

**L'APPLICAZIONE DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO PER LA
SPERIMENTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE**

ELENA DI CARPEGNA BRIVIO
(Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico,
Università degli Studi di Milano-Bicocca)

Data di pubblicazione: 2 ottobre 2019

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

L'articolo costituisce la rielaborazione di un intervento svolto al IV Convegno di studi di *Diritti regionali*, su *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, tenutosi presso l'Università di Torino, Dipartimento di giurisprudenza, 21 giugno 2019.

SOMMARIO: 1. L'art. 116, comma terzo, Cost. e i suoi paradossi. – 2. La sperimentazione delle politiche pubbliche attraverso la deroga a vincoli posti dal livello centrale di governo. – 3. Il regionalismo differenziato per l'attuazione dell'autonomia tributaria prevista dall'art. 119 Cost. – 4. Forme di autonomia accompagnate da verifiche e valutazioni: dal trasferimento di competenze e funzioni alla misurazione dei livelli di servizio. – 5. Uno strumento di chiusura: l'impegno dello Stato e delle Regioni differenziate per la leale collaborazione.

1. L'art. 116, comma terzo, Cost. e i suoi paradossi

Il regionalismo differenziato, per come normativamente costruito nel 2001, ha posto, fin dalla sua introduzione, una molteplicità di dubbi interpretativi.

Rileggendo oggi l'art. 116, comma terzo, appare evidente come il legislatore costituzionale, pur prevedendo le potenzialità di una differenziazione delle Regioni ordinarie, abbia preferito introdurre una disciplina poco chiara nei suoi obiettivi e circondata di cautele nelle procedure¹.

Nella molteplicità di passaggi previsti e di attori istituzionali implicati, non c'è un solo punto della procedura che non abbia suscitato negli anni numerose ipotesi attuative e questo non solo perché espressioni quali «sentiti gli enti locali» o «su iniziativa della Regione interessata» sembrano essere state concepite con il preciso intento di generare dubbi interpretativi, ma

¹ A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale, se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Ist. fed.*, *Quaderni*, 2/2010, 292 ss.

perché è lo stesso significato dell'istituto nell'ordinamento repubblicano a non essere stato chiarito dal testo dell'art. 116, comma terzo².

Di per sé la previsione di una procedura di differenziazione delle Regioni ordinarie dovrebbe essere il vero elemento di flessibilità di un Titolo V altrimenti interamente organizzato per separazioni garantistiche³.

² Per dare solo qualche riferimento delle analisi dottrinali sui dubbi legati alla procedura: F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino 2003, 55 ss.; F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le Regioni*, 6/2001, 1165 ss.; G. BRAGA, *La legge attributiva di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» alle Regioni*, in *Trasformazioni della funzione legislativa. III Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del titolo V della parte II della Costituzione*, Milano 2003, 109 ss.; S. AGOSTA, *L'infanzia «difficile» (... ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost., tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino 2004, 321 ss.; S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino 2002, 141 ss.; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Fed. fisc.*, 1/2007, 153 ss.

³ Su quanto il Titolo V sia organizzato sin dall'origine «in modo “euclideo”, attraverso l'impiego di linee orizzontali e verticali di delimitazione delle “sfere” di attribuzione delle regioni e dello Stato» R. BIN, *Legge regionale*, in *Dig./Pubbl.*, IX, 173 e ss.; G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna-Roma 1975, art. 1-12, 287 ss. Sulla dinamicità che il regionalismo differenziato avrebbe dovuto conferire a tutto il sistema istituzionale M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in *www.federalismi.it*, 13 dicembre 2002. Sul rapporto tra rigidità e flessibilità nell'art. 116, comma terzo, Cost. L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3*,

Quando si analizza il contenuto della norma, però, diviene evidente che, nel terzo comma dell'art. 116, le rigidità che caratterizzano il Titolo V, se non si moltiplicano, quantomeno si riproducono.

Il legislatore costituzionale ha scelto di guardare alla differenziazione regionale attraverso il filtro delle materie contenute nell'art. 117 Cost., vale a dire attraverso un criterio che, sin dai tempi del Titolo V originario, si è dimostrato essere il principale fattore di neutralizzazione del pluralismo repubblicano perché pretende di creare delle separazioni laddove invece occorrerebbe identificare chiare finalità pubbliche da perseguire attraverso una forte cooperazione interistituzionale⁴.

Il risultato è una struttura normativa estremamente astratta che sembra far prevalere le ripartizioni legislative sulle esigenze concrete dei territori e sulla capacità di gestione delle politiche dei diversi contesti regionali⁵.

Cost., in *www.rivistaaic.it*, 4/2018, 4 ss.; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 142 ss.

⁴ R. BIN, *Legge regionale*, cit.; ID., *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, 5/2006, 889 ss.; ID., *La legge regionale, tra “ri-materializzazione” delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell’interesse nazionale*, in *Ist. fed.*, 2009, 439 ss.; L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, 1971, III, 3 ss.; F. BENELLI, *La “smaterializzazione delle materie”. Problemi teorici e applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano 2006; M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni e il superamento del riparto per materie*, in *Le Regioni*, 5/2006, 903 ss.; F. MANGANIELLO, *L’interesse nazionale scompare nel testo... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Regioni*, 1/2012, 57 ss.; A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, 2-3/2011, 563 ss.

