

## **Notazioni sulla portata applicativa dell'art. 116 della Costituzione e funzioni amministrative**

di

Rossana Caridà \*

**SOMMARIO:** 1. Considerazioni introduttive. - 2. La consultazione degli enti locali, il ruolo delle regioni e le funzioni amministrative. -3. Rilievi conclusivi.

### **1. Considerazioni introduttive.**

Il regionalismo italiano si qualifica per una evidente asimmetria, caratterizzata da elementi di forte identità regionale e di competizione territoriale. Le regioni, profondamente diverse, necessitano di politiche differenziate più confacenti ai bisogni ed alle caratteristiche del territorio. Proprio perché costituiscono il più importante ente per la cura, la tutela e la valorizzazione degli interessi che non possono essere soddisfatti a livello centrale, esse rappresentano al contempo il punto di snodo istituzionale fondamentale per riformare il nostro sistema in senso non solo democratico ma solidale, nel rispetto del fondamentale principio di unità ed indivisibilità della Repubblica.

Tra le criticità emerse negli ultimi anni, si devono menzionare, oltre alla riscrittura del Titolo V del 2001 ad opera della Corte costituzionale, complice la mancata attuazione legislativa della stessa riforma costituzionale, la mancanza di volontà nei processi di riorganizzazione interna degli apparati burocratici regionali<sup>1</sup>, la granitica resistenza ad interventi di autentico decentramento di

---

\* Ricercatore di Diritto pubblico, Università degli Studi Magna Graecia di Catanzaro.

<sup>1</sup> Secondo R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *www.forumcostituzionale.it*, 20 aprile 2017, p. 12, «l'ipotesi di un regionalismo differenziato "politico" implicherebbe però che cambi il registro delle relazioni Stato-regioni, oggi impostato su una scissione troppo marcata tra la gestione burocratica dei rapporti, abbandonata alle strutture amministrative, e una visione

funzioni agli enti locali<sup>2</sup>, il depotenziamento dei consigli regionali rispetto al rafforzamento degli esecutivi, la carenza di strutture istituzionali idonee a garantire la partecipazione delle regioni ai processi deliberativi centrali.

Come è stato efficacemente osservato «è e resta molto forte il grado di influenza dello Stato e delle dinamiche nazionali sui singoli ordinamenti regionali, mentre appare ancora incerto ed impalpabile il grado di collaborazione e di cooperazione orizzontale fra le Regioni, proprio in un ambito - quello della organizzazione ottimale delle funzioni regionali - che utilmente potrebbe prestarsi ad un confronto e ad una comparazione costante dei diversi modelli regionali». L'assenza di cooperazione giustifica la diffidenza della effettiva applicazione del principio di sussidiarietà verticale, soprattutto per quelle funzioni dal rilevante impatto economico, notandosi che si assiste a scelte «chiaramente ispirate all'accentramento ed al superamento, dunque, del principio di sussidiarietà» quando la decisione è influenzata dallo Stato o determinata da fattori di sostenibilità finanziaria, ed anche quando la scelta in ordine all'assetto organizzativo è rimessa alle Regioni, il decisore politico agisce con «modalità e criteri» che non valorizzano «il livello di governo più vicino ai cittadini nella allocazione delle funzioni»<sup>3</sup>.

Qualunque processo di differenziazione non può che essere delimitato dai principi di unità ed indivisibilità della Repubblica<sup>4</sup>, di uguaglianza (a corredo del

---

politica della funzione dell'autonomia regionale, che è però rivolta più alla simbologia e all'autocelebrazione dei vertici politici che a un progetto preciso dello sviluppo dell'autonomia regionale».

<sup>2</sup> Per A. MORELLI, *Le autonomie della Repubblica: c'è un ordine nel caos?*, in *Diritti regionali*, n. 2, 2018, p. 3, «L'assetto delle autonomie territoriali in Italia (..) non appare informato nemmeno ad elementari canoni di razionalità e di coerenza, mostrandosi, oltretutto, inadeguato ai reali interessi dei territori: esso ha assunto ormai una connotazione caotica, sia sul piano organizzativo, sia su quello delle funzioni, sia ancora su quello dei rapporti tra i diversi livelli istituzionali».

<sup>3</sup> Così B. CARAVITA, G.M. SALERNO, F. FABRIZZI, S. CALZOLAIO, F. GRANDI, *"Mappe d'Italia": dove va la riorganizzazione territoriale? Prime osservazioni sul problema dello zoning amministrativo*, in *federalismi.it*, n. 8, 2018, pp. 11-12; B. CARAVITA, *Il regionalismo italiano tra crisi e efficienza della amministrazione*, *ivi*, n. 2, 2018.

<sup>4</sup> G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975; U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, 1995, pp. 9 ss.; S. STAIANO, *ART. 5*, Roma, 2017; L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, 2018;

quale si pone la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale<sup>5</sup>), di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, di leale collaborazione; e, per espressa previsione, del *rispetto dei principi di cui all'art. 119*<sup>6</sup>, richiamato dall'art. 116 (equilibrio di bilancio, fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante, ecc.). È necessaria, inoltre, la previsione di risorse aggiuntive e degli interventi speciali che lo Stato deve destinare *per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni*. Il richiamo all'art. 119 implica che le regioni che intendano accedere alla differenziazione rispettino l'equilibrio dei relativi bilanci e concorrano ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

In una prospettiva generale, la dottrina ha posto in luce l'*uso congiunturale dell'autonomia*<sup>7</sup> fatto da parte della politica, la quale avrebbe nei confronti della stessa autonomia un atteggiamento ambivalente, vedendo in essa «un valore da esaltare quando può essere fatto strumento di dominio politico o di limitazione di

---

ID., *Unità e indivisibilità della Repubblica: la sovranità popolare e l'interdipendenza nel nome della Costituzione*, in *costituzionalismo.it*, n. 1, 2018; G. DEMURO, *La Repubblica delle autonomie, una e indivisibile*, in *federalismi.it*, n. 7, 2018; M. CAMMELLI, *Regionalismo differenziato oggi: risultati incerti, rischi sicuri*, in *astrid-online.it - RASSEGNA*, n. 10, 2018; F. GIUFFRÈ, *Unità della Repubblica e distribuzione delle competenze nell'evoluzione del regionalismo italiano*, Torino, 2012.

<sup>5</sup> Come è stato sostenuto, P. COSTANZO-A. RUGGERI, *Presentazione* al volume di AA. VV., *Diritti e autonomie territoriali*, a cura di A. MORELLI-L. TRUCCO, XIII, le regioni «hanno un senso alla sola condizione che da esse possa venire un contributo non effimero, ma tangibile alla tutela dei diritti in un contesto di essenziale manutenzione di quell'uguaglianza, senza la quale è evidente il rischio del risorgere di nuovi corporativismi ed antagonismi non frutto di difesa dell'autonomia ma di egoistici privilegi territoriali».

<sup>6</sup> V. BALDINI, *Il regionalismo differenziato: un pericolo per l'unità dello Stato? Profili teoretici e di diritto positivo*, in *dirittifondamentali.it*, 2/2019, p. 15.

<sup>7</sup> Cfr. A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, testo della relazione al XXXIII Convegno AIC su "La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale", Firenze 16-17 novembre 2018, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019, p. 116, che riprende un'espressione di A. RUGGERI, *Il federalismo all'italiana e l'uso «congiunturale» della Costituzione*, in *forumcostituzionale.it*, 9 luglio 2001; ID., *Devolution, "controriforma" del titolo V e uso congiunturale della Costituzione, ovvero cosa quando le "ragioni" della politica offuscano la ragione costituzionale*, *ivi*, 24 aprile 2003; E. BALBONI, *Uso congiunturale della Costituzione: le proposte di riforma dell'art. 79*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2003, pp. 147 ss.

dominio altrui; una diseconomia quando diviene fattore sistemico di limitazione del potere»<sup>8</sup>; atteggiamento visibile «quando si discute di riforme istituzionali e costituzionali, da taluni costruite nel cielo delle astrazioni e da altri finalizzate a vantaggi immediati per questo o quel territorio o per questo o quello schieramento politico»<sup>9</sup>.

Il revisore costituzionale del 2001 ha attribuito alle regioni una serie di materie portatrici di interessi dal carattere tendenzialmente unitario (il commercio con l'estero, la tutela e la sicurezza del lavoro, la ricerca scientifica e tecnologica, per citarne alcune che pretendono la necessaria azione unitaria statale). Tale articolazione delle competenze ha complicato l'azione statale, che spesso si è confrontata con l'attività paralizzante delle comunità regionali, ed al contempo non ha agevolato quella delle regioni, alcune strutturalmente inadeguate a regolamentare taluni interessi. Infatti, la differenziazione regionale avrebbe potuto e dovuto trovare un suo ordinario decorso tramite la legislazione regionale (opportunamente adattata al contesto territoriale di riferimento anche attraverso la conformazione e l'esercizio amministrativo di funzioni e competenze).

È noto il ruolo svolto dalla Corte costituzionale nella riconduzione ad unità del sistema; pertanto oggi «ampliare la competenza delle regioni in materie in cui è assente la dimensione regionale dell'interesse è un'operazione che accentuerebbe l'irragionevolezza di quel riparto di competenze cui con fatica la Corte costituzionale ha dovuto farsi carico, con la conseguenza di attribuire nuovamente un potere delicatissimo al giudice delle leggi che sarebbe chiamato, ancora una volta, a riordinare un quadro ordinamentale che riforme maldestre inesorabilmente confondono»<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> S. STAIANO, ART. 5, cit., p. 11.

<sup>9</sup> G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare* (discorso tenuto dal Presidente della Corte costituzionale Silvestri in occasione della seduta solenne in ricordo del 50° dell'Assemblea legislativa regionale, Trieste 26 maggio 2014), in [www.mondodiritto.it](http://www.mondodiritto.it), p. 2.

<sup>10</sup> C. IANNELLO, *Regionalismo differenziato: disarticolazione dello Stato e lesione del principio di uguaglianza*, in [economiaepolitica.it](http://economiaepolitica.it), p. 4.

