



27 LUGLIO 2022

Regionalismo differenziato: tra bulimia di autonomia e rischi di ingovernabilità

di Paolo Maci

Professore a contratto di Legislazione scolastica
Università Telematica Pegaso

Regionalismo differenziato: tra bulimia di autonomia e rischi di ingovernabilità*

di Paolo Maci

Professore a contratto di Legislazione scolastica
Università Telematica Pegaso

Abstract [It]: Il dibattito sul regionalismo differenziato sembra aver ripreso il suo cammino con nuova lena dopo la pandemia. Eppure, le criticità e le incognite che presenta questo percorso dovrebbero suggerirne un sostanziale ripensamento: il rischio che si assista ad una “bulimia” di autonomia da parte delle regioni ordinarie potrebbe portare, senza adeguati correttivi, all’ingovernabilità del Sistema-Paese.

Title: Differentiated regionalism: between bulimia for autonomy and risks of ungovernability

Abstract [En]: The debate on differentiated regionalism seems to have resumed its path with new vigor after the pandemic. Yet, the critical issues and unknowns that this path presents should suggest a substantial rethinking: the risk that there is a “bulimia” of autonomy on the part of ordinary regions could lead, without adequate corrections, to the ungovernability of the country system.

Parole chiave: regionalismo differenziato, bulimia di autonomia, legge rinforzata, PNRR, Corte Costituzionale

Keywords: differentiated regionalism, autonomy bulimia, reinforced law, PNRR, Constitutional Court

Sommario: 1. *Heri dicebamus...* 2. *Cui prodest?* 3. La norma “neutra” e la “fluidità” dei suoi effetti: la bulimia dell’autonomia. 4. Il “diritto” delle regioni a forme più ampie di autonomia. 5. Il ruolo del Parlamento: l’interlocuzione con il Governo funzionale all’approvazione della legge rinforzata. 6. La potenzialità espansiva della potestà legislativa regionale e i suoi limiti. Dalla bulimia di autonomia alla bulimia normativa. 7. Il vaglio della Consulta tra i molteplici riferimenti costituzionali e il pericolo di una crescita esponenziale del contenzioso. 8. La necessità di una “clausola di salvaguardia” a tutela dell’interesse nazionale e a garanzia del raggiungimento degli obiettivi del PNRR. 9. La necessità di individuare un “luogo di compensazione” preventivo dei conflitti Stato – regioni: il ruolo del “Senato delle autonomie” ed il rinnovato ruolo dell’esecutivo. 10. Conclusioni: la necessità di un ritorno alle ragioni “autentiche” della richiesta di maggiori spazi di autonomia, funzionale ad uno sviluppo complessivo ed armonico dell’intero territorio nazionale.

1. *Heri dicebamus...*

L’inevitabile rallentamento che il processo relativo all’autonomia differenziata¹ ha subito a causa del rapido incedere dell’emergenza sanitaria nel nostro Paese non ha impedito che lo stesso registrasse una lenta ma comunque inesorabile progressione.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹Cfr. ma solo a titolo esemplificativo, Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, Delib. n. 4/2022/G 17 in cui si legge, tra l’altro, che “è dato rilevare che il processo di differenziazione ha trovato un limite nel suo momentaneo arresto, principalmente dovuto all’emergenza epidemiologica che ha interessato il Paese fin dai primi mesi dell’anno 2020”, ivi, p. 18

Come è noto, il terzo comma dell’art. 116 Cost. prevede la possibilità di attribuire forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni a statuto ordinario. Esso consente alle regioni che ne facciano richiesta di dotarsi di poteri diversi dalle altre, ferme restando le particolari forme di autonomia di cui godono le Regioni a statuto speciale. Si tratta di una innovazione della Costituzione introdotta nell’ambito della più ampia riforma del Titolo V, dovuta alla legge costituzionale n. 3 del 2001 che ha ridisegnato l’architettura costituzionale della Repubblica ed il rapporto tra gli enti

Anche durante – e nonostante - la pandemia, infatti, il tema non è uscito dall’agenda politica, tanto che è stato affrontato dalla Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale e dalla Commissione bicamerale per gli affari regionali, innanzi alle quali si sono tenute le audizioni del Ministro per gli Affari regionali e le autonomie, Mariastella Gelmini² e del vice Ministro dell’Economia, Laura Castelli³. La prima, anzi, ha comunicato di avere istituito -come già avevano fatto i suoi predecessori⁴ - un’apposita commissione di studio presieduta dal prof. Beniamino Caravita, scomparso di recente⁵, con il compito, tra gli altri, di esprimersi sulla c.d. "legge quadro", sottolineando la necessità di “riprendere le fila di un ragionamento interrotto”. È stata l’occasione, per il Ministro, di sottolineare la necessità di evitare “un ritorno a un nuovo centralismo”, nonostante il “ritrovato e pervasivo intervento dello Stato nella gestione dell’emergenza”⁶. E a conferma dell’impegno del Governo a non disperdere il lavoro svolto fino ad ora e a proseguire sulla strada del conferimento di maggiori competenze alle regioni secondo la previsione del terzo comma dell’art. 116 Cost., il disegno di legge sull’attuazione dell’autonomia

territoriali di cui si compone (Stato, regioni, province, città metropolitane, comuni) e che è rimasta, fino ad oggi, inattuata.

Sull’art. 116, comma 3, Cost. si vedano, tra i tanti e più recenti (oltre agli autori citati in seguito): A. Apostoli - M. Gorlani - N. Maccabiani (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, Giuffrè, Milano, 2020; C. Bertolino - A. Morelli - G. Sobrino (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino, Università degli Studi di Torino, 2020; M. COSULICH, *Le differenziazioni come sfide all’uniforme regionalismo italiano*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2020, 120 ss.; A. D’ATENA, *A proposito della “clausola di asimmetria” (art. 116 u.c. Cost.)*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, 313 ss.; R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” ai sensi dell’art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Federalismi.it*, n. 5/2019; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 6/2019; R. BIN, *Le materie nel dettato dell’articolo 116 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 26 giugno 2019; T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, in *Diritti regionali*, n. 2/2019; A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. spec. 2/2019; A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata* in *federalismi.it*, 2018/21; Senato della Repubblica (Servizio Studi), *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, dossier n. 104 (febbraio 2019) e n. 104/1 (marzo 2019).

² L’audizione del Ministro Mariastella Gelmini innanzi alla Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale si è tenuta il 26 maggio 2021. (Cfr documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/62/audiz2/audizione/2021/05/26/leg.18.stenc) e quella presso la Commissione bicamerale per gli affari regionali il 13 luglio 2021 (Cfr, XVIII Legislatura - Lavori - Resoconti delle Giunte e Commissioni (camera.it))

³ L’audizione del vice Ministro dell’economia, Laura Castelli presso la Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale si è tenuta il 9 giugno 2021 (cfr *ibidem*)

⁴ Come sottolinea M. Olivetti, *Il regionalismo*, cit. p. 23, “Sia il sottosegretario Gianclaudio Bressa (governo Gentiloni), sia la ministra Erika Stefani (governo Conte), hanno avvertito il bisogno di un supporto tecnico ulteriore a quello già offerto dalla struttura amministrativa del Dipartimento e hanno nominato due Commissioni di esperti, di provenienza accademica, che avrebbero dovuto accompagnare il negoziato, anche considerato che la Regione Veneto si era a sua volta dotata di un supporto tecnico-accademico, pomposamente qualificato come «delegazione trattante». Tuttavia, nella concreta gestazione delle intese, il ruolo di tali Commissioni (sia sul versante statale che in quello regionale e sia sotto il Governo Gentiloni che sotto il governo Conte) è risultato del tutto marginale”.

⁵ Della commissione fanno parte, anche, come ha riferito il Ministro in sede di audizione innanzi alla commissione bicamerale per gli affari regionali, la professoressa Anna Maria Poggi, il professor Giulio Salerno, il prof. Massimo Rubechi, il professor Gino Scaccia.

⁶ Cfr [documenti.Camera](https://documenti.camera.it), cit.

differenziata è stato nuovamente incluso – come peraltro preannunciato dal Ministro - tra i provvedimenti collegati alla manovra di bilancio 2022-2024 anche nella nota di aggiornamento al DEF 2021⁷.

Anche alcuni Presidenti di Regione, passata l'emergenza, ritornano a chiedere al Governo di “riattivare il percorso dell'autonomia differenziata”⁸.

Si susseguono, di pari passo, gli incontri di studio e di approfondimento sul tema.

La marcia verso l'attuazione dell'autonomia differenziata, ripresa con una formidabile lena all'indomani dell'esito non confermativo del Referendum Costituzionale sulla riforma Renzi – Boschi (dopo che per almeno dieci anni se ne era parlato se non marginalmente) sembra quindi prepararsi ora ad una nuova ripartenza.

Quello che sorprende, tuttavia, è la circostanza che questo percorso si appresti a riprendere il cammino come se nulla fosse, come se le criticità nella *governance* delle istituzioni emerse in particolare durante la pandemia non ci siano state o siano state solo un “incidente di percorso” dovuto alla situazione eccezionale che abbiamo vissuto. Come se “riprendere le fila di un ragionamento interrotto” volesse appunto significare ripartire “semplicemente” da dove ci si era fermati.

Una sorta di *heri dicebamus* dell'autonomia differenziata.

Eppure, il periodo di emergenza sanitaria che abbiamo vissuto non può considerarsi solo “una terra di mezzo”, un guado tra un prima e un dopo inidoneo, proprio per la sua particolarità e la sua eccezionalità, a dare indicazioni utili ai decisori politici sul cammino che si è in procinto di riprendere. Il forte stress subito dalle istituzioni durante l'emergenza sanitaria deve poterci mettere nelle condizioni, invece, di ripensare il percorso a suo tempo intrapreso; la bolla in cui abbiamo vissuto dovrebbe permetterci di fermarci a riflettere, per cogliere meglio e più di prima le criticità di questo percorso, indagarne le effettive motivazioni e quindi l'effettiva utilità, sgombrando il campo da posizioni ideologiche e di parte.

2. Cui prodest?

La prima domanda, allora, sembra essere proprio questa. A chi giova l'autonomia differenziata? *Cui prodest?* Mutuare la celebre espressione della Medea di Seneca non è uno sterile esercizio retorico, ma una efficace sintesi dalla quale far partire questa riflessione. Perché comprendere a chi giova oggi l'autonomia differenziata nelle declinazioni concrete che oggi sembrano prevalere potrebbe significare dare al tema che ci occupa la giusta chiave di lettura. E non si può affrontare questo aspetto del problema senza partire dalla considerazione che l'introduzione del terzo comma dell'art. 116 Cost nella riforma del titolo V fu con ogni evidenza una forzatura, dettata dalla convinzione maturata dalle forze politiche che reggevano

⁷ Cfr Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2021, pag. 12

⁸ Bonaccini incontra Zaia: "Tanti progetti comuni finanziati dal PNRR". E rispunta il tema dell'autonomia delle regioni, www.bolognatoday.it/politica/bonaccini-zaia-progettati-pnrr-autonomia-regioni.html, 18.02.2022.

la maggioranza del Governo Prodi I di poter disinnescare nel medio termine, attraverso quella previsione, le pulsioni federaliste o addirittura secessioniste che alla fine degli anni novanta montavano sull'onda dell'avanzata leghista nelle regioni del Nord Italia; mentre, nel breve periodo, fu considerato un modo per drenare voti dall'elettorato di quell'area politica, collocato soprattutto nel nord Italia, in vista delle elezioni che si sarebbero tenute nello stesso anno⁹.

Non è sbagliato ritenere, per questo, che la norma, introdotta in seno alla più ampia riforma del titolo V della Costituzione, possa considerarsi il portato di una valutazione contingente e “politica” a servizio di una parte e dei suoi obiettivi piuttosto che frutto di una visione di sistema, espressione di quell’ “uso congiunturale” della Costituzione – e delle autonomie in particolare - di cui si è ampiamente occupata la dottrina e che è un ossimoro rispetto alla necessità di pensare ed approvare riforme costituzionali¹⁰.

Se c'è un peccato originale nella introduzione dell'autonomia differenziata nel nostro testo Costituzionale è proprio questo: l'aver pensato di potere utilizzare la leva costituzionale per risolvere uno scontro politico contingente, senza una vera e propria visione prospettica e senza “una previa, adeguata ponderazione dei possibili effetti di sistema”¹¹, perseverando in quel regionalismo senza modello¹² e confermando che il regionalismo italiano sta attraversando una perenne e confusa transizione, contribuendo a delineare “una forma di Stato composto ancora liquida e per alcuni aspetti (...) incompiuta”¹³.

Ulteriore prova di questo “difetto d'origine” della norma è il fatto che la stessa sia anche del tutto “eccentrica” rispetto alla stessa riforma del titolo V nella quale fu inserita. Riforma che, pur ribaltando l'originaria ripartizione di materie tra Stato e Regioni, prevedeva comunque una rigida ripartizione di funzioni tra i soggetti istituzionali interessati (Stato e Regioni) di tipo “simmetrico”.

E tuttavia, se nel 2001 quella norma si maturò nel crogiuolo nato nell'*humus* culturale e politico del tempo, determinatosi a partire dall'idea di Padania di Gianfranco Miglio e Umberto Bossi¹⁴, quell'afflato si è con

⁹ Cfr sul punto, tra i tanti, C. BERTOLINO - A. MORELLI - G. SOBRINO, *Regionalismo differenziato*, p. 16

¹⁰ Sull'«uso congiunturale dell'autonomia» cfr. tra gli altri A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, Testo riveduto e aggiornato della relazione tenuta al XXXIII Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC) su *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Firenze, 16-17 novembre 2018, in Riv. AIC, 3, 2019, 114 ss.; A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Dir. pubbl. eur. rass. online*, n. spec. 2, 2019, 29 ss.; A. RUGGERI, *Il federalismo all'italiana e l'uso «congiunturale» della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 9 luglio 2001; Id., *Devolution, “controriforma” del titolo V e uso congiunturale della Costituzione, ovvero sia quando le “ragioni” della politica offuscano la ragione costituzionale*, *ivi*, 24 aprile (25) Con il rischio che le presunte “ragioni della politica offuscano la ragione costituzionale”. E. BALBONI, *Uso congiunturale della Costituzione: le proposte di riforma dell'art. 79*, in *Quad. cost.*, 1, 2003, pp. 147 e ss.

¹¹ C. BERTOLINO - A. MORELLI - G. SOBRINO, *Regionalismo differenziato*, p. 16

¹² M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le regioni*, 5/1994, pp. 131 e ss.; C. BUZZACCHI, *Le autonomie tra politica e amministrazione. Il volto di Giano di un regionalismo incompiuto*, in F. Cortese-C. Caruso-S. Rossi (a cura di) *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente. 70 anni dell'Assemblea Costituente e della Costituzione*, Franco Angeli, Milano, 2018, pp. 211 e ss., secondo cui le riforme, in particolare quelle legate alle autonomie, divengono “pretesto”. Cfr anche A. Barbera, *Le riforme come pretesto*, in *Quad. C.*, 4/2006, pp. 759 e ss.

¹³ A. PATRONI GRIFFI, voce *Regionalismo differenziato*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet giuridica, Milano, 2021, p. 219

¹⁴ A. PATRONI GRIFFI, voce *Regionalismo*, *ibid.*, p. 219

il tempo attenuato, tanto che quella stessa forza politica che ebbe a determinarlo ha modificato il suo orizzonte, rinunciando almeno in parte alla sua identità territoriale, ponendosi obiettivi compatibili con la rappresentanza delle istanze provenienti da tutto il Paese.

