

I LIMITI DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO**

Sommario: 1. Premessa. - 2. Sull'opportunità di una previa legge di attuazione. - 3. Le 'forme' e le 'condizioni' di autonomia concernenti le 'materie'. - 4. Il ruolo del Parlamento nell'approvazione della legge di differenziazione. - 5. L'iniziativa della Regione e la consultazione degli enti locali. - 6. Il rispetto dei principi di cui all'art. 119 e le correlative previsioni delle bozze di intesa. - 6.1. Il differente approccio dello schema di d.d.l. recante 'Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata'. - 7. Divari economici e differenziazione. - 8. Per un'applicazione ragionevole dell'art. 116, c. 3, Cost.

1. Premessa

Le vicende istituzionali degli ultimi mesi riguardanti l'attribuzione di maggiore autonomia alle Regioni ordinarie offrono l'occasione per ritornare sul denso dibattito scientifico sviluppatosi nell'ultimo ventennio. I recenti eventi in materia di regionalismo differenziato – in particolare i referendum regionali della Lombardia e del Veneto del 22 ottobre 2017 e poi le più recenti trattative intervenute durante il Governo Gentiloni e il primo Governo Conte – consentono di operare una messa a punto delle tesi e degli approfondimenti dottrinali emersi nel corso del dibattito scientifico svoltosi a partire dal 2001¹.

* Ordinario di Diritto Costituzionale nell'Università Luiss Guido Carli di Roma.

** Scritto destinato agli studi in onore di F. Pizzetti.

~~† Scritto destinato agli studi in onore di F. Pizzetti.~~

¹ Nell'ordinamento italiano la prima formalizzazione di un regionalismo differenziato si è avuta con la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (c.d. Commissione D'Alema). In particolare il regionalismo differenziato trovò espressa formulazione quando l'elaborato della Commissione fu sottoposto all'esame delle Camere, all'esito del quale l'art. 57, c.4, prevedeva che «con leggi costituzionali possono essere disciplinate forme e condizioni particolari di autonomia anche per le altre Regioni» [così nel testo risultante dalla pronuncia della Commissione sugli emendamenti presentati ai sensi dell'art. 2, c.5, l.cost. 1/1997 (AC 3931-A e AS 2583-A)]. Il nucleo fondamentale di tale testo fu trasfuso poi nella l.cost. 3/2001, che introdusse l'attuale disposizione contenuta nell'art.116, c.3, Cost. La prima richiesta di attuazione dell'art.116 giunse dalla Regione Toscana nel 2003 (deliberazione della Giunta regionale della Toscana 24 marzo 2003, n.1237, reperibile in www.aedon.mulino.it, 2003), seguita nel 2007 dalle Regioni Lombardia (deliberazione del Consiglio regionale del 3 aprile 2007, n. VIII/367), Piemonte (deliberazione del Consiglio regionale del 25 settembre 2007) e Veneto (deliberazione del Consiglio regionale 98/2007), tutte richieste mai soddisfatte, nonostante le iniziative regionali fossero molto limita-

La verifica riguarderà le questioni che, nel corso degli ultimi mesi, hanno suscitato maggiori divisioni all'interno della dottrina. Tra queste hanno assunto un ruolo preminente le seguenti: l'opportunità di una previa legge di attuazione; il potere dello Stato di trasferire alla Regione tutte le materie indicate nell'art.116, c.3; il rapporto tra intesa e legge di approvazione e, conseguentemente, il ruolo del Parlamento; il limite dei principi enunciati dall'art.119 Cost. Saranno questi i principali oggetti dell'analisi che segue. Le conclusioni saranno dedicate alle difficoltà dell'innesto di meccanismi asimmetrici all'interno di contesti socioeconomici fortemente divaricati e alle concrete possibilità di utilizzo dell'art.116.

Prima di entrare nel merito, mi pare opportuno fare riferimento al metodo con cui sono state svolte le trattative nel corso degli ultimi mesi. A tal fine bisogna ricordare che l'art.116, c.3, Cost., se attuato, tocca l'essenza dell'ordinamento costituzionale italiano. Permettendo un'attribuzione ulteriore di competenze alle Regioni, esso pone le basi per una nuova (rispetto al modello del 1948) configurazione della Repubblica². L'art.116, c.3, non è certo una norma di rottura dell'ordinamento vigente; va tuttavia maneggiata con cura.³

te (come ha notato A.ANZON DEMMIG, *Problemi ed esperienze del regionalismo 'asimmetrico' secondo l'art.116 comma 3 della Costituzione italiana*, in A.Mastromarino, J.M.Castellà Andreu (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, Giuffrè, 2009, 25; su queste iniziali richieste cfr. ora, con particolare riguardo alla Lombardia, L.DAINOTTI, L.VIOLINI, *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia*, in *Le Regioni*, 4/2017, 711, 711-8; v. anche criticamente P.CIARLO, M.BETSU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 67 ss. Si giunge così alle più recenti richieste delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto, che hanno sottoscritto con il Governo Gentiloni tre accordi preliminari in data 28 febbraio 2018. Nel corso della XVIII legislatura il primo Governo Conte, formatosi a seguito delle elezioni del marzo 2018, ha previsto nel programma di governo ('Contratto per il governo del cambiamento') l'attribuzione di maggiore autonomia per tutte le Regioni che la richiedano come 'questione prioritaria'. Nel corso del 2019 tutte le altre Regioni ordinarie, con l'eccezione del Molise, hanno avviato le procedure per chiedere l'attivazione dell'art.116 anche nei loro confronti. Il secondo Governo Conte, nato a seguito della crisi di governo dell'estate 2019, esprime ora, al punto 20 del programma di governo, la volontà di proseguire con l'attuazione del processo di autonomia differenziata. In questo ultimo periodo il Parlamento ha attivato i propri strumenti conoscitivi; di particolare interesse sono i lavori svolti nell'ambito dell'indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali tra novembre 2017 e febbraio 2018; l'indagine svolta nel novembre 2017 dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e la nuova indagine avviata dalla medesima Commissione a marzo 2019.

² Fin da subito dopo l'entrata in vigore della riforma del 2001, la dottrina ha colto le potenzialità innovative insite nell'art.116, c.3, Cost.: A.RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in www.giurcost.org, 2002, 26; A.CARIOLA, F.LEOTTA, *Art.116*, in R.Bifulco, A.Celotto, M.Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, 2193, scrivono di 'semispecialità' per designare il regime previsto dall'art.116, c.3.

³ Sul nesso tra unità e indivisibilità da un lato e differenziazione dall'altro ha posto l'attenzione, fin dall'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, F.PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 2003, 613-4; vi hanno insistito da ultimo L.RONCHETTI, *Unità e indivisibilità della Repubblica: la sovranità popolare e l'interdipendenza nel nome della Costituzione*, in www.costituzionalismo.it, 1/2018, 20-21; R.DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di 'ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia' ai sensi dell'art.116, terzo comma, Cost.*, in www.federalismi.it, 5/2019, 19; M.DOGLIANI, *Quer pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*, in *Il Piemonte delle Autonomie* (<http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it>), 8.2.2019, 1, per il quale l'autonomia differenziata non è questione tecnico-amministrativa ma un processo di grande significato politico perché in grado di mettere in discussione il principio di eguaglianza; A.MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in www.rivistaaic.it, 3/2019, 152. In posizione di radicale contrasto con la logica dell'art.116, ricondotta a logiche di liberismo economico, si pone C.IANNELLO, *Asimmetria regionale e rottura dell'unità nazionale*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2/2018, 427 ss.; nonché A.LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto pubblico*

È per questo che l'art.116, c.3, va sistematicamente interpretato alla luce dei principi di unità e indivisibilità della Repubblica. Da ciò consegue ulteriormente che l'intero procedimento previsto dalla disposizione costituzionale è retto dal principio di leale collaborazione. La ricaduta principale dell'applicazione del principio di leale collaborazione nel procedimento di cui all'art.116, c.3, sta nel divieto di ogni esercizio delle competenze che possa risultare dannoso o pregiudizievole per lo Stato o per le altre Regioni.

Da tali premesse mi pare di poter dire che, per la stretta attinenza a tali principi fondamentali che reggono la forma di Stato, ogni richiesta di attivazione dell'art.116, c.3, dovrebbe essere portata all'attenzione della pubblica opinione. In una democrazia costituzionale qualsiasi procedimento capace di incidere sulla forma di Stato non può rimanere segreto o riservato, se non per il tempo strettamente necessario all'elaborazione di una strategia da parte degli attori coinvolti. Se è quindi ben comprensibile l'esigenza che siano gli Esecutivi a condurre le trattative, discende dal principio di leale collaborazione un obbligo di informazione costante e completo nei confronti del Parlamento innanzitutto e conseguentemente della pubblica opinione⁴.

2. Sull'opportunità di una previa legge di attuazione

Le trattative condotte tra il 2018 e il 2019 hanno preso l'avvio dopo lo svolgimento dei referendum regionali consultivi del 22 ottobre 2017 in Lombardia e Veneto. All'origine di questa consultazione c'è la sent. 118/2015 con la quale la Corte costituzionale ha sostanzialmente autorizzato lo svolgimento di un referendum preliminare all'esercizio dell'iniziativa da parte di alcune Regioni, a condizione esso non eccedesse i limiti costituzionalmente previsti dall'art.116, c.3, e non ci fosse alcuna sovrapposizione tra la consultazione referendaria e il procedimento di cui all'art.116, c.3⁵. Nonostante la genericità del quesito, che ha lasciato campo libero alle Giunte regionali di modulare le richieste al governo nazionale, le consultazioni si sono svolte registrando una affluenza buona in Veneto e scarsa in Lombardia⁶.

europeo Rassegna online, giugno 2019, 4. Timori (forse eccessivi) per la libertà religiosa esprime invece F.BALSAMO, *Regionalismo differenziato e libertà religiosa*, in www.federalismi.it, 18/2019, 13.

⁴ In questo senso M.VILLONE, *Riforme e controriforme in gialloverde*, in *Diritto pubblico europeo online*, giugno 2019, 61.

⁵ Su questa sentenza C.FASONE, *Una, indivisibile, ma garantista dell'autonomia (differenziata): la Repubblica italiana in una recente pronuncia della Corte costituzionale sulle leggi regionali venete nn.15 e 16 del 2014*, in *Revista catalana de dret public-Blog*, settembre 2015, 1 ss.

