

FOCUS

Il percorso autonomistico delle regioni delineato dall'articolo 116 terzo comma della Costituzione e la sua attuazione

63

30 marzo 2018

*Direzione Processo legislativo e Comunicazione Istituzionale
Aurelia Jannelli*

A cura di Mirella Di Meo e Claudia Parola

*Supporto nella documentazione
Laura Matteo*

*Realizzazione grafica
Francesca Mezzapesa*

INDICE

PRESENTAZIONE.....	3
1. L'ARTICOLO 116, COMMA TERZO DELLA COSTITUZIONE ALLA LUCE DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2001.....	5
1.1. <i>Introduzione</i>	5
1.2. <i>I destinatari dell'art. 116, comma terzo, Cost.</i>	7
1.3. <i>Il concetto di regionalismo “differenziato” o “asimmetrico”</i>	11
1.3.1. <i>La differenziazione come opportunità</i>	13
1.3.2. <i>Alcuni “timori” rispetto al regionalismo “differenziato” o “asimmetrico”</i>	17
1.4. <i>Conclusioni</i>	18
2. VI SONO “ALTRE” PROSPETTIVE DI DIFFERENZIAZIONE?	19
2.1. <i>Il principio di differenziazione nel contesto costituzionale</i>	19
2.2. <i>La differenziazione per cooperazione volontaria tra Regioni. Le macroregioni</i>	24
2.3. <i>Considerazioni conclusive</i>	26
3. MODALITÀ E TERMINI DI ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 116, TERZO COMMA, DELLA COSTITUZIONE.....	28
3.1. <i>Introduzione</i>	28
3.2. <i>Dubbi interpretativi sulle modalità di attuazione delle disposizioni dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione</i>	29
3.3. <i>Efficacia nel tempo della nuova autonomia della regione</i>	34
3.4. <i>Conclusioni</i>	35
4. SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA DEL REGIONALISMO “DIFFERENZIATO” O “ASIMMETRICO”.....	36
5. L'ATTUAZIONE DEL REGIONALISMO “DIFFERENZIATO” O “ASIMMETRICO”.....	42
5.1. <i>Premessa</i>	42
5.2. <i>I primi tentativi di attuazione da parte delle regioni</i>	43
5.3. <i>Considerazioni sulle prime iniziative regionali</i>	47

<i>5.4. Come si sono evolute le prime iniziative regionali di attuazione dell'art. 116 comma terzo, Cost.</i>	50
<i>5.5. La situazione attuale</i>	52

6. GLI ACCORDI PRELIMINARI CONCLUSI TRA IL GOVERNO E LE REGIONI LOMBARDIA, VENETO ED EMILIA-ROMAGNA	53
<i>6.1. Premessa</i>	53
<i>6.2. Regione Veneto</i>	54
<i>6.3. Regione Lombardia</i>	57
<i>6.4. Regione Emilia-Romagna</i>	58
<i>6.5. Contenuto degli Accordi preliminari in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, comma terzo, Cost., tra il Governo e le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna</i>	60
<i>6.6. Le iniziative avviate in altre regioni</i>	64

PRESENTAZIONE

Il raggiungimento dell'accordo tra il Governo e le regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna sulla cosiddetta "autonomia differenziata" ha ridestato l'attenzione sull'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, che la riforma costituzionale del 2001 aveva introdotto per individuare un processo di differenziazione delle attribuzioni delle regioni, ritenuto da molti come una delle novità più rilevanti della riforma stessa. Di fatto però questo processo, fino a poco tempo fa, non si era concretamente avviato.

Il presente *Focus* intende affrontare, senza alcuna pretesa di esaustività, alcuni dei temi più rilevanti che hanno interessato il dibattito in dottrina, illustrando, altresì, i primi tentativi di realizzazione dell'autonomia differenziata fino a giungere, nel febbraio 2018, agli accordi sopra citati.

A tal fine, il primo Capitolo, dedicato all'inquadramento dell'articolo 116, comma terzo della Costituzione alla luce della riforma costituzionale del 2001, analizza alcuni nodi su cui si è confrontata e, talvolta divisa, la dottrina: quello dei destinatari della disposizione in esame (ovvero se la previsione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia fosse applicabile alle sole regioni di diritto comune o anche alle regioni a statuto speciale) per poi affrontare il concetto di regionalismo "differenziato" o "asimmetrico", mettendo in luce come la differenziazione regionale contemplata nell'art. 116, terzo comma, Cost sia stata considerata da alcuni commentatori come opportunità, quale strumento di valorizzazione delle maggiori capacità di sviluppo e della competitività delle regioni interessate mentre altri ne hanno ravvisato un "rischio" considerandola una fonte di prevaricazione delle regioni forti nei riguardi di quelle deboli.

Nel secondo Capitolo si illustrano gli approcci di diversi commentatori riguardo al seguente interrogativo: la "differenziazione" deve passare necessariamente attraverso il procedimento delineato dall'art. 116 comma terzo Cost. o può svilupparsi anche attraverso strumenti diversi? Al riguardo vengono illustrate una serie di disposizioni costituzionali nelle quali sono rinvenibili "altre" prospettive di differenziazione, soffermandosi, in particolare, sulla differenziazione per cooperazione volontaria tra Regioni (macroregioni) individuata dall'art. 117, comma ottavo, Cost. il quale prevede che la legge regionale possa ratificare le intese con altre regioni *per il miglior esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di propri organi comuni.*

Passando poi alla parte che attiene alla procedura da porre in essere, il terzo Capitolo verte sulle modalità e sui termini di attuazione dell'articolo 116, terzo comma,

Cost. e, in particolare, sui dubbi interpretativi con riguardo alle varie fasi: iniziativa della Regione interessata, consultazione degli enti locali, intesa fra Stato e Regione interessata, approvazione della legge statale. L'incertezza arrecata dalla formulazione dell'art. 116, comma terzo, Cost., ha infatti determinato una serie di questioni teoriche e pratiche di non facile risoluzione che non avevano, finora, permesso al procedimento - piuttosto articolato - di essere applicato fino alla fase finale, nonostante tale percorso avesse ricevuto una spinta dalla domanda proveniente dalle alcune regioni.

Il terzo Capitolo è dedicato all'efficacia nel tempo della nuova autonomia della regione, mentre il quarto Capitolo affronta l'argomento della sostenibilità finanziaria del regionalismo "differenziato" o "asimmetrico".

Nel quinto Capitolo viene ricostruita ed analizzata l'esperienza delle regioni che per prime hanno cercato di dare attuazione al regionalismo differenziato (Toscana, Lombardia, Veneto, Piemonte) per poi illustrare come si sono evolute queste prime iniziative fino alla situazione attuale nella quale alcune regioni (Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia) hanno riproposto, in termini non solo più teorici ma anche pratici, la questione della "differenziazione" regionale.

Nel Capitolo 6 viene illustrato, seppur in forma sintetica, l'*iter* che ha portato alla firma degli accordi preliminari conclusi tra il Governo e le regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna per poi esaminare, nel merito, i contenuti degli accordi. Un ulteriore accenno riguarda le iniziative avviate, di recente, in altre regioni (Piemonte, Liguria, Umbria).

Un apposito capitolo (il settimo) è dedicato alla Regione Piemonte: sono illustrati i tentativi effettuati nel 2008, dedicando qualche cenno anche al contesto socio economico ed istituzionale in cui è maturata la decisione della Regione di (ri)avviare il percorso verso la differenziazione, per poi illustrare la situazione attuale, volta alla definizione dei maggiori spazi di autonomia consentiti dall'articolo 116, comma terzo, della Costituzione, con il duplice obiettivo di rendere più efficace nel medio periodo l'azione regionale e raggiungere un "regionalismo virtuoso".

Il *Focus* si conclude con il Capitolo 8, che dedica brevi accenni al regionalismo spagnolo il quale, costituendo un esempio di autonomia territoriale più avanzato rispetto al sistema italiano, ha rappresentato uno dei modelli a cui si è ispirato il legislatore italiano all'atto di formulare l'articolo 116, comma terzo, Cost. nel 2001.

1. L'ARTICOLO 116, COMMA TERZO DELLA COSTITUZIONE ALLA LUCE DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2001

1.1. Introduzione

La legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 con la modifica del Titolo V della Costituzione ha ridisegnato l'assetto delle istituzioni della Repubblica. In particolare, nella nuova carta costituzionale, regioni, province, città metropolitane e comuni non sono più considerati come semplici articolazioni della Repubblica, divenendo, invece, elementi costitutivi della stessa (art. 114 Cost.). Inoltre cambia il riparto di competenza legislativa, si valorizza il sistema delle intese con lo Stato, si prevedono nuove forme di cooperazione tra regioni e Parlamento, si rivaluta l'autonomia finanziaria sia in entrata che in uscita, si dotano le regioni di rilievo europeo, si abbattono i vecchi sistemi di ingerenza e controllo statale.

Una delle più rilevanti novità introdotte dalla riforma costituzionale del Titolo V nel modello del regionalismo si può rinvenire nell'art. 116 che viene interamente riscritto: mentre la precedente versione si limitava ad affermare che alle cinque regioni definite “*a statuto speciale*” “*sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali*”, la nuova formulazione, composta di tre commi,¹ dopo aver costituzionalizzato la denominazione bilingue di Trentino-Alto Adige/Südtirol e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (comma 1) e confermato il modello delle autonomie speciali fondate su statuti adottati con legge costituzionale (comma 2), disciplina, al comma terzo, la possibilità di attribuire - a determinate condizioni e con una specifica procedura - “*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*” “*ad altre regioni*”.

¹ L'art. 116 della Costituzione così recita:

“*Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.*

La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.”.

Il mantenimento del modello duale, tracciato dalla Costituente, viene quindi “complicato”² con l’ipotesi del comma terzo dell’art. 116 Cost. La differenziazione dell’autonomia regionale diventa uno scenario possibile anche per le regioni di diritto comune, con la conseguenza che “*possono coesistere la specialità storica, l’autonomia di diritto comune disegnata dalle norme del titolo V, il regionalismo asimmetrico.*”³

L’introduzione, nel 2001, della possibilità di forme di differenziazione delle competenze delle regioni ordinarie si è inserita nel sistema costituzionale e su un regionalismo caratterizzato da un approccio “uniforme”, tendente a considerare gran parte delle regioni (quelle a statuto ordinario) come un blocco unitario, provvisto delle medesime competenze legislative e amministrative, “calate dall’alto”.

Va tuttavia considerato che, se, da un lato, il nuovo art. 116 della Cost. ha rappresentato una discontinuità rispetto alla tradizione precedente,⁴ dall’altro, l’esperienza e la prassi avevano già dimostrato – con l’avallo della Corte costituzionale⁵ – che la differenza a livello di legislazione tra le regioni non andava più ricercata nell’appartenenza di queste “al tipo” di regioni (cioè speciali oppure ordinarie), ma “*nella effettiva capacità delle regioni stesse di disciplinare in dettaglio ed in modo innovativo i principi fondamentali posti dallo Stato con le leggi quadro.*”⁶

L’attuazione delle riforme amministrative a “Costituzione invariata” degli anni ’90 ha fatto emergere in modo ancora più significativo la “falsa omogeneità” delle regioni italiane, mettendo in evidenza come alcune regioni siano rimaste sostanzialmente emarginate dal processo di riforma amministrativa o quanto meno abbiano dimostrato notevoli difficoltà nel rispettare i ritmi ed i tempi imposti dalla riforma.

La riforma Bassanini, infatti, ha legittimato l’esistenza del regionalismo differenziato amministrativo: “*il principio di differenziazione consente e impone, di attribuire le funzioni amministrative non per “classi di enti” (alle Province, e dunque a tutte le Province; ai Comuni, e quindi a tutti i Comuni) ma solo a quegli enti che, per*

² A. Morrone, *Il regionalismo differenziato Commento all’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007.

³ A. Morrone, cit. Per un ulteriore approfondimento sul regionalismo differenziato si rinvia al paragrafo 1.3. Alla tesi che l’art. 116, terzo comma, della Costituzione abbia prospettato una tripartizione (aggiungendo alle due tradizionali categorie delle regioni a statuto speciale e regioni a statuto ordinario, una terza costituita da “Regioni differenziate dalle ordinarie”, che tuttavia non raggiungono “il grado di autonomia complessiva” propria di quelle a statuto speciale) fa riferimento esplicito la delibera G.R. Veneto 15 marzo 2016, n. 315.

⁴ Cfr., tra i primi commentatori, F. Palermo, *Il regionalismo differenziato*, in T. Groppi, M. Olivetti, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, 2a edizione, Giappichelli, Torino 2003, il quale evidenzia le differenze del modello italiano rispetto ai federalismi asimmetrici.

⁵ In tal senso, cfr. la sentenza 214/85, si è posta come anticipatrice di un sistema regionale differenziato.

⁶ D. Galliani, *Brevi osservazioni su due concetti apparentemente opposti ma probabilmente speculari: specialità e regionalismo differenziato*, *Istituzioni del federalismo* n. 2/2003.

dimensione di popolazione e quantità di risorse, possono ai diversi livelli adempiere alle funzioni assegnate.⁷

Infine ha contribuito all'evoluzione del principio autonomista nell'ordinamento costituzionale la legge costituzionale n. 1/1999 che ha introdotto una forma di governo regionale imperniata sull'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, uniformando così il modello regionale al modello locale già in vigore per i comuni e le province.⁸

1.2. I destinatari dell'art. 116, comma terzo, Cost.

Dalla lettura della disposizione in esame, sorgono interrogativi riguardo alla procedura delineata dall'art. 116 comma terzo, Cost, al raccordo dell'aumento di competenze con le risorse finanziarie nonché alla necessità o meno di una legge di attuazione⁹.

Ma, *in primis*, era sorta un'altra domanda: a chi si rivolge la disposizione in esame?¹⁰ Ovvero: la previsione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia è attribuibile alle sole regioni di diritto comune o anche alle regioni a statuto speciale?

I primi commentatori hanno osservato che si tratta di un meccanismo che dovrebbe tendere ad introdurre una “speciale specialità di singole regioni ordinarie”, secondo una distinzione concettuale tra autonomie regionali “speciali”, da un lato, e autonomie regionali potenzialmente “differenziate” dall'altro.¹¹ L'art. 116 Cost., nel suo complesso, prefigurerebbe così una netta distinzione tra due tipologie di diversità regionali¹²: quelle “speciali” e quelle “differenziate”, distinte tra loro per qualità e quantità dei poteri devoluti, ma accomunate dalla condivisione del regime di autonomia particolare (per le prime, fondato su statuti approvati con legge costituzionale; per le seconde, fondato su leggi “atipiche” del Parlamento, approvate con procedura rinforzata e negoziata). Di conseguenza, il meccanismo di differenziazione regionale di cui all'art. 116, comma terzo,

⁷ F. Pizzetti, *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, 2002. Cf., inoltre, Marchetti, *Le autonomie locali fra Stato e Regioni*, Milano, 2002.

⁸ O. Chessa, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in Convegno Astrid - Cranec “Autonomie regionali: specialità e differenziazioni” Roma, Palazzo Altieri, 27 giugno 2017.

⁹ Cf parte successiva, paragrafo 3, in cui viene approfondito l'argomento.

¹⁰ Sull'argomento cf. gli Atti del Convegno *Il regionalismo differenziato: il caso italiano e spagnolo*, Messina, 18-19 ottobre 2002 e A. Ruggeri, C. Salazar, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal “lungo addio” al regionalismo del passato verso il “grande sonno” del regionalismo “asimmetrico”?*, Testo rielaborato della Relazione al Convegno *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Pavia, 30 novembre 2002.

¹¹ G. Falcon, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in Regioni, 2001; F. Palermo, *Il regionalismo differenziato*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001.

¹² L. Antonimi, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?*, in Problemi del federalismo, Milano, Giuffrè, 2001.

Cost. avrebbe come “esclusivi” destinatari le regioni a statuto ordinario e non sarebbe applicabile dunque alle regioni a statuto speciale.¹³

Alcuni autori¹⁴ hanno evidenziato che l'articolo 116, comma terzo della Cost. rappresenta un “*modulo di specializzazione*” rivolto direttamente alle regioni ordinarie, in base al quale si riconosce a ciascuna di queste la possibilità di accedere a forme e condizioni differenziate di autonomia. Tra i caratteri di maggior rilievo di tale modulo emergono:

a) la “consensualità” del procedimento di normazione per la deroga dal regime costituzionale comune: in tal modo si esprime l'esigenza di un ruolo propulsivo della regione che intende ricercare soluzioni originali per valorizzare la propria autonomia;

b) la prospettiva di “diversificazione” sostanziale, che viene estesa a tutte le autonomie regionali con riferimento alle forme e condizioni di manifestazione della stessa autonomia, prima ancora che agli indirizzi concreti da esse tracciati;

c) la “connotazione dinamica” che viene impressa al modello di regionalismo adottato, in un'ottica di asimmetria e di progressività che risponde pienamente alla connotazione dinamica della Costituzione come processo, ancor più che come atto.

La norma in esame, secondo altri autori, si potrebbe descrivere come “*a metà tra la specialità e il regionalismo differenziato*”¹⁵ in quanto, concedendo alle regioni ordinarie ulteriori forme e condizioni di autonomia, il distacco di queste da quelle speciali diminuirebbe. Questo però aumenterebbe la differenziazione tra le stesse regioni ordinarie, in quanto solo quelle che decidono di attivare l'art. 116, comma terzo, Cost. possono avere maggiore autonomia rispetto alle altre.

Il senso dell'art. 116, comma terzo, Cost. viene inteso anche in questo modo: la particolare procedura in esso prevista altro non è che la costituzionalizzazione dei normali rapporti che si sono delineati nella prassi tra lo Stato e le regioni speciali (in particolare, nel momento in cui si prevede l'intesa tra Stato e regioni). Quindi è come se lo svolgimento nella prassi della specialità, tutto delineato a sperimentare un rapporto bilaterale

¹³ A. Ruggeri, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in www.federalismi.it; A. Ruggeri, *Forma e sostanza dell'“adeguamento” degli statuti speciali alla riforma costituzionale del Titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)*, in www.federalismi.it; F. Palermo, cit.; S. Pannunzio, Audizione del Presidente dell'Associazione italiana dei costituzionalisti (20 novembre 2001), in *Costituzione, Regioni e Autonomie Locali, Indagine conoscitiva della 1ª Commissione permanente del Senato della Repubblica “Sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione”*, vol. I, Roma, 2002, nonché in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

¹⁴ M. Cecchetti, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in Federalismi.it.

¹⁵ D. Galliani, cit.

particolare tra lo Stato e le autonomie territoriali speciali, sia stato recepito in Costituzione e si sia deciso di renderlo applicabile anche alle regioni ordinarie.¹⁶

Pertanto l'art. 116, comma terzo, Cost. potrebbe essere applicato dalle regioni speciali, intendendo con questo che, fermi restando gli elenchi delle materie previsti negli statuti speciali e ferma restando la competenza trasversale dello Stato che si tradurrebbe in uno dei limiti previsti dagli stessi statuti speciali alle leggi regionali, il recupero della specialità potrebbe passare proprio attraverso il regionalismo differenziato.¹⁷

La tesi secondo la quale l'art. 116, comma terzo, Cost. riguarda tanto le regioni ordinarie quanto le regioni speciali, ha avuto un certo seguito¹⁸. Giustificerebbe tale interpretazione anche la norma transitoria contenuta nell'art. 10, comma 1, della legge cost. n. 3 del 2001, secondo la quale *“sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”*.

La formulazione della sopra citata norma transitoria ha determinato non pochi dubbi interpretativi e ha creato problemi di “contestualizzazione” delle nuove regole nell'ambito degli statuti speciali, informati a metodi e principi diversi, se non opposti, a quelli introdotti dalla riforma.

Secondo alcuni autori, nell'ottica della citata norma transitoria, il meccanismo dell'art. 116, comma terzo, realizzerebbe *“un diretto rapporto di integrazione od osmosi fra statuti speciali e nuovo sistema autonomistico, senza con ciò pregiudicare le condizioni di specialità e le garanzie costituzionali proprie di ciascuna Regione e Provincia autonoma”*.¹⁹

¹⁶ D. Galliani, cit.

¹⁷ Sull'applicabilità anche alle Regioni a Statuto speciale del meccanismo previsto dall'art. 116, comma 3, Cost. e sulle relative opinioni espresse in dottrina, cf. D. Galliani, *All'interno del Titolo V: le “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” di cui all'art. 116, comma 3, Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?*, in *le Regioni*, 2/2003.

¹⁸ In questo senso cf., in forma dubitativa B. Caravita, *La costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002.; apertamente G. Pastori, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 2001 che poggia la tesi sulla base del rapporto di integrazione e osmosi che si realizzerebbe nel nuovo ordinamento costituzionale, tale da superare anche la lettera dell'articolo; S. Mangiameli, *L'autonomia regionale speciale nella riforma del titolo V della Costituzione*, in G. Berti - G.C. De Martin (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2001, ora in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, cit., 2002, nonché D. Galliani, cit. e, sia pure limitatamente alla fase transitoria, S. Bartole - R. Bin - G. Falcon - R. Tosi, *Diritto regionale*, cit.. Contra F. Palermo, *Il regionalismo differenziato*, cit. che pone l'accento sulla distinzione tra autonomie speciali e autonomie (potenzialmente) differenziate, A. Ruggeri, C. Salazar, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V*, cit..

¹⁹ G. Pastori, cit., ma anche, almeno in via ipotetica, B. Caravita cit.

Secondo altri autori²⁰ detta interpretazione, tuttavia, pare criticabile per diversi motivi. *In primis* dal tenore testuale e dalla *ratio* dell'art. 116 Cost. non pare che sussistano molto spazio per sostenere "improbabili estensioni soggettive, sia perché l'autonomia differenziata evocata da quella disposizione è espressamente «ulteriore» rispetto a quella di cui già godono le regioni speciali, sia perché le «altre» regioni non possono che essere quelle di diritto comune, che tali forme di differenziazione appunto non hanno ancora," e che proprio per questo sono state ammesse a negoziarle con lo Stato.²¹

In secondo luogo, anche se si ritenesse prevalente sulla lettera e sulla *ratio* dell'art. 116 Cost., il disposto contenuto nell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001, "non può disconoscersi che il meccanismo transitorio di «scorrimento» vale solo per le norme costituzionali più favorevoli in termini di maggiore ampiezza delle forme di autonomia già attribuite."²² Pertanto "non dovrebbe essere dubbio che la natura degli statuti speciali, adottati con legge costituzionale, è in sé garanzia di maggior autonomia rispetto a qualsiasi legge approvata con un procedimento diverso". Né, tanto meno, che esso possa cedere di fronte all'argomento della supposta differenza di ruolo assegnato alle regioni nei due casi: solo consultivo nel procedimento di revisione degli statuti speciali, paritario nelle leggi di autonomia negoziata. In entrambi, infatti, la decisione finale è rimessa alla libera scelta del Parlamento. Inoltre l'art. 10 sopra citato "ha senso se e solo se permette di far acquisire alle regioni speciali forme più favorevoli di autonomia medio tempore ossia fino all'adeguamento dei rispettivi statuti".