Per questo, se le ragioni dell'introduzione di quella norma nel 2001 potevano anche essere ricondotte ad una spinta ideale o quanto meno ad una rivendicazione identitaria che necessitava, per esprimersi pienamente, di travalicare i limiti insiti in una ripartizione di funzioni di tipo "simmetrico", il ritorno alla discussione sull'attuazione di quella norma, a distanza di circa due decenni e a seguito di una significativa evoluzione del contesto politico che l'aveva generata deve essere ricondotta, necessariamente, a ragioni diverse.

Chiedersi a chi giova, oggi, l'autonomia differenziata, quindi, è un quesito non da poco.

Certamente non giova - come detto - a soddisfare la richiesta di marcare in maniera più incisiva l'identità di un territorio e non risponde ad un afflato di tipo ideale o più semplicemente legato ad un modello culturale "diverso". Le ragioni "forti" che in quest'ottica giustificarono la costituzione delle regioni a statuto speciale di certo non possono essere ritrovate negli altri territori della Repubblica né d'altra parte sono utilizzate dalle regioni che hanno avanzato la richiesta di maggiore autonomia a sostegno della stessa. Ed è indubbio, da altra prospettiva, che differenziazione e specialità siano declinazioni ontologicamente differenti del principio di autonomia¹⁵. Ed in ogni caso, la norma costituzionale che consente maggiori spazi di autonomia non presuppone che gli stessi possano essere richiesti qualora si verificano determinate condizioni come quelle a cui si è fatto cenno poc'anzi. In questo senso, la norma costituzionale appare "neutra", attribuendo questa facoltà alle regioni che ne facciano richiesta senza la necessità di giustificazione alcuna¹⁶.

Anche la pretesa legata ad una asserita migliore gestione delle risorse pubbliche che le Regioni più "virtuose" avrebbero potuto garantire rispetto allo Stato centrale è venuta meno, atteso che i limiti della

¹⁵ *Ivi*, p. 329. In questo senso anche A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2008, n. 1, pp. 21 ss. Contra invece G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le regioni*, 2001, p. 493

¹⁶ Opinione non difforme è riportata da R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 4/2019 il quale considera che "l'art. 116, c.3., Cost., nel prevedere l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia a regioni diverse dalle regioni speciali, non pone espressi obblighi di motivazione o di dimostrazione di interessi peculiari a giustificazione della richiesta", ritenendo che "l'unico vincolo sostanziale espresso è dato dal rinvio ai principi di cui all'art. 119". Bifulco sviluppa tuttavia il ragionamento asserendo che in ogni caso, rispetto al dato formale, sia necessario fare riferimento "effettività dell'assetto costituzionale delle competenze (...) che non coincide con la mera elencazione dei titoli di legittimazione contenuti nei commi 2 e 3 dell'art. 117. Legislazione e giurisprudenza hanno fatto virare le materie verso il centro, con la conseguenza che le richieste regionali non possono essere intese come se si fosse nell'immediato post-2001 ma devono essere lette e interpretate alla luce dell'evoluzione ordinamentale degli ultimi anni". In questo senso richiama sul punto A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato, Commento all'art.116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, p 176, che guarda al rinvio operato dall'art.116, c.3, alle materie di cui all'art.117 come ad un "rinvio mobile", nel senso che in concreto l'individuazione degli spazi da attribuire alle regioni sconta l'ipoteca giurisprudenziale maturata con riferimento a ciascun titolo oggettivo.

capacità delle Regioni di spendere “meglio” i soldi rinvenienti dalle entrate si è infranta di fronte alla realtà. Da una parte, le numerose inchieste che nel corso degli anni hanno colpito le istituzioni regionali in molte parti d’Italia; dall’altra, la gestione certamente non ottimale di funzioni legate a materie, come la sanità, che costituisce la voce di spesa di gran lunga più rilevante del sistema regionale e che ha mostrato, in alcuni casi, i suoi limiti più evidenti, in termini di efficacia e di efficienza, proprio in occasione della recente emergenza sanitaria.

Ed allora, non può che concludersi che la richiesta di maggiore autonomia da parte delle Regioni non possa trovare alcuna giustificazione se non nella possibilità, da parte delle istituzioni regionali, ognuna per il suo ruolo, di gestire un più vasto ambito di materie e di funzioni con meno vincoli rispetto alla situazione attuale e di disporre – anche per questo - di più risorse. E ciò è vero soprattutto per le Regioni con il PIL più elevato e quindi con una maggiore capacità fiscale per abitante quali sono, per l’appunto, quelle Regioni che hanno dato un maggiore impulso alla richiesta di un grado maggiore di autonomia¹⁷. Ma ciò non è detto che sia sempre utile – di per sé - al territorio governato ed ai suoi cittadini e all’intero sistema Paese.

3. La norma “neutra” e la “fluidità” dei suoi effetti: la bulimia dell’autonomia

La circostanza che la norma costituzionale, come detto prima, sia una norma “neutra” e non condizioni la richiesta di ulteriori ambiti di autonomia a particolari motivazioni o a particolari condizioni, legittima paradossalmente tutte le Regioni che lo ritengono opportuno – anche quelle che da un punto di vista strettamente finanziario non ne avrebbero convenienza e purchè siano in regola con i vincoli di bilancio - ad avanzare questa richiesta¹⁸. Il fatto che questa richiesta sia supportata e giustificata volta per volta dalla convinzione di poter interpretare meglio le esigenze del territorio di riferimento rispetto a quanto possa fare lo Stato centrale (la locuzione contenuta nelle intese del 28 febbraio 2018 recita: “l’attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia corrisponde a specificità proprie della regione richiedente e immediatamente funzionali alla sua crescita e sviluppo”¹⁹) nulla aggiunge, di per sé, alla circostanza che sia sufficiente la volontà di richiedere ulteriori forme di autonomia per giustificare la richiesta stessa. Prova ne sia il fatto che le intese del 28 febbraio 2018 si limitino a quello che è stato ritenuto, a ragione,

¹⁷ In questo senso per esempio M. AINIS, *La fiera degli egoismi in la Repubblica*, 2019, 15 febbraio, p. 26: “Perchè la vera posta in palio è il residuo fiscale (ossia la differenza tra tasse pagate e spese ricevute), che i territori più ricchi del Paese vorrebbero trattenere in cassa”.

¹⁸ Sembra condividere questa opinione, sottolineandone i risvolti – a suo parere – positivi, S. MANGIAMELI, nelle audizioni tenute dalla Commissione Parlamentare per le questioni regionali, cfr. Commissione Parlamentare per le questioni regionali, resoconto stenografico, indagine conoscitiva, 1. Seduta di mercoledì 29 novembre 2017

¹⁹ Cfr gli accordi firmati il 28 febbraio 2018 tra i presidenti di Lombardia, Emilia Romagna e Veneto e il Sottosegretario per gli affari regionali e le autonomie Bressa (vedi *ultra*)

un mero “simulacro di motivazione”²⁰. Ma questo non fa che confermare come l’opinione di chi ritiene che la richiesta regionale dovrebbe essere in qualche modo motivata²¹ non colga nel segno, anche se, evidentemente, ciò sarebbe auspicabile. Come non necessario ai fini dell’ammissibilità della richiesta ma altrettanto auspicabile sarebbe che “la regione accompagnasse la propria istanza alla previsione di un articolato processo di analisi di impatto delle funzioni, realizzato nell’ambito di ciascun settore”²², analisi che “potrebbe essere funzionale anche rispetto alla valutazione successiva dell’efficacia dell’intesa stessa, in considerazione dell’esercizio regionale delle funzioni e in vista di eventuali future modifiche da apportare ai contenuti”²³.

E proprio il fatto che non vi sia la necessità di addurre una motivazione ulteriore rispetto a quella insita nella volontà stessa di richiedere maggiori forme di autonomia determina un’altra forte criticità nel meccanismo costituzionale innescato dall’art. 116 terzo comma: quello, cioè, di essere caratterizzato da una sorta di “fluidità”: una riforma non giustificata da ragioni profonde legate ad esigenze determinate da marcate identità territoriali, ragioni linguistiche o storiche, come fu per le regioni a statuto speciale e che non sottopone a nessun tipo di vincolo o di condizione la richiesta di maggiore autonomia, fa sì che la stessa possa produrre effetti dai contorni evanescenti, quasi inafferrabili e nello stesso tempo – anche per questo - dalla portata enorme e non predeterminabile.

Perché, se così è, come detto, tutte le regioni a statuto ordinario potrebbero chiedere – legittimamente – maggiori ambiti di autonomia. Ma non solo: tutte le regioni e ciascuna di esse possono chiedere maggiori ambiti di autonomia in tutte le materie per le quali, secondo il terzo comma dell’art. 116 Cost., ciò sia possibile. Che questo sia uno scenario realistico lo si evince anche dal “contratto di governo” stipulato tra Lega e Movimento 5 Stelle in occasione della nascita del Governo Conte I, in cui era sancito che “sotto il profilo del regionalismo, l’impegno sarà quello di porre come questione prioritaria nell’agenda di Governo l’attribuzione, per tutte le Regioni che motivatamente lo richiedano, di maggiore autonomia in attuazione dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione, portando anche a rapida conclusione le trattative tra Governo e Regioni attualmente aperte”²⁴ anche in considerazione del fatto che, oggi,

²⁰ M. CARLI, *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, Federalismi.it, n. 22/2019, p. 5

²¹ A. PATRONI GRIFFI, voce *Regionalismo differenziato*, cit., p. 334

²² *Ibidem*

²³ *Ibidem*. In senso conforme, tra i tanti, A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, Federalismi.it, n. 8/2019, p. 9; F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, Federalismi.it, n. 6/2019, p. 17

²⁴ Cfr download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contratto_governo.pdf (p. 36). In questo senso anche A. ZANARDI, *Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*, atti del convegno ASTRID – CRANEC su “Autonomie Regionali: specialità e differenziazioni”, Roma, 2017, secondo cui “la Costituzione (...) offre la possibilità di assumere nuove funzioni, e di beneficiare di nuove risorse finanziarie, a tutte le regioni a statuto ordinario e non soltanto alle regioni considerate “efficienti” o “virtuose” (le regioni del Nord), come sembrerebbe far credere una parte del dibattito sul federalismo differenziato”. In senso analogo anche R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., p. 266,

entrambi i partiti sostengono la maggioranza parlamentare. Anche se, in effetti, questo pone in essere un vero e proprio “stravolgimento del significato e della portata dell’art. 116 Cost., che pone l’iniziativa in capo alle regioni e nessun obbligo (in tal senso, ndr) a carico dello Stato”²⁵.

Che sia così lo conferma – indirettamente – anche chi argomenta che non sia possibile ritenere che oggetto del meccanismo di differenziazione possano essere le intere materie di cui al 3° comma dell’art. 116 perché così “si determinerebbe in realtà una nuova forma di autonomia (super)speciale, per molti versi maggiore di quella stessa riconosciuta nei relativi statuti alle cinque regioni (a statuto speciale, nrd)” laddove riconosce come “l’ambito potenziale di attribuzione è fissato nelle materie di competenza concorrente, di cui all’art. 117, 3 co. Cost nonchè nelle indicate tre materie di competenza esclusa dello Stato: giustizia di pace, norme generali sull’istruzione, tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”²⁶. E se è vero che “il regionalismo differenziato non potrebbe mai tradursi nella surrettizia introduzione in Costituzione di ulteriori regioni speciali (...) peraltro con una legge ordinaria, per quanto rinforzata, senza uno statuto approvato con legge costituzionale e quindi non in deroga, ma in aperta violazione, e prima ancora logica contraddizione, di quanto disposto nei primi commi dell’art. 116”²⁷, la lettera della norma costituzionale non sembra lasciare spazio ad interpretazioni diverse da quella proposta. Del resto, di fronte ad una richiesta di tal fatta – quale per l’appunto quella avanzata da Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna (vedi *ultra*), chi dovrebbe decidere se è in che misura attribuire tale o tal altra materia e quando detta misura o numero sia “in aperta violazione” o in “logica contraddizione” con quanto disposto dall’art. 116 co. 3° Cost? Salvo interventi correttivi e chiarificatori da parte del legislatore Costituente solo la Corte Costituzionale, ex post, potrebbe pronunciarsi sulla non conformità a Costituzione della legge rinforzata che recepisce intese finalizzate ad attribuire maggiore autonomia in tutte le materie previste dalla norma costituzionale avendo riguardo alla complessità del sistema. Così come non potrebbe essere che il Giudice delle leggi – a fronte di un dettato chiaro della norma costituzionale - a valutare la compatibilità del trasferimento di maggiori ambiti di autonomia in alcune specifiche materie, pure esse richiamate dall’art. 116 co. 3°, rispetto ad esigenze unitarie, anche tenendo conto del “concreto significato normativo assunto nell’ordinamento alla luce della interpretazione che di esse ha dato la giurisprudenza costituzionale”²⁸. Il riferimento, in questo caso, è alla «tutela della salute» e alle «norme generali sull’istruzione»: per la prima, la (im)possibilità di differenziazione è legata alla

secondo cui “nulla può escludere – in una prospettiva di legittimità costituzionale – che una o più regioni chiedano l’attribuzione di tutte le materie ‘trasferibili’”.

²⁵ A. PATRONI GRIFFI, voce *Regionalismo differenziato*, cit., p. 327

²⁶ Ivi, p. 333

²⁷ *Ibidem*

²⁸ A. PATRONI GRIFFI, voce *Regionalismo differenziato*, cit., p. 334; così anche A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 176

necessità di presidiare i contenuti essenziali di un diritto fondamentale su tutto il territorio nazionale che dovrebbero essere omologati verso un diffuso standard di eccellenza²⁹; per la seconda, l'esigenza unitaria è addirittura insita nella natura stessa delle funzioni che si intenderebbero trasferire, poiché "la competenza legislativa dello Stato sembra recare in sé ontologicamente e logicamente la dimensione nazionale dell'attribuzione"³⁰, "stante il dato indiscutibile che tali norme «richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale»³¹. E tuttavia, la "neutralità" della norma introdotta dall'art. 116 terzo comma cost. così come delineata ha fatto sì che le rivendicazioni di maggiori ambiti di autonomia formalizzate negli anni immediatamente successivi alla sua introduzione da parte di un limitato numero di regioni (Lombardia³², Veneto³³ e Piemonte³⁴) e per un limitato numero di materie (addirittura solo una per la Toscana³⁵) si siano, a distanza di circa dieci anni, riproposte in maniera diversa e più estesa. E' accaduto, cioè, che le regioni promotrici degli accordi del febbraio 2018 e di quelli del febbraio 2019 (vedi *ultra*) (Lombardia³⁶, Veneto³⁷ ed Emilia Romagna³⁸) abbiano inteso richiedere maggiore autonomia su un numero assai più ampio di materie, in pratica tutte quelle che la norma costituzionale prevedeva si potessero attribuire³⁹. Ed infatti, se gli accordi preliminari sottoscritti

²⁹ A. PATRONI GRIFFI, *op. cit.*, p. 334

³⁰ A. PATRONI GRIFFI, *Ibid*, p. 334

³¹ C. Cost., n. 309/2010

³² Risalgono al 2007 due atti di indirizzo del Consiglio, finalizzati ad impegnare la Giunta ad avviare un confronto con il Governo per giungere ad un'intesa su un determinato e limitato numero di materie. Cfr Senato della Repubblica, Legislatura 17^a - Dossier n. 565

³³ Il Veneto nel 2007 ha approvato un analogo atto di indirizzo finalizzato a richiedere al Governo un confronto per chiedere di giungere ad una intesa su un determinato e limitato numero di materie. *Ibidem*

³⁴ Il Piemonte con una deliberazione del Consiglio Regionale del 2008 si approvava un documento di indirizzo per l'avvio del procedimento di individuazione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" in determinate materie.

