

## **Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale\***

*di Luciano Vandelli*

### *1. Qualche cenno al contesto*

Il dibattito sul regionalismo differenziato si colloca in un contesto complesso, di cui mi pare opportuno richiamare i tratti essenziali, pur – necessariamente, in questa sede – per rapidi cenni.

Anzitutto, mi pare importante considerare che non si tratta di tendenze presenti, nella fase attuale, esclusivamente nel nostro Paese. In varie realtà europee, vanno emergendo significativi orientamenti ad adeguare gli assetti ed il funzionamento delle istituzioni alla varietà delle situazioni territoriali presenti all'interno degli Stati. Oggi in tutti i paesi si affaccia la ricerca di risposte adeguate all'esigenza di vari territori. Senza richiamare casi ormai paradigmatici come il Belgio, possiamo riflettere sulla accelerazione che fenomeni di questo tipo stanno registrando in Paesi dalle tradizioni ben diverse come Regno Unito e Francia. Nel primo, la differenziazione – oltre ai casi noti e consolidati di Scozia o Galles – va estendendosi alla stessa Inghilterra, ove le forme istituzionali di governo vengono modulate, caso per caso, secondo modalità concertative che coinvolgono i singoli territori; mentre nella seconda, tradizionale patria dell'uniformismo, assume la valenza di una nuova prospettiva di sistema. Così, se il discorso di insediamento del Presidente Macron afferma con nettezza la volontà di stringere “*avec nos territoires de vrais pactes girondins*”<sup>1</sup>, la dottrina teorizza una “*territorialisation du droit*” che sembra accantonare la semplicistica equazione

---

\* Si tratta del testo rielaborato ed ampliato dell'intervento al Seminario Astrid su “*Il regionalismo differenziato e l'attuazione dell'art. 116 della Costituzione*” del 19 luglio 2018.

<sup>1</sup> *Discours du Président de la République devant le Parlement réuni en Congrès*, 3 juillet 2017.

(giacobina) tra uniformità ed eguaglianza<sup>2</sup>. E, a parte i più conosciuti casi dei Territori d'Oltremare, o della Corsica, può essere significativo che, ad esempio, in Alsazia venga avanzata l'istanza di uno statuto particolare.

Forse, ripensando all'evoluzione degli ordinamenti nell'ultimo mezzo secolo, potremmo dire, in estrema sintesi, che gli ultimi decenni del XX° secolo sono stati contrassegnati da una difficile ricerca di un equilibrio tra centro e periferie e, particolarmente, Stato e Regioni (unitariamente considerate); che il XXI° si è avviato con il prevalere di tendenze a riaccentramenti, accentuatasi particolarmente nella fase culminante della crisi economica (2008-2013); e che ora può aprirsi una nuova fase, in cui un'attenzione alle caratteristiche ed alle esigenze dei vari territori sia in grado di delineare un rilancio di un diverso regionalismo e autonomismo.

## 2. *L'attuazione dell'art. 116.3 della Costituzione*

Del resto, per quanto concerne specificamente il contesto italiano, occorre considerare che il terzo comma dell'art. 116 non costituisce un'anomalia, nel disegno tracciato dalla riforma del titolo V. Un disegno basato su due perni: da un lato, i fattori unificanti (quali l'unità giuridica ed economica, i livelli essenziali, la leale collaborazione, i principi fondamentali nelle materie concorrenti, le materie trasversali, la perequazione); dall'altro, una visione dinamica di tutto il sistema di distribuzione delle funzioni, retto dai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Principi di una particolare forza innovativa, che tendono a superare la tradizionale ricerca di criteri rigidi e uniformanti a favore di inedite risposte flessibili e modulabili in relazione alle situazioni ed alle esigenze presenti nei territori.

---

<sup>2</sup> Cfr. J-B. Auby, *La décentralisation et le droit*, Paris, LGDJ, 2006; *Les collectivités territoriales et le principe d'égalité*, dir. da J. Benetti, Paris, L'Harmattan, 2016 e, in particolare, in senso problematico, J. Martin, *L'apport discutabile du concept de territorialisation à l'étude du principe d'égalité*.