Gli autori che criticano la lettura estensiva della disposizione in esame mettono in rilievo, da un lato, la scarsa utilità per le autonomie differenziate di avvalersi della strada tracciata dall'art. 116, comma terzo, Cost. anziché puntare direttamente alla revisione degli statuti di autonomia e alla legislazione di attuazione (tra cui quella sulla forma di governo regionale) e, dall'altro, l'irrazionalità di una soluzione che avrebbe come effetto quello di creare "un'indebita confusione tra i modelli ordinamentali" e la "massima incertezza sull'estensione dell'autonomia regionale".

Secondo altri autori²³ le due ricostruzioni sono meno radicalmente inconciliabili di quanto possa sembrare. Da un lato, è innegabile che l'art. 116, comma terzo, Cost. si rivolga espressamente alle autonomie regionali ordinarie, non soltanto per il tenore letterale della

²⁰ Cf. *ex plurimis*, A. Morrone, cit.

²¹ G. Pastori, cit.

²² A. Morrone, cit.. L'autore evidenzia che, peraltro, non è certa l'operatività concreta di detta disposizione, considerato che la giurisprudenza costituzionale non ha finora espresso un orientamento univoco. *Cfr.* Corte cost. sentt. nn. 450, 370 del 2006; 417, 283, 279 del 2005; 425 del 2004; 103 e 48 del 2003; 536 e 377 del 2002. Sul punto cfr. A. Morrone, *Una spada di Damocle sulla potestà legislativa esclusiva delle regioni*, in *Giur. cost.*, 2002.

²³ Cf. M. Cecchetti, cit.

disposizione, che esplicitamente si riferisce ad “altre regioni” in un contesto nel quale si disciplinano le autonomie speciali, ma anche per la stessa sua ratio, volta a predisporre un meccanismo specificamente destinato alla “specializzazione” delle regioni di diritto comune.²⁴ Ma, d'altra parte, interpretando (come sembra possibile) la clausola dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001 come concernente non soltanto le norme sostanziali ma anche quelle procedurali²⁵, questo meccanismo di ampliamento delle forme e condizioni di autonomia può ritenersi estensibile anche alle regioni e province già dotate di specialità, sebbene limitatamente alla sola fase di transizione che precederà l'emanazione delle leggi costituzionali di adeguamento dei rispettivi statuti.

Secondo questa corrente dottrinale, al di là della circoscritta fase temporale di cui al citato art. 10 della l. cost. 3/2001, non pare sussistere alcuno spazio per l'utilizzazione del procedimento di cui all'art. 116, comma terzo, Cost. da parte delle regioni e province speciali. Tuttavia, nulla potrebbe impedire che meccanismi analoghi a quello previsto per le regioni ordinarie vengano specificamente introdotti e disciplinati nei nuovi statuti speciali.

In conclusione, la dottrina risulta divisa riguardo all'applicazione del comma terzo dell'art. 116 Cost anche alle regioni a statuto speciale.

Comunque - come già illustrato - la disposizione prende atto della necessità di contemplare l'eventualità della differenziazione regionale per le regioni a statuto ordinario, come già era emerso (a livello legislativo) nella vigenza del sistema precedente e il termine “regionalismo differenziato” viene utilizzato come formula sintetica per indicare il procedimento delineato dall'art. 116 che consente autonomie diverse e individuate con la partecipazione delle stesse regioni nella fase di attribuzione delle nuove competenze.²⁶

1.3. Il concetto di regionalismo “differenziato” o “asimmetrico”

Con le espressioni “regionalismo differenziato”²⁷ o “regionalismo asimmetrico”²⁸ non si fa riferimento alle diversità di mero fatto che attengono alle differenti situazioni

²⁴ A. Ruggeri, cit

²⁵ B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002.

²⁶ L. Salomoni, *Note in tema di problematiche attuative dell'art. 116 c. III cost. il caso della Regione Lombardia*, in *Amministrazione in cammino*, 2010.

²⁷ L'espressione “regionalismo differenziato” è di L. Antonini, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, 2000. Tra gli autori che hanno trattato l'argomento: L. Antonini, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?*, AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001; A. Barbera, C. Fusaro, *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2006; C. Buratti, *Federalismo differenziato. Il punto di vista di un economista*, in *Federalismo fiscale*, 2007; C. Calvieri, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Giappichelli, Torino, 2002.

²⁸ L'espressione è utilizzata da F. Palermo, *Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione italiana*, in *Le Regioni*, 1997 e da A. Anzon Demmig, *Quale “regionalismo differenziato?”* in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2008.

socio-economiche, culturali né alle diversità prodotte dalle politiche concrete elaborate e attuate dalle singole regioni nell'esercizio delle loro competenze, né all'eventuale diversa condizione di alcune di esse in relazione al concreto funzionamento dei meccanismi di ripartizione delle risorse finanziarie.²⁹

Il regionalismo differenziato o asimmetrico³⁰ indica una differenza tra le regioni concernente il grado e/o la misura delle loro sfere di autonomia, dunque una differenziazione in astratto delle "forme e condizioni" dell'autonomia regionale, ossia del complessivo patrimonio di competenze e di poteri esercitabili dalla regione nel sistema degli enti della Repubblica.

La differenziazione consiste sia nella circostanza che le regioni abbiano formalmente poteri diversi, sia nel fatto che esse si distinguano per utilizzare diversamente l'autonomia di cui sono dotate³¹e, pertanto, non hanno tutte le medesime competenze, ma competenze diverse.

L'asimmetria è stata ritenuta un elemento connaturato al regionalismo, in quanto è il pluralismo regionale ad esigere che le diverse politiche siano "*calibrate alle specificità delle situazioni locali*"³² nonché come "*una delle dimensioni per invertere la competizione tra le regioni e per dare vita ad un certo dinamismo istituzionale, attraverso forme di innovazione (costituzionale) concordate e senza richiedere l'adozione del procedimento aggravato di cui all'art. 138 Cost*".³³

La "clausola evolutiva" di cui all'art. 116, comma terzo, Cost., costituirebbe l'espressione di un principio di "ordinaria specialità", o di "geometria variabile", che caratterizzerebbe flessibilmente l'assetto complessivo delle competenze fra Stato e regioni. In altri termini, grazie alla suddetta clausola – direttamente connessa con i principi di autonomia e di sussidiarietà – lo stesso riparto delle competenze assumerebbe connotati intrinseci di differenziazione tali da far ritenere che anche la specialità tradizionale delle autonomie regionali non venga assorbita dal nuovo modello costituzionale, ma entri definitivamente nell'ordinamento come parte qualificante l'intero sistema.

Il regionalismo asimmetrico, c.d. "a geometrie variabili", si fonda essenzialmente su due fattori: da un lato, un regime di competenze per alcune regioni più ampio di quello

²⁹ A. Anzon Demmig, cit.

³⁰ Per la formula "clausola di asimmetria" cfr. S. Mangiameli, *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in *Id., La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002.

³¹ E. Lanza, *Asimmetria, differenziazione e specialità regionale: modello generale e casi particolari a confronto*, in *Revista general de derecho constitucional* 18, 2014.

³² G. D'Ignazio, *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, Giuffrè, 2007.

³³ S. Mangiameli, *Le Regioni e l'organizzazione della giustizia di pace*, in *forumcostituzionale.it*, 2004.

delineato dal quadro generale e, dall'altro lato, la previsione di sistemi di finanziamento speciali.³⁴

A seguito della riforma costituzionale del 2001, l'ordinamento regionale risulta quindi complessivamente orientato dal principio del regionalismo "differenziato" o "asimmetrico" e tale principio ne rappresenta strutturalmente la principale linea di evoluzione e sviluppo.

Ma perché differenziare il livello di competenze esercitabili dalle regioni? Per quali ragioni tale innovazione dovrebbe presentarsi come appetibile per talune di esse e come questa è in grado di incidere sull'equilibrio complessivo del regionalismo?

Nel paragrafo che segue si proverà, seppure senza pretesa di esaustività, ad illustrare come la differenziazione regionale contemplata nell'art. 116, comma terzo, Cost. sia stata considerata da alcuni commentatori come opportunità, mentre altri ne hanno ravvisato un "rischio".

1.3.1. La differenziazione come opportunità

Il terzo comma dell'art. 116, Cost. è stato considerato, da chi vi ha intravisto una positiva novità della riforma, quale norma che introduce nell'ordinamento una clausola volta a rendere più flessibile e condiviso il sistema di riparto delle competenze legislative (e amministrative) gettando così un "ponte" verso un sistema non più retto dal rigido criterio dell'uniformità delle regioni³⁵. In questa prospettiva ci si è dunque interrogati sulle modalità di attuazione della norma allo scopo di non paralizzarne il potenziale di positività ad essa riconosciuto.

Si è fatta una valutazione circa l'opportunità dell'allocazione-distribuzione delle funzioni legislative e amministrative a favore delle regioni: con riguardo alle prime, si è ritenuta auspicabile l'adozione di una clausola finale che stabilisca "*in modo esplicito la competenza dello Stato ad emanare discipline a carattere recessivo o cedevole negli ambiti affidati alla regione*"³⁶; in ordine alle funzioni amministrative, è sembrato che una differenziazione in tal senso non potesse trovare spazio rispetto all'ampia dislocazione delle funzioni realizzata grazie alla sussidiarietà ex art. 118 Cost.

³⁴ L. Antonini, cit.

³⁵ A. Ruggeri, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008; G. Falcon, *Il nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001.

³⁶ M. Cecchetti, da ultimo in *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, in *Federalismi.it*, 23/2008.

Il modello introdotto con il terzo comma dell'art. 116 Cost è stato ritenuto da alcuni autori un sistema regionale di tipo competitivo, che, introducendo elementi differenzianti, perseguirebbe sia il più ampio decentramento sia una migliore virtuosità dell'amministrazione. L'ampliamento delle competenze a favore delle regioni è stato visto, infatti, come un'opportunità in quanto può essere terreno fertile per la sperimentazione di originali modelli organizzativi, dal momento che si offre alle "altre regioni" e allo Stato una serie di soluzioni da riproporre in altre realtà senza costi di ricerca e sperimentazione.³⁷

A livello di studi di scienze delle finanze si è anche ipotizzato che lo sviluppo accelerato di certe Regioni potesse comportare benefici anche per le altre Regioni "*poiché le economie non sono dei sistemi chiusi e tanto meno lo sono le economie regionali*".³⁸

La formulazione dell'art. 116, comma terzo, Cost., consentirebbe dunque di assumere alla diretta responsabilità regionale un complesso di rilevanti materie che possono arricchire la competenza regionale in modo apprezzabile.

E' stato altresì evidenziato che attraverso gli strumenti degli "interventi speciali" e delle "risorse aggiuntive" statali previsti dall'articolo 119, comma 5 Cost., anche per le regioni finanziariamente meno fortunate sarebbe possibile perseguire gli obiettivi dell'articolo 116, comma terzo Cost.

Inoltre, la previsione dell'art. 116, comma terzo, Cost., che apre ad esiti di differenziazione nel godimento di primari diritti sociali, andrebbe letta in connessione sistematica con la previsione di salvaguardia dei livelli essenziali rimessa alla competenza unificante dello Stato, ove "livelli essenziali" non significa livelli minimi, pur non potendo arrivare a significare, per ragioni di coerenza logica della differenziazione, livelli massimi uniformi.³⁹

Inoltre, è stato evidenziato che la realizzazione di un ragionevole ambito di differenziazione tra le competenze delle regioni, non soltanto si accorda con la logica di ogni sistema che è realmente tale, ma rappresenterebbe una delle poche vie per rivitalizzare un sistema regionale che, nonostante la riforma costituzionale del 2001, continua ad essere alla ricerca di una propria identità.

³⁷ A. Mastromarino - J.M.Castellà Andreu, *Esperienze di regionalismo differenziato: il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Giuffrè, 2009.

³⁸ C.Buratti, *Federalismo differenziato. Il punto di vista di un economista*, in *Federalismo fiscale*, 2007.

³⁹ E. Gianfrancesco, *L'attuazione dell'articolo 116, comma 3 e il riequilibrio del regionalismo italiano*, in *Italianieuropei* 1/2010 secondo il quale la clausola di salvaguardia avverso esiti di disgregazione dell'unità socio economica della Repubblica è rappresentata dalla competenza esclusiva dello Stato a determinare i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (arti. 117, comma 2, lettera m) Cost), assistita dal potere sostitutivo di cui all'articolo 120, comma 2 della Costituzione.

La realizzazione di una ragionevole differenziazione è in grado di rappresentare “una valvola di sfogo per le regioni che ritengono (e sono in grado) di soddisfare esigenze ulteriori che provengono dai propri amministrati, conformemente al principio di sussidiarietà, rispetto a quelle sottese al modello costituzionale standard”.⁴⁰ Inoltre costituirebbe uno strumento di valorizzazione delle maggiori capacità di sviluppo e della competitività delle regioni interessate e, assieme, di trascinarsi delle altre.

Da ultimo anche il *Documento conclusivo concernente l'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna* approvato, in data 6 febbraio 2018, dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali⁴¹ ha evidenziato come l'attivazione di forme e condizioni particolari di autonomia presenti significative opportunità per il sistema istituzionale nel suo complesso, oltre che per la singola regione interessata. Il Documento sostiene che il percorso contemplato dalla disposizione costituzionale costituisce innanzitutto un'occasione per le regioni virtuose di realizzare appieno le proprie potenzialità, massimizzando, in termini di efficienza, il proprio valore aggiunto e realizzando la propria specifica vocazione⁴². Si evidenziano vantaggi in termini di gestione efficiente delle risorse pubbliche, atteso che l'attribuzione di funzioni e competenze a beneficio di determinate regioni avviene nel caso in cui queste siano in grado di esercitarle meglio di quanto ad oggi riesca allo Stato.

Inoltre, tenuto conto delle ampie differenze in termini sociali, economici e demografici che si riscontrano fra i territori, una più forte regionalizzazione delle competenze può favorire un'allocatione più efficiente delle risorse anche attraverso un'offerta di beni e servizi pubblici più conforme alle esigenze e alle preferenze del territorio. La valorizzazione delle identità, delle vocazioni e delle potenzialità regionali determinano l'inserimento di elementi di dinamismo nel sistema regionale e, in prospettiva, la possibilità di favorire una competizione virtuosa tra i territori.

Nel citato Documento viene sottolineato che “la differenziazione e l'asimmetria rappresentano uno strumento per potenziare la capacità di programmazione e di sviluppo della singola regione che ne beneficia e, contestualmente, spinge le altre regioni ad assumere comportamenti più virtuosi e a seguire le migliori pratiche”.

⁴⁰ L. Antonini, *Metodo della differenziazione versus metodo dell'uniformità*, in Mastromarino, Castellà Andreu (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Giuffrè, Milano 2009.

⁴¹ Il Documento conclusivo è consultabile alla pagina: http://www.regioni.it/newsletter/n-3317/del-06-02-2018/regionalismo-differenziato-documento-su-indagine-conoscitiva-17658/?utm_source=emailcampaign3279&utm_medium=phpList&utm_content=HTMLemail&utm_campaign=Regioni.it+n+3317+-+marted%C3%AC+6+febbraio+2018/

⁴² D'Atena in Documento conclusivo cit.

Fra le potenzialità del sistema, si è altresì fatto riferimento - nel corso dell'indagine conoscitiva sopra citata - alla capacità di offrire una risposta idonea rispetto a forme di disagio avvertite in alcune regioni a statuto ordinario confinanti con regioni a statuto speciale, tenuto conto che a queste ultime sono assicurate speciali forme e condizioni di autonomia e una più consistente autonomia finanziaria, anche con riferimento alla modalità con cui sono chiamate a contribuire alla finanza pubblica.

L'attuazione dell'articolo 116, comma terzo, Cost. *“non deve essere intesa come lesiva dell'unitarietà della Repubblica, del principio solidaristico che la contraddistingue e tanto meno come anticamera di una richiesta di secessione. Piuttosto, la stessa solidarietà tra le regioni più avanzate e quelle più arretrate potrebbe realizzarsi secondo schemi nuovi e più efficaci se attuata attraverso il coinvolgimento diretto delle regioni e non, come oggi, solo attraverso il riparto operato al centro”*.⁴³

Il percorso autonomistico delineato dall'art. 116, comma terzo, Cost. mira ad arricchire i contenuti e completare l'autonomia ordinaria, all'interno del disegno delineato dal Titolo V della Costituzione (come ridefinito nel 2001), che *“potrà dirsi compiutamente realizzato quando tutte le regioni, e non solo alcune, avranno ottenuto la maggiore autonomia che l'articolo 116, terzo comma, consente. Il raggiungimento di un siffatto alto grado di maturità per lo Stato regionale italiano potrà peraltro favorire il superamento del divario territoriale, e non una sua accentuazione”*.⁴⁴

Il Documento sopra citato evidenzia, infine, che uno dei punti più delicati del dibattito riguarda il tema delle risorse finanziarie che devono accompagnare il processo di rafforzamento dell'autonomia regionale.⁴⁵ Al riguardo, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sopra richiamata è emersa come centrale:

- l'esigenza del rispetto del principio, elaborato dalla giurisprudenza costituzionale, della necessaria correlazione tra funzioni e risorse;
- l'individuazione di una soluzione che sia idonea a garantire la stabilità delle risorse, al fine di poter mettere al riparto il processo in atto da eventuali esigenze contingenti legate a manovre economiche restrittive;
- l'indicazione di puntare a forme di compartecipazione al gettito dei tributi sui redditi prodotti nel territorio come strumento principale per l'attribuzione delle risorse necessarie.

⁴³ S. Mangiameli in Documento conclusivo cit.

⁴⁴ S. Mangiameli in Documento conclusivo cit..

⁴⁵ L'argomento è trattato più diffusamente al capitolo 4.

1.3.2. Alcuni “timori” rispetto al regionalismo “differenziato” o “asimmetrico”

Chi non ha considerato positivamente la previsione di cui al comma terzo dell’art. 116 Cost. ha evidenziato, in negativo, il “pericoloso” potenziale di differenziazioni di cui la norma è foriera, oltre che le possibili lesioni che deriverebbero all’art. 138 Cost. dalla possibilità di derogare il sistema delle competenze di cui all’art. 117.⁴⁶

In tale diversa prospettiva pertanto la realizzazione del regionalismo differenziato non avrebbe dovuto costituire un compito prioritario di attuazione della riforma costituzionale.⁴⁷

Alcuni autori hanno ritenuto che la clausola di differenziazione così come sancita nell’art. 116 sia in qualche misura inutile o meglio che sia uno stratagemma per non affrontare la questione di una “vera” federalizzazione del nostro ordinamento che imporrebbe, quale primo passo, l’abolizione del regime di specialità. In uno stato federale, infatti, tutti gli enti territoriali, sono speciali, e dunque vige un principio di eguaglianza della specialità.⁴⁸ Pertanto il regionalismo differenziato non costituirebbe “*la strada maestra per rianimare il principio autonomistico.*”⁴⁹

Altri autori hanno sostenuto che la clausola di differenziazione del 116 non è inutile, bensì “pericolosa” perché produttiva di una situazione di irreversibilità non più controllabile unilateralmente dallo Stato ed estesa a tutte le componenti territoriali.⁵⁰

Nell’istituto del regionalismo differenziato sarebbe insita una “*potenzialità disgregatrice*”, che, in nome di un “*federalismo competitivo*” proietterebbe verso livelli elevati di benessere le regioni in grado di sovvenzionare i servizi aggiuntivi rientranti nelle competenze “aggiunte”, mentre abbandonerebbe al proprio destino le regioni più povere.

In tale ottica l’art. 116 ultimo comma viene considerata “*una norma di rottura*” dell’assetto, incoercibile ad una collocazione di “prospettive” di differenziazione che potrebbe essere anche utilizzato come una leva per disgregare l’unità dell’ordinamento e, mediamente, l’unità politica della Repubblica.

Nell’ambito di questo punto di vista è stato sottolineato che qualche preoccupazione possono offrire alcune delle materie di competenza legislativa esclusiva statale oggetto di possibile differenziazione, anche se il procedimento di approvazione della legge di

⁴⁶ L. Elia, Audizione, in Indagine conoscitiva sugli effetti nell’ordinamento delle revisioni del titolo V della parte II della Costituzione, Senato della Repubblica, 23 ottobre 2001.

⁴⁷ A. Anzon, cit..

⁴⁸ T. E. Frosini, *La differenziazione nel regionalismo differenziato*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

⁴⁹ A. Poggi, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it* n. 1/2008.

⁵⁰ F. Palermo, *Regionalismo differenziato*, in T. Groppi, M. Olivetti cit.

attribuzione delle forme e condizioni ulteriori di autonomia costituisce, comunque, una garanzia.

1.4. Conclusioni

La declinazione del principio di differenziazione accolta nella riforma del 2001 non parrebbe quindi estesa fino al punto di scardinare il modello generale delineato dal Titolo V della Costituzione, ma, piuttosto, volta ad integrare tale modello rispondendo alle esigenze di alcune regioni.

Secondo alcuni autori sarebbe però opportuno verificare in via prioritaria il significato concreto, nella prassi legislativa e della giurisprudenza costituzionale, delle materie richiamate dall'articolo 116, comma terzo, Cost., prima di attivare processi di ridislocazione competenziale⁵¹, posto che l'attuazione del regionalismo differenziato potrebbe servire a cercare di impostare su basi diverse il rapporto Stato-Regioni nelle suddette materie.⁵²

Altri commentatori sottolineavano che, prima di avviare il complesso meccanismo dell'art. 116, occorrerebbe procedere all'attuazione dei nodi strategici del testo costituzionale, quali il sistema dei rapporti finanziari ex art. 119 Cost., il riordino e la razionalizzazione delle funzioni amministrative tra i livelli di governo, la revisione degli Statuti speciali.⁵³

⁵¹ 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. In senso contrario A. Anzon Demmig, cit. che ritiene non perseguibile la strada dell'individuazione delle materie attraverso leggi statali. Secondo l'autore molte delle rivendicazioni regionali di competenze ulteriori hanno già da ora strumenti sufficienti per il loro svolgimento, strumenti che trovano un quadro di relativa stabilità in una giurisprudenza costituzionale che sembra avviata a percorrere linee di tendenza abbastanza consolidate.