³⁵ Del. n. 1237 del 2003 recante "autonomia speciale nel settore dei beni culturali e paesaggistici"

³⁶ La Lombardia ha fatto precedere la richiesta di avvio delle trattative con il Governo dallo svolgimento di un referendum (che ha avuto luogo il 22 ottobre 2017) che poneva il seguente quesito: "Volete voi che la regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'[articolo 116, terzo comma, della Costituzione](#) e con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all'articolo richiamato?" A seguito dell'esito del referendum, il Consiglio regionale ha approvato il 7 novembre del 2017 la "Risoluzione concernente l'iniziativa per l'attribuzione alla regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'[articolo 116, terzo comma, della Costituzione](#)", impegnando il Presidente della regione: ad avviare il confronto con il Governo per definire i contenuti di un'intesa di cui all'articolo 116, terzo comma.

³⁷ Il Veneto ha fatto precedere la richiesta di avvio delle trattative con il Governo per l'attivazione del procedimento [ex art. 116, terzo comma, Cost.](#) da un referendum svoltosi il 22 ottobre 2017 che recava il seguente quesito: "Vuoi che alla regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?" demandando alla successiva fase del procedimento l'individuazione di dette materie.

³⁸ Nel caso dell'Emilia-Romagna, l'Assemblea legislativa ha adottato, in data 3 ottobre 2017, la risoluzione n.5321 diretta ad impegnare il Presidente della regione ad avviare il negoziato con lo Stato con riferimento a determinati ambiti materiali sui quali richiedere ulteriori forme di autonomi.

³⁹ La Regione Lombardia, come precisato in precedenza, ha posto già nel quesito referendario la richiesta di maggiore autonomia "con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all'articolo richiamato".

con il Governo il 28 febbraio 2018 da parte delle tre regioni interessate, dopo alcune premesse di carattere generale⁴⁰ recano tutte il riferimento alle stesse materie (incluse negli allegati) - Politiche del lavoro, Istruzione, Salute, Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - per le quali, in virtù dell'accordo, "sono conferite alla Regione ulteriori e condizioni particolari di autonomia amministrativa e legislativa", le intese del 25 febbraio 2019⁴¹ - identiche quasi del tutto nelle "disposizioni generali"⁴² a quelle del febbraio 2018 - recano l'elenco completo delle materie in cui le regioni interessate intendono ampliare la propria autonomia (Cfr. art. 2 delle intese)⁴³ di fatto coincidenti, salvo qualche rara eccezione, con tutte le materie per le quali la Costituzione prevede questa possibilità. E così la "fame" di autonomia, che è stata la ragione prima della riforma, si è trasformata, da parte delle regioni più solerti a richiederla, in una vera e propria "bulimia" di autonomia. Si è innescata, cioè, una sorta di rincorsa alla autonomia che ha scatenato peraltro l'appetito anche di quelle regioni che fino ad allora non avevano mosso in questa direzione che pochi timidi passi o non avevano inteso muoversi affatto. E' accaduto, in effetti, che, immediatamente prima o

La regione Veneto una volta conosciuti gli esiti del referendum, prima di attivare i negoziati, ha proceduto all'esame e all'approvazione (il 15 novembre 2017) del progetto di legge statale (pdls) n. 43, di iniziativa della Giunta, relativo all'individuazione di percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per la regione del Veneto, individuando anche le materie nelle quali la regione del Veneto richiede forme e condizioni particolari di autonomia, materie che corrispondono a tutte quelle di competenza legislativa concorrente fra Stato e regioni e alle tre di competenza esclusiva statale richiamate all'[articolo 116, terzo comma, della Costituzione](#) (articolo 1 del pdls n.43). Con un ordine del giorno, adottato nel corso dell'esame del pdls, il Consiglio regionale ha conferito mandato al Presidente della Giunta regionale per l'avvio e la conduzione del negoziato e la informativa al Consiglio regionale. Cfr sul tema: F. PALLANTE, *cit.*; R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, pp. 635 e ss.; L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 4/2018, pp. 319 e ss.

⁴⁰ Gli accordi firmati il 28 febbraio 2018 tra i presidenti di Lombardia, Emilia Romagna e Veneto e il Sottosegretario per gli affari regionali e le autonomie Bressa seguono lo stesso schema e riportano contenuti pressoché analoghi. Dopo i richiami al testo costituzionale e agli articoli ritenuti rilevanti in relazione alle dinamiche attivate (art. 3, art. 5, art. 116, art. 117, art. 118, art. 119), i richiami alle leggi e agli altri provvedimenti assunti dalle regioni interessate e fatto cenno ai numerosi incontri anche di natura tecnica che hanno preceduto la sottoscrizione dell'accordo propedeutico all'intesa, si soffermano su "i principi generali, la metodologia e le materie" per l'attribuzione alle diverse regioni interessate di autonomia differenziata, tenendo conto delle norme costituzionali e del principio di "leale collaborazione" tra gli enti costitutivi della Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost.. Con la specificazione che "l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia corrisponde a specificità proprie della regione richiedente e immediatamente funzionali alla sua crescita e sviluppo".

⁴¹ Il percorso verso l'autonomia differenziata si era interrotto con la fine della XVII legislatura. Detta circostanza era stata tenuta tuttavia nella debita considerazione proprio all'interno delle intese, atteso che negli accordi si dà conto, appunto, della fine prossima della legislatura ed in ragione di ciò della opportunità di limitare l'intesa alle quattro materie - o, più opportunamente "aree" indicate - ferma restando la possibilità di proseguire il negoziato nelle stesse materie e di estenderlo ad altre e di convenire, in virtù del principio di leale collaborazione, che dovesse essere riconosciuta alle intese rilevanza.

⁴² Le intese del febbraio 2018 sono state oggetto di una parziale revisione con il primo Governo Conte, che aveva inserito nel programma in maniera espressa l'attuazione del regionalismo differenziato. A circa un anno di distanza dalla firma delle prime intese il Presidente del Consiglio dei Ministri e i presidenti di Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna hanno concordato bozze di intese che ribadiscono nei passaggi più significativi le intese precedenti ma limitandosi alla parte generale.

per il Veneto sono tutte le materie soggette a legislazione concorrente oltre a quelle di legislazione esclusiva dello Stato indicate nell'art. 116 Cost e quasi tutte le materie per Lombardia ed Emilia Romagna.

a seguito della firma degli accordi del febbraio 2018, si erano attivate anche Piemonte⁴⁴, Liguria⁴⁵, Toscana⁴⁶, Marche⁴⁷, Umbria⁴⁸, Lazio⁴⁹ e Campania⁵⁰, che avevano conferito al Presidente l'incarico di attivare il negoziato con il Governo per l'attuazione del regionalismo differenziato, mentre altre tre regioni (Puglia⁵¹, Basilicata⁵² e Calabria⁵³) avevano assunto iniziative preliminari, senza tuttavia giungere al formale conferimento di un mandato in tal senso.

⁴⁴ Con deliberazione n. 1 - 6323 del 10 gennaio 2018, la Giunta regionale ha affidato al Presidente il mandato ad avviare il confronto con il Governo, sui contenuti del "Documento di primi indirizzi della Giunta regionale per l'avvio del confronto con il Governo finalizzato all'acquisizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione"; sono seguiti ulteriori provvedimenti da parte del Consiglio che hanno dato seguito al primo atto di impulso. Il documento fornisce un quadro del contesto economico, sociale e istituzionale della regione e individua le materie oggetto di trattativa con il Governo

⁴⁵ La Giunta regionale ha approvato, in data 28 dicembre 2017, la deliberazione n. 1175, sull'"Avvio del negoziato con il Governo per il riconoscimento alla Regione Liguria di forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione" La deliberazione impegna il Presidente della Giunta ad avviare il confronto con il Governo per definire i contenuti dell'intesa, individuando le materie oggetto della contrattazione. Sul tema del regionalismo differenziato è intervenuto anche il Consiglio regionale, approvando, nella seduta del 23 gennaio 2018, una risoluzione che impegna il Presidente della regione a "proseguire il confronto con il Governo" per definire i contenuti di un'intesa, ex art. 116, terzo comma, assicurando il coinvolgimento del Consiglio regionale.

⁴⁶ Con risoluzione n. 163 del 13 settembre 2017 di "avvio delle procedure finalizzate all'attribuzione di condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione", il Consiglio regionale della Toscana ha impegnato la Giunta ad attivare l'*iter* necessario per dare impulso alla procedura di cui all'articolo 116, comma terzo, della Costituzione

⁴⁷ L'Assemblea legislativa ha approvato, il 29 maggio 2018, la deliberazione n. 72, d'iniziativa della Giunta regionale, recante "Indirizzi per l'avvio del negoziato con lo Stato finalizzato alla definizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione", individuando le materie interessate.

⁴⁸ Nella seduta del 19 giugno l'Assemblea legislativa ha approvato la risoluzione n.1603, facendo propria la proposta di risoluzione presentata dalla Giunta su "Attivazione procedure per l'attribuzione alla Regione Umbria di ulteriori forme e condizioni di autonomia ex art. 116, terzo comma della Costituzione", individuando le materie interessate.

⁴⁹ Nella seduta del 6 giugno 2018, il Consiglio regionale ha approvato l'ordine del giorno n. 2 su "Intesa Stato-Regione prevista dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione italiana". L'atto impegna il Presidente della Giunta regionale ad avviare il negoziato con il Governo ed individua le materie interessate.

⁵⁰ Il Consiglio regionale ha approvato, in data 30 gennaio 2018, la mozione recante "Iniziativa, ai sensi dell'art. 116, comma 3 della Costituzione, per il riconoscimento di ulteriori forme di autonomia della regione Campania" L'atto impegna il Presidente della regione e la Giunta a "intraprendere tutte le iniziative utili al fine di avviare il percorso volto al riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia alla regione Campania, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione" e individua le materie su cui attivare la trattativa con il Governo.

⁵¹ Non risultano atti della Giunta o del Consiglio regionale per l'avvio di trattative con il Governo ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost. Tuttavia, il 24 luglio 2018, la Giunta si è espressa positivamente in ordine alla predisposizione di una proposta volta ad individuare forme e condizioni di autonomia, sulla base dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione. Inoltre la Presidenza della regione ha attivato l'Istituto pugliese di ricerche economiche e sociali (IPRES) al fine di ottenere un supporto per l'approfondimento dei temi riferibili al regionalismo differenziato.

⁵² Il Consiglio regionale ha approvato, in data 20 marzo 2018, la risoluzione recante "Autonomia Basilicata" L'atto di indirizzo impegna il Presidente della Giunta a predisporre un documento in merito "alle potenzialità/opportunità del regionalismo differenziato", da inviare alle competenti Commissioni consiliari e il Presidente del Consiglio regionale a predisporre "un calendario delle attività delle Commissioni al fine di avviare un percorso di largo confronto e approfondimento con UPI, ANCI, parti sociali, associazioni e rappresentanze del modo del lavoro e delle imprese" e "ad avviare un'attività di confronto e supporto sul documento di indirizzo in sede di Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni".

⁵³ Non risultano provvedimenti che conferiscano mandato al Presidente della regione ad avviare i negoziati con il Governo. E' stata tuttavia presentata, in data 31 maggio 2018, la mozione recante "Avvio negoziato con il Governo per la sottoscrizione intesa ex articolo 116, comma terzo, della Costituzione - Autonomia differenziata", di cui il Consiglio

Quello che emerge, quindi, è la circostanza che se negli anni immediatamente successivi alla approvazione della riforma costituzionale la richiesta di autonomia era stata limitata sia nei soggetti richiedenti che nelle materie, prima che questo processo venisse rallentato inevitabilmente dall'esplosione dell'emergenza sanitaria nel nostro Paese la platea dei soggetti potenzialmente in corsa si sia estesa fino a comprendere quasi tutte le regioni italiane a statuto ordinario (solo Abruzzo e Molise, ad oggi, non hanno inteso intraprendere alcuna iniziativa tesa all'ottenimento di maggiore autonomia) mentre le tre regioni protagoniste delle intese del 2018 abbiano manifestato l'intenzione di richiederla in tutte - o quasi -le trentadue materie consentite dalla Costituzione.

4. Il “diritto” delle regioni a forme più ampie di autonomia

Il fatto che tutte le regioni ordinarie – essendo pacifico che l'art. 116 co. 3 non si attagli alle regioni speciali⁵⁴ - potrebbero chiedere maggiori ambiti di autonomia in tutte le materie per le quali ciò sia previsto dalla norma rischia di innescare una sorta di “competizione sulla autonomia” tra le Regioni. Competizione che, inevitabilmente, sarebbe relativa non solo alle materie per le quali attribuirsi un ambito più esteso di autonomia, ma anche alla misura in cui detta autonomia debba attribuirsi. In assenza di ragioni ostative a che ciò accada o di condizioni alle quali richiedere forme particolari di autonomia, è del tutto probabile che lo scenario futuro possa prevedere una prospettiva di tal fatta, essendo rimessa, come detto in precedenza, la possibilità di richiedere maggiori e più ampie forme di autonomia – sia riguardo al numero delle materie che alla misura della maggiore autonomia per ciascuna materia - alla volontà politica di ciascuna regione. Una volontà politica che incontra solo due limiti: quello dettato dalla Carta costituzionale e quello rappresentato dallo Stato centrale, con il quale ogni regione dovrebbe poi raggiungere una intesa. L'opinione di chi ritiene che “significative ragioni di sistema dovrebbero indurre”

regionale ha deliberato, in data 4 giugno, l'inserimento all'ordine dei lavori. Ad oggi, non risulta tuttavia che la mozione sia stata discussa dal Consiglio regionale.

⁵⁴ In questo senso appare decisivo l'argomento usato da M. OLIVETTI, *Il regionalismo, cit.*, secondo cui “per la riforma del sistema di distribuzione delle competenze fra esse e lo Stato la via appropriata è la riforma dei rispettivi statuti speciali”, *op. cit.* p. 17. In senso conforme A. RUGGERI, *Forma e sostanza nell'adeguamento degli Statuti speciali alla riforma costituzionale del titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Le Regioni*, 2003, n. 2-3, p. 362-364, pur notando incisivamente che «il coinvolgimento costituzionale delle Regioni speciali nel procedimento di formazione e revisione dei loro statuti ai sensi dell'art. 138 Cost. e della legge cost. n. 2/2001 (nella forma di una mera consulenza), «appare espressione di una minore autonomia rispetto a quella che si ha in base all'art. 116»; R. TONIATTI, *cit.*, p. 646.; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato, cit.*, p. 156-157; G.M. Salerno, *Gli statuti speciali, cit.*, p. 46-47. Ritengono invece che l'art. 116 co. 3 Cost. possa applicarsi anche alle regioni a statuto speciale G. PASTORI, *cit.*, p. 493; B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 143; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, 8/2002, p. 145, ma «limitatamente alla sola fase di transizione che precederà l'emanazione delle leggi costituzionali di adeguamento dei rispettivi statuti e tenendo pur sempre presente che la maggiore autonomia da concordare con lo Stato non potrà che essere riferita al (e dunque parametrata sul) modello costituzionale “comune” individuato nel Titolo V della Costituzione»; P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Giappichelli, Torino, 2003; D. GALLIANI, *All'interno del Titolo V: le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?*, in *Le Regioni*, 2003, p. 423 ss