Nella fase attuale, la notevole ripresa di attenzione per il 116.3 Cost. si esprime concretamente nelle iniziative assunte da Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto – che hanno portato alla sottoscrizione, il 28 febbraio 2018, di “Accordi preliminari” con il Governo Gentiloni<sup>3</sup> – e in quelle in via di assunzione da parte di una ulteriore, significativa serie di Regioni, quali Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, ove è stato conferito formalmente al presidente l’incarico di attivare con il Governo l’iniziativa volta ad ottenere forme e condizioni particolari di autonomia; mentre iniziative preliminari sono state avviate in Basilicata, Calabria, Puglia<sup>4</sup>.

Queste iniziative si collocano, come è noto, in una situazione segnata dalle varie difficoltà di attuazione della riforma del titolo V, dall’esito negativo dei referendum sulle proposte di ulteriore riforma costituzionale (dapprima la “devolution” sostenuta dal Governo Berlusconi, da ultimo il progetto avanzato dal Governo Renzi), nonché, per altro verso, dal fallimento dei primi progetti per ottenere forme e condizioni particolari di autonomia avanzati da alcune Regioni negli anni 2006-2007.

D’altronde, nello stesso periodo venne anche abbandonata l’iniziativa di un d.d.l. per disciplinare, in via generale, modalità e fasi per l’attuazione dell’art.116.3 Cost.<sup>5</sup>

In questo quadro, l’attuazione dell’art.116.3 Cost. ha assunto e va assumendo – nelle posizioni politiche e istituzionali così come nel dibattito scientifico – un indubbio rilievo<sup>6</sup> ed una varietà non solo di contenuti e di ipotesi specifiche, ma anche di atteggiamenti e di impostazioni complessive.

---

<sup>3</sup> Gli Accordi preliminari sono stati sottoscritti dal Sottosegretario agli affari regionali, G. Bressa, e dai Presidenti delle Regioni interessate, S. Bonaccini, R. Maroni, L. Zaia.

<sup>4</sup> Una puntuale ricognizione delle iniziative intraprese è reperibile nel dossier elaborato dal Servizio studi del Senato, *Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo*, XVIII legislatura, luglio 2018, n. 45.

<sup>5</sup> Cfr. Lo schema di d.d.l. governativo di attuazione dell’art.116, terzo comma, della Costituzione approvato dal Consiglio dei Ministri in esame preliminare nella seduta del 21 dicembre 2007.

<sup>6</sup> Significativamente, il “*Contratto per il Governo del cambiamento*”, sottoscritto da Di Maio e Salvini il 18 maggio 2018, par. 20, configura come “questione prioritaria nell’agenda di Governo

In una fase ancora *in fieri*, in cui la reale conformazione e consistenza delle forme e condizioni particolari di autonomia presenta incertezze in elementi di fondo, mi pare utile, dunque, individuare le letture alternative presenti nella prassi sin qui adottata, nelle proposte avanzate, nelle analisi svolte in ambito giuridico od economico; cercando di mettere a fuoco, in primo luogo, le posizioni più distanti.

### *3. L'impostazione generale attribuita alle forme e condizioni particolari di autonomia*

Diverse, anzitutto, sono le letture che possono attribuirsi al significato complessivo che può assumere l'attuazione dell'art. 116.3 Cost.

Per un verso, a questa attivazione può essere conferita una valenza essenzialmente tecnica, come uno strumento per perseguire maggiori livelli di efficienza e razionalizzazione nel riparto delle competenze.

Una valenza di questo tipo è certamente presente, nelle iniziative assunte in questa fase; ma prevale diffusamente una tendenza a considerarne un "valore strategico"; per aprire una "fase costituente", di "rigenerazione istituzionale", nella prospettiva complessiva di un "rilancio del regionalismo".

Queste prospettive assumono, del resto, diverse connotazioni istituzionali se riguardate nei rapporti con le specialità previste dai primi commi dello stesso art. 116: ora, escludendo esplicitamente ogni parallelismo (Emilia-Romagna); ora, all'opposto, avviando l'iniziativa con proposte di referendum che considerano, accanto alla prospettiva di attivazione del terzo comma, precisamente l'istanza di conferimento di uno statuto speciale (Veneto)<sup>7</sup>.