⁵ M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni*, cit., 12.

I tentativi, passati e presenti, di attivazione del regionalismo differenziato scontano tutti la difficoltà di confrontarsi con il criterio della materia: le Regioni hanno formulato in alcuni casi una richiesta dettagliata per funzioni, in altri un'ipotesi di devoluzione in blocco di quanto ammesso dalla Costituzione⁶. In entrambi i modi, però, è estremamente difficile far emergere i reali obiettivi e le politiche pubbliche che si vogliono realizzare nei territori e, di conseguenza, la negoziazione per la differenziazione rischia di essere portata su un piano quasi esclusivamente politico in cui non diviene possibile ragionare concretamente in termini di benefici per il sistema complessivo.

Eppure l'art. 116, comma terzo, pur con tutti i suoi gravi limiti, continua ad essere l'elemento costituzionale fondativo di una «nuova specialità»⁷ che, però, non può essere intesa come un'ulteriore separazione di alcuni territori dal *grand tout national*, quanto come possibilità di sperimentare, a partire

⁶ I tentativi di attuazione del biennio 2006-2008, che avevano riguardato Lombardia, Veneto, Piemonte, Toscana si erano caratterizzati per richieste devolutive molto dettagliate, mentre le procedure attualmente aperte con Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto sembrano essere maggiormente orientate al trasferimento di complessive etichette di competenza per poi determinare in una fase successiva la concreta portata della differenziazione. Sul carattere “eversivo” di questo secondo modo di procedere R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia “differenziata”: allegramente verso l'eversione*, in www.lacostituzione.info, 26 marzo 2019. Sulle materie implicate nelle richieste di differenziazione del 2006-2008 Servizio studi del Senato della Repubblica, *Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo*, luglio 2018; L. DAINOTTI-L. VIOLINI, *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia*, in *Le Regioni*, 4/2017, 712 ss.; IRER, *Regionalismo differenziato della Regione Lombardia. Indagine su ulteriori “forme e condizioni particolari di autonomia”*, Rapporto finale di ricerca, Milano 2008.

⁷ G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 3/2001, 487 ss.

dalle aree più avanzate e con migliori capacità gestionali, politiche pubbliche innovative volte ad innalzare i livelli di servizio a beneficio di tutta la collettività.

Nel presente scritto si intende far emergere come un'intelligente applicazione del regionalismo differenziato potrebbe essere una rilevante occasione di sviluppo del sistema istituzionale italiano se soltanto se ne interpretasse l'attuazione non tanto come accrescimento del numero delle competenze e delle risorse di Regioni che, già nei fatti, si avvantaggiano di un livello di benessere elevato⁸, quanto piuttosto come assunzione di responsabilità, da parte di territori ad «economia avanzata»⁹, di politiche pubbliche da attuare con meno vincoli imposti dal livello centrale di governo.

Verranno presi in considerazione tre specifici profili: la necessità di superare le strettoie delle materie, la possibilità di attuare l'autonomia tributaria prevista dall'art. 119 Cost. e l'implementazione di logiche di valutazione delle politiche pubbliche volte a dare evidenza empirica agli effetti della devoluzione.

Chiaramente non si potrà fare a meno di porre questi tre profili in relazione con i contenuti dei negoziati in corso tra il Governo e le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto.

⁸ È il rischio messo in evidenza da G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari 2019.

⁹ A. ZANARDI, *Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*, in *www.astrid-online.it*, *Rassegna*, 11/2017, 2.

2. La sperimentazione delle politiche pubbliche attraverso la deroga a vincoli posti dal livello centrale di governo

Nel Titolo V del 2001 la conservazione del criterio della materia ha portato a molte criticità¹⁰.

Le materie trasversali, i livelli essenziali delle prestazioni, la sussidiarietà legislativa, sono soltanto alcuni degli strumenti che la giurisprudenza costituzionale ha utilizzato per correggere la rigidità della separazione di competenze e garantire il mantenimento del principio unitario anche a fronte di una relazione tra Stato e Regioni divenuta fortemente conflittuale¹¹.

Nell'evoluzione che questi strumenti hanno avuto soprattutto a seguito della crisi economica si è però persa la loro capacità di rendere dinamico e flessibile il riparto di competenze: il problema dell'individuazione della materia prevalente ha sostituito l'idea di una finalità da perseguire attraverso la leale collaborazione di tutti gli attori istituzionali e l'intreccio di competenze è divenuto soprattutto una questione di legittimazione dell'intervento statale attraverso il grimaldello del coordinamento della finanza pubblica¹².

Per effetto di questa evoluzione, oggi, l'autonomia ordinaria è divenuta una struttura di poteri e di funzioni che rischia di comprimere in modo irragionevole la capacità dei territori di sviluppare politiche pubbliche

¹⁰ R. BIN, *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze, ma delle politiche*, in *Ist. fed.*, 2/2009, 203 ss.

¹¹ M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni*, cit.; R. BIN, *La legge regionale tra "ri-materializzazione" delle materie*, cit.