La differenziazione regionale<sup>11</sup> ha trovato in Costituzione un primo riconoscimento con la specialità di alcune regioni; in aggiunta, si potrebbe “confezionare” una diversa ed ulteriore “gradazione” sulla base della procedura descritta, e sino ad ora mai concretamente attuata, dall’art. 116 Cost.<sup>12</sup>

Tale processo coinvolge il rapporto Stato-regioni-enti locali e potrebbe costituire la risposta più concreta alle diverse esigenze degli enti a vario titolo coinvolti, anche alla luce dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e, per l’appunto, differenziazione. Come è stato osservato, «l’intervento sussidiario è condizionato al fatto di essere più adeguato nelle circostanze date e, a sua volta, l’adeguatezza deve essere valutata in relazione ai contesti e può quindi giustificare (o deve prescrivere) soluzioni differenziate secondo le situazioni: può darsi, cioè, il caso che enti dello stesso tipo, agenti in ambiti territoriali diversi, portatori di diverse esigenze e interessi, non abbiano le medesime competenze»<sup>13</sup>.

L’autonomia non è un qualcosa di predefinito e corrispondente ad un modello unitario; prova ne è la locuzione linguistica adoperata, plurale, *di ulteriori forme e condizioni di autonomia* che forse non sarebbe neppure definibile a priori nella conformazione e negli effetti; la possibilità di accedervi, nelle materie di potestà concorrente ed in tre materie di potestà esclusiva statale, deve avvenire nel rispetto dei principi di cui all’art. 119, che obbligano alla verifica della sostenibilità finanziaria da parte della regione richiedente «dell’esistenza di un bilancio non in deficit» e della «previsione di vincoli statali alle politiche di spesa, nonché di

---

<sup>11</sup> PER F. PASTORE, *La crisi del modello duale di regionalismo in Italia*, in *federalismi.it*, n. 7, 2018, p. 294, «il principio di differenziazione è strettamente consustanziale al principio autonomistico e ne rappresenta un portato ineludibile, nella misura in cui l’autonomia venga correttamente intesa come un valore giuridico, oltre che come un potente fattore politico di democratizzazione dell’ordinamento»; G. COCOZZA, *Profili di attuazione dell’autonomia differenziata e modelli di amministrazione locale*, in *www.amministrativamente.com*, n. 9-10, 2018.

<sup>12</sup> O. CARAMASCHI, *Dalla specialità regionale alla differenziazione ex art. 116, terzo comma, Cost.: verso un sistema regionale asimmetrico?*; T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, entrambi in *Diritti regionali*, n. 2, 2019.

<sup>13</sup> O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *www.dirittoestoria.it*, n. 15, 2017, pp. 2-3.

adeguati strumenti di controllo e di rendiconto circa la gestione delle risorse da parte delle Regioni nelle materie di nuova competenza»<sup>14</sup>.

La stessa Corte costituzionale, pronunciandosi sull'incostituzionalità della legge veneta istitutiva del referendum (poi espletato il 22 ottobre 2017), non ha ammesso quei requisiti che profilavano «alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica, incidendo così sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica, elementi strutturali del sistema nazionale di programmazione finanziaria, indispensabili a garantire la coesione e la solidarietà all'interno della Repubblica, nonché l'unità giuridica ed economica di quest'ultima» perché «in contrasto con principi di sicuro rilievo costituzionale» (sent. n. 118 del 2015)<sup>15</sup>.

Quindi, l'autonomia a *caratura costituzionale* deve assicurare i meccanismi di giustizia redistributiva, a garanzia dei principi di solidarietà<sup>16</sup> e di uguaglianza.

Per l'attuazione del regionalismo differenziato, le ultime versioni delle intese segnano *una evidente discontinuità*<sup>17</sup> rispetto a quelle originarie: tale discrasia si unisce alla assenza della normativa di attuazione della procedura di cui all'art. 116 Cost. ed alla carenza di un autentico e consapevole dibattito presso l'opinione pubblica.

L'assenza della normativa lascerebbe un margine di discrezionalità politica nella gestione di tutto il procedimento, le cui articolazioni sono la definizione delle

---

<sup>14</sup> A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2007, pp. 186 ss.

<sup>15</sup> D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?* in *Le Regioni*, 2015, pp. 1141 ss.

<sup>16</sup> Per A. RUGGERI, *Crisi della rappresentanza politica e "Stato giurisdizionale" (nota minima su un'annosa e irrisolta questione)*, in *federalismi.it*, n. 23, 2018, p. 19, la solidarietà è «condizione dell'effettivo riconoscimento dei diritti, vale a dire della loro complessivamente appagante affermazione, così come, circolarmente, le prestazioni di solidarietà implicano il godimento dei diritti, non possono cioè pretendersi da parte di chi risulti privato dei suoi elementari, vitali diritti»; per A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *Principi costituzionali*, a cura di L. VENTURA - A. MORELLI, Milano, 2015, p. 307, «essendosi eretta l'organizzazione democratica su basi egualitarie ed essendosi previsto l'impegno per la Repubblica di svolgere interventi diretti a consentire il pieno sviluppo della persona umana, secondo l'evocativa formula impiegata nell'art. 3, comma 2, Cost., la solidarietà è così assurta a paradigma fondante la stessa unità dell'ordinamento».

<sup>17</sup> R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegrementemente verso l'eversione*, in *forumcostituzionale.it*, 16 marzo 2019.

materie oggetto del possibile conferimento, i presupposti procedurali per accedere alla differenziazione, l'efficacia da riconoscere agli accordi e i limiti costituzionali alle leggi che incorporano le intese<sup>18</sup>.

L'avvio della differenziazione è avvenuto secondo percorsi non univoci: quello referendario in Veneto e Lombardia (a carattere decisamente politico), quello concertato con enti locali ed organizzazioni economico-sociali in Emilia-Romagna (più specificamente, è stato utilizzato un atto propulsivo del Presidente della regione e la successiva approvazione da parte dell'assemblea regionale)<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Dossier, Servizi studi del Senato, Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, marzo 2019, n. 104/1, a cura di L. FUCITO, M. FRATI.

<sup>19</sup> A. MORELLI, *Editoriale - Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?*, in *Le Regioni*, n. 3, 2017, 326 ha richiamato la diffusa riscoperta delle potenzialità offerte dal terzo comma dell'art. 116 Cost., soffermandosi sulle modalità di svolgimento dei referendum e ricordando come gli strumenti di democrazia partecipativa, utili per integrare e rivitalizzare la democrazia rappresentativa in quanto consentono l'espressione di istanze che non trovano adeguata manifestazione attraverso le stesse istituzioni elettive, devono essere applicati entro i confini della legalità costituzionale; ed ancora A. MORRONE, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*, in *federalismi.it*, n. 20, 2017; M. DE DONNO, P. MESSINA, *Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia. Quale idea di autonomia regionale?*, A. M. RUSSO, *Il regionalismo italiano nel vortice autonomistico della differenziazione: l'asimmetria sperimentale tra integrazione e conflitti*, entrambi in *Istituzioni del federalismo*, 2018, rispettivamente pp. 471 ss. e 365 ss.

Sull'art. 116, comma III, S. AGOSTA, *L'infanzia «difficile» (... ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in E. BETTINELLI-F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario tenutosi a Pavia il 6 e 7 giugno 2003*, Torino, 2004, pp. 313 ss.; i contributi in *Istituzioni del Federalismo*, 2008, di A. ANZON DEMMIG, *Quale "regionalismo differenziato"?*, 51 ss.; R. BIN, *"Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, pp. 9 ss.; E. CARLONI, *Teoria e pratica della differenziazione: federalismo asimmetrico ed attuazione del Titolo V*, pp. 75 ss.; P. CIARLO, M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, pp. 67 ss.; G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, pp. 63 ss.; A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, pp. 21 ss.; L. VIOLINI, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, pp. 87 ss.; L. ANTONINI, *Metodo della differenziazione versus metodo dell'uniformità*, A. M. POGGI, *Esiste nel Titolo V un "principio di differenziazione" oltre la "clausola di differenziazione" del 116 comma 3?*, entrambi in A. MASTROMARINO, J. M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, 2009, rispettivamente pp. 1 ss. e 27 ss.; L. MICHELOTTI, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art. 116, terzo comma, Cost.?*, in *Le Regioni*, 2012, pp. 101 ss.; M. MEZZANOTTE, *La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3, Cost.*, in *forumcostituzionale.it*, 2014; 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

Tra i vantaggi pacificamente riconosciuti alla richiesta di maggiore autonomia si indicano la migliore efficienza in termini economico-finanziari e nella realizzazione di politiche pubbliche, a vantaggio dei territori interessati e dell'intero Paese, inverandosi in «spinte al riconoscimento delle identità regionali e soprattutto la necessità di una sana competizione tra territori che se non messi positivamente a confronto, corrono il rischio di una deriva autoreferenziale che ne trasforma l'autonomia in una posizione di potere invece che nella assunzione di una ulteriore responsabilità di governo», trattandosi non solo di un «*escamotage* per avere servizi e politiche pubbliche che siano in grado di soddisfare le legittime aspettative delle loro comunità ma anche un modo per acquisire una maggiore potenzialità in quella che ormai non è più una competizione nazionale ma europea e, per qualche aspetto, addirittura globale»<sup>20</sup>.

---

*Le Regioni*, 2017, pp. 634 ss.; A. MORELLI, *Art. 116 Cost.*, in AA.VV., *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo, vol. 2.2. Ordinamento della Repubblica (Artt. 55-139) e Disposizioni transitorie e finali*, a cura di F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, Bologna, 2018, pp. 315 ss.; F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 2017, pp. 689 ss.; A. GIANNOLA, G. STORNAIUOLO, *Un'analisi delle proposte avanzate sul «federalismo differenziato»*, in *Riv. econ. del Mezzogiorno*, n. 1-2, 2018, pp. 5 ss.; D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie: possibilità e limiti*, in *federalismi.it*, n. 7, 2018; 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; P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazioni dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni*, n. 2, 2018, pp. 163 ss.; A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *federalismi.it*, n. 21, 2018; S. GAMBINO, *Regionalismo (differenziato) e diritti. Appunti a ri-lettura del novellato titolo V Cost., fra unità repubblicana, principio di eguaglianza ed esigenze autonomistiche*, in *astrid-online.it - RASSEGNA*, n. 5, 2019; S. MANGIAMELI, *I problemi della differenziazione e della omogeneità nello Stato regionale* (febbraio 2019), in *www.issirfa.cnr.it*; F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *federalismi.it*, n. 6, 2019; I. A. NICOTRA, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2019, pp. 1 ss.; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it*, n. 6, 2019; P. COSTANZO, *Le Regioni tra tendenze evolutive e prospettive future*, in *piemonteautonomie.cr.piemonte.it*; A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, in *Diritti regionali*, n. 2, 2019, pp. 1 ss.; A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, entrambi in *DPER online*, n. 1, 2019, rispettivamente pp. 2 ss. e 18 ss.