⁵² 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.

⁵³ A. Anzon Demmig, cit.

2. VI SONO “ALTRE” PROSPETTIVE DI DIFFERENZIAZIONE?

Con riguardo alla collocazione della differenziazione nel contesto dell’ordinamento costituzionale, in dottrina⁵⁴ si è dibattuto sull’esistenza di “altre” prospettive di differenziazione che non fossero riconducibili all’art. 116, partendo anche dal tenore letterale del terzo comma che si apre con l’espressione “Ulteriori” (forme e condizioni particolari di autonomia) che potrebbe quindi significare che esse si aggiungono ad “altre” già presenti.

2.1. *Il principio di differenziazione nel contesto costituzionale*

Alcuni autori⁵⁵ evidenziano che esiste un “*principio di differenziazione*” inerente *l’allocazione dei poteri* che implica la possibilità di integrare e/o derogare l’assetto ordinario delle competenze, come risulta delineato nella Costituzione, per tutte le regioni di diritto comune.

Tale principio, quindi, può essere esplorato non solo alla luce di quanto previsto nell’art. 116 comma terzo Cost., ma anche di quanto disposto in altre disposizioni della Carta costituzionale.

Al riguardo, dalla lettura delle disposizioni costituzionali, emergono:

a) differenziazioni disponibili da parte delle regioni (pur se esercitate nei modi, nei limiti e alle condizioni stabilite dalla Costituzione e, in alcuni casi, nell’ambito di limiti individuati dallo Stato).

Queste riguardano:

- *la forma di governo (art. 122, comma quinto)*
- *i contenuti degli statuti (art. 123)*

⁵⁴ Per approfondire l’argomento riguardo all’esistenza di “altre” prospettive di differenziazione che non siano quelle riconducibili all’art. 116 cfr. A. Poggi, *Il principio di “differenziazione” regionale nel Titolo V e la “clausola di differenziazione” del 116, comma 3: modelli, prospettive, implicazioni*. Testo della Relazione presentata al Convegno Il regionalismo differenziato. L’esperienza italiana e quella spagnola a confronto organizzato dal Centro Studi sul Federalismo, Moncalieri 23-24 novembre 2007.

⁵⁵ Cfr. A. Poggi, cit. In tal senso cfr. O. Chessa che in op cit. afferma che “*I luoghi in cui la nostra Costituzione sembra richiamare i principi e la logica del regionalismo differenziato sono diversi*” e nel paragrafo 7 illustra argomenti contro il regionalismo differenziato quale unica declinazione del principio autonomistico.

E' la stessa Costituzione che autorizza la propria deroga: *“Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale diretto”* (art. 122, comma quinto). Lo statuto regionale, dunque, vede riconosciuta *“una potestas variandi”*⁵⁶ della norma costituzionale che poteva estendersi dalla conferma del regime transitorio ad una forma di governo parlamentare o dalla c.d. indicazione del Presidente della Giunta.

Altra fonte di differenziazioni possibili, connesse al contenuto degli statuti e volte *“non tanto a derogare, quanto ad integrare, il diritto costituzionale riguarda la vicenda dei “Principi generali” e delle “Finalità principali”*”.⁵⁷

- *le differenziazioni nell’art. 117 comma, Cost: l’esercizio della potestà legislativa residuale*

Una differenziazione può derivare dalla previsione della competenza legislativa residuale in capo alle regioni, sotto almeno due diverse prospettive.

La prima, che opera come vera e propria integrazione del Titolo V, è quella inerente lo stesso esercizio di tale competenza: quando non è la Costituzione a fissare gli elenchi di materie in cui può esercitarsi, opera una vera e propria «scrittura» da parte delle Regioni di un pezzo (non scritto) del Titolo V.

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

- *le intese “orizzontali” con altre regioni (art. 117, comma ottavo, Cost.)*

Anche dagli accordi e le intese di cui all’art. 117, comma ottavo, Cost. secondo cui *“La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il miglior esercizio*

⁵⁶ M. Olivetti cit.

⁵⁷ A. Poggi, in op. cit. evidenzia che la sentenza n. 372/2004 della Corte costituzionale ha eliminato ogni possibilità per le regioni di estendere statutariamente il catalogo dei diritti contenuti nella Costituzione, in ragione di una differenza di struttura tra Costituzione e statuti.

delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni” può derivare una differenziazione.

L’inserimento in Costituzione della specifica ipotesi concernente le regioni e la puntualizzazione della necessità di una ratifica ad opera della legge regionale assume un significato ulteriore rispetto al modello dell’accordo di programma: si tratta di un’intesa può giungere ad una deroga dal normale esercizio della funzione amministrativa, sia in termini dell’ente territoriale deputato all’assolvimento della funzione, sia nei termini delle regole del procedimento amministrativo. Per questo motivo non sarebbe più sufficiente il solo provvedimento amministrativo ma occorrerebbe la copertura della legge per la “deroga” introdotta.⁵⁸

- *le leggi di allocazione e conferimento delle funzioni amministrative rispetto al proprio territorio e per le materie di propria competenza, nonché per quelle delegate dallo Stato (art. 118 commi primo e secondo, Cost.)*

Il comma primo dell’art. 118, Cost. prevede che “*Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*”

Pertanto, almeno per quanto riguarda il livello regionale, detta disposizione affida alla legge regionale una *potestas variandi* generale e senza limiti temporali. La regola dell’attribuzione ai comuni del potere amministrativo generale, infatti, non è una regola “tendenziale” o “debole” perché assistita dai parametri costituzionali della sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Dunque la sua deroga va “motivata”, nel senso che il legislatore (statale o regionale) che opera la deroga ha l’obbligo di considerare il Comune in maniera prioritaria rispetto agli altri enti⁵⁹ o comunque di allegare “*le ragioni che impongano l’allocazione di (...) funzioni amministrative in capo ad un organo statale*”⁶⁰.

E’ stato sostenuto che la possibilità di differenziazione può giungere alla previsione di forme di collaborazione necessarie per l’assolvimento di determinate funzioni rispetto alle quali il limite territoriale del Comune appare inadeguato.⁶¹ In questo caso si avrebbe una deroga “forte” (ma consentita dalla norma costituzionale) al comma primo dell’art. 118.

⁵⁸ Per ulteriori approfondimenti sull’argomento si rinvia al paragrafo 2.2.

⁵⁹ A. Poggi, cit che richiama G. Falcon e G. C. De Martin.

⁶⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 196/2004.

⁶¹ F. Pizzetti cit.

- *le leggi di istituzione di tributi, pur nell'ambito di quanto previsto dalle leggi statali e delle norme relative al principio di coordinamento della finanza pubblica (art. 119, comma secondo)*

L'art. 119 comma 2 Cost dispone che le Regioni hanno “risorse autonome” e che “stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri”.

Detta norma potrebbe produrre una notevole differenziazione “dal basso” (ad opera delle Regioni) sia in relazione al contenuto specifico del termine “entrate” proprie (utilizzo di beni patrimoniali; svolgimento di attività economiche; proventi di attività produttive di beni o servizi esplicite direttamente o per interposte società o Agenzie; prestazioni coattive imposte a privati, singoli o associati) sia, soprattutto, in relazione alla capacità di stabilire il tributo poiché tale capacità sarebbe comprensiva sia dell'individuazione della base imponibile, sia della fissazione dell'aliquota.

b) differenziazioni disponibili secondo quanto previsto dalle leggi dello Stato

Queste sono:

- *le leggi che, nei limiti di quanto previsto dalle leggi dello Stato, e nell'ambito delle materie di loro competenza possono regolare forme e modi di partecipazione di ciascuna Regione alle decisioni dirette alla formazione degli atti comunitari (art. 117, comma 5)*

Un'ulteriore differenziazione può derivare dalla legge statale di disciplina della partecipazione delle regioni alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari di cui all'art. 117, comma quinto, Cost.

Detta legge, infatti, potrebbe introdurre per alcune regioni o per alcune situazioni dei modelli di partecipazione o di attuazione differenziate fino al punto di poter interpretare “estensivamente” la formula “partecipano” in “co-decidono”. Come osservato in dottrina⁶², “la rilevanza delle regioni nella comunità è destinata a crescere in applicazione del principio che all'insieme delle politiche comuni della comunità non si può applicare la definizione di “relazioni estere” nel senso classico del diritto internazionale, formulando così l'auspicio che si giungesse ad un superamento degli indirizzi (giurisprudenziali e

⁶² A. Poggi cit. che richiama M.Chiti.

legislativi) secondo cui le attività regionali di carattere comunitario fossero considerate eccezionali e tali da comportare sempre la esclusiva responsabilità dello Stato, appiattendolo in tal modo il ruolo regionale in attività prive di qualunque rilevanza giuridica”.

- le leggi regionali che, nell'ambito della legge statale che disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni intervengono in materia di immigrazione, di ordine pubblico e sicurezza e di tutela dei beni culturali (art. 118, comma terzo).

Nell'art. 118 comma terzo le forme di coordinamento sono su materie di competenza esclusiva statale: possono condurre a esercizio congiunto di competenze diverse oppure a derogare il primo comma per l'attribuzione di funzioni amministrative per materie che richiedono bacini più ampi di esercizio⁶³.

- le leggi regionali che, nell'ambito delle leggi statali che prevedano interventi speciali e le risorse aggiuntive per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, ne disciplinano, ove necessario, la attuazione (art. 119, comma quinto, Cost.).

Detta norma potrebbe produrre una notevole differenziazione “dall’alto”: il comma quinto dell'art. 119, Cost., dispone che “per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”.

Anche se non mancano letture tese a funzionalizzare le “risorse aggiuntive” e gli “interventi speciali” con le finalità fortemente redistributive poste nella prima parte della norma e rafforzate dal collegamento evidente di tale norma con l'art. 2 della Costituzione,⁶⁴ parte della dottrina ritiene tuttavia arduo pensare che, invece, non si debbano tenere

⁶³ Al riguardo P. Ciarlo e M. Betzu, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2008 sostengono che i meccanismi collaborativi previsti dal terzo comma dell'art. 118 Cost avrebbero potuto produrre effetti positivi nella materia dei beni culturali, oggetto sia della delibera lombarda che di quella veneta del 2007 con le quali si era avviato il percorso ex art. 116 comma 3 Cost per rivendicare maggiori competenze.

⁶⁴ *E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.*

insieme le esigenze della differenziazione con quelle dell'unitarietà finalizzata a scopi solidaristici.⁶⁵

c) differenziazioni disponibili sia da Stato che da Regioni:

- *il procedimento di cui all'art. 116, comma terzo;*
- *le leggi relative a forme di coordinamento fra Stato e Regioni per l'esercizio di funzioni statali e le leggi di attuazione (art . 117, comma sesto e art. 118 comma primo;*
- *le leggi statali che individuano i livelli essenziali delle prestazioni e conseguenti leggi regionali nella materia di propria competenza (art. 117, comma secondo, lettera m).*

2.2. La differenziazione per cooperazione volontaria tra Regioni. Le macroregioni

Notevoli potenzialità per il tema in esame sono offerte dall'art. 117, comma ottavo, Cost. il quale, come è già accennato nel paragrafo precedente, prevede che la legge regionale possa ratificare le intese con altre regioni *per il miglior esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di propri organi comuni.*

Si tratta di un comma finora inattuato, considerato - in genere - come una "potenzialità" per le regioni, la cui attuazione è rimessa unicamente alla loro volontà. Tuttavia, la sua previsione nella carta costituzionale testimonia l'importanza che hanno gli accordi tra regioni, anche nella forma di intese e persino di creazione di organi comuni.

Secondo parte della dottrina⁶⁶ questo comma costituisce la via maestra per forme di cooperazione, coordinamento, raccordo, tra regioni che, operando dal basso, possono facilmente prefigurare la futura formazione di regioni più ampie per territorio ma anche per qualità e peso della loro azione comune. Infatti l'ultima parte del comma prevede che le regioni possano anche dar vita a organi comuni.

La possibilità di avere organi comuni, ai quali attribuire in tutto o in parte le funzioni proprie delle regioni che stipulano le intese⁶⁷, prefigura la formazione di **macroregioni**, nate non per scelta dall'alto ma per formazione spontanea dal basso, sulla base di scelte condivise dalle regioni.

⁶⁵ A. Poggi, cit.

⁶⁶ A. Poggi cit. e F. Pizzetti cit.

⁶⁷ Le intese peraltro sono già disciplinate dall'articolo 8 del DPR 616/1977.

L'eventuale processo di fusione necessario a dare definitiva stabilità a forme di macroregione basate solo su intese dovrebbe comunque avvenire nel rispetto dell'art. 132 Cost., e secondo il procedimento in esso previsto.

In questo caso le macroregioni risultanti dalle fusioni nascerebbero non sulla base di un progetto istituzionale, per quanto condiviso, ma di un'esperienza concreta, sviluppata negli anni e consolidata affrontando in modo comune e coordinato problemi concreti di governo e di esercizio delle funzioni.

Per quanto riguarda poi l'aspetto finanziario, in generale succede che regioni più grandi implicano, da un lato, un fisco regionale più uniforme sul territorio e una minore competizione fiscale (la c.d. *race to the bottom*) e, dall'altro, una minore esportazione fiscale. Questo innalza la cifra di responsabilizzazione finanziaria e soddisfa maggiormente i requisiti dell'equità orizzontale. Attualmente, in Europa, regioni limitrofe di piccole dimensioni tassano il reddito delle imprese con aliquote anche molto differenziate, incidendo sulla localizzazione delle stesse. Le macroregioni potrebbero ridimensionare questi effetti, rivitalizzando, attraverso un nuovo disegno dei confini e delle dimensioni delle regioni, una responsabilizzazione politica delle decisioni finanziarie decentrate⁶⁸.

Anche se l'esperienza ha dimostrato che l'art. 117 comma ottavo non ha avuto attuazione da parte delle regioni, salvo sporadiche e limitate intese tra regioni su aspetti circoscritti, prevalentemente legati alle necessità di coordinamento di servizi, non sembra tuttavia impossibile immaginare anche forme e modalità attraverso le quali lo Stato direttamente possa incentivare l'attuazione di questa norma.

Da un lato si potrebbe pensare a forme di incentivazione finanziaria:

- legate specificamente anche ad opere di interesse statale ma di ambito interregionale;
- per attività di diretto interesse delle Regioni ma rispetto alle quali lo Stato ha motivo di favorirne la realizzazione in forma coordinata e eventualmente anche con organi comuni;
- anche legate a condizioni vincolanti.

Inoltre riflettere in questi termini potrebbe essere fondamentale anche nell'ottica dello sviluppo dell'integrazione europea. In tal modo si coglierebbe l'opportunità di collegare gli obiettivi delle regioni a quelli comunitari al fine di

⁶⁸ M.G.M. Orlandi, *Concorrenza fiscale in ambito europeo*, in Rivista SSF, 2003.

sfruttare tutte le possibili risorse, costruire strategie comuni e creare una sorta di “cerniera” fra Stati europei.⁶⁹

2.3. Considerazioni conclusive

In base a quanto sopra esposto, nella Costituzione sono riscontrabili diverse possibili modalità di differenziazione tra le regioni e anche specifici casi in cui nel rapporto con questi enti lo Stato deve impostare la propria azione sul principio di differenziazione piuttosto che su quello di uniformità (art. 119, commi quarto e sesto).

Il principio di differenziazione - secondo alcuni autori - pervade tutte le più rilevanti attività e funzioni delineate nel Titolo V (quella legislativa; quella amministrativa; quella della forma di governo e, infine, quella della gestione delle risorse finanziarie) ed è già strutturato in precisi ed individuabili istituti.⁷⁰

Sono quindi possibili numerose forme di collaborazione o coordinamento fra regioni, su loro autonoma iniziativa e decisione, o anche come conseguenza di vincoli specifici posti dallo Stato nei casi in cui questo ne abbia la competenza.

Queste forme di cooperazione e coordinamento possono accentuare la loro differenziazione rispetto ad altre regioni e ad altre parti del territorio. Possono però, al contempo, anche amplificare gli elementi connessi a una comune condizione e a una condivisione di problemi e condizioni di attività tra loro omogenee o comunque connesse.

Tuttavia, dal punto di vista costituzionale e istituzionale, si può rinvenire una profonda differenza tra i modelli di differenziazione che possono trarsi dagli articoli 117, 118, 119 e quello delineato dall'art. 116, comma terzo, Cost.

Mentre per i primi il ruolo dello Stato si configura quale “*governo delle differenze*”, nel secondo quel governo “*deve essere con-diviso e differenziarsi (“differenziare il governo”)* e può sfociare nel massimo della integrazione possibile: la possibilità per le regioni di concorrere alla ri-definizione del quadro costituzionale delle competenze.” In questo senso la differenziazione dell'art. 116 viene ritenuta “*la punta «politicamente» più avanzata*” in antitesi al regionalismo ordinario dell'uniformità.⁷¹

⁶⁹ M. Laus, Seminario tecnico scientifico “Revisione dei confini e accorpamenti di regioni: fatti e proposte”, Milano, 11 maggio 2015.

⁷⁰ M. Cammelli, *I raccordi tra i livelli istituzionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, n. 6. Secondo l'autore la differenziazione non è un elemento “aggiuntivo” del sistema che il Titolo V delinea, ma ne rappresenta una implicazione ineliminabile perché discende direttamente dai principi di sussidiarietà (verticale e orizzontale) e di adeguatezza, perché informa la potestà legislativa e le funzioni amministrative, e perché riguarda non solo l'allocazione delle funzioni ma il loro svolgimento.

⁷¹ A. Ruggeri cit.

Il processo dell'art. 116 presuppone - ed è condizionato - nella sua attuazione da un forte livello di integrazione tra Stato e regione: necessita cioè di raccordi in grado di assicurare il reciproco coordinamento tra il sistema nazionale (o livello statale) e quello differenziato. Infatti il regionalismo differenziato, se non è adeguatamente compensato dal regionalismo cooperativo e integrativo, non solo rischia d'indebolire le realtà regionali nel loro complesso rispetto al ruolo statale, ma alla lunga può perfino compromettere la stessa coesione dello Stato.⁷²

Inoltre la prospettiva di attuazione dell'art. 116 ultimo comma da parte delle regioni si dovrebbe confrontare sia con il "principio di adeguatezza" sia con il "principio di realtà" (la sostenibilità, le risorse, la verifica temporale).

⁷² F. Pizzetti cit. e A. Poggi cit. Cf. anche O. Chessa, cit.

3. MODALITÀ E TERMINI DI ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 116, TERZO COMMA, DELLA COSTITUZIONE

3.1. Introduzione

Come già evidenziato nei precedenti paragrafi, la procedura prevista dall'art. 116, comma terzo, Cost. è particolarmente articolata e complessa.

Sulle tematiche connesse all'attuazione delle disposizioni dell'articolo 116, comma terzo, Cost., con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, la Commissione parlamentare (bicamerale) per le questioni regionali (prevista dall'art. 126, comma primo, Cost.⁷³) ha svolto negli ultimi mesi della XVII legislatura un'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.⁷⁴, i cui esiti, come già accennato, sono stati raccolti in un Documento conclusivo⁷⁵.

La Commissione ha approfondito, in particolare, anche con il supporto di professori universitari esperti della materia, proprio gli aspetti procedurali relativi all'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e le problematiche connesse, derivanti dalla assenza di ulteriori disposizioni che precisino le modalità di attuazione del citato articolo.

Come si evince dal citato documento, parte della dottrina⁷⁶ ritiene auspicabile l'approvazione di una legge di attuazione in quanto risolutiva di molti dei dubbi che la norma costituzionale pone in fase di applicazione e per la quale potrebbe essere preso a modello lo schema di disegno di legge approvato dal Governo Prodi il 21 dicembre 2007.⁷⁷

⁷³ La Commissione bicamerale per le questioni regionali ha approvato il 13 dicembre 2017 il proprio regolamento interno che definisce, in particolare, le modalità con cui la stessa Commissione possa svolgere le funzioni attribuite dall'art. 52, terzo comma, della legge 10 febbraio 1953, n. 62, come sostituito dall'art. 15-bis del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91. Il nuovo testo dell'art. 52, comma terzo, citato, dispone quanto segue: “ La Commissione può svolgere attività conoscitiva e può altresì procedere, secondo modalità definite da un regolamento interno, alla consultazione di rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, nonché di rappresentanti dei singoli enti territoriali”. Per un approfondimento sull'argomento, si veda G. D'Amico, La Commissione bicamerale per le questioni regionali: dalla Camera delle “ istituzioni territoriali” al “ camerino” degli “ enti territoriali”?, in corso di pubblicazione in *Quaderni costituzionali*, novembre 2017.

⁷⁴ Per il quale, si veda il capitolo 6.

⁷⁵ Si rinvia alla nota 41.

⁷⁶ D'Atena, in Documento conclusivo cit.

⁷⁷ In tal senso, si veda anche R. Pizzetti, in Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico “ esplosivo”, in Le Regioni, giugno 2001.

Altra parte ritiene⁷⁸ invece, che l'art. 116, terzo comma, Cost. disciplini una fonte legislativa atipica e rinforzata, per cui sarebbe fuori luogo una legge ordinaria di attuazione di una legge di questo tipo, anche se non esclude, comunque, che le Camere possano assumere iniziative con riferimento a quest'oggetto.⁷⁹

3.2. Dubbi interpretativi sulle modalità di attuazione delle disposizioni dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione

Nello specifico, la procedura delineata dall'articolo 116, comma terzo, Cost., si articola nelle seguenti fasi:

1. fase dell'**iniziativa**, che è promossa dalla stessa Regione interessata;
2. fase della **consultazione degli enti locali** ;
3. fase dell'**intesa fra Stato e Regione** interessata;
4. fase di **approvazione della legge statale** che, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119, Cost, attribuisce alla regione richiedente le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in conformità a quanto stabilito dal primo periodo dell'articolo 116, comma terzo, Cost. La legge che ne risulta va collocata fra le cosiddette "leggi rinforzate", in quanto approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti sulla base dell'intesa Stato-regione.