a concludere intese “materia per materia, anche per consentire al Parlamento di valutare le ragioni di ciascuna di esse, salve specifiche e ben documentate connessioni tra più materie, che suggeriscano una disciplina in un’unica intesa”, sulla base di un “principio di omogeneità dell’intesa” e per “permettere una valutazione parlamentare su ciascuna scelta devolutiva” ed anche per soddisfare “una esigenza di gradualità e di sperimentazione”⁵⁵ non sembra rispondere, per quanto detto, al dettato della norma né al principio di economicità del complesso procedimento che dovrebbe portare all’attribuzione del grado di maggiore autonomia eventualmente richiesta dalla regione. Di fatto, è comunque smentito dal *modus operandi* delle regioni e del governo. Posta la questione in questi termini, potrebbe essere suggestivo ritenere che la facoltà prevista dall’art. 116 terzo comma Cost. abbia in realtà attribuito a ciascuna regione una sorta di “diritto” a forme più ampie di autonomia. Nel senso che a ciascuna regione è attribuito il potere di esercitare il diritto di richiedere maggiori e più ampi spazi di autonomia nelle materie e nei limiti previsti dalla norma costituzionale rispetto al quale lo Stato centrale si pone in una sorta di “soggezione”: lo Stato, una volta che la Regione eserciti questo diritto, sarebbe cioè obbligato ad aprire una trattativa finalizzata al raggiungimento di una intesa anch’essa soggetta ai limiti – e solo a quelli – imposti dalla Costituzione. Intesa che poi trova un suggello nella legge rinforzata con la quale la stessa viene recepita. Ma se l’intesa riguarda il numero delle materie e l’ampiezza di questa ulteriore forma di autonomia, fermi restando i limiti imposti dalla Costituzione, a poter decidere della “bontà” di una scelta siffatta, essendo la stessa operata nell’interesse della regione richiedente, non può che essere ciascuna regione. Vale a dire che il “merito” della proposta spetta alla regione, che agisce, nei limiti della Costituzione, nel suo proprio interesse in relazione allo sviluppo del proprio territorio; e lo Stato potrà, nell’ambito delle “trattative” finalizzate al raggiungimento dell’intesa, - che avrebbe in questi casi una valenza “negoziale” - verificare che i limiti imposti dalla Costituzione siano rispettati ma non esprimere una valutazione negativa di “merito”. Anzi, dalla posizione di “soggezione” dello Stato rispetto all’esercizio di questo “diritto” da parte della regione scaturirebbe anche l’obbligo, per lo stesso, di prestare la massima collaborazione affinché detto diritto possa essere esercitato secondo la “ampiezza” richiesta dalla regione stessa, seppure entro i limiti e le forme previsti dalla Costituzione. Anche in quest’ottica va letta, per esempio, la previsione, contenuta nelle intese stipulate nel febbraio 2018 dalle tre regioni proponenti, della istituzione di una Commissione paritetica Stato – Regione che dovrà stabilire “le modalità per l’attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all’esercizio” delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, trasferite o assegnate dallo Stato alla Regione, in termini di compartecipazione o riserva di aliquota al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale, tali da garantire la gestione delle competenze trasferite o assegnate. La previsione della istituzione di siffatta commissione,

⁵⁵ Cfr M. OLIVETTI, *Il regionalismo*, cit., p. 30



cioè, finalizzata ad assicurare il “rispetto dei principi di cui all’art. 119”, secondo la previsione del terzo comma dell’art. 116 Cost., si appaleserebbe, nell’ottica appena proposta, come strumentale rispetto alla necessità di garantire l’effettività dell’esercizio delle funzioni relative alle materie per le quali la Regione interessata abbia ottenuto ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia; in questa prospettiva, detta commissione rappresenta il “luogo” in cui lo Stato è tenuto ad assicurare la propria collaborazione al fine di definire i criteri con i quali garantire le risorse finanziarie necessarie ad assicurare l’effettività dell’esercizio di quelle funzioni. Nella stessa ottica vanno viste le previsioni contenute nelle bozze di intese predisposte ed approvate nel febbraio 2019 con il primo Governo Conte (vedi *supra*) e che effettuano delle precisazioni in relazione alla composizione e alle competenze della su citata Commissione paritetica, stabiliscono la definizione delle modalità con cui effettuare il trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali determinati dalla commissione paritetica in favore delle regioni interessate con il contestuale ridimensionamento dell’amministrazione centrale e periferica in proporzione alle funzioni e alle risorse trasferite, prevedono la rimodulazione dei termini relativi alla attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all’esercizio delle ulteriori forme di autonomia (vedi *supra*). A tal proposito, autorevole dottrina pone il problema – che assume una certa rilevanza soprattutto dal punto di vista delle conseguenze formali che comporta l’una o l’altra soluzione - relativo al fatto se questa disciplina ulteriore rispetto al mero trasferimento delle materie possa essere o no ricompresa all’interno delle intese o se invece questo tipo di disciplina sia riservata alla legge ordinaria dello Stato, sia essa una eventuale legge generale di attuazione dell’art. 116 cost 3° co. o una legge adottata nell’esercizio della potestà statale di coordinamento della finanza pubblica e se, nel caso prevalga la prima ipotesi, questo contenuto debba considerarsi eventuale e quindi possa sottrarsi alla forza passiva rinforzata di cui è dotata la legge di differenziazione⁵⁶. La circostanza che al trasferimento delle funzioni debba necessariamente accompagnarsi il trasferimento delle risorse e l’attivazione di tutti i meccanismi economico – finanziari in grado di rendere efficace detto trasferimento, non può che far propendere per la tesi che più garantisca le regioni. Da questo punto di vista, non sembra che il destino del trasferimento delle materie possa essere slegato da quello del trasferimento delle risorse e dell’attivazione dei meccanismi istituzionali e finanziari funzionali a quel trasferimento, il quale non potrebbe essere oggetto di una legge diversa rispetto a quella di recepimento delle intese o essere contenuto in norme che non abbiano seguito lo stesso processo parlamentare della legge rinforzata. E questo perché, se così non fosse, il Parlamento potrebbe – in ipotesi - decidere di intervenire anche solo su questi aspetti “ulteriori” se volesse in qualche modo incidere unilateralmente sul trasferimento delle materie senza dover passare

⁵⁶ M. OLIVETTI, *op. cit.*, p. 31

necessariamente per l'iter aggravato che accorrerebbe per modificare la legge rinforzata con cui si è data applicazione alle previsioni di cui al terzo comma dell'art. 116 Cost.

Alla luce di tanto, neppure condivisibile appare il ragionamento di chi ritiene invece che spetti al Parlamento decidere “nell'*an*, nel *quomodo* e nel *quantum* della differenziazione” e, prima ancora, che sia “libero il Governo, cui spetta la potestà di decidere se avviare le trattative richieste dalla regione e che può semplicemente rifiutarsi di farlo o rifiutarsi di negoziare su alcune delle materie devolvibili”⁵⁷. Questa tesi si fonda sostanzialmente sull'ipotesi che l'espressione “possono essere attribuite alle altre regioni”, contenuta nel terzo comma dell'art. 116 Cost. “ha lasciato alle Regioni interessate e alle autorità politiche dello Stato la scelta sulla effettiva utilizzazione di questa possibilità”⁵⁸, trattandosi non di “una forma di attuazione della Costituzione imperativamente richiesta dalla riforma del titolo V”, ma di “una facoltà, messa a disposizione da un lato delle regioni che intendano avvalersene e dall'altro delle istituzioni politiche nazionali e, in particolare, del Parlamento, cui è rimessa l'approvazione delle norme sulla differenziazione regionale, con legge adottata a maggioranza assoluta”⁵⁹. In realtà, per quanto ampiamente detto *supra*, una interpretazione costituzionalmente orientata vorrebbe che la locuzione “possono essere attribuite alle altre regioni” possa presupporre una facoltà solo per le regioni. E nel momento in cui le stesse decidono di avvalersi di questa facoltà lo Stato, nei suoi organi costituzionali chiamati a decidere sulla richiesta, non possa che avviare le trattative e portarle a conclusione, con le modalità di cui si dirà in seguito.

Se lo Stato potesse eludere le richieste di maggiore autonomia provenienti dalle regioni addirittura decidendo di non aprire alcuna trattativa o di non trattare su determinate materie, non solo si contravverrebbe alla lettera della Costituzione, che elenca in maniera pedissequa le materie in cui la richiesta di maggiore autonomia può essere formulata, ma anche lo spirito della riforma del titolo V, che pone sullo stesso piano e attribuisce pari dignità allo Stato e alle regioni nel contesto più ampio della Repubblica.

5. Il ruolo del Parlamento: l'interlocuzione con il Governo funzionale all'approvazione della legge rinforzata

Ulteriore problema si pone sul ruolo del Parlamento chiamato, come è noto, ad approvare una legge a maggioranza qualificata, sulla base delle intese raggiunte tra Governo e regioni, con la quale vengono attribuite forme ulteriori di autonomia.

⁵⁷M. OLIVETTI, *ibid.*, p. 9

⁵⁸ M. OLIVETTI, *ibid.*, p. 10

⁵⁹ M. OLIVETTI, *ibid.*, p. 9

La questione involge il problema relativo alla possibilità e alla misura in cui il Parlamento possa o meno, attraverso la legge rinforzata, disattendere le intese che è chiamato a recepire.

Ragioni legate alla “lettera” dell’art. 116 Cost. terzo comma e una interpretazione sistematica delle norme costituzionali coinvolte farebbero propendere per la possibilità, per il Parlamento, di esercitare, nella circostanza, la pienezza delle sue prerogative⁶⁰, non essendo peraltro proponibile l’analogia tra il meccanismo relativo alle intese previste dall’art. 8 Cost in materia di confessioni religiose diverse dalla cattolica⁶¹, per quanto ad esse si faccia esplicito riferimento all’interno degli accordi preliminari sottoscritti con il Governo Gentiloni⁶² né tra quello relativo alla legge di ratifica di trattati internazionali⁶³ e quello previsto dal terzo comma dell’art. 116 Cost.

Secondo siffatto orientamento, quindi, il Parlamento potrebbe disattendere le intese già approvate o proporre modifiche. E questo perché “il ruolo del Parlamento in tal senso è finalizzato a tutelare le istanze unitarie a fronte di richieste di autonomia avanzate dalle regioni che possono andare proprio in danno alle stesse. La fisionomia delle regioni differenziate, infatti, riflette quella dell’intero Paese. Non si tratta affatto di negare il principio pattizio presupposto dalle intese, ma di ricostruire la giusta portata dello stesso, non potendosi sostenere che il regionalismo differenziato sia fatto interno, nella mera disponibilità, quanto ai contenuti, degli accordi raggiunti tra gli esecutivi, regionale e statale. Si tratta, invece, di bilanciare l’«aspirazione pattizia» con il «complessivo modello delle autonomie», perché spetta

⁶⁰ Cfr. A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *federalismi.it*, 8/2019, pp 14 e segg.; A. VERNATA, *Il regionalismo differenziato alla prova della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2019. Cfr. anche A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, *cit.*, pp 165 ss., laddove osserva come, in tema di regionalismo differenziato, l’unico vincolo che deriva dall’art. 116, co. 3, Cost., è la previa intesa ... [p]er il resto il parlamento resta libero di decidere. Invece nei confronti della regione interessata, dopo la stipula dell’intesa, la situazione si risolve in una condizione di mera attesa»; E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex articolo 116, terzo comma, della Costituzione: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018. M. PERINI, *Il procedimento parlamentare di approvazione della legge di differenziazione. Spunti propositivi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2019

⁶¹ Secondo A. Patroni Griffi “il principio pattizio presupposto dalle intese in tale disposizione è posto a precipua tutela di minoranze costituzionalmente sensibili, come quelle religiose. Nelle intese di cui all’art. 116 ci si muove in una prospettiva del tutto diversa. Non si intende tutelare minoranze, quanto stabilire maggiori autonomie a favore di enti regionali, con evidenti riflessi sul piano degli assetti e dell’ordinamento della Repubblica, in un quadro di coesione e di tutela dell’unità assicurato proprio da un voto del Parlamento, che deve essere quindi di sostanziale ed effettiva partecipazione al processo di differenziazione”, A. PATRONI GRIFFI, voce *Regionalismo differenziato*, *cit.*, p. 331. In tal senso anche V. B. RANDAZZO, Art. 8, in Bifulco-Celotto-Olivetti (a cura di) *Comm. alla Cost.*, Utet, Torino, I, 2006, 193 s e A. VERNATA, *cit.*, p. 2 e segg. In senso contrario: cfr., per tutti, A. D’ATENA e S. MANGIAMELI, nelle audizioni tenute dalla Commissione Parlamentare per le questioni regionali, cfr. Commissione Parlamentare per le questioni regionali, *cit.*, ed anche 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*, Giuffrè, Milano, 2001

⁶² Si legge all’art. 2, ult. comma: “L’approvazione da parte delle Camere dell’intesa che sarà sottoscritta ai sensi dell’art 116, terzo comma, della Costituzione, avverrà in conformità al procedimento, ormai consolidato in via di prassi, per l’approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose, di cui all’art. 8, terzo comma, della Costituzione”

⁶³ Questo poiché “come evidente, le regioni non hanno natura statale”, A. PATRONI GRIFFI, voce *Regionalismo differenziato*, *cit.*, p. 331 e, in senso conforme, v. O. POLLICINO, *Articolo 80*, in F. Clementi - L. Cuocolo - F. Rosa (A cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. 2: Ordinamento della Repubblica (Artt. 55-139) e Disposizioni transitorie e finali, Il Mulino, Bologna, 2021, p. 142.

al livello statale «saper governare tali processi». E tale livello non può risolversi nella mera coincidenza delle volontà del Governo e della Giunta, senza un ruolo sostanziale dello stesso Parlamento»⁶⁴.

E tuttavia questa soluzione non appare condivisibile. Non perché le intese relative al regionalismo differenziato siano assimilabili a quelle riguardanti le confessioni religiose diverse dalla cattolica o alle intese tra Stati sovrani; né per la considerazione che una limitazione delle prerogative parlamentari sarebbe incompatibile con la circostanza che le decisioni sull'attribuzione di forme ulteriori di autonomia alle regioni andrebbero a comprimere illegittimamente “il raggio d'azione della funzione legislativa costituzionalmente riservata al Parlamento”⁶⁵, di modo che il Parlamento non potrebbe essere escluso dalle dinamiche relative a detta compressione; con la conseguenza che l'emendabilità da parte del Parlamento dei contenuti della legge di recepimento delle intese “sia da ritenersi non solo consentita, ma anche fortemente auspicabile, anche in ragione delle importanti argomentazioni che possono trarsi dalla riserva di assemblea che investe la materia costituzionale”⁶⁶.

Perché la questione, nel caso che ci occupa, richiede un altro tipo di soluzione che va individuata cambiando questa prospettiva.

Il problema è che il Governo arriva alla firma dell'intesa attraverso un “procedimento negoziale” sicuramente lungo e complesso al quale, evidentemente, sarebbe illogico (e assolutamente poco “pratico”) far seguire e quindi sovrapporre una discussione parlamentare. Un “procedimento negoziale” in cui si confrontano, peraltro, due entità, lo Stato e la Regione, che la Costituzione pone, dopo la riforma del titolo V, sullo stesso piano.

E proprio “la natura bilaterale dell'iter di differenziazione, culminante nell'intesa fra Governo e Regione interessata” rende difficile sfuggire alla conseguenza della “inemendabilità del disegno di legge di approvazione dell'intesa, a sua volta caratterizzato dalla riproduzione dei contenuti dell'intesa stessa”⁶⁷.

Ciò non si traduce, tuttavia, inevitabilmente nella compressione delle prerogative parlamentari. Tutt'altro.

⁶⁴ A. PATRONI GRIFFI, voce Regionalismo differenziato, *cit.*, p. 331

⁶⁵ A. VERNATA, *cit.* p. 9.

⁶⁶ Ivi, p. 7. In tal senso, v. l'appello firmato da 59 costituzionalisti Regionalismo differenziato, ruolo del Parlamento e unità del Paese, consultabile sul sito *Federalismi.it*. Sul punto, v. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, *cit.*, pp 165 ss.

⁶⁷ M. OLIVETTI, *Il regionalismo*, *cit.* 27. In questo senso anche S. MANGIAMELLI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4/2021, p. 668: «la legge di approvazione sembrerebbe essere una legge meramente formale, nel senso che le Camere possono approvare a maggioranza assoluta, o non approvare (o non raggiungere la maggioranza assoluta sul)l'accordo»; secondo M. CARLI, *Diritto regionale: Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 122 «il Parlamento può bocciare ma non modificare la raggiunta intesa, con l'eventuale possibilità di indicare le modifiche necessarie da introdurre per la successiva approvazione».

