266-267; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 367.

²⁵² Si v. E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, cit., 37.

²⁵³ Si v. L. AZZENA, *Regioni: La differenziazione possibile. La materia infrastrutture nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit., 3 ss.; nello stesso senso, A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, cit., 75; A. RUGGERI, *Attuazione dell'art. 116, III c., Cost. e prospettive della specialità regionale*, cit., 4-5.

In caso contrario, l'attuazione del regionalismo differenziato potrebbe comportare un aumento del contenzioso costituzionale Stato-Regioni, con il conseguente intervento della Consulta nel processo di differenziazione²⁵⁴.

La legge che conferisce ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia potrebbe, in particolare, essere sindacata dalla Corte costituzionale per violazione dei principi fondamentali, sotto il profilo della sua ragionevolezza *ex art. 3 Cost.*, nell'ambito del giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale²⁵⁵, ma anche in quello in via diretta²⁵⁶.

La ragionevole attuazione della disposizione in esame, come congruità del diritto al fatto, sembra dipendere inoltre dalla necessità di ponderare e, soprattutto, di giustificare la maggiore autonomia richiesta, in base all'adeguatezza della Regione in termini gestionali e alle specificità del

²⁵⁴ Si v., fra gli altri, A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, cit., 75; E. GROSSO, *Intervento introduttivo*, cit., 38.

²⁵⁵ Si v. 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. Per una lettura senza pregiudizi dei profili finanziari*, cit., 35, il quale rileva la probabile minore effettività di tale giudizio.

²⁵⁶ G. D'AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, cit., 120, il quale ritiene che il ricorso alla Corte costituzionale potrebbe essere attivato in via diretta da una Regione diversa da quella che ha stipulato l'intesa con il Governo, per far valere l'eventuale illegittimità della legge statale di differenziazione, in relazione al principio di sussidiarietà; in termini simili, A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una buona idea che può diventare un disastro*, cit., 19; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 17-18.

territorio regionale²⁵⁷, oltre che alla sua funzionalità al miglioramento delle condizioni di vita delle comunità locali²⁵⁸.

Da qui la necessità di stipulare una pluralità di intese fra lo Stato e la singola Regione interessata, aventi ciascuna di esse un oggetto omogeneo e specifico, relativo a singoli ambiti materiali o a una pluralità di essi strettamente connessi fra loro²⁵⁹.

La richiesta di differenziazione, come scelta coerente e razionale legata alle specificità territoriali da un lato, e all'efficacia e all'efficienza gestionale, dall'altro, consentirebbe peraltro di ridurre la quantità delle 'materie' trasferibili, con la conseguente diminuzione delle risorse necessarie all'esercizio delle funzioni a esse correlate²⁶⁰.

²⁵⁷ Si v. S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato fra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, cit., 111 ss.; A. RUGGERI, *Attuazione dell'art. 116, III c., Cost. e prospettive della specialità regionale*, cit., 9; A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una buona idea che può diventare un disastro*, cit., 6, il quale parla di un nesso di proporzionalità fra competenze ricevute e capacità di gestione, in senso dinamico e diacronico.

²⁵⁸ Sul legame indissolubile fra l'autonomia e i diritti, così come i doveri, si v. A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, cit., 228 ss.

²⁵⁹ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 30.

²⁶⁰ A. POGGI, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, cit., 95 ss., la quale evidenzia la necessità di un *titolo di giustificazione* per il passaggio della competenza legislativa dallo Stato alla Regione, nonostante la sua mancata espressa previsione nell'art. 116, co. 3, Cost.; R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 265 ss.; A. RUGGERI, *La specializzazione dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, cit., 605; in termini simili, F. PALLANTE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa fra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna*, cit., 4-5.

Sotto il profilo quantitativo, la maggiore autonomia delle Regioni differenziate non potrebbe infatti riguardare la totalità delle materie che possono essere oggetto di differenziazione, ai sensi dell'art. 116, co. 3, Cost.

Il passaggio di tutte le materie di competenza legislativa concorrente alla competenza legislativa 'esclusiva' regionale comporterebbe, in particolare, per questa parte una disattivazione del Titolo V della Costituzione nei confronti delle Regioni differenziate²⁶¹, oltre che un'omologazione fra le stesse.

L'attuazione del regionalismo differenziato potrebbe costituire anche l'occasione per un ripensamento del sistema di ripartizione delle competenze legislative Stato-Regioni, così come è stato finora inteso, che punti alla valorizzazione dell'autonomia legislativa regionale.

A tal fine, si dovrebbe sostituire il tradizionale criterio di ripartizione delle citate competenze per 'materia', con il criterio della ripartizione per politiche pubbliche.