<sup>20</sup> A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *federalismi.it*, n. 8, 2019, pp. 4-5; per S. MANGIAMELI, *I problemi della differenziazione e della omogeneità nello Stato regionale*, in *ISSIRFA (Studi ed Interventi)*, febbraio 2019, p. 2, «non solo è possibile mantenere una unità sostanziale dell'ordinamento della Repubblica promuovendo le

Le bozze prevedono l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in 23 materie (Bozza Veneto); in 20 materie (Bozza Lombardia), in 16 materie (Bozza Emilia-Romagna). La maggiore autonomia può essere normativa, amministrativa e regolamentare, ma pur sempre all'interno del perimetro costituzionale degli ambiti di legislazione disciplinati nell'art. 117. È quindi possibile ipotizzare, in assenza di una delimitazione ben definita, che nella regione si possa escludere l'applicazione di una determinata normativa, o se ne applichi una che sia di attuazione della normativa statale. Ma pure è stato osservato che «il problema più concreto con cui il regionalismo differenziato è chiamato a confrontarsi sembra quello di stabilire se e in che misura le ulteriori forme e condizioni di autonomia regionale possano incidere sulla sfera costituzionalmente garantita a soggetti diversi dallo Stato e dalla Regione interessata»<sup>21</sup>.

Come è stato sostenuto, l'ultimo comma dell'art. 116 non sembra consentire il trasferimento di intere materie, richiedendo piuttosto la precisa individuazione, per ciascuna materia, delle forme e delle condizioni di autonomia; diversamente, è forte il rischio che l'incertezza nella delimitazione delle competenze, oltre che aumentare i conflitti tra Stato e regioni, possa provocare disagi nelle attività economiche ed ai cittadini<sup>22</sup>. Basti rammentare l'esempio della *materia* ambiente che è quello maggiormente rappresentativo della diversità dei territori; ed infatti, la valutazione di impatto ambientale, la bonifica dei siti inquinati, l'apposizione del vincolo idrogeologico presuppongono procedimenti amministrativi la cui articolazione potrebbe districarsi tra competenze statali e regionali.

Sul punto è stata rilevata la delicatezza della questione ove «una disciplina differenziata dei procedimenti possa tradursi in una disparità di trattamento

---

autonomie territoriali, ma sarebbe possibile assicurare una crescita economica e sociale di tutto il Paese, consentendo alle Regioni del nord di realizzare in autonomia passi in avanti in termini di crescita e di competitività e alle Regioni del sud di uscire dalla condizione di aree meno favorite. Un regionalismo differenziato, infatti, comporta una maggiore responsabilità da parte di tutti i soggetti politici della Repubblica».

<sup>21</sup> M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, in *federalismi.it*, n. 23, 2008, p. 13; A. POGGI, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, *ivi*, n. 1, 2008.

<sup>22</sup> L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in *astrid-online.it* - RASSEGNA, n. 11, 2018, p. 14.

territoriale che non affondi le radici in esigenze ben giustificate»<sup>23</sup>; ma, d'altro canto, ci sono materie che non possono essere interamente attribuite, perché è indefettibile l'interposizione del legislatore ordinario (solo per menzionarne alcune nevralgiche: l'istruzione, i rapporti internazionali e con l'Unione Europea della regione, il commercio con l'estero, la tutela e la sicurezza del lavoro, la tutela della salute, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario).

Nelle bozze, si ribadisce il conferimento alla regione richiedente di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa e legislativa, senza specificarne tuttavia il contenuto, ed anzi, apparendo dall'aspetto *eversivo*, posto che «invece di presentare al voto delle Camere l'indicazione analitica delle "maggiori competenze" riconosciute alla singola regione richiedente, in deroga all'assetto generale fissato dalla Costituzione, si limita a rinviare il "riempimento" del trasferimento nelle singole materie ad atti successivi. A farlo in seguito saranno infatti dei *decreti del Presidente del Consiglio dei ministri*, il cui testo sarà concordato in una inedita *commissione paritetica*»<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?*, in *federalismi.it*, n. 7, 2018, p. 328; per V. BALDINI, *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in *federalismi.it*, p. 24, sul regionalismo differenziato, «il complesso normativo di riferimento deve valere a disinnescare ogni carica divisiva convogliandolo entro forme e dinamiche del tutto compatibili con il rispetto dell'eguaglianza e con il mantenimento del senso comune di coesione e solidarietà».

<sup>24</sup> R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata"*, cit., p. 2, che proprio sottolinea con preoccupazione il ruolo che sarebbe demandato a queste commissioni, di fatto chiamate a «riempire di contenuti la scatola vuota intitolata "autonomia differenziata"».

Sull'*impropria centralità* dei d.p.c.m., G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2019, pp. 24-27; A. SAITTA, *Audizione resa il 13 giugno 2019 innanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *osservatorioaic.it*, n. 4, 2019, p. 6, rileva come tali provvedimenti (concretamente) attuativi del disegno del regionalismo differenziato non sarebbero soggetti «a nessuna forma di controllo se non a quella interna degli organi di Governo coinvolti caso per caso. Infatti, né il Parlamento, né il Presidente della Repubblica, né tantomeno la Corte costituzionale potrebbero sindacarne il contenuto dal momento che non sarebbero soggetti alla procedura di emanazione presidenziale e neppure alla possibilità di essere sottoposti al sindacato di costituzionalità non rientrando nell'indicazione dell'art. 134 Cost. (Bin) Per loro resterebbe solo la remota possibilità di costituire oggetto di conflitto di attribuzione da parte di altre regioni, ovvero di venir travolti (politicamente) da un eventuale voto parlamentare di sfiducia a carico del Governo».

La commissione paritetica dovrà anche determinare le modalità di attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, in termini di spesa sostenuta dallo Stato nella regione riferita alle funzioni trasferite o assegnate e di fabbisogni *standard*. È pure previsto che il trasferimento dei beni e delle risorse comporti «la contestuale soppressione o il ridimensionamento, in rapporto ad eventuali compiti residui, dell'amministrazione statale periferica» ed il ridimensionamento, in rapporto ai compiti residui, delle «amministrazioni statali centrali in proporzione alle funzioni e alle risorse trasferite».

A prescindere dal metodo e dallo strumento, è evidente, sin da queste premesse, che la questione della differenziazione pone quella della riorganizzazione degli apparati amministrativi che vedono messi in discussione le loro funzioni, essendo necessario l'adeguamento di quegli enti che, sotto il profilo delle competenze, ne riceveranno di nuove (a corredo del quale si pone, indefettibile, il principio costituzionale di legalità).

Ne deriva che l'attuazione delle particolari condizioni e forme di autonomia conseguibili non potrà che dipendere dal riordino funzionale, sul territorio, degli enti a vario titolo coinvolti, e dal ruolo del potere centrale, l'unico abilitato a governare la diversità nell'uniformità, affinché siano garantiti la tutela dell'unità giuridica, economica e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, gli inderogabili doveri di solidarietà politica, sociale ed economica, il principio dell'equilibrio dei bilanci e l'osservanza dei vincoli europei.

Le regioni vedrebbero potenziato il loro ruolo di legislatori e di programmazione; ma ciò implica un poderoso intervento nel loro apparato burocratico, sull'organizzazione amministrativa, sulle procedure di semplificazione e di comunicazione con l'apparato centrale, su quelle di distribuzione concertata e condivisa delle funzioni e delle competenze con gli enti locali, veri protagonisti del decentramento.

La differenziazione implica anche questo e, dunque, la necessità che si realizzi un buon governo; proprio l'art. 97 Cost. potrebbe essere messo a servizio

dell'art. 116, comma III, che può certamente attuarsi ma solo sulla base di un impianto sistematico che recuperi il ruolo del Parlamento (ed anche quello istituzionale delle Commissioni parlamentari competenti e della Commissione parlamentare sulle questioni regionali), dei Consigli regionali, delle Giunte regionali (che potrebbero esporre in Consiglio regionale ed in Consiglio delle Autonomie Locali le linee di indirizzo di cui siano esponenti e portatrici, anche dal punto di vista politico), e nel rispetto dei principi di unità ed indivisibilità della Repubblica, di solidarietà territoriale e di uguaglianza, di leale collaborazione, di sussidiarietà.

Se questa è la cornice costituzionale, le intese dovranno avere un elevato tasso di analiticità che espliciti la spettanza della materia dal punto di vista normativo ed amministrativo-regolamentare, la quantificazione delle risorse utili a tal fine, la riorganizzazione degli enti territoriali coinvolti, la ridefinizione e conseguente redistribuzione delle funzioni e delle competenze, onde garantire il principio di sussidiarietà e di continuità dell'azione amministrativa e, dunque, l'attuazione dell'art. 118 della Costituzione.

Se in tale processo non si contemplano delle adeguate modalità collaborative e di raccordo istituzionale preordinate alla riorganizzazione/trasformazione degli apparati burocratici coinvolti e la specificazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, unitamente ad una sede permanente di raccordo e di monitoraggio, si rischia una seria ipotesi di stallo sul funzionamento delle istituzioni, sull'economia e sulla vita quotidiana (che comunque sarebbero messi a dura prova dalle concrete modalità di trasferimento di funzioni e di personale non praticabili in un arco temporale ristretto).

## ***2. La consultazione degli enti locali, il ruolo delle regioni e le funzioni amministrative.***

Il percorso del regionalismo differenziato ha contenuto evidentemente politico, articolandosi sul piano dei rapporti tra gli esecutivi; formalmente l'iniziativa legislativa dovrebbe essere, ai sensi dell'art. 121, comma II, inserita in

una proposta di legge del Consiglio regionale (contenente il testo dell'intesa), ferma restando la prassi degli accordi stipulati dagli esecutivi e prodromici all'intesa, che costituisce un elemento ulteriore e certamente utile rispetto al procedimento descritto in Costituzione<sup>25</sup>, ma non condizione di legittimità della successiva intesa, potendo, quest'ultima, derogare alle disposizioni contenute negli accordi<sup>26</sup>.

La formula costituzionale «sentiti gli enti locali» pone la questione della partecipazione formale o informale degli enti locali, le cui rappresentanze (rispettivamente, ANCI per i comuni e UPI<sup>27</sup> per le province) costituiscono l'osservatorio privilegiato al fine di acquisire indicazioni utili per l'esito definitivo del processo. D'altro canto, è maggiormente sul versante dell'amministrazione, più che su quello della normazione, che si rinviene il carattere autonomistico e decentrato del nostro sistema politico-amministrativo.