⁶ In Veneto è andato a votare il 57,2% degli aventi diritto (la legge regionale prevede il *quorum* strutturale coincidente con la maggioranza assoluta degli aventi diritto), di cui il 98,1% si è espresso a favore della maggiore autonomia; in Lombardia si è recato alle urne il 38,25%, di cui il 95,29% ha votato a favore. I quesiti erano formulati nella seguente maniera: per il Veneto «Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?»; per la Lombardia «Volete voi che la Regione Lombardia, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolare di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma della Costituzione?». I ricorsi presentati da alcuni cittadini del Veneto contro l'ammissibilità del referendum sono stati respinti con le seguenti ordinanze: TAR Veneto, sez.I, 7 settembre 2017, n.401 e Tribunale di Venezia, sez. III civ., 25 settembre 2017. Su questi aspetti cfr. F.CONTE, *I referendum del Veneto per*

Nel passaggio dal Governo Gentiloni al primo Governo Conte vi è stato un significativo cambio di passo da parte degli attori coinvolti nel procedimento di attuazione dell'art.116, c.3., pur rimanendo invariati nelle identità (le trattative hanno infatti visto sempre il Governo da un lato e Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto dall'altro)⁷. Ciò che è cambiato è stata la composizione del Governo, che ha evidentemente permesso alle Regioni di chiedere un riconoscimento di materie molto più ampio. Ed infatti se le c.d. pre-intese, stipulate il 28 febbraio dal Governo Gentiloni, avevano ad oggetto poche ma rilevanti materie (sostanzialmente cinque)⁸, le bozze di intesa che hanno cominciato a circolare nel corso del 2019 (quindi a seguito delle trattative con il Governo Conte) abbracciano tutte le materie che l'art.116, c.3, mette a disposizione delle Regioni (ciò non vale per l'Emilia-Romagna, che ha limitato le proprie richieste 'solo' a sedici materie).⁹

Questo dato storico, nella sua oggettività, suggerisce una prima riflessione. Molto si è discusso nell'ultima ventina d'anni sulla opportunità di una previa legge di attuazione dell'art.116, c.3. Come è naturale che sia, le opinioni non sono unanimi, alcune propendendo per una risposta positiva¹⁰, la gran parte per una risposta negativa¹¹.

l'autonomia (e l'indipendenza). Non c'è due senza tre. Anche se..., in www.forumcostituzionale.it, 2015, 1 ss.; D.TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in www.forumdiquadernocostituzionali.it, 2015, 1 ss.; A.BONOMI, R.G. RODIO, *Verso un regionalismo differenziato? Osservazioni a margine di alcune iniziative referendarie in corso*, in www.Dirittifondamentali.it, 2017; A.MORELLI, *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?*, in *Le Regioni*, 2017, 321 ss.; L.DAINOTTI, L.VIOLINI, *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia*, in *Le Regioni*, 2017, 712 ss.; D.TRABUCCO, *Referendum consultivi e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità*, in www.dirittifondamentali.it, 1/2019, 1 ss.

⁷ Così confermandosi l'opinione maggioritaria della dottrina secondo cui l'art.116, c.3, si applica solo alle Regioni ordinarie: in tal senso RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, cit., 26; M.CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in www.federalismi.it, 2002, 2; A.MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art.116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, 156; M.OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in www.federalismi.it, 6/2019, 16; nel senso dell'estensione anche alle Regioni speciali G.PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 2001, 494; S.MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002, 142; D.GALLIANI, *Brevi osservazioni su due concetti apparentemente opposti ma probabilmente speculari: specialità e regionalismo differenziato*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2/2003, 236; E.DE MARCO, *Il regionalismo differenziato*, in B.Caravita (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2004, 410. Per uno sguardo sistematico d'insieme sulle differenze tra il principio di specialità delle cinque Regioni ad autonomia speciale, ritenuto un principio di regime, e la attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia per le altre Regioni cfr. F.SALMONI, *Forme e condizioni particolari di autonomia per le Regioni ordinarie e nuove specialità*, in A.Ferrara e G.M.Salerno (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, Giuffrè, 2003, 301 ss., in part.311-3.

⁸ Da notare che le richieste hanno riguardato non solo le competenze legislative ma anche quelle amministrative. Gran parte delle richieste contenute nelle pre-intese riguardavano funzioni amministrative piuttosto che legislative: sul punto, se si vuole, R.BIFULCO, M.CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art.116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»*, in *Le Regioni*, 4/2017, 156; per un'analisi della natura giuridica delle pre-intese cfr. V.NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in www.forumdiquadernocostituzionali.it, 31.5.2018, 7-12; per una analisi dei contenuti cfr. F.FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in www.forumdiquadernocostituzionali.it, 6.11.2018, 1 ss.

⁹ Le bozze di intesa apparse nel febbraio 2019 sono pubblicate nel sito del Dipartimento Affari Regionali. Non sono invece pubblicate le bozze recanti la data del 19 giugno 2019.

¹⁰ F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le regioni*, 2001, 1164 ss.; ID., *Le intese per l'attuazione dell'art.116*, in www.forumdiquadernocostituzionali.it, 10.12.2001;

La crudezza del dato appena evocato – dalla sera alla mattina il Governo della Repubblica tratta, prima, per un insieme di cinque materie e, poi, per la totalità delle materie con le medesime Regioni – dovrebbe spingere a valutare più approfonditamente le ragioni di coloro che hanno sostenuto l'opportunità di una previa legge di attuazione¹².

Se certo è vero che può bastare la singola intesa a disciplinare il processo di trasferimento, è altrettanto vero che il dato storico dimostra come l'ampiezza del trasferimento possa dipendere da ragioni non di natura costituzionale bensì politica, partitica, quasi occasionale. Inoltre l'opportunità di una legge di attuazione appare chiara anche dal prosieguo di queste pagine che danno conto della diversità di opzioni interpretative intorno a questioni centrali per l'attuazione dell'art.116.

Al fine di evitare oscillazioni così ampie e soprattutto di predisporre un *iter* comune a tutte le Regioni, sottraendole così alla tirannia o al consenso della maggioranza di turno, una legge che ponesse pochi principi procedurali riguardanti soprattutto i presupposti per potere procedere con le richieste potrebbe rappresentare un elemento di garanzia per il principio di unità della Repubblica¹³. In particolare la legge dovrebbe intervenire su due profili che sono stati completamente pretermessi in questi mesi: prevedere un procedimento minimo (e pubblico), in cui coinvolgere anche le Commissioni permanenti competenti e la Commissione parlamentare per le questioni regionali (primo profilo), attraverso il quale la Regione dovrebbe fornire sia la giustificazione delle proprie richieste (*perché* chiede quelle materie) sia il rispetto dei principi di cui all'art.119, coinvolgendo, su questo secondo profilo, anche le istituzioni statali e parlamentari maggiormente rappresentative (dalla Ragioneria centrale dello Stato all'Ufficio parlamentare per il bilancio, alle Commissioni bilancio delle due Camere). In assenza di una tale procedimentalizzazione legislativa diventa difficilmente contrastabile,

MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 154; in maniera più perplessa A.RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 34 e 36.

¹¹ B.CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2002, 144; CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, cit., 3, che ne riconosce l'opportunità, pur ritenendo che la sua mancanza non possa bloccare l'immediata attuazione dell'art.116, c.3; ID., *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P.Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, Giappichelli, 2003, 155; O.CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, 14/2017, 9.

¹² Nel 2007 il Consiglio dei ministri approvò uno schema di disegno di legge –mai presentato alle Camere– avente ad oggetto la disciplina degli aspetti procedurali dell'attribuzione di maggiori poteri ai sensi dell'art.116.

¹³ Di recente hanno sostenuto, con varia intensità, l'opportunità di una previa legge di attuazione: G.C.DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, in www.rivistaaic.it, 3/2019, 356; E.GROSSO, A.POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in *Il Piemonte delle Autonomie* (<http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it>), 8.11.2019, 2; v.anche L.MICHELOTTI, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art.116, terzo comma, Cost.?*, in *Le Regioni*, 1-2/2012, 122-6; A.PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Diritto pubblico europeo rassegna online*, giugno 2019, 26.

almeno a mio parere, quanto è accaduto con il primo Governo Conte, vale a dire che le Regioni, senza alcun tipo di giustificazione, abbiano chiesto l'intero spettro delle materie¹⁴.

Il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie ha predisposto uno schema di d.d.l. recante 'Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata', portato all'attenzione di una riunione preparatoria del Consiglio dei ministri ai primi di dicembre 2019. Lo schema non ha la pretesa di porsi come un provvedimento organico, incidente su tutti i profili riguardanti l'attuazione dell'art.116, c.3, rappresentando piuttosto uno sforzo per una migliore contestualizzazione della differenziazione all'interno di un sistema territoriale ispirato dai principi dell'unità. In questa prospettiva lo schema di d.d.l. costituisce un serio tentativo di tenere insieme gli artt. 3, c.2, e 5 Cost. all'interno di un regionalismo che abbandona la sponda dell'uniformità per avviarsi verso quella di una ragionevole differenziazione. Lo schema contiene una serie di principi e obiettivi riguardanti soprattutto il rapporto tra livelli essenziali di prestazione (LEP) e attuazione del regionalismo differenziato, di cui darò conto nel prosieguo¹⁵.

Sul profilo analizzato da ultimo il d.d.l. interviene nel senso auspicato prevedendo, all'art.1, cc.2-4, la trasmissione dello schema d'intesa da parte del Ministro per gli affari regionali alle Camere entro 10 giorni «per le conseguenti deliberazioni parlamentari», che dovranno essere assunte entro 60 giorni dalla trasmissione e che verranno a loro volta trasmesse al Governo e alla Regione per le rispettive valutazioni. Solo dopo questi importanti passaggi istituzionali si potrà determinare il testo definitivo dell'intesa. Stipulata l'intesa, su preventiva autorizzazione del Consiglio dei ministri, il disegno di legge di approvazione dell'intesa viene presentato alle Camere entro 30 giorni.

3. Le 'forme' e le 'condizioni' di autonomia concernenti le 'materie'

L'ampissimo spettro di nuove competenze rivendicate dalle due Regioni ha provocato le reazioni fortemente negative di una consistente parte della dottrina, convinta della illegittimità e comunque della inopportunità di una attribuzione 'totalitaria' di competenze¹⁶. Le

¹⁴ Altre proposte che potrebbero essere inserite nella legge in parola sono presenti in S.NERI, *I nodi interpretativi e le possibili soluzioni organizzative per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in www.dirittiregionali.it, maggio 2018, 13-20.

¹⁵ Per una prima analisi critica cfr. L.A.MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla «bozza di legge-quadro» consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co.3, Cost.*, in www.federalismi.it, 21/2019. L'Autore pare sostenere che lo Stato non possa in alcun modo adottare norme attuative dell'art.116, c.3, Cost., tesi non condivisibile per i motivi di cui nel testo.

¹⁶ Una forte opposizione si è avuta anche da parte di una qualificata opinione pubblica proveniente dalle Regioni meridionali: cfr. il *pamphlet* di G.VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari-Roma, Laterza, 2019, disponibile online; M.VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, disponibile online (e ivi, in appendice, i molti articoli dell'Autore apparsi su quotidiani negli ultimi mesi); Appello di trenta costituzionalisti, *Regionalismo differenziato, ruolo del parlamento e unità del Paese*, <http://www.regioni.it/newsletter/n-3567/del-11-03-2019/autonomia-appello-di-30-costituzionalisti-19468/>; *Contro questo regionalismo differenziato per un sistema*

perplexità della dottrina rispetto alle richieste di Veneto e Lombardia derivano dall'asserita necessità di dimostrare, da parte delle Regioni richiedenti, interessi peculiari da soddisfare, che tendenzialmente non potrebbero coincidere con tutte le materie¹⁷.