¹² R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 3/2013, 518 ss.; C. BUZZACCHI, *Vincoli europei di bilancio e politiche sociali delle Regioni*, in questa *Rivista*, 1/2018, 491.

autonome¹³. Le possibilità, per le Regioni, di varare leggi regionali innovative sono fortemente ridotte e comunque, anche quando non sono immediatamente frustrate da un'impugnazione per illegittimità costituzionale da parte del Governo, si scontrano con una serie di ostacoli, primi tra tutti i vincoli di finanza pubblica e la frammentazione delle funzioni amministrative, che rischiano di svuotarne in concreto il significato e l'impatto¹⁴.

In questo contesto l'attivazione dell'art. 116, comma terzo, rende attuali alcuni profili che hanno caratterizzato la formazione dell'autonomia nel periodo costituente, laddove la creazione delle Regioni a statuto speciale è divenuta la prima vera forma di realizzazione del principio autonomistico proprio grazie alla possibilità di derogare, attraverso lo statuto speciale, ad un modello di organizzazione e di competenze altrimenti uniforme¹⁵.

L'utilità attuale della procedura dell'art. 116, comma terzo, consiste infatti proprio nell'aprire, per le Regioni ordinarie, la possibilità di relazionarsi singolarmente con lo Stato calibrando la misura della differenziazione sulle reali necessità e capacità dei territori ed evitando invece di introdurre un generalizzato ripensamento della stabilizzazione che la prassi e la giurisprudenza costituzionale sono riuscite a produrre sul Titolo V del 2001.

Perché la differenziazione regionale possa aprire la strada della sperimentazione delle politiche pubbliche, però, è necessario che il riferimento alle materie contenute nell'articolo 116, comma terzo, non venga inteso come un'astratta sostituzione di una potestà esclusiva a una potestà

¹³ R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in www.forumcostituzionale.it, 20 aprile 2017.

¹⁴ R. BIN, *“Regionalismo differenziato” e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, cit., 10.

¹⁵ G. PASTORI, *La nuova specialità*, cit., 488.

concorrente quanto come concreta definizione di obiettivi di servizio condivisi tra Stato e Regione interessata¹⁶. Tali obiettivi, poi, devono poter essere perseguiti secondo modalità che non corrispondono necessariamente a quanto avviene nelle altre Regioni ordinarie e, di conseguenza, devono consentire la deroga a norme di legge statale che regolamentano situazioni da essi implicate, pur assicurando una tenuta complessiva dell'unità nazionale e della garanzia dei diritti.

Ora, la strada intrapresa nelle attuali negoziazioni tra Stato, Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, affronta la questione solo parzialmente e non senza ambiguità¹⁷.

Le iniziative di Lombardia e Veneto hanno fatto riferimento, fin dall'inizio, a tutte le materie previste dalla Costituzione. I quesiti referendari sottoposti il 22 ottobre 2017 ai corpi elettorali regionali non si sono premurati di chiarire alle popolazioni di riferimento che cosa avrebbe comportato la differenziazione sul piano materiale¹⁸.

¹⁶ F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 58; A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in *www.giurcost.org*, 2002, 26 ss.; F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato*, cit., 967.

¹⁷ F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna*, in *www.federalismi.it*, 6/2019.

¹⁸ Il quesito della Lombardia («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?») dichiarava esplicitamente di voler conoscere l'orientamento della popolazione con riferimento «a ogni materia legislativa» prevista dall'art. 116, comma terzo, mentre il quesito del Veneto («Vuoi che alla

Un maggiore dettaglio può essere reperito nelle deliberazioni dei Consigli regionali successive ai referendum consultivi¹⁹. Il Veneto, nella deliberazione del 15 novembre 2017, ha approvato un allegato contenente un’iniziativa legislativa regionale della legge rinforzata prevista dall’art. 116, comma terzo, Cost., il cui capo II è dedicato ai «Settori organici di materie in cui lo Stato riconosce forme e condizioni di maggiore autonomia»²⁰. Allo stesso modo la Lombardia, nella risoluzione del Consiglio regionale 97/2017, ha individuato sei macroaree (Area istituzionale, Area finanziaria, Area ambientale e protezione civile, territorio e infrastrutture, Area economica e del lavoro, Area cultura, istruzione e ricerca scientifica, Area sociale e sanitaria (*welfare*)) in cui sono ripartite le 23 materie per cui la Costituzione consente la devoluzione²¹.

Dall’impostazione di Lombardia e Veneto si è discostata l’Emilia-Romagna che, invece, ha già in origine selezionato gli ambiti in cui richiedere la differenziazione. Il Documento di indirizzi della Giunta regionale per l’avvio del percorso *ex art. 116*, comma terzo, ha articolato l’iniziativa regionale in quattro aree di intervento strategico (la tutela e sicurezza del lavoro, l’istruzione tecnica e professionale; l’internazionalizzazione delle imprese, la ricerca scientifica e tecnologica, il sostegno all’innovazione; il

Regione Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?») non richiamava espressamente l’art. 116, comma terzo, Cost. e le materie in esso contenute.

¹⁹ L. VIOLINI, *L’autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, cit.; C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell’art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *www.federalismi.it*, 18/2018.

²⁰ Consiglio regionale del Veneto, *Deliberazione consiliare n. 155 del 15 novembre 2017*, allegato A, capo II.

²¹ Consiglio regionale della Lombardia, *Risoluzione n. 97 del 7 novembre 2017*, allegato A.

territorio e la rigenerazione urbana, l'ambiente e le infrastrutture; la tutela della salute) solo parzialmente sovrapponibili con le materie elencate in Costituzione²².