Come è stato rilevato, il «sentiti gli enti locali», riferito sia allo Stato che alla regione interessata, consentirebbe agli stessi enti «di prendere parte alle trattative con lo Stato e la Regione, in modo da poter essere consultati in un momento procedimentale più avanzato e sulla base delle osservazioni che lo stesso Stato ha espresso dopo la proposta regionale», permettendo «agli stessi enti locali una garanzia maggiore soprattutto nei confronti delle Regioni in vista del rispetto dell'articolo 118 sul riparto delle funzioni amministrative»<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali*, n. 2, 2018, pp. 1 ss.

<sup>26</sup> V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in *forumcostituzionale.it*, 31 maggio 2018, p. 10.

<sup>27</sup> *Il punto di vista delle Province: "Autonomia finanziaria delle istituzioni della Repubblica e attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione"*, Documento UPI, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Roma 28 marzo 2019.

<sup>28</sup> S. NERI, *I nodi interpretativi e le possibili soluzioni organizzative per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Diritti regionali*, n. 2, 2018, pp. 12-13; ma cfr. ID., *Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali raccordi istituzionali?*, in *forumcostituzionale.it*, 25 gennaio 2019; F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in *forumcostituzionale.it*, 6 novembre 2018, pp. 6-7, ritiene che la consultazione ufficiale degli enti locali tramite il CAL debba avvenire ad intesa raggiunta, poiché la versione iniziale potrebbe essere diversa quella definitiva e che i testi delle pre-intese possano essere oggetto di confronto con le relative rappresentanze.

Il coinvolgimento degli enti locali, giustificato dal loro ruolo politico e costituzionale, risulta in realtà indefettibile, perché proprio alla luce del principio di sussidiarietà è sull'esercizio delle (nuove ma non definite) funzioni amministrative alla base del procedimento che si reggerà il rinnovato sistema di differenziazione.

Per altri versi, proprio perché la differenziazione riguarderebbe ambiti materiali particolarmente estesi, dovrebbero essere coinvolte le autonomie funzionali, le categorie economiche e le forze sindacali, gli enti di ricerca, persino gli enti maggiormente rappresentativi del Terzo settore il quale, proprio in questo momento storico di supplenza nella erogazione di servizi di pubblica utilità, sta riorganizzando il proprio ruolo di protagonista della sussidiarietà orizzontale alla luce dei più recenti interventi in materia.

Il rilievo delle funzioni amministrative ha assunto dimensioni considerevoli anche nell'ambito del processo di integrazione europea, se solo si ha riguardo al ruolo degli enti territoriali nella fase discendente relativa alla attuazione delle decisioni eurounitarie, nonché alla possibilità di accedere alle risorse finanziarie al livello europeo; ed ancora, «sempre più crescente è il rilievo assunto in ogni settore dell'ordinamento nazionale dalle fonti comunitarie, che sono spesso di immediata applicazione, prevalgono sulle fonti legali dell'ordinamento nazionale, si presentano sempre più dettagliate e cogenti». Di modo che si riduce lo spazio della legislazione regionale su ambiti evidentemente sempre più sottoposti ad atti normativi europei o statali «che sono spesso frutto di competenze normative a carattere trasversale e quindi sono idonee ad incidere anche in materie astrattamente di competenza legislativa regionale»<sup>29</sup>.

La sanità, l'istruzione<sup>30</sup>, l'avvio al lavoro, l'equità sociale, la tutela dei deboli e l'assistenza sono settori dove lo Stato, con il proprio apparato, deve garantire i relativi servizi su tutto il territorio, a pena di disuguaglianze inaccettabili per un

---

<sup>29</sup> F. PASTORE, *La crisi del modello duale di regionalismo*, cit., p. 297.

<sup>30</sup> R. CALVANO, *Editoriale. Una crisi gattopardesca non allontana le prospettive dell'autonomia differenziata: i rischi in materia di istruzione*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2019.

Paese dove la qualità della vita dipendesse dal territorio nel quale si è nati o in cui si sceglie di vivere.

Nel Documento ANCI-UPI, *Il punto di vista delle autonomie locali sul regionalismo differenziato. Le prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, sono stati esplicitati la necessità dell'inclusione e il coinvolgimento da parte della regione dei livelli di governo locale «con l'obiettivo di un rafforzamento istituzionale di tutte le autonomie territoriali» nel rispetto del principio di sussidiarietà, «con conseguente piena valorizzazione del ruolo dei Comuni, delle Province e delle Città Metropolitane nella titolarità e nell'esercizio delle funzioni amministrative a livello territoriale», motivando che, se così non fosse, «il regionalismo differenziato finirebbe col tradursi in un potenziato accentramento regionale, con una ipertrofia amministrativa che porta alla crescita dell'amministrazione regionale diretta o di quella indiretta caratterizzata da enti/agenzie strumentali, tale da negare non solo il ruolo proprio della Regione, ma ancor prima gli stessi principi costituzionali»<sup>31</sup>.

Alla luce dei principi di unità ed indivisibilità della Repubblica e di leale collaborazione fra tutti i livelli di governo, la partecipazione degli enti locali («sentiti gli enti locali»), deve tradursi «anche oltre la specifica previsione costituzionale, che certamente costituisce una soglia minima di partecipazione», «in un coinvolgimento attivo degli Enti locali in tutto il processo: dalla fase di elaborazione a quella di attuazione delle forme e condizioni particolari di autonomia, nonché a quella di monitoraggio e verifica delle esperienze progressivamente realizzate»<sup>32</sup>. Al fine di non vanificare il ruolo degli enti locali, l'ultima consultazione utile potrebbe precedere la presentazione del disegno di legge di differenziazione contenente l'intesa definitiva, che per ipotesi potrebbe non avere lo stesso contenuto di quella originariamente presentata, tale da rendere necessaria una nuova consultazione.

---

<sup>31</sup> In *astrid-online.it*, 5 luglio 2018, p. 2.

<sup>32</sup> Documento ANCI-UPI, *Il punto di vista delle autonomie locali sul regionalismo differenziato*, cit., p. 3.

Per quel che concerne il coordinamento al livello governativo, è stato rilevato come il riconoscimento dell'autonomia differenziata non debba rappresentare una decisione dello Stato e della singola regione interessata, dovendo coinvolgere più in generale i rappresentanti regionali e locali, avvalendosi, sul punto, del ruolo di concertazione della Conferenza Unificata «così da poter realizzare proprio in quella sede una sintesi tra le istanze autonomistiche e le esigenze di unità e di solidarietà che la differenziazione potrebbe mettere in crisi». Ciò in quanto «l'autonomia differenziata può essere un diritto per le Regioni virtuose, ma nel rispetto anche di tutti i principi costituzionali fondamentali, non ultimo quello della solidarietà, che proprio in sede di Conferenza Unificata potrebbe essere meglio garantito»<sup>33</sup>.

E nella prospettiva di un cambiamento della normativa e dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, è stata auspicata nel Documento l'istituzione, nell'ambito della Conferenza unificata, di «una autorevole ed efficace *Cabina di regia* che coinvolga tutte le istituzioni della Repubblica, l'ANCI e l'UPI, con il compito di verificare e monitorare in modo puntuale le iniziative, le intese e l'iter delle leggi relative all'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione», servente il ruolo permanente, per il seguito, «relativamente al monitoraggio e alla verifica delle esperienze che andranno concretizzandosi nelle differenti realtà regionali»<sup>34</sup>.

Le competenze trasferite, ma anche la stessa fase del trasferimento, non possono avvenire soltanto con l'accordo tra il potere centrale ed ogni singola

---

<sup>33</sup> E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2, 2018, p. 12; per G. FALCON, *Editoriale - Le piste possibili del regionalismo, dopo il referendum costituzionale*, in *Le Regioni*, 2016, p. 782, le regioni potrebbero contrattare «con lo Stato una legge speciale addossandosi maggiori compiti. La riforma limitava questa possibilità alle Regioni che fossero in «condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio». Trattandosi di raggiungere un'intesa, lo Stato potrà comunque far valere questa condizione come premessa per una gestione efficiente dei maggiori poteri. All'occorrenza potrebbe essere raggiunta un'intesa in sede in Conferenza Stato-Regioni o Unificata sulle condizioni generali di accesso all'attuazione dell'art. 116».

<sup>34</sup> Documento ANCI-UPI, *Il punto di vista delle autonomie locali sul regionalismo differenziato*, cit., p. 3.

regione, anche per via delle prassi amministrative che notoriamente si registrano come diverse tra ambiti territoriali (e persino di una stessa regione).

Ad ogni modo, il coinvolgimento degli enti territoriali è fondamentale perché sono loro a dover sopportare il peso della differenziazione in termini di redistribuzione delle competenze al livello amministrativo<sup>35</sup>.

La consultazione “ufficiale” degli enti locali dovrà avvenire con il loro parere obbligatorio (ma non vincolante), che costituirebbe un requisito di legittimità costituzionale della legge successiva di attuazione; l’organo competente dovrebbe essere il Consiglio delle Autonomie Locali (CAL), in quanto previsto in Costituzione «quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali» (art. 123 ultimo comma).

Sebbene sia indicata la necessità che gli enti locali siano sentiti prima della formulazione della proposta, nel Documento ANCI-UPI si ritiene indispensabile il loro coinvolgimento anche dopo che sia stata raggiunta l’intesa, fino alla approvazione della legge e dei relativi provvedimenti attuativi, anche per garantire che «in ogni caso, siano riconosciute agli enti locali tutte le risorse finanziarie e strumentali necessarie a svolgere le funzioni loro eventualmente attribuite in esito al percorso avviato»<sup>36</sup>.

Il procedimento di differenziazione del nostro regionalismo pretende pure determinate riflessioni sulla tenuta del sistema ed in particolare di quello economico-finanziario<sup>37</sup> in correlazione ai livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

---

<sup>35</sup> Per A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all’art. 116*, cit., p. 150, «la particolare declinazione costituzionale dei principi di specialità e di differenziazione finisce per esprimere un modello di stato regionale in cui la certezza delle sfere di attribuzione, presupposto essenziale perché vi possa essere autonomia, viene assicurata attraverso una poco razionale frammentazione delle fonti di disciplina».