Collegato a questo argomento ne è stato avanzato un altro, secondo cui, ove tutte le Regioni procedessero in tal senso, si arriverebbe a uno svuotamento dell'art. 117, c.3, Cost., con conseguente implicita soppressione della competenza concorrente, in assenza di modifica espressa a livello costituzionale¹⁸. A queste tesi si potrebbe tuttavia obiettare che l'art. 116, c.3., Cost., nel prevedere l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia a Regioni diverse dalle Regioni speciali, non pone espressi obblighi di motivazione o di dimostrazione di interessi peculiari a giustificazione della richiesta. Al di là dei molteplici vincoli procedurali prescritti dall'enunciato, l'unico vincolo sostanziale espresso è dato dal rinvio ai principi di cui all'art. 119. Dunque, nulla può escludere – in una prospettiva di legittimità costituzionale – che una o più Regioni chiedano l'attribuzione di tutte le materie 'trasferibili'. Rimarrebbe ovviamente in disparte la questione della desiderabilità, fattibilità, opportunità, rimesse alla valutazione politica e istituzionale di Governo e Parlamento.

Anche all'argomento dell'effetto imitativo, al di là della concreta realizzabilità di questa ipotesi, si potrebbe obiettare che rimane comunque fermo il vincolo sostanziale dell'art. 119, che dovrebbe impedire alle Regioni finanziariamente esposte la richiesta di attribuzioni di ulteriori competenze¹⁹. In ogni caso, anche provando a immaginare che le quindici Regioni ordinarie siano tutte in regola dal punto di vista dei bilanci e che tutte chiedano l'attivazione 'totale' dell'art. 116, c.3, Cost., non si può ravvisare una modifica implicita dell'art. 117, c.3, in quanto l'esito sarebbe previsto da norme costituzionali che non possono supporre essere in contrasto tra loro (a meno di non voler ragionare di norme costituzionali incostituzionali).

Rispetto a queste due possibili prospettazioni a me pare che sia possibile prendere una posizione che parta dal testo della disposizione, senza dimenticare il contesto in cui esso si cala. Voglio dire, in via preliminare, che la richiesta della Regione va relazionata allo stato dell'arte, all'*acquis* del riparto delle attribuzioni raggiuntosi al momento delle trattative. È cioè all'effettività dell'assetto costituzionale delle competenze che bisogna guardare, assetto che non coincide con la mera elencazione dei titoli di legittimazione contenuti nei com-

universitario equo ed efficiente,
https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/images/documenti/Documento_Federico%20II_Regionalismo_differenziato.pdf.

¹⁷ In tal senso R.BALDUZZI, D.SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in www.rivistaaic.it, 2/2019, 6-7, secondo cui la richiesta di tutte le materie contrasta con la *ratio* e la lettera dell'art.116 che non vuole creare un nuovo tipo di Regione; DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, cit., 356; OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 31, secondo cui un'intesa relativa a tutte le materie dell'art.116, c.3, assomiglia molto ad uno statuto speciale, il quale ha tuttavia natura di atto unilaterale dello Stato; di conseguenza, la macro-intesa inenunciabile conferirebbe una forma di autonomia più garantita di quella delle Regioni speciali; M.CARLI, *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, in www.federalismi.it, 21/2019, 5.

¹⁸ 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, 25.3.2019, 4, secondo cui, se Lombardia e Veneto prendessero tutto, si produrrebbe l'abrogazione dell'art. 117, c.3, per due sole Regioni.

¹⁹ In questo senso A.SPADARO, *Appunti sul 'regionalismo differenziato': una buona idea che può diventare un disastro*, in www.federalismi.it, 19/2019, 6.

mi 2 e 3 dell'art. 117. Legislazione e giurisprudenza hanno fatto virare le materie verso il centro, con la conseguenza che le richieste regionali non possono essere intese come se si fosse nell'immediato post-2001 ma devono essere lette e interpretate alla luce dell'evoluzione ordinamentale degli ultimi anni²⁰.

A ciò si aggiunga che le materie di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 117 sono 'etichette' più o meno ampie, che ricevono poi concreti contenuti dalla legislazione statale e regionale. Ciò implica che la richiesta della Regione va esaminata nel concreto e *singulatim* perché solo l'intesa tra lo Stato e la singola Regione potrà stabilire cosa, per esemplificare, del governo del territorio viene trasferito e cosa invece rimane allo Stato²¹. Esistono poi materie per le quali il trasferimento integrale alla Regione non è integralmente realizzabile. Basti pensare a materie come 'rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni', 'commercio con l'estero', 'porti e aeroporti civili', 'grandi reti di trasporto e di navigazione', 'ordinamento della comunicazione', 'produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia', 'coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario'. Per tutte queste materie esistono profili ordinamentali attinenti agli interessi unitari (una volta si sarebbe detto all'interesse nazionale) che ne rendono impossibile il rilascio integrale alla Regione²².

Ma è soprattutto il testo della disposizione che spinge a propendere per il primo gruppo di argomenti. 'Ulteriori' e 'particolari' (riferiti a forme e condizioni di autonomia) sono aggettivi che alludono alle specificità della singola Regione. In verità, mentre 'ulteriori' è aggettivo che guarda alle autonomie speciali disciplinate nei commi immediatamente precedenti, 'particolari' è certamente aggettivo che allude a situazioni specifiche, ben determinate, che potranno riguardare le singole materie indicate nella parte successiva dell'articolo. Se così non fosse, il testo avrebbe potuto limitarsi a dire che le materie di cui al primo comma dell'art.117 (limitatamente a...) e quelle di cui al terzo comma possono essere attribuite ecc. La specificazione non è dunque priva di significato implicando richieste selettive e sottintendendo una giustificazione adeguata per le richieste.

Che questa sia una posizione di buon senso costituzionale, se così si può dire, deriva anche dall'ovvia considerazione che dietro le singole materie vi sono interessi che possono

²⁰ Sul punto già MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 176, che opportunamente guarda al rinvio operato dall'art.116, c.3, alle materie di cui all'art.117 come ad un rinvio mobile, nel senso che in concreto l'individuazione degli spazi da attribuire alle Regioni sconta l'ipoteca giurisprudenziale maturata con riferimento a ciascun titolo oggettivo.

²¹ Sui passaggi di potestà legislativa in capo alle Regioni differenziate determinati dall'art.116, c.3, cfr. G.DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 63-6. Per una interessante articolazione delle possibili modalità con cui la legge ex art.116, c.3, può modulare l'attribuzione delle competenze cfr. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit.,163 ss.

²² Sul punto cfr. MACCIOTTA, *Art.116, terzo comma, una logica di sistema*, cit., 7, che si chiede come sia possibile che materie (come porti e aeroporti, energia, reti di trasporto e di navigazione), che dovevano passare al centro in tutti i precedenti progetti di riforma costituzionale precedenti, diventino oggetto di trasferimento. Cfr. anche, con specifico riferimento alle politiche attive del lavoro, ritenute sottratte ai processi di differenziazione, E.CASTORINA, *Regionalismo 'specializzato' e 'politiche attive del lavoro': un percorso denso di criticità*, in www.federalismi.it, 19/2019, 9 e 13. Ma v. in senso potenzialmente diverso CARIOLA, LEOTTA, *Art.116*, cit., 2195, secondo cui, a prender sul serio il meccanismo dell'art.116, c.3, la potestà concorrente non si pone più come un elemento necessario del sistema.

essere curati dalla singola Regione e interessi che, attenendo a principi costituzionali fondamentali, non possono essere dismessi o abbandonati dallo Stato: dal principio di eguaglianza al principio di unità e indivisibilità, dal principio democratico ai principi di tutela espressi dall'art. 9 Cost. Per alcune materie l'attinenza con tali principi è più evidente (alludo non solo a quelle del comma 2 ma anche a quelle del comma 3 dell'art. 117, come governo del territorio, tutela della salute, istruzione), per altri lo è meno. Questa interpretazione discende, come è facile intuire, da una considerazione sistematica del testo dell'art. 116, c.3, Cost., che lega la prima alla seconda Parte della Costituzione. L'organizzazione dà forma e sostanza agli interessi e quindi ai diritti fondamentali della Parte prima²³.

Tutto ciò porta a concludere sul punto che l'attivazione del procedimento di differenziazione regionale presuppone che sia lo Stato, in quanto custode delle esigenze delle istanze unitarie, a stabilire, materia per materia, cosa può ragionevolmente essere trasferito alla singola Regione richiedente e cosa debba invece rimanere sotto l'egida statale. Se è infatti vero che all'art. 116, c.3, non possono essere imposti limiti interpretativi ultronei rispetto a quelli ricavabili dal testo, è altrettanto vero che il testo costituzionale è attento nel precisare che l'attribuzione delle materie non avviene in blocco ma riguarda – lo ripeto – «ulteriori forme e particolari condizioni di autonomia, concernenti le materie...».

A proposito del rilievo che lo Stato (inteso come Governo e Parlamento) ha nel costruire l'intesa, appare apprezzabile che il d.d.l. recante 'Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata', a cui si è fatto cenno poco sopra, ribadisca che nelle materie oggetto di attribuzione differenziata sono rispettati i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art.118, c.1, Cost., tenendo conto delle funzioni fondamentali degli enti locali definite dalla legge dello Stato ai sensi dell'art.117, c.2, lett.p), Cost. L'obiettivo è quello di mantenere uniformi i rapporti tra i diversi livelli di governo, nonostante la differenziazione, evitando che la Regione possa creare modelli di governo alternativi o troppo diversificati rispetto alle previsioni generali valide per tutto il territorio nazionale (art.1, c.1, lett.c)²⁴.

4. Il ruolo del Parlamento nell'approvazione della legge di differenziazione

Il profilo che ha forse maggiormente appassionato i costituzionalisti nel corso degli ultimi mesi ha riguardato il ruolo del Parlamento e conseguentemente la natura della legge di approvazione prevista dall'art.116, c.3. Se, nel periodo che va dal 2001 all'avvio delle trattative svoltesi nel corso del 2018-2019, la maggioranza degli studiosi propendeva per la natura

²³ Sulla 'peculiare prospettiva dei diritti' da cui osservare le potenzialità e i limiti insiti nell'art.116, c.3, cfr. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, cit., 28-29; una declinazione particolare, con riguardo al diritto alla salute, si trova ora in F.ANGELINI, *Autonomia differenziata e tutela della salute: autonomia competitiva dei Sistemi sanitari regionali vs universalismo solidale del Sistema sanitario nazionale*, in www.federalismi.it, 15/2019, 1.

²⁴ Sul punto cfr. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 162-3; FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, cit., 14.

di legge meramente formale della legge²⁵, in questi mesi diverse sono state le voci a favore di un ruolo più attivo del Parlamento, che non sarebbe più chiamato ad approvare o rigettare la legge di approvazione bensì ad intervenire sul contenuto della stessa.