Significa invece prevedere la necessità di coinvolgere il Parlamento in una fase precedente rispetto a quella della firma delle intese, facendo in modo che lo stesso si possa esprimere prima che le stesse vengano formalizzate⁶⁸.

È questa la fase in cui l'interlocuzione tra Parlamento e Governo può consentire al primo di seguire in maniera puntuale e "ragionata" l'andamento dei lavori e dare indicazioni sul contenuto delle intese e sulle eventuali modifiche ritenute necessarie, in modo che il Governo arrivi alla firma confortato dal parere favorevole quanto meno della maggioranza che lo sostiene, così che la legge che recepisca l'accordo con la regione sia semplicemente il suggello rispetto ad un percorso condiviso. Del resto, anche chi sostiene che il Parlamento possa incidere in maniera decisiva sul contenuto delle intese nella fase della votazione della legge rinforzata valorizza la necessità che ci siano "forme adeguate di partecipazione sul piano sostanziale alla decisione finale e, semmai, ancor prima nella stessa fase della negoziazione dell'intesa mediante informazione al Parlamento e in sede di eventuale parere che, se recepito nelle intese, renderebbe meno laborioso il momento dell'approvazione finale"⁶⁹. A questo fine, pare utile il riferimento, sul piano della prassi seguita nel coinvolgimento parlamentare, alla legge di approvazione degli statuti regionali, ai sensi del testo originario dell'art. 123 Cost., così come regolato negli stessi regolamenti parlamentari. "Nell'approvazione degli statuti del 1972, le Camere, infatti, tramite le commissioni parlamentari, svolsero un ruolo sostanziale, influenzando sui testi così come deliberati inizialmente dai consigli regionali"⁷⁰.

E' corretto, quindi, sostenere che il principio pattizio, presupposto dalle intese, vada bilanciato "con un forte ed effettivo coinvolgimento parlamentare a tutela delle istanze unitarie e di coinvolgimento dell'intero Paese nell'attivazione della clausola di differenziazione", un coinvolgimento che "potrebbe aversi già nella fase di ritrovamento dell'accordo alla base dell'intesa tra Governo e regione"⁷¹. Una precedente risoluzione parlamentare potrebbe fornire al Governo le "coordinate della negoziazione"⁷². Per altra strada, ex post rispetto al ritrovamento dell'intesa, si potrebbero sottoporre le "bozze d'accordo alle commissioni parlamentari competenti per materia"⁷³ e, infine, ove una parte significativa dei gruppi

⁶⁸ In senso non dissimile R. DICKMANN, cit. Approccio di questo tipo è stato sostenuto da L. Zaia, presidente della regione Veneto. Cfr., ad es., l'intervista: "Autonomia, assurde le retromarce. Il dossier è nelle mani di Salvini", pubblicata in Corriere della Sera, 2019, 1 marzo, 3.

⁶⁹ A. PATRONI GRIFFI, voce *Regionalismo differenziato*, cit., p. 331

⁷⁰ A. PATRONI GRIFFI, *Ibid.*, p. 331

⁷¹ A. PATRONI GRIFFI, *ibid.*, p. 331

⁷² A. PATRONI GRIFFI, *ibid.*, p. 331. L'indicazione della risoluzione parlamentare è di S. MANGIAMELLI, *La negoziazione del Governo e il ruolo del Parlamento nazionale di fronte all'iniziativa regionale in base all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, Commissione parlamentare per le questioni regionali. Audizione, 29-11-2017, anche su Issirfa.cnr (citato da A. Patroni Griffi, *ibid.*)

⁷³ Nonché «alle Commissioni affari costituzionali e alla Commissione bicamerale per le questioni regionali affinché esprimano il loro parere ed eventuali proposte di modifiche, che poi andrebbero sottoposte agli esecutivi statale e regionale, per poi passare infine alla finale approvazione parlamentare». Così, B. CARAVITA DI TORITTO, Un doppio



parlamentari lo richiedesse, anche al voto finale dell'aula, che darebbe il suo assenso alle intese che dovranno essere sottoscritte nella sua espressione massima. Dopo la firma, il Parlamento avrebbe semplicemente il ruolo di ratificare le intese sottoscritte, recependole con la legge rinforzata, mettendo così il suggello al procedimento – complesso - di elaborazione delle stesse. Ritenere che, una volta che l'iter legislativo sia iniziato, il Parlamento possa ulteriormente intervenire nel merito delle intese e rimettere in discussione il loro contenuto, proponendone modifiche ulteriori, certamente non è una eventualità che potrebbe escludersi a priori, essendo ciò, in ogni caso, prerogativa del Parlamento nella sua sovranità.

E tuttavia, qualora fosse ammessa l'emendabilità del disegno di legge di approvazione di una intesa ex art. 116, 3° co., come nota attenta dottrina, “si aprirebbero delicati problemi riguardo alle conseguenze derivanti dall'eventuale approvazione di un emendamento a un articolo di una intesa. Si deve ritenere che il Parlamento, approvando un emendamento (aggiuntivo, modificativo o soppressivo) abbia senz'altro rigettato l'intesa, rendendosi quindi necessaria la riapertura dei negoziati con la regione interessata e, in seguito al raggiungimento di un nuovo accordo, la ripresentazione di un nuovo progetto di legge di differenziazione? Oppure si deve ritenere che il Parlamento sia legittimato, a seguito dell'approvazione di un emendamento all'intesa, a concludere comunque il procedimento legislativo, approvando quindi una legge con un contenuto diverso dall'intesa? E quali responsabilità graverebbero in tal caso sul Presidente della Repubblica in sede di controllo previo alla promulgazione della legge stessa?”⁷⁴

È evidente che scegliere la strada della riapertura dei negoziati tra Stato e regione sulla base di modifiche suggerite in Parlamento all'esito di un iter complesso come quello descritto, seppure possibile, sarebbe certamente il modo migliore per provocare una paralisi nell'iter legislativo che, sul piano politico, potrebbe determinare un deterioramento dei rapporti tra lo Stato e la regione e una crisi della stessa maggioranza che aveva dato l'assenso alla stipula di quella intesa.

Accogliere la tesi che il procedimento con cui si arriva alla firma delle intese sia un procedimento complesso al quale partecipano attivamente i due organi costituzionali – Governo e Parlamento – da una parte e Presidente – giunta regionale e consiglio regionale dall'altra (vedi *ultra*) significherebbe anche superare l'equivoco ingeneratosi nella predisposizioni delle intese del 2017, per cui “il riconoscimento di nuove funzioni, materie e risorse ad alcune regioni fosse quasi un fatto meramente interno al rapporto tra gli esecutivi, statale e regionale, pro tempore in carica”⁷⁵ quando invece essere vanno ad incidere sull'assetto complessivo del regionalismo.

binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?, *Federalismi.it*, n. 19/2019, 4, citato da A. Patroni Griffi, *ibid.*, p. 331

⁷⁴ M. OLIVETTI, *Il regionalismo, cit.*, p. 27

⁷⁵ A. PATRONI GRIFFI, voce *Regionalismo differenziato, cit.*, p. 330

L'iter su descritto assicurerebbe, in ogni caso, ampia conoscenza del contenuto delle trattative e assolverebbe al necessario obbligo di trasparenza rispetto ai contenuti delle intese, che invece è del tutto mancata in occasione della sottoscrizione di quelle precedenti e che non ha visto il Parlamento svolgere ruolo alcuno⁷⁶ e gioverebbe soprattutto alla regione interessata, che attraverso la discussione in Parlamento che “in virtù della sua natura di luogo della pluralità (...) è il miglior garante dell'equilibrio fra unità ed autonomia imposto dall'art. 5 Cost”⁷⁷ riceverebbe piena legittimazione rispetto alla richiesta di maggiore autonomia.

Rispetto alla soluzione del coinvolgimento formale e sostanziale del Parlamento ex ante rispetto alla firma delle intese, peraltro, non osta la lettera della Costituzione.

Anzi, come fa notare attenta dottrina, “precedenti in quest'ultimo senso non mancano nella prassi relativa alle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, circa la quale si registrano alcuni casi in cui «il Governo ha talora sollecitato una discussione ed un voto delle Camere prima della firma, e non prima della ratifica, come è previsto nel disposto costituzionale. Si pensi, in particolare, al Trattato del Nord Atlantico, al Trattato di non proliferazione nucleare, agli Accordi di Osimo, nonché all'Atto unico europeo (...), oltre che alla revisione degli Accordi lateranensi»⁷⁸, circa i quali si registrano vari casi di informativa parlamentare lungo l'arco pluridecennale della loro gestazione”⁷⁹.

In tal modo, la questione relativa alla circostanza se il Parlamento possa o meno disattendere le intese che è chiamato a recepire non si porrebbe o comunque rivestirebbe una importanza del tutto secondaria ed accessoria.

Del resto, analogo meccanismo si presume debba accadere per la Regione, la quale firma, nella persona del Presidente, a sua volta e per sua parte, la suddetta intesa, ma con l'inevitabile sostegno, quanto meno, della maggioranza consiliare che sostiene il Presidente e la sua giunta, che deve potersi esprimere -anche formalmente - prima che quella intesa venga portata al tavolo della firma con il Governo, allo stesso modo in cui debbono esprimersi, prima che l'intesa venga portata alla firma, gli enti locali, così come prevede la norma costituzionale. A tal proposito, la disposizione non specifica quali debbano essere gli enti locali da coinvolgere e se detta consultazione vada effettuata attraverso il Consiglio delle autonomie locali-CAL (almeno laddove istituito), che l'art.123, ultimo comma, della Costituzione definisce "organo di consultazione fra la regione e gli enti locali" ovvero singolarmente, anche se non può non condividersi l'opinione di chi ritiene che pare preferibile che gli enti locali siano sentiti singolarmente e mediante

⁷⁶ Ivi, p. 327 e Cfr. M. VILLONE, *Riforme e controriforme in gialloverde*, in *Diritto Pubblico Europeo Rass. online*, n. spec. 2/2019., p. 85 e ss.

⁷⁷ M. OLIVETTI, *Il regionalismo*, cit., p. 25

⁷⁸ F. BRUNO, *Il Parlamento italiano e i trattati internazionali. Statuto albertino e Costituzione repubblicana*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 271-272

⁷⁹ M. OLIVETTI, *Il regionalismo*, cit., p. 29

espressione dei loro organi rappresentativi (e non di governo) essendo la consultazione degli stessi esclusivamente attraverso il Consiglio delle autonomie locali riduttiva rispetto a quanto richiede l'art. 116, 3° co.; anzi, opportuna, anche se non costituzionalmente imposta sarebbe anche la consultazione degli altri enti locali (Camere di commercio, Università, ecc.), specie qualora la differenziazione coinvolga materie di loro interesse⁸⁰. E questo perché la realizzazione della asimmetria «non è in funzione della Regione come “ente”, bensì della Regione come “comunità” e comprende oltre alla popolazione di riferimento anche gli enti territoriali di questa»⁸¹.

Il fatto che il parere degli enti locali, non vincolante ma obbligatorio, sia previsto espressamente dalla Costituzione e la cui assenza dovrebbe inficiare l'esercizio dell'iniziativa regionale⁸² e non sia, invece, così per l'eventuale voto del Consiglio Regionale – rappresentativo della volontà della comunità regionale – risiede, evidentemente, nella circostanza che il voto del Consiglio Regionale sia considerato fisiologico al formarsi della volontà negoziale della Regione, espressa poi dal Presidente che, nella qualità di rappresentante legale e massimo organo politico ed istituzionale, ne rappresenta la sintesi e la volontà. In questo senso e per queste ragioni se “l'incipit del procedimento di negoziazione con lo Stato finalizzato al ritrovamento dell'intesa non sembra che potere essere della Giunta, con auspicabile coinvolgimento del Consiglio”⁸³, non vi è dubbio che la legittimazione alla firma dell'intesa raggiunta con il Governo non possa che passare da un previo voto del Consiglio regionale, che approvando l'intesa conferisce al Presidente il potere/dovere di sottoscriverla insieme al rappresentante del Governo⁸⁴.

6. La potenzialità espansiva della potestà legislativa regionale e i suoi limiti. Dalla bulimia di autonomia alla bulimia normativa

Se questa analisi di partenza è corretta, lo scenario che si prospetta nel nostro Paese non è di certo incoraggiante.

L'asimmetria dell'autonomia differenziata, per l'applicazione appena delineata, reca con sé la prospettiva, di certo non remota, di avere quindici regioni che sviluppano una legislazione differente in un numero

⁸⁰ M. OLIVETTI, *Il regionalismo*, cit., p. 20

⁸¹ S. MANGIAMELI, *Appunti*, cit., p. 684

⁸² A. PATRONI GRIFFI, voce *Regionalismo differenziato*, cit., p. 330. In questo senso anche M. OLIVETTI, *Il regionalismo*, cit., p. 19, secondo cui ove essa sia stata del tutto omessa dalla Regione, ciò dovrà essere eccepito, nell'ordine, dal Governo, dal Parlamento e anche dal Presidente della Repubblica in sede di promulgazione della legge di differenziazione (nonché, ovviamente, in occasione di un eventuale giudizio di legittimità costituzionale della legge di differenziazione (v. ultra).

⁸³ M. OLIVETTI, *op. cit.*, p. 19

⁸⁴ Della stessa opinione M. OLIVETTI, *ibid.*, p. 18, secondo cui “l'esigenza di un coinvolgimento del Consiglio regionale sembra comunque imporsi per ragioni sistematiche, specie qualora le intese prevedano un ampliamento della potestà legislativa regionale, che all'interno dell'ente Regione spetta appunto al Consiglio”. V. anche P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost., tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 2018, 2, p. 165

indeterminato di materie, ovviamente nei limiti di quelle previste dall'art. 116 terzo comma Cost., avendo come unico riferimento quello relativo all'interesse per il proprio territorio secondo scelte che non possono non appartenere, per quello che si è detto, agli organi regionali deputati ad individuarlo.

Questo comporterà inevitabilmente, quando l'autonomia differenziata entrerà a regime, una maggiore produzione legislativa da parte delle regioni (e dello Stato, per quello che si dirà dopo), in una con una maggiore varietà di scelte nella regolamentazione delle discipline relative alle singole materie.

Ovviamente detta potenzialità espansiva della potestà legislativa regionale incontra dei limiti. Limiti rinvenibili direttamente dalla lettera dell'art. 116 terzo comma Cost. e che si potrebbero definire "intrinseci", quali quelli riferibili alle materie per le quali ciascuna regione ordinaria può chiedere forme più ampie di autonomia, cioè quelle 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), vale a dire le norme generali sull'istruzione e la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; e limiti che si potrebbero definire "estrinseci" o "esterni", riferibili invece alle norme statali che quelle stesse materie disciplinano o hanno la possibilità di disciplinare, dettando la "cornice" entro la quale le Regioni ordinarie possono esercitare la propria potestà legislativa e quindi ad altri principi rinvenienti dalla Costituzione. Potestà legislativa che resta comunque "di dettaglio", poiché la forma più ampia di autonomia che le regioni potrebbero richiedere ed avrebbero diritto ad ottenere – in assenza di una specifica disposizione costituzionale in tal senso - sembrerebbe dover imporre loro di rispettare comunque ed in ogni caso oltre al dettato costituzionale anche i principi fissati, per quelle materie, dalle norme dello Stato centrale. Il disposto dell'art. 116 terzo comma, cioè, non è tale da attribuire alle regioni che ne facciano richiesta la competenza legislativa esclusiva sulle materie oggetto dell'intesa. Ove così fosse, si devolverebbe ad un accordo tra Stato e Regioni la possibilità di svuotare di significato la norma che regola il riparto di competenze cristallizzato dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Inoltre non giustificerebbe il fatto che è rimessa allo stesso accordo anche la "misura" relativa all'espansione dell'autonomia in ciascuna materia oggetto delle intese (vedi *supra*, par. 4); "misura" che, per sua definizione, potrebbe oscillare da un "minimo" ad un "massimo" ma non potrebbe mai arrivare a svuotare del tutto la potestà legislativa, su quella determinata materia, in capo allo Stato (ove, ovviamente, si tratta di materia per cui è prevista una potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni).