Complessivamente le richieste regionali presuppongono tutte un intreccio di competenze legislative, funzioni amministrative e risorse finanziarie che porta a superare in concreto l'impostazione delle competenze per materia. Non sono però effettivamente state identificate chiare finalità capaci di dar conto delle politiche pubbliche che le Regioni intendono realizzare attraverso la differenziazione. Emerge prevalentemente la volontà di accrescere il ruolo regionale in settori in cui le Regioni sono già presenti (sanità, *welfare*) o che potrebbero rispondere a stimoli prodotti in prossimità con i territori (infrastrutture, ambiente, governo del territorio). Non vengono però specificati gli obiettivi di servizio e i benefici che la comunità regionale, e la collettività nazionale, dovrebbero ricevere per effetto del percorso di differenziazione e questo perché è sostanzialmente mancato un vero progetto che identificasse quanto la Regione intende realizzare anche attraverso la ridefinizione dei rapporti con la legislazione e l'amministrazione statale²³.

Un qualche spunto utile era presente negli Accordi preliminari stipulati con le tre Regioni dal Governo Gentiloni sul finire della XVII Legislatura.

Come noto i tre Accordi fissavano ritagli di competenze da trasferire alle tre Regioni in cinque materie (politiche del lavoro, istruzione, salute, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, rapporti internazionali e con l'Unione

²² Il Documento di indirizzi della Giunta regionale per l'avvio del percorso finalizzato all'acquisizione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione è stato approvato il 28 agosto 2017, aggiornato il 16 novembre 2017 e recepito nelle risoluzioni del Consiglio regionale del 3 ottobre e del 14 novembre 2017.

²³ F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato*, cit., 698; R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, cit.

europea) ed erano per lo più una forma di completamento di competenze regionali già presenti. Sulla base di questa prima ricognizione avrebbe potuto avviarsi un ulteriore confronto tra Stato e Regione su come potenziare concretamente politiche pubbliche già in buona parte gestite dalle Regioni e che, per essere portate a compimento, avrebbero richiesto di incentrare il negoziato sull'identificazione degli ostacoli, normativi e amministrativi, che le Regioni incontrano nel livello centrale di governo²⁴.

La fase negoziale successiva all'istituzione del Governo Conte, però, sembra aver deviato da questo orientamento.

In Lombardia il Consiglio regionale ha approvato, il 15 maggio 2018, un ordine del giorno che impegnava il Presidente della Regione a superare gli accordi del 28 febbraio per tornare ad estendere il negoziato a tutte e 23 le materie previste dall'art. 116, comma terzo, Cost.²⁵

Ancor più accentuata la direzione assunta dal Veneto.

Riprendendo posizioni pubblicamente assunte dal Presidente Zaia, è stato presentato in Senato un disegno di legge rinforzata che prevede l'attribuzione alla Regione Veneto di una competenza legislativa residuale in tutte le materie contemplate dall'art. 116, comma terzo, Cost. Dovrebbero essere poi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della legge rinforzata, a determinare, previa intesa con la Regione Veneto, le funzioni amministrative e le risorse

²⁴ G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, comma terzo, Cost.*, in questa *Rivista*, 2 2018; R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, cit.

²⁵ Consiglio regionale della Lombardia, ordine del giorno n. 0001, votato all'unanimità dall'Assemblea il 15 maggio 2018.

finanziarie, umane e strumentali necessarie al concreto esercizio delle nuove forme di autonomia²⁶.

L'ipotesi di una legge di attribuzione «leggera»²⁷, che tende a rimandare significativamente l'individuazione degli ambiti della differenziazione e a sottrarre la definizione delle materie al vaglio della legge rinforzata, è ormai divenuta una posizione caratterizzante il negoziato²⁸. Le bozze d'intesa, sottoscritte il 25 febbraio 2019 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, e di cui è stato pubblicato il solo Titolo I sulle *Disposizioni generali*, sono ispirate proprio a questa impostazione.

Le bozze attribuiscono tutte e 23 le materie al Veneto, 20 materie alla Lombardia e 16 all'Emilia-Romagna²⁹. Il concreto trasferimento delle

²⁶ Senato della Repubblica, disegno di legge n. 518 d'iniziativa del senatore Calderoli comunicato alla Presidenza il 21 giugno 2018, *Attribuzione alla Regione Veneto di forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, artt. 2 e 3.

²⁷ L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in *www.astrid-online.it, Rassegna*, 11/2018, 11.

²⁸ Di «eversione» parla apertamente R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in *www.lacostituzione.info*, 26 marzo 2019; per le questioni legate all'interpretazione del ruolo della legge rinforzata R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *www.federalismi.it*, 5/2019.

²⁹ Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Veneto Luca Zaia, bozza del 25 febbraio 2019, art. 2; Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Lombardia Attilio Fontana, art. 2; Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Emilia-Romagna Stefano Bonaccini, art. 2.

funzioni e delle risorse, però, è rimesso a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e sembra quindi ricalcare i processi di devoluzione amministrativa che, nei decenni passati, hanno determinato la portata concreta dell'autonomia territoriale a partire da ricognizioni operate dalle burocrazie ministeriali³⁰.