Per quanto riguarda le forme dell'**iniziativa regionale**, la norma non chiarisce in che senso faccia uso della locuzione⁸⁰ "su iniziativa della Regione interessata". La dottrina ha pertanto, formulato due possibili interpretazioni in merito. La prima ipotesi è che la locuzione faccia riferimento ad un'iniziativa legislativa del Consiglio regionale, cui compete la possibilità di presentare proposte di legge al Parlamento, in attuazione dell'articolo 121, secondo comma, Cost..⁸¹

⁷⁸ S. Mangiameli, in Documento conclusivo cit

⁷⁹ Si veda, in tal senso, M. Mezzanotte, *La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3, Cost.*, 14 luglio 2014, in Forum di quaderni istituzionali, il quale ha osservato che " *Le lacune che interessano la procedura, allora, più che costituire un limite, rappresentano invece un scelta consapevole per contemperare gli interessi di tutti gli enti coinvolti (Regioni, Stato ed Enti locali) e, nel contempo, permettono di non ingessare un iter che deve essere ispirato alla massima celerità e fluidità, coinvolgendo il governo con meccanismi acceleratori.*"

⁸⁰ In tal senso si rinvia alle osservazioni riportate nel Documento conclusivo della Commissione bicamerale.

⁸¹ Sul punto, F. Palermo, *Il Regionalismo differenziato*, 21 agosto 2006, reperibile sul sito www.eurac.edu/, ritiene che l'iniziativa di cui all'art. 116, comma 3, Cost. sia quella legislativa e che detta iniziativa spetti soltanto alle Regioni, previa intesa con lo Stato. Si tratterebbe di " un caso peculiare di iniziativa riservata (alla singola regione) e condizionata (alla previa intesa).". In tal senso, anche B. Caravita di Toritto, *Quale regime per l'introduzione delle autonomie differenziate*, reperibile in www.associazionedei costituzionalisti.it.

La seconda ipotesi è che la norma intenda riferirsi ad un “atto d’impulso” della Giunta regionale, previo mandato del Consiglio regionale, che si estrinseca in una richiesta di intesa al Governo nazionale.⁸².

In questa fase non è stata esclusa la possibile previsione di referendum regionali a carattere consultivo, visto il riconoscimento, operato dalla Corte Costituzionale già nel lontano 2000 (con sentenza n. 496) che tutte le attività strumentali alla determinazione dell’iniziativa ricadono in un procedimento del tutto interno alla competenza della singola Regione.

Più recentemente, come già osservato, la Corte costituzionale ha riconosciuto che la regione può autonomamente stabilire di far precedere l'avvio del procedimento di cui all'articolo 116, terzo comma, Cost. dallo svolgimento di un referendum consultivo per acquisire l'orientamento dei cittadini, ma ha circoscritto l'ambito entro cui può tale facoltà può essere esercitata.

La Corte costituzionale era intervenuta in occasione di un ricorso proposto dallo Stato contro le leggi della regione Veneto volte ad indire referendum consultivi per l'attivazione della procedura di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione - ha specificato, infatti, in che termini i referendum consultivi possano considerarsi in linea con il dettato costituzionale⁸³.

A prescindere o meno dalla suddetta effettuazione di un referendum consultivo, l’iniziativa regionale va presentata, secondo quanto stabilito dalla già citata Legge di stabilità per l’anno 2014⁸⁴, al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali: Il Governo è tenuto ad attivarsi sulle iniziative delle regioni entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento.

⁸² In tal senso, anche M. Mezzanotte, cit.

⁸³ In particolare, la Corte si è pronunciata, con la sentenza n. 118 del 2015, sulle leggi della regione Veneto n. 15/2014 ("Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto") e n. 16/2014 ("Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto"), dichiarando l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della prima, nonché dell'intera seconda legge. Per un approfondimento sul tema si veda “Lombardia e Veneto: i primi referendum sul regionalismo differenziato”, dossier n. 187, ottobre 2017 a cura del Servizio studi del Senato. Si rinvia al capitolo 6 in merito alle richieste di attuazione dell’articolo 116, comma terzo, Cost. da parte di alcune Regioni.

⁸⁴ Art. 1, comma 571, Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato “legge di stabilità 2014):

“ 571. Anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Governo si attiva sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento. La disposizione del primo periodo si applica anche alle iniziative presentate prima della data di entrata in vigore della presente legge in applicazione del principio di continuità degli organi e delle funzioni. In tal caso, il termine di cui al primo periodo decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge.”

Si tratta di una importante innovazione normativa che ha contribuito ad apportare maggiore certezza in merito all'iter procedurale da percorrere per dare seguito alle richieste avanzate dalle regioni ai sensi dell'art. 116, comma terzo, Cost.

Una delle problematiche più importanti attiene, invece, alla determinazione del contenuto del progetto di **intesa tra Stato e regione** che dovrebbe consistere nella rigorosa "individuazione – delimitazione" dei confini della materia o delle materie nell'ambito delle quali la differenziazione regionale sarebbe abilitata ad operare. Occorre, inoltre, verificare di volta in volta, con specifico riferimento all'oggetto concreto delle intese, se e in che misura le posizioni proprie di soggetti diversi dallo Stato e dalla Regione, potranno essere toccate dalle intese. Da ultimo, è opportuno considerare se e in che misura le intese stipulate ex art. 116 possono, nelle materie che ne formano oggetto, stabilire regole specifiche, ed eventualmente esplicitamente o implicitamente derogatorie, rispetto ai principi che la Costituzione fissa in via generale a disciplina della ripartizione delle funzioni e delle competenze amministrative fra i diversi livelli territoriali, compresi i principi generali di cui al primo e al quarto comma dell'art. 118 Cost.⁸⁵.

Le materie su cui sono attivabili le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" sono individuate dallo stesso comma terzo dell'art. 116, Cost..

Si tratta, in primo luogo, di tutte le materie di potestà legislativa concorrente Stato - Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.)⁸⁶,

In secondo luogo, delle seguenti materie di potestà legislativa esclusiva statale:

- organizzazione della giustizia di pace (art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.);
- norme generali sull'istruzione (art. 117, secondo comma, lett. n), Cost.);

⁸⁵ Art. 118, Cost.

“ Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

⁸⁶ Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

- tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.).

Per queste ultime materie in dottrina si è escluso che la differenziazione possa riguardarle nella loro interezza. Nell'ipotesi di diversa interpretazione, risulterebbe l'impossibilità per il legislatore nazionale di garantire principi di eguaglianza di trattamento in tema di norme generali sull'istruzione (art. 117, comma secondo, lettera n), Cost.) e condizioni di parità di tutela di beni quali l'ambiente e l'ecosistema, ai quali è difficile assegnare una rilevanza ristretta ad ambiti regionali⁸⁷

Nelle materie "tutela dell'ambiente" e "tutela dei beni culturali" è stato, peraltro, osservato che l'intervento legislativo regionale è stato ampiamente ammesso dalla giurisprudenza costituzionale⁸⁸.

Inoltre, la dottrina ha evidenziato che l'istituto della differenziazione "non postula" necessariamente il transito da una tipologia all'altra di competenze legislative (da concorrente ad esclusiva, oppure il transito dell'esclusiva dalla potestà statale a quella regionale) potendo anche concretizzarsi in "ritagli" o "scorpori" di pezzi di materia. Non implica nemmeno, necessariamente, la richiesta di ulteriori poteri legislativi in quanto si potrebbero, infatti, richiedere solo ulteriori funzioni amministrative statali oppure funzioni e competenze necessarie alla realizzazione di un progetto particolare o ancora funzioni necessarie per l'attuazione diretta della normativa comunitaria.⁸⁹

Una questione che ha un po' perso di attualità riguarda, invece, gli **enti locali che devono essere sentiti** ai sensi dell'art. 116, comma terzo, Cost. Detta questione pare possa ritenersi risolta con la generale istituzione del Consiglio delle Autonomie locali o di organi analoghi in tutte le regioni, in ottemperanza a quanto stabilito dall'art. 123, comma quinto, Cost.⁹⁰ La difficoltà è soprattutto comprendere in quale fase procedurale debba collocarsi la consultazione. Formalmente, la disposizione costituzionale prevede che l'iniziativa sia preceduta dalla consultazione. Ma parrebbe altrettanto utile svolgere la medesima consultazione alla fine della negoziazione sull'intesa raggiunta.⁹¹ La consultazione andrebbe richiesta quando si disponga almeno di un articolato d'intesa sufficientemente definito, sul quale l'organo di consultazione esprime parere obbligatorio,

⁸⁷ In tal senso, S. Bartole, R. Bin, G. Falcon, R. Tosi, "Diritto regionale, Dopo le riforme", Il Mulino, 2003.

⁸⁸ Si veda R. Bin, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008.

⁸⁹ Così, A. Poggi, *Il principio di "differenziazione" regionale nel Titolo V e la "clausola di differenziazione" del 116, comma 3: modelli, prospettive, implicazioni*, www.astridonline.it

⁹⁰ Art. 123, comma quinto, Cost.

"In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle Autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali."

⁹¹ Così nel Documento conclusivo della Commissione bicamerale, cit.

ma non vincolante. A riguardo, pare sia da preferire che la richiesta di intesa vada rivolta al Governo munita del predetto parere.⁹²

Una volta assunta l'iniziativa da parte della regione interessata e richiesto il parere, sono almeno due le eventualità che possono in concreto presentarsi⁹³.

La prima, che lo Stato dia seguito all'iniziativa, ma la risposta sia negativa (nulla pare però escludere un'eventuale riproposizione della richiesta). In tal caso, tuttavia, sarebbe auspicabile la previsione normativa di un obbligo di motivazione da parte dello Stato che dia conto delle reali motivazioni che hanno condotto a tale decisione.

La seconda, che lo Stato aderisca all'iniziativa della regione e si pervenga all'intesa. In tal caso, il problema che si pone è quello relativo alla veste formale che dovrebbe avere l'intesa.

Dubbi suscita, infatti, l'interpretazione della prescrizione dell'articolo 116, comma terzo, Cost., che vuole la legge approvata “ sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata”, raggiunta a seguito di una negoziazione e di un accordo tra il Governo e l'esecutivo regionale. Il dettato della norma costituzionale non dice che l'intesa debba essere approvata con legge, ma stabilisce che l'intesa sia alla base della legge. Secondo parte della dottrina, tale formulazione sembrerebbe lasciare intendere che il Parlamento, pur essendo vincolato a muoversi nel quadro dell'intesa intervenuta fra Stato e regione, è libero di discostarsi da essa per valutazioni di opportunità il cui apprezzamento politico spetta, appunto, soltanto alle Camere. Se così non fosse, al Parlamento sarebbe riservata soltanto la decisione se accettare o rifiutare i contenuti di un'intesa da altri negoziata, con conseguente palese ridimensionamento del suo ruolo di organo centrale nel disegno dell'ordinamento dei poteri a livello subcostituzionale.⁹⁴ Altra parte ritiene che possa trovare applicazione lo schema tradizionale da tempo utilizzato in materia di intese tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica ai sensi dell'art. 8 comma terzo, Cost⁹⁵. In tali intese è presente una clausola che impegna il Governo a trasfondere il testo dell'intesa in un disegno di legge. In questo procedimento, al Parlamento spetta l'adozione di una legge di approvazione in senso tecnico, senza possibilità emendativa.⁹⁶

⁹² In tal senso, si veda il Documento conclusivo, cit.

⁹³ Fino all'introduzione dell'art. 1, comma 571, l. 147/2013, cit., lo Stato poteva, in ipotesi, decidere di rimanere inerte.

⁹⁴ In tal senso, S. Bartole, R. Bin, G. Falcon, R. Tosi, in *Diritto regionale, Dopo le riforme*, Il Mulino, 2003.

⁹⁵ Art. 8, Cost.

Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge.

Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano.

I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze⁹⁷.

⁹⁶ Si veda in merito, il Documento conclusivo, cit. Si veda anche, 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*

3.3. *Efficacia nel tempo della nuova autonomia della regione*

Un ulteriore problema attiene, infine, all'efficacia nel tempo della nuova autonomia della Regione: è stato in merito proposto di prevedere una clausola che stabilisca un termine di efficacia della stessa legge rinforzata, scaduto il quale i rapporti tra lo Stato e la Regione nella materia o nelle materie considerate tornerebbero automaticamente ad essere regolati secondo il modello costituzionale ordinario. La stessa norma potrebbe prevedere la possibilità, anteriormente alla scadenza del termine, di una nuova intesa tra lo Stato e la Regione a contenuto "confermativo" o riduttivo (mai ampliativo) delle forme e condizioni particolari di autonomia che consenta di evitare la necessità di seguire nuovamente il procedimento di cui all'art. 116 Cost. Si potrebbe inoltre precisare che l'intesa meramente confermativa abbia l'effetto di prorogare automaticamente il regime di differenziazione mentre l'intesa riduttiva debba essere recepita con legge regionale, approvata a maggioranza qualificata.⁹⁷

Altra parte ritiene che eventuali "retrocessioni" possano essere attivate solo se contemplate nell'intesa, anche se la stessa fa osservare, nel contempo, che una completa retrocessione appare difficilmente realizzabile in prospettiva, tenuto conto che essa rappresenterebbe una sfida di pari complessità rispetto al riconoscimento dell'autonomia, una volta che si sia proceduto al trasferimento di risorse umane e patrimoniali, oltre che delle provviste finanziarie.⁹⁸

Lo schema di disegno di legge governativo approvato nel 2007 dal Governo Prodi, il quale disciplinava il procedimento di cui all'articolo 116, terzo comma, prevedeva una doppia possibilità: o una disciplina a termine subordinata a una conferma una volta scaduto il termine oppure la possibilità che le parti dopo dieci anni sottoponessero a nuovo esame il contenuto dell'intesa.

esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze, in Bettinelli-Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, 2004, Torino,

⁹⁷ Così M. Cecchetti, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in www.federalismi.it, 2002

⁹⁸ Così, in Documento conclusivo della Commissione bicamerale, cit. Lo stesso documento osserva che in Spagna durante la crisi economica si discusse a lungo sulla restituzione di competenze allo Stato centrale da parte delle Comunità autonome, con riferimento, peraltro, a competenze molto impegnative quali la «scuola» e la «sanità»; concretamente comunque non si giunse ad alcuna modifica degli statuti in tal senso.

3.4. Conclusioni

Molte delle questioni e dei dubbi interpretativi sin qui evidenziati dovrebbero ritenersi superati, almeno in parte, con la firma, il 28 febbraio 2018, degli accordi sulla autonomia differenziata tra il Governo (rappresentato dal sottosegretario agli Affari regionali Bressa) e, rispettivamente, le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna⁹⁹.

⁹⁹ Si rinvia per un approfondimento al capitolo 6.

4. SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA DEL REGIONALISMO “DIFFERENZIATO” O “ASIMMETRICO”

Il testo vigente dell'art. 116, terzo comma, Cost. fissa dei limiti all'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, stabilendo che debba svolgersi “ nel rispetto dei principi di cui all'art. 119, Cost.¹⁰⁰, come modificato, da ultimo, dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 che ha introdotto nella Carta costituzionale il principio del pareggio di bilancio¹⁰¹, modificando gli articoli 81, 97, 117 nonché 119, citato.

Nel 2012 si è aggiunto un nuovo tassello in riferimento all'attuazione dell'art. 116, comma terzo, Cost con l'approvazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) il cui art. 14 stabilisce che con la legge con cui si attribuiscono forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede anche all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della stessa l. 42/2009.

La legge di stabilità per il 2014, più volte citata, con il riferimento al “coordinamento della finanza pubblica” sembra aggiungere una nuova chiave di lettura delle disposizioni

¹⁰⁰ Art. 119, Cost

“I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea .

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.”

¹⁰¹ E' un principio di carattere generale, secondo il quale tutte le amministrazioni pubbliche devono assicurare l'equilibrio tra entrate e spese del bilancio e la sostenibilità del debito, nell'osservanza delle regole dell'Unione europea in materia economico-finanziaria. Per un approfondimento si veda “L'attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio. Legge 243 del 2012”, a cura del dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - ispettorato generale del bilancio.

dell'art. 116, comma terzo, Cost: in questa prospettiva l'autonomia differenziata risulterebbe “*funzionale*” anche al coordinamento della finanza pubblica.¹⁰²

La dottrina condivide, in generale, l'assunto della necessaria *sostenibilità finanziaria* delle nuove competenze che le regioni andrebbero ad acquisire in attuazione delle disposizioni dell'art. 116, comma terzo, Cost., nel duplice senso tanto della esigenza che le nuove funzioni attribuite risultino finanziariamente coperte quanto della necessità che siano rispettati gli equilibri del sistema finanziario regionale e del sistema finanziario complessivo¹⁰³. Dubbi e divergenze sussistono, invece, sul soggetto che dovrebbe “finanziare” la differenziazione, dubbi determinati, probabilmente, dalla genericità del richiamo al rispetto dei principi di cui all'art. 119, Cost. nonché in riferimento alle modalità di trasferimento delle risorse, ossia se queste debbano essere fiscalizzate oppure se ci debbano essere dei veri e propri trasferimenti.¹⁰⁴

Secondo una parte della dottrina, nel richiamare l'art. 119 Cost., l'art. 116, comma terzo, si limiterebbe a prescrivere la sostenibilità finanziaria da parte della regione interessata quale presupposto per attivare il procedimento, requisito (quello della sostenibilità finanziaria) che però, finirebbe con l'escludere le Regioni meno ricche dall'effettivo accesso alla differenziazione competenziale¹⁰⁵. Secondo altra dottrina, l'art. 116 Cost. impone allo Stato di finanziare le nuove competenze con risorse appositamente individuate e erogate¹⁰⁶, anche in analogia con quanto avvenuto per le regioni ad autonomia speciale. A riguardo è stato osservato che fino ad oggi la “specialità” delle regioni ad autonomia speciale è stata “pagata” dallo Stato e che, trattandosi sia in questo caso che nel caso dell'attuazione dell'art. 116, comma terzo, Cost., di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, non risulterebbe avere alcuna giustificazione un trattamento differenziato tra regioni speciali e regioni ordinarie in regime di differenziazione.¹⁰⁷ Al momento, le Regioni speciali e le Province autonome hanno “una

¹⁰² Così nel documento della Camera dei deputati “Regioni, autonomie e servizi pubblici locali. L'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario, 7 febbraio 2018 http://www.camera.it/leg17/522?tema=lautonomia_differenziata_delle_regioni_a_statuto_ordinario4996.

¹⁰³ F. Palermo, Il regionalismo differenziato, in AA.VV. La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V, pag. 57, a cura di T. Groppi- M.Olivetti, Torino, 2003 cit.; Cecchetti, Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune.

¹⁰⁴ S. Mangiameli, Documento conclusivo, cit.

¹⁰⁵ F. Palermo, cit.

¹⁰⁶ M. Cecchetti, cit.

¹⁰⁷ A. Poggi, La problematica del federalismo differenziato, in www.federalismi.it, 9 gennaio 2008. In tal senso, si veda G. Macciotta, Federalismo differenziato e federalismo fiscale www.astrid.it, n. 15/2017. che pare anch'esso auspicare l'adozione per le regioni a statuto ordinario di un regime simile a quello delle regioni a statuto speciale. Si veda anche M. Mezzanotte, La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3, Cost., in Forum di quaderni istituzionali, 14 luglio 2014, pag. 6, il quale ritiene che l'attuazione dell'art. 116, comma terzo, Cost., implichi uno “spostamento di risorse

finanza in deroga” che prescinde dal contesto normativo e funzionale, mentre le regioni ordinarie, anche nel caso delle forme e condizioni particolari di autonomia, sono subordinate in modo espresso ai principi dell’articolo 119 Cost.¹⁰⁸

Diversamente, vi è chi ritiene che, indipendentemente dall’attuazione dell’art. 119 Cost., spetti alla “legge di autonomia negoziata” la decisione circa il raccordo tra nuove competenze e le corrispettive risorse finanziarie¹⁰⁹.

Per gli economisti¹¹⁰, “l’essenza dell’art. 116, comma terzo, Cost. non è l’attribuzione di maggiori risorse alle Regioni che facciano richiesta di più ampie forme di autonomia, quanto la possibilità di organizzare in modo diverso e più efficiente certe funzioni pubbliche utilizzando sostanzialmente le medesime risorse impiegate in precedenza dallo Stato, salva la possibilità di prelevare ulteriori risorse dai cittadini della Regione”.

Vi è chi propone come soluzione “più immediatamente percorribile” quella di prevedere con partecipazioni sul gettito di tributi erariali riferibili al territorio differenziate tra regioni, maggiori per la regione con competenze rafforzate rispetto alle altre regioni con competenze” ordinarie”.¹¹¹

Qualunque sia la soluzione prescelta, il rinvio dell’art. 116, comma terzo, Cost. alle norme dell’art. 119 implicherebbe necessariamente il rispetto del principio di unificazione della pluralità degli ordinamenti particolari nell’ordinamento generale della Repubblica. Il “coordinamento”, infatti, riguarderebbe il sistema complessivo, e non potrebbe, pertanto, essere limitato al rapporto bilaterale tra lo Stato e una sola Regione, in assenza di linee portanti generali.¹¹²

dallo Stato alle Regioni, le quali vedranno attribuirsi, contemporaneamente a nuove competenze, anche l’incremento della capacità di spesa”.

¹⁰⁸ S. Mangiameli, Documento conclusivo, cit.

¹⁰⁹ B. Carovita di Toritto, *La costituzione dopo la riforma del titolo V*, Giappichelli, Torino, 2002, pag.143, anche se in forma dubitativa.

¹¹⁰ C. Buratti, *Federalismo differenziato. Il punto di vista di un economista*, in *Le Regioni*, 2007, capitolo 6.

¹¹¹ Così, A. Zanardi, *Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*, in Atti del convegno Astrid – CRANEC Autonomie regionali: specialità e differenziazioni, in www.astrid.it. L’Autore evidenzia che “una questione di sostanza è invece che alla rivendicazione di nuove funzioni è stata spesso collegata la pretesa di certe regioni (non a caso quelle ricche del Nord) di trattenere una quota rilevante delle imposte erariali raccolte nel proprio territorio, una quota non commisurata alla spesa storica statale di cui si chiede la devoluzione. Un esempio è la delibera della giunta della Regione Veneto del marzo 2016 con cui si avvia la procedura per la negoziazione con il governo e il referendum consultivo del prossimo ottobre. Questa delibera prevede semplicemente l’attribuzione alla Regione Veneto dei 9/10 dei gettiti dei principali tributi erariali (Irpef, Ires, Iva) raccolti dai contribuenti regionali.”. Si veda anche S. Piperno, *Prendere sul serio il regionalismo asimmetrico?* gennaio 2018, in www.csfederalismo.it, per il quale il finanziamento deve essere prevalentemente riconducibile ai tributi propri e/o (soprattutto) alle partecipazioni.