Ma a questo punto si potrebbe aprire inevitabilmente un altro fronte. Se ciascuna regione in ciascuna materia di cui chiede un ambito maggiore di autonomia si vedrà attribuita la possibilità di esercitare la propria potestà legislativa in maniera più o meno ampia rispetto ad altre regioni a seconda del tipo di "intesa" che avrà stretto con lo Stato centrale, ciò vorrà dire che, di converso, l'ambito di intervento del legislatore statale dovrà essere diverso per ciascuna materia e per ciascuna regione. L' "intesa" che

disciplina il rapporto Stato – Regione in quella determinata materia per la quale la regione interessata ha chiesto e ottenuto una forma più ampia di autonomia avrebbe cioè il compito di fissare i reciproci limiti entro i quali Stato e Regione, esercitando ciascuno le proprie prerogative, dovrebbero legiferare.

Ed inevitabilmente, questi limiti reciproci potrebbero assumere contorni e sfumature diverse a seconda dell'intesa raggiunta con ciascuna regione per ciascuna materia.

Ciò vuol dire, in altre parole, che i principi generali che lo Stato deve dettare per segnare i limiti entro i quali la regione deve esercitare la propria potestà legislativa possono essere diversi per ciascuna regione e per ciascuna materia e che, di converso, la potestà legislativa regionale può essere di volta in volta più o meno ampia per ciascuna regione e per ciascuna materia. Ciascun ente – lo Stato e la Regione – ovviamente dovranno fare riferimento, al fine di stabilire i reciproci limiti alla potenzialità espansiva della propria potestà legislativa, alle intese sottoscritte. L'atto negoziale tra Stato e Regione, recepito da una legge rinforzata del Parlamento, diviene quindi la fonte alla quale fare riferimento per comprendere se i reciproci ambiti di competenza siano stati o meno rispettati.

Si comprende bene, se così è, come in tal modo la produzione normativa – statale e regionale – sarebbe soggetta a un numero indefinito di variabili a seconda delle regioni e a seconda delle materie.

La propensione del nostro legislatore alla bulimia normativa, di cui si è avuta ulteriore prova proprio durante la pandemia, sarà inevitabilmente accentuata quando l'autonomia differenziata andrà a regime.

7. Il vaglio della Consulta tra i molteplici riferimenti costituzionali e il pericolo di una crescita esponenziale del contenzioso

Anche il lavoro della Consulta crescerebbe esponenzialmente. Il giudice delle leggi avrà il compito, infatti, inevitabilmente, di valutare la legittimità della legislazione regionale e di quella statale “di cornice” avendo riferimenti ogni volta diversi, costituiti, oltre che dai principi e dalle norme costituzionali, anche dalle leggi statali che recepiscono le intese tra Stato e Regioni la cui legittimità, a loro volta, dovrà essere vagliata alla luce dei riferimenti costituzionali. Tra i principi costituzionali da prendere come riferimento rispetto alle leggi di recepimento delle intese dovrebbero esserci, innanzitutto, quelli sanciti dall'art. 5 Cost. e quindi l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, principi supremi della Costituzione che devono trovare, anche attraverso il vaglio della Consulta, il corretto bilanciamento con l'altro principio fondamentale, quello dell'autonomia, a partire dagli artt. 1, 2 e 3 Cost., intrisi di “nessi logici e sistematici”⁸⁵ con i primi, il principio di eguaglianza, che viene costituzionalmente declinato come dovere di solidarietà anche sul piano territoriale⁸⁶, la sussidiarietà e altri principi fondamentali, desumibili dalla stessa seconda parte della

⁸⁵ R. BIFULCO, *sub art. 5*, in *Comm. alla Cost.*, cit, p. 136

⁸⁶ L. CHIEFFI, *L'effettività del principio di eguaglianza negli ordinamenti policentrici*, in *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, I, Giappichelli, Torino, 2005.

Costituzione a partire dal Titolo V, che “costituiscono la cornice, entro cui anche la fonte rinforzata dell’art. 116, 3° co., deve necessariamente muoversi nel composito processo di attuazione del regionalismo differenziato”⁸⁷.

La Consulta, quindi, potrebbe essere investita di una doppia funzione: quella di essere chiamata a giudicare sulla legittimità delle leggi di recepimento delle intese rispetto ai principi costituzionali (atteso che dette leggi dovrebbero limitarsi a fare proprie le intese così come sono state scritte ed approvate dai rispettivi attori istituzionali, per quanto detto in precedenza) e sulla conformità della legislazione statale e regionale rispetto a quelle stesse leggi che recepiscono le intese, le quali rappresenterebbero un parametro di costituzionalità per interposizione.

In particolare, da tale punto di vista, una legge statale di “cornice” o una legge regionale “di dettaglio”, che resta tale per quanto dettata in una materia in cui la regione si sia dotata di un più ampio margine di autonomia, sarebbe conforme al dettato costituzionale solo - e in quanto se - si iscrive nei limiti che quelle intese hanno dettato. Tra i principi costituzionali da prendere come riferimento rispetto alle leggi di recepimento delle intese dovrebbe esserci, inoltre, in particolare, quello relativo ai “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” - che costituiscono uno degli assi caratterizzanti della riforma del 2001 e possono essere considerati veri e propri “presupposti costituzionali” del regionalismo differenziato⁸⁸ - e quello relativo ai fabbisogni *standard* la cui determinazione la lettera m) del secondo comma dell’art. 117 attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato, a cui viene attribuito un vero e proprio “obbligo costituzionale”⁸⁹ in tal senso. Si tratta di un principio, quest’ultimo, la cui centralità emerge in tutta la sua importanza perché potrebbe essere messo a rischio proprio dal regionalismo differenziato. Non a caso il disegno di legge quadro che il Ministro per gli affari regionali Boccia aveva predisposto prima dell’esplosione della pandemia⁹⁰ - al quale

Sul tema vedi anche: in particolare, v. S. PRISCO, *La solidarietà verticale: autonomie territoriali e coesione sociale*, in B. Pezzini-C. Sacchetto (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Giuffrè, Milano 2005 ivi, pp. 15 ss.; A. MORRONE, *Solidarietà e autonomie territoriali nello Stato regionale*, ivi, pp. 27 ss. A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e coesione territoriale*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, Centro Studi sul federalismo, eBook, 2019, pp. 17 e ss.

⁸⁷ Così A. PATRONI GRIFFI, voce *Regionalismo differenziato*, *cit.*, p. 321

⁸⁸ A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, *cit.*, spec. pp. 33 ss.

⁸⁹ A. PATRONI GRIFFI, voce *Regionalismo differenziato*, *cit.*, p. 323

⁹⁰ Alla mutata maggioranza di Governo che ha sostenuto il secondo Governo Conte, con l’uscita dalla compagine ministeriale della forza politica che aveva dimostrato maggiore determinazione nel perseguimento del disegno autonomista e che aveva espresso il Ministro di riferimento, si accompagna un approccio diverso rispetto a quello fino ad allora perseguito. L’ultimo atto di questo rinnovato slancio prima dell’esplosione dell’emergenza sanitaria è dovuto al Ministro per gli affari regionali Boccia, che ha voluto licenziare una sorta di accordo con tutte le regioni italiane – che in sede di conferenza Stato Regioni lo hanno condiviso unanimemente – su una bozza di legge quadro sull’autonomia differenziata ratificata il 28 novembre 2019, propedeutica alla presentazione dello stesso in seno al Consiglio dei Ministri, originariamente prevista per i primi giorni di dicembre del 2019. L’idea del Ministro Boccia era quella di inserire il disegno di legge quadro come emendamento alla legge di Bilancio per il 2020, ipotesi tuttavia poi sfumata in extremis per il veto posto a questa ipotesi da alcune forze della nuova maggioranza (in particolare M5S e Italia Viva), che hanno ritenuto che la discussione meritasse tempi e modalità diverse. Il testo della bozza Ddl Boccia è consultabile sul sito roars.it

dovrebbe sostituirsi altro disegno di legge predisposto dalla Ministra Gelmini di cui, ad oggi, non vi è alcuna bozza ufficiale - fa riferimento, nel primo dei due articoli di cui si compone, proprio alla necessità di determinare i “livelli essenziali delle prestazioni (LEP) o degli obiettivi di servizio uniformi su tutto il territorio nazionale e dei fabbisogni *standard*, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione” a cui devono conformarsi le “intese” tra Stato e regioni. E ciò al fine di assicurare i livelli essenziali delle prestazioni o gli obiettivi di servizio su tutto il territorio nazionale”. Come correttamente è stato osservato, “la clausola di differenziazione vive in un sistema di regionalismo solidale, che è proprio della Costituzione anche dopo la riforma del titolo V e che resta estraneo a logiche di egoismo territoriale e di competizione sulle risorse” Di tal chè, “nell’attuazione dell’art. 116, 3° co. non vi può essere alcuno spazio teso a consentire che la domanda di una regione di nuove funzioni e materie si traduca, contraddicendo solidarietà e perequazione, nella detrazione di risorse alle altre regioni”⁹¹. Insieme ad esso, il disegno di legge pone correttamente l’accento – per rispondere alle finalità a cui si faceva cenno in precedenza - sulla necessità di finanziare le funzioni attribuite sulla base dei fabbisogni *standard* dei livelli essenziali delle prestazioni o degli obiettivi di servizio così determinati nel rispetto delle norme sul cosiddetto Federalismo Fiscale, “con particolare riferimento alla sostituzione delle risorse erariali con autonomia di entrata, territorialità dei tributi e perequazione”; e quindi “alla necessità di assicurare su tutto il territorio nazionale i livelli delle prestazioni o gli obiettivi di servizio (...) anche attraverso la perequazione infrastrutturale”⁹².-Una sorta di “assicurazione” per le regioni con minore capacità fiscale per abitante il cui intento perequativo sembra però essere vanificato dalla previsione – contenuta sempre in quel disegno di legge - secondo cui “qualora entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell’intesa non siano stati determinati i livelli essenziali delle prestazioni, gli obiettivi di servizio e i relativi fabbisogni *standard*, e fino alla loro determinazione, le funzioni sono attribuite con decorrenza dal 1° gennaio dell’esercizio immediatamente successivo e le relative risorse sono assegnate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, sulla base del riparto delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente”⁹³. La spesa storica, cioè, superata dalla previsione che privilegia i LEP e i fabbisogni *standard* delle regioni - peraltro definiti con atto monocratico (un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri) e con l’ausilio di un organo tecnico cui sono demandati sostanzialmente i poteri di determinazioni dei LEP e dei Fabbisogni Standard (un Commissario, individuato nel Dirigente preposto alla struttura di livello dirigenziale generale del

⁹¹ A. PATRONI GRIFFI, voce *Regionalismo differenziato*, cit., p. 321

⁹² Bozza Ddl Boccia, art. 1 co 1 in [roars.it/online/lautonomia-differenziata-secondo-boccia-ecco-la-bozza-di-legge-quadro/](https://www.roars.it/online/lautonomia-differenziata-secondo-boccia-ecco-la-bozza-di-legge-quadro/)

⁹³ Bozza Ddl Boccia, art. 1 co 1 in [roars.it/online/lautonomia-differenziata-secondo-boccia-ecco-la-bozza-di-legge-quadro/](https://www.roars.it/online/lautonomia-differenziata-secondo-boccia-ecco-la-bozza-di-legge-quadro/)

Ministero dell'economia e delle finanze competente per materia) - ritornerebbe ad applicarsi insieme al trasferimento delle funzioni se entro 12 mesi dall'approvazione dell'intesa non siano determinati i LEP, gli obiettivi di servizio e i fabbisogni standard a partire dal 1 gennaio dell'esercizio successivo. Anche di questo si dovrebbe occupare, evidentemente, la Corte Costituzionale, che dovrebbe verificare il rispetto di quei limiti "estrinseci" cui si è fatto riferimento in precedenza anche in riferimento alla conformità ai principi costituzionali di una legge quadro che dovesse avere detto tenore. La Consulta dovrebbe accertare, cioè, se le leggi che recepiscono le intese (e quindi le intese stesse) e prima di esse la legge quadro nel quale le stesse dovrebbero iscriversi, garantiscano i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) o gli obiettivi di servizio uniformi rispetto al resto del territorio nazionale come determinati dalla legge dello Stato e dei fabbisogni *standard*, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione"; ed, ancora, verificare se le funzioni attribuite sulla base dei fabbisogni *standard* dei livelli essenziali delle prestazioni o degli obiettivi di servizio così determinati, siano adeguatamente finanziate nel rispetto delle norme sul cosiddetto Federalismo fiscale, "con particolare riferimento alla sostituzione delle risorse erariali con autonomia di entrata, territorialità dei tributi e perequazione". Ma anche il rispetto della legge quadro – a sua volta suscettibile – come detto - di vaglio costituzionale - che aveva (ed ha) "l'ambizione di regolare i principi comuni che dovrebbero informare il successivo passaggio quasi obbligato verso l'autonomia differenziata"⁹⁴ dovrebbe essere un riferimento per la Corte, qualora, ovviamente, dovesse venire chiamata ad esprimersi sul punto. Questa circostanza – tenuto conto anche che detta legge quadro non è prevista dal procedimento disciplinato dall'art. 116 terzo comma Cost., anche se "costituzionalmente opportuna"⁹⁵ perché "di ausilio a un'ordinata, coerente e trasparente attuazione del regionalismo differenziato"⁹⁶ - darebbe per questo luogo ad una sorta di "paradosso costituzionale" secondo cui si vorrebbe "inquadrate la legge rinforzata dell'autonomia costituzionale con una fonte, la legge quadro, di grado più debole"⁹⁷.

Lo stesso "paradosso costituzionale" che si concretizzerebbe rispetto alla legge chiamata a determinare ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) o gli obiettivi di servizio uniformi rispetto al resto del territorio nazionale e i fabbisogni *standard*". Anche in questo caso la legge che recepisce le intese – una legge rinforzata – dovrebbe fare riferimento – ai fini del vaglio della propria conformità alla Costituzione - ad una legge ordinaria – quella prevista dall'art. 117, secondo comma lettera m) Cost. di grado più debole rispetto alla prima. Ipotesi residuale, ma non di certo remota, è quella secondo cui la Corte Costituzionale potrebbe essere chiamata a

⁹⁴ M. CALAMO SPECCHIA, *Tanto tuonò che piove*, in *roars.it*, 11.11.2019

⁹⁵ A. PATRONI GRIFFI, voce *Regionalismo differenziato*, *cit.*, p. 328

⁹⁶ *Ivi*, p. 326

⁹⁷ M. CALAMO SPECCHIA, *Tanto tuonò*, *cit.*

pronunciarsi anche ad istanza di quelle regioni che si considerino danneggiate da intese stipulate tra lo Stato ed un'altra o altre regioni, impugnando in via principale la legge che recepisca la relativa intesa. Ed in effetti, in assenza di “un’arena istituzionale nella quale manifestare il loro eventuale dissenso, stante l’assenza di una Camera delle regioni nell’ordinamento italiano” (vedi *ultra*) le regioni, diverse da quella con cui venga conclusa una intesa (ed eventualmente controinteressate) non avrebbero a disposizione altra forma di tutela che non quella innanzi alla Consulta, “ove ritengano – e riescano ad argomentare – che tale legge invada la loro sfera di competenze”⁹⁸ oppure in qualche modo le danneggi dal punto di vista di una eventuale riduzione delle risorse di cui potrebbero beneficiare a legislazione costante. E’ evidente, infine, che la Corte Costituzionale – come già anticipato - dovrebbe pronunciarsi anche sulla correttezza della procedura seguita per arrivare all’intesa, per esempio verificando la effettività della consultazione degli enti locali, prevista come obbligatoria, anche se non vincolante, dal testo del terzo comma dell’art. 116. Cost.