Come è noto, nel caso in cui si consideri la legge di approvazione meramente formale è l'intesa ad avere il ruolo centrale, con un Parlamento chiamato a prendere o lasciare e con una legge di approvazione avente natura di legge meramente formale²⁶; nel secondo caso il procedimento di cui all'art.116, c.3, acquista una struttura più complessa, in cui sia l'intesa che la delibera parlamentare contribuiscono a determinare la legge di autonomia negoziata, con un Parlamento padrone del procedimento e libero di chiedere al Governo (e alla Regione) un riesame dell'intesa²⁷. Va aggiunto che, nella configurazione di queste due posizioni, una certa influenza ha svolto il confronto con le intese previste dall'art.8, c.3, Cost., per le confessioni diverse dalla cattolica, richiamate espressamente al termine del preambolo dei tre accordi preliminari del 28 febbraio 2018²⁸.

La divisione di campo conta molti aderenti da una parte e dall'altra, a riprova del fatto che la disposizione, scritta in maniera non chiara, giustifica entrambe le posizioni. Ciò premesso, a mio avviso le ragioni che spingono a ritenere che il Parlamento debba giocare un ruolo attivo sono diverse.

A scendere in campo per prima è una considerazione di sistema. Se la Costituzione coinvolge il Parlamento in tutte le decisioni riguardanti la delimitazione delle competenze legislative – dall'approvazione degli Statuti speciali all'approvazione delle leggi nell'ambito della potestà legislativa statale esclusiva e concorrente –, sarebbe non poco incoerente ritenere che il Parlamento non possa (co)determinare il contenuto della legge di differenziazione. Né si vedono ragioni peculiari a giustificazione di questa eccezione: non certo la previa intesa,

²⁵ Su questa posizione può aver influito anche la suggestione derivante dalla tendenziale sovrapposizione, tuttavia non giustificata, tra specialità e differenziazione. Mette in guardia da tale rischio F.PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in www.federalismi.it, 15/2019, 10-11; dello stesso A. vedi il già citato *Il regionalismo differenziato*, 57, in cui il parallelo tra Regioni differenziate e Regioni speciali era più accentuato.

²⁶ Per questa posizione, già prima delle vicende in esame, N.ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettiva alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del Federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, 56-7; adde G.D'IGNAZIO, *Regionalismo asimmetrico e riforma della Costituzione*, in D.Dominici, G.Falzea, G.Moschella (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Milano, Giuffrè, 2004, 403 e, più di recente, S.MANGIAMELLI, *Appunti a margine dell'art.116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4/2017, 668.

²⁷ Per questa posizione, già prima delle vicende in esame, MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 161 ss.; adde adesivamente D.MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art.116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in www.rivistaaic.it, 1/2019, 277; A.PIRAINO, *Ancora sul regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in www.federalismi.it, 8/2019, 18-19; G.CHIARA, *Il regionalismo differenziato tra attese federaliste deluse e rischi di eccessi*, in www.forumcostituzionale.it, luglio 2019, 16.

²⁸ Ma il richiamo era già in CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e delle condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 153-4; ripreso da A.ANZON DEMMIG, *Quale "regionalismo differenziato"?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 58-9. Per un'attenta ricostruzione della prassi parlamentare cfr. G.PICCIRILLI, *Gli 'accordi preliminari' per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art.116, terzo comma, Cost.*, in www.dirittiregionali.it, 2/2018, 10-17.

che rappresenta solo una condizione di procedibilità per il procedimento legislativo²⁹ e meno ancora la previsione della maggioranza qualificata. Altrettanto debole appare il parallelo con quanto accade nell'approvazione delle intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, visto che la prassi relativa all'approvazione delle intese con le confessioni religiose, oltre a non poter essere considerata decisiva, non è univoca³⁰. A dirla tutta e nonostante il tenore letterale dell'art.116, c.3, sarebbe meglio considerare la fattispecie in esame senza 'appoggiarsi' sul precedente dell'art.8, c.3, Cost.³¹

Sarebbe paradossale che una legge – autorizzata ad introdurre modifiche o deroghe alla Costituzione³², sottratta a referendum abrogativo e modificabile esclusivamente attraverso revisione costituzionale – possa essere solo accettata o rifiutata dal Parlamento³³.

In sostanza, è il Parlamento che deve definitivamente valutare se l'assetto degli interessi concordato tra Governo e Regioni sia politicamente opportuno e conforme alla cornice costituzionale. Non si dimentichi che nel modello originario del 1948 la Costituzione affidava al Parlamento la valutazione dell'eventuale violazione dell'interesse nazionale da parte della legislazione regionale (ipotesi, come è ben noto, rimasta sulla carta e poi definitivamente espunta dalla carta costituzionale).

²⁹ Né l'intesa potrebbe essere considerata una fonte del diritto in grado di operare l'attribuzione di forme differenziate di autonomia: in tal senso, condivisibilmente, DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di 'ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia' ai sensi dell'art.116, terzo comma, Cost.*, cit., 7.

³⁰ Sul punto DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di 'ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia' ai sensi dell'art.116, terzo comma, Cost.*, cit., 16, che ritiene che proprio la prassi attuativa dell'art.8 Cost. sia a sostegno del ruolo attivo del Parlamento; in senso diverso PICCIRILLI, *Gli 'accordi preliminari' per la differenziazione regionale*, cit., 14-15, il quale osserva come dall'analisi della prassi non emergono casi di emendamenti relativi ai contenuti delle intese.

³¹ Condivido la posizione di VILLONE, *Riforme e controriforme in gialloverde*, cit., 63, secondo cui le due intese –quella prevista dall'art.8 e quella prevista dall'art.116- non possono essere messe sullo stesso piano in quanto la prima mira a definire la diversità e la separatezza di una minoranza protetta nei confronti della maggioranza.

³² Le perplessità di L.ELIA, *Introduzione*, in Groppi, Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., 18-9, relative al contrasto dell'art.116, c.3, con i principi fondamentali della Costituzione perché in violazione del principio di rigidità costituzionale, sono state superate dalla dottrina che ha evidenziato come le ipotesi di de-costituzionalizzazione siano non infrequenti nel testo costituzionale: cfr. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, cit., 5; ID, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 138-140.

³³ La dottrina maggioritaria conviene sul carattere di legge atipica e rinforzata della legge di cui all'art.116, c.3, legge modificabile solo attraverso revisione costituzionale: CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, cit., 5 e poi ID, *Attualità e prospettive della 'specialità' regionale alla luce del 'regionalismo differenziato' come principio di sistema*, in www.federalismi.it, 23/2008, 11; MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 145; A.NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in www.federalismi.it, 21/2018, 14-5; OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 34 ss.; nel senso che la legge in questione non possa essere modificata unilateralmente con revisione costituzionale ma solo attraverso un procedimento uguale e contrario ZANON, *Per un regionalismo differenziato*, cit., 56-7; PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 59-60; G.BRAGA, *La legge attributiva di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» alle Regioni*, in F.Modugno e P.Carnevale (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa III.1*, Milano, Giuffrè, 2003, 97; D'IGNAZIO, *Regionalismo asimmetrico e riforma della Costituzione*, cit., 402-3; ANZON DEMMIG, *Quale "regionalismo differenziato"?*, cit., 57; PIRAINO, *Ancora sul regionalismo differenziato*, cit., 11; suggerisce invece la possibilità di prevedere consensualmente la facoltà di recesso unilaterale RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, cit., 30-1.

Vi è poi una valutazione strategica. Se il Parlamento fosse costretto a prendere o lasciare, non è affatto detto che ciò faciliterebbe l'esito positivo del procedimento. Infatti, nel caso in cui una parte del Parlamento, necessaria al raggiungimento della maggioranza assoluta, non fosse d'accordo su singole questioni e non esistessero margini per una richiesta di riesame, il raggiungimento della predetta maggioranza sarebbe messo a rischio. Meglio allora ritenere che ben può il Parlamento intervenire su singole questioni chiedendo che il Governo si faccia parte attiva nel riavvio delle trattative. Tra l'altro, se il Governo, come auspicavo poco sopra, coinvolgesse il Parlamento fin da subito informandolo sull'andamento e sui nodi principali delle trattative, i rischi di contrasti successivi, in fase di procedimento parlamentare, dovrebbero diminuire. A tal proposito la dottrina ha già proposto l'idea di un passaggio parlamentare della bozza d'intesa; nel caso non vi dovesse essere condivisione, le Camere potrebbero adottare ordini del giorno o mozioni dirette a spingere il Governo a rinegoziare l'intesa³⁴.

Vi è infine un argomento storico fornito dall'approvazione degli statuti delle Regioni ordinarie sulla base della vigenza del testo dell'art. 123 Cost. prima della revisione costituzionale del 1999. Come è ben noto, in quell'occasione il Parlamento non si limitò ad approvare lo statuto ma pose, di fatto, come condizione dell'approvazione, ai Consigli regionali, la modifica dei testi originalmente inviati.

Su questi aspetti lo schema di d.d.l. approntato dal Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, sostanzialmente lascia ampio spazio alle dinamiche dei rapporti tra Governo e Parlamento. Si è già detto che esso si limita a stabilire, all'art.1, cc.2-4, la trasmissione dello schema d'intesa alle Camere «per le conseguenti deliberazioni parlamentari». Null'altro è detto, in omaggio alla libertà del Parlamento di stabilire la procedura più adatta per l'approvazione. Il preventivo coinvolgimento delle Camere permette di anticipare e sdrammatizzare la possibile contrapposizione tra Camere, Governo e Regione, lasciando, per un verso, alle trattative degli Esecutivi margine sufficiente per recepire le indicazioni parlamentari e consentendo, per un altro, alle Camere di verificare se e come l'intesa tenga conto delle indicazioni provenienti dalle assemblee legislative e deliberando di conseguenza.

5. L'iniziativa della Regione e la consultazione degli enti locali

Questa interpretazione produce degli effetti anche sul modo di intendere l'iniziativa della Regione interessata. A mio avviso, per evitare interpretazioni unilaterali, è necessario procedere ad una lettura della disposizione che intenda il riferimento all'iniziativa della Re-

³⁴ CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato*, cit., 161; *La 'secessione dei ricchi' è una fake news*, in www.lacostituzione.info, febbraio 2019, 1; R.DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art.116, terzo comma, Cost.*, in www.federalismi.it, 5/2019, 4; adde OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 29; B.CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in www.federalismi.it, 13/2019, 4.

gione interessata in maniera più complessa di quanto si sia fatto finora. In altre parole, il riferimento in questione, presente nell'art.116, c.3, andrebbe letto come riferito a due diversi momenti, quello dell'avvio del procedimento e quello successivo della presentazione della proposta di legge alle Camere.