¹¹² A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale-Saggi*, n. 1/2007; *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno di leva oppure un piede sull’acceleratore per l’art. 116, terzo comma, Cost.?*, *Le Regioni*, n. -, febbraio-aprile 2012, pagg. 101-152.

Il riferimento al **coordinamento della finanza pubblica**¹¹³ introdotto dalla legge di stabilità per il 2014 in riferimento all'attuazione dell'art. 116, comma terzo, Cost., è stato interpretato come la manifestazione da parte dello Stato della volontà di svolgere un controllo più rigido, dal momento che la giurisprudenza costituzionale ha elaborato una nozione ampia di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, precisando come la relativa attuazione non comporta solo l'esercizio del potere legislativo, ma anche di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica e di controllo¹¹⁴. È stato però osservato che tale potere statale nei confronti delle Regioni "differenziate" sarebbe ingiustificato se l'attribuzione, con il conseguente trasferimento delle funzioni legislative e amministrative, non fosse accompagnata anche da idonee coperture finanziarie¹¹⁵.¹¹⁶ Tale passaggio necessiterebbe oltre che di un *pieno finanziamento da parte dello Stato* anche di interventi finalizzati ad evitare che le nuove competenze comportino spese insostenibili per le Regioni.¹¹⁷ Dette nuove competenze comporterebbero il fatto che le Regioni interessate dovrebbero farsi carico anche delle competenze amministrative connesse che, a loro volta, richiederebbero appunto maggiori spese e quindi adeguate risorse per il loro finanziamento.¹¹⁸

Occorre considerare che l'art. 119, comma quarto, Cost. stabilisce che i livelli regionali e locali di governo finanziano integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Ma per poter acquisire le risorse necessarie, si è osservato che sarebbe necessario passare "sul serio" da un sistema basato sui trasferimenti a carico del bilancio dello Stato ad un sistema fondato su una crescente responsabilità nel reperire risorse adeguate a far fronte alle scelte politiche di spesa, garantendo, insieme, un adeguato respiro pluriennale e la responsabilità degli amministratori regionali e locali per i risultati in termini di sviluppo economico (richiamato dallo stesso art. 119, Cost.).¹¹⁹

¹¹³ Per maggiori approfondimenti in merito si veda M. Mezzanotte, cit.

¹¹⁴ In tal senso, P. Santoro, *Manuale di contabilità e finanza pubblica*, Santarcangelo di Romagna, 2013, 141, nota 45, che richiama le sentenze nn. 376/2003, 57/2010, 112/2011 e 229/2011.

¹¹⁵ La problematica è sviluppata da M. Cecchetti, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, su <http://www.federalismi.it/federalismi/document/ACFA98.pdf>, pag. 10 e segg.

¹¹⁶ È stato in proposito calcolato che l'attuazione dell'art. 116 Cost. in quattro regioni (Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto) porterebbe ad un decentramento della spesa pari circa a 15,8 miliardi di euro, soprattutto per le competenze legate all'istruzione. Si veda per un approfondimento, *Regioni italiane e regioni federali europee: un confronto sulla spesa ante e post decentramento, in Federalismo e dintorni*, 1/2011, <http://osservatoriofederalismo.eu/febe/bollettino/file/11/lnk/Boll2011-01.pdf>

¹¹⁷ In tal senso, M. Mezzanotte, cit., pag. 3 L'Autore richiama in merito, la disciplina contenuta sempre nella legge di stabilità, laddove stabilisce che le province autonome di Trento e Bolzano e la Valle d'Aosta siano destinatarie del trasferimento di competenze di alcune materie e ciò viene considerato concorso al riequilibrio della finanza pubblica. Nel contempo, però, si riconosce alle province autonome di Trento e Bolzano la possibilità di istituire nuovi tributi, anche in deroga alla disciplina nazionale.

¹¹⁸ A. Zanardi, cit.

¹¹⁹ Così, G. Macciotta, *Federalismo differenziato e federalismo fiscale* www.astrid.it, n. 15/2017

*Resterebbero, comunque, fermi oltre al principio della responsabilizzazione delle Regioni nei confronti delle collettività sottostanti, il principio dell'equilibrio dei bilanci ed il principio dell'osservanza dei vincoli europei, per i quali valgono, oltre l'art. 119, Cost. anche altre norme costituzionali.*¹²⁰

In merito, inoltre, all'equiparazione tra enti locali e le regioni, che costituisce un altro dei principi dell'articolo 119, è stato evidenziato che detta equiparazione incontra un limite nella circostanza che gli enti locali non dispongono dello strumento della potestà legislativa che hanno, invece, le regioni. Pertanto, gli enti locali ubicati nelle Regioni che fruiscono del trattamento differenziato di cui all'articolo 116, terzo comma, Cost. non possono essere trattati, dal punto di vista delle loro prerogative in materia finanziaria, in maniera peggiore degli enti locali delle altre Regioni.¹²¹ Si tratterebbe, in pratica, di evitare che il regionalismo differenziato si traduca per gli altri poteri (Province, Comuni, Città metropolitane, altre Regioni) in un depauperamento della sfera di autonomia loro riconosciuta.

Nel documento conclusivo della Commissione parlamentare per le questioni regionali, più volte richiamato, si propone che l'attività governativa, svolta nell'ambito dell'articolo 116, terzo comma, sia preceduta da una risoluzione delle Camere, sulla base di una relazione predisposta dalla stessa Commissione, possibilmente di concerto con la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, in modo da indicare alcune coordinate della negoziazione, tra cui quella di individuare le competenze comuni richieste dalle diverse Regioni, in modo da rendere omogenei gli spazi normativi da trasferire e le relative funzioni pretese, nonché applicando i medesimi parametri di calcolo delle risorse. L'iniziativa, di conseguenza, riguarderebbe in un primo momento solo questa parte del trasferimento di competenze, di modo che anche la riduzione di funzioni (e di costi) dello Stato sia percepibile.¹²²

Lo stesso documento sottolinea che l'articolo 116, terzo comma, Cost. introduce, grazie all'asimmetria, elementi di forte identità regionale e competizione territoriale, per la differenziazione che consente. Da tale punto di vista, questa disposizione costituzionale rappresenterebbe un modo per spingere le altre Regioni ad assumere comportamenti più

¹²⁰ In tal senso, A. D'Atena e S. Mangiameli nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, Cost., cit., pagg. 8-12. S. Mangiameli ha rilevato che la maggior differenza tra le proposte avanzate dalle Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto riguarda proprio i profili di cui all'articolo 119, che mancano nelle risoluzioni o sono accennate con riferimento più ad aspetti istituzionali che economico-finanziari, fatta eccezione per la proposta di legge del Veneto. Si rinvia per un approfondimento in merito al capitolo 6.

¹²¹ A. D'Atena, nel documento conclusivo cit.

¹²² Documento conclusivo, cit.

virtuosi e a seguire le migliori pratiche. Nel suo insieme, pertanto, l'asimmetria dovrebbe realizzare una maggiore efficienza finanziaria, non solo a vantaggio del territorio regionale interessato, ma dell'intero sistema. Lo Stato dovrebbe assicurare un contesto unitario, migliorando e intensificando gli interventi di perequazione territoriale, ma, al contempo, dovrebbe stimolare la crescita autonomistica delle altre Regioni.¹²³ Il parametro costituzionale di riferimento dovrebbe essere l'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, che richiede che sia mantenuta "la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali". Inoltre, le forme e le condizioni particolari di autonomia non esonerebbero la Regione che le ha ottenute dall'obbligo di dare il suo contributo solidale alle altre Regioni e allo Stato. Le Regioni con maggiore capacità fiscale dovrebbero dare alla perequazione territoriale una parte del loro gettito. Si suggerisce anche di sperimentare procedure più innovative, con un maggior ruolo attivo delle Regioni.¹²⁴

¹²³ Nel documento, cit. pag. 8, S. Mangiameli manifesta, però, qualche perplessità sul fatto che tre grandi Regioni contermini del Nord quali Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto abbiano chiesto l'autonomia differenziata. Le tre Regioni citate cumulerebbero, secondo i dati del 2016, poco meno di un terzo della popolazione nazionale, ma più del 40 per cento del PIL nazionale e il 54,3 per cento delle esportazioni. Da ciò deriva pertanto la preoccupazione che tali richieste possano discendere dalla volontà di formare un blocco territoriale del Nord.

¹²⁴ Così, Documento conclusivo, pag. 8. Per un approfondimento sul supposto obbligo di solidarietà si veda Mezzanotte, cit.

5. L'ATTUAZIONE DEL REGIONALISMO “DIFFERENZIATO” O “ASIMMETRICO”

5.1. Premessa

Per qualche tempo si è pensato che l'art. 116 comma terzo Cost. sarebbe rimasto inattuato, tanto più che la c.d. “riforma della riforma” approvata in Parlamento¹²⁵ e non confermata dal referendum costituzionale del 25 giugno 2006 l'aveva espunto.

Successivamente, nel 2007, con il c.d. ddl Lanzillotta-Chiti,¹²⁶ si introduceva una regolazione dell'art. 116 comma terzo Cost. riguardo all'iniziativa regionale, all'acquisizione del parere degli enti locali e alla formazione dell'intesa fra lo Stato e la Regione nonché ai rapporti fra l'intesa e la legge e fra queste e i principi del federalismo fiscale e finanziario di cui alla legge statale di attuazione dell'art. 119 della Cost.. Ma, per la fine anticipata della legislatura, il testo non è stato approvato.

Inoltre, nell'ambito delle iniziative di riforma costituzionale avviate dall'inizio della XVII legislatura,¹²⁷ il Parlamento è giunto, nel mese di aprile 2016, all'approvazione di un testo di riforma costituzionale volto, in primo luogo, al superamento del bicameralismo perfetto, alla revisione del riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, all'eliminazione, nel testo costituzionale, del riferimento alle province e alla soppressione

¹²⁵ Si tratta della riforma costituzionale del 2006 (ddl A. S. n. 2544-D) che all'art. 50 prevedeva l'abrogazione dell'art. 116, comma 3, a fronte del novellato art. 117, comma 4, che disponeva nuove competenze regionali esclusive. Si ricorda che il 17 ottobre 2003 il Governo aveva presentato al Senato un ddl di revisione costituzionale che fin dall'origine si proponeva di modificare nel suo complesso la Parte II della Costituzione. Sia il Senato (A.S. 2544) sia, successivamente, la Camera dei deputati (A.C. 4862) avevano apportato numerosi emendamenti al progetto, approvandolo quindi nel medesimo testo in prima deliberazione, rispettivamente, il 25 marzo 2004 (con il nuovo titolo Modifiche alla Parte II della Costituzione) ed il 15 ottobre 2004. Come prevede l'articolo 138 Cost. i progetti di legge costituzionale, il testo è stato sottoposto all'esame di entrambe le Camere per una seconda deliberazione. La Camera dei deputati ha approvato il testo nella seduta del 20 ottobre 2005 e il Senato nella seduta del 16 novembre 2005. In entrambe le Camere il testo è stato approvato con la maggioranza assoluta dei componenti e non con la maggioranza dei due terzi, condizione, quest'ultima, che avrebbe escluso, ai sensi dell'art. 138, la possibilità di sottoporre il testo a referendum popolare.

¹²⁶ Si tratta dello schema del disegno di legge “*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*”, approvato nel Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2007. Per un commento dello schema di disegno di legge, si veda A. Poggi, “*La problematica attuazione del regionalismo differenziato*”, 9 gennaio 2008, in *Federalismi.it*.

¹²⁷ Nel 2014 era stato presentato il ddl AS 1429 che recava, oltre alla riforma del Senato e del titolo V della Costituzione, l'eliminazione della previsione costituzionale delle province, quale articolazione territoriale della Repubblica nonché, sul versante regionale: 1) l'eliminazione della previsione (finora ad allora mai applicata) di una “doppia velocità” autonomistica, quale disegnata dall'articolo 116, c. 3 Cost. introdotto dalla riforma costituzionale del titolo V del 2001; 2) la modifica del riparto di competenze legislative di cui all'art. 117: scompariva la legislazione concorrente mentre quella statale esclusiva si arricchiva di alcune nuove materie e funzioni, restando alle regioni tutte le materie ad essa non riservate. Il testo del ddl 1429 veniva poi modificato in Commissione.

Il testo del ddl A.S. 1429 del 12 marzo 2014 e il *dossier* Senato n. 133, aprile 2014 sono su:

http://presidenza.governo.it/GovernoInforma/documenti/mod_bicameralismo.pdf

<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00761677.pdf>

del CNEL¹²⁸. Inoltre veniva modificato il comma terzo dell'art. 116 Cost. con la finalità di porre basi più solide per il rilancio di un nuovo modello di specializzazione diffusa in linea con i principi contenuti negli articoli 5 e 114 della Costituzione. L'impianto ricalcava sostanzialmente quello vigente riguardo alla procedura da seguire (attribuzione delle forme speciali di autonomia con legge "approvata da entrambe le Camere", senza però richiedere la maggioranza assoluta dei componenti, ferma restando la necessità dell'intesa tra lo Stato e la Regione interessata), ampliando, però il novero delle materie sulle quali le regioni avrebbero potuto usufruire di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, introducendo altresì la condizione del rispetto del principio di equilibrio di bilancio ai fini dell'attribuzione.¹²⁹

Il referendum confermativo del 4 dicembre 2016 non ha però approvato il processo di riforma costituzionale.

5.2. I primi tentativi di attuazione da parte delle regioni

In questo paragrafo si intende ricostruire l'esperienza delle regioni che per prime hanno cercato di dare attuazione al regionalismo differenziato, inteso nel suo senso più tradizionale, ovvero quello delineato dall'art. 116 comma terzo Cost.¹³⁰

Regione Toscana (2003)

La prima regione, in ordine di tempo, ad avviare l'iter per la differenziazione è stata la Regione Toscana, che intendeva ottenere condizioni particolari di autonomia in materia di beni culturali con una proposta di deliberazione recante "*Autonomia speciale nel settore dei beni culturali e paesaggistici*" approvato il 24 marzo 2003 dalla Giunta. Il

¹²⁸ Dopo un lungo iter legislativo, il 12 aprile 2016, è stato approvato dal Parlamento a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, il testo definitivo della legge costituzionale recante: "*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*" (<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/04/15/16A03075/sg%20>).

Si è poi proceduto al referendum popolare confermativo, il 4 dicembre 2016, sul testo del quesito referendario pubblicato con Decreto del Presidente della Repubblica 27 settembre 2016. Il referendum confermativo del 4 dicembre 2016 non ha approvato il processo di riforma costituzionale. La successione delle letture parlamentari è consultabile su: <http://www.regioni.it/news/2016/04/18/ddl-costituzionale-riforma-bicameralismo-e-revisione-titolo-v-aggiornato-al-15-04-2016-347247/>.

¹²⁹ Sul testo della riforma costituzionale si veda il dossier di approfondimento sulla Rivista Il Piemonte delle autonomie 2/2016 consultabile alla pagina: <http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it/cms/index.php/la-riforma-della-e-il-referendum-costituzionale-le-citta-metropolitane-e-le-province>.

¹³⁰ Per consultare alcuni dei documenti di seguito richiamati e per ulteriori approfondimenti si rinvia a:

<http://www.issirfa.cnr.it/lautonomiaspecialedelleregionordinarie.html>;

http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/doss/dossier_1_comm.pdf

progetto riguardava il trasferimento delle funzioni legislative e amministrative relative alla tutela, conservazione, valorizzazione dei beni culturali, riservate allo Stato ma suscettibili di differenziazione. La devoluzione alla Regione era ipotizzata mediante una clausola di esclusione, che enucleava le funzioni di pertinenza più strettamente nazionale riservate allo Stato, individuando così, attraverso il meccanismo della clausola di residualità, tutte quelle trasferite alla Regione. La proposta è stata anche sottoposta alla consultazione da parte degli enti locali ottenendo il parere favorevole del Consiglio delle Autonomie Locali il 23 maggio 2003. Non è stato tuttavia dato seguito alla procedura avviata essendo terminata la legislatura prima del completamento dell'*iter* in Consiglio regionale.

Dopo qualche anno altre tre regioni presero l'iniziativa.

Regione Lombardia (2006- 2007)¹³¹

A partire da luglio 2006 la Regione Lombardia ha avviato un'intensa attività istruttoria: nella seduta del 27 luglio 2006 il Consiglio regionale ha approvato un ordine del giorno che prevedeva l'impegno per la Giunta a continuare il confronto con il Governo nazionale per attivare le procedure di cui all'art. 116 comma terzo Cost. e per il Consiglio a dedicare al quadro costituzionale e ai connessi assetti statutari regionali una specifica seduta. In questa prima fase l'iniziativa si inseriva nell'ambito di una pluralità di richieste regionali relative non solo al regionalismo differenziato, ma anche alla realizzazione di infrastrutture e ad alcune scelte politiche statali di rilevanza locale.¹³²

Su tale presupposto la Giunta ha quindi approvato, con DGR n. 3159 del 15 settembre 2006, il "*Documento di indirizzo per l'avvio del procedimento di individuazione di ulteriori forme e di condizioni particolari di autonomia per la Regione Lombardia, ai sensi dell'art. 116, 117 e 119 della Costituzione*": si trattava di una prima indicazione delle materie su cui la Regione intendeva esercitare una maggiore responsabilità. Su questa base il Consiglio regionale avrebbe potuto elaborare un testo

¹³¹ Per approfondire l'esperienza della regione Lombardia, cf. L. Salomoni, *Note in tema di problematiche attuative dell'art. 116 c. III cost. il caso della Regione Lombardia*, in Amministrazioneincammino, 2010. Sulle proposte della Lombardia per la differenziazione, quale tentativo di porre in essere non tanto un mero incremento delle funzioni, ma un cambiamento che costituisca anche attuazione delle riforme costituzionali del 2001, cf. L. Violini, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in Le Regioni, 2007, 2.

¹³² Tra le richieste regionali figuravano infatti, e in posizione principale, la realizzazione delle infrastrutture denominate Pedemontana, Tangenziale Est, Bre.Be.Mi, il conferimento di risorse per il servizio ferroviario regionale, il potenziamento del sistema aeroportuale di Malpensa, la programmazione di eventi di rilievo internazionale nel territorio lombardo. L'iniziativa prendeva avvio sulla base dei colloqui intrapresi nell'ambito del c.d. "Tavolo Milano" riunitosi il 25 luglio 2006.

definitivo, per poi avviare la negoziazione con il Governo ed approdare infine alle Camere. Il 28 settembre 2006 il documento è stato presentato alla II Commissione consiliare "Affari istituzionali".

Dopo un lungo e approfondito dibattito, il Consiglio regionale ha approvato, il 13 novembre 2006, a larghissima maggioranza, un ordine del giorno con il quale si impegnavano le sette Commissioni consiliari a sviluppare gli indirizzi espressi dall'Assemblea per quanto riguardava l'autonomia e il federalismo fiscale. Nel documento si affermava che dovevano *“essere realizzati pienamente quei principi di autonomia regionale che il nostro ordinamento ha ammesso sin dalle sue origini”*. Si faceva riferimento a un'autonomia regionale *“che deve esplicarsi nelle sue varie forme: quella normativa; quella organizzativa e finanziaria; quella politica”*, affermando la necessità di un'attività coordinata e continuativa tra Consiglio regionale e Presidente della Regione per la più ampia e urgente attuazione della II parte - Titolo V della Costituzione.

La Giunta regionale aveva nel frattempo approvato, il 7 novembre 2006, su proposta del Presidente della Regione, una deliberazione “di ricognizione” con la quale formalizzava una propria proposta di attuazione dell'art. 116 Cost. che regolava il trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni. Detto documento è stato presentato il 16 novembre 2006 in Commissione Affari istituzionali, ove è stato avviato formalmente il dibattito. La Commissione ha poi deciso di istituire un gruppo di lavoro sull'argomento.

In questa prima fase l'individuazione di ulteriori ambiti di autonomia veniva effettuata considerando i servizi per la collettività in cui si sarebbe potuto determinare, con ulteriori forme di autonomia, un'offerta meno onerosa e più qualificata. Ne conseguiva l'enucleazione di una pluralità di ambiti di possibile differenziazione¹³³, individuati in modo generalizzato.¹³⁴

La seconda fase del percorso regionale lombardo si apre con la deliberazione 3 aprile 2007 del Consiglio regionale che impegnava il Presidente della Regione ad avviare il confronto con il Governo per definire e sottoscrivere un'intesa, ai sensi e per gli effetti di

¹³³ Si trattava dei seguenti ambiti: ambiente, energia, ricerca, commercio con l'estero, grandi infrastrutture, aeroporti, sanità, istruzione, organizzazione della giustizia di pace, sicurezza, beni culturali.

¹³⁴ Cf. L. Salomoni cit. secondo il quale la pluralità di ambiti di possibile differenziazione, individuati in modo generalizzato veniva proposta senza un'effettiva armonizzazione con l'elenco di cui all'art. 117 Cost. cui, ai sensi dell'art. 116, occorreva comunque rinviare per l'individuazione delle ulteriori forme di autonomia. Secondo P. Ciarlo, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, *“le richieste avanzate dalla Regione Lombardia sarebbero estremamente confuse e generiche, nonché rivendicative di sfere di competenza già di spettanza regionale, oppure rimesse alle fonti comunitarie”*.

cui all'articolo 116 comma terzo Cost., con riferimento ad ambiti relativi a dodici materie.¹³⁵.

L'intesa tra Governo e Regione Lombardia, con la quale si è dato avvio al negoziato per verificare "le condizioni di trasferibilità delle competenze dallo Stato al governo regionale", è stata firmata il 30 ottobre 2007. Si trattava di una pre-intesa tra il Governo e la Regione, con la quale veniva dato l'avvio al negoziato al fine di verificare "le condizioni di trasferibilità delle suddette competenze dallo Stato al governo regionale", individuando come prioritarie le seguenti materie: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; organizzazione della giustizia di pace; tutela dei beni culturali. Ma, anche a causa della crisi del Governo e della fine anticipata della legislatura, il negoziato si è interrotto.¹³⁶

Regione Veneto (2006-2007)¹³⁷

Il 24 ottobre 2006 la Giunta regionale ha approvato una deliberazione (DGR n. 3255) relativa all'"Avvio del percorso per il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia alla Regione del Veneto, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione" che prevedeva l'individuazione da parte della Giunta regionale di una piattaforma di proposte sulla quale avviare un confronto con lo Stato, su cui avrebbe dovuto essere acquisito il parere degli Enti Locali, anche in sede di Conferenza Permanente Regione - Autonomie Locali.