---

l'attribuzione, per tutte le Regioni che motivatamente lo richiedano, di maggiore autonomia in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, portando anche a rapida conclusione le trattative tra Governo e Regioni attualmente aperte".

<sup>7</sup> Il quesito relativo al riconoscimento di uno statuto speciale alla Regione Veneto è stato ritenuto costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale con la sent. n. 118 del 2015; ove, tra l'altro,

Significativamente, poi, le iniziative tendono a presentarsi diversamente nella loro collocazione nel contesto nazionale; ora sottolineando le connessioni tra il progetto e le peculiarità della Regione interessata, ora attribuendo particolare valenza agli elementi di sistema, dalla complessiva tenuta finanziaria ai livelli essenziali da garantire su tutto il territorio nazionale. Naturalmente, a una prospettiva di contesto di questo tipo, può ricollegarsi l'attenzione alle esigenze di riorganizzazione, non solo delle Regioni specificamente interessate, ma dello Stato stesso, quale occasione di profonda e complessiva riforma amministrativa, coinvolgendo e ripensando non solo le competenze, ma un'ampia serie di profili, dalle professionalità adeguate agli strumenti operativi<sup>8</sup>.

#### *4. I tempi: tra gradualità e immediatezza*

Diverse impostazioni sembrano poi emergere in ordine alle cadenze temporali. Da un lato si presenta una logica incrementale. A questa logica si ispirano certamente gli accordi preliminari sottoscritti nel febbraio 2018 dal Governo Gentiloni ed Emilia-Romagna, Veneto, Lombardia; ove si dà atto del fatto che le materie considerate sono quelle “di prioritario interesse regionale” e che “è stata condivisa dalle Regioni interessate l'opportunità di circoscrivere il negoziato, in questa prima fase del confronto, stante la fase conclusiva della legislatura statale e della ristrettezza di tempi ...ad alcune materie di interesse comune...restando comunque impregiudicata la possibilità di estender il negoziato ad altri aspetti relativi alle materie oggetto del presente accordo e non ancora definiti con il medesimo, nonché alle altre materie in un momento successivo”<sup>9</sup>.

---

si respinse anche il quesito relativo alla richiesta di trattenere alla Regione almeno l'80% dei tributi pagati dai cittadini veneti.

<sup>8</sup> V., su questi profili, le considerazioni contenute nella relazione di A. Natalini, *Il regionalismo differenziato: opportunità per riformare le amministrazioni pubbliche o rischio di incrementare le complicazioni burocratiche*.

<sup>9</sup> Cfr. Gli Accordi preliminari sottoscritti dal sottosegretario Bressa con le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto il 28 febbraio 2018, p. 4.

Diverso atteggiamento sembra invece emergere nelle posizioni assunte in seguito in dichiarazioni ed in atti ufficiali da rappresentanti di Veneto e Lombardia; ove si sollecita una accelerazione del processo, chiedendo che sia riaperta “subito” la trattativa quella che vengano “compressi e ridotti i tempi parlamentari per l’approvazione della legge”.

Così, se in relazione allo svolgimento del procedimento, così come in rapporto ai contenuti, gli Accordi preliminari si presentano ispirati ad una logica incrementale, concentrando il negoziato “nella sua prima fase” su alcune materie considerate “di prioritario interesse regionale”, le successive istanze di Veneto<sup>10</sup> e Lombardia<sup>11</sup> sollecitano una immediata riapertura della trattativa, estendendola “a tutte e 23 le materie costituzionalmente previste”<sup>12</sup>.

Sotto altro profilo, la questione dei tempi si propone anche in relazione alla durata dei conferimenti previsti. Che, talora, si presentano indeterminati; mentre talaltra – come negli Accordi preliminari – fanno riferimento ad una scadenza (in particolare: 10 anni), cui si collegano azioni di monitoraggio e valutazione dei risultati conseguiti (v. par.9).

##### *5. Gli obiettivi: tra specifiche peculiarità o sperimentazioni estensibili alle altre Regioni*

Le forme e condizioni particolari di autonomia, ancora, possono tendere a dare risposte a situazioni peculiari e specifiche di un determinato territorio, oppure ad adottare soluzioni che si prestano ad essere applicate ad altre realtà.

Del resto, si tratta di fenomeni ben noti all’esperienza