Con riguardo al primo momento, l'iniziativa non può essere intesa come iniziativa legislativa³⁵ ma come iniziativa d'intesa³⁶. Accogliendo la prima tesi, infatti, potrebbe risultare ultronea la previsione dell'intesa. Ciò accadrebbe nel caso in cui la Regione dovesse presentare una proposta di legge al Parlamento, il quale, a sua volta, dovesse accettarla senza modifiche. Dire che in questo caso l'intesa andrebbe considerata *in re ipsa* mi parrebbe forzare eccessivamente il testo costituzionale³⁷.

In ogni caso l'art. 1, c. 571, l. 147/2013, prevede che la richiesta sia presentata al Presidente del Consiglio e al Ministro per gli affari regionali e che il Governo si attivi nel termine di sessanta giorni dal ricevimento³⁸.

Quanto, invece, al rapporto tra Consiglio e Giunta in relazione all'esercizio dei diritti di iniziativa, la dottrina ha auspicato un coinvolgimento del Consiglio regionale, riconoscendo tendenzialmente che il potere di iniziativa sia prerogativa della Giunta³⁹. Comunque anche su questo la discrezionalità della Regione è ampia, con il limite che gli enti locali devono essere messi in condizione di pronunciarsi prima della stipula dell'intesa.

Con riguardo al secondo momento, vale a dire alla fase successiva al raggiungimento dell'intesa, il Consiglio regionale ben potrebbe redigere la proposta di legge e presentarla alle Camere. In questo modo si eviterebbe di lasciare la Regione in balia dei tempi del Governo. Niente impedisce, tuttavia, che in tal senso si muova anche il Governo⁴⁰.

³⁵ Come pure è stato argomentato da ANZON DEMMIG, *Quale "regionalismo differenziato"?*, cit., 57, CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, cit., 10-11 e PICCIRILLI, *Gli 'accordi preliminari' per la differenziazione regionale*, cit., 17-8, sulla base di un innegabile argomento testuale. Ma è evidente che, in questo caso, la lettera del testo, mal costruito, non può prevalere sulle esigenze del sistema. In queste ricostruzioni, ovviamente, l'iniziativa è in capo al Consiglio regionale piuttosto che alla Giunta.

³⁶ In questo senso già S.AGOSTA, *L'infanzia «difficile» (...ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art.116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in www.federalismi.it, 13/2003, 11.

³⁷ CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, cit., 10-11.

³⁸ In proposito M.MEZZANOTTE, *La legge di stabilità 2014 e l'art.116, comma 3, Cost.*, in www.forumcostituzionale.it, luglio 2014. Nelle più recenti vicende il Veneto ha percorso entrambe le vie: con d.g.r. n.315/2016, prima del referendum svoltosi in Veneto il 22 ottobre 2017, è stata adottata una proposta inviata al Dipartimento per gli Affari Regionali; dopo il referendum, con deliberazione 155/2017, il Consiglio regionale ha approvato la proposta di legge statale n.43, già varata dalla Giunta regionale il 23 ottobre 2017 con delibera n.35, da presentare alle Camere. Quanto alla Lombardia, a seguito del referendum consultivo del 22 ottobre 2017, il Consiglio regionale ha approvato la risoluzione n. X/1645 per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia con riguardo a tutte le materie. Similmente, anche l'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna ha approvato le risoluzioni n.5321, n.5600, n.6124 e n.6129 (in data 3.10.2017, 14.11.2017 e 12.2.2018) per impegnare il Presidente della Giunta regionale ad avviare il negoziato col Governo.

³⁹ AGOSTA, *L'infanzia «difficile»*, cit., 11; OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 18; in senso diverso PICCIRILLI, *Gli 'accordi preliminari' per la differenziazione regionale*, cit., 20, a favore dell'iniziativa in capo al Consiglio regionale.

⁴⁰ In tal senso già MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 169. A favore dell'iniziativa del Governo si schierano DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di auto-*

Le pre-intese del Governo Gentiloni e le bozze di intese del Governo Conte, nei rispettivi preamboli, non danno conto della consultazione degli enti locali da parte della Regione, per quanto la previa consultazione degli enti locali sia costituzionalmente obbligatoria e si configuri come ulteriore condizione di procedibilità⁴¹. Mi pare di poter dire, come già sostenuto da ampia dottrina, che questa sia materia da lasciare agli statuti delle singole Regioni o comunque alla disciplina della singola Regione. L'organo più idoneo a rilasciare il parere appare il Consiglio delle autonomie locali (CAL), anche se alcuni autori ritengono preferibile la consultazione individuale⁴². Quanto al momento in cui vanno sentiti gli enti locali, le posizioni sono molto diversificate. Accedendo all'idea che l'iniziativa sia un'iniziativa d'intesa, appare coerente ritenere che il parere vada richiesto allorché si sia formata un articolato o bozza d'intesa⁴³. Ove si dovesse arrivare a un parere negativo, è chiaro che motivi di opportunità dovrebbero spingere gli organi regionali a valutare seriamente se esercitare il diritto d'iniziativa. Comunque anche su questo la discrezionalità della Regione è ampia, con il limite costituito dalla circostanza che gli enti locali devono essere messi in condizione di pronunciarsi prima della stipula dell'intesa⁴⁴.

6. Il rispetto dei principi di cui all'art. 119 e le correlative previsioni delle bozze di intesa

L'unico limite espressamente previsto dall'art.116, c.3, riguarda i principi posti dall'art.119⁴⁵. In quanto principi, essi non contengono regole o prescrizioni precise. Tuttavia l'indicazione fornita dall'art.116, c.3, è inequivocabile nello stabilire che essi costituiscono i

nomia' ai sensi dell'art.116, terzo comma, Cost., cit., 18; PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, cit., 13.

⁴¹ C.TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?*, in www.federalismi.it, 7/2018, 323, osserva, con riguardo all'Emilia-Romagna, che nella fase delle pre-intese del 2018 il coinvolgimento degli enti locali è stato molto intenso.

⁴² Nel primo senso E.BALBONI, L.BRUNETTI, *Il ruolo del CAL nell'applicazione dell'art.116, ultimo comma, Cost., con particolare riferimento al caso della Lombardia*, in *Le Regioni*, 2011, 205 ss.; nel secondo OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 19.

⁴³ Già AGOSTA, *L'infanzia «difficile»*, cit., 12; CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, cit., 13, partendo da un'interpretazione dell'iniziativa come iniziativa legislativa, ritiene che gli enti locali vadano sentiti prima dell'esercizio di suddetta iniziativa.

⁴⁴ Sullo sfondo è rimasta la questione della necessità/opportunità di consultare anche le autonomie non territoriali o funzionali, che pure era stata prospettata in dottrina. In ogni caso appare chiaro dal tenore letterale dell'art.116, c.3, che l'unica consultazione obbligatoria è quella degli enti territoriali di cui all'art.114 (MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 169). Altra questione discussa in questi anni ha riguardato l'utilizzabilità del referendum regionale. Pur ammettendolo, la gran parte della dottrina ha ritenuto che esso non possa comunque sovrapporsi e assorbire la consultazione degli enti locali che l'art.116, c.3, prescrive espressamente (ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettiva alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del Federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, 56; MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 170-1; CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato*, cit., 705; OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 20).

⁴⁵ Sottolinea questo aspetto G.PETRILLO, *Il regionalismo differenziato: note sul piano finanziario*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2/2018, 471.

requisiti sui quali costruire un processo di differenziazione regionale. Oltre al principio di autonomia finanziaria di entrata e di spesa, stabilito nei commi 1 e 2 dell'art.119, va richiamato il principio di equilibrio di bilancio che, introdotto nel comma 1 per effetto della revisione costituzionale del 2012, dovrebbe essere posto a base dei criteri volti a dimostrare la solidità delle finanze regionali per l'accesso alla differenziazione. La dottrina ha ricavato poi dal comma 3 il principio della c.d. 'neutralità perequativa'⁴⁶, mentre dal comma 4 viene ricavato il principio del finanziamento integrale delle spese relative alle funzioni rientranti nei LEP; il comma 5 contiene la previsione di risorse aggiuntive e interventi speciali per fini che mirano a dare effettività al principio di eguaglianza sostanziale; dal comma 6 discendono infine i principi relativi al patrimonio e all'indebitamento degli enti territoriali. In particolare dai commi 3 e 5 emerge un fine solidaristico diretto a fornire agli enti e ai territori più svantaggiati un supporto finanziario da parte dello Stato e, più ampiamente, della Repubblica come insieme degli enti che la costituiscono ai sensi dell'art.114, c.1, Cost.⁴⁷.

Risulta quindi evidente che dagli enunciati appena elencati non è possibile ricavare prescrizioni puntuali, a tal fine essendo necessario uno svolgimento legislativo⁴⁸. Sorprende quindi che le bozze di intese non abbiano tenuto conto dei provvedimenti legislativi che all'art.119 hanno dato attuazione fin dal 2009, vale a dire la legge di delega n. 42 e il d.lgs. 68/2011, il quale ultimo, tra i vari decreti attuativi, è quello che riguarda più da vicino l'autonomia finanziaria delle Regioni. Il punto è stato sottolineato criticamente da diversi economisti pubblici e scienziati delle finanze⁴⁹.

Ora, per quanto sia vero che l'attuazione della disciplina contenuta nella l. 42/2009 e nel d.lgs. 68/2011 sia stata sistematicamente rinviata (da ultimo al 2020 per effetto della legge di bilancio del 2018 -art.1, c.778, l. 205/2017-, che rinvia dal 2019 al 2020 l'entrata in vigore dei nuovi meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali in riferimento ai livelli essenziali di assistenza ed ai livelli essenziali delle prestazioni come attualmente disciplinati dal d.lgs. 68/2011.), non pare né opportuno né costituzionalmente legittimo che l'attuazione dell'art. 116, c.3, sia realizzata prescindendo da un sistematico e integrale collegamento con i principi dell'art. 119 per come svolti dalla legge delega e dai successivi decreti attuativi⁵⁰. La circostanza che la disciplina del d.lgs. 68/2011 non espliciti ancora efficacia non giustifica il

⁴⁶ F.GALLO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in www.astridrasegna.it, 2/2019, 4.

⁴⁷ GALLO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 6. Va ricordato che, nella sent. 118/2015, la Corte costituzionale, nel respingere i quesiti sulla distribuzione finanziaria delle risorse in occasione del referendum del Veneto, ha scritto che «i quesiti in esame profilano alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica, incidendo così sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica».

⁴⁸ In tale senso MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 179; CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, cit., 12; ID., *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P.Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, cit., 156-163; G.D'IGNAZIO, *Asimmetrie e differenziazioni regionali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in S.Gambino (a cura di), *Il 'nuovo' ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, Giuffrè, 2003, p.263 ss.; tutti questi Autori scrivevano prima della legge delega sul federalismo fiscale di cui si dice nel testo.

⁴⁹ M.C.GUERRA, *Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, 3 luglio 2019, 15; A.ZANARDI, *Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, 10 luglio 2019, 3.

⁵⁰ In tal senso GUERRA, *Audizione*, cit., 17; ZANARDI, *Audizione*, cit., 5.

mancato coordinamento della bozza con la stessa. Poiché l'art. 116, c.3, contiene un esplicito rinvio ai principi di cui all'art. 119 e poiché questi sono declinati dalla legge di delega e dai relativi decreti legislativi, la legge che approvasse un'intesa avulsa da tale corpo normativo di rango primario sarebbe destinata all'incostituzionalità.