Di conseguenza, sembra essersi affermata l'idea di espungere dalla procedura di attivazione prevista dall'art. 116, comma terzo, ogni dibattito sulle politiche che concretamente si vorrebbero realizzare, affidando invece a successivi atti nazionali e regionali la ridefinizione di competenze che inevitabilmente potrebbero produrre ricadute per tutto il sistema repubblicano di materie e funzioni. È infatti necessario sottolineare che l'art. 7 della bozza prevede che siano le leggi regionali nelle materie oggetto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ad indicare espressamente le disposizioni statali delle quali cessa l'efficacia nella Regione a seguito dell'entrata in vigore della normativa regionale. Si tratta di un singolare meccanismo di delegificazione che sembra lasciare integralmente alla Regione il ruolo di definire in concreto assetti in cui sono implicati anche lo Stato e gli enti locali³¹.

I meccanismi di raccordo che sono richiamati sono debolissimi per lo Stato, la sola comunicazione della legge regionale al Ministro per gli affari regionali, e inesistenti per gli enti locali che, invece, data la natura fortemente amministrativa che potrebbero assumere molte condizioni di maggiore autonomia, dovrebbero essere costantemente coinvolti nelle leggi regionali di attuazione con un forte ruolo del CAL³².

³⁰ R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, cit.; ID., *Regioni tra politica e burocrazia*, in *Le Regioni*, 4/2018, 573 ss.

³¹ R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata"*, cit.

³² Sul ruolo del CAL nell'attuazione del regionalismo differenziato sia consentito rinviare a E. DI CARPEGNA BRIVIO, *La legge lombarda di riforma del Consiglio delle*

Le bozze d'intesa hanno chiaramente suscitato una serie di dubbi di costituzionalità³³.

Non potendo in questa sede approfondire questi pur relevantissimi aspetti, ai fini del presente lavoro è quantomeno doveroso sottolineare come la strada intrapresa dal negoziato tenda a spostare l'accordo politico tra Stato e Regione dalla definizione di un chiaro progetto di politiche pubbliche all'acquisizione in blocco di competenze più o meno numerose. Resta fuori ogni ragionamento circa i concreti obiettivi che Stato e Regioni si prefiggono di raggiungere.

È possibile che l'obiettivo politico di una tale operazione sia la legittimazione di ingenti richieste sul piano finanziario³⁴, ma, in questo modo, viene meno ciò per cui il regionalismo differenziato potrebbe essere davvero utile, vale a dire una riflessione dell'intero sistema istituzionale su specificità e potenzialità territoriali che meritano di essere sostenute da tutto l'ordinamento proprio perché potrebbero produrre innovazioni che l'attuale sistema istituzionale, con le sue rigidità e conflittualità, non riesce a sviluppare.

autonomie locali. La Regione rafforza i raccordi istituzionali in vista dell'autonomia differenziata?, in *www.federalismi.it*, 7/2019.

³³ In proposito M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *www.federalismi.it*, 6/2019; R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione*, cit.; E. GROSSO-A.M. POGGI, *Il regionalismo differenziato potenzialità e aspetti problematici*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 2/2018; E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma terzo Cost.: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2/2018; A. PIRAINO, *Ancora sul regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, su *www.federalismi.it*, 8/2019.

³⁴ R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, cit., 9.

3. *Il regionalismo differenziato per l'attuazione dell'autonomia tributaria prevista dall'art. 119 Cost.*

L'attuazione dell'autonomia tributaria prevista dall'art. 119 Cost. è una delle questioni più problematiche del Titolo V del 2001.

Nonostante la Costituzione preveda espressamente che le Regioni stabiliscano e applichino tributi ed entrate proprie e dispongano di compartecipazioni al gettito di tributi erariali, la loro capacità di intervenire, con legge regionale, sul loro sistema di entrate risulta essere estremamente ridotta.

Questo è l'effetto di un'interpretazione del sistema tributario che, subito dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, ha cercato di evitare possibili fughe in avanti delle Regioni subordinando l'operatività dell'art. 119 ad un previo intervento del legislatore statale³⁵, ma anche di un sistema di relazioni finanziarie in cui lo Stato, soprattutto con la crisi economica, ha cercato di utilizzare il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario come strumento di riscrittura del sistema istituzionale territoriale³⁶.

Oggi le entrate regionali si compongono prevalentemente di compartecipazioni a tributi erariali e di tributi con gettito integralmente

³⁵ Corte cost. 26 gennaio 2004, n. 37, punto 5 del *Considerato in diritto*, in *Giur. cost.*, 1/2004, 517 ss. con osservazioni di A. MORRONE e G. BIZIOLI; cfr. anche A. URICCHIO, *Tributi regionali propri e impropri alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione e della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *La finanza locale*, 6/2006, 21 ss.; A. BRANCASI, *Per «congelare» la potestà impositiva delle Regioni la Corte costituzionale mette in pericolo la loro autonomia finanziaria*, in *Giur. cost.*, 2562 ss.

³⁶ In proposito sia consentito rinviare a E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Sovrano è chi decide le regole di ripartizione finanziaria. Ricostruire l'unità in uno Stato sociale multilivello*, in *Le Regioni*, 2/2018, 228 ss.

devoluto su cui le Regioni ordinarie possono esercitare poteri normativi limitatissimi. La possibilità delle Regioni di stabilire variazioni, esenzioni, detrazioni e deduzioni sulle proprie fonti di entrata è praticamente inesistente anche per effetto di una consolidatissima giurisprudenza costituzionale che ha costantemente inibito le iniziative regionali in tal senso³⁷.