Il 17 luglio 2007 la Giunta regionale ha poi approvato una deliberazione (DGR n. 88) con le proposte da avanzare allo Stato ai fini del raggiungimento di un'autonomia differenziata, con l'attribuzione di ulteriori competenze e delle relative risorse.

Nel mese di novembre 2007 si sono svolte le consultazioni degli enti locali e delle categorie territoriali interessate, con esito favorevole al proseguimento del percorso avviato dalla Giunta regionale.

¹³⁵ Si trattava delle seguenti materie: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; tutela dei beni culturali; organizzazione della giustizia di pace; organizzazione sanitaria; ordinamento della comunicazione; protezione civile (corpo forestale); previdenza complementare e integrativa; infrastrutture; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno dell'innovazione per i settori produttivi; università; cooperazione transfrontaliera; casse di risparmio. Secondo L. Salomoni, cit., l'ampiezza dell'elencazione " - che a prima vista potrebbe suonare come un segnale negativo, quasi un'ostinata ricerca di specialità - è in realtà fortemente stemperata - e qualificata - da una puntuale ricognizione dei contenuti che, per ciascun ambito, si intende proporre di devolvere alla Regione, che risultano particolarmente specificati" anche se si tratta, talvolta, di precisazioni non prive di contraddizioni interne.

¹³⁶ Per un approfondimento delle materie previste si rinvia a IReR, Regionalismo differenziato della Regione Lombardia. Indagine su ulteriori "forme e condizioni particolari di autonomia", Rapporto finale di ricerca, marzo 2008.

¹³⁷ Sul tentativo di attuazione del regionalismo differenziato da parte della Regione Veneto cfr. M. Greco, *Procedure di attivazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. L'esperienza della Regione del Veneto*, in Federalismi.it.

Il 18 dicembre 2007 il Consiglio regionale, a larghissima maggioranza, ha approvato la deliberazione n. 98/2007 che conferiva mandato allora Presidente a negoziare con il Governo forme e condizioni particolari di autonomia.¹³⁸ La procedura non ha avuto ulteriore seguito.

Regione Piemonte (2007-2008)

Il Consiglio regionale del Piemonte in data 25 settembre 2007 ha deliberato l'avvio del procedimento di individuazione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Nella bozza di "*Documento per l'avvio del procedimento di individuazione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*" erano contenute proposte di negoziazione assai generiche su tre ambiti: beni paesaggistici e culturali; infrastrutture e autonomia universitaria e ricerca scientifica. Il 28 gennaio 2008 la Giunta regionale ha nuovamente deliberato l'intendimento di avviare il percorso di differenziazione e di affidare al Presidente della Giunta il mandato a negoziare con il Governo.¹³⁹ Nel novembre 2008 il Presidente della Giunta ha annunciato l'apertura ufficiale di trattativa con il Governo. La procedura non ha però avuto ulteriore seguito.¹⁴⁰

5.3. Considerazioni sulle prime iniziative regionali

Le richieste di intesa avanzate dalle sopra citate regioni presentavano una elencazione di competenze che intendeva essere il più possibile analitica sul modello della tecnica della "blindatura" di cui si è avvalsa la Catalogna nella legge organica spagnola n. 6 del 19 luglio 2006.¹⁴¹ Tuttavia le proposte allora presentate risultavano lontane dall'esperienza spagnola, in quanto confuse e generiche nonché rivendicative di sfere di competenza già di spettanza regionale, oppure rimesse alle fonti comunitarie.¹⁴² Ad esempio nella delibera della regione Lombardia nella materia ambientale, nella quale si

¹³⁸ Queste le delibere assunte dagli organi istituzionali veneti in materia: DGR n. 3255 del 2006; deliberazione del Consiglio regionale n. 98 del 2007; DGR n. 2097 del 2010; DGR/DDL n. 25 del 2012; DGR/DDL n. 26 del 2012; DGR/DDL n. 27 del 2012. Le materie interessate a tale negoziazione erano: istruzione, tutela della salute, tutela e valorizzazione dei beni culturali, ricerca scientifica e tecnologica, potere estero, giustizia di pace, tutela dell'ambiente, comunicazioni, previdenza complementare ed integrativa, protezione civile, infrastrutture casse di risparmi e casse rurali a carattere regionale, lavori pubblici.

¹³⁹ Il Consiglio regionale del Piemonte ha adottato, in data 29 luglio 2008, la deliberazione n. 209-34545 recante "*Attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione per il riconoscimento di un'autonomia differenziata della Regione Piemonte*".

¹⁴⁰ Per approfondire lo "stato dell'arte" della regione Piemonte si rinvia al capitolo 7.

¹⁴¹ In argomento cfr. lo studio di I. Ruggiu, *Il nuovo Statuto catalano*, in *Le Regioni*, 2007.

¹⁴² M. Betzu, op cit.

intendeva ritagliare materie dai confini incerti così come in riferimento ad altri ambiti materiali (come, per es. all'ordinamento della comunicazione).

In dottrina¹⁴³ è stato osservato che le richieste della Lombardia non sembravano essere una via realmente efficace per produrre differenziazione in quanto potevano essere già soddisfatte attraverso una corretta interpretazione del Titolo V della Costituzione che permetteva alle regioni, ad esempio, di perseguire indirettamente finalità di tutela ambientale esercitando le proprie competenze.¹⁴⁴ Veniva anche criticata la tecnica utilizzata per ritagliare gli ambiti materiali: “il pur opportuno utilizzo di un metodo teleologico di definizione è inficiato da una elencazione vaga e confusa, inidonea a conferire agli ambiti interessati dei confini tendenzialmente certi”.

Quello che risultava di rilievo nell'esperienza lombarda sopra illustrata non era dunque l'enucleazione degli ambiti di materia da trasferire (che, come già illustrato - risultava emendabile), ma la modalità seguita per giungere alla differenziazione. Infatti l'aspetto procedimentale della differenziazione vedeva nell'iniziativa consiliare l'avvio di un *iter* di cui, in coerenza con la modalità di formazione dell'atto, non erano ancora definiti i contenuti, che sarebbero stati perfezionati nella fase “istruttoria”, volta al raggiungimento dell'intesa.¹⁴⁵

Riguardo poi a quanto prospettato dalle iniziative della Lombardia e del Veneto con riferimento al settore dei beni culturali, che entrambe consideravano, è stato evidenziato¹⁴⁶ che emergevano alcune incertezze sulla precisa articolazione giuridica delle richieste avanzate. Entrambe muovevano dall'esigenza di una ricomposizione delle funzioni relative ai beni culturali, ma la declinavano diversamente. La delibera della Lombardia si focalizzava sulla richiesta di implementare, per gli interventi inerenti i beni culturali “*una logica di integrazione con altri interventi di sviluppo territoriale*” e di “*acquisire la competenza statale in materia di tutela, sia regolamentare che amministrativa, per quest'ultimo aspetto, limitatamente ai compiti attualmente posti in capo alla Direzione regionale del Ministero ed alle Soprintendenze lombarde, con garanzia del mantenimento e valorizzazione delle alte professionalità oggi ivi operanti*”, “*fermo restando il riferimento alle norme legislative statali in materia di tutela dei beni*

¹⁴³ R. Bin cit e M. Betzu cit.

¹⁴⁴ Come chiarito dalla Corte costituzionale già nelle sentenze n. 382/1999 e n. 407/2002. Inoltre, secondo M. Betzu in op. cit. “*la rivendicazione di competenze spettanti all'ordinamento comunitario appariva singolare. In particolare, la richiesta della Regione Lombardia di una competenza nella fissazione delle caratteristiche costruttive e funzionali e dei requisiti di idoneità dei veicoli a motore entrava palesemente in collisione con la normativa comunitaria. Una simile ipotesi, se accolta, avrebbe condotto peraltro ad una insostenibile differenziazione dei veicoli in condizione di circolare nel territorio regionale rispetto a quelli ammessi all'interno dell'Unione europea.*”

¹⁴⁵ Cf. L. Salomoni, cit.

¹⁴⁶ G. Sciuillo, *Art. 116, comma 3, Cost. e beni culturali*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1/2008.

culturali”. Quella del Veneto, invece, tendeva a far “acquisire una potestà legislativa concorrente in materia di tutela dei beni culturali e il conferimento di maggiori funzioni amministrative di tutela, conservazione e gestione del patrimonio culturale locale”, con particolare riguardo ai “*beni appartenenti al patrimonio storico della Prima guerra mondiale di cui il territorio regionale è particolarmente ricco*”. Complessivamente le richieste apparivano meno incisive rispetto a quella avanzata nello stesso ambito, durante la precedente legislatura, dalla Toscana, se non altro per il fatto che tale Regione tendeva anche a conseguire la titolarità dei beni culturali statali presenti sul suo territorio.¹⁴⁷

Per quanto riguarda la proposta di deliberazione avanzata dalla Regione Piemonte, anche se sottintendeva la richiesta di una maggiore certezza nella definizione delle competenze regionali (soprattutto nella materia infrastrutture, anche alla luce dei dubbi interpretativi prodotti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2004)¹⁴⁸ non sembrava potesse avere una apprezzabile effettività.

In dottrina veniva affermato che sarebbe stato più funzionale, rispetto alle motivazioni della differenziazione, una implementazione della cooperazione, in grado di neutralizzare in via preventiva i conflitti, ovvero il coinvolgimento delle regioni nei procedimenti legislativi decisionali centrali. Inoltre, alcuni degli interessi perseguiti nelle proposte di intesa avrebbero potuto essere soddisfatti per mezzo del trasferimento delle funzioni amministrative previsto dall’art. 118; così come i meccanismi collaborativi previsti dal terzo comma di questa disposizione avrebbero potuto produrre effetti positivi nella materia dei beni culturali, oggetto sia della delibera lombarda che di quella veneta.

In dottrina si è discusso se le richieste avanzate dalle due regioni richiedessero, per la loro realizzazione, il percorso stabilito dall’art. 116, comma terzo. Le “maggiori funzioni amministrative” rivendicate dal Veneto e l’implementazione di “*una logica di integrazione con altri interventi di sviluppo territoriale*” voluta dalla Lombardia si sarebbero potuti conseguire tramite gli accordi previsti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio. Invece avrebbero richiesto il percorso dell’art. 116, comma terzo, Cost. l’acquisizione da parte del Veneto della “potestà legislativa concorrente in tema di tutela” e il trasferimento rivendicato dalla Lombardia delle strutture (personale, mezzi e competenze) costituite dalla Direzione regionale e dalle Soprintendenze di settore¹⁴⁹.

¹⁴⁷ G. Sciallo, cit.

¹⁴⁸ Così come rilevato da L. Violini, *Le proposte di attuazione dell’art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, 2007 e da M. Betzu in op. cit.

¹⁴⁹ G. Sciallo, cit.

5.4. Come si sono evolute le prime iniziative regionali di attuazione dell'art. 116 comma terzo, Cost.

L'incertezza della formulazione dell'art. 116, comma terzo, Cost., ha determinato una serie di questioni teoriche e pratiche di non facile risoluzione che non avevano, finora, permesso al procedimento - piuttosto articolato - di essere applicato fino alla fase finale, nonostante tale percorso avesse ricevuto una spinta dalla domanda proveniente dalle sopra citate regioni.¹⁵⁰

I tentativi di completare l'*iter* procedimentale si sono infatti arenati durante la fase della negoziazione con il Governo sia per la situazione politica - che condusse alle dimissioni del Governo il 6 maggio 2008 - sia per l'ostilità di molta parte della dottrina, secondo la quale l'attuazione dell'ultimo comma dell'art. 116 avrebbe comportato una deroga all'art. 138 della Costituzione, oltre che una possibilità di deroga "permanente" dell'art. 117.

L'approvazione della legge 42/2009, di delega al governo in materia di federalismo fiscale¹⁵¹ e il conseguente concreto avvio del processo di attuazione delle disposizioni dell'articolo 119 della Costituzione, hanno poi restituito *5.4 Come si sono evolute le prime iniziative regionali di attuazione dell'art. 116 comma terzo, Cost.*

L'incertezza arrecata dalla formulazione dell'art. 116, comma terzo, Cost., ha determinato una serie di questioni teoriche e pratiche di non facile risoluzione che non avevano, finora, permesso al procedimento - piuttosto articolato - di essere applicato fino alla fase finale, nonostante tale percorso avesse ricevuto una spinta dalla domanda proveniente dalle sopra citate regioni.¹⁵²

I tentativi di completare l'*iter* procedimentale si sono infatti arenati durante la fase della negoziazione con il Governo febbraio interesse al tema del regionalismo differenziato, anche se, neppure l'approvazione dell'art. 1, comma 571, della legge di stabilità per il 2014

¹⁵⁰ A. Ruggeri, *Molti quesiti ed una sola, cruciale questione, ovvero sia se la riforma costituzionale in cantiere faccia crescere ovvero scemare l'autonomia regionale*, in *Diritti regionali* n. 1/2016. L'autore evidenzia che le ragioni dell'inerzia regionale sono diverse, ma tra queste emerge l'assenza di regole procedurali e di tempi certi soprattutto riguardo a ciò che il Governo dovrebbe fare a fronte di un'iniziativa regionale.

¹⁵¹ L'art. 14 (Attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione) della legge 42/2009 stabilisce che: "Con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge".

¹⁵² A. Ruggeri, *Molti quesiti ed una sola, cruciale questione, ovvero sia se la riforma costituzionale in cantiere faccia crescere ovvero scemare l'autonomia regionale*, in *Diritti regionali* n. 1/2016. L'autore evidenzia che le ragioni dell'inerzia regionale sono diverse, ma tra queste emerge l'assenza di regole procedurali e di tempi certi soprattutto riguardo a ciò che il Governo dovrebbe fare a fronte di un'iniziativa regionale.

(legge n. 147/2013)¹⁵³ con la quale è stato previsto un termine di 60 giorni dal ricevimento dell'iniziativa regionale entro il quale il Governo ha l'obbligo di attivarsi sulle proposte di attuazione dell'art. 116 comma terzo Cost., ha - fino a poco tempo fa - prodotto esiti significativi.

Alcune regioni, a fronte dell'atteggiamento dilatorio del Governo, hanno poi cercato di superare l'impasse ricorrendo al *referendum* consultivo per rafforzare politicamente l'iniziativa volta alla differenziazione.

La legittimità di tale strumento all'interno della procedura prevista dall'art. 116 comma terzo è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale che, con la sentenza n. 118/2015,¹⁵⁴ ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sul *referendum* consultivo previsto dell'art. 2, comma, 1, n. 1), della l.r. Veneto n. 15/2014, avente come quesito "*Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?*", sulla base della considerazione che la consultazione referendaria si pone come atto preliminare ed esterno rispetto a quello previsto dall'art. 116 Cost.¹⁵⁵

Analoga iniziativa è stata intrapresa dal Consiglio regionale della Lombardia con la deliberazione n. 638 del 17 febbraio 2015¹⁵⁶ e anche la Giunta regionale del Veneto, con DGR 315 del 15 marzo 2016, ha avviato l'iter per lo svolgimento del *referendum*.¹⁵⁷

¹⁵³ La disposizione così recita: "[...] *anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Governo si attiva sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento. La disposizione del primo periodo si applica anche alle iniziative presentate prima della data di entrata in vigore della presente legge in applicazione del principio di continuità degli organi e delle funzioni. In tal caso, il termine di cui al primo periodo decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge*".

¹⁵⁴ Con la sentenza n. 6/2015 la Corte costituzionale ha accolto la maggior parte delle impugnative statali sulle leggi della Regione Veneto n. 15/2014 (Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto) e n. 16/2014 (Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto), facendo salvo il solo quesito previsto dall'art. 2, comma 1, n. 1. La declaratoria di non fondatezza della questione è legata a tre argomenti: 1) il tenore letterale del quesito referendario ripete testualmente l'espressione usata nell'art. 116, comma terzo, Cost. e dunque si colloca nel quadro della differenziazione delle autonomie regionali prevista dalla disposizione costituzionale evocata; 2) non vi è alcuna sovrapposizione tra la consultazione popolare regionale e il procedimento di cui all'art. 116, commi terzo e quarto, Cost., che pertanto potrà svolgersi inalterato, nel caso in cui fosse effettivamente attivato; 3) la consultazione popolare, qualora avvenisse, non consentirebbe comunque di derogare ad alcuno degli adempimenti costituzionalmente necessari, ivi compresa la consultazione degli enti locali. Cf. capitolo 6.

¹⁵⁵ Cf. capitolo 6.

¹⁵⁶ In forza della determinazione sopra citata era prevista la sottoposizione agli elettori lombardi del seguente quesito: "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 particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma della Costituzione?" Cf. capitolo 6.

¹⁵⁷ Cf. capitolo 6.

5.5. La situazione attuale

Il regionalismo differenziato ha ripreso slancio, dopo diversi anni in cui sembrava completamente sopito.

Da ultimo, le iniziative di recente proposte da alcune regioni (Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia)¹⁵⁸, hanno riproposto, in termini non solo più teorici ma anche pratici la questione della “differenziazione” regionale, determinando un ritorno di attualità del tema.

Le trattative in corso sembrano destinate ad andare a buon fine e a condurre, a distanza di circa 17 anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione, all’attuazione dell’articolo 116, comma terzo. Neppure la naturale scadenza della legislatura in corso, che inevitabilmente rallenterà il processo, pare costituire un ostacolo insormontabile al percorso avviato.

Rispetto alle analoghe iniziative assunte da alcune regioni nel biennio 2007-2008, di cui si perse traccia con il cambio di legislatura del 2008, quelle in corso presentano infatti elementi di notevoli differenziazioni:

- le richieste avanzate da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna non hanno un connotato di prevalente contrapposizione polemica rispetto al Governo centrale, ma si caratterizzano per un elevato livello di concretezza;
- si registra una sostanziale condivisione fra la maggioranza delle forze di governo e di opposizione a livello sia nazionale che territoriale sull’utilità dello strumento;
- lo stato delle trattative fra Governo e Regioni è particolarmente avanzato, come non lo era stato nel biennio richiamato¹⁵⁹.

Nel capitolo che segue vengono illustrati i contenuti degli accordi preliminari raggiunti con le tre Regioni sopra citate ripercorrendo altresì l’iter che ha portato alla firma degli accordi.

¹⁵⁸ Per la trattazione dell’argomento si rinvia al capitolo 6.

¹⁵⁹ Cfr. Documento conclusivo concernente l’indagine conoscitiva sull’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna approvato, in data 6 febbraio 2018, dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, consultabile alla pagina: http://www.regioni.it/newsletter/n-3317/del-06-02-2018/regionalismo-di-fferenziato-documento-su-indagine-conoscitiva-17658/?utm_source=emailcampaign3279&utm_medium=phpList&utm_content=HTMLemail&utm_campaign=Regioni.it+n.+3317+-+marted%C3%AC+6+febbraio+2018.

6. GLI ACCORDI PRELIMINARI CONCLUSI TRA IL GOVERNO E LE REGIONI LOMBARDIA, VENETO ED EMILIA-ROMAGNA

6.1. Premessa

Come noto, il 28 febbraio 2018 sono stati firmati gli **accordi preliminari in merito all’Intesa** prevista dall’articolo 116, comma terzo, Cost., tra il Governo (rappresentato dal sottosegretario agli Affari regionali Bressa) e, rispettivamente, le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.

Prima di esaminare nel merito i **contenuti** degli accordi preliminari raggiunti con le tre Regioni interessate, pare utile ricordare per ciascuna di esse, sia pure in forma sintetica, l’iter più recente che ha portato alla firma dell’accordo relativo.

Nel documento conclusivo dell’indagine svolta dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali, si evidenzia che la maggiore **differenza sussistente tra le proposte avanzate dalle tre Regioni** riguarda i **profili di cui all’articolo 119, Cost.** i quali o mancano nelle proposte delle Regioni o sono accennate con riferimento più ad aspetti istituzionali che economico-finanziari, con la sola eccezione della proposta di legge del Veneto, per la quale si rinvia al prossimo paragrafo.

Le tre proposte si differenziano poco, infatti, per quanto concerne gli ambiti materiali di cui all’art. 116, terzo comma della Costituzione, tra i quali spiccano quelli relativi all’istruzione (la competenza più importante in termini finanziari) e al mercato del lavoro, alla pianificazione territoriale e alla tutela e valorizzazione dei beni culturali.

Rispetto ai precedenti tentativi di avvio dell’iter per il conseguimento dell’autonomia differenziata¹⁶⁰ le **regioni Lombardia e Veneto** hanno deciso, in assenza di previsioni in merito nell’articolo 116, Cost. di ricorrere allo **strumento del referendum regionale consultivo**, scelta legittimata, come si vedrà più avanti, dalla Corte costituzionale. La Regione Emilia –Romagna, non ha, invece, svolto consultazioni referendarie.¹⁶¹

¹⁶⁰ Per i quali si rinvia al capitolo 5.

¹⁶¹ Per un approfondimento sull’iter seguito in ambito regionale per definire i contenuti delle proposte delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, si veda il Documento conclusivo cit.

6.2. Regione Veneto

Il 22 ottobre 2017 si è svolto in Veneto il **referendum consultivo sull'autonomia del Veneto** previsto dalla legge regionale n. 15 del 19 giugno 2014 (Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto).

In origine, la l.r. 15/2014 autorizzava il Presidente della Giunta regionale a svolgere un negoziato con il Governo volto a definire il contenuto di un referendum consultivo finalizzato a conoscere la volontà degli elettori del Veneto circa il conseguimento di ulteriori forme di autonomia della Regione del Veneto.(articolo 1, l.r. 15/2014) Nel caso in cui il negoziato non fosse giunto a buon fine, il Presidente della Giunta regionale poteva procedere all'indizione del referendum consultivo **in ordine ai seguenti quesiti** ai sensi dell'articolo 2:

- 1) *"Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?"*;
- 2) *"Vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?"*;
- 3) *"Vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?"*;
- 4) *"Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?"*;
- 5) *"Vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?"* .

Come già anticipato nei precedenti paragrafi, la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sul ricorso promosso dal Governo con cui venivano sollevate questioni di legittimità costituzionale della l.r. 15/2014, ha dichiarato l'illegittimità, con la sentenza n. 118/2015¹⁶², dei quesiti 2), 3), 4) e 5).