La concreta disciplina delle risorse finanziarie per le funzioni aggiuntive attribuite alle Regioni differenziate si articola attraverso modalità che prescindono del tutto dal complesso sistema previsto dalla l. 42/2009. L'art. 5, c.1, delle bozze d'intesa (nel testo del 19 giugno 2019) prevede infatti che una commissione paritetica assegni le risorse finanziarie, umane e strumentali seguendo sostanzialmente due (formalmente tre) criteri che si succedono temporalmente. Inizialmente il trasferimento avviene sulla base della spesa storica, assegnando alla Regione la spesa destinata a carattere permanente, a legislazione vigente, dallo Stato alla Regione, riferita alle funzioni trasferite (art. 5, c.1, lett.a). Si prevede poi che, entro un anno dall'entrata in vigore dei decreti con i quali la Commissione paritetica avrà trasferito le risorse sulla base della spesa storica, verranno determinati i fabbisogni *standard* per ogni singola materia, «fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni»; nel caso tale determinazione non avvenga entro tre anni, l'ammontare delle risorse assegnate alla Regione «non può essere inferiore al valore medio nazionale *pro capite* della spesa statale per l'esercizio delle stesse».

A parte i dubbi che sono stati sollevati sulle difficoltà di regionalizzare tutti i trasferimenti che lo Stato effettua verso le Regioni⁵¹, l'art. 5 appena riassunto si distacca fortemente dalla logica che regge il finanziamento delle Regioni. In particolare si prescinde completamente dalla distinzione fondamentale tra spese relative ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e le altre spese, le prime da finanziarsi integralmente ai sensi dell'art. 119, c.4, Cost., attraverso tributi propri, compartecipazioni e perequazione e le seconde da finanziarie tramite tributi propri e perequazione (a tal proposito si legga l'art.8 l. 42/2009). A seguito di tale mancata distinzione la bozza d'intesa stabilisce, al comma 2 dell'art. 5, che il finanziamento delle competenze è garantito in modo da consentire l'adeguata gestione delle nuove competenze in coerenza con quanto indicato dall'art. 119, c. 4, Cost. La disposizione attribuisce così un regime di favore alla Regione assicurando ad essa il finanziamento integrale di funzioni per le quali le altre Regioni non ricevono lo stesso trattamento⁵².

⁵¹ P.BALDUZZI, *Dove si infrange il regionalismo differenziato*, in *Lavoce.info*, 19.4.2019, 1, osserva che dal Documento di economia e finanza per il 2020 si evince che oltre il 50% dei trasferimenti dello Stato verso le Regioni sia impossibile da regionalizzare.

⁵² Di sicuro interesse, perché più consona ai principi fondamentali di eguaglianza dei cittadini e di unità della Repubblica, la proposta alternativa elaborata da Zanardi (in *Audizione*, cit., 8-11 e *Alcune osservazioni sui profili finanziari delle bozze di intesa sull'autonomia differenziata*, in www.astridonline.it, 2019), fondata sulla distinzione tra finanziamento delle funzioni LEP e finanziamento di altre funzioni regionali. Con riguardo al primo tipo di finanziamento, l'economista propone una soluzione 'cooperativa', fondata sulla rideterminazione periodica dell'ammontare delle risorse riconosciute per le funzioni devolute; con riguardo al secondo tipo di finanziamento, invece, la soluzione è definita 'autonoma' in quanto cristallizza le aliquote di compartecipazione fissate inizialmente lasciando che le risorse delle Regioni siano nel tempo determinate solo dalla dinamica dei tributi erariali riferiti al territorio. Con la prima soluzione diminuiscono gli incentivi a usare le risorse in maniera efficiente ma si coinvolgono le Regioni differenziate nelle scelte di sistema; con la seconda soluzione aumentano gli incentivi a fronte di un ruolo più solipsistico delle Regioni.

Quanto al regime ordinario, successivo alla fase di partenza, va preliminarmente osservato che non è chiaro il rapporto tra i fabbisogni *standard*, da determinarsi per ogni singola materia trasferita, e l'inciso «fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni», presente nella lett.b) dell'art. 5, c.1, dell'intesa. In effetti, a tenore della l. 42/2009, la determinazione dei fabbisogni standard riguarda solo i livelli essenziali delle prestazioni, non tutte le funzioni attribuite alle Regioni (si v. ancora, in particolare, l'art.8 l. 42/2009), sicché l'enunciato contenuto nella lett.b) rischia di promettere troppo e inutilmente⁵³. Non c'è economista pubblico che non sottolinei la necessità di determinare in prima battuta i livelli essenziali e, solo dopo, di procedere alla determinazione dei costi standard per 'prezzarli'⁵⁴. Inoltre sono diversi gli studiosi che sottolineano la difficoltà di determinare i fabbisogni *standard* nello spazio di tre anni⁵⁵, rilevando che, di conseguenza, il vero criterio operativo diventerebbe il riferimento al valore medio nazionale *pro capite* della spesa⁵⁶.

In relazione a tale ultimo criterio, appare opportuno ricordare che anche il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, con una nota del 19 giugno 2019, ha osservato come il criterio del valore medio nazionale sia un metodo di calcolo che produrrebbe un aumento delle somme da trasferire alle Regioni differenziate rispetto alla modalità di calcolo basata sul costo storico, con conseguente deprivazione di risorse per le altre Regioni. I dati esistenti, in effetti, dimostrano che attualmente il valore medio nazionale *pro capite* della spesa statale per le tre Regioni è minore della media nazionale, con la conseguenza che il regime previsto dalla lett.b) provocherebbe un maggiore trasferimento a loro favore traducesi in minori trasferimenti per le altre Regioni oppure in riduzioni di spesa o in aumenti di imposte. In ogni caso, come si vede, vi sarebbero effetti negativi per la generalità degli 'altri' cittadini. Inoltre si è osservato che la previsione del valore medio nazionale è priva di fondamento metodologico, essendo concettualmente opposta al criterio dei fabbisogni *standard*, per cui sarebbe meglio mantenere il collegamento con la spesa storica⁵⁷.

In effetti, per come formulata, la lett.b) scarica sullo Stato l'onere della determinazione dei costi *standard*, compito al quale non possono sottrarsi le Regioni che chiedono maggiori competenze; non è neppure da escludere che, visto il vantaggio che le Regioni differenziate conseguirebbero al passaggio dei tre anni, ciò possa provocare meccanismi irreflessi di ritardo nell'attività di determinazione dei fabbisogni *standard* e conflittualità interne al fronte regionale.

Conclusivamente, a chi scrive pare che l'intesa andrebbe maggiormente compenetrata con la l. 42/2009. Sganciarla completamente dai principi formulati in una legge che rap-

⁵³ ZANARDI, *Audizione*, cit., 13, ragiona di richiesta illusoria e sottolinea l'opportunità di mantenere l'aggancio alla spesa storica per le funzioni di minore rilievo.

⁵⁴ Molto utile in proposito la lettura di *Guida alla lettura dei fabbisogni (e dei costi) standard*, Dipartimento Finanza Locale IFEL, a cura di S.Parlato, 2014, disponibile online, 8-9; VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi?*, cit., 28-30.

⁵⁵ MACCIOTTA, *Art.116, terzo comma, una logica di sistema*, cit., 5 (ma già in G.MACCIOTTA, *L'attuazione dell'articolo 116, 3 comma della Costituzione: un quadro di riferimento*, in www.astridrassegna.it, 10/2018); ZANARDI, *Audizione*, cit., 13.

⁵⁶ GUERRA, *Audizione*, cit., 19.

⁵⁷ ZANARDI, *Audizione*, cit., 14.

presenta la più condivisa attuazione dell'art. 119 Cost. rischia di esporre l'intesa a notevoli problemi attuativi. Questo profilo problematico emerge, oltre che nell'art. 5 di cui si è appena detto, anche nell'art. 6 delle intese, dedicato ai fabbisogni per gli investimenti pubblici. La disciplina pare prescindere completamente dagli interventi di perequazione infrastrutturale previsti dall'art. 22 l. 42/2009⁵⁸.

6.1. Il differente approccio dello schema di d.d.l. recante 'Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata'

Per il legame strutturale che intende instaurare con l'art.119 e con la sua legge di attuazione va valutato positivamente lo schema di d.d.l. recante 'Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata', predisposto dal Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, che richiede una generale compatibilità degli interventi di differenziazione con i LEP attraverso la previa ricognizione della presenza di LEP nella materia da trasferire e la conseguente misurazione (fabbisogni standard), almeno nelle macroaree indicate dall'art. 14 d.lgs. 168/2011 (art.1, c.1, lett.a). Ovviamente non in tutte le materie oggetto di eventuali trasferimenti – soprattutto nell'ambito del terzo comma dell'art.117 – è possibile ragionare in termini di LEP o di obiettivi di servizio; in altri casi, più che di LEP, dovrà ragionarsi di *standard* (come nel caso della tutela dell'ambiente).

Il d.d.l. intende intervenire solo nelle materie in cui i LEP esistono e servono ad assicurare quella trama comune minima che assicura l'eguaglianza sostanziale dei cittadini. Il finanziamento delle funzioni segue lo schema stabilito per le funzioni: le funzioni LEP saranno finanziate attraverso i costi *standard*, mentre per tutte le altre funzioni il principio sarà quello meno stringente della capacità fiscale (art.1, c.1, lett. b).

Si è detto dei dubbi degli economisti pubblici sulla possibilità di procedere in tempi rapidi alla quantificazione dei LEP e conseguentemente dei costi *standard*. A differenza di quanto previsto nelle bozze elaborate fino ad ora, il d.d.l. prevede che, trascorso vanamente un anno, il finanziamento delle funzioni attribuite avvenga sulla base delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato (art.1, c.1, lett.d).

Allo stesso tempo viene previsto che, in caso di ciclo economico sfavorevole, lo Stato possa prevedere misure transitorie a carico della Regione differenziata, a condizione che siano state adottate misure di tenore uguale per tutto il territorio nazionale. Si risponde così al timore, suscitato dalle bozze d'intesa e appena analizzato, che le Regioni differenziate, una volta 'intascato' il premio, possano sottrarsi alle misure nazionali a garanzia dell'equità e della perequazione nel risanamento dei conti pubblici (art.1, c.1, lett.f).

Sempre al fine di scongiurare che la differenziazione possa tradursi in una violazione del principio unitario, il d.d.l. prevede, nell'art.3, l'istituzione di un Fondo perequativo per il recupero del deficit infrastrutturale delle diverse aree geografiche del Paese. Si rafforza in

⁵⁸ S.PIPERNO, *Sui profili finanziari dell' 'atto secondo' del regionalismo asimmetrico*, in www.csfederalismo.it, 145/2019, 2.

questo modo il nesso con la legge delega 42/2009 poiché già l'art. 22 di tale legge aveva previsto la predisposizione di «una ricognizione degli interventi infrastrutturali, sulla base delle norme vigenti, riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali e aeroportuali».