<sup>36</sup> Documento ANCI-UPI, *Il punto di vista delle autonomie locali sul regionalismo differenziato*, cit., p. 4.

<sup>37</sup> A. ZANARDI, *Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*, relazione al Convegno Astrid-Cranec, *Autonomie regionali: speciali e differenziazioni*, Roma, 27 giugno 2017, in *astrid-online.it*; sul tema delle risorse finanziarie, cfr. da ultimo, il documento *Appunto per il Presidente del Consiglio dei Ministri*, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, 19 giugno 2019.

Come è stato rilevato, sulla base dell'art. 119 Cost. richiamato dall'art. 116 Cost., i meccanismi finanziari dell'autonomia differenziata devono essere proporzionati alle esigenze connesse all'esercizio delle nuove competenze e comunque devono consentire il concorso delle regioni ad autonomia differenziata nel raggiungimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica e di perequazione interterritoriale, non potendo costituire «un espediente per consentire alle Regioni “ricche” di sottrarsi al dovere costituzionale di solidarietà verso le aree economicamente più deboli del Paese»<sup>38</sup>.

La perequazione ha una funzione sociale/redistributiva (quale azione positiva imposta a garanzia dell'eguaglianza sostanziale, tramite la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale e quale dovere inderogabile di solidarietà), ma anche quale competenza legislativa esclusiva statale, ex art. 117, comma 2 (perequazione delle risorse finanziarie), e come azione volta a garantire a tutti i residenti sul territorio nazionale di poter fruire di medesimi servizi. Ha inoltre una funzione di *implementazione economica*, poiché consente a tutte le diverse aree del territorio nazionale di progredire in modo omogeneo, ed una valenza di *consolidamento del “patto nazionale”*; in tal modo sono garantiti lo sviluppo economico ed alti livelli di coesione sociale tra le diverse zone del Paese, costituendo il *collante dell'unità nazionale*<sup>39</sup>.

Ed ancora, incidendo ogni autonomia differenziata sul principio di uguaglianza occorre mediare «fra il diritto delle regioni virtuose ad avere un regime differenziato e quello connesso alla parità di tutela dei diritti fondamentali, non ultimi quelli delle stesse regioni interessate». Un'attenzione particolare

---

<sup>38</sup> C. TUBERTINI, *op. cit.*, p. 332, che ritiene questa «la parte più complessa dell'intero disegno dell'autonomia differenziata, per attuare la quale è necessario il massimo di condivisione e collaborazione da parte di tutti gli attori istituzionali»; sul punto, E. GROSSO, A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in [piemonteautonomie.cr.piemonte.it](http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it), p. 5, per i quali «le forme e le condizioni particolari di autonomia non esonerano la regione che le ha ottenute dall'obbligo di dare il suo contributo solidale alle altre regioni e alla Repubblica».

<sup>39</sup> M. BELLETTI, *Costituzione Fiscale Multilivello*, in *federalismi.it*, n. 5, 2018, p. 11; F. PASTORE, *Brevi considerazioni su unità e indivisibilità della Repubblica italiana*, in *dirittifondamentali.it*, 17 maggio 2019, p. 21.

meritano poi quei settori nei quali il diverso trattamento sia maggiormente avvertito come lesivo della personalità del cittadino<sup>40</sup>.

Nel Documento ANCI-UIP, viene sottolineato come la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica e quella dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, «rappresentano il perno intorno al quale deve ruotare tutto il ragionamento sull'attuazione dell'art. 116, c. 3» e che «una significativa attuazione dell'art. 116, co. 3, della Costituzione non può essere disgiunta dal riconsiderare e riqualificare il ruolo stesso della legislazione e dell'amministrazione statale, per fare in modo che lo Stato si concentri nelle sue funzioni di garanzia dei servizi essenziali e dell'unità giuridica ed economica del Paese e riordini la sua amministrazione con l'obiettivo di avvicinare la gestione dei servizi ai cittadini e ai territori, evitando la sovrapposizione degli apparati statali con quelli regionali e locali»<sup>41</sup>.

In tale processo, non solo si potrebbe innescare una significativa disuguaglianza/differenziazione dei livelli e delle modalità di finanziamento dei servizi pubblici, ma pure un incremento, non ipotizzabile *a priori*, dei costi di amministrazione. Infatti, alcune regioni otterrebbero il decentramento di competenze che altrove continuerebbero ad essere gestite al livello centrale, con la conseguenza che dovrebbero crearsi nuove strutture amministrative nelle regioni con autonomia differenziata, continuando ad esistere le corrispondenti strutture

---

<sup>40</sup> E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata*, cit., p. 6; G.D. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, p. 634, nel considerare tra gli effetti della differenziazione quello di creare disuguaglianze anche tra i cittadini, precisa che «deve però trattarsi, per essere costituzionalmente accettabile, di una disuguaglianza negli strumenti per la realizzazione di un obiettivo “della Repubblica” che rimane pur sempre quello dell'uguaglianza sostanziale tra le persone, a prescindere dalla collocazione o appartenenza territoriale»; per S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, p. 687, «l'equilibrio territoriale richiede che la collaborazione tra il centro e i territori realizzi il principio di “omogeneità delle condizioni di vita”, con un giusto bilanciamento tra “solidarietà” e “competizione”, da cui discendano il permanere della libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali in tutto il territorio nazionale».

<sup>41</sup> Documento ANCI-UIP, *Il punto di vista delle autonomie locali sul regionalismo differenziato*, cit., p. 3.

centrali al servizio delle altre regioni. L'attenzione deve essere posta sulle esigenze di riorganizzazione delle regioni interessate e dello Stato, quale opportunità per ripensare alle competenze, alle professionalità, agli strumenti volti ad incidere sull'apparato amministrativo.

Nessuna improvvisazione, dunque, perché dovrebbe trattarsi di un processo ben organizzato, date le inevitabili implicazioni al livello di amministrazione statale e territoriale e, quelle conseguenti, in termini di garanzia dei diritti fondamentali; se non ben congegnato, tale processo potrebbe influire negativamente sui principi di unità e solidarietà e comportare il rischio che si accentuino le diseguaglianze tra i cittadini<sup>42</sup>.

Al livello statale (Presidenza del Consiglio dei ministri), il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie (DAR) dovrebbe rivestire un ruolo propulsivo (in fase di adozione delle intese, nella predisposizione delle leggi di trasferimento e dei decreti di attuazione), di monitoraggio (tramite l'acquisizione di tutte le informazioni necessarie da parte degli enti coinvolti e le modalità di intervento che si ritenessero necessarie qualora si riscontrassero determinate difficoltà). Tale complesso ruolo esigerebbe l'irrobustimento di risorse, umane, informative, economico-finanziarie, competenziali, a supporto del dipartimento stesso e delle conferenze «per assicurare il fluire costante della predisposizione delle intese necessarie a disporre dei trasferimenti di competenze e ad adottare in seguito le necessarie misure correttive», nonché «il sostegno di una continua e coesa *leadership* politica e organizzativa per vincere le probabili resistenze ed inerzie» tipiche dell'apparato ministeriale<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> E. CATELANI, *La tutela dei diritti sociali fra Europa, Stato e Autonomie locali. I rischi della differenziazione*, in *federalismi.it*, n. 5, 2018, p. 51; per C. IANNELLO, *Regionalismo differenziato: disarticolazione dello Stato*, cit., p. 5, «un'attuazione della clausola di differenziazione che non tenesse nel debito conto le esigenze unitarie e i cui effetti dovessero considerarsi permanenti avrebbe effetti contraddittori con le esigenze di coerenza dell'ordinamento: si incrinerebbe la funzione dello Stato come rappresentante della collettività nazionale e si invertirebbero gli attuali rapporti fra Stato e regioni, come se le regioni fossero divenute davvero depositarie della sovranità e la Repubblica fosse diventata un'inconsistente confederazione di enti territoriali».

<sup>43</sup> A. NATALINI, *Il regionalismo differenziato: opportunità per riformare le amministrazioni pubbliche o rischio di incrementare le complicazioni burocratiche*, in *astrid-online.it - RASSEGNA*, n. 10, 2018, p. 6; sul rapporto tra programmazione statale, regioni, singoli ministeri, settori di intervento, cfr.

Allo stesso modo, la quantificazione delle risorse necessarie per finanziare la differenziazione è il passaggio cruciale, unitamente alla definizione delle materie oggetto della stessa, specie alla luce del coordinamento della finanza pubblica, parametro di riferimento della Corte costituzionale quando si tratta di limitare gli ambiti di entrata e di spesa delle regioni. Diversamente, la differenziazione non sarebbe sostenibile e potrebbe aggravare i problemi delle autonomie locali «risolvendosi in un ulteriore abbassamento del livello del servizio fornito dalle burocrazie ai cittadini e alle imprese», rischio che può essere evitato valutando caso per caso in ordine alla sostenibilità del trasferimento, e soprattutto introducendo forme di semplificazione e digitalizzazione delle funzioni devolute volte a ridurre al minimo il carico burocratico che si troveranno ad affrontare gli enti nello svolgimento dei nuovi compiti<sup>44</sup>.

Nel Documento della Conferenza delle regioni e delle province autonome<sup>45</sup>: si afferma «la centralità e il ruolo propulsivo delle Regioni nel processo di definizione dei nuovi assetti istituzionali volto alla realizzazione della “autonomia differenziata”, individuando un percorso procedurale e uno strumento per tutte le Regioni che vi faranno richiesta»;

viene ribadita «l’attuazione dei principi di adeguatezza e sussidiarietà, in considerazione delle specificità, delle esigenze e della vocazione territoriale di ciascuna Regione sempre nel rispetto del principio di unità giuridica ed economica

---

*Audizione della Corte dei Conti su attuazione del federalismo fiscale e definizione delle intese ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione, 17 luglio 2019.*

<sup>44</sup> A. NATALINI, *op. ult. cit.*, p. 9.

La Segreteria Confederale della CGIL ha espresso forte preoccupazione relativamente alle richieste di maggiore autonomia per Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, richiedendo che non sia riconosciuta alcuna autonomia in assenza di una legislazione che garantisca l’uniformità dei diritti civili e sociali, costituendo una priorità la definizione di tutti i livelli essenziali delle prestazioni; ed inoltre ha richiesto che «le funzioni oggetto di disponibilità per la differenziazione, i criteri da adottare per l’attribuzione delle ulteriori risorse, le modalità che garantiscano la sussistenza di Fondi perequativi a garanzia dei Lep siano definiti da una legge quadro sull’art. 116 terzo comma e non da una Commissione paritetica cui verrebbero attribuite competenze improprie»; ha inoltre insistito sul ruolo di coordinamento della Conferenza delle Regioni e sul coinvolgimento delle parti sociali, al livello regionale e nazionale, nelle sedi concertative volte a definire i termini ed i contenuti delle intese.