8. La necessità di una “clausola di salvaguardia” a tutela dell’interesse nazionale e a garanzia del raggiungimento degli obiettivi del PNRR

I rilevanti problemi che pone l’attuazione dell’autonomia differenziata e che sono stati almeno in parte evidenziati devono portare a delle inevitabili riflessioni, finalizzate a comprendere come ed in che misura gli stessi possano essere portati a conseguenza meno dirompenti rispetto a quella appena prospettata. Le questioni che si pongono sono eterogenee e riguardano da una parte l’architettura costituzionale dello Stato e dall’altra la possibilità per lo Stato centrale di intervenire quando sia ritenuto necessario attraverso una regolamentazione univoca ed unitaria. Partendo proprio dal secondo dei temi posti sul tappeto, a fronte della possibile frammentazione delle discipline su una determinata materia sarebbe inevitabile prevedere una sorta di “clausola di salvaguardia” che permetta allo Stato centrale di dettare una norma che disciplini in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale una data questione tutte le volte in cui ciò sia ritenuto necessario. Una indicazione di quanto una siffatta previsione sia opportuna è possibile rinvenirla da quanto accaduto in una condizione estrema come quella dell’emergenza sanitaria. In questa occasione si è registrata in diversi contesti una divaricazione tra lo Stato e le regioni sulle modalità ritenute più opportune per fronteggiare la pandemia ed i suoi effetti sulla salute individuale e collettiva ovvero sul contesto socio-produttivo del Paese. Nel comparto sanità, per esempio, cui si è fatto cenno in precedenza, in cui proprio la differente gestione e la differente efficacia nella gestione dell’emergenza sanitaria tra le diverse regioni e le divaricazioni anche in tema di approccio rispetto alle vaccinazioni hanno indotto più

⁹⁸ Così M. OLIVETTI, *Il regionalismo*, cit., p. 17

parti ad affermare addirittura che l'assistenza sanitaria andasse ricondotta nelle mani dello Stato⁹⁹; o nel comparto istruzione, in cui la divaricazione delle scelte tra Stato e regioni è stata spesso portata alle estreme conseguenze, con l'effetto di dare luogo a provvedimenti divergenti che hanno generato un contenzioso rilevante innanzi ai giudici amministrativi¹⁰⁰ soprattutto per quanto riguarda la scelta tra la didattica in presenza e la didattica a distanza¹⁰¹. E questo, nonostante le norme generali dell'istruzione, come sottolineato da seppure isolate sentenze dei TAR, fossero di competenza esclusiva dello Stato e quindi per questo spettasse solo allo Stato dettare disposizioni relative alle modalità di erogazione della didattica¹⁰². In occasione della pandemia, la possibilità di intervenire in maniera uniforme da parte dello Stato centrale su tutto il territorio nazionale si è resa possibile facendo leva sulla dichiarazione dello stato di emergenza sanitaria e quindi facendo riferimento ad una serie di strumenti normativi, quali il ricorso ai decreti legge o l'utilizzo del potere di ordinanza¹⁰³, che hanno consentito allo Stato centrale di “dettare la linea” nella gestione dell'emergenza¹⁰⁴, nonostante ciò non sia stato sufficiente ad evitare profili di

⁹⁹ Si veda, in particolare, S. CASSESE, Il servizio sanitario dev'essere nazionale, intervista a Il Messaggero, 3-4-2020.

¹⁰⁰ Sul punto cfr P. MACI, *La scuola nel conflitto Stato-Regioni tra TAR e leale collaborazione. Il sistema istruzione alla prova dell'emergenza sanitaria da COVID-19*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 1/2021

¹⁰¹ Per gli scritti sulla scuola ed il rapporto tra diritto-dovere all'istruzione ed emergenza sanitaria, S. NICODEMO, *La scuola: dal passato al futuro, attraverso il ponte sospeso dell'emergenza (COVID-19)*, in *federalismi.it, Osservatorio Emergenza Covid-19*, pp. 2-25; P. MACI, *La scuola ai tempi del covid-19. Una prima lettura del decreto-legge n. 22 del 2020*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 1/2021; P. MACI, *L'emergenza Covid – 19 e il mondo della scuola: la produzione normativa, i profili applicativi e le incognite della ripresa*, in R.D. Cogliandro-F. Fimmanò (a cura di), *Il diritto e l'economia ai tempi del Covid*. p. 50-56, Napoli, 2020; C. PIERRI, *Diritto all'istruzione e distanziamento sociale*, ivi, pp. 42-44, Napoli, 2020; A. TARZIA, *Chiusura della scuola, allontanamento dalla Costituzione. Preoccupazione per il confinamento della comunità scolastica in un non luogo virtuale*, in S. Randazzo - R. Martino - V. Donativi - A. Panzarola - L. Laureti (a cura di), *Il diritto di fronte all'emergenza. Un percorso interdisciplinare*, Napoli, 2020; P. CIARLO, *La scuola come contropotere critico (ovvero in difesa della didattica in presenza)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020; S. NICODEMO, *La scuola: dal passato al futuro, attraverso il ponte sospeso dell'emergenza (COVID- 19)*, *Federalismi.it, Osservatorio emergenza Covid-19*, marzo 2020

¹⁰² E' il caso del TAR Lombardia, che con decreto presidenziale n. 32 del 13 gennaio 2021 ha sospeso l'ordinanza regionale dell'8 gennaio che aveva disposto la DAD al 100% per tutte le scuole superiori fino al 25 gennaio, accogliendo il ricorso di un comitato, denominato “A scuola!” con cui veniva disposta la DAD al 100% per tutte le scuole secondarie di secondo grado fino alla data del 25 gennaio. Il Tar assume questa decisione rilevando l'incompetenza dell'organo regionale a disporre la didattica a distanza sulla base dell'art. 2 del decreto legge l. 19/2020, che attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri la competenza ad adottare le misure di cui all'art. 1, compresa quella diretta a disporre la didattica a distanza e statuendo che la competenza regionale, come cristallizzata dal suddetto decreto, sarebbe residuale e limitata nell'efficacia ai periodi non coperti da eventuali DPCM.

¹⁰³ A. PATRONI GRIFFI, voce *Regionalismo differenziato*, *cit.*, p. 336

¹⁰⁴ La letteratura sulla normazione dettata nel periodo dell'emergenza sanitaria e le sue fonti è ormai sterminata. Si possono ricordare, tra i primi commentatori, G. BATTARINI, *Decreto-legge “COVID-19”, sistemi di risposta all'emergenza, equilibrio costituzionale*, in *Questione Giustizia* del 25.03.2020; G. TROPEA, *Il Covid-19, lo Stato di diritto, la pietas di Enea*, *Osservatorio Emergenza Covid19 Paper – 18 Marzo 2020*, in *Federalismi.it*, V. BALDINI, *Emergenza costituzionale e Costituzione dell'emergenza. Brevi riflessioni (e parziali) di teoria del diritto*, in *Dirittifondamentali.it – n. 1/2020*, p. 892, M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, *Osservatorio Emergenza Covid-19 Paper – 18 Marzo 2020*, in *Federalismi.it*; P. MACI, *Covid -19. dall'emergenza sanitaria alla costruzione di un impianto normativo dell'emergenza. La compressione delle libertà costituzionali e la costruzione di reti solidali economiche e sociali*, in R.D. Cogliandro - F. Fimmanò (a cura di), *Il diritto e l'economia ai tempi del Covid*, *cit.*; S. CECCANTI, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in *BioLaw Journal Instant Forum – Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus (17-03-20)* P. PASQUINO, *Il corona virus contro il Parlamento*, in *laCostituzione.info (17-03-20)* G. COMAZZETTO, *Lo stato di eccezione nell'ordinamento italiano. Riflessioni a partire dalle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da Covid-19*, in *BioLaw Journal*

ulteriore incertezza in un quadro che già ha dimostrato punti di confusione nel rapporto tra interventi dello Stato e delle regioni¹⁰⁵ e quindi conflitti istituzionali e giurisdizionali a vari livelli. In situazioni per così dire ordinarie, tuttavia, una ulteriore frammentazione delle competenze tra Stato e regioni rispetto a quella attuale e addirittura una espansione delle competenze delle regioni calibrata in maniera differente a seconda delle volontà di ciascuna regione dovrebbe comunque poter consentire allo Stato centrale di dettare una linea unitaria su una determinata materia o una determina questione ogni qual volta ciò risponda ad un “interesse superiore”. Analogo problema potrebbe riproporsi anche in occasione della attuazione del PNRR. Per il Piano nazionale di ripresa e resilienza le priorità variamente dichiarate – Transizione verde, Trasformazione digitale, Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, Coesione sociale e territoriale, Salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, Politiche per le nuove generazioni, l’infanzia e i giovani¹⁰⁶ richiedono la definizione di obiettivi strategici nazionali e la capacità di formulare e implementare politiche nazionali forti volte a realizzarli, per le quali va attentamente verificata la compatibilità con le richieste di maggiore autonomia. In particolare, il problema potrebbe porsi in linea generale per il raggiungimento della “coesione territoriale” e il superamento di quelle “diseguaglianze profonde” tra le aree più ricche e meno ricche del paese, e nello specifico tra il nord e il sud Italia, che sono tra gli obiettivi strategici del piano¹⁰⁷, anche in funzione del contrasto alle discriminazioni di genere, dell’accrescimento delle competenze, della capacità e delle prospettive occupazionali dei giovani¹⁰⁸, nello specifico, la questione si pone con forza anche rispetto ad altri settori strategici come – ma valga solo a titolo di esempio – il potenziamento della rete infrastrutturale e dei trasporti – ivi comprese le direttrici ad alta velocità – e la transizione ecologica e la connessa questione dell’approvvigionamento energetico,

Instant Forum – Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus (20-03-20); T. EPIDENDIO, *Il diritto nello “stato di eccezione” ai tempi dell’epidemia da Coronavirus*, in *Giustiziainsieme.it* (26-03-20) A. VENANZONI, *L’innominabile attuale. L’emergenza Covid-19 tra diritti fondamentali e stato di eccezione*, in *Forum Quaderni Costituzionali* (26-03-20); F. TORRE, *La Costituzione sotto stress ai tempi del Coronavirus*, in *BioLaw Journal Instant Forum – Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus* (27-03-20) M.A. SIMONELLI, *Il Covid-19 e la gestione governativa dello stato di emergenza. Una riflessione a caldo*, in *laCostituzione.info* (28-03-20) A.A. SALEMME, *Coronavirus: costituzione sospesa...e non nel senso del caffè*, in *Istituzioni diritto economia*, n. 1/2020 (04-20); F. CERQUOZZI, *“Stato d’emergenza” e Costituzione*, in *Ius in itinere*; F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell’emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 3/2020; G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in *Unicost – Unità per la Costituzione*; M. CALAMO SPECCHIA, *Principio di legalità e stato di necessità al tempo del “COVID19”*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 3/2020; A. RUGGERI, *La forma di governo nel tempo dell’emergenza*, in *Consulta-online*, n. 2/2020; E. GROSSO, *Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell’emergenza. È proprio vero che ‘nulla potrà più essere come prima’?*, in *Federalismi.it*, n. 16/2020; A. FORMISANO, *Limiti e criticità dei sistemi costituzionali a fronte della emergenza Covid-19*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, n. 1/2020; M. ALBISINNI, L. GIANNONE, *L’insegnamento del Covid-19 sullo stato di emergenza: non è mai troppo tardi*, in *Questione giustizia*, 19-06-2020.

¹⁰⁵ Così A. Patroni Griffi, voce *Regionalismo differenziato*, cit., p. 337, nota 130 che cita al proposito U. ALLEGRETTI-D. BALBONI, *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*, *Forumcostituzionale.it*, 9-4-2020, A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in *Dirittiregionali.it*, n. 1/2020 e G. BOGGERO, *Le “more” dell’adozione dei DPCM sono “ghiotte” per le Regioni. Prime osservazioni sull’intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di COVID-19*, *Dirittiregionali.it*, n. 1/2020.

¹⁰⁶ Cfr PNRR, nextgeneration Italia, p. 11

¹⁰⁷ Cfr PNRR cit, p. 15 e segg.

¹⁰⁸ Ibidem.

che richiedono di per sé una visione unitaria degli interventi per essere posti in essere o per essere semplicemente efficaci. Ma analogo problema si pone anche in questi momenti di crisi internazionale determinata dalla guerra tra Russia e Ucraina, in cui alcune scelte di politica energetica non possono che essere assunte, per essere efficaci, che dallo Stato centrale.

Al proposito sarebbe utile riprendere la norma già inserita nel testo di riforma Costituzionale Renzi – Boschi che nel rinnovato art. 117 Cost. prevedeva che, su proposta del Governo, la legge dello Stato potesse intervenire “in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela della Repubblica, ovvero la tutela dell’interesse nazionale”. Del resto, detta norma era stata prevista nel testo di riforma proprio per rispondere a siffatta esigenza. Ed in effetti, a ben vedere, la riforma Renzi-Boschi, pur ridimensionando il ruolo delle regioni all’interno dell’ordinamento, aveva anch’essa previsto, al terzo comma dell’art. 116, la possibilità per le regioni di dotarsi di forme più ampie di autonomia in alcune materie pedissequamente individuate. E una norma di “chiusura” come quella indicata in precedenza consentirebbe comunque una tenuta del sistema complessivo garantendo l’uniformità della disciplina su tutto il territorio nazionale in alcune materie ove le condizioni lo richiedessero. La circostanza che il testo di riforma costituzionale Renzi – Boschi non sia passato al vaglio del referendum confermativo, ovviamente, non può costituire per il legislatore costituzionale, qualora l’introduzione di una norma siffatta dovesse essere presa in considerazione, alcun tipo di ostacolo. In effetti, probabilmente, la valutazione negativa che sul testo complessivo della riforma è stata fatta - non solo da una grande parte degli osservatori e degli studiosi ma anche dalla maggioranza degli elettori - è stata determinata dalla eccessiva complessità dell’articolato, dalla volontà di riformare contemporaneamente diversi ambiti dell’ordinamento costituzionale italiano e - non dal ultimo - da una poco felice tecnica di scrittura della riforma¹⁰⁹: una serie di ragioni che probabilmente hanno fatto sì che si ritenesse più prudente non innovare il nostro sistema piuttosto che innovarlo eccessivamente e nel modo prospettato. E questo nonostante alcune delle modificazioni proposte potessero incontrare un diffuso gradimento. Prova ne sia il fatto che alcuni anni dopo la proposta di ridurre il numero dei parlamentari, pure contenuta nella ipotesi di riforma Renzi – Boschi, sia passata a grande maggioranza.