La previsione del Fondo corre parallelamente all'attuazione del regionalismo differenziato ma non si identifica con lo stesso. Si vuole cioè che ogni finanziamento di risorse dedicate alle infrastrutture, non solo quelle riguardanti le attribuzioni in sede di differenziazione, sia tale da tener conto dell'obiettivo di assicurare su tutto il territorio nazionale i LEP/obiettivi di servizio relativi alla perequazione infrastrutturale. A tal fine la Struttura di missione, prevista nell'art.2 e di cui subito dirò meglio, dovrà realizzare la ricognizione della dotazione infrastrutturale esistente. Ciò fatto, verranno stabiliti – con d.P.C.M. entro sei mesi dalla ricognizione – gli *standard* di riferimento per la perequazione infrastrutturale, che verranno aggiornati con cadenza quinquennale.

Pare opportuno un cenno anche agli aspetti procedurali e organizzativi, che servono a dare allo schema concretezza ed effettività. L'art.2, per un verso, stabilisce i tempi e le modalità per determinare i LEP, gli obiettivi di servizio e i fabbisogni *standard* e, dall'altro, appresta una adeguata struttura burocratica per il conseguimento degli obiettivi fissati nell'art. 2. Potrebbe anzi dirsi che, per come progettato il procedimento, l'intesa è virtuosa in sé in quanto è dall'entrata in vigore della legge che scattano i 12 mesi per definire i LEP ove essi non lo siano già. La determinazione – che deve rimanere nei limiti delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato – avviene tramite d.P.R., su proposta del Presidente del Consiglio e del Ministro per gli affari regionali, di concerto con il Ministro dell'Economia, sentiti i Ministri competenti.

Sugli schemi di d.P.R. è anche prevista l'intesa in Conferenza Stato-Regioni. La previsione è importante ai fini del coinvolgimento dell'intero sistema regionale nella predisposizione concreta dei meccanismi di attribuzione. Anche il Parlamento ha modo di ritornare sull'argomento in quanto gli schemi di decreto sono inviati anche alle Camere affinché la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e le Commissioni parlamentari competenti possano esprimere i relativi pareri, ai quali il Governo può, motivando, non conformarsi.

Per l'insieme delle attività dirette alla definizione dei LEP/obiettivi di servizio/fabbisogni *standard*, il comma 2 dell'art. 2 prevede che il Ragioniere Generale dello Stato preponga un dirigente di livello generale come Commissario, fornendolo di un'adeguata struttura burocratica. Nominato con d.P.C.M., adottato di concerto con il Ministro per gli affari regionali e con il Ministro dell'economia, il Commissario potrà avvalersi del supporto tecnico della Società Soluzioni per il sistema economico – Sose s.p.a., dell'ISTAT e della struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome presso il CINS-SEDO, operando in sinergia, inoltre, con la Commissione Tecnica per i fabbisogni standard e con il Tavolo tecnico per l'attuazione del d.lgs.68/2011. Parallelamente anche il Ministro per gli affari regionali potrà avvalersi di una struttura di missione operante in raccordo col Commissario. Beni e risorse correlate alle funzioni sono assegnati – in base all'art. 2, c. 2, del

d.d.l. – con d.P.C.M., su proposta del Ministro per gli affari regionali, di concerto con il Ministro dell'economia, sentiti i ministri competenti. Gli schemi di decreto sono predisposti dal Commissario e su di essi è acquisita l'intesa con la Regione.

7. Divari economici e differenziazione

Prima di provare a tirare qualche conclusione, vorrei provare a sgombrare il campo da un equivoco, non so quanto voluto, che si è venuto formando a margine del dibattito acceso dalle richieste regionali. L'equivoco sta nella sovrapposizione concettuale tra Stati unitari composti e asimmetria e mira a rafforzare l'idea che ogni Stato federale o regionale sia anche asimmetrico. Che invece non sia necessariamente così ho provato a motivarlo meglio in altra sede⁵⁹. In questa sede vorrei limitarmi a sottolineare che ogni Stato unitario composto si basa su unità costitutive, che possono essere molto differenti tra di loro per i motivi più diversi (di ordine geografico, demografico, storico, economico)⁶⁰. Ciò non vuol dire anche che ogni Stato unitario composto – e quindi ogni Stato federale o regionale – sia asimmetrico. Ce ne sono di simmetrici (soprattutto tra gli Stati federali 'classici', formatisi per via associativa) e di asimmetrici (soprattutto tra gli Stati federali e regionali del Novecento, formatisi per via dissociativa). Lo Stato federale o regionale asimmetrico è, in poche parole, quello nel quale le unità costitutive non hanno tutte uguali competenze⁶¹.

Quando ci sono, le asimmetrie connotano, ancor prima di quella costituzionale, la struttura sociale della comunità organizzata in forma federale o regionale. Le asimmetrie servono a dare forma costituzionale a caratteristiche legate soprattutto: alla presenza di diverse nazionalità o etnie; a specificità legate ad aspetti geografici (isolamento dal resto del territorio statale) o demografici (unità costitutive troppo popolose o troppo poco popolose rispetto al resto delle unità costitutive); alla volontà di aggregare ad uno Stato preesistente nuove unità. Sono, dunque, ragioni molto forti quelle che spingono verso l'asimmetria.

Nel caso italiano la questione si pone in termini diversi. L'art.116, c.3, Cost., si collega ai problemi irrisolti dell'Unità d'Italia e allo storico irrisolto dualismo economico tra Nord e Sud⁶². Un dualismo che non è mai stato assorbito, divenendo così strutturale, e che vede il motore economico italiano concentrato soprattutto in alcune Regioni del Nord. Il riconoscimento di maggiore autonomia a queste Regioni permetterebbe loro di gestire meglio le risorse di cui dispongono. Poiché dietro la richiesta di asimmetria non c'è nessuno dei motivi che

⁵⁹ R.BIFULCO, *Federalismo asimmetrico e regionalismo differenziato*, relazione al convegno su Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive, Torino, 21 giugno 2019, in corso di pubblicazione su www.dirittiregionali.it.

⁶⁰ In questo senso, da ultimo, R.BIN, *La 'secessione dei ricchi' è una fake news*, in www.lacostituzione.info, febbraio 2019, 3.

⁶¹ D'IGNAZIO, *Regionalismo asimmetrico e riforma della Costituzione*, cit., 395 e ANZON DEMMIG, *Quale "regionalismo differenziato"?*, cit., 51.

⁶² Torna sul rapporto che lega insieme 'questione meridionale' e 'questione settentrionale' SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una buona idea che può diventare un disastro*, cit., 18.

giustificano altrove statuti di asimmetria anche particolarmente sviluppati, ma motivazioni economiche, c'è da chiedersi se l'asimmetria – un'asimmetria che, per come è stata costruita nelle bozze di intesa, avrebbe forme molto intense – sia la risposta adeguata a problemi che pure vanno necessariamente affrontati.

Conviene dapprima esaminare, in una prospettiva nazionale, le risposte che le istituzioni pubbliche hanno provato a dare alle richieste di maggiore autonomia. Tale esame porta a dire che, pur nell'ambivalenza del ceto politico italiano che a volte spinge sull'acceleratore e altre volte sul freno dell'autonomia, la tendenza è andata nella direzione della simmetria. In altre parole, il tentativo è stato quello di rafforzare le autonomie regionali sia riconoscendo loro più poteri sia cercando (senza riuscirvi) di portare le autonomie al centro, in particolare nell'istituzione parlamentare. Andavano in questa direzione sia le riforme costituzionali del 1999 e del 2001 sia i tentativi di riforma delle riforme, esperite nel 2005-6 e poi nel 2016.

Concentrando poi l'esame sugli anni più recenti, non può passare inosservata la circostanza che si sia passati da una proposta di riforma fortemente accentratrice e comunque fondata sulla simmetria (il riferimento è al progetto di revisione Boschi-Renzi, bocciato dal referendum costituzionale del 2016) a risposte dirette ad assecondare spinte fortemente asimmetriche. Pare dunque esserci un nesso tra i falliti tentativi di riforma del bicameralismo e del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, da un lato, e la richiesta di attivazione dell'art.116, c.3, dall'altro⁶³. Per quanto confusi, quei tentativi erano guidati da un'idea di fondo: trasportare una certa idea di regionalismo – per capirsi, quella fondata sulla centralità delle Regioni ordinarie, tutte caratterizzate da una sostanziale e formale omogeneità – dentro le istituzioni centrali.

Va quindi rilevata una ambigua contingenza nella risposta del ceto politico ai problemi dell'autonomia, con sensibili oscillazioni tra fasi politiche favorevoli all'autonomia e improvvisi cambi di marcia che portano il sistema politico ad andare in senso contrario⁶⁴. Tutto ciò non può non essere tenuto in conto nel momento in cui si valutano i tentativi di attuazione dell'art.116, c.3.

Passando ad una prospettiva comparatistica, non si può dire che la risposta ai dualismi economici sia stata l'asimmetria. Questo dato mi pare confermato dalla riforma costituzionale del 2006 realizzata nella Repubblica federale di Germania, uno tra i sistemi federali più simmetrici e cooperativi oggi esistenti. La riforma ha avuto tra le sue cause, indubbiamente, l'insofferenza dei *Länder* sud-occidentali nei confronti dei *Länder* meno ricchi e svantaggiati (soprattutto di quelli provenienti dall'ex Germania orientale), cui sono tenuti a trasferi-

⁶³ Cfr. P.COSTANZO, *Le Regioni tra tendenze evolutive e prospettive future*, in *Il Piemonte delle Autonomie* (<http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it>), 2019, 3; avverte che le richieste delle Regioni non possono essere ricondotte solo al fallimento del progetto di revisione costituzionale del 2016 TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord*, cit., 321. Per un esame delle modifiche che il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi intendeva introdurre con riguardo all'art.116, c.3, cfr. D.CODUTI, *Considerazioni a prima lettura sul «nuovo» regionalismo differenziato (ragionando sugli artt.30 e 39 del d.d.l. cost. A.S. 1429-B, XVII Legislatura*, in *Le Regioni*, 5-6/2015, 1113 ss.

⁶⁴ Sul punto cfr. S.VENTURA, *Conclusioni. Asimmetrie, competizione partitica e dinamiche centrifughe nelle nuove forme di stato decentrate*, in Id. (a cura di), *Da stato unitario a stato federale. Territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*, Bologna, il Mulino, 2008, 205.

re molta della loro ricchezza. Ciononostante, la riforma non può dirsi aver preso la strada dell'asimmetria, per quanto si sia provato a leggere questa riforma come una concessione del sistema federale tedesco proprio in questa direzione⁶⁵.