<sup>45</sup> Documento 18/128/CR5b/C1, *Le Regioni e le nuove sfide del regionalismo*, 18 ottobre 2018, in [www.regioni.it](http://www.regioni.it).

dello Stato, di solidarietà sociale per rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l'effettivo esercizio dei diritti alla persona e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni, dando piena attuazione ai principi di solidarietà economica e sociale, dignità e eguaglianza dei diritti civili e sociali».

Si ravvisa la necessità che la differenziazione efficiente e sostenibile si basi sugli articoli 119 Cost. e 14 della legge n. 42 del 2009, «assicurando il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni in condizioni di efficienza e appropriatezza in tutte le Regioni», comprese quelle con minore capacità fiscale, nel rispetto del principio di solidarietà con una redistribuzione adeguata.

Si chiede il potenziamento del principio di leale collaborazione tra Governo, Parlamento e Regioni, mediante la valorizzazione del sistema delle Conferenze, sedi permanenti di confronto e leale collaborazione nell'attuale e nel futuro contesto istituzionale, idonee a consentire «l'integrazione dei diversi punti di vista e delle diverse esigenze degli enti territoriali coinvolti, tutte le volte in cui siano in discussione temi comuni a tutto il sistema delle autonomie» (Corte cost., sent. n. 251/2016).

Si insiste sull'opportunità, sul piano legislativo, della definizione di intese-quadro volte ad indicare i contorni e i confini tra legislazione statale e regionale, posto che «un regionalismo che avanza in ossequio di tali principi, attrarrà a sé anche, i principi di unità e perequazione con il fine ultimo cooperativo e non conflittuale»<sup>46</sup>.

Le preoccupazioni dei rischi connessi all'applicazione dell'art. 116 Cost., idonea ad acuire ulteriori disuguaglianze, e a creare un indebolimento dei diritti di cittadinanza<sup>47</sup>, sono state oggetto di apposite prese di posizione da parte di alcune regioni<sup>48</sup> (Calabria<sup>49</sup>, Campania<sup>50</sup>, Molise<sup>51</sup>). Sembra, quindi, che nell'ambito

---

<sup>46</sup> Documento della Conferenza delle Regioni del 18 ottobre 2018: *Le Regioni e le nuove sfide del regionalismo*, disponibile su [www.regioni.it](http://www.regioni.it).

<sup>47</sup> N. CARTABELLOTTA, *Così il regionalismo differenziato mette a rischio l'universalismo del SSN*, in *ilsole24ore.com*, 28 settembre 2018; P. DI CARO, M. MANZO, M.T. MONTEDURO, *L'attuazione del federalismo tra autonomia e solidarietà*, in *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2018*, a cura di G. ARACHI, M. BALDINI, Bologna, 2018, pp. 159 ss.

<sup>48</sup> Da ultimo, sulle rivendicazioni di autonomia delle restanti regioni, A. POGGI, *Editoriale. Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, n. 2, 2019, p. 6, se

dell'autonomia differenziata, accanto ai timori della messa in discussione del principio costituzionale della solidarietà e della coesione<sup>52</sup> e di quello della

---

realizzate, ci sarebbero «più Regioni speciali e Regioni differenziate, con il risultato concreto di una “disattivazione” del Titolo V della Costituzione, che non sarebbe più applicabile a nessuna Regione»; per E. CARLONI, A prologue to farce or tragedy. Perhaps both. *Considerazioni sul regionalismo differenziato e la sua attuazione*, in *astrid-online.it* - RASSEGNA, n. 4, 2019, p. 9, «il problema è che da questo percorso, per ragioni qualitative ma in primo luogo quantitative (l'entità delle funzioni, la loro importanza, l'accesso “per gruppi di regioni” al regionalismo differenziato, la ulteriore richiesta di differenziazione “per imitazione” da parte di altre regioni ancora), non traiamo solo l'immagine di un regionalismo differenziato, ma anche quella, in questi termini nuova, di uno “Stato differenziato”. Una differenziazione che va però al di là di quella che poteva prefigurarsi nel modello tratteggiato dalla riforma del 2001, dal momento che lo Stato risulta disarticolato, chiamato ad operare per spezzoni, “a stralcio”, il che finisce inevitabilmente per inibirne l'azione politica e programmatica, e baricentrica, e con questo la capacità di corrispondere in termini complessivi alla missione che l'art. 3.2 Cost., prima ancora dell'art. 117, gli ha affidato nell'ordinamento repubblicano».

<sup>49</sup> Risoluzione n. 1 del 30 gennaio 2019, in *www.consiglioregionale.calabria.it*. In dottrina, M. ROMEO, *Regionalismo differenziato: in Calabria è stata approvata una risoluzione per promuovere un regionalismo “solidale”*, 19 marzo 2019, in *Diritti regionali*, n. 1, 2019, pp. 1 ss.

Il Consiglio regionale calabrese, dopo aver indicato «profili allarmanti sul versante della potenziale lesione di principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, tra i quali l'uguaglianza di tutti i cittadini (art. 3) e l'unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5)», ha ritenuto indispensabile «porre in atto ogni utile e necessaria iniziativa per avviare la formazione di un fronte largo e unitario di Consigli regionali italiani, che conduca a una richiesta al Governo di una moratoria immediata dell'*iter* procedimentale in corso, proseguendo con l'attivazione, comprendente tutti i livelli istituzionali, di ridiscussione complessiva del regionalismo vigente», e diffidando il Governo nazionale dal predisporre atti volti a trasferire poteri e risorse ad altre regioni, in assenza della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

<sup>50</sup> Nella seduta n. 118 del 5 febbraio 2019, O.d.g. “regionalismo differenziato”, REG. GEN. 376/4, pp. 9-13 del Resoconto Integrato, il Consiglio regionale campano ha espresso preoccupazione che il percorso dell'autonomia «possa tradursi in una cristallizzazione dell'inadeguatezza del sistema di finanziamento di talune funzioni fondamentali in determinate aree territoriali, rendendo, di fatto, impraticabile la via del regionalismo differenziato, in particolare (ma non solo) per le regioni del Mezzogiorno, con grave pregiudizio delle ragioni redistributive, solidaristiche e sociali previste dalla Carta costituzionale con l'effetto di rendere ancora più profondo il divario tra aree ricche e aree povere del paese fino al punto di ledere la coesione o, addirittura, la stessa unità nazionale», impegnando l'azione della Giunta e del Consiglio Regionale, nelle more di definizione dell'intesa ex art. 116, a tutelare, presso il Governo e il Parlamento, gli interessi della Campania in tutte le sedi, politiche e giurisdizionali, anche mediante l'impugnazione degli atti amministrativi e normativi, adottati e in via di adozione, in materia di autonomia regionale.

<sup>51</sup> Comunicato n. 44 del 19 febbraio 2019 - Seduta Consiglio regionale, in *consiglio.regione.molise.it/node/4824*.

Il Consiglio regionale molisano ha approvato una mozione sul regionalismo differenziato proprio partendo dalle «pesanti conseguenze che l'effettivo avvio del regionalismo differenziato potrebbero comportare in particolare per le Regioni del Sud», impegnando il Presidente della Giunta regionale a rivolgersi al Presidente del Consiglio, al Consiglio dei Ministri ed alla

possibile violazione dei diritti fondamentali volti a garantire l'unità giuridica ed economica del Paese, sia riemersa, in tutta la sua drammaticità, la mai risolta questione meridionale. La mancata definizione dei livelli essenziali<sup>53</sup> continua ad

---

Conferenza delle Regioni, affinché «il Governo porti avanti un accordo tra le regioni in cui vi sia almeno: la fissazione e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», «la previsione che il trasferimento di risorse sulle materie assegnate alle regioni sia ancorato esclusivamente a oggettivi fabbisogni territoriali, escludendo ogni riferimento ad indicatori di ricchezza; i principi di coesione e solidarietà fra le Regioni con la salvaguardia dei trasferimenti finanziari a fini perequativi»; «promuovere presso il Presidente del Consiglio dei Ministri, il Consiglio dei Ministri e la Conferenza delle Regioni, un'adeguata ripresa della legge 42/09, ivi inclusa la definizione dei costi *standard*»; «una conseguente ridefinizione concreta degli aspetti più problematici del complessivo sistema di finanza decentrata, che potrebbero assicurare un effettivo rafforzamento dell'autonomia regionale nel rispetto del principio della necessaria correlazione tra funzioni e risorse, così come elaborato dalla giustizia costituzionale; tutto improntato sui principi di ragionevolezza, proporzionalità e garanzia di unitarietà del sistema»; «promuovere presso la Conferenza delle Regioni un accordo con il Governo volto a favorire un sistema per la gestione delle forme di autonomia regionale, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione»; «far sì che il Governo nazionale subordini ogni tipo di intesa che preveda trasferimenti di poteri e risorse ad altre regioni alla preventiva definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»; «assicurare il necessario coinvolgimento delle autonomie locali, nonché a favorire una Conferenza degli Uffici di Presidenza dei Consigli Regionali di Campania, Basilicata, Abruzzo, Calabria e Puglia al fine di perseguire eventuali convergenze tra le Regioni del Meridione».

<sup>52</sup> Come rilevato da O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, cit., p. 12, il regionalismo differenziato «se non è adeguatamente compensato dal regionalismo cooperativo e integrativo, non solo rischia d'indebolire le realtà regionali nel loro complesso rispetto al ruolo statale, ma alla lunga può perfino compromettere la stessa coesione repubblicana, d'indebolire l'intensità dell'unione statale».

<sup>53</sup> La Corte cost. (sent. n. 387/2007) ha precisato che l'attribuzione allo Stato della competenza trasversale ed esclusiva di cui all'art. 117, comma secondo, lettera *m*), Cost. si riferisce alla determinazione degli *standard* strutturali e qualitativi delle prestazioni, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale, in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali, e che l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., consente una forte restrizione dell'autonomia legislativa delle regioni al solo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione stessa; lo Stato conserva il potere di fissare la quantità, la qualità e la tipologia delle prestazioni cui tutti gli utenti hanno diritto nell'intero territorio nazionale. Nel porre tali livelli essenziali, lo Stato ha facoltà di dettare norme di principio o di dettaglio, avendo cura di operare con legge le scelte di carattere generale, all'interno delle quali la legge stessa deve stabilire «adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori» ([sentt. n. 88/2003](#), 134/2006); la deroga alla competenza legislativa delle Regioni, in favore di quella dello Stato, è ammessa nei limiti necessari ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano, in ipotesi, assoggettarsi ad un regime (..) inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato.