9. La necessità di individuare un “luogo di compensazione” preventivo dei conflitti Stato – regioni: il ruolo del “Senato delle autonomie” ed il rinnovato ruolo dell’esecutivo

Nello stesso modo, anche altre indicazioni della ipotesi di riforma Renzi-Boschi potrebbero essere utili ad una migliore gestione del sistema connesso al regionalismo asimmetrico. In particolare quella relativa

¹⁰⁹ Vedi sul punto l’esaustivo articolo di A. PACE, *La riforma Renzi-Boschi: Le ragioni del no*, in rivista AIC 2/2016 e l’ampia bibliografia di riferimento ivi riportata



alla trasformazione del Senato della Repubblica in Senato delle autonomie¹¹⁰, che per la verità anche altre ipotesi di riforma costituzionale, rimaste senza esito, avevano ipotizzato e che la migliore dottrina che si è occupata del tema ha da sempre auspicato. Le difficoltà relative all'attuazione dell'autonomia differenziata, così come è stata pensata e così come è in animo di essere applicata, anche e soprattutto in relazione al potenziale contenzioso che potrebbe produrre innanzi alla Corte Costituzionale, impongono, probabilmente, una sorta di "luogo di compensazione" preventivo, in cui le regioni e lo Stato e le regioni tra di loro possano dialogare e trovare accordi che cerchino di prevenire eventuali conflitti successivi e poter discutere e pianificare interventi "trasversali" alle singole regioni che riguardino territori più estesi, anche in vista – come si è accennato in precedenza – della attuazione del PNRR. Un luogo diverso dalla Conferenza Stato-regioni, che proprio durante la pandemia ha dimostrato tutti i suoi limiti e la sua inadeguatezza. Per rispondere a siffatta esigenza il Senato delle autonomie dovrebbe essere realmente rappresentativo della volontà delle singole regioni. Per questo sarebbe necessario individuare meccanismi elettorali in grado di far sì che i suoi membri non siano solo rappresentanti di un territorio ma della stessa volontà delle istituzioni regionali che rappresentano. E andrebbero introdotti meccanismi istituzionali tali da permettere al Senato delle Autonomie di avere un dialogo sui temi che riguardano le competenze regionali e, - complementariamente, quelle dello Stato - in maniera efficace. Il Senato delle autonomie, quindi, dovrebbe essere il "luogo" in cui le richieste di maggiore autonomia da parte delle regioni – maturate in seno ai singoli territori e formalizzate dagli organi istituzionali delle regioni – si palesino e si formalizzino, il "luogo" in cui prendono forma anche le successive e conseguenti "intese" tra lo Stato e le regioni e, infine, il "luogo" in cui le stesse possano essere oggetto di verifica e di modificazioni, qualora ciò si reputi necessario. Quest'ultima eventualità era stata già peraltro prevista proprio dalle intese del febbraio del 2018, stabilendo che le stesse intese avessero una durata decennale¹¹¹, che fossero

¹¹⁰ Cfr sul Senato delle Autonomie: L. CASTELLI, *Il senato delle autonomie. Ragioni, modelli, vicende*, [Università Luiss. Dipartimento di Scienze Giuridiche. Collana di Studi](#), Padova, 2010; G. AMATO, *Riforme costituzionali: il Senato delle Autonomie* (intervento al Convegno organizzato dalla Regione Toscana, Firenze, 17 gennaio 2014), in [forumcostituzionale.it](#), A.M POGGI, *Funzioni e funzionalità del Senato delle Autonomie*, in [federalismi.it](#), 8/2014; M. C. GRISOLIA, *A proposito della composizione del Senato delle autonomie*, in rivista AIC.it, 2/2014; A. PATRONI GRIFFI, *Per il superamento del bicameralismo paritario e il Senato delle autonomie: lineamenti di una proposta*, in [federalismi.it](#), 17/2018; A. PATRONI GRIFFI, *Il "Senato delle autonomie", un disegno in chiaroscuro*, su [Confronticostituzionali](#), 2014, 2

¹¹¹ Al termine dei dieci anni, l'intesa cessa i propri effetti. (art. 2, commi 1 e 2): In relazione alla "verifica dei risultati fino a quel momento raggiunti" da effettuarsi nell'ultimo biennio, si potrà procedere al rinnovo dell'intesa o alla sua rinegoziazione. Una volta sottoscritta la nuova intesa (anche nel caso in cui essa si limiti a riprodurre i contenuti della precedente) sarà necessaria la presentazione di un disegno di legge governativo. L'art.2, comma 2, stabilisce che detto disegno di legge contiene "le eventuali modifiche da apportare alla legge approvata sulla base della originaria intesa".

modificabili in qualsiasi momento¹¹² e soggette a verifica¹¹³ a partire dai due anni precedenti alla scadenza. Questo ramo del Parlamento, che sarebbe il luogo privilegiato di rappresentanza delle autonomie oltre che della Repubblica nella sua interezza, avrebbe quindi la possibilità di discutere previamente nel suo complesso - e quindi tenendo conto di un quadro di insieme, anche se non necessariamente contestualmente - su tutte le proposte di maggiore autonomia avanzate da ciascuna Regione e di consentire al Governo di siglarle con la regione interessata avendo già espresso un parere favorevole che trovi il consenso di tutte o della maggioranza delle autonomie territoriali ivi rappresentate. Avrebbe anche la possibilità di monitorare e di verificare nel complesso l'efficacia del sistema che si andrà a delineare e a suggerirne, da una prospettiva privilegiata, eventuali modifiche. E questo in modo da evitare o almeno limitare non solo i conflitti tra Stato e regioni ma anche quelli tra le stesse regioni, prevenendo o quantomeno riducendo l'intervento della Corte Costituzionale.

A tal proposito si impone una ulteriore riflessione. Probabilmente una autonomia differenziata, anche in considerazione di obiettivi che il più delle volte coinvolgono territori più ampi di quelli delle singole regioni (pensiamo per esempio alle grandi infrastrutture energetiche o dei trasporti, per quello che si è detto *supra*) meglio si sposerebbe con delle macroaree piuttosto che con regioni così come oggi le conosciamo. Per dei territori come quelli delle regioni italiane appare difficile dare un senso alle richieste di maggiori ambiti di autonomia se non, come detto all'inizio, legandole semplicemente - e semplicisticamente - ad una domanda di maggiori poteri finì a se stessi o legati alla possibilità di drenare più risorse. Territori molto più ampi ed omogenei tra di loro, invece, giustificerebbero una richiesta di maggiore autonomia finalizzata - anche nei contenuti - ad una gestione più efficace delle risorse e dei servizi ad essa correlati e consentirebbero una minore parcellizzazione degli ordinamenti regionali, con una conseguente minore produzione normativa e lo sviluppo in grado minore del contenzioso costituzionale.

¹¹² Modificabilità dell'intesa nel corso del periodo di vigenza (art. 2, comma 1): è ammissibile nell'ipotesi in cui "nel corso del decennio si verificano situazioni di fatto o di diritto che ne giustificano la revisione" e a condizione che sulle modifiche ci sia accordo tra lo Stato e la regione interessata. Nessuna modifica è quindi possibile in via unilaterale. La formulazione dell'art.2 sembra orientata a far sì che l'Accordo e, successivamente, la legge che ne recepirà i contenuti consentano di modificare l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia senza che sia necessaria una contestuale modifica legislativa.

¹¹³ Verifiche e monitoraggio (art. 3): anche al di fuori dell'ipotesi di verifica dei risultati da effettuare nell'ultimo biennio (di cui all'art. 2), sia lo Stato che la regione hanno facoltà di svolgere "verifiche su aspetti specifici o settori di attività oggetto dell'Intesa." A tal fine, la struttura statale competente è il Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, che concorda le modalità di svolgimento delle verifiche con la Presidenza della regione. Nulla si prevede, invece, con riguardo alla struttura regionale competente, che pertanto potrà essere individuata autonomamente dalla regione (comma 3).

L'individuazione di macroaree omogenee non dovrebbe comportare necessariamente un accorpamento delle regioni o la creazione di “macroregioni”¹¹⁴, ma – più semplicemente – un vincolo reciproco nelle richieste di maggiore autonomia: vale a dire che le regioni che si riconoscono in una macroarea per ragioni economiche, territoriali, di contiguità, potrebbero concordare e avanzare insieme le richieste di maggiore autonomia i cui effetti riguarderebbero tutte le regioni della macroarea come identificata.

Una condivisione nelle scelte operate dalle regioni “affini” nella richiesta di un grado maggiore di autonomia favorirebbe inoltre una limitazione delle differenze tra regione e regione e portare ad una maggiore omogeneità nelle competenze attribuite – come peraltro accaduto in Spagna¹¹⁵ - magari giustificata dalla dislocazione geografica delle regioni stesse.

Complementare, infine, alle suggestioni proposte, finalizzate a contenere la parcellizzazione delle competenze e a prevenire e/o limitare conflitti istituzionali, potrebbe essere quella relativa alla necessità di attribuire un ruolo più rilevante all'esecutivo, pensata anche al fine di evitare o attutire spinte centrifughe.

Un potere centrale forte ed autorevole avrebbe la possibilità, in effetti, di dare con maggiore autorevolezza le indicazioni finalizzate a tradurre in norme quelle scelte strategiche (quali quelle cui si è fatto cenno in precedenza) in grado di meglio soddisfare le esigenze di coesione territoriale e di sviluppo equilibrato dell'intero territorio italiano, sia dal punto di vista socio-economico che dal punto di vista infrastrutturale sui quali, anche grazie al PNRR e al programma *Nextgeneration EU*, si gioca il futuro del nostro Paese e a garantire che lo spirito solidaristico che non è venuto meno con la riforma del Titolo V Cost e che permea di sé la nostra Carta costituzionale possa essere in ogni caso salvaguardato. In quest'ottica potrebbe essere feconda la discussione intorno alla introduzione nel nostro Paese del semipresidenzialismo, di cui spesso in Italia si è “vagheggiato”. Un presidente della Repubblica eletto direttamente dal Popolo che condividesse i suoi poteri con un esecutivo dallo stesso nominato sulla base della maggioranza parlamentare potrebbe in effetti rappresentare in maniera efficace la sintesi dell'unità del Paese ed avere l'autorevolezza necessaria per ricondurre ad una visione strategica unitaria alcune scelte, anche attraverso *imput* di natura normativa, finalizzate a perseguire l'interesse nazionale e quello alla coesione sociale e territoriale a fronte di una possibile marcata parcellizzazione delle competenze regionali.

¹¹⁴ Sull'ipotesi di costituire macroregioni si è interrogata autorevole dottrina. Cfr: A. PIRAINO, *La Macroregione del Mediterraneo occidentale per rifondare l'Europa e riformare l'Italia* in R. D'Amico - A. Piraino (a cura di), *Per la Macroregione del Mediterraneo occidentale*, Franco Angeli, Milano, 2018; O. SPATARO, *Crisi del regionalismo e macroregioni. Spunti di riflessione in federalismi.it*, 2018/6; Cfr anche S.B. Galli - G. Pola (a cura di), *Il Nord e la Macroregione alpina*, Guerini e Associati, Milano, 2014. 7 Cfr. G. MORGESE, *La strategia macroregionale adriatico-ionica* in *Rapporto Puglia 2015*, Cacucci, Bari, 2015

¹¹⁵ Cfr sul punto M. ALBERTON, *Le dinamiche interistituzionali nell'ordinamento spagnolo tra decentramento, accentrimento e “balzi asimmetrici”: il caso della tutela dell'ambiente*, in *DPCE online*, 3/2020, pp. 3 e segg. e soprattutto D. CAMONI, *Il sistema costituzionale delle Comunità Autonome spagnole: un breve confronto con l'ordinamento regionale italiano*, in C. Bertolino - A. Morelli - G. Sobrin (a cura di), *cit.*, pp. 151 e segg.

10. Conclusioni: la necessità di un ritorno alle ragioni “autentiche” della richiesta di maggiori spazi di autonomia, funzionale ad uno sviluppo complessivo ed armonico dell’intero territorio nazionale

Il rischio di una espansione qualitativa e quantitativa incontrollata e disomogenea delle competenze delle regioni è insito nel sistema del regionalismo asimmetrico previsto dalla riforma del Titolo V della Costituzione così come declinato nelle modalità di attuazione poste in atto nelle ultime due legislature. E a tale rischio si lega una prospettiva di aumento esponenziale del contenzioso innanzi alla Consulta e di una patologica minore certezza del diritto, che significa, fatalmente, minori garanzie per i cittadini. A ciò si sposa, come detto in precedenza, la necessità di una verifica di compatibilità rispetto al PNRR e al programma *Nextgeneration EU* e al principio solidaristico e di coesione territoriale e sociale cui la nostra Carta costituzionale si ispira. Questo scenario non è remoto. Anzi, potrebbe rischiare di diventare il futuro prossimo per il nostro Paese. Per questo bisognerebbe ripensare il sistema le modalità di attuazione del regionalismo differenziato a partire da alcuni “correttivi” che rendano compatibile l’autonomia asimmetrica con un sistema di governance efficiente, i cui benefici siano superiori alle criticità, alcune delle quali si è cercato di evidenziare. Il regionalismo asimmetrico andrebbe attuato (e avrebbe senso) solo se servisse a consentire alle regioni di impiegare un grado ulteriore di autonomia per valorizzare le proprie peculiarità e fare in modo che le stesse possano portare maggiore ricchezza al proprio territorio; se servisse a proporre modelli di amministrazione, in alcuni settori, migliori di quelli utilizzati attualmente; se comunque fosse in grado di garantire maggiore coesione territoriale ed uno sviluppo equilibrato dell’intero territorio nazionale; valorizzando, in definitiva, lo spirito con cui i costituenti – da Ambrosini a Mortati - immaginarono lo Stato italiano come Stato regionale, evocando il primo il «nesso strettissimo tra sorti del regionalismo e questione meridionale» e sottolineando il secondo come il regionalismo potesse «correggere la sperequazione attuale tra le regioni d’Italia» e ridurre il divario territoriale¹¹⁶. La richiesta di maggiore autonomia, cioè, non può e non deve fondarsi sull’inconfessabile pretesa di poter arricchire alcuni territori a danno di altri trattenendo quote maggiori di gettito fiscale o “fare ricorso a formule che avvantaggino i territori con maggiore capacità fiscale a danno di quelli più deboli, con un effetto di “Robin Hood alla rovescia”¹¹⁷. Questo, infatti, significherebbe rinnegare i principi fondamentali del nostro ordinamento e sarebbe contrario allo spirito della riforma del 2021, che si inserisce a pieno titolo – come ribadito più volte - nell’afflato solidaristico che ha ispirato il costituente del 1948, alla luce del quale va letta anche l’introduzione dell’autonomia differenziata. Ma è inevitabile che tutto questo presupponga un progetto politico e amministrativo di ampio respiro, che guardi al lungo termine, alle

¹¹⁶ Entrambi citati da A. PATRONI GRIFFI, voce *Regionalismo differenziato*, cit., p. 322

¹¹⁷ L’efficace espressione è di A. PATRONI GRIFFI, *op. cit.*, p. 324.



prossime generazioni e non alla convenienza politica contingente. La richiesta di maggiore autonomia, cioè, dovrebbe trovare una giustificazione non *ex se* o legata all'egoismo di pochi; dovrebbe essere fondata su una base programmatica ancorata al territorio, alle sue esigenze e soprattutto in grado di immaginare e proporre una idea di regione – di quella specifica regione – proiettata in un futuro prossimo di cui l'originalità – intesa come aderenza alle caratteristiche sue proprie di quel territorio - ed i vantaggi siano chiari e comprensibili. Ciò dovrebbe inscrivere in un sistema in cui questa progettualità non venga paralizzata da meccanismi poco chiari e da un sistema normativo sovrabbondante che a sua volta generi un eccesso di contenzioso tra le istituzioni e tra le istituzioni e i cittadini, che sono l'unico riferimento a cui il sistema, nel suo complesso, dovrebbe guardare. La richiesta di maggiore autonomia, soprattutto, dovrebbe essere retta dalla consapevolezza che solo uno sviluppo complessivo ed armonico dell'intero territorio nazionale possa garantire stabilità e ricchezza anche alle regioni con un maggiore prodotto interno lordo e che il progresso socio-economico delle aree del Paese oggi più indietro non può che riverberare i suoi effetti positivi anche sulle quelle più prospere. Il regionalismo asimmetrico, in definitiva, ha un senso e una giustificazione solo se potrà riuscire a migliorare nel suo complesso il sistema Paese in cui si iscrive.