Finora, come noto, la c.d. tecnica del 'ritaglio di materie' ha consentito di riempire di contenuto il vacuo elenco di materie previsto in Costituzione, attraverso il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni, che hanno, tuttavia, relegato la potestà legislativa regionale alla disciplina delle stesse²⁶², in base al principio di legalità.

La clausola di asimmetria potrebbe, invece, consentire alle Regioni differenziate di elaborare politiche pubbliche²⁶³, che permetterebbero di

²⁶¹ A. POGGI, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, cit., 94; G. MACCIOTTA, *Art. 116, terzo comma, una logica di sistema: perché sia efficace e non un privilegio di pochi*, in *www.astrid-on line.it*, 25 marzo 2019, 4.

²⁶² Si v. R. BIN, *Le materie nel dettato dell'articolo 116 Cost.*, cit., 8 ss.

²⁶³ Si v. sul punto, A. POGGI, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, cit., 96. *Contra* A. ANZON DEMMIG, *Quale "regionalismo differenziato"?*, cit., 56, la quale ritiene che per la differenziazione delle politiche pubbliche regionali non

svincolare la legislazione regionale dai limiti derivanti dalle leggi statali, per la valorizzazione delle specificità regionali²⁶⁴.

La natura trasversale delle politiche pubbliche che interseca diversi ambiti materiali, non solo regionali ma anche statali, richiede, in particolare, che il riparto delle competenze legislative Stato-Regioni si basi sul principio di adeguatezza e su quello di leale collaborazione²⁶⁵.

Attualmente, tuttavia, le uniche politiche pubbliche possibili sembrano essere solo quelle statali²⁶⁶, con l'avallo della giurisprudenza costituzionale, in cui si registra, come noto, la tendenza alla centralizzazione delle funzioni, a garanzia dell'unità del sistema²⁶⁷.

sembra necessario ricorrere al procedimento complesso di cui all'art. 116, co. 3, Cost., ma si potrebbero utilizzare gli strumenti ordinari in precedenza citati.

²⁶⁴ Si v. R. BIN, *Le materie nel dettato dell'articolo 116 Cost.*, cit., 8 ss., spec. 10.

²⁶⁵ S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze fra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, cit., 306 ss.

²⁶⁶ Si v. sul punto, A. POGGI, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, cit., 96-97.

²⁶⁷ Si v., sul punto, fra gli altri, A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, cit., 30; A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, cit., 74; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 13-14; S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 669; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 2019, 66 ss., i quali richiamano le competenze 'esclusive' trasversali dello Stato, che rappresentano dei limiti alla competenza regionale e come tali non escludono l'intervento delle leggi regionali, e la cd. 'sussidiarietà legislativa'. La Corte costituzionale ha, in particolare, utilizzato tre criteri per porre chiarezza nel riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni: il criterio della prevalenza, quello della consensualità o leale collaborazione e, infine, quello finalistico, si v. sul punto, F. MARCELLI, V. GIAMUSSO, *La giurisprudenza costituzionale sulla novella del Titolo V, Servizio studi del Senato, Quaderno di documentazione*, 44/2006, 33 ss., consultabile in

Riguardo ai contenuti dell'autonomia differenziata nelle bozze di intesa delle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna del 2019²⁶⁸, queste non sembrano differenziarsi tra loro in ragione delle diverse realtà territoriali, come le forme e condizioni *particolari* di autonomia richiederebbero²⁶⁹, ma sembrano perseguire la strada di un regionalismo rafforzato, anziché differenziato²⁷⁰.

www.senato.it. Per maggiori approfondimenti sul tema, si v. N. ZANON, A. CONCARO, *L'incerto federalismo e le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano 2005; R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001-2014*, Napoli 2015.

²⁶⁸ Su tali bozze di febbraio e di maggio 2019, si v., rispettivamente, F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *www.federalismi.it*, n. 6/2019; F. PALLANTE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa fra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna*, cit., 5 ss., il quale ritiene che nelle nuove bozze del maggio 2019 vi sia una tendenza all'uniformazione, formale-testuale e sostanziale, delle richieste formulate dalle tre Regioni citate; nello stesso senso, A. STERPA, *La differenziazione possibile: istituire le macro-Regioni per ridisegnare la mappa delle diversità*, cit., 569 ss. Sulle precedenti bozze del 28 febbraio 2018, si v. 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 questa *Rivista*, n. 2/2018. Si tratta in tutti i casi citati di testi informali, non ufficiali, per la riservatezza che ha caratterizzato la negoziazione Stato-Regioni.

²⁶⁹ Si v. sul punto, R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 267.