In merito al quesito di cui al punto 1), la Corte ha osservato che non vi è alcuna sovrapposizione tra la consultazione popolare regionale e il procedimento di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., che pertanto può svolgersi inalterato, nel caso in cui fosse effettivamente attivato. Il referendum consultivo previsto dalla disposizione regionale impugnata si colloca, infatti, in una fase anteriore ed esterna rispetto al procedimento prestabilito dalla Costituzione.

¹⁶² Corte costituzionale, sentenza 29 aprile-25 giugno 2015, n. 118.

Con il decreto del Presidente della Giunta regionale 24 aprile 2017, n. 50, è stato quindi indetto il “Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto”, con il seguente quesito: “*Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?*”.

A seguito dell' esito positivo, a larga maggioranza (98,1% dei votanti), del referendum consultivo sono state assunte, con deliberazione della Giunta regionale 23 ottobre 2017, n. 1680, le prime determinazioni necessarie ad organizzare il percorso per l'avvio e lo svolgimento della negoziazione con lo Stato per il raggiungimento dell'Intesa. Con la Deliberazione n. 155 del 15 novembre 2017, il Consiglio Regionale ha approvato il progetto di legge n. 43 dal titolo "Iniziativa regionale contenente, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge regionale 19 giugno 2014, n. 15, percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per la Regione del Veneto, in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione", d'iniziativa della Giunta Regionale del Veneto, da trasmettere al Parlamento nazionale ai sensi dell'articolo 121 della Costituzione¹⁶³.

La proposta individua **i settori di competenza rispetto ai quali richiedere maggiore autonomia**, quali, in particolare:

- norme generali sull'istruzione, disciplina relativa al personale delle istituzioni scolastiche regionali, finanziamenti alle scuole paritarie;
- tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali nonché valorizzazione dei beni culturali e ambientali e organizzazione di attività culturali; tutela paesaggistica; valutazione di impatto ambientale; pesca e acquicoltura; riconoscimento delle acque minerali naturali;
- organizzazione della Giustizia di Pace;
- tutela della salute, in riferimento all'organizzazione e al governo del sistema sanitario regionale, inclusa la disciplina del reclutamento e del regime dei dirigenti e dei dipendenti del servizio sanitario regionale
- ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;

¹⁶³ Art. 121, Cost.

“Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente.

Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione (180) e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere.

La Giunta regionale è l'organo esecutivo delle Regioni.

Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; dirige la politica della Giunta e ne è responsabile; promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica.”.

- governo del territorio, edilizia scolastica
- gestione e riduzione del rischio sismico
- rete autostradale regionale;
- rapporti internazionali e con l'Unione europea;
- protezione civile;
- coordinamento della finanza locale e potestà tributaria regionale;
- commercio con l'estero;
- tutela e sicurezza del lavoro per il rafforzamento del sistema regionale dei servizi per il lavoro, nonché delle funzioni regionali in materia di collocamento e di incentivi all'assunzione;
- professioni, per l'attribuzione di competenze in materia di professioni e di professioni non organizzate;
- alimentazione, per l'attribuzione di funzioni ispettive in materia agroalimentare;
- ordinamento sportivo, per lo sviluppo del sistema sportivo regionale e promozione territoriale;
- porti e aeroporti civili; trasporto pubblico locale;
- casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; ordinamento degli enti di credito fondiario e di credito agrario;
- produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
- ordinamento della comunicazione;
- previdenza complementare e integrativa; istituzione del Fondo regionale per il sostegno delle responsabilità familiari;
- funzioni degli enti locali nelle materie oggetto dell'intesa con lo Stato.

La proposta di legge del Veneto si distingue dalle richieste delle Regioni Emilia-Romagna e Lombardia per alcuni aspetti di natura economica-finanziaria.

In particolare, all'articolo 2, si richiede espressamente che il gettito dei nove decimi delle principali imposte erariali sia trasferito alla Regione, cui si accompagnano altre specifiche disposizioni su particolari imposte, come, per esempio, l'imposta di bollo. Nella relazione di accompagnamento alla proposta di legge viene sottolineato come la richiesta del Veneto sia giustificata dalla concorrenza esercitata da parte delle contermini Province autonome di Trento e di Bolzano e della Regione Friuli Venezia Giulia, in ragione dei vantaggi dell'autonomia speciale di cui godono questi territori.

Con la deliberazione n. 154 del 15 novembre 2017, il Consiglio Regionale conferiva al Presidente della Giunta regionale ampio mandato per l'avvio e la conduzione del negoziato e per l'informativa al Consiglio stesso, nell'interesse della Regione Veneto.

Come noto, il suddetto negoziato, avviato formalmente a Roma il 1 dicembre 2017 presso il Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie, ha condotto alla recente approvazione, il 28 febbraio 2018, dell'Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, comma terzo, della Costituzione tra il Governo e la Regione Veneto¹⁶⁴

6.3. Regione Lombardia

Il 22 ottobre 2017 si è svolto in Lombardia il **referendum consultivo sull'autonomia della Regione**, indetto con decreto del Presidente della Giunta regionale 29 maggio 2017, n. 683. Il Consiglio regionale aveva deliberato lo svolgimento del referendum consultivo (con Deliberazione del Consiglio Regionale n. 638 del 17 febbraio 2015)¹⁶⁵ sul seguente **quesito**:

“Volete voi che la Regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all'articolo richiamato?”.

Si evidenzia, in merito, che nelle premesse della suddetta deliberazione consiliare, viene precisato che *“l'espressione favorevole della popolazione regionale sul quesito è condizione ritenuta indispensabile e necessaria per l'assunzione di un provvedimento specifico del Consiglio volto alla richiesta di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie individuate dal Consiglio regionale, con apposito atto, a seguito del quale sarà avviato il confronto con il Governo per definire e sottoscrivere una intesa, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, nel quadro dell'unità nazionale”.*

A seguito dell'esito favorevole, a larga maggioranza, del referendum (95,29 per cento dei votanti), con la Deliberazione n. X/1645 è stata approvata la Risoluzione n. 97 che fornisce al Presidente della Regione gli indirizzi a cui attenersi durante l'iter

¹⁶⁴ Per il quale si veda il sito web <http://www.affariregionali.gov.it/media/170784/art-116-veneto.pdf>

¹⁶⁵ Differenziandosi sotto tale aspetto procedurale dalla Regione Veneto che ha demandato alla legge regionale 15/2014 la previsione della indizione di un referendum regionale consultivo sull'autonomia differenziata.

istituzionale, indicando gli ambiti di materie prioritari sui quali condurre il confronto per una maggiore autonomia della Lombardia.

La Risoluzione 97 fornisce indicazioni in riferimento alle materie specificate nell'articolo 117 della Costituzione, suddivise nelle seguenti aree tematiche:

Area istituzionale: Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; Ordinamento della comunicazione; Organizzazione della giustizia di pace.

Area finanziaria: Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; Previdenza complementare ed integrativa; Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Area ambiente, territorio ed infrastrutture: Ambiente ed ecosistema: tutela e valorizzazione; Protezione civile; Governo del territorio; Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; Grandi reti di trasporto e di navigazione; Porti e aeroporti civili.

Area economica e del lavoro: Tutela e sicurezza del lavoro; Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; Commercio con l'estero; Professioni.

Area cultura, istruzione e ricerca scientifica: Norme generali sull'istruzione (117, secondo comma lett. n) e istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale (117, terzo comma); Beni culturali: tutela e valorizzazione; Ordinamento sportivo.

Area sociale e sanitaria (welfare): Tutela della salute; Alimentazione.

Inoltre, nella risoluzione, si richiede uno specifico impegno rispetto ai Rapporti con gli Enti Locali e alla definizione del Sistema istituzionale interno.

Anche in questo caso, come noto, il negoziato, avviato con il Governo il 9 novembre 2017, ha condotto alla recente approvazione, il 28 febbraio 2018, dell'Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, comma terzo, della Costituzione tra il Governo e la Regione Lombardia.¹⁶⁶

6.4. Regione Emilia-Romagna

Come anticipato al paragrafo 6.1, la Regione Emilia –Romagna, **non ha**, invece, **svolto consultazioni referendarie**, scegliendo un diverso iter procedurale.

La Giunta regionale nella seduta del 28 agosto 2017 ha, infatti, **approvato il Documento di indirizzi per l'avvio del percorso finalizzato all'acquisizione di**

¹⁶⁶ Per il quale si veda il sito web <http://www.affariregionali.gov.it/media/170786/art-116-lombardia.pdf>

“ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” ai sensi dell’articolo 116, comma terzo, della Costituzione.

Il 3 ottobre 2017 è stata approvata la risoluzione n. 5321, recante: “Avvio del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell’Intesa con il Governo per il conseguimento di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell’articolo 116, comma terzo, della Costituzione”.

Con detta risoluzione l’Assemblea legislativa impegna il Presidente della Giunta ad avviare il negoziato con il Governo ai fini dell’Intesa prevista dall’articolo 116, comma terzo, della Costituzione, individuando **quale prioritario oggetto di contrattazione gli ambiti di seguito sinteticamente riportati:**

- a) tutela e sicurezza del lavoro, istruzione tecnica e professionale;
- b) internazionalizzazione delle imprese, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all’innovazione;
- c) territorio e rigenerazione urbana, ambiente e infrastrutture;
- d) tutela della salute;
- e) competenze complementari e accessorie riferite alla *governance* istituzionale e al coordinamento della finanza pubblica.

Inoltre, impegna il Presidente della Giunta ad avviare in una seconda fase il negoziato con il Governo sulla materia indicata dalla lettera l) del secondo comma dell’art. 117, limitatamente all’organizzazione della giustizia di pace.

Lo schema di intesa con Governo deve essere trasmesso all’Assemblea legislativa prima della sua formale sottoscrizione da parte del Presidente della Giunta.

Inoltre, è prevista l’acquisizione del parere del Consiglio delle autonomie locali.

Il negoziato, avviato con il Governo il 9 novembre 2017, ha condotto all’approvazione, il 28 febbraio 2018, dell’Accordo preliminare in merito all’Intesa prevista dall’articolo 116, comma terzo, della Costituzione tra il Governo e la Regione Emilia-Romagna.¹⁶⁷

¹⁶⁷ Per il quale, si veda il sito web <http://www.affariregionali.gov.it/media/170785/art-116-emilia-romagna.pdf>

6.5. *Contenuto degli Accordi preliminari in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, comma terzo, Cost., tra il Governo e le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna.*

Come precisato nelle premesse al testo degli Accordi preliminari conclusi tra il Governo e, rispettivamente, le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna, è stata in primo luogo condivisa tra le Parti l'opportunità di circoscrivere il negoziato solo ad alcune delle materie oggetto delle rispettive richieste, stante la fase conclusiva della legislatura e quindi, la ristrettezza dei tempi a disposizione per la conduzione della trattativa su tutte le materie.

Le **materie** così individuate sono **materie di interesse comune** quali la tutela e la valorizzazione dell'ambiente e dell'ecosistema, la tutela della salute, l'istruzione, la tutela del lavoro, i rapporti internazionali e con l'Unione europea.

Viene lasciata impregiudicata, comunque, non solo la possibilità di proseguire il negoziato sulle materie sopra individuate ma anche di estenderlo alle altre materie richieste dalle singole Regioni, in un secondo momento.

Le Parti hanno inoltre convenuto, nel rispetto del principio di leale collaborazione tra istituzioni centrali e territoriali, che debba essere riconosciuta la rilevanza del percorso intrapreso, rispetto al prosieguo dello stesso tra le Istituzioni, anche successivamente al rinnovo degli organi statali¹⁶⁸. Si tratta di una previsione di particolare importanza a tutela del lavoro svolto dalle Regioni interessate dal suddetto percorso.

Viene infine stabilito che l'approvazione da parte delle Camere dell'Intesa, che sarà sottoscritta ai sensi dell'art. 116, comma terzo, Cost., debba avvenire in conformità al procedimento, consolidato in via di prassi, per l'approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose di cui all'articolo 8, terzo comma, della Costituzione.¹⁶⁹

Passando all'**Accordo preliminare** vero e proprio, è costituito da una **prima parte**, recante le Disposizioni generali, e da una **seconda parte**, composta da quattro allegati (relativi rispettivamente alle materie Politiche del Lavoro, Istruzione, Salute, Tutela dell'ambiente e dell'Ecosistema) con annesse due tabelle nonché da un *addendum* sui rapporti internazionali e con l'Unione europea..

¹⁶⁸ Avvenuto il 4 marzo 2018 a seguito dello svolgimento delle elezioni per il rinnovo del Parlamento.

¹⁶⁹ "Art. 8, terzo comma. Cost.

Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge (10).

Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano.

I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze".

La **prima parte** (Disposizioni generali) contiene norme relative ai principi generali ed alla metodologia che dovranno essere seguiti per l'attribuzione, rispettivamente, alle Regioni Veneto, Lombardia e Emilia – Romagna, di autonomia differenziata.

Di particolare interesse appaiono le previsioni relative:

- alla durata dell'Intesa che verrà sottoscritta e che avrà durata decennale, salvo poter essere modificata in qualunque momento di comune accordo tra lo Stato e la Regione. Due anni prima della scadenza dell'Intesa, è prevista una verifica dei risultati raggiunti al fine di procedere al rinnovo, all'eventuale rinegoziazione oppure alla cessazione definitiva dell'Intesa (art. 2);
- all'istituzione di una Commissione Paritetica Stato-Regione per la determinazione delle modalità di attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie per l'esercizio delle nuove competenze;
- ai criteri che dovranno essere seguiti per la determinazione delle risorse, quali: attribuzione alla Regione di compartecipazione o riserva di aliquota al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale; definitivo superamento del criterio della spesa storica; definizione entro un anno dall'approvazione dell'Intesa dei fabbisogni standard;
- alla determinazione congiunta Stato-Regione di specifiche modalità per l'assegnazione di risorse per gli investimenti da attingersi da fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale del Paese.

Nella **seconda parte**, contenente gli Allegati, sono specificate le competenze oggetto di attribuzione su cui è già in stato avanzato un negoziato tra Stato e Regione. Non paiono esservi cospicue differenze tra gli Accordi conclusi rispettivamente con le tre Regioni per quanto concerne funzioni legislative e amministrative attribuite in relazione alle materie oggetto di attribuzione.

Relativamente all'ambito Politiche del Lavoro viene riconosciuta, in primo luogo, l'autonomia regionale in materia di politiche attive del lavoro sia legislativa sia, di conseguenza, organizzativa. Si prevede, inoltre, il riconoscimento di risorse finanziarie stabili finalizzate a garantire una qualità delle prestazioni a sostegno del lavoro in linea con i migliori standard europei.

E', inoltre, attribuita la competenza legislativa regionale per adeguare e regolare le prestazioni di politica attiva a quelle di politica passiva (c.d. "ammortizzatori sociali") che restano di competenza statale.

Infine, l'Accordo riconosce alle Regioni la competenza legislativa a introdurre misure complementari di controllo, con riferimento alle materie di competenza regionale, complementari a quelle statali. Tale funzione va esercitata in raccordo con l'Ispettorato Territoriale del Lavoro.

In materia di Istruzione, gli Accordi attribuiscono alle Regioni la programmazione dell'offerta di istruzione regionale consentendo la definizione della relativa dotazione dell'organico, fermo restando l'assetto dell'ordinamento statale dei percorsi di istruzione e delle relative dotazioni organiche. Per consentire l'integrazione dell'organico, le Regioni sono autorizzate a costituire un fondo regionale apposito.

Le Regioni possono inoltre:

- disciplinare con propria legge forme e modalità di integrazione tra istruzione professionale e istruzione e formazione professionale;
- definire l'organizzazione delle Fondazioni che gestiscono l'offerta formativa post diploma degli Istituti Tecnici Superiori, anche individuando specifici standard organizzativi e gestionali d'intesa con l'Ufficio Scolastico Regionale;
- programmare un'offerta integrativa di percorsi universitari d'intesa con le Università.

Infine è attribuita alle Regioni la competenza per la costituzione di un fondo pluriennale di edilizia scolastica in cui confluiranno le risorse dei fondi nazionali per l'adeguamento e il miglioramento sismico di strutture, la costruzione di nuovi laboratori e l'aumento degli spazi dedicati al servizio scolastico.

In materia di Salute, è riconosciuta la possibilità, nel rispetto dei vincoli di bilancio, di rimuovere vincoli di spesa specifici posti dalla normativa statale, compresi quelli riguardanti le spese per il personale del servizio sanitario regionale. Con riguardo al medesimo personale è inoltre riconosciuta maggiore autonomia di gestione.

L'Accordo attribuisce alle Regioni maggiore autonomia anche nell'espletamento delle funzioni attinenti al sistema tariffario, di rimborso, di remunerazione e di

compartecipazione. Tale sistema troverà applicazione solo nei confronti degli assistiti residenti nella Regione interessata.

Maggiore autonomia è attribuita, altresì, in ordine alla definizione del sistema di *governance* delle Aziende e degli Enti del Servizio Sanitario Regionale.

Gli Accordi prevedono, inoltre, un particolare meccanismo sostitutivo delle Regioni in tema di equivalenze terapeutiche tra medicinali, nel caso in cui l'Agenzia italiana del farmaco non provveda ai sensi di legge.

Infine, è attribuita maggiore autonomia legislativa, amministrativa e organizzativa in materia di istituzione e gestione dei fondi sanitari integrativi.

In tale materia, si rileva che gli accordi prevedono alcune differenze tra le Regioni: Le principali riguardano l'autonomia del sistema tariffario per Emilia Romagna e Veneto, la formazione dei medici di medicina generale per la Lombardia, la distribuzione dei farmaci per particolari tipologie di pazienti per l'Emilia Romagna.

Nella materia Tutela dell'Ambiente e dell'Ecosistema, gli Accordi attribuiscono alle Regioni le funzioni amministrative elencate nella Tabella A allegata agli stessi nonché le funzioni amministrative provinciali e comunali elencate nella Tabella B (allegata agli Accordi). In particolare, si rileva un ampliamento delle competenze sulla disciplina dei rifiuti, la prevenzione e il ripristino ambientale che vede la connessione tra territorio che subisce il danno e risarcimento dello stesso; ed inoltre la gestione delle procedure di bonifica dei siti inquinati ed una serie di funzioni amministrative in materia di scarichi e di tutela delle acque. Anche in questa materia, vi sono alcune differenze tra le Regioni. Riguardano principalmente la difesa del suolo, la gestione dei rifiuti, la prevenzione e il ripristino ambientale, gli interventi di bonifica dei siti d'interesse nazionale e le funzioni degli enti locali per controlli pareri, ispezioni, ordinanze, accertamenti e sanzioni.

Nell'*Addendum* sui rapporti internazionali e con l'Unione europea si prevede infine, l'impegno a rafforzare la partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea nelle materie oggetto di autonomia differenziata di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Per quanto concerne le Regioni Emilia-Romagna e Lombardia, il Governo assicura un maggior coinvolgimento delle stesse nelle controversie di diritto europeo che la riguardano direttamente, con particolare riferimento agli eventuali contenziosi nelle materie oggetto dell'autonomia differenziata, ferma restando la responsabilità dello Stato per qualunque infrazione del diritto dell'Unione europea.

Il Governo, tra l'altro, si impegna a presentare un disegno di legge recante l'autorizzazione alla ratifica dei protocolli aggiuntivi alla Convenzione quadro europea sulla cooperazione

transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali, stipulata nell'ambito del Consiglio d'Europa a Madrid il 21 maggio 1980 e ratificata dall'Italia con legge 948/1984, al fine di consentire alle Regioni di operare più incisivamente nell'ambito della cooperazione transfrontaliera.

In conclusione, si rileva una certa **uniformità nei contenuti degli Accordi conclusi con le Regioni Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto** qui sintetizzati, salvo gli accordi in materia di Salute e Tutela dell'Ambiente e dell'Ecosistema che possono pertanto essere definiti come accordi “a geometria variabile” e che propongono una “differenziazione all'interno del regionalismo differenziato”.¹⁷⁰

6.6. Le iniziative avviate in altre regioni

Come verrà illustrato nel capitolo dedicato allo “stato dell'arte” in **Piemonte**, l'11 gennaio 2018 si è svolto a Roma **un incontro tra il presidente e il vicepresidente del Piemonte con il sottosegretario agli Affari regionali, insieme al presidente della Liguria** che si è concluso con l'ampliamento a Piemonte e Liguria del tavolo già aperto fra Governo, Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna.

La Giunta regionale della Liguria aveva, infatti, approvato il 28 dicembre 2017, la deliberazione n. 1175 per l'avvio del negoziato con il Governo¹⁷¹. La DGR 1175 circoscrive, analogamente agli atti approvati da altre Regioni, gli ambiti di competenza rispetto ai quali avviare il negoziato:

- tutela dell'ambiente;
- commercio con l'estero;
- ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
- tutela della salute;
- protezione civile;
- governo del territorio;
- porti e aeroporti civile;
- grandi reti di trasporto e navigazione;
- ordinamento della comunicazione;
- previdenza complementare e integrativa;
- coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

¹⁷⁰ Per un primo commento in tal senso, si veda V. Ferri, Regioni: l'autonomia non è uguale per tutte, www.lavoce.info, 6 marzo 2018.

¹⁷¹ Per l'iter avviato dalla Regione Piemonte si veda il capitolo 7.

La deliberazione citata dà contestualmente mandato al Presidente della Regione Liguria per l'avvio del negoziato con il Governo e perché individui forme opportune di coinvolgimento e informazione del Consiglio regionale. Inoltre, dispone il coinvolgimento degli enti locali, anche tramite l'espressione del parere da parte del Consiglio delle Autonomie locali.

Il Consiglio regionale della Liguria con risoluzione del 23 gennaio 2018, ha impegnato il Presidente della Regione a proseguire il confronto con i rappresentanti del Governo per definire i contenuti dell'intesa con il coinvolgimento diretto del Consiglio stesso attraverso la partecipazione, all'interno della delegazione che condurrà la negoziazione, di rappresentanti di tutti i gruppi politici presenti in Consiglio che condividano le modalità e i contenuti del confronto aperto con il Governo sui tavoli tematici Ambiente, Salute, Scuola e Lavoro, Infrastrutture, Logistica, Portualità, Reti di trasporto, Governo del territorio, Demanio marittimo e Montagna, Beni culturali con riserva.

Come noto, la negoziazione con le Regioni Piemonte e Liguria si è interrotta a seguito della scadenza della XVII Legislatura.