Persino il potere di variazione dell'aliquota regionale dell'IRPEF, introdotto dall'art. 50 del d.lgs. 446/1997 e successivamente regolato dall'art. 6 del d.lgs. 68/2011, è stato sospeso a partire dalla Legge di stabilità del 2016³⁸.

Questa condizione fa sì che lo Stato conservi una piena capacità decisionale in merito alla politica sulle basi imponibili e sulla quantità di risorse da destinare alle Regioni e di conseguenza, in questi anni, le Regioni non hanno concretamente potuto farsi promotrici di politiche pubbliche che avessero nel sistema tributario un elemento di raccordo con la loro comunità di riferimento.

L'attuazione del regionalismo differenziato potrebbe essere un'ottima occasione per intervenire su questo stato di fatto senza compromettere l'unità economica della Repubblica e consentendo soltanto alle Regioni che hanno dimostrato buone capacità gestionali di cominciare a ricomporre una corrispondenza tra sistema tributario locale, rappresentanza politica e servizi resi sul territorio.

³⁷ La giurisprudenza costituzionale in questo senso è stata avviata dalle sentenze 296 e 297 del 2003 e poi costantemente confermata.

³⁸ L. 28 dicembre 2015, n. 208, art. 26 che prevede la sospensione delle leggi regionali che prevedono un innalzamento delle addizionali regionali rispetto ai livelli del 2015. La misura è stata ripetuta per gli anni 2017 e 2018, mentre non compare nella legge di bilancio per il 2019, anche se sui poteri impositivi delle Regioni influisce l'introduzione della c.d. *flat tax*.

Dopotutto tra le materie per cui è possibile richiedere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia c'è anche quel «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» che è stato al centro della ridefinizione dei ruoli di Stato e Regioni negli anni della crisi economica e che ragionevolmente potrebbe essere un punto di avvio per una nuova stagione del regionalismo italiano.

Una nuova autonomia tributaria regionale potrebbe essere ad esempio costruita consentendo, per le Regioni differenziate, di considerare i tributi con gettito integralmente devoluto come tributi propri, rendendo più flessibili i poteri normativi di variazione sulle compartecipazioni a tributi erariali e consentendo l'istituzione di tributi speciali³⁹.

Il negoziato in corso tra Governo, Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, anche se incentrato su questioni finanziarie, ha finora attribuito uno spazio molto limitato alla questione dell'autonomia tributaria.

Gli atti di indirizzo delle Regioni, così come anche gli accordi preliminari del 28 febbraio 2018 insistono molto sulla necessaria corrispondenza tra risorse e funzioni, ma limitano il tema dell'attuazione dell'autonomia finanziaria all'individuazione di nuove forme di compartecipazione ai tributi erariali.

Soltanto la risoluzione 97/2017 del Consiglio regionale della Lombardia ha richiesto espressamente «la piena autonomia sulla disciplina sui tributi regionali, a partire dalla tassa automobilistica» e un maggiore potere di determinazione dell'ammontare della cd. ecotassa⁴⁰.

Gli atti di negoziato con il Governo però non sembrano aver dato seguito alla richiesta lombarda. Un indice in questo senso viene dalle bozze di intesa

³⁹ A.F. URICCHIO, *Imposizione di scopo e federalismo fiscale*, Rimini 2013; C. SCIANCALEPORE, *Cambiamenti climatici e green taxes*, Bari 2016.

⁴⁰ Consiglio regionale della Lombardia, Risoluzione n. 97 del 7 novembre 2017, allegato A, Area finanziaria, lettere c, f, g.

che erano state diffuse a metà febbraio 2019 e che contenevano le richieste regionali recepite dai Ministeri con eccezione del MEF.

La bozza di intesa per la Lombardia conteneva un art. 47 espressamente intitolato «rafforzamento dell'autonomia tributaria». Nel testo veniva stabilita la competenza legislativa e amministrativa della Regione sulla concessione di incentivi, contributi, agevolazioni, sovvenzioni e benefici di qualsiasi genere e, nel comma secondo, veniva attribuita a Regione Lombardia una «piena autonomia sulla disciplina sui tributi regionali e sulla tassa automobilistica».

È da notare che questa disposizione era riportata nella colonna con richieste della Regione non accolte dai Ministeri o non ancora definite e che la sua assenza nella bozza del 25 febbraio fa immaginare che su di essa non si sia formato un accordo con lo Stato.

Di conseguenza tutto il tema delle risorse finanziarie, centrale nel confronto politico sul regionalismo differenziato, resta schiacciato sulla questione dell'accrescimento delle risorse delle Regioni differenziate e la cui quantificazione dovrebbe essere effettuata dalle commissioni paritetiche tendenzialmente attraverso i fabbisogni standard, ma, molto più probabilmente, attraverso il criterio delle medie pro capite nazionali della spesa statale regionalizzata⁴¹.

Ora, i dati della spesa statale regionalizzata evidenziano che la spesa dello Stato nelle tre Regioni è, per molte delle funzioni interessate, più bassa rispetto alla media. L'impiego delle medie pro-capite nazionali, di conseguenza, può comportare un incremento della spesa pubblica nelle tre

⁴¹ Le medie pro capite nazionali sono il criterio transitorio che dovrebbe essere superato dalla determinazione dei fabbisogni standard entro un anno dai DPCM di trasferimento delle funzioni.

Regioni che non pare ragionevole e che può certamente porre dei problemi di equità⁴².

Che lo Stato, quale soggetto istituzionale deputato a garantire l'eguaglianza e l'unità della Repubblica, abbia acconsentito pacificamente su questi criteri di finanziamento delle autonomie, mentre abbia impedito lo sviluppo dell'autonomia tributaria appare molto allarmante.

Forse la spiegazione è solo il maggior potere negoziale del Veneto rispetto alla Lombardia; ad ogni modo, l'assenza dell'autonomia tributaria dall'intesa attuativa del regionalismo differenziato appare essere un indice forte di come l'attuale procedura non sia volta a riformare il sistema di rapporti finanziari attraverso una progettualità seriamente orientata all'economicità e alla capacità amministrativa.

4. Forme di autonomia accompagnate da verifiche e valutazioni: dal trasferimento di competenze e funzioni alla misurazione dei livelli di servizio

Nel regionalismo differenziato vi sono potenzialità di carattere metodologico, che, se fossero attuate, aprirebbero una netta discontinuità con tutta l'esperienza del regionalismo italiano.

La storia delle Regioni ordinarie è la storia di istituzioni immaginate dall'Assemblea costituente e poi riempite di contenuto attraverso i decreti di trasferimento delle funzioni. Questo processo si è caratterizzato per ricognizioni su quanto fosse esistente nei Ministeri e per decisioni su quanto

⁴² Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *La spesa statale regionalizzata. Anno 2017*, gennaio 2019. In proposito A. ZANARDI, *Alcune osservazioni sui profili finanziari delle bozze d'intesa sull'autonomia differenziata*, in *www.astrid-online.it*, *Rassegna*, 5/2019, 3.

fosse ragionevolmente cedibile⁴³. Non vi è mai stata un'opera progettuale che programmasse la realizzazione delle Regioni ordinarie attraverso l'individuazione di obiettivi e la definizione di strumenti operativi misurati sulle reali capacità e potenzialità dei territori⁴⁴.

Una prospettiva di questo tipo avrebbe richiesto che lo Stato non si limitasse a cedere funzioni, ma si trasformasse in un'istituzione di controllo capace di misurare le conseguenze sociali ed economiche della devoluzione e di adottare eventuali misure di aggiustamento.

Per questo motivo il regionalismo differenziato costituisce una rilevante occasione di implementazione di una logica di valutazione delle politiche pubbliche nel nostro ordinamento: lo Stato non può pensare di riadattare il proprio ruolo se la dismissione delle funzioni statali avviene in modo generalizzato a favore di tutte le Regioni, mentre è molto diverso se a differenziarsi sono solo poche Regioni che devono negoziare singolarmente con lo Stato la misura della loro autonomia⁴⁵.

Le iniziative *ex art.* 116, comma terzo, di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto sembravano positivamente avviate su questa strada.

Gli Accordi preliminari sottoscritti dal Governo Gentiloni contenevano diverse disposizioni innovative.

L'art. 2 prevedeva che l'intesa negoziata tra Stato e Regione avesse una durata decennale e che, due anni prima della scadenza, le parti avviassero una verifica dei risultati raggiunti in modo da poter rinnovare, rinegoziare o

⁴³ L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova 1979, 27 ss.; M.S. GIANNINI, *Del lavare la testa all'asino*, in *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, a cura di A. Barbera e F. Bassanini, Bologna 1978, 7 ss.; R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, cit.

⁴⁴ F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato*, cit., 697.

⁴⁵ R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, cit., 4 e 5.

cessare definitivamente l'Intesa. All'esito della verifica e previo accordo tra lo Stato e la Regione interessata, il Governo avrebbe presentato alle Camere un disegno di legge contenente le eventuali modifiche da apportare alla legge approvata sulla base dell'intesa originaria.

L'art. 3, inoltre, stabiliva che lo Stato e la Regione concordassero le modalità perché ciascuno di essi potessero disporre verifiche su aspetti specifici o su settori di attività oggetto dell'Intesa.

In questo modo gli Accordi introducevano una rilevante novità: nel nostro ordinamento i trasferimenti di funzioni sono sempre stati considerati definitivi e, anche quando sono stati particolarmente consistenti, come nel caso delle Leggi Bassanini, non hanno mai implicato la verifica *ex post* della scelta allocativa operata dalla legge. Negli Accordi preliminari invece si apriva a una prospettiva sperimentale: le Regioni che acquisivano nuove funzioni avrebbero potuto verificare, insieme allo Stato, la capacità della nuova distribuzione delle competenze di migliorare l'efficienza dei servizi resi alle comunità, garantendo così che dietro alla maggiore autonomia non si celasse una semplice dismissione di funzioni da parte dello Stato. Nel caso in cui l'esito della valutazione non fosse stato positivo si prevedeva già che Stato e Regioni rinegoziassero per trovare una migliore gestione delle funzioni implicate nella maggiore autonomia.

Anche sul punto della verifica e valutazione, però il prosieguo del negoziato nella XVIII Legislatura ha segnato dei passi indietro.

Nelle bozze d'intesa del 25 febbraio 2019 le disposizioni generali non fanno più riferimento a una durata dell'intesa, e soltanto nell'ultimo articolo si prevede che la commissione paritetica, al fine di verificare lo stato di attuazione dell'Intesa, effettui, su richiesta dello Stato o della Regione, un monitoraggio periodico sull'esercizio delle competenze attribuite e verifiche su specifici aspetti o settori di attività.

Di conseguenza l'attività di valutazione delle politiche pubbliche realizzate attraverso la differenziazione non è più considerata un elemento

necessario e permanente della condizione di maggiore autonomia, ma viene ridotta a una mera facoltà delle parti. Inoltre non sono individuate conseguenze specifiche nel caso in cui il monitoraggio non dia risultati positivi. Mentre prima la durata decennale dell'intesa avrebbe comunque spinto Stato e Regioni a confrontarsi su quanto realizzato e a negoziare eventuali nuove misure in proposito, ora vi è una totale incertezza su come affrontare eventuali conseguenze negative della maggiore autonomia.

Complessivamente quindi, la richiesta di differenziazione di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto non è divenuta un'occasione di riflessione sulla questione della valutazione delle politiche pubbliche, vale a dire in un ambito in cui l'ordinamento italiano sconta molti anni di ritardo rispetto ad altri sistemi costituzionali e su cui invece proprio le Regioni che oggi chiedono la differenziazione hanno saputo introdurre significative innovazioni⁴⁶.

5. Uno strumento di chiusura: l'impegno dello Stato e delle Regioni differenziate per la leale collaborazione

Il regionalismo differenziato, nonostante i suoi molti limiti, potrebbe continuare ad assumere una notevole rilevanza nell'attuale fase del regionalismo italiano.

Mentre nel 2001 erano molte le potenzialità che la lettera del nuovo Titolo V sembrava aprire per i territori e poteva sembrare fin eccessivo che alcune Regioni chiedessero un percorso di differenziazione ancor più accentuata⁴⁷,

⁴⁶ In proposito G. REGONINI, *Scienze del pubblico e istituzioni e Parlamenti analitici*, in *Riv. it. pol. pubb.*, 1/2012, 1 ss. e 34 ss.

⁴⁷ R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Ist. fed.*, 1/2008, 9 ss.; M. CARLI, *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 3/2017.

oggi il regionalismo asimmetrico può essere uno strumento costituzionale di riscrittura flessibile di un insieme di rapporti istituzionali divenuto concretamente molto rigido ed in cui sono rimaste soffocate alcune delle prospettive più innovative della riforma del 2001⁴⁸.

Autonomia finanziaria, sussidiarietà delle funzioni amministrative, competenza legislativa residuale delle Regioni sono soltanto alcune delle promesse che sembravano contenute nella riforma e che oggi sembrano vivere prevalentemente nelle numerose pagine che la dottrina ha dedicato loro.

Perché però le potenzialità positive dell'art. 116, comma terzo, si traducano in un nuovo modello di relazioni territoriali è necessario che l'elemento negoziale in esso contenuto sia interpretato come uno strumento di apertura alla capacità di innovazione e non come un elemento di contrattazione volto ad ottenere soltanto il maggior numero di funzioni e la maggior quantità di risorse⁴⁹.

Il regionalismo differenziato non può essere inteso come remunerazione, nemmeno se quello che si vuole remunerare sono migliori risultati di gestione⁵⁰.

La vera utilità della differenziazione regionale è oggi il superamento delle contrapposizioni e frammentazioni che hanno finora caratterizzato il sistema istituzionale territoriale a favore della creazione di zone di sperimentazione in cui tutti gli attori istituzionali implicati si impegnano costantemente a

⁴⁸ R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 4/2017, 635 ss.; F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, *ivi*, 689 ss.

⁴⁹ Sui rischi di un regionalismo determinato prevalentemente dal peso contrattuale delle singole Regioni cfr. già quanto evidenziava R. BIN, *Legge regionale*, cit., 178.

⁵⁰ O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *www.astrid-online.it*, *Rassegna*, 14/2017.

trovare un accordo politico che consenta di raggiungere innovativi obiettivi di servizio anche tramite l'intreccio di ruoli e competenze⁵¹. In questo senso il regionalismo differenziato sarebbe un rilevante banco di prova per la sperimentazione innanzitutto della leale collaborazione tra Stato e Regioni, vale a dire di un altro principio che caratterizza da decenni il dibattito sulle autonomie, ma che continua a non trovare un serio radicamento nella quotidianità dei rapporti istituzionali.

Proprio l'elemento dell'accordo politico per la sperimentazione delle politiche pubbliche, però, sembra essere stato assente nel negoziato che ha finora riguardato le richieste di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto⁵². La netta prevalenza delle questioni di ordine finanziario e lo scontro politico tra le due componenti politiche interne al primo Governo Conte hanno oscurato la ragione per cui il regionalismo differenziato oggi potrebbe essere davvero utile, vale a dire una riflessione unitaria su specificità e potenzialità territoriali che meritano di essere sostenute da tutto l'ordinamento proprio perché potrebbero produrre innovazioni che l'attuale sistema, che è troppo rigido e troppo conflittuale, non riesce a sviluppare.

⁵¹ R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche*, cit., 516 ss.

⁵² R. BIN, *L'attuazione del regionalismo differenziato*, cit.