Alle Regioni sarà sempre possibile fornire, con proprie risorse, prestazioni aggiuntive tese a migliorare ulteriormente il livello delle prestazioni, oltre la soglia minima uniforme prescritta dalla legge statale.

essere un vuoto normativo destinato ad aggravare le situazioni di disegualianza tra aree territoriali diverse, inevitabile conseguenza di una differenziazione nella distribuzione delle risorse e quindi del finanziamento delle relative funzioni amministrative<sup>54</sup>.

Ed in questa direzione non può che essere ribadita la centralità del Parlamento<sup>55</sup> che deve «riaffermare le sue prerogative e assicurare l'opinione pubblica nazionale allarmata per gli effetti che la differenziazione regionale avrebbe per l'unità della Repubblica e per il ruolo dello Stato come interprete degli interessi dell'intera collettività nazionale», urgendo «un dibattito parlamentare e l'approvazione di una legge che scioglia i nodi problematici della procedura solo abbozzata dall'art. 116, comma III Cost., in modo tale da incanalare il percorso dell'autonomia differenziata nel solco dei principi costituzionali»<sup>56</sup>.

### 3. *Rilievi conclusivi.*

Sarebbe opportuno, e non soltanto in relazione ai profili affrontati nel presente contributo, che il Parlamento approvasse una legge per l'attuazione

---

Nella bozza-intesa con la regione Emilia-Romagna, febbraio 2019, sono inserite le seguenti disposizioni:

«restano salve le competenze statali a tutela dell'unità giuridica ed economica e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» (art. 8, comma II);

«l'esercizio delle competenze attribuite nelle materie indicate ai commi 1 e 2 è subordinato al rispetto da parte della Regione Emilia-Romagna dei principi generali dell'ordinamento giuridico, dell'unità giuridica ed economica, delle competenze legislative statali di cui all'art. 117, secondo comma, della Costituzione, ed in particolare quelle riferite alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché dei principi fondamentali espressamente richiamati nelle disposizioni contenute nel Titolo II della presente intesa» (art. 2, comma III).

<sup>54</sup> C. IANNELLO, *Regionalismo differenziato: disarticolazione*, cit., p. 7, indica come messe a rischio «non solo la tutela delle esigenze legate al principio di eguaglianza, ma la stessa capacità del paese di rappresentare un sistema di relazioni sociali, economiche e culturali unitario che si faccia carico dello sviluppo armonioso e contemporaneo dell'intera comunità nazionale».

<sup>55</sup> C. IANNELLO, *La piena sovranità del Parlamento nella determinazione dei contenuti e dei limiti dell'autonomia differenziata*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2019; G. CHIARA, *Il regionalismo differenziato tra attese federaliste e rischi di eccessi*, in *forumcostituzionale.it*, 6 luglio 2019; V. PUPO, *Le problematiche relative alla legge di attribuzione dell'autonomia differenziata*, in *Atti del IV Convegno di studio della rivista Diritti regionali*, Università degli Studi di Torino, *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, in *paper*.

<sup>56</sup> C. IANNELLO, *Autonomie impossibili senza una legge*, in *ilmanifesto.it*, 17.02.2019; B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *federalismi.it*, n. 13, 2019, p. 5; A. MORELLI, *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia territoriale*, in *DPER online*, n. 2, 2019, p. 24.

dell'art. 116, comma III, Cost. Tale disposizione non contempla espressamente maggiori risorse o autonomie alle regioni richiedenti, ma *ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia* alle regioni che lo richiedono e nelle materie indicate, che pure potrebbero essere riferite ad una migliore organizzazione delle funzioni pubbliche, attraverso l'utilizzazione di ulteriori risorse prelevate dalla regione oltre a quelle ordinariamente impiegate.

Una attuazione di questa disposizione, neppure tanto mediata e senza nemmeno ricorrere ad un *referendum* consultivo, comporterebbe ulteriori discrasie; e dunque sarebbe necessaria una normativa che disciplinasse anche i profili di organizzazione di enti e di funzioni amministrative.

È indispensabile che la distribuzione delle nuove funzioni amministrative avvenga con chiarezza, la cui carenza potrebbe determinare il trasferimento della sede del contenzioso, da quella costituzionale a quella processuale amministrativa<sup>57</sup>; così come si renderà necessario il raccordo con le normative in materia di contabilità pubblica, di responsabilità e controlli (basti ricordare la sent. cost. n. 247/2017, in cui la Corte ha posto in relazione il principio di veridicità e di trasparenza dei bilanci e di responsabilità politica per gli stessi).

Alla luce del principio di leale collaborazione<sup>58</sup>, solo nelle sedi istituzionali di raccordo tra Stato e regioni possono essere bilanciati interesse unitario e interessi regionali, di modo che si possa realizzare una ripartizione delle competenze quanto

---

<sup>57</sup> Nella *Relazione annuale*, in occasione della *inaugurazione dell'anno giudiziario del Consiglio di Stato*, 2018, pp. 21-22, il Presidente A. PAJNO ha evidenziato come «la mancanza di chiarezza della decisione pubblica determina il trasferimento del conflitto al giudice. E così le controversie politiche diventano giuridiche, anzi giudiziarie, ed il giudice rischia di essere il decisore pubblico di ultima istanza, chiamato a pronunciarsi non sulla legittimità dei provvedimenti sottoposti al suo esame, ma sul conflitto politico e sociale che è sotteso alla controversia esaminata. In un certo senso, non è il giudice a fare politica; è la politica che demanda al giudice la composizione del conflitto fra valori, mentre il segmento della società che non accetta - quando pure viene espressa - la scelta politica, rinuncia a combatterla sul terreno che le è proprio e la riversa sulla giurisdizione». Tale situazione trova riscontro nel contenzioso e nella giurisprudenza del giudice amministrativo che riservano un rilievo specifico alle questioni riguardanti «l'immigrazione, i servizi pubblici e la cittadinanza sociale, i nuovi diritti».

<sup>58</sup> Principio di leale cooperazione che, nella direzione di un superamento del centralismo e di un potenziamento del ruolo delle Conferenze, è stato indicato quale «sistema di composizione dialettica tra esigenze di interventi unitari ed esigenze di garanzia per l'autonomia e la responsabilità politica delle Regioni in una prospettiva di funzionalità istituzionale» (sentenze costituzionali nn. 61 e 74 del 2018).

più possibile concertata e condivisa, al di sotto della quale sarebbe veramente difficile conciliare la differenziazione con i principi di unità e solidarietà.

In ogni caso, eventuali riforme future dovranno porsi l'obiettivo, largamente condiviso e ribadito dalle istituzioni europee in occasione della *Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni*<sup>59</sup>, che ha formalmente istituito un pilastro europeo dei diritti sociali, di stabilire «una serie di principi e diritti fondamentali per sostenere mercati del lavoro e sistemi di protezione sociale equi e ben funzionanti. Tali principi e diritti definiscono congiuntamente un programma ambizioso per migliorare le prestazioni delle economie e l'equità e la resilienza delle società. L'obiettivo è generare un nuovo processo di convergenza verso migliori condizioni di vita e di lavoro in Europa. In tale contesto il pilastro europeo dei diritti sociali mira a offrire ai cittadini diritti nuovi e più efficaci, affrontando le sfide sociali emergenti e i mutamenti nel mondo del lavoro, in particolare alla luce delle nuove forme di occupazione derivanti dagli sviluppi tecnologici e dalla rivoluzione digitale. Questi principi e diritti interessano le aree dell'occupazione, della protezione sociale, dell'inclusione sociale, dell'istruzione e delle pari opportunità»<sup>60</sup>.

Si tratta di prestazioni comprese nelle funzioni e nelle responsabilità anche delle amministrazioni locali<sup>61</sup>, come viene espressamente indicato nella *Comunicazione*, in base alla quale «la maggior parte degli strumenti necessari per realizzare il pilastro dei diritti sociali è nelle mani delle autorità locali, regionali e nazionali» e che «l'azione a livello dell'UE dovrà essere sostenuta e seguita a tutti i livelli di responsabilità».

Ne deriva che qualunque sia il quadro politico-istituzionale di riferimento, solo autonomie credibili, competenti, stabili e responsabili possono garantire il successo della zona euro, la quale dipende «in gran parte dall'efficacia dei mercati del

---

<sup>59</sup> COM(2017) 250 final, Bruxelles, 26.4.2017, *Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali*.

<sup>60</sup> *Documento di lavoro dei servizi della Commissione*, SWD(2017) 201 final, Bruxelles, 26.4.2017.

<sup>61</sup> Tra le quali si menzionano, tra le altre, il dialogo sociale, l'assistenza all'infanzia, la protezione sociale, l'inclusione delle persone con disabilità, l'accesso ai servizi essenziali (cfr. il Documento di lavoro cit.).

lavoro e dei sistemi di protezione sociale nazionali e dalla capacità dell'economia di assorbire gli *shock*, di adattarsi rapidamente e di far fronte alle conseguenze sociali» ed anche «dalla capacità delle economie nazionali di migliorare il tenore di vita e il potenziale di crescita».

La procedura per giungere alla differenziazione necessita dei seguenti correttivi: che ci sia una discussione pubblica e nelle sedi della concertazione; che si definiscano gli ambiti delle materie devolute e che il trasferimento delle competenze sia sostenuto dalla massima condivisione (anche al fine di evitare che siano proprio i singoli uffici, centrali e non, a deciderne il contenuto); che si quantifichi il costo della differenziazione; che sia previsto uno strumentario di raccordo e di integrazione tra Stato e regione che assicuri il necessario coordinamento tra sistema centrale e nuova differenziazione.

È indispensabile che si affermi la centralità del Parlamento nella fase della approvazione<sup>62</sup>, che non può essere limitata ad una mera fonte/ratifica seppure atipica e rinforzata poiché si tratta di una modifica dal contenuto materialmente costituzionale, che altera il riparto di competenze tra gli organi legislativi (incidendo sul contenuto degli artt. 117 e 118). Tale redistribuzione incide su alcuni principi fondamentali del nostro ordinamento e sulla forma di Stato, e dunque occorre vigilare sulle esigenze dell'unità che si inverano nella coesione sociale e territoriale e nell'eguale godimento dei diritti civili e politici.