²⁷⁰ E. AURELI, L. MARILOTTI, *L'attuazione del «regionalismo differenziato»: l'oggetto delle bozze di intesa di Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna ed il rapporto tra competenze legislative e funzioni amministrative*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2020, *www.osservatoriosullefonti.it*, 37; F. PALLANTE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa fra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna*, cit., 18.

Ciò che desta preoccupazione è, in particolare, la mole di competenze richieste dalle citate Regioni del Centro-Nord²⁷¹, aventi a oggetto tutte o quasi tutte le materie, mole che, da un lato, non risulta suffragata dalla reale presenza di fattori che giustificano l'asimmetria (demografici, geografici e storici), ma da ragioni economiche e, dall'altro, potrebbe aumentare il divario economico-sociale esistente fra Nord e Sud, e non solo²⁷², con gravi rischi per la tenuta dell'unità della Repubblica e dell'eguaglianza dei cittadini.

La tecnica redazionale delle citate bozze in tema di riparto di competenze tiene conto della rilevanza nazionale e regionale degli interessi in gioco e individua in maniera analitica i compiti della Regione nelle materie di competenza legislativa concorrente, per evitare incursioni da parte dello Stato e della Corte costituzionale²⁷³.

In relazione a tale ultimo profilo, la legge di differenziazione, prevista dalla disposizione in esame, sembra assumere la natura di parametro interposto di costituzionalità della legge regionale di attuazione della differenziazione, che dovesse discostarsi da quanto da essa disposto (e, in maniera speculare, della legge statale che invadesse l'autonomia della Regione attribuita attraverso la differenziazione), nell'ambito del giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale²⁷⁴ e in via diretta²⁷⁵.

²⁷¹ Si v., sul punto, A. D'ATENA, *A proposito della 'clausola di asimmetria' (art. 116 u.c. Cost.)*, cit., 330.

²⁷² R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 281; S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, cit., 228 ss.

²⁷³ F. GALLARATI, *Le conseguenze dell'attuazione del regionalismo differenziato sul riparto di competenze legislative tra differenziazione e sussidiarietà*, in questa *Rivista*, 1/2020, 185-186.

²⁷⁴ Si v. sul punto, 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. Per una lettura senza pregiudizi dei profili finanziari*, cit., 35.

²⁷⁵ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 35.

Inoltre, per alcune rilevanti materie che possono essere oggetto di differenziazione, quali i rapporti internazionali e con l'Unione europea, le richieste avanzate dalle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, nel complesso, non sono dirette a un rafforzamento dell'autonomia in tale ambito, in quanto ciò che si chiede da un lato è già fruibile sulla base delle norme vigenti, che dovrebbero essere solo implementate e rafforzate e dall'altro non dipende dalla volontà unilaterale dello Stato, ma richiede una modifica del Trattato UE²⁷⁶.

L'incidenza della normativa europea sulle competenze legislative regionali postulerebbe, invece, il rafforzamento della partecipazione delle Regioni al processo di formazione e attuazione del diritto europeo²⁷⁷, che la clausola di asimmetria, prevista dalla disposizione in esame, potrebbe efficacemente realizzare²⁷⁸.

²⁷⁶ M. VELLANO, *Le implicazioni dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione per quanto riguarda i rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Piemonte*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile, Atti del Convegno "Regionalismo differenziato: opportunità e criticità"*, cit., 71 ss., il quale evidenzia la necessità per le citate Regioni di provvedere in maniera ordinata e sistematica all'attuazione del diritto europeo nelle materie di loro competenza, attraverso una legge quadro regionale, e di sviluppare, in via legislativa e amministrativa, le macroregioni: alpina e adriatica-ionica.

²⁷⁷ La valorizzazione delle autonomie territoriali a livello europeo potrebbe derivare dal loro riconoscimento nel Trattato di Lisbona, il quale prevede all'art. 4, par. 2, del TUE che: «l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali», si v. sul punto, G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario fra centro e periferia*, cit., 253.

²⁷⁸ Si v. L.M. MOSCATI, *La differenziazione regionale nei rapporti con l'Unione europea. Il terzo comma dell'art. 116 per un'Europa delle Regioni*, cit., 533 ss., il quale ritiene che le

Infine, nelle citate bozze di intesa il contenuto dell'autonomia differenziata riguarda principalmente le funzioni amministrative da allocare a livello regionale²⁷⁹.

Tuttavia, in tal modo, il regionalismo differenziato assumerebbe un carattere surrogatorio del principio di sussidiarietà verticale di cui all'art. 118, co. 1, Cost.²⁸⁰, con un aggravio procedurale ingiustificato²⁸¹.

Il trasferimento delle funzioni amministrative richiederebbe, peraltro, una preliminare analisi delle stesse e del loro impatto sulla Regione, in termini di efficienza e adeguatezza, per addivenire a una coerente ripartizione delle competenze Stato-Regioni, coinvolgendo anche gli enti sub-regionali²⁸².