Senza entrare nel dettaglio dell'analisi⁶⁶, mi pare che l'unico elemento che possa spingere in tal senso è la revisione dell'art.72, c.3, della Legge fondamentale che, nell'ambito della potestà concorrente⁶⁷ e in relazione a un ristretto numero di materie, permette ai *Länder* di adottare una disciplina legislativa che si discosta da quella federale. Si tratta di una soluzione interessante che conferisce al sistema un minimo di flessibilità normativa, senza tuttavia assegnare a singoli *Länder* statuti di autonomia differenziata.

Dunque, lasciando sullo sfondo le zone economiche speciali (un modello certo non auspicabile per le autonomie territoriali italiane)⁶⁸, le risposte di altri Stati unitari composti ai dualismi economici o comunque ai forti divari strutturali di tipo economico non vanno necessariamente nella direzione dell'asimmetria.

8. Per un'applicazione ragionevole dell'art. 116, c. 3, Cost.

In conclusione mi pare di poter dire che il riconoscimento di statuti asimmetrici così forti come quelli che sono stati richiesti nel corso del 2018 e del 2019 finirebbe solo per accentuare ulteriormente l'atavico dualismo economico e sociale, con possibili ripercussioni sul principio di unità della Repubblica e sul principio di eguaglianza. La tesi secondo cui una maggiore competizione tra Regioni potrebbe aiutare a migliorare l'intero sistema delle autonomie dal punto di vista dell'efficienza amministrativa ed economica può avere un suo fondamento ma se applicata a settori ben determinati⁶⁹. Nel caso di specie, invece, la concorrenza tra enti regionali diventerebbe, oltre che sleale, impari⁷⁰.

⁶⁵ F.PALERMO, *La coincidenza degli opposti: l'ordinamento tedesco e il federalismo asimmetrico*, in www.federalismi.it, 3/2007, 1 ss.

⁶⁶ Cfr., oltre all'articolo di Francesco Palermo appena citato, A.ANZON DEMMIG, *La 'modernizzazione' del federalismo in Germania: spunti di riflessione per l'attuazione e l'aggiornamento del regime delle competenze legislative nell'ordinamento italiano*, www.federalismi.it, 11.10.2006, e, se si vuole, R.BIFULCO, *Il federalismo nel secolo XXI: un resoconto della riforma costituzionale tedesca del 2006*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 225.

⁶⁷ C.d. *konkurrierende Gesetzgebung*, che poco ha a che vedere con la potestà legislativa concorrente italiana.

⁶⁸ Sul tema cfr. S.PARK, *Special economic zones and the perpetual pluralism of global trade and labor migration*, in *Georgetown Journal of International Law*, 4/47, 2016, 1379 ss.

⁶⁹ Ed è immaginabile che gli autori che l'hanno propugnata avessero in mente appunto applicazioni limitate, settoriali, sperimentali, non certo estensive e definitive come quelle emerse dalle bozze d'intesa del 2019: in tal senso cfr. S.CASSESE, *Federalismo e Mezzogiorno*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4/2004, 995; A.POGGI, *Esiste nel Titolo V un 'principio di differenziazione' oltre la clausola di differenziazione del 116 comma 3?*, in A.Mastromarino, J.M.Castellà Andreu (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, Giuffrè, 2009, 54-9; MANGIAMELLI, *Appunti a margine dell'art.116, comma 3, della Costituzione*, cit., 664-5.

⁷⁰ Allargando per un attimo lo sguardo al dibattito sulle asimmetrie federali, può essere di qualche interesse osservare che tendenzialmente i sostenitori dell'asimmetria sono spesso molto vicini a posizioni comunitaristiche, a differenza di coloro che, in una prospettiva di proceduralismo liberale, ritengono il federalismo asimme-

Inoltre, realizzato nelle forme 'totalitarie' immaginate nel corso del 2019, l'attuazione dell'art.116, c.3, avrebbe un notevole impatto sull'assetto della forma di Stato e di governo. Quanto al rapporto con la forma di Stato, vorrei premettere che l'art.116, c.3, Cost. ha mostrato notevoli problemi di applicazione anche in ragione del fatto che non è calato in un sistema orientato alla cooperazione istituzionale, a meccanismi per procedere con rapidi spostamenti di competenze, a un finanziamento differenziato⁷¹.

È proprio questa distonia che mi porta a pensare che un'attuazione a largo raggio dell'art.116, priva di adeguati contrappesi al centro, renderebbe definitivamente vano il tentativo, a lungo perseguito, di una riforma del bicameralismo⁷². A tal proposito conviene ricordare che sono i processi federali del Novecento, nei quali le seconde Camere sono prive di capacità rappresentativa degli interessi territoriali, ad essere caratterizzati da forme di forte asimmetria, a differenza di quanto accade negli Stati federali classici. Ulteriori effetti si avverirebbero anche sul funzionamento del sistema delle conferenze, che fino ad oggi ha svolto una funzione compensativa rispetto all'assenza di una seconda Camera rappresentativa delle autonomie territoriali. È molto probabile che l'asimmetria favorirebbe lo sviluppo di forme bilaterali di relazioni intergovernative a discapito di quelle multilaterali che hanno caratterizzato finora l'ordinamento italiano⁷³.

Un avvio squilibrato dell'art.116, c.3, potrebbe poi avere effetti sulla forma di governo, se non subito, almeno nel medio periodo. Non vanno dimenticati infatti gli effetti che l'asimmetria ha prodotto sulla forma di governo nel Regno Unito, dove si è a lungo posta la questione (nota come *West Lothian Question*, risolta nel 2015) se i rappresentanti delle unità costitutive asimmetriche (ad esempio la Scozia o il Galles) debbano votare, nel Parlamento centrale, su questioni che riguardano solo altre entità (l'Inghilterra) visto che i rappresentanti di queste ultime non hanno la possibilità di esprimersi sulle questioni che riguardano solo le unità asimmetriche.

trico un rischio per il principio di eguaglianza. Per una ricostruzione del dibattito partendo da questa ultima opzione cfr. B.BARRY, *Culture and equality: an egalitarian critique of multiculturalism*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2001, 312.

⁷¹ In tal senso PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 60-2, che condivisibilmente concludeva osservando che "con il sistema introdotto dalla riforma la differenziazione rimarrà anche in futuro di tipo più politico che istituzionale". Appaiono dunque di difficile realizzazione, in un simile contesto, gli auspici ad una specialità diffusa: A.RUGGERI, *Prospettive di una «specialità» diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove autonomie*, 6/2000, 845 ss. e poi A.RUGGERI, *Prospettive del regionalismo in Italia (nota minima su una questione controversa)*, in *Le Regioni*, 2017, 15; T.E.FROSINI, *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, in www.rivistaaic.it, 2002 (?).

⁷² Convengono sul parallelismo tra attuazione dell'art.116 e capacità dello Stato di orientare e fornire funzioni di coordinamento M.CAMMELLI, *Il regionalismo differenziato*, in www.rivistailmulino.it, luglio 2018, 1-2; L.VIOLINI, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art.116.3 Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2008, 88.

⁷³ Osserva efficacemente VILLONE, *Riforme e controriforme in gialloverde*, cit., 60, che un Presidente o un assessore di una Regione (troppo) differenziata non accetterà mai di sedere allo stesso tavolo con gli omologhi di altre Regioni per una qualsivoglia trattativa in condizione di parità. Sulle possibili ricadute organizzative della differenziazione cfr., più specificamente, S.NERI, *Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali raccordi interistituzionali?*, in www.forumquadernocostituzionali.it, 25.1.2019; sul punto D'IGNAZIO, *Regionalismo asimmetrico e riforma della Costituzione*, cit., 406; non mi pare invece che l'attuazione dell'art.116 possa costituire una spinta all'istituzione di una seconda Camera rappresentativa dei territori: in tal senso NAPO-LITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni*, cit., 38.

Alla luce di questi dati sistemici e senza lasciar cadere le istanze di maggiore autonomia delle Regioni, appare forse più prudente e più consono allo sviluppo del regionalismo italiano cercare di svolgere fino in fondo le aperture autonomistiche contenute nel nuovo Titolo V, procedendo, anche in parallelo, ad un'attuazione equilibrata della differenziazione. Ciò vorrebbe dire in particolar modo:

a) attuare effettivamente il federalismo fiscale. Proseguire sulla strada dell'attuazione della l.42/2009 – strada interrotta anche a causa della crisi economica di questi anni – permetterebbe alle Regioni più ricche di utilizzare meglio le proprie competenze. Naturalmente ciò implica un concreto sforzo verso la determinazione dei fabbisogni e dei costi standard⁷⁴;

b) portare le Regioni al centro. Se non con una riforma del bicameralismo, almeno con l'attuazione dell'art. 11 l.cost. 3/2001;

c) consentire alle Regioni un uso più intenso e diversificato delle proprie attribuzioni, sia legislative che amministrative ma, allo stesso tempo, esercitare con maggiore vigore i poteri sostitutivi statali in caso di inerzia regionale;

d) proseguire con un'attuazione ragionevole, limitata e sperimentale dell'art.116, c.3⁷⁵. Ciò implica, certo, un'applicazione più limitata e motivata ma anche una migliore definizione degli interessi e quindi delle materie che così si vanno a definire⁷⁶.

D'altronde, già nel 2008, Roberto Bin, sottolineando l'inutilità dell'attivazione dell'art.116, c.3, prima di un'opera di più sistematica attuazione del Titolo V, lucidamente concludeva che “parlare del 116 significa non parlare del resto e incrinare il fronte delle Regioni; significa pretendere per pochi attraverso il regime ‘speciale’ ciò che andrebbe ottenuto da tutti (almeno come potenzialità) attraverso il regime ordinario”⁷⁷. Come non essere d'accordo con lui?

⁷⁴ Sulla opportunità di dare previa attuazione al federalismo fiscale rispetto al regionalismo differenziato cfr. Rapporto sul federalismo fiscale della Commissione di studio istituita dal Ministro dell'Economia e delle Finanze Padoa Schioppa e presieduta dal prof. Piero Giarda, *Titolo V e federalismo fiscale*, 22 dicembre 2006, in www.astrid-online.it, 11 ss.; E.CARLONI, *Teoria e pratica della differenziazione: federalismo asimmetrico ed attuazione del Titolo V*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 80; diffusamente L.MICHELOTTI, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art.116, terzo comma, Cost.?*, in *Le Regioni*, 1-2/2012, 112-2.

⁷⁵ Nota efficacemente CAMMELLI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 1-2, che “l'art.116.3 Cost. è uno strumento di rifinitzza, di messa a punto di quote di decisione e di funzioni aggiuntive ritagliate su misura delle specifiche esigenze di singole realtà regionali”; sul carattere sperimentale dell'art.116, c.3, uno spunto già in RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, cit., 29.

⁷⁶ Sul punto si v. l'idea di F.CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 2017, 689, secondo cui l'art.116, c.3, in una sua più ampia e autentica applicazione, potrebbe servire, oltre che a definire le materie indicate nel medesimo articolo, a marcare i confini delle competenze esclusive statali che su tali materie, ad oggi, possono incidere.

⁷⁷ R.BIN, *'Regionalismo differenziato' e utilizzazione dell'art.116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 15.