È pure necessario che si stabiliscano delle procedure di verifica e di monitoraggio concernenti l'attuazione dell'intesa<sup>63</sup>; così come occorre definire

---

<sup>62</sup> A. PIRAINO, *Il Parlamento non può essere esautorato dall'autonomia regionale differenziata*, *ildomaniditalia.eu*, 16 febbraio 2019.

<sup>63</sup> Nelle originarie intese era stabilito un limite temporale decennale di efficacia dell'intesa (con verifica dei risultati sino a quel momento raggiunti due anni prima del termine), alla scadenza del quale l'intesa cessava o poteva essere sottoposta a rinnovo o rinegoziazione; era pure prevista la revisione di comune accordo ed in qualsiasi momento, tra Stato e regioni, ricorrendone situazioni di fatto o di diritto.

L'attuale art. 8 prevede «al fine di verificare lo stato di attuazione della (...) intesa e l'eventuale necessità di adeguamento, lo Stato e la Regione, su richiesta di una delle due parti, effettuano, per il tramite della commissione paritetica, un monitoraggio periodico sull'esercizio delle competenze attribuite nonché verifiche su specifici aspetti o settori di attività», senza null'altro specificare. In questa direzione, allora, le intese dovrebbero prevedere in dettaglio correttivi

quelle per la dismissione, volontaria o obbligata, della differenziazione (i cui effetti nel frattempo prodotti non potranno che rivestire il carattere della irreversibilità)<sup>64</sup>.

Come ha ribadito la Corte costituzionale, l'unità della Repubblica «è uno di quegli elementi così essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale (sentenza n. 1146 del 1988). Indubbiamente (..) l'ordinamento repubblicano è fondato altresì su principi che includono il pluralismo sociale e istituzionale e l'autonomia territoriale, oltre che l'apertura all'integrazione sovranazionale e all'ordinamento internazionale; ma detti principi debbono svilupparsi nella cornice dell'unica Repubblica: «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali» (art. 5 Cost.)» (sent. Cost. n. 118/2015).

Come è stato osservato, l'unità nazionale si rafforza attorno al principio della dignità della persona, essendo la libertà, la socialità, i diritti umani e la solidarietà *il vero vincolo unitario d'una società nazionale e dell'ordinamento che la lega*

---

adeguati e tempestivi, proprio tenendo presente che i trasferimenti di funzioni e competenze sono tendenzialmente definitivi.

<sup>64</sup> Anche in tale ipotesi, dovrebbe necessariamente soccorrere la fonte di attuazione dell'art. 116 Cost. Se sussistesse l'atteggiamento collaborativo della regione, volto alla dismissione, potrebbe essere utilizzata la stessa procedura di riconoscimento/concessione della differenziazione. Nell'ipotesi in cui la regione, obbligata in base all'intesa e responsabile dell'esercizio delle nuove competenze, si riveli incapace, il ripristino della situazione originaria potrebbe avvenire su base volontaria; pertanto la regione o lo Stato dovrebbe attivare lo stesso procedimento avente ad oggetto la restituzione delle competenze; potrebbe esserci l'intervento solo dello Stato, che comunque sarebbe obbligato ad esercitare il potere sostitutivo specie se occorra garantire la tutela di diritti fondamentali (ed in tal caso, postuma all'intervento sostitutivo sarebbe necessaria l'attivazione del procedimento di rimozione della differenziazione). Per A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in *giurcost.org*, pp. 29 ss., sarebbe necessaria la procedura di revisione costituzionale; secondo altri, neppure la revisione costituzionale sarebbe sufficiente. Per N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA. VV., *Problemi del federalismo*, Milano 2001, p. 57, la differenziazione si concretizzerebbe in una «disciplina permanente e stabile pressoché intoccabile»; secondo F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPi - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003, p. 53, «la differenziazione, in quanto espressione di accordi paritetici, non può essere vanificata unilateralmente neppure con fonti di rango superiore, acquisendo così il carattere di principio irrevocabile. Ne consegue verosimilmente che neppure la revisione costituzionale potrà eliminare il contenuto della differenziazione così riconosciuta ben potendo, naturalmente, incidere su singoli aspetti non qualificanti». Seguendo questa impostazione, gli effetti della procedura non possono che ritenersi in contrasto con il principio costituzionale di unità ed indivisibilità, a maggior ragione in assenza della legge sull'attuazione dell'art. 116 Cost., III comma.

*assieme*<sup>65</sup>; ed inoltre, la stessa solidarietà «non può riguardare solamente i singoli o i diversi ceti o le diverse classi, ma deve intercorrere tra zone geopolitiche dello stesso Paese, ed essere, in sostanza, solidarietà di sistema. Questo significa che, nel momento in cui i cittadini stanziati sui diversi territori regionali non dovessero godere più degli stessi diritti fondamentali o essere gravati dai medesimi doveri inderogabili, l'unità sarebbe costituzionalmente e inevitabilmente pregiudicata»<sup>66</sup>.

Ne deriva che, essendo l'unità «indissolubilmente legata ad un'impellente esigenza universalistica ed egalaritaria» non potrebbe «in alcun modo essere mortificata dal "rafforzamento" del sistema delle autonomie»<sup>67</sup>; così come l'autonomia rimane «priva di senso alcuno *al di fuori* della cornice dell'unità»<sup>68</sup>.

Qualunque processo di differenziazione deve essere accompagnato e monitorato dallo Stato; devono essere specificate le funzioni amministrative e coperto il costo di quelle nuove differenziate. Al di sotto di questo inderogabile minimo si può solo acuire il dislivello già esistente tra zone del Paese, nel quale sono chiari il divario economico e la negata possibilità di assicurare la stessa qualità di prestazioni sull'intero territorio.

Il nostro sistema contempla già la possibilità di utilizzare altri strumenti per il rilancio del regionalismo, sui quali la dottrina ed i moniti della giurisprudenza costituzionale si sono ripetutamente soffermati: il potenziamento del sistema delle Conferenze, unitamente all'attuazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3/2001 e alla modifica dei regolamenti parlamentari.

Potrebbe utilmente applicarsi l'art. 117, comma VIII, in cui è previsto che la legge regionale ratifichi le intese con altre regioni per il migliore esercizio delle

---

<sup>65</sup> U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale*, cit., p. 21.

<sup>66</sup> L. VENTURA, *Unificazione ed unità nazionale* in P. MORI (a cura di), *Unificazione politica ed unificazione giuridica. Atti della giornata di studio per le celebrazioni dei 150 anni dell'Unità d'Italia 15 marzo 2011*, Napoli, 2012, p. 14, ID. *L'irriducibile crisi della democrazia repubblicana*, in *Studi in onore di A. Loiodice*, Bari, 2012, pp. 569 ss.

<sup>67</sup> L. CHIEFFI, *Disarticolazione del sistema delle autonomie e garanzia dei livelli essenziali*, in F. BETTINELLI - F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, p. 732.

<sup>68</sup> A. RUGGERI, *Unità-indivisibilità dell'ordinamento, autonomia regionale, tutela dei diritti fondamentali*, in *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, XV, *Studi dell'anno 2011*, Torino, 2012, p. 187.

proprie funzioni, anche con l'individuazione di organi comuni. In tale ipotesi, la Conferenza delle regioni e l'istituzione delle macroregioni<sup>69</sup> realizzerebbero quella collaborazione orizzontale tra regioni contigue ed accomunate da fattori territoriali e condizioni socio-economiche simili, attraverso la stipulazione di accordi ed intese e l'emanazione dei relativi provvedimenti volti a meglio disciplinare attività e competenze amministrative, ferme restando quelle normative e quelle relative al funzionamento degli organi politici regionali di rilievo costituzionale e statutario. In tale ipotesi, la Conferenza delle regioni, istituita e regolamentata sulla base del procedimento previsto dall'art. 117, comma VIII, potrebbe fungere da organo di mediazione politica nei rapporti con Parlamento e Governo, servente la funzione legislativa ma dotato di un apparato, normativo ed amministrativo, idoneo a consentire anche la partecipazione delle regioni ai processi decisionali europei. Si tratterebbe di un processo che richiederebbe investimenti su un novellato ruolo delle amministrazioni e del personale, che deve essere formato costantemente, ma che rimane, qui si ritiene, lo strumento più giusto perché si possano erogare prestazioni di eguale livello su tutto il nostro territorio ed in modo imparziale.

È stato osservato che il diverso sviluppo delle regioni e l'assenza di un unico decisore politico costituirebbero dei limiti alla collaborazione orizzontale, ed in tal caso «lo Stato dovrebbe non solo accompagnare con favore il processo collaborativo, ma lo dovrebbe incrementare con una progressiva devoluzione di ulteriori competenze in modo da rendere le azioni delle regioni aggregate quanto più complete possibili e, altresì, integrarne l'efficacia con adeguate operazioni di perequazione territoriale, senza peraltro escludere la possibilità che, in casi di emergenza, o di costante inefficienza, possa intervenire direttamente attraverso il potere sostitutivo»<sup>70</sup> che, sebbene, utilizzabile da parte degli organi statali nei confronti di quelli minori, inadempienti o che abbiano commesso gravi violazioni, costituirebbe comunque *il parametro* dell'esercizio delle competenze asimmetriche e

---

<sup>69</sup> Da ultimo, il contributo di A. STERPA, *La differenziazione possibile: istituire le macro-Regioni per ridisegnare la mappa delle diversità*, in *Diritti regionali*, n. 2, 2019.

<sup>70</sup> S. MANGIAMELI, *Dove vanno le Regioni?* (dicembre 2015), *www.issirfa.cnr.it*, p. 7.

del conferimento delle connesse risorse finanziarie<sup>71</sup>, in tal caso servente la disposizione costituzionale che pretende la tutela dell'unità giuridica-economica e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

---

<sup>71</sup> S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna* (novembre 2017), in *www.issirfa.cnr.it*, p. 4; disposizione che, secondo F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico*, cit., p. 16, si *salda idealmente* agli articoli 5 e 117, comma II, lett. m), posto che «l'unità della Nazione non può dirsi realizzata se le differenze di sviluppo economico e di ricchezza tra le diverse Regioni si traducono nell'impossibilità di assicurare le medesime prestazioni sull'intero territorio nazionale».