Regioni dovrebbero avvalersi degli strumenti dell'accordo e del protocollo per valorizzare la loro partecipazione alla determinazione delle politiche pubbliche europee.

²⁷⁹ Si v. R. BIN, *Che cosa non va nel sistema delle autonomie italiane?* cit., 6 ss.; E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, cit., 35-36.

²⁸⁰ Sul carattere surrogatorio del regionalismo differenziato all'attuazione della sussidiarietà verticale ai sensi dell'art. 118.1 Cost., si v. E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, cit., 35-37, che fa riferimento anche alla disciplina dell'ordinamento degli enti locali, riservata, come noto, alla legge statale; M. CARLI, *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, in *Federalismi.it*, 21/2019, www.federalismi.it, 9 ss.

²⁸¹ A. POGGI, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, cit., 85-86.

²⁸² S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, in www.gruppodipisa.it, 3/2019, 227.

7. Alcune considerazioni conclusive

Volendo tirare le fila di quanto finora detto, si può affermare che l'assimilazione giuridica tra le Regioni ordinarie, ancorché differenziate, e le Regioni a statuto speciale, in relazione alla tipologia di potestà legislativa, ai limiti, ai controlli, ai principi che innervano il Titolo V della Costituzione, alla forma di governo e alla potestà statutaria, sembra dimostrare che, una volta avviato il processo di differenziazione delle Regioni ordinarie e completato l'adeguamento degli statuti speciali alla novella del 2001, nel rispetto dei criteri di ragionevolezza e proporzionalità e alla luce della copiosa giurisprudenza costituzionale sulle relazioni fra lo Stato e le Regioni, il volto del regionalismo italiano potrebbe attestarsi verso un modello di regionalismo a 'specialità' diffusa, sotto l'egida tuttavia di un diritto costituzionale comune indifferenziato e indifferenziabile.

L'implementazione, poi, del principio di differenziazione, contenuto nel Titolo V della Costituzione, nelle sue diverse articolazioni potrebbe costituire l'occasione per un ripensamento dell'ordinamento repubblicano nel suo complesso e alla luce della sua complessità, e potrebbe essere accompagnato, come evidente, dalla riorganizzazione dello Stato, dal punto di vista strutturale e funzionale.

Nel lungo periodo, la valorizzazione delle diversità territoriali potrebbe condurre, in particolare, a una ridefinizione dei confini regionali (e degli enti locali), peraltro ammessa in sede costituente²⁸³, attraverso la creazione di

²⁸³ Il riferimento è alla XI disposizione transitoria e finale della Costituzione che prevede: «Fino a cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si possono, con leggi costituzionali, formare altre Regioni, a modificazione dell'elenco di cui all'articolo 131, anche senza il concorso delle condizioni richieste dal primo comma dell'articolo 132, fermo rimanendo tuttavia l'obbligo di sentire le popolazioni interessate». Tale termine è stato prorogato al 31 dicembre 1963 dalla legge costituzionale 18 marzo 1958, n. 1.

macro-Regioni, accomunate dalle medesime specificità territoriali. Questa consentirebbe una maggiore efficacia ed efficienza dell'organizzazione dei pubblici poteri e del loro funzionamento e, soprattutto, un miglioramento delle relazioni, organiche e funzionali, con le istituzioni comunitarie, realizzando un modello di *governance* più efficiente ed efficace²⁸⁴.

Si tratta, come si vede, di un progetto ambizioso, che richiede tempo, analisi accurate *ex ante* e verifiche *ex post*, ma, soprattutto, il coraggio e la lungimiranza delle forze politiche, che con la sua realizzazione potrebbero ricucire il rapporto fra politica e cittadini, ormai da tempo in crisi.

²⁸⁴ A. PIRAINO, *La macroregione del mediterraneo occidentale per rifondare l'Europa e riformare l'Italia*, in R. D'AMICO, A. PIRAINO (a cura di), *Per la Macroregione del Mediterraneo occidentale*, Milano 2018, 17 ss.; L. D'ANDREA, *Regionalismo differenziato e meridionalismo, alla luce del pensiero di Sturzo: brevi note*, in questa *Rivista*, 2/2019, 7; A. STERPA, *La differenziazione possibile: istituire le macro-Regioni per ridisegnare la mappa delle diversità*, cit., 571 ss.; E. BALBONI, *I paradossi della post-modernità: sulla sovranità territoriale, o meglio sulla territorialità della sovranità è utile ripartire da von Gerber (1880) e Donati (1923)*, in *Rivista*, 1/2019, 7, in relazione al dialogo con le istituzioni europee.