Si può però presumere che riprenderà anche con il nuovo Governo, in applicazione del principio di leale collaborazione tra le Istituzioni, principio, come già detto, esplicitamente richiamato negli Accordi preliminari conclusi con le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto.

Da ultimo, anche la Giunta regionale dell'**Umbria**, attraverso un documento predisposto dall'assessorato alle riforme istituzionali, ha avviato la discussione per l'attribuzione alla Regione di ulteriori forme e condizioni di autonomia ai sensi dell' art. 116, terzo comma della Costituzione.¹⁷²

Tale iniziativa pare differenziarsi, per alcuni profili, da quelle delle altre Regioni descritte nei precedenti paragrafi. Infatti, prevede di realizzare un **percorso condiviso e comune** con le **Regioni Toscana e Marche**, che potrebbe essere successivamente allargato anche alla **Regione Lazio**, con l'istituzione di un Tavolo di lavoro unitario per il confronto con il Governo nazionale. A questo proposito, l'Assessorato ha ricevuto il mandato di coordinare gli atti formali necessari con Marche e Toscana che saranno quindi adottati dalla Giunta e trasmessi, per l'approvazione, all'Assemblea legislativa in modo da

¹⁷² Si rinvia per ulteriori dettagli al sito: http://www.regione.umbria.it/dettaglio-notizie/-/asset_publisher/IU1Y2yh4H8pu/content/umbria-toscana-e-marche-pront-e-a-chiedere-al-governo-ulteriori-forme-di-autonomia-delle-regioni-ai-sensi-dell%E2%80%99art-116-della-costituzione?read_more=true.

poter presentare l'istanza al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali per l'avvio dell'iter previsto ai sensi della vigente normativa statale.

I settori in ordine ai quali **la Regione Umbria** intende richiedere maggiore autonomia attengono:

- all'ambito dei beni paesaggistico-ambientali, fermo restando il potere sostitutivo e di vigilanza dello Stato;
- all'istruzione, al fine di realizzare un sistema unitario di Istruzione tecnica e professionale e di Istruzione e Formazione professionale (IeFP), con l'attribuzione delle risorse necessarie a garantire il diritto dei giovani di scegliere se assolvere il diritto-dovere all'istruzione e formazione nel "sistema di istruzione" (di competenza statale) o nel "sistema di istruzione e formazione professionale";
- alla salute, con la richiesta di eliminare vincoli specifici sulle singole macro voci; autonomia nel sistema di governance delle Aziende sanitarie; autonomia nella gestione del sistema di compartecipazione (ticket), nel rispetto dell'equilibrio del Servizio sanitario regionale;
- alla Protezione civile, prevenzione sismica e rigenerazione urbana;
- alla politica delle infrastrutture e dei trasporti, in modo da superare il gap infrastrutturale della Regione Umbria.

Ulteriori competenze (come anche richiesto da altre Regioni) riguardano infine, le materie del "coordinamento della finanza pubblica", della "governance istituzionale" e della "partecipazione alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione europea".

7. La Regione Piemonte: nel 2008 ed oggi

Anche la Regione Piemonte ha recentemente avviato il percorso per la definizione dei maggiori spazi di autonomia consentiti dall'articolo 116, comma terzo, della Costituzione, con il duplice obiettivo di rendere più efficace nel medio periodo l'azione regionale e raggiungere un "regionalismo virtuoso".

Infatti, la Giunta regionale, nel corso di una **riunione straordinaria tenutasi il 10 gennaio 2018**, ha approvato con la Deliberazione n. 1-6323 il "*Documento di primi indirizzi della Giunta regionale per l'avvio del confronto con il Governo finalizzato all'acquisizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione.*".¹⁷³

La deliberazione dà mandato al Presidente della Giunta regionale di avviare il confronto con il Governo sui contenuti del Documento, con facoltà di procedere ad eventuali integrazioni o modifiche. Come riportato nella medesima deliberazione, la fase di negoziazione dovrà essere avviata sulla base degli indirizzi espressi dal **Consiglio regionale**.

Il suddetto Documento individua innanzitutto, con riserva di integrazione, le materie rispetto alle quali proporre l'avvio di un confronto con il Governo, quali:

- 1) governo del territorio, beni paesaggistici e culturali;
- 2) politiche attive del lavoro, istruzione e formazione;
- 3) politiche sanitarie;
- 4) politiche per la montagna;
- 5) coordinamento della finanza pubblica;
- 6) ambiente;
- 7) previdenza complementare finalizzata alla non autosufficienza;
- 8) rapporti internazionali e con l'Unione europea e Commercio con l'estero;

Nell'individuazione delle suddette materie **la Giunta regionale** ha seguito i seguenti criteri:

- a) funzionalità delle stesse alle scelte strategiche per lo sviluppo economico e territoriale che la Regione intende perseguire;
- b) riunificazione di competenze di alcune materie che solo parzialmente sono state attribuite all'intervento legislativo regionale;

¹⁷³. Pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte n. 5 del 1 febbraio 2018 alla pagina http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2018/05/attach/dgr_06323_1050_10012018.pdf

c) raggiungimento di obiettivi di semplificazione nel rapporto tra Pubblica Amministrazione cittadino e tra Pubblica Amministrazione ed imprese;

d) individuazione di specificità nel contesto della programmazione ed erogazione di servizi in relazione soprattutto al contesto demografico.

In particolare, **nel Documento si chiede:**

- il riconoscimento alla Regione della potestà legislativa relativamente alla valorizzazione (ivi compresa la gestione) dei beni culturali appartenenti allo Stato, presenti sul territorio regionale, in linea con quanto previsto dal dettato costituzionale (musei, biblioteche, archivi, aree archeologiche, complessi monumentali), al fine di garantire una politica della Regione unitaria, coordinata ed indifferenziata su tutti i beni presenti sul territorio regionale, indipendentemente dall'appartenenza del bene stesso;
- la gestione da parte della Regione dei fondi afferenti agli attuali programmi gestiti dal Ministero Lavoro e dall' Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro (Piano Garanzia Giovani, PON Inclusion, Assegni di ricollocazione, etc.), al fine di ricondurre le politiche attive del lavoro ad unità di sistema che consenta la flessibilizzazione degli strumenti di politica attiva, in modo da renderli adeguati e funzionali alla durata dei diversi strumenti di sostegno al reddito e la loro piena integrazione con il sistema della formazione e dell'istruzione per i giovani e gli adulti;
- gli strumenti, anche normativi, atti a realizzare un'offerta educativa e formativa integrata di Istruzione tecnica e professionale e di Istruzione e Formazione professionale (IeFP) che, nel rispetto delle autonomie scolastiche, permetta di contrastare la dispersione scolastica, assicurare pari opportunità di accesso e di servizio per tutti i giovani in formazione e istruzione e innalzare le competenze dei giovani in coerenza con le opportunità occupazionali del territorio e rendere disponibili al sistema delle imprese le competenze e professionalità necessarie;
- le funzioni di competenza statale in materia di edilizia scolastica; diritto allo studio; ristorazione collettiva nelle scuole; la disciplina dell'assegnazione dei contributi alle istituzioni scolastiche paritarie; □ la disciplina degli organi collegiali territoriali della scuola; la disciplina dell'educazione degli adulti;
- la competenza legislativa, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni universitarie, in relazione alle connessioni tra il sistema universitario e il sistema produttivo regionale, funzionale alla creazione di percorsi di formazione terziaria universitaria,

con riferimento anche alle esigenze di formazione duale e/o permanente, progettati dalle Università in collaborazione con gli stakeholders di riferimento ed orientati ad un immediato inserimento nel mondo del lavoro;

- per quanto attiene le politiche sanitarie, l'eliminazione dei vincoli di destinazione sulle risorse del Fondo sanitario nazionale e dei vincoli di spesa sui singoli fattori produttivi (personale, dispositivi, farmaci, privato accreditato, beni e servizi), la valorizzazione del ruolo della Regione in materia di programmazione dell'offerta formativa dei professionisti sanitari, la valorizzazione e dismissione del patrimonio edilizio obsoleto e non più utilizzabile per nuovi investimenti sanitari; un tetto unico su base regionale per la spesa farmaceutica, in sostituzione dei due tetti vigenti su base nazionale;
- l'autonomia legislativa per l'attuazione delle politiche di ricomposizione fondiaria per governare l'assetto del territorio e lo sviluppo delle piccole aziende agricole;
- un'applicazione mediata della disciplina nazionale in materia di coordinamento della finanza pubblica, fortemente accentuata (a decorrere dal 2016) dall'estensione del pareggio di bilancio anche alle amministrazioni al di sotto dei 1.000 abitanti, che in Piemonte sono molto numerose e che fino ad allora erano sempre state escluse dal Patto di stabilità interno;
- il riconoscimento in capo alla Regione di potestà legislativa in tema di semplificazione dei procedimenti in materia ambientale e l'attribuzione di maggiore autonomia rispetto agli aspetti procedurali e finanziari relativi alla gestione delle acque; alla gestione di bonifiche e discariche; alla pianificazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti; al contrasto degli effetti dei cambiamenti climatici (su tutti alluvioni e siccità);
- la facoltà di promuovere forme di previdenza integrativa su base regionale, limitatamente agli interventi relativi alle non autosufficienze;
- il potenziamento degli strumenti normativi e amministrativi, delle risorse a disposizione per nuovi investimenti/insediamenti produttivi e per sostenere le filiere produttive più strategiche, la semplificazione amministrativa in materia urbanistica per nuovi insediamenti e/o recupero di aree industriali dismesse, l'autonomia nella possibilità di definire protocolli e modelli per specifiche sperimentazioni sul territorio in grado di attrarre investimenti ad hoc, ampliare la rete dei partner internazionali, incrementare le attività di ricerca e sviluppo

favorendo sempre di più l'industrializzazione dei risultati della ricerca in uno scenario globale.

Il percorso così avviato dal Piemonte, come già anticipato al paragrafo 5, parte da lontano, precisamente dall'approvazione, il **29 Luglio 2008** da parte del Consiglio regionale della deliberazione n. 209-34545 (Attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione per il riconoscimento di un'autonomia differenziata della Regione Piemonte). Detta deliberazione affidava all'allora Presidente della Giunta regionale il mandato a negoziare con il Governo, in armonia con il principio di leale collaborazione, la definizione di un'intesa ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione, con riferimento a diverse materie, la maggior parte delle quali coincidenti con quelle proposte adesso con la DGR n. 1-6323. Bollettino Ufficiale n. 38 del 18 / 09 / 2008

Con la deliberazione n. 1-9588 15 settembre 2008 la Giunta Regionale recepì i contenuti della deliberazione consiliare, previo parere favorevole della Conferenza Regione- Autonomie locali, in quanto allora non era ancora operativo il Consiglio delle Autonomie locali.¹⁷⁴

Tuttavia, l'iter avviato nel 2008 si interruppe in concomitanza con la scadenza della VIII legislatura.

E' opportuno dar conto in questa sede che l'11 settembre 2017 è stata presentata al Consiglio regionale del Piemonte da parte dei Consiglieri regionali della Lega Nord Piemont anche una proposta di legge regionale di "Indizione di referendum consultivo concernente l'iniziativa per l'attribuzione alla Regione Piemonte di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomie ai sensi dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione" (PDL n. 274). La proposta, nel momento in cui si scrive, non è stata però esaminata dalla competente commissione consiliare.

Non è superfluo dedicare qualche cenno al contesto socio -economico ed istituzionale in cui è maturata la decisione della Regione di (ri)avviare il percorso verso la differenziazione come disciplinata dall'art. 116, comma terzo, Cost., che dovrebbe consentire di esaltare le caratteristiche specifiche di un territorio nel migliore dei modi possibili.

Per quanto riguarda il Piemonte una prima specificità deriva dalla Provincia del Verbano Cusio Ossola in considerazione del suo territorio interamente montano e confinante con paesi stranieri, specificità che la Regione ha provveduto a riconoscere con

¹⁷⁴ Pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 38 del 18 settembre 2008.

la Legge regionale n. 8 del 20 aprile 2015. Occorre, in merito, dar conto delle spinte “separatiste” provenienti dalla provincia del Verbano Cusio Ossola che auspicano l’aggregazione della medesima Provincia alla Regione Lombardia.¹⁷⁵ Il “Comitato per il Vco alla Lombardia” ha raggiunto, recentemente, le 5 mila firme necessarie a chiedere alla Provincia il referendum per cambiare regione, in attuazione delle disposizioni contenute nell’articolo 132, comma secondo, della Costituzione.¹⁷⁶

La sopra citata DGR 1-6323 fornisce, comunque, un quadro piuttosto completo del contesto economico e sociale della Regione Piemonte. Evidenzia, in particolare, la profonda frammentazione del territorio piemontese, che ha il numero più elevato di piccoli comuni d’Italia e solo l’11,4 per cento dei comuni al di sopra dei 5.000 abitanti. Viene, inoltre, riaffermata la forte e rilevante vocazione industriale della Regione, che è stata però sottoposta ad un intenso processo di ristrutturazione in seguito alla globalizzazione e alla crisi economica seguita al biennio 2007-2008.

Ciononostante, “emerge un quadro del sistema produttivo regionale in grado di muoversi nel nuovo contesto competitivo con innegabili punti di forza, anche se fortemente ridimensionato nella sua consistenza e bisognoso di strategie e politiche di supporto per affrontare le trasformazioni che la nuova ondata di innovazione tecnologica comporta”.

L’11 gennaio 2018 si è svolto a Roma un incontro tra il presidente e il vicepresidente con il sottosegretario agli Affari regionali, insieme al presidente della Liguria che si è concluso con l’ampliamento a Piemonte e Liguria del tavolo già aperto fra Governo, Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna su lavoro, istruzione, formazione, ambiente e sanità, implementato con il tema della previdenza integrativa per fronteggiare le crescenti cronicità legate all’invecchiamento della popolazione. Saranno inoltre aperti altri tre tavoli specifici su territorio (con approfondimenti sulla montagna), infrastrutture e logistica, beni culturali. L’obiettivo è l’approvazione di un documento di intesa che affronti, unendo

¹⁷⁵ In attuazione della l.r. 8/2015 e dell’ articolo 1, comma 3, secondo periodo della l. 56/2014 (cosiddetta Legge Delrio), in considerazione del suo territorio interamente montano e confinante con paesi stranieri, delle specifiche caratteristiche geografiche ed idrografiche, geomorfologiche e geoidrologiche, nonché delle locali tradizioni storico-culturali, sono state attribuite alla Provincia specifiche funzioni amministrative (con legge n. 23 del 29 ottobre 2015 di “Riordino delle funzioni amministrative conferite alle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56”).

¹⁷⁶ Art. 132, secondo comma, Cost.

“Si può, con l’approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un’altra”.

Regioni e Governo, **il tema degli aspetti finanziari connessi** all'attuazione dell'articolo 116, comma terzo, Cost..¹⁷⁷

¹⁷⁷Fonte:

<http://www.regione.piemonte.it/pinforma/istituzioni/1741-il-piemonte-inizia-il-percorso-per-avere-piu-autonomia.html>.

8. Brevi accenni sul regionalismo differenziato spagnolo.

A chiusura del presente lavoro, pare pertanto utile fare qualche breve accenno al modello di regionalismo spagnolo in quanto costituisce un esempio di autonomia territoriale più avanzato rispetto al sistema italiano. Per tale ragione ha rappresentato uno dei modelli a cui si è ispirato il legislatore italiano all'atto di formulare l'articolo 116, comma terzo, Cost. nel 2001.^{178, 179}

Lo Stato spagnolo rappresenta una forma decentrata intermedia tra lo Stato regionale e lo Stato federale, perché, benché nasca con stato regionale, ha acquisito progressivamente tratti e connotazioni di tipo federale e ha dato origine a un modello fortemente decentralizzato¹⁸⁰

Dal 1978 la Spagna è costituita da diciassette regioni, chiamate anche comunità autonome (le *comunidades autónomas*) a loro volta suddivise in cinquanta province. Ogni regione ha un proprio governo e un parlamento che legifera sulle materie trasferite dal governo centrale a quello regionale. Eventuali conflitti di competenze vengono risolti dalla Corte costituzionale spagnola.

Per quanto riguarda le regole di ripartizione di competenze tra Stato e Regioni, la Costituzione spagnola individua da un lato le competenze ordinarie, di rilievo eminentemente locale, che ogni comunità autonoma può volontariamente scegliere o meno di assumere nel proprio Statuto,¹⁸¹ dall'altro le materie riservate allo Stato, che sono le materie di indubbia rilevanza nazionale¹⁸².

I due elenchi di materie così individuati dalla Costituzione spagnola non hanno però carattere esaustivo, in quanto esistono settori che non sono compresi né nell'uno né nell'altro elenco. Inoltre, in realtà, sono poche le materie di competenza autenticamente esclusiva delle comunità autonome, dal momento che lo Stato centrale ha titoli trasversali e generici che gli consentono di intervenire nelle materie riservate alle comunità. Quindi, benché le relazioni tra ordinamento statale ed ordinamento delle comunità autonome non

¹⁷⁸ Per un approfondimento, si vedano, in particolare, M. Manganaro, L'evoluzione del regionalismo differenziato alla luce delle riforme costituzionali. Alcune osservazioni sul punto in comparazione con il modello territoriale vigente in Spagna, su www.giurcost.org, dicembre 2016, Girón Reguera, Esperienza e prospettive del regionalismo in Spagna, su www.crdc.unige.it

¹⁷⁹ M. Manganaro, cit., evidenzia che la dottrina spagnola non è pienamente concorde circa la natura giuridica da attribuire al sistema istituzionale spagnolo: tra le varie ipotesi, c'è chi non dubita del carattere federalista, chi preferisce parlare di "transizione verso il federalismo" e chi, più cauto, si limita a constatare un'essenza ibrida. E. Girón Reguera, cit. definisce la Spagna uno "Stato quasi-federale".

¹⁸⁰ E. Girón Reguera, cit.

¹⁸¹ Art. 148, Costituzione

¹⁸² Art. 149, comma 1, Cost.

siano regolate dal principio di gerarchia, è frequente che si venga a creare una tensione dialettica tra i due sistemi che produce un alto grado di conflittualità e frequenti sovrapposizioni di competenze.¹⁸³

La Costituzione individua, inoltre, alcune materie che sono oggetto di competenza ripartita: la competenza legislativa spetta allo Stato, mentre la funzione esecutiva viene demandata alle comunità. Infine, le competenze possono essere concorrenti: la legislazione fondamentale spetta allo Stato, mentre la comunità autonoma, può disciplinare, con legge regionale, la materia in dettaglio solo nella misura e nei limiti della legge statale.

Lo Stato, attraverso la legge organica di trasferimento delle competenze¹⁸⁴ può trasferire alle comunità autonome materie di competenza esclusiva, suscettibili di tale trasferimento, riservandosi forme di controllo. In caso di delega, lo Stato deve fornire alle comunità i mezzi finanziari necessari. Si tratta, comunque, di competenze revocabili in qualsiasi momento.

In secondo luogo lo Stato, con una legge-quadro¹⁸⁵ può attribuire a tutte o solo ad alcune comunità, la facoltà di emanare norme legislative che regolino una materia di spettanza dello Stato all'interno dei principi fissati dalla stessa legge-quadro.

L'autonomia finanziaria delle comunità è garantita dall'art. 156 Cost., ma è limitata in ragione del rispetto dei principi di coordinazione e collaborazione finanziaria e del principio di solidarietà, in virtù del quale non si debbono avere differenze sostanziali di finanziamento fra le varie Comunità.

Secondo la Costituzione, le risorse regionali possono essere costituite da tributi propri, da imposte di provenienza statale, in tutto o in parte, e da trasferimenti dal bilancio statale. Nell'art. 158 Cost. sono previsti dei fondi di compensazione, in applicazione del principio di solidarietà tra le Comunità. La Costituzione non dice quale tipo di finanziamento debba prevalere, rimandando la scelta ad un'apposita legge organica prevista dall'art. 157.3 della Costituzione.

Per quanto riguarda il sistema di finanziamento, ci sono due diversi regimi di autonomia: il regime forale, applicato solo alle Comunità dei Paesi Baschi e Navarra, e il regime comune, applicato alle restanti quindici Comunità. Alle Comunità Autonome di regime comune si applica la Legge Organica di Finanziamento delle Comunità Autonome (LOFCA). La LOFCA, però, non ha delineato in modo nitido ed inequivocabile un sistema

¹⁸³ Si veda per un approfondimento, E. Girón Reguera, cit.

¹⁸⁴ Art. 150.2, Cost.

¹⁸⁵ Art. 150, Cost.

di finanziamento, dando spazio ad una pluralità di sistemi molto differenti gli uni dagli altri.

Il sistema di ripartizione di competenze tra lo Stato centrale e le comunità autonome sin qui molto sinteticamente descritto, è aperto, flessibile e indeterminato in quanto nessuna competenza risulta, almeno in teoria, esclusa dalla possibilità di essere ceduta, con il solo limite del rispetto dell'unità indissolubile della nazione spagnola.

All'inizio del processo di decentramento, si era determinata un'asimmetria tra le comunità con competenze ordinarie e le comunità con competenze elevate, mentre oggi tutte le comunità autonome possiedono sostanzialmente le stesse competenze, benché alcune competenze speciali siano esclusive di alcune comunità Autonome.¹⁸⁶

E' stato osservato in dottrina che la suddetta previsione di un'aperta ed indeterminata facoltà di autonomia ha incoraggiato i movimenti nazionalisti a chiedere sempre più competenze, così da minacciare di sgretolare l'unità dell'ordinamento spagnolo. In Italia, la previsione nell'articolo 116, comma terzo, Cost. non dovrebbe, in linea di principio, poter sfociare in una tale situazione, in quanto sono individuate a monte le materie in cui esercitare condizioni particolari di autonomia.¹⁸⁷

¹⁸⁶ E. Girón Reguera, cit. rileva che ciò riguarda ad esempio, la lingua. In fatti, il castigliano è utilizzato come lingua ufficiale in tutto il territorio; ma il catalano, il galiziano, l'Euskera (la lingua basca), il valenziano e la lingua di Majorca sono considerate lingue "cofficiali" nelle relative comunità. La lingua è un "fatto di fferenziale" molto importante in Spagna, in quanto è riconosciuto dalla Costituzione come elemento peculiare di alcune comunità autonome. Per l'elenco esaustivo dei cd. "fatti differenziali" si rinvia all'Autrice cit..

¹⁸⁷ In tal senso, M. Manganaro, cit.