DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO, UN ISTITUTO DELLA REPUBBLICA DELLE AUTONOMIE: PERCHÉ E COME REALIZZARLO ENTRO I LIMITI DI SISTEMA*

GUIDO RIVOSECCHI
(Professore ordinario di Diritto costituzionale,
Università degli Studi di Padova)

Data di pubblicazione: 19 ottobre 2021

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

* Scritto destinato agli Studi in onore di Paola Bilancia.

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

GUIDO RIVOSECCHI*

Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema**

Abstract (It.): *l'articolo prende in esame il fondamento costituzionale del c.d. regionalismo asimmetrico* ex *art. 116, co. 3, Cost. sotto il profilo del procedimento (e della sua giustiziabilità), dei limiti e del finanziamento delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» eventualmente conseguite. Se realizzato entro i "vincoli" di sistema, l'istituto non appare in contrasto con l'eguaglianza dei diritti costituzionali e potrebbe costituire – dopo una lunga fase di robusto accentramento delle competenze e della gestione delle risorse – strumento capace di concorrere alla ripresa della realizzazione del disegno costituzionale di autonomia. La facoltà di adattare l'esercizio delle funzioni in relazione ai bisogni dei territori costituisce lo scopo principale dell'autonomia ed è espressione di quella visione dinamica del sistema di integrazione delle competenze previsto dal Titolo V Cost. imperniato sui principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e costantemente bilanciato dai valori dell'unità giuridica ed economica, dalla garanzia dei livelli essenziali e dai doveri di solidarietà.*

Abstract (En.): *the paper investigates the constitutional basis of the so-called asymmetric regionalism pursuant to art. 116, third section of the Italian Constitution, from the procedural perspective (and its enforceability) of the limits and of the financing of the «further forms and peculiar requirements of autonomy» possibly achieved. If implemented within the system "constraints", the institute does not appear to conflict with the equality of constitutional rights and could constitute – after a long phase of robust centralization of competences and resource management – an instrument capable of contributing to the resumption of the realization of the constitutional plan of autonomy. The ability to adapt the exercise of functions in relation to the*

* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Padova.

** Scritto destinato agli *Studi in onore di Paola Bilancia*.

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

needs of the territories is the main purpose of regional autonomy and is an expression of that dynamic vision of the system of integration of competences provided by Title V of the Constitution, based on the principles of subsidiarity, differentiation and adequacy but constantly balanced by the values of legal and economic unity, by the guarantee of essential levels and by the duties of solidarity.

Parole chiave: regionalismo differenziato, autonomia, integrazione delle competenze, doveri di solidarietà.

Key words: asymmetric regionalism, regional autonomy, integration of competences, duties of solidarity.

SOMMARIO: 1. Perché differenziare: il regionalismo asimmetrico nella Repubblica delle autonomie. – 2. Come differenziare: i principali nodi del procedimento. – 3. *Segue*: l'iniziativa, la natura dell'intesa e la questione dei limiti all'emendabilità. – 4. La giustiziabilità del procedimento. – 5. Che cosa differenziare. – 6. Come finanziare il regionalismo differenziato.

1. *Perché differenziare: il regionalismo asimmetrico nella Repubblica delle autonomie*

Negli ultimi dieci anni, anche a seguito del deflagrare della crisi economico-finanziaria del 2011, il dibattito sul c.d. regionalismo differenziato sembrava in uno stato di quiescenza e apparivano un lontano ricordo i primi tentativi di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., sperimentati all'indomani dell'entrata in vigore del Titolo V del 2001, come quello della Regione To-

scana nel 2003 (sia pure limitato alla richiesta di ulteriori competenze in materia di beni culturali) e – soprattutto – quelli delle Regioni Lombardia, Veneto e Piemonte risalenti al 2006-2007[1].

Le iniziative del 2017-2018 di Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna e le proposte successivamente presentate da altre Regioni hanno invece riattivato un vivace dibattito tra gli studiosi che, almeno per la maggior parte, sul tema qui in esame appaiono nettamente divisi: da un lato, chi sostiene che il regionalismo differenziato sia ormai l'unico strumento a disposizione non soltanto per il rilancio delle autonomie territoriali, dopo il fallimento di numerose riforme, ma anche per garantire la credibilità dello Stato[2]; dall'altro lato, chi ritiene che le proposte in discussione e lo stesso istituto, pur previsto dall'art. 116, co. 3, Cost., siano gravemente lesivi dell'unità nazionale[3], tali

[1] Per un approfondimento, cfr. A. POGGI, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato* (9 gennaio 2008), in *Federalismi.it*, n. 1/2008, spec. 2 ss., *www.federalismi.it*; D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Torino 2019, 67 ss.; nonché, criticamente, P. CIARLO, M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 68 ss.

[2] Cfr. M. BERTOLISSI, *Autonomia. Ragioni e prospettive di una riforma necessaria*, Venezia 2019, *passim*, spec. 11 e 18 s.; A. GIOVANARDI, D. STEVANATO, *Autonomia, differenziazione, responsabilità. Numeri, principi e prospettive del regionalismo rafforzato*, Venezia 2020, *passim*, spec. 197 ss.

[3] Cfr., ad esempio, A. GIANNOLA, G. STORNAIUOLO, *Un'analisi delle proposte avanzate sul federalismo differenziato,* in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1-2/2018, spec. 14 s.; M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli 2019, *passim*, spec. 8 ss. e 44 ss.

da poter addirittura condurre a quella che è stata definita, invero con espressione particolarmente seduttiva, la «secessione dei ricchi»[4].

Occorre anzitutto osservare che la questione del regionalismo differenziato non sembra poter essere confinata al dibattito degli ultimi anni, ma debba essere invece affrontata tenendo conto di quanto essa affondi le radici nell'originario disegno costituzionale di autonomia e nella riforma del Titolo V del 2001, in occasione della quale il legislatore costituzionale, anche in risposta alle spinte autonomistiche di alcune Regioni settentrionali e di alcuni partiti politici[5], volle inserire nella Carta costituzionale la previsione dell'art. 116, co. 3, Cost., a tenore della quale «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 princìpi 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».

Tale disposizione – bisogna rammentare – all'atto del suo inserimento nella Carta costituzionale trovava peraltro significativi precedenti largamente condivisi dalle forze politiche sia nel progetto deliberato dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali dell'XI legislatura (c.d. De

---

[4] Cfr. G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari 2019, *passim*, spec. 9 ss. In prospettiva non dissimile, tra i tanti, cfr. M. ESPOSITO, *Zero al Sud. La storia incredibile (e vera) dell'attuazione perversa del federalismo fiscale*, Soveria Mannelli 2018, *passim*, spec. 47 ss.

[5] Per una ricostruzione dei lavori preparatori dell'art. 116, co. 3, Cost., cfr. A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, III, Torino 2006, 2184 s.; nonché D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, cit., 31 ss.

Mita - Jotti), sia nel testo esitato dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura (c.d. D'Alema)[6].

In questa prospettiva, sembra condivisibile l'opinione di chi aveva già a suo tempo osservato che «il regionalismo differenziato comporta primariamente una riflessione sul ruolo non delle Regioni ma dello Stato centrale e mette sul tappeto la questione della capacità di questo livello di governo di governare la diversità, consentendola là dove essa incrementa il benessere e il progresso e combattendola là dove invece essa porta con sé conseguenze perniciose per il Paese»[7].

La chiave di lettura qui suggerita tende a collocare il regionalismo differenziato nel quadro dei principi fondamentali della Carta costituzionale e del Titolo V, mettendo in rilievo come l'autonomia territoriale sia strettamente connessa alla differenziazione[8]. Scopo dell'autonomia è infatti realizzare l'autogoverno delle comunità anzitutto consentendo di fornire una disciplina differenziata agli enti per rispondere ai diversi bisogni dei territori, ovviamente nei limiti di sistema segnati dalla Costituzione a partire dalla soglia di eguaglianza necessaria nella tutela dei diritti costituzionali. Ciò significa che autonomia e differenziazione non sono principi in contrasto con l'eguaglianza

---

[6] Al riguardo, cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, 139; nonché R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, a cura di C. Bertolino, T. Cerruti, M. Orofino, A. Poggi, vol. I, Napoli 2020, 7, nt. 1.

[7] Così, L. VIOLINI, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 88. Nella stessa prospettiva, v. ora le considerazioni di M. BERTOLISSI, *Autonomia*, cit., 107 ss.

[8] In questa prospettiva, cfr. G. FALCON, *Ripensando le istituzioni territoriali, tra diritto pubblico ed esperienza*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2014, 16 s.

dei diritti; anzi, se ben messi in pratica il loro scopo è proprio quello di innalzare il livello delle prestazioni in relazione ai *diversi* contesti geografici e socio-economici.

Se si muove da questi assunti, il senso più profondo del disegno costituzionale di autonomia è rivolto a realizzare la vera uguaglianza nel segno della differenziazione[9] al fine di fornire un ordinamento diversificato agli enti per consentire di identificare le funzioni a essi affidate adattandole alla concretezza dei bisogni dei territori, così permettendo di realizzare scelte di indirizzo e proprie politiche pubbliche rivolte a incrementare il ventaglio delle prestazioni inerenti ai diritti costituzionali. All'opposto, la troppe volte manifestatasi pretesa della legge statale di disciplinare e conformare enti territoriali *eguali* nell'ambito della stessa categoria (ad esempio: un *determinato* modello organizzativo e funzionale di *provincia* o di *comune*, esportabile in ogni contesto) ha finito per avvalorare un disegno di uniformità difficilmente compatibile con il fondamento costituzionale dell'autonomia rivolto invece a realizzare, ferma restando l'eguaglianza del loro nucleo essenziale, una miglior tutela dei diritti costituzionali anche attraverso la differenziazione degli enti[10].

---

[9] In questo senso, cfr. R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015, 96, secondo il quale «autonomia significa differenziazione», nel senso che «l'autonomia serve a differenziare la disciplina degli enti, il loro ordinamento», sicché «la differenziazione è [...] lo scopo dell'autonomia, così come l'autonomia è lo strumento della differenziazione».

[10] Cfr. R. BIN, *Che cosa non va nel sistema delle autonomie italiano?*, in *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, Atti del Convegno di Brescia, 24 maggio 2019, a cura di A. Apostoli, M. Gorlani e N. Maccabiani, Milano 2020, 189 s., il quale definisce «vecchio inganno» la pretesa «eguaglianza tra gli enti», frutto di un'artificiosa contrapposizione tra eguaglianza e autonomia. Profondamente sintonica con l'approccio qui sostenuto anche l'ultima lezione di L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Riv. AIC*, 3/2019, *www.rivistaaic.it*, 575,

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

Deve essere anzitutto ricordato che il regionalismo differenziato si inserisce a pieno titolo nella legge costituzionale n. 3 del 2001 che, per quanto da molti oggi criticata, oggetto di ripetuti tentativi di riforma e in larga parte "rifondata" da un ventennio di giurisprudenza costituzionale, rappresenta un tentativo particolarmente significativo e pienamente sintonico con i principi supremi della Carta di mutare prospettiva rispetto a una cultura tradizionalmente centralista proprio cogliendo il nesso tra autonomia e differenziazione. A tali fini, il legislatore costituzionale del 2001 si è mosso lungo quattro direttrici fondamentali favorendo la differenziazione: *a*) nella forma di governo; *b*) nella legislazione; *c*) nell'amministrazione; *d*) nella finanza.

Sappiamo bene come sono andate le cose in vent'anni. In estrema sintesi: *a*) la valorizzazione di un modello rigido di forma di governo regionale basato sulla necessaria presunzione di «consonanza politica» tra Presidente e Consiglio che – per riprendere le parole della Corte costituzionale – «può essere superata soltanto da un atto tipico quale la mozione di sfiducia»[11], ha salvaguardato gli effetti costituzionalmente conseguenti al principio dell'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo, ma ha finito per limitare soluzioni innovative in ordine alla forma di governo regionale, determinando una scarsa valorizzazione della "progettualità" statutaria; *b*) la progressiva espansione delle materie c.d. «trasversali»[12] e gli altri orientamenti assunti dalla giuri-

secondo il quale «nessuno crede più che l'uniformismo sia sufficiente a garantire l'eguaglianza sostanziale tra i cittadini».

[11] Cfr. sentt. n. 12 del 2006; n. 4 del 2010.

[12] La definizione, più volte ripresa, è di G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 5.

sprudenza costituzionale a tutti noti hanno limitato la differenziazione possibile nella legislazione[13], sino ad arrivare al paradosso di impugnative statali di leggi regionali per asserita violazione dell'art. 3 Cost., a cui talvolta hanno fatto seguito pronunce di accoglimento[14], mentre, nei limiti della competenza, la legge regionale è di per sé rivolta ad assicurare discipline differenziate in relazione alle esigenze dei territori; *c*) non è stato sempre adeguatamente valorizzato il principio di sussidiarietà che, giusto il disposto dell'art. 118, co. 1, Cost., dovrebbe governare integralmente l'allocazione delle funzioni amministrative rendendo tutta l'amministrazione differenziata e differenziabile[15]; *d*) l'assetto della finanza territoriale non è mai stato adeguatamente differenziato – ad esempio favorendo l'istituzione di tributi propri degli enti sub-statali – perché esso è ancora in larghissima parte di carattere derivato, non avendo ancora trovato attuazione l'art. 119 Cost. soprattutto sotto il profilo dell'autonomia tributaria[16].

In questo contesto, l'art. 116, co. 3, Cost. non può essere certamente utilizzato per riscrivere il riparto di competenze tra Stato e Regioni, né per avvalorare un «uso congiunturale dell'autonomia» come mezzo per conseguire

---

[13] Sul punto, cfr. G. FALCON, *Ripensando le istituzioni territoriali*, cit., 17, secondo il quale, alla stregua dei consolidati orientamenti della giurisprudenza costituzionale, «una *buona* legge regionale è quasi per definizione illegittima, perché […] è quasi impossibile fare una buona legge regionale che non tocchi quello che la Corte costituzionale, in accezioni che sono divenute sempre più estensive, chiama "diritto privato", "tutela della concorrenza" o "tutela dell'ambiente"» (cors. nel testo).

[14] Cfr., ad esempio, sent. n. 361 del 2008, spec. punti n. 3.4 e 3.5 del *Cons. in dir.*

[15] Cfr. S. PAJNO, *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di Diritto dell'ambiente*, vol. II, *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, a cura di S. Grassi e M.A. Sandulli, Milano 2014, 405 ss.

[16] Per una ricostruzione, cfr. G. RIVOSECCHI, *Editoriale. Quel che resta dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in questa *Rivista*, 2/2017, *www.dirittiregionali.it*, 155 ss.

altri obiettivi[17], ad esempio avere più funzioni al solo scopo di ottenere più risorse, ma, al tempo stesso, si deve ricordare che, se adeguatamente interpretato alla stregua dei principi costituzionali, esso è pienamente sintonico con gli altri principi costituzionali rivolti a valorizzare l'autonomia e la differenziazione (che, peraltro, in larga parte non hanno neppure essi ancora trovato attuazione).

Da questo punto di vista, è difficile sfuggire all'impressione che il particolare "attivismo" di Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna nell'avviare la procedura di cui all'art. 116, co. 3, Cost., a cui hanno fatto seguito molteplici richieste di differenziazione avanzate da altre Regioni, non possa essere interpretato come reazione alla c.d. legislazione della crisi che ha determinato un robusto accentramento delle competenze, della finanza e del fisco[18], capace

[17] Al riguardo, cfr. A. MORELLI, *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia territoriale*, in *Dir. pubbl. eur. rass. online*, numero speciale 2/2019, *www.serena.unina.it/index.php/dperonline/issue/view/478*, 18 ss.; ID., *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in *Federalismi.it*, 5/2020, *www.federalismi.it*, 77 s.; A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Dir. pubbl. eur. rass. online*, numero speciale 2/2019, *www.serena.unina.it/index.php/dperonline/issue/view/478*, 29 ss.

[18] In questo senso, le significative considerazioni di M. BELLETTI, *La differenziazione in Emilia-Romagna tra rispetto dell'equilibrio di bilancio e tenuta dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali su base nazionale*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato. Un percorso difficile*, Atti del convegno "*Regionalismo differenziato: opportunità e criticità*", Milano, 8 ottobre 2019, in *www.csfederalismo.it*, 32, secondo il quale i tentativi di attivare il regionalismo differenziato possono essere interpretati come «una forma di reazione al corposo processo di ricentralizzazione attuato con la c.d. "legislazione della crisi", alla mancata approvazione della riforma costituzionale Boschi-Renzi, che avrebbe costituzionalizzato i citati processi

di «deresponsabilizzare il potere politico», con il rischio di abbandonare il «modello costituzionale di pluralismo istituzionale e paritario che era già alla base della riforma del 2001»[19].

2. *Come differenziare: i principali nodi del procedimento*

In questo contesto, per ragionare dell'istituto qui in esame, occorre muovere dai profili procedurali che connotano le modalità di conseguimento dell'autonomia differenziata.

Deve essere anzitutto precisato che, in base a quanto previsto dall'art. 116, co. 3, Cost., le ipotesi di differenziazione regionale sono configurate come mere possibilità: la scelta di avviare il procedimento è un'opzione costituzionalmente libera e non obbligata. Ciò significa che l'art. 116, co. 3, Cost. non deve trovare necessariamente attuazione, ma che la norma costituzionale of-

---

di ricentralizzazione, e soprattutto alla mancata attuazione del c.d. federalismo fiscale, ovvero al mancato riconoscimento di autentica autonomia tributaria e finanziaria». Espressamente adesivo alla richiamata prospettiva di analisi anche S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *Federalismi.it*, n. 5/2020, *www.federalismi.it*, 95 s.

[19] Così, F. GALLO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rassegna tributaria*, 2/2019, 240 ss. (cui appartengono le espressioni virgolettate), secondo il quale l'istituto qui in esame potrebbe rappresentare l'unico strumento a disposizione delle Regioni per «uscire dal tunnel in cui sono entrati il principio autonomistico e quello di sussidiarietà» (ivi, 242). La stessa prospettiva è ripresa e sviluppata da A. GIOVANARDI, D. STEVANATO, *Autonomia, differenziazione, responsabilità*, cit., 197 ss.

fre soltanto la possibilità di ottenere maggiore autonomia alle condizioni previste dalla stessa Costituzione e sulla base di scelte politiche rimesse al Parlamento[20].

In questa prospettiva, è anzitutto il procedimento stesso che, nella sua articolazione, costituisce garanzia dei principi costituzionali di solidarietà e di unità (artt. 2 e 5 Cost.)[21], affinché l'attribuzione di maggiore autonomia ad alcune Regioni sia *anzitutto* presidiata dalla deliberazione finale del Parlamento al quale soltanto deve essere rimessa, in sede di approvazione della legge di autonomia differenziata, la valutazione della compatibilità dei contenuti dell'intesa con i principi costituzionali e con i vincoli di sistema. Ciò al fine di evitare che si producano eccessivi divari territoriali o eccessivi limiti all'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali[22].

In passato, il dibattito sulle modalità di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. è stato lungo e particolarmente approfondito[23]. Al riguardo, si deve escludere la sussistenza di obblighi costituzionali circa l'adozione di una previa disciplina legislativa statale comune. Risultano conseguentemente ammissibili sia l'opzione rivolta a procedere direttamente con le singole "intese" tra Stato e Regione, sia la scelta di dettare in via preventiva una specifica disciplina legislativa di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., al fine di prevedere un procedimento uniforme di stipula dell'intesa quale elemento di bilanciamento a garanzia delle prestazioni di unità proprio nel momento in cui si

---

[20] In questo senso, tra i tanti, cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 6/2019, *www.federalismi.it*, 8 ss.; S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista*, cit., 98 s.

[21] Sul punto, cfr. F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato: l'ineludibile ruolo del Parlamento*, in *Quad. cost.*, 2/2019, 441.

[22] Così, ad esempio, F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 441.

[23] Per una ricostruzione del dibattito, cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 153 ss. e R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 11 s.

procede all'attuazione del regionalismo asimmetrico[24], a condizione, però, che la disciplina statale di attuazione non si riveli troppo dettagliata[25].

In definitiva, ancorché non costituzionalmente obbligata, questa seconda prospettiva può definirsi opportuna, come già osservato da Paola Bilancia[26] e come sembrano dimostrare le prassi e i primi tentativi di attuazione delle prescrizioni costituzionali che hanno visto, nel 2007, il secondo Governo Prodi presentare un «Disegno di legge di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.»[27], al fine di assicurare una disciplina unitaria, e, nel 2020, il secondo Governo Conte deliberare un'apposita «Bozza di legge quadro contenente i principi per l'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia e le modalità di definizione dei LEP (livelli essenziali delle

---

[24] Insiste recentemente su questo punto R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 12 s.

[25] In questo senso, le condivisibili considerazioni di A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale*: se, come *e nei riguardi di* chi *farvi luogo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 33, secondo il quale, ad esempio, la legge statale di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. non dovrebbe precludere la possibilità di adottare discipline regionali differenziate in ordine alla consultazione degli enti locali o alla composizione della delegazione regionale "trattante" ai fini della predisposizione dell'intesa.

[26] Cfr. P. BILANCIA, *Regionalismo differenziato: opportunità e criticità*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato*, cit., 13; nonché, ad esempio, G.C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, in *Riv. AIC*, 3/2019, *www.rivistaaic.it*, 356; D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, cit., 64 ss.

[27] Approvato dal Consiglio dei ministri del 21 dicembre 2007: lo si può leggere in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 19 s. A questo tentativo ha fatto seguito, nella XVI legislatura, anche la presentazione della proposta di legge A.C. n. 1368, presentata il 24 giugno 2008 alla Camera dall'on. Linda Lanzillotta, analogamente rivolta a fornire una disciplina legislativa attuativa dell'art. 116, co. 3, Cost.

prestazioni) e degli obiettivi di servizio»[28], nel difficile "inseguimento" delle trattative già avviate con Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna al fine di "incanalarle" in una cornice di principi comuni, che, nell'intento di fornire la normativa attuativa dell'art. 116, co. 3, Cost., individuerebbe nella determinazione dei livelli essenziali delle Regioni interessate la condizione preliminare e necessaria di ogni ipotesi di differenziazione.

Nella fase di avvio del recente rilancio del regionalismo differenziato, il legislatore è intervenuto con un solo atto di rango primario rivolto all'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., peraltro di carattere assai scarno e circoscritto. Si tratta, invero, di una norma di dubbia conformità al contenuto proprio del provvedimento in cui è collocata, essendo contenuta nella legge di stabilità per il 2014 (art. 1, co. 571, della legge n. 147 del 2013)[29], a meno di non voler enfatizzare il nesso intercorrente tra il conseguimento di ulteriori condizioni di autonomia e il principio della copertura finanziaria che pure potrebbe trovare fondamento nel «rispetto dei principi di cui all'articolo 119» [inclusivi dell'equilibrio di bilancio], esplicitamente previsto dall'art. 116, terzo comma, Cost.[30].

A ogni buon conto, la richiamata disposizione si limita a stabilire che, «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». Nonostante i tentativi di interpretarla riconducendola all'alveo del

---

[28] Reperibile al sito *www.roars.it*.

[29] Di «norma *intrusa*» (cors. nel testo) parla F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 441. In effetti si potrebbe definire tale soprattutto rispetto all'autoqualificazione delle finalità asseritamente perseguite di «coordinamento della finanza pubblica».

[30] In questo senso, M. MEZZANOTTE, *La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Forum* di *Quad. cost.*, 14 luglio 2014, *www.forumcostituzionale.it*, 3.

controllo parlamentare, e quindi ridimensionando il ruolo dell'Esecutivo[31], la norma richiamata era rivolta ad assicurare una risposta tempestiva alle iniziative di alcune Regioni, affidando comprensibilmente al Governo l'adozione degli atti conseguenti agli atti di impulso regionali, tra l'altro in esito a procedimenti complessi, che prefiguravano lo svolgimento del *referendum* consultivo, come nel caso del Veneto, o che comunque chiamavano in causa la stessa legittimazione dei procedimenti devolutivi, richiedendo, quindi, riscontri immediati e credibili da parte dello Stato[32]. Con ciò, però, la norma in

[31] In questo senso, M. PERINI, *Il procedimento parlamentare di approvazione della legge di differenziazione: spunti propositivi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2019, *www.osservatoriosullefonti.it*, 7, secondo il quale la norma in parola «è dettata specificamente al fine di assicurare il "coordinamento della finanza pubblica" e non di attuare e coordinare il processo devolutivo che, alla luce dei dati emergenti dagli artt. 116, 117 e 70, sembrerebbe invece ruotare [...] attorno al Parlamento».

[32] In questa prospettiva, in ordine alla delicata questione della legittimazione dei procedimenti regionali di avvio dei negoziati per il conseguimento dell'autonomia differenziata, anche in riferimento al significativo ruolo della Corte costituzionale (sent. n. 118 del 2015), che ha sì dichiarato costituzionalmente illegittima la legge della Regione Veneto n. 15 del 2014 nella parte in cui avviava lo svolgimento di una consultazione referendaria sulla trasformazione della Regione Veneto in un nuova «Repubblica indipendente e sovrana» in quanto radicalmente incompatibile con il principio unitario, ma, al contempo, ha fatto "salva" la stessa legge nella parte in cui prevedeva il *referendum* consultivo rivolto a conoscere la volontà degli elettori circa il conseguimento di ulteriori forme di autonomia regionale, così favorendo un processo "inclusivo" di legittimazione del procedimento, soprattutto nel raffronto con altri ordinamenti come quello spagnolo di fronte alla questione catalana, cfr. G. RIVOSECCHI, *La decentralizzazione territoriale nelle "crisi" e l'incerta sorte delle autonomie costituzionalmente garantite*, in *Rivista "Gruppo di Pisa", Quaderno n. 2, Fascicolo speciale monografico "Autonomie e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto"*, Atti del

parola ha avuto l'effetto di attrarre il procedimento di stipula dell'intesa agli organi esecutivi delle Regioni e dello Stato[33], con l'effetto di limitare il coinvolgimento del Parlamento e dei Consigli regionali nella fase di discussione delle bozze di intesa. Si tratta di un profilo non secondario del procedimento seguito in occasione del recente confronto sulle c.d. bozze di intesa perché il tenore letterale dell'art. 116, co. 3, Cost. e l'interpretazione sistematica del Titolo V sembrano all'opposto consentire una più compiuta valorizzazione delle Assemblee legislative nella trattativa tra lo Stato e le Regioni[34].

Non è stata ancora chiarita la natura dell'intesa che gli Esecutivi possono raggiungere e, in particolare, sino a che punto essa possa vincolare il Parlamento nella deliberazione finale. Andando per ordine, una prima questione da affrontare è se lo Stato sia tenuto a raggiungere un'intesa con ciascuna «Regione interessata», come sembra postulale l'art. 116, co. 3, Cost., oppure possa procedere alla sottoscrizione di un'unica intesa di carattere multilaterale con più Regioni. Al riguardo, si può osservare che argomenti testuali e argomenti logico-sistematici sembrano deporre a favore della prima soluzione, perché la *ratio* della norma costituzionale è quella di «concedere maggiore autonomia sulla base della specificità di ciascun territorio (che dovrebbe riflettersi, appunto, nell'apposita singola intesa)»[35]. Tale soluzione trova peraltro conferma sia nei primi tentativi sopra richiamati intrapresi da parte di *singole* Regioni ai fini dell'attuazione all'art. 116, co. 3, Cost. (quelli del 2006-2007), sia nella prassi più recente poiché tanto gli "accordi preliminari" del

---

Seminario telematico di Milano in memoria di Paolo Carrozza, a cura di A. Lo Calzo, G. Serges, C. Siccardi, 12 giugno 2020, 655 ss., spec. 658 s.

[33] Come osservato da F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 441. In senso analogo, M. MEZZANOTTE, *La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3, Cost.*, cit., 5.

[34] Sul punto, cfr. M. PERINI, *Il procedimento parlamentare di approvazione della legge di differenziazione*, cit., 7 ss.

[35] Così, F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 441.

2018 sottoscritti dal Governo Gentiloni con Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, quanto le "bozze di intesa" discusse dal primo Governo Conte con le stesse Regioni, si esplicavano in singoli accordi bilaterali, così confermando il carattere pattizio del procedimento.

Una seconda questione concerne la collocazione della consultazione degli enti locali costituzionalmente prevista, che sembra confermare la tesi secondo la quale il regionalismo differenziato può legittimamente avere a oggetto anche il trasferimento di funzioni amministrative e non soltanto incidere sulle competenze legislative[36]. Tale soluzione potrebbe rivelarsi utile soprattutto nella prospettiva della sperimentazione temporalmente delimitata di diversi modelli di esercizio delle funzioni amministrative e di erogazione delle prestazioni per migliorare la qualità dei servizi. Al riguardo, ad esempio in materia di ambiente, si possono richiamare le significative esperienze di Emilia-Romagna e Lombardia[37]. Altrimenti opinando, non avrebbe senso la costituzionalmente prevista consultazione degli enti locali: essa dovrebbe essere svolta in ambito regionale nella fase precedente alla conclusione dell'intesa, affinché la Regione possa tener conto anche delle istanze locali nella trattativa con lo Stato[38]. In questo senso, peraltro, depongono anche le prassi già sperimentate

---

[36] In questo senso, ad esempio, M. DI FOLCO, *Le differenziazioni ipotetiche: l'art. 116 della Costituzione*, in *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, a cura di L. Vandelli, Bologna 2012, 419 ss.; S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista*, cit., 112.

[37] Al riguardo, cfr. C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione* (26 settembre 2018), in *Federalismi.it*, 18/2018, *www.federaslimi.it*, 14 ss. (anche in relazione alle bozze di intesa in discussione).

[38] In questo senso, cfr. G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma,*

da diverse Regioni. Basti pensare, ad esempio, alla consultazione degli enti locali realizzata dalla Regione Veneto in via preventiva rispetto alla delibera del Consiglio regionale del novembre del 2017 finalizzata all'approvazione della proposta di legge statale; o, ancora, alle risoluzioni votate dal Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna che impegnano la Giunta ad acquisire il parere del Consiglio delle autonomie locali in via preliminare rispetto alla conclusione della fase negoziale e, in ogni caso, prima della sottoscrizione dell'intesa.

3. Segue: *l'iniziativa, la natura dell'intesa e la questione dei limiti all'emendabilità*

Si può ora passare all'esame della questione maggiormente discussa relativa alla natura dell'intesa *ex* art. 116, co. 3, Cost., a cui è strettamente connesso l'inquadramento nella sistematica delle fonti della legge che conclude il procedimento parlamentare di approvazione.

Quanto all'iniziativa, appare discutibile la soluzione adottata dai tre "accordi preliminari" sottoscritti dal Governo Gentiloni nel 2018 poiché essi riservavano *in via esclusiva* al Governo la presentazione della proposta di legge alle Camere a seguito della stipula delle intese. All'opposto, muovendo da una corretta ricostruzione dell'iniziativa legislativa regionale prevista dall'art. 121, co. 2, ult. periodo, Cost., che potrebbe esplicarsi anche nel procedimento qui in esame[39], si dovrebbe ammettere che siano direttamente i Consigli regionali a presentare i disegni di legge di approvazione dell'intesa. Sul punto, anche stando soltanto a quanto disposto dallo stesso art. 116, co. 3, Cost., uno dei tratti caratterizzati che connotano l'atipicità del procedimento legislativo

Cost. (21 aprile 2018), in questa *Rivista*, 2/2018, 21 ss.; F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 442.

[39] In questo senso, cfr. F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 442.

in parola dovrebbe essere ravvisabile proprio «nell'iniziativa legislativa affidata, *in via esclusiva*, alla stessa Regione»[40], specie in ragione – come si vedrà – della peculiare natura del procedimento parlamentare di adozione dell'intesa. È infatti appena il caso di ricordare che esso è stato sinora considerato dai più sostanzialmente inemendabile, sicché l'approvazione della legge di autonomia differenziata richiederebbe l'impulso alla sua definizione da parte della Regione interessata all'esercizio di quelle «forme e condizioni particolari di autonomia»[41].

---

[40] Così, M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e delle condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti 2002*, a cura di P. Caretti, Torino 2003, 153 (cors. ns.). Sostengono la tesi della titolarità dell'iniziativa legislativa regionale nel procedimento qui in esame anche A. ANZON DEMMING, *Quale "regionalismo differenziato"?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 57, secondo la quale, «in omaggio al principio "dispositivo"», quella della Regione deve essere qualificata come iniziativa legislativa riservata; A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, cit., 2193; G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale*, cit., 18. *Contra*, 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 delle competenze*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di F. Bettinelli e F. Rigano, Torino 2004, 328; A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale*, cit., 34, secondo i quali l'iniziativa regionale non sarebbe qualificabile come vera e propria iniziativa legislativa, ma soltanto come atto di impulso per promuovere l'intesa; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità ed indivisibilità della Repubblica*, in *Federalismi.it*, 8/2019, *www.federaslimi.it*, 18.

[41] Così, G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale*, cit., 18.

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

Quella che appare cruciale è la questione relativa alla natura della legge parlamentare perché da essa dipende la configurabilità di limiti all'emendabilità, o, addirittura, dell'inemendabilità delle intese. Il richiamo alle intese con le confessioni acattoliche *ex* art. 8 Cost. o agli accordi internazionali *ex* art. 80 Cost. e alle relative procedure parlamentari, se pure si spiega alla luce del carattere negoziale del procedimento, desta non poche perplessità sia per l'adozione di procedimenti «analoghi» che non sembrano soddisfare le richieste similitudini tra fattispecie regolata (intese *ex* art. 8 Cost. o accordi internazionali *ex* art. 80 Cost.) e fattispecie da regolare (intesa *ex* art. 116, co. 3, Cost.)[42], sia perché le prassi parlamentari si sono sviluppate nel senso della inemendabilità delle intese sottoscritte ai sensi dell'art. 8 Cost. in forza delle quali le Camere si comportano come se si trattasse di una legge di semplice approvazione[43].

All'indomani dell'entrata in vigore del Titolo V, buona parte della dottrina ha fatto comprensibilmente discendere dalla natura atipica e rinforzata della legge di autonomia negoziata e dal carattere pattizio del procedimento la tesi dell'inemendabilità dell'intesa *ex* art. 116, co. 3, Cost.[44]. Nello stesso senso depone l'espresso richiamo contenuto nei tre "accordi preliminari" del 2018. Nondimeno, è oggi necessario riflettere su questo punto che appare di

---

[42] Per un approfondimento in chiave critica, cfr. M. PERINI, *Il procedimento parlamentare di approvazione della legge di differenziazione*, cit., 10 ss.

[43] Diffusamente sul punto, anche in ordine alle prassi parlamentari, G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale*, cit., 10 ss.

[44] Cfr. N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano 2001, 57; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e delle condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 163 ss.

particolare rilievo[45]. Che la legge sia approvata «sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata» non sembra infatti stabilire una relazione di necessaria identità o di completa conformità tra intesa e legge, ma soltanto che le norme legislative devono trovare un fondamento nelle previsioni dell'intesa[46].

Questo approccio era già stato sostenuto da autorevole dottrina in riferimento alla legge parlamentare di approvazione delle intese con le confessioni acattoliche. Valerio Onida aveva infatti affermato che dalla necessità di garantire il principio bilaterale non discende necessariamente la conclusione della piena e integrale corrispondenza tra il testo dell'intesa e quello oggetto della approvazione legislativa, giungendo in tal modo alla conclusione che l'approvazione parlamentare avrebbe un significato materiale e non meramente formale[47].

Accedendo a questa tesi, se gli assunti richiamati valgono per le intese con le confessioni acattoliche, tanto più essi dovrebbero essere trasposti sul

---

[45] Analoghe perplessità circa la tesi dell'assoluta inemendabilità sono sollevate, ad esempio, da F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 442 s.

[46] Così, S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista*, cit., 100 s., che richiama, sul punto, le considerazioni di B. RANDAZZO, *Art. 8*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, I, Torino 2006, 193 ss., spec. 208, in ordine alla legge parlamentare di approvazione delle intese con le confessioni acattoliche.

[47] In questo senso, cfr. V. ONIDA, *Profili costituzionali delle intese*, in *Le intese tra Stato e confessioni religiose: problemi e prospettive*, a cura di C. Mirabelli, Milano 1978, 27 ss., spec. 45 ss. Tale tesi è successivamente ripresa da A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 165 ss. e da F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 442 s. che avvertono l'esigenza di rafforzare il controllo parlamentare in sede di approvazione della legge di autonomia negoziata *ex* art. 116, co. 3, Cost.

piano delle intese *ex* art. 116, co. 3, Cost., nel recepimento delle quali dovrebbe essere garantito un controllo effettivo del Parlamento nell'ambito di un «procedimento normativo a struttura complessa», in cui «tanto l'intesa quanto la delibera parlamentare sono costitutivi della legge di autonomia negoziata»[48]. Tale conclusione dovrebbe essere rafforzata se si tiene conto che il procedimento in parola è capace di incidere sull'ordine costituzionale delle competenze[49], sia pure per il tempo in cui è in vigore l'intesa. Di qui, sia detto per inciso, senza aver la possibilità di sviluppare in questa sede l'assunto, si pone anche l'esigenza che le intese abbiano una durata temporalmente delimitata, anche in relazione alla richiamata funzionalità del regionalismo differenziato alla "sperimentazione" di ulteriori competenze[50]. In definitiva, troppo forte appare l'esigenza di bilanciamento del carattere negoziale della procedura rispetto ai valori costituzionali incisi; esigenza che potrebbe essere soddisfatta attribuendo «al parlamento, come organo di rappresentanza degli

[48] Seguendo qui la prospettazione di A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 165 (cui appartengono le espressioni virgolettate).

[49] Così anche F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 443.

[50] In questo senso, ad esempio, M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e delle condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 171 ss. *Contra*, A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale*, cit., 40, secondo il quale sarebbe da escludersi «che possa stabilirsi in partenza (ed in astratto) la scadenza del patto di "specializzazione" dopo un certo tempo», in quanto «o si danno interessi peculiari, che giustifichino l'avvento della "specializzazione" (e mi par chiaro che essi debbano essere fortemente radicati nel territorio e, dunque, dotati dell'attitudine a durare indefinitamente nel tempo) oppure non si danno (ed allora artificiosa è la "specializzazione" e, perciò, irragionevoli gli atti – l'intesa e la legge – che vi fanno luogo)».

interessi generali, un potere deliberativo in un procedimento che sembra essere configurato come interamente disponibile solo dal circuito dei soggetti del potere esecutivo»[51].

La vera questione diventa allora come garantire un effettivo coinvolgimento del Parlamento nel procedimento senza pregiudicare l'equilibrio raggiunto con l'intesa e, conseguentemente, comprendere sino a che punto possa estendersi il ruolo delle Camere senza porsi in contrasto con il carattere bilaterale dell'accordo presupposto alla legge di differenziazione.

Al riguardo, sviluppando alcuni spunti già offerti in dottrina, è possibile immaginare almeno tre soluzioni procedurali in sede di controllo parlamentare sui contenuti dell'intesa.

Si dovrebbero prevedere procedimenti idonei a scongiurare il rischio che le Camere si trovino «di fronte ad un "prendere o lasciare" che investa un insieme eterogeneo di materie e funzioni»[52], affermando invece l'esigenza costituzionalmente imposta che sia consentita un'effettiva valutazione parlamentare sulle singole scelte devolutive. Da questo punto di vista, è evidente che, quanto più le bozze di intesa sono dettagliate e incidono su un complesso eterogeneo di materie e di funzioni, tanto più si riduce il margine di apprezzamento parlamentare. Ciò non significa, però, come ha acutamente osservato Simone Pajno, che l'intesa debba essere necessariamente circoscritta a *singole* e *delimitate* materie, ma che le «scelte devolutive» espresse dall'intesa su cui è chiamato a esprimersi il Parlamento dovrebbero essere caratterizzate

---

[51] Così, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 165.

[52] Così, S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista*, cit., 104. Analogamente, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 30 s.

da omogeneità funzionale in base a una coerenza sistematica dei plessi di funzioni oggetto di trasferimento[53]. Quanto più l'intesa ha a oggetto contenuti eterogenei e riguarda una pluralità di materie e di funzioni tanto più diventa difficile per le Camere esprimere un voto consapevole. Sotto questo profilo, non appare azzardato l'accostamento a quanto accade con il maxi-emendamento presentato dal Governo in sessione di bilancio o in sede di conversione dei decreti-legge, rispetto ai quali il Presidente della Repubblica[54] e la giurisprudenza costituzionale[55] hanno ripetutamente richiamato Governo e Parlamento al rispetto dei limiti inerenti al contenuto proprio dei provvedimenti in ordine all'omogeneità di materia proprio al fine di consentire una consapevole valutazione delle Camere in sede di deliberazione finale.

---

[53] Cfr. S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista*, cit., 104 s.

[54] Cfr., da ultimo, la lettera del Presidente Matterella del 23 luglio 2021, indirizzata ai Presidenti di Senato e Camera e al Presidente del Consiglio dei ministri in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, recante «Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali», con la quale Governo e Parlamento sono stati nuovamente sollecitati, dopo la lettera dell'11 settembre del 2020, a rispettare «i limiti di contenuto dei provvedimenti d'urgenza», onde evitare, come già lamentato dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, «la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei», con il rischio – per quanto qui rileva in relazione all'accostamento sopra proposto alla legge di approvazione dell'intesa – di pregiudicare l'esame parlamentare.

[55] Cfr., tra le più significative, sentt. n. 22 del 2012; n. 32 del 2014; n. 247 del 2019, con la quale la Corte ha ulteriormente chiarito che il potere di emendamento parlamentare deve intendersi limitato a «disposizioni che siano coerenti con quelle originarie o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico».

Nel caso del procedimento di approvazione delle intese *ex* art. 116, co. 3, Cost., al fine di contemperare il principio bilaterale e l'esigenza di assicurare l'effettivo coinvolgimento del Parlamento si potrebbe pensare a forme di reiezione parziale dell'intesa in sede parlamentare in relazione a scelte devolutive omogenee, nel senso che l'eventuale reiezione di una parte dell'intesa potrebbe corrispondere alla reiezione dell'intera intesa solo nel caso in cui quest'ultima sia espressione di una sola "scelta devolutiva" dotata di omogeneità funzionale; in caso contrario sarà rifiutata soltanto quella parte di intesa nella quale si inseriscono le previsioni di quest'ultima non approvate dalla legge parlamentare[56].

La soluzione richiamata avrebbe il pregio di realizzare il bilanciamento tra i due principi costituzionali potenzialmente antagonistici sottesi al procedimento complesso qui in esame: da un lato, a garanzia della Regione, il carattere bilaterale che si esprime nell'intesa, dall'altro lato, l'indefettibile ruolo del Parlamento che si esprime nella legge di approvazione. È appena il caso di osservare che tale bilanciamento diventa tanto più difficile quanto più le intese includono un numero particolarmente elevato di materie, al limite – guardando a talune delle "bozze" già oggetto di discussione – coinvolgendo tutte le ventitré materie in relazione alle quali la differenziazione può essere realizzata. Al riguardo, si è parlato di «intese multi-materia», che

[56] In questo senso, cfr. S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista*, cit., 104 s.

«paiono avere l'aspirazione ad assomigliare quanto più possibile ad uno Statuto speciale»[57], senza averne, ovviamente, il fondamento costituzionale[58].

Una seconda soluzione procedurale possibile sarebbe quella di consentire l'apposizione di riserve parlamentari su specifici aspetti dell'intesa, a seguito delle quali il Governo dovrebbe essere obbligato a riaprire negoziati con la Regione interessata limitatamente ai profili oggetto di rilievo, in esito ai quali il Governo stesso potrebbe presentare emendamenti ai contenuti dell'intesa già stipulata[59].

Una terza soluzione, che può essere considerata ulteriore declinazione di quella testé richiamata, potrebbe esprimersi nel tentativo di combinare nelle apposite procedure parlamentari strumenti di indirizzo politico, di programmazione dei lavori e di valorizzazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni[60], al fine di consentire agli organi parlamentari, sia nell'*iter* in Commissione del disegno di legge di adozione dell'intesa, sia nell'esame in Assemblea, di votare atti di indirizzo (risoluzioni e ordini del giorno) nei confronti del Governo contenenti principi e criteri direttivi rivolti a ottenere mo-

---

[57] Così, S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista*, cit., 103, che riprende, sul punto, anche M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 31.

[58] Particolarmente critico sulla richiamata aspirazione, R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia differenziata: allegramente verso l'eversione*, in *Forum* di *Quad. cost.*, 16 marzo 2019, *www.forumcostituzionale.it*, 3 s.

[59] In questo senso, ad esempio, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 165 e 188; R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia differenziata*, cit., 3; B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *Federalismi.it*, 13/2019, *www.federalismi.it*, 4; F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 443.

[60] Così, M. PERINI, *Il procedimento parlamentare di approvazione della legge di differenziazione*, cit., 19 s.

difiche delle originarie intese ai quali l'Esecutivo sarebbe tenuto a conformarsi nella riapertura dei negoziati con la Regione entro i termini indicati dagli organi parlamentari, pena la violazione del principio di leale collaborazione[61].

Da quanto detto segue un'ulteriore considerazione circa le garanzie che assistono il procedimento quanto al ruolo del Parlamento. Le Camere, infatti, non potrebbero mai rinunciare al controllo sui contenuti dell'intesa costituzionalmente previsto poiché l'art. 116, co. 3, Cost. contiene una riserva di legge rinforzata. In linea generale, deve pertanto escludersi che altre fonti del diritto possano sostituirsi alla fonte costituzionalmente prevista. Si è invece ipotizzato di ricorrere alla legge ordinaria o a decreti delegati emanati in esito a un procedimento di delegazione legislativa o addirittura a fonti secondarie adottate da apposite commissioni paritetiche, anche sotto questo profilo replicando il procedimento previsto per le norme di attuazione degli Statuti speciali senza averne la copertura costituzionale[62]. Queste ipotesi, per lo meno quelle che facciano riferimento a fonti secondarie o che rimettano ad ampie deleghe legislative la definizione dei contenuti sostanziali delle intese[63], de-

[61] Secondo quanto proposto, ad esempio, da M. PERINI, *Il procedimento parlamentare di approvazione della legge di differenziazione*, cit., 21 s. Sulla stessa linea ricostruttiva, A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato*, cit., 14 ss.

[62] Sul punto, criticamente, R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia differenziata*, cit., 3 s.

[63] Mentre non parrebbe da escludersi il ricorso alla delega legislativa in via successiva per la disciplina di specifici profili attuativi dell'intesa (cfr. D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, cit., 89 s.) o, in via preventiva, ai fini della determinazione, in sede di indirizzo parlamentare, di principi e criteri direttivi rivolti alla stipula dell'intesa per consentire un intervento non meramente formale del Parlamento, secondo il

vono ritenersi di assai dubbia conformità a Costituzione, in quanto in contrasto con la riserva di fonte posta dall'art. 116, co. 3, Cost.[64]. Avvalorando queste tendenze, il Parlamento rinuncerebbe al ruolo a esso costituzionalmente affidato nella definizione dello statuto giuridico delle Regioni ad autonomia differenziata[65].

4. *La giustiziabilità del procedimento*

modello prefigurato in dottrina in ordine alle intese *ex* art. 8 Cost.: cfr. V. ONIDA, *Profili costituzionali delle intese*, cit., 45 ss.; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 165 ss.; nonché B. RANDAZZO, *Art. 8*, cit., 208, la quale, pur senza ammettere il ricorso alla delegazione legislativa, valorizza fortemente la sede parlamentare di indirizzo nel procedimento *ex* art. 8 Cost.

[64] Cfr. M. PERINI, *Il procedimento parlamentare di approvazione della legge di differenziazione*, cit., 16, spec. nt. 41, secondo il quale, in tali ipotesi, sarebbe violata anche la c.d. riserva di Assemblea, accedendo tale A. alla tesi secondo la quale le leggi ordinarie di differenziazione costituiscono «strumenti singolari di deroga al procedimento di cui all'art. 138, Cost.», da cui seguirebbe che «anche per esse vige la clausola dell'art. 72, ult. comma, Cost.». In senso non dissimile, quanto all'attrazione delle leggi di approvazione dell'intesa alla "materia costituzionale" *ex* art. 72, co. 4, Cost., cfr. già E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost.: profili procedimentali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018, *www.osservatoriosullefonti.it*, 13 s.

[65] Al riguardo, può essere ad esempio ricordato che la Corte costituzionale, con la sent. n. 235 del 2017, ha dichiarato costituzionalmente illegittima una legge che consentiva ad altra legge ordinaria di modificare la legge rinforzata n. 243 del 2012, di attuazione dell'art. 81 Cost., così confermando il vincolo derivante dalla riserva di fonte costituzionalmente prevista.

Un'ulteriore questione, strettamente connessa al profilo testé richiamato, riguarda la giustiziabilità delle procedure. Si tratta di un aspetto centrale dal punto di vista delle garanzie costituzionali perché nel procedimento a struttura complessa qui in esame confluiscono da un lato la garanzia del principio autonomistico insita nel carattere bilaterale dell'intesa e, dall'altro lato, l'esigenza di preservare le istanze unitarie e i vincoli di sistema attraverso il ruolo affidato al Parlamento.

Occorre quindi interrogarsi sui mezzi di tutela nei casi in cui uno dei termini del richiamato bilanciamento risultasse eccessivamente sacrificato. In altri termini: eventuali vizi del procedimento, tali da integrare, ad esempio, la violazione della riserva di fonte, potrebbero essere fatti valere davanti alla Corte costituzionale? E, eventualmente, da chi?

Al riguardo, è già stato ipotizzato che l'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. possa produrre un incremento del contenzioso costituzionale[66], ammettendo, tra l'altro, che le «Regioni controinteressate», ossia quelle che non sono beneficiarie del procedimento di differenziazione, possano impugnare le leggi di approvazione delle intese ricorrendo in via principale davanti alla Corte costituzionale in caso di invasione della loro sfera di competenza[67]. Cogliendo questa prospettiva, «dietro il velo di questa forma [di impugnazione] si nasconderebbe l'emersione di un conflitto interregionale – *sinora inedito* – davanti alla giustizia costituzionale»[68].

Lo spunto è di sicuro rilievo ai fini dell'esame della questione relativa alla giustiziabilità del procedimento. Deve peraltro essere osservato che l'ipotizzato tentativo non sarebbe del tutto inedito perché gli articolati filoni della

---

[66] Cfr., ad esempio, A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, cit., 75 ss.

[67] Così, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 17 (cui appartiene l'espressione virgolettata).

[68] M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 18 (cors. ns.).

giurisprudenza costituzionale sui giudizi in via principale consentono già di scorgere tentativi di instaurare conflitti interregionali attraverso la veste formale di impugnazioni di leggi statali che erano rivolte a tutelare interessi di *specifiche* Regioni. La Corte ha sinora fermamente respinto ogni tentativo delle Regioni di utilizzare il giudizio in via di azione per far emergere la conflittualità tra *diversi* interessi regionali sottesi alle scelte discrezionali del legislatore statale, dichiarando ripetutamente inammissibili i ricorsi promossi e avvalorando, con tali pronunce, un'interpretazione fortemente restrittiva dell'interesse a ricorrere.

In casi non del tutto diversi da quello ipotizzato in relazione alle leggi di approvazione delle intese *ex* art. 116, co. 3, Cost., la Corte si è già pronunciata su ricorsi con i quali, ad esempio, una Regione lamentava che lo Stato, concedendo maggiore autonomia a una Regione a Statuto speciale confinante, ne avesse pregiudicato le competenze (v., ad esempio, sent. 251 del 2015), oppure che lo Stato agevolasse alcune Regioni a statuto ordinario rispetto ad altre, ad esempio ripianandone i debiti (ad esempio: sentt. n. 216 del 2008 e n. 107 del 2009)[69]. In tutti questi casi, la Corte ha sempre dichiarato l'inammissibilità dei ricorsi per difetto di interesse, in quanto la disciplina asseritamente di favore nei confronti di alcune Regioni non avrebbe pregiudicato le competenze delle Regioni ricorrenti, né una declaratoria di incostituzionalità avrebbe arrecato alcun vantaggio a queste ultime, non essendo in alcun modo incisa la loro autonomia finanziaria[70].

Se la richiamata giurisprudenza appare comprensibilmente "difensiva" di fronte a ricorsi che miravano a mettere in discussione i meccanismi redistributivi insiti nel bilancio dello Stato, per altro verso essa appare assai discutibile. Infatti, se l'autonomia dell'ente sub-statale implica l'assunzione di

[69] Le sentt. n. 251 del 2015 e n. 216 del 2008 sono richiamate anche da F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 444.

[70] Cfr., in particolare, sent. n. 216 del 2008, punto n. 7 del *Cons. in dir.*

responsabilità politica delle scelte di governo, anche con riguardo all'impiego delle risorse della collettività, pare difficile affermare la carenza di interesse a ricorrere nel caso in cui una Regione con i conti in ordine impugnasse leggi statali che ripianano disavanzi sanitari di altre Regioni[71], come è invece molto spesso accaduto prima dell'introduzione dei piani di rientro dal disavanzo sanitario[72].

Allo stesso modo, soltanto un'interpretazione fortemente restrittiva dell'interesse a ricorrere potrebbe consentire di negare l'ammissibilità delle impugnative delle Regioni che non sono beneficiarie della differenziazione in relazione alle leggi di approvazione dell'intesa non soltanto in caso di attribuzione di competenze non riconducibili all'art. 116, co. 3, Cost., ma anche con riferimento alla correttezza del procedimento previsto dalla disposizione costituzionale.

5. *Che cosa differenziare*

Ai temi e ai nodi pendenti posti dalla sequenza procedimentale di approvazione della legge di autonomia differenziata, segue la questione fondamentale dei possibili contenuti (e dei limiti) della differenziazione stessa.

Si è già detto che il costituzionalmente previsto coinvolgimento degli enti locali nel procedimento costituisce indice sintomatico del fatto che il regionalismo differenziato può legittimamente incidere non soltanto sulle competenze legislative, ma anche sull'assetto delle funzioni amministrative.

---

[71] In senso non dissimile, per una critica alla richiamata giurisprudenza, cfr. M. BELLETTI, *Prove (poco gradite) di regionalismo cooperativo. Nota a sent. n. 216 del 2008*, in *Forum* di *Quad. cost.*, 2008, *www.forumcostituzionale.it*, 6 ss.

[72] Al riguardo, cfr. G. RIVOSECCHI, *L'autonomia finanziaria regionale alla prova: il diritto alla salute tra Stato e Regioni*, in *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, vol. I, cit., 259 ss.

Quanto all'ampiezza dell'ambito materiale della differenziazione, il tenore letterale dell'art. 116, co. 3, Cost., non consente di escludere la legittimità di un procedimento che, in ipotesi, estendesse i contenuti della legge di autonomia negoziata a tutte le ventitré materie richiamate dalla disposizione costituzionale in parola. Occorre tuttavia precisare che una tale scelta devolutiva, nella misura in cui incidesse *contestualmente* su tutti gli elenchi di materie (e non fosse, cioè, limitata a *singoli sotto-ambiti materiali*), rischierebbe di porsi in contrasto con i limiti desumibili dall'interpretazione sistematica delle norme costituzionali perché implicherebbe una revisione delle materie di competenza legislativa nella disponibilità delle Regioni beneficiarie della differenziazione tale da avvicinare quelle stesse Regioni alle autonomie speciali[73], con il rischio di alterare il riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost. derogando surrettiziamente al procedimento di revisione costituzionale previsto dall'art. 138 Cost.[74].

---

[73] Sui limiti di ordine costituzionale che incontrerebbe la richiamata prospettiva, cfr. A. POGGI, *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del "modello plurale" delineato in Costituzione*, in *Federalismi.it*, *Paper*, 8 gennaio 2020, *www.federalismi.it*, 15 ss., la quale osserva che «il regionalismo differenziato non può sconfinare in quello speciale: sarebbe, infatti, una surrettizia e quanto mai pericolosa strisciante forma di violazione della Costituzione»; nonché A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, cit., 79 s.

[74] Per questa tesi, cfr., ad esempio, A. POGGI, *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del "modello plurale" delineato in Costituzione*, cit., 16; M. PERINI, *Il procedimento parlamentare di approvazione della legge di differenziazione*, cit., 8 ss., che, sul punto, richiama anche L. ELIA, *Audizione*, in Senato della Repubblica, XIV Legislatura, Commissione Affari costituzionali, Resoconto sommario della seduta n. 40 del 23 ottobre 2001, ove si legge, riportando il pensiero del celebre A. menzionato, che «a mio avviso è molto dubbio che questa norma [art. 116, co. 3, Cost.] rispetti i princìpi fondamentali della Costituzione, perché [...] si viola secondo me il principio della rigidità costituzionale dell'articolo 138, che è la garanzia massima che la Costituzione contempla per la sua superiorità».

A quanto detto è poi collegata la questione relativa alla misura della competenza che può essere devoluta. Si tratterebbe cioè di chiarire quanta parte delle materie possa essere affidata alle Regioni richiedenti giusto il disposto dell'art. 116, co. 3, Cost. Al riguardo, contrariamente a quanto da taluni osservato, non sembrerebbe possibile individuare limiti "quantitativi" opponibili in qualche modo *a priori*, dovendosi invece valutare caso per caso le richieste avanzate da parte regionale. Infatti, anche quelle materie che non sembrano interamente devolvibili, come il «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», possono essere legittimamente interessate dal procedimento di differenziazione, perché la legge di autonomia negoziata potrebbe avere a oggetto proprio l'ambito di applicazione alla Regione interessata di alcune norme di coordinamento finanziario. Si tratta di un orientamento, sia detto per inciso, che potrebbe rivelarsi di particolare utilità per le Regioni – non a caso già oggetto di trattativa (basti guardare alle c.d. bozze di intesa, in relazione alle richieste avanzate da Emilia-Romagna e Lombardia) – al fine di introdurre discipline negoziate ragionevolmente derogatorie rispetto ai puntuali (e spesso pervasivi) vincoli e limiti stabiliti dalla legislazione statale in punto di coordinamento finanziario. Ciò consentirebbe alle Regioni di fruire di maggiori risorse per il finanziamento delle loro funzioni e delle loro politiche.

Se alcune materie di competenza ripartita, come «porti e aeroporti civili», «grandi reti di trasporto e di navigazione», «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», pongono indubbiamente i sopra cennati problemi in ordine a quanto si possa effettivamente scorporare nelle scelte devolutive, ragionamenti, invece, non dissimili a quelli qui sopra proposti per il «coordinamento della finanza pubblica» potrebbero essere svolti in relazione alla «tutela dell'ambiente», dai più considerata difficilmente differenziabile[75], per quanto trattasi di ambito che rientra a pieno titolo tra le materie in cui è

[75] Cfr., ad esempio, A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, cit., 90.

consentita la differenziazione stessa. Infatti, alcuni sotto-ambiti materiali inerenti all'ambiente potrebbero essere oggetto di significativa differenziazione soprattutto al fine di sperimentare l'esercizio di ulteriori funzioni da parte delle Regioni e di rendere maggiormente efficienti le politiche regionali. Al riguardo, basti richiamare due rapidi esempi, peraltro tratti dalle bozze di intesa che erano state oggetto di discussione tra Governo e Regioni nel 2019. Utilizzare l'art. 116, co. 3, Cost. per affidare alcune attività regolamentari alle Regioni in materia di rifiuti potrebbe rivelarsi non soltanto utile strumento di sperimentazione di politiche regionali, ma anche istituto capace di assicurare la regolamentazione di sotto-ambiti materiali in cui non è ancora adeguatamente intervenuto lo Stato. Basti pensare, ad esempio, alla disciplina dei sottoprodotti o ad altri istituti della c.d. economia circolare, o, ancora, all'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani: ambiti che necessiterebbero di regolamentazione adeguata perché sono ancora assai pochi i regolamenti statali intervenuti in materia. Al riguardo, le bozze di intesa prevedevano a mio parere una soluzione equilibrata: affidare alle Regioni la potestà regolamentare in alcuni specifici sotto-ambiti materiali, introducendo una clausola di cedevolezza dei regolamenti adottati dalla Regione beneficiaria della differenziazione nel caso in cui lo Stato avesse successivamente predisposto una disciplina regolamentare nazionale.

Un secondo e significativo esempio è costituito dalla valutazione di impatto ambientale (VIA), in relazione alla quale il decreto legislativo n. 104 del 2017 ha modificato i criteri di riparto delle competenze tra Stato e Regioni in tema di VIA e di assoggettabilità a VIA, determinando un riaccentramento di parte delle funzioni precedentemente affidate agli enti sub-statali. Impugnato tale decreto legislativo da alcune Regioni, la Corte, con la sentenza n. 198 del 2018, ha dichiarato non fondate quasi tutte le questioni promosse, facendo "salve" norme in esso contenute rivolte a ridurre la dimensione partecipativa e informativa dei territori in relazione ai diversi interessi sottesi alla realizzazione di un'opera a impatto ambientale, sino a consentire

al legislatore statale, sia pure in casi eccezionali, la non irragionevole esclusione dalla procedura di VIA per la realizzazione di opere considerate di particolare rilievo[76]. Non si vede perché ciò che il legislatore statale e la Corte hanno "tolto" alle Regioni non possa essere oggetto di differenziazione *ex* art. 116, co. 3, Cost. per decentrare parte delle competenze e delle funzioni, beninteso entro i limiti di sistema e alle condizioni costituzionalmente previste a garanzia delle esigenze unitarie.

Più problematica la questione in ordine alle richieste in materia di «norme generali sull'istruzione», giusto il disposto dell'art. 117, co. 2, lett. *n*), Cost., richiamato dall'art. 116, co. 3, Cost. Anche in tale ambito non sembra di potersi escludere la devoluzione di alcuni sotto-ambiti materiali, come ad esempio la disciplina e la gestione di alcuni segmenti della "rete scolastica". Anche alla stregua degli orientamenti particolarmente rigorosi assunti dalla giurisprudenza costituzionale, occorrerebbe comunque precisare quali competenze permarrebbero allo Stato[77].

Tornando alla questione generale della delimitazione della portata delle competenze acquisite, occorre concludere che, se pure si avverte l'esigenza di limitare la differenziazione a quegli ambiti materiali che non involvono strutturalmente istanze unitarie quale riflesso della dimensione nazionale degli interessi, per altro verso non dovrebbe essere riservata alla legislazione statale – sotto forma di disciplina generale di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. o di principi desumibili dalla legislazione vigente – la facoltà di determinare un

---

[76] Sulla riforma e sulla sent. n. 198 del 2018, cfr. M. CECCHETTI, *La riforma dei procedimenti di valutazione d'impatto ambientale tra d.lgs. n. 104 del 2017 e Corte costituzionale n. 198 del 2018*, in *Federalismi.it*, 1/2019, *www.federalismi.it*.

[77] Sul punto, cfr., ad esempio, R. CALVANO, *La scuola, gli insegnanti e l'art. 116, comma 3, Cost. L'istruzione al tempo del regionalismo differenziato*, in *Quest. giust.*, 4/2019, *www.questionegiustizia.it*.

ordine di limitazioni particolarmente pervasivi, ad esempio proprio in materia di «ambiente» o di «norme generali sull'istruzione», perché ciò determinerebbe il rischio di affidare al legislatore statale la facoltà di ampliare *ad libitum* la categoria dei limiti opponibili al regionalismo differenziato.

Analogamente, una volta entrata in vigore la legge di autonomia negoziata, non dovrebbe essere consentito al legislatore statale di intervenire sistematicamente negli ambiti materiali oggetto di differenziazione, mediante un'interpretazione estensiva dei propri titoli di competenza esclusiva di carattere "trasversale", fermo restando l'auspicabile completamento della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e il sempre possibile ricorso ai poteri sostitutivi ai sensi dell'art. 120 Cost., sia pure alle condizioni costituzionalmente previste. Il sistematico ricorso alle materie "trasversali" negli ambiti materiali devoluti alle Regioni beneficiarie della differenziazione potrebbe infatti consentire l'improprio "ritaglio" restrittivo degli ambiti stessi in via successiva mediante l'espansione, ad esempio, della «tutela della concorrenza» o delle disposizioni dettate in materia di «ordinamento civile» presumibilmente in contrasto con i limiti posti dalla legge di autonomia negoziata approvata *ex* art. 116, co. 3, Cost.

Per lo stesso ordine di ragioni, non sembrerebbe possibile predeterminare *a priori* materie che non siano devolvibili in assoluto, come pure da taluni è stato ipotizzato, né imporre alla Regione beneficiaria della differenziazione il puntuale rispetto dei principi fondamentali delle materie, magari dettati in via sopravvenuta dal legislatore statale.

Al riguardo, deve essere ricordato che uno degli elementi maggiormente qualificanti del già richiamato «Disegno di legge di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.» presentato dal secondo Governo Prodi era proprio rivolto ad assicurare che la legge di autonomia differenziata, a far data dalla sua entrata vigore, indicasse espressamente «le norme contrastanti con l'intesa che cessano di essere applicabili, nei confronti della regione interes-

sata»[78], al fine di chiarire, appunto, i principi fondamentali delle materie devolute e le leggi statali divenute inapplicabili nella Regione beneficiaria della legge di differenziazione quale elemento maggiormente caratterizzante della conseguita autonomia negoziata.

Alla stregua di quanto complessivamente osservato, allorquando si decida di proseguire nell'attuazione del regionalismo differenziato, potrebbe essere opportuno inserire alcuni riferimenti nelle bozze di intesa o nella legge quadro (qualora si intenda procedere dettando una previa disciplina legislativa statale comune) rivolti a stabilire un nesso tra i profili quantitativi delle materie richieste e le finalità del progetto di differenziazione in relazione agli specifici bisogni del territorio regionale.

Un ulteriore ordine di limitazioni di tipo contenutistico opponibile nel processo di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., pressoché unanimemente propugnato in dottrina[79], sarebbe ravvisabile nella previa e necessaria determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e

---

[78] Cfr. art. 2, comma 5, del «Disegno di legge di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.» presentato dal secondo Governo Prodi, riportato in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008, 20. Valorizza questo profilo del disegno di differenziazione, 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, 12, secondo il quale l'indicazione dei principi fondamentali della materia e delle leggi statali inapplicabili alla Regione beneficiaria della differenziazione è ritenuto indispensabile per «capire in che cosa potrebbe consistere il riconoscimento di "maggiore autonomia" di una Regione, se non nella contestuale, esplicita indicazione dei principi che si devono applicare *a tutte le altre Regioni*» (cors. nel testo).

[79] Cfr., tra i tanti, G. VIESTI, *Le grandi criticità delle richieste di autonomia regionale differenziata*, in *Economia e società regionale*, 3/2019, 40 s.; S. PIPERNO, *Il regionalismo differenziato: profili politologici, economici e di finanza pubblica*, in *Regionalismo differenziato e*

sociali in relazione alle materie oggetto di differenziazione, secondo quanto previsto anche nella già richiamata "Bozza di legge quadro" presentata dal secondo Governo Conte.

Sul punto, occorre però svolgere alcune considerazioni. In primo luogo, non è chiaro in forza di quale titolo di competenza il legislatore statale venga a dettare principi fondamentali in materia di regionalismo differenziato non limitati ai profili procedurali, ma estesi agli aspetti contenutistici[80]. In secondo luogo, le intese *ex* art. 116, co. 3, Cost. potrebbero interessare materie, di competenza esclusiva statale o ripartita, non necessariamente incise dalla determinazione dei livelli essenziali, per le quali, quindi, ben potrebbe procedersi all'attuazione delle intese anche in mancanza della previa determinazione dei livelli essenziali che non hanno nulla di costituzionalmente necessario e rispondono a scelte di indirizzo politico circa la determinazione della soglia di eguaglianza necessaria nelle materie da essi incise[81]. In terzo luogo, tale approccio può ritenersi sicuramente sintonico con la giurisprudenza costituzionale che ha individuato nella determinazione dei livelli essenziali il punto

---

specialità regionale: problemi e prospettive, Atti del IV Convegno annuale della Rivista "Diritti regionali", a cura di C. Bertolino, A. Morelli, G. Sobrino, Soveria Mannelli 2020, 57; R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 26 ss.

[80] Critici, sul punto, L. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla «bozza di legge-quadro» consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co. 3, Cost.*, in *Federalismi.it*, 21/2019, *www.federalismi.it*, 9 ss.; A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, cit., 87.; S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista*, cit., 130.

[81] Per lo sviluppo di questa tesi, cfr. G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2018. La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Atti del XXXIII Convegno annuale, Firenze, 16-17 novembre 2018, Napoli 2019, 357 ss. e 406.

di riferimento per stabilire la soglia di spesa costituzionalmente necessaria a garanzia dei diritti[82]. Occorre nondimeno precisare che tale determinazione non sembra tanto utile alle Regioni beneficiarie della differenziazione, come sembra presupporre la bozza di legge quadro in parola, quanto ad assicurare l'adeguato svolgimento delle funzioni affidate alle *altre* Regioni, al fine di determinare le risorse di cui queste ultime necessitano per poter svolgere i propri compiti. All'opposto, «la determinazione di tali grandezze con esclusivo riferimento alle funzioni "differenziate" rischierebbe invece di pregiudicare tale obiettivo»[83].

Non può infine sottacersi che la scelta di subordinare l'attuazione del regionalismo differenziato alla previa definizione dei livelli essenziali e degli obiettivi di servizio, in relazione alle materie oggetto della legge di autonomia negoziata, finirebbe per sottoporre a una condizione costituzionalmente non prevista l'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., innescando, presumibilmente, un cospicuo contenzioso costituzionale in ordine alla sussistenza dei requisiti richiesti ai fini dell'avvio della trattativa tra Stato e Regione. Al riguardo, deve essere precisato che è assai dubbio che il legislatore statale, in sede di disciplina generale attuativa dell'istituto qui in esame, possa introdurre unilateralmente ulteriori vincoli e condizioni di realizzabilità del procedimento atipico di autonomia negoziata che trova, invece, i suoi tratti essenziali nel carattere bilaterale e nella disponibilità delle parti.

In questa cornice, pare invero difficile stabilire *limiti di ordine preventivo* mediante auto-vincoli posti dalla legge ordinaria quale condizione *necessaria* e *preliminare* all'avvio del procedimento negoziato, mentre la soluzione maggiormente lineare a diritto costituzionale vigente parrebbe quella di riservare

---

[82] Per l'approfondimento di questa prospettiva, cfr. G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, cit., 405 ss.

[83] Il punto è efficacemente sottolineato in questi termini da S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista*, cit., 130.

alle trattative tra Stato e Regioni la scelta di quanto e come differenziare, fermi restando i più volte richiamati vincoli di sistema.

In senso non dissimile sembrano andare le prassi sinora sperimentate. Non è certamente un caso che i contenuti delle bozze di intesa già oggetto di discussione siano di contenuto piuttosto vario e articolato. Si va da rivendicazioni di un cospicuo numero di materie di competenza legislativa, a proposte rivolte a introdurre discipline derogatorie rispetto ai (puntuali) limiti stabiliti dalla legislazione statale di principio, a richieste di specifici poteri legislativi inerenti all'organizzazione e alla disciplina di funzioni amministrative o di acquisizione di funzioni amministrative *tout court*, o di incremento delle dotazioni finanziarie o di esenzioni e agevolazioni fiscali[84].

In definitiva, non vi è dubbio che il regionalismo differenziato, pur nella varietà delle soluzioni proposte[85], esprima una forte "reazione" all'accentramento delle competenze legislative, finanziarie e fiscali determinatosi nel corso dell'ultimo decennio[86]. Peraltro, la facoltà di acquisire ulteriori forme e

---

[84] Per un'analisi dettagliata, cfr. A. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna?*, in *Federalismi.it*, 6/2019, *www.federalismi.it*; ID., *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, in *Federalismi.it*, 20/2019, *www.federalismi.it*.

[85] Dai c.d. "accordi preliminari" sottoscritti nel 2018 da Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto con il Governo Gentiloni, alle successive "bozze di intesa" in discussione nel 2019 tra il primo Governo Conte e le stesse Regioni, alle ulteriori proposte di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. attualmente *in itinere*.

[86] Sul punto, v. ancora le condivisibili considerazioni di M. BELLETTI, *La differenziazione in Emilia-Romagna tra rispetto dell'equilibrio di bilancio e tenuta dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali su base nazionale*, cit., 32 s.; nonché G. RIVOSECCHI, *Autonomia finanziaria e regionalismo differenziato*, in *Regionalismo differenziato e specialità regionale*, cit., 623 ss., spec. 628 s.

condizioni particolari di autonomia concernenti determinate materie costituisce espressione di quella visione dinamica del sistema di distribuzione delle funzioni previsto dal Titolo V Cost. imperniato sui principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, ma costantemente bilanciato dai valori dell'unità giuridica ed economica della Repubblica, dalla garanzia dei livelli essenziali e dagli obblighi di perequazione nella distribuzione delle risorse[87].

6. *Come finanziare il regionalismo differenziato*

Sullo sfondo di queste riflessioni rimane centrale la questione finanziaria, come efficacemente osservato da Paola Bilancia[88]. Sotto questo profilo, sono anzitutto il nodo pendente dell'autonomia finanziaria regionale e la mancata attuazione dell'art. 119 Cost. che finiscono per condizionare *anche* i tentativi di attuazione del regionalismo differenziato[89].

Al riguardo, si può anzitutto osservare che il regionalismo differenziato *non* può essere strumento utilizzato per ottenere *maggiori risorse finanziarie*

---

[87] In questo senso, L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in *Astrid Rassegna*, 10/2018, *www.astrid-online.it/rassegna/index.html*.

[88] Cfr. P. BILANCIA, *Regionalismo differenziato*, cit., 9 ss.

[89] Cfr. R. BIN, *"Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, cit., 15; A. ANZON DEMMING, *Quale "regionalismo differenziato"?*, cit., 53; P. CIARLO, M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, cit., 72 s. *Contra*, A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale*, cit., 29, che sembra rovesciare tali assunti, affermando che «*proprio* dall'avvio della stagione delle "specializzazioni" potrebbe venire la spinta per un generale ripensamento della finanza, in linea con le indicazioni del nuovo art. 119 della Carta».

dallo Stato, né per ridisegnare le relazioni finanziarie tra Stato e (*soltanto alcune*) Regioni[90]. I principi posti dall'art. 119 Cost. dovrebbero invece valere come "vincolo di sistema" anche nell'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. sotto un duplice profilo: *a*) la Regione che chiede di acquisire ulteriori competenze dovrebbe presentare caratteristiche finanziarie idonee a sostenere le ulteriori funzioni (debito pubblico sostenibile; capacità fiscale adeguata; finanza locale equilibrata; assenza di piani di rientro dal disavanzo sanitario)[91]; *b*) dovrebbe essere rispettato il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse tanto nei confronti delle Regioni che sono beneficiarie della differenziazione, quanto nei confronti dello Stato su cui non possono essere "scaricati" costi aggiuntivi per le funzioni che devono essere garantite nelle *altre* Regioni, evitando, cioè, di invertire la sequenza costituzionalmente presupposta tra l'identificazione delle funzioni e il relativo finanziamento[92].

Ferma restando questa cornice di riferimento desumibile dalla coerenza con i principi dell'art. 119 Cost. espressamente prevista dall'art. 116, co. 3,

---

[90] In questa prospettiva, cfr., tra i tanti, I. RUGGIU, *Il "ritorno" del principio di competenza?*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1/2008, 106 ss. e 118 ss., secondo la quale, come emerge dal quadro comparatistico, le richieste di asimmetria indicherebbero «un'insofferenza [degli enti sub-statali] verso una collaborazione abbandonata» e apparirebbero «strumentalmente *connesse* ad una *battaglia per le risorse*» rivolta a «ottenere maggiori trasferimenti finanziari dal centro» (cors. ns.); C. BUZZACCHI, *Regionalismo differenziato e finanza: più autonomia o più risorse?*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato*, cit., 43 ss.

[91] Sul punto, cfr. S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, in *www.issirfa.cnr.it*, novembre 2017.

[92] La preoccupazione che il regionalismo differenziato possa comportare costi aggiuntivi per lo Stato, invertendo la necessaria correlazione tra funzioni e risorse, è avvertita per primo da S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista*, cit., 121 ss.

Cost., si pone la questione di come assicurare il finanziamento integrale delle funzioni attribuite agli enti sub-statali, secondo quanto prescritto dall'art. 119, co. 4, Cost. A tale disposizione costituzionale deve essere infatti riconosciuta una portata precettiva generale[93], estensibile anche alla prospettiva del regionalismo differenziato.

Quanto alle prospettive di attuazione, si può in questa sede soltanto accennare alle soluzioni possibili.

Un primo aspetto che deve essere considerato è proprio quello relativo all'esigenza costituzionalmente imposta di assicurare il principio di correlazione tra funzioni e risorse, giusto il disposto dell'art. 119, co. 4, Cost.[94]. Da questo punto di vista, deve essere osservato che non è affatto scontato che il trasferimento di funzioni alla Regione beneficiaria della legge di differenziazione, a cui deve seguire il trasferimento di adeguate risorse, sia operazione sempre finanziariamente neutrale, nel senso che, alle risorse trasferite alla

---

[93] Sulla portata del principio costituzionale della necessaria corrispondenza tra funzioni e risorse affidate ai diversi livelli territoriali di governo, assunto quale "architrave" del Titolo V, cfr., ampiamente, G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, cit., 366 ss.; nonché F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale*, Napoli 2014, spec. 44 ss. e 304 ss. (per un'analisi delle linee evolutive della finanza territoriale italiana); G.C. DE MARTIN, *L'autonomia e le differenziazioni regionali. I nodi pendenti*, in *Riv. AIC*, 4/2015, *www.rivistaaic.it*, 2 ss.; B. CARAVITA, *Il regionalismo italiano tra crisi e efficienza dell'amministrazione*, in *Federalismi.it*, numero speciale 2/2018, *www.federalismi.it*, 11 s.; G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in *Riv. AIC*, 4/2019, *www.rivistaaic.it*.

[94] Già riconosciuto tra i principi fondamentali del Titolo V da P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Riv. AIC*, 4/2014, *www.rivistaaic.it*, spec. 12 ss.

Regione, corrisponda necessariamente un risparmio di pari ammontare per lo Stato. In effetti, l'amministrazione centrale è tenuta a continuare a svolgere determinate funzioni per le altre Regioni, sicché gli effetti delle scelte devolutive *ex* art. 116, co. 3, Cost. potrebbero rivelarsi non necessariamente un «*gioco a somma zero*»[95], per lo meno in ordine alle funzioni che lo Stato svolge unitariamente per l'intero ordinamento, così comportando il rischio di aggravare i costi organizzativi e la spesa statale complessiva[96].

Tanto premesso, piuttosto che utilizzare l'ipotetica legge-quadro di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. per dettare una disciplina uniforme sulle modalità di finanziamento delle funzioni trasferite sembrerebbe preferibile ricorrere a una modellistica differenziata delle modalità di finanziamento

---

[95] Riprendendo l'espressione utilizzata da S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista*, cit., 121 ss., che, estendendo l'applicazione del principio costituzionale della correlazione tra funzioni e risorse anche allo Stato, paventa il rischio di possibili «sovracosti organizzativi» conseguenti alle scelte devolutive così distinguendo le funzioni che potrebbero essere oggetto di trasferimento in base alla possibile incidenza sulla spesa dello Stato: «funzioni svolte dall'amministrazione periferica dello Stato», «funzioni svolte all'amministrazione centrale dello Stato con riferimento al territorio della singola Regione richiedente», «funzioni svolte dall'amministrazione centrale unitariamente per l'intero ordinamento», «funzioni attualmente attribuite ad enti subregionali», «funzioni "nuove", create appositamente dalla legge di differenziazione». Tale A. pone quindi in rilievo come soltanto per alcune di esse l'incremento della spesa (e della conseguente dotazione finanziaria) regionale potrebbe essere compensato da una riduzione della spesa statale di pari ammontare.

[96] In questa prospettiva, cfr. A. ZANARDI, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, svoltasi presso la *Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, 10 luglio 2019, reperibile al sito *www.upbilancio.it*, spec. 11 s.

connesse alle scelte devolutive, lasciando, cioè, tali opzioni alle singole leggi di differenziazione di volta in volta adottate. Infatti, anche a prescindere dalla presumibile inidoneità della legge-quadro *ordinaria* a vincolare la disciplina contenuta nella legge *rinforzata* di approvazione delle intese, queste ultime sembrano le sedi idonee ad adeguare le dotazioni finanziarie alla varietà di assetto e alla diversa incidenza delle competenze singolarmente affidate alle Regioni beneficiarie del disegno negoziato di differenziazione.

In secondo luogo, anche nella determinazione delle opzioni in ordine al finanziamento del regionalismo differenziato andrebbero rafforzati i principi collaborativi. A tali fini, potrebbero rivelarsi di particolare utilità le sedi e le procedure collaborative garantite dal c.d. sistema delle Conferenze, entro cui erano già stati iscritti gli organi di raccordo sul piano della finanza pubblica sperimentati nel processo di attuazione della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale (Commissione tecnica paritetica e Conferenza permanente della finanza pubblica)[97].

Venendo alla scelta degli strumenti di finanziamento collegati alle opzioni devolutive, le soluzioni potrebbero variare, purché siano esse riconducibili agli istituti previsti dall'art. 119 Cost. Da questo punto di vista, stante il principio della c.d. "riserva di presupposto", che vieta alle Regioni di istituire tributi propri se non in relazione a presupposti di imposta che non siano già assoggettati a imposizione sulla base di una legge statale, e in assenza di presupposti impositivi "liberi" su cui le Regioni richiedenti possano istituire nuovi tributi propri, sembrerebbero rimanere disponibili soltanto gli stru-

[97] Sull'esigenza di assicurare una maggiore "compenetrazione" delle intese con i contenuti della legge n. 42 del 2009 rispetto a quanto previsto dalle bozze già discusse, cfr. R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 25 ss., spec. 27.

menti di finanziamento costituiti dai tributi propri "derivati", istituiti e disciplinati con legge statale il cui gettito è destinato alle Regioni[98] e dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al territorio regionale. I primi presentano il limite di dipendere integralmente dalle scelte del legislatore statale: sicché quest'ultimo, sia pure in estrema ipotesi, modificando unilateralmente la disciplina dei tributi destinati al finanziamento delle funzioni acquisite dalle Regioni, potrebbe "condizionare finanziariamente" in via successiva le scelte devolutive espresse nella legge di differenziazione approvata *ex* art. 116, co. 3, Cost., con possibile pregiudizio delle competenze negoziate.

Quindi, pur apparendo in linea con gli strumenti previsti dall'art. 119 Cost. sia la scelta di ricorrere a tributi propri "derivati" sia quella di garantire alle Regioni beneficiarie della legge di differenziazione un incremento delle compartecipazioni, quest'ultimo strumento appare meglio idoneo a soddisfare i profili organizzativi e funzionali che costituzionalmente connotano l'autonomia differenziata.

A questi profili in ordine alla scelta delle compartecipazioni come strumento di finanziamento si collega l'ulteriore questione relativa alla possibilità di ricondurre all'istituto in parola anche le c.d. "riserve di aliquota" (o "aliquote riservate"), come, peraltro, era già previsto dagli "accordi preliminari" sottoscritti dal Governo Gentiloni e dalle "bozze di intesa" discusse dal primo Governo Conte.

Per "riserva di aliquota" si deve intendere la devoluzione alle Regioni di una quota di gettito di un tributo erariale unitamente alla facoltà di modificare le aliquote e alcuni elementi strutturali del tributo nei limiti di quanto previsto dalla legislazione statale. È indubbio che tanto le compartecipazioni quanto le riserve di aliquota garantiscano piena aderenza al principio di territorialità del tributo, espresso dall'art. 119 Cost. al fine di assicurare il le-

[98] Cfr. l'art. 7 della legge n. 42 del 2009.

game tra il gettito del tributo e il territorio che lo ha generato e superare l'approccio centralistico che connota sin dalle origini l'assetto dei tributi nel nostro ordinamento.

Occorre però valutare se la c.d. riserva di aliquota sia assimilabile ai tributi propri o non costituisca piuttosto una *species* del *genus* compartecipazioni e, quindi, possa essere ritenuta compatibile con gli strumenti *tassativamente* previsti dall'art. 119 Cost. ai fini del finanziamento delle competenze e delle funzioni.

Stando al tenore letterale dell'art. 119, co. 2, Cost., secondo il quale gli enti sub-statali «dispongono di *compartecipazioni al gettito di tributi erariali* riferibile al loro territorio», la prescrizione costituzionale sembrerebbe a prima vista rivolta a precludere l'utilizzo delle riserve di aliquota, riferendosi testualmente alle *sole* compartecipazioni al gettito, e dovendo quindi intendersi la mera compartecipazione al gettito di tributi erariali come istituto diverso dall'attribuzione di una frazione dell'aliquota erariale[99].

Tuttavia, in assenza di indicazioni desumibili dalla giurisprudenza costituzionale, se si esclude, come sembra condivisibile, che la riserva di aliquota possa essere ricondotta ai tributi propri[100], non si vede perché non si possa ritenere che la compartecipazione al gettito di tributi erariali non possa avvenire anche tramite la individuazione di una aliquota da calcolare sulla base imponibile e la sua attribuzione alla Regione: l'effetto sarebbe comunque

[99] In questo senso era stato interpretato dalla prevalente dottrina l'art. 119, co. 2, Cost. all'indomani dell'entrata in vigore del Titolo V: cfr., ad esempio, A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1/2003, 67 s.

[100] Per questa condivisibile puntualizzazione, cfr. F. GALLO, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, a cura di F. Bassanini, G. Macciotta, Bologna 2003, 176.

quello di *compartecipare al gettito*[101]. In questa prospettiva, non potrebbe dunque escludersi un'interpretazione sistematica delle norme costituzionali che consenta di ricondurre la riserva di aliquota alle compartecipazioni poiché l'effetto giuridico dell'istituto in parola è quello di determinare una compartecipazione al tributo erariale[102].

Da tutto ciò seguirebbe la conformità a Costituzione della riserva di aliquota ai fini del finanziamento delle funzioni degli enti sub-statali in quanto compatibile con gli strumenti di finanziamento prescritti dell'art. 119 Cost. ed essa sarebbe quindi utilizzabile anche per il finanziamento delle ulteriori competenze e funzioni acquisite *ex* art. 116, co. 3, Cost.

Oltre che conforme a Costituzione, il ricorso a tale istituto per il finanziamento del regionalismo differenziato potrebbe anche dirsi opportuno ai fini della garanzia del legame tra tributo e territorio. La c.d. riserva di aliquota, infatti, non garantisce alle Regioni soltanto una quota di gettito di un tributo erariale, ma anche la facoltà di modificare le aliquote per quanto attiene alla componente regionale nei limiti fissati dalla legge statale, così garantendo da un lato una maggiore manovrabilità del tributo e, dall'altro lato, risorse maggiormente "certe" per gli enti sub-statali in relazione alle competenze devolute in quanto, contrariamente alle compartecipazioni, insensibile rispetto a eventuali modifiche delle aliquote dei tributi erariali[103].

---

[101] Così, A. GIOVANARDI, D. STEVANATO, *Autonomia, differenziazione, responsabilità*, cit., 152 s.

[102] In questa prospettiva, cfr. A. GIOVANARDI, D. STEVANATO, *Autonomia, differenziazione, responsabilità*, cit., 147 ss., spec. 152, secondo i quali la c.d. riserva di aliquota dovrebbe essere ricondotta a *species* del *genus* compartecipazioni.

[103] Sul punto, v. ancora A. GIOVANARDI, D. STEVANATO, *Autonomia, differenziazione, responsabilità*, cit., 149.

Allargando lo sguardo alle tendenze che si sono manifestate nell'ultimo decennio nelle relazioni tra Stato e Regioni, l'impressione finale è che l'aggravarsi della crisi economica e la sopravvenuta crisi pandemica abbiano interferito con il già difficile processo di attuazione del Titolo V Cost., determinando, all'opposto, un robusto accentramento delle competenze e della gestione delle risorse[104]. In un sistema a finanza ancora largamente derivata sono anzitutto le scelte allocative del legislatore statale a condizionare il ventaglio di prestazioni che possono essere fornite dalle Regioni. I vincoli al governo delle finanze pubbliche consentono, infatti, allo Stato di imporre limiti di spesa alle autonomie territoriali, obbligando le Regioni a ridurre i servizi. L'incidenza del dato finanziario, dunque, non soltanto non ha consentito agli enti sub-statali di identificare le funzioni per sviluppare vere e proprie politiche sulle prestazioni da fornire, ma ha amplificato i problemi di governo del sistema plurilivello, determinando spesso il disallineamento tra funzioni e risorse preordinate a garantire i livelli essenziali e i diritti costituzionali.

Tanto più in periodo di crisi, a un tempo pandemica ed economica, non sembra dunque più sufficiente affermare che lo Stato è garante dell'eguaglianza e le Regioni promotrici della differenziazione, nel ragionevole bilanciamento tra unità e autonomia: sarebbe piuttosto necessario far valere il principio generale dello Stato costituzionale relativo al nesso tra potere e responsabilità, declinandolo nel rapporto tra i diversi livelli territoriali di governo al fine di pervenire a un meglio definito quadro delle competenze e delle disponibilità finanziarie che consenta ai cittadini di comprendere a chi siano imputabili le scelte politiche e le relative responsabilità.

In questa prospettiva, il regionalismo differenziato previsto dall'art. 116, co. 3, Cost., che – è bene ricordare – costituisce attuazione e non già deroga, come la specialità, del Titolo V Cost., può costituire occasione e strumento di

[104] Per un approfondimento, cfr. G. RIVOSECCHI, *Divisione dei poteri, relazioni tra Stato e Regioni e ruolo del Parlamento ai tempi del coronavirus*, in questa *Rivista*, 3/2020, 637 ss.

rilancio del disegno costituzionale di autonomia. L'acquisizione di ulteriori competenze *ex* art. 116, co. 3, Cost. può rivelarsi proficua se si muove dal presupposto, qui accolto, che l'autonomia costituzionalmente garantita sia strumentale ad assicurare un ordinamento differenziato agli enti in relazione ai bisogni dei territori. In altre parole, il regionalismo differenziato può essere capace di favorire la sperimentazione di diversi modelli di esercizio delle funzioni amministrative e di erogazione delle prestazioni, svolgendo, tra l'altro, funzioni di stimolo nei confronti delle altre Regioni per migliorare la qualità dei servizi e innalzare il livello di garanzia dei diritti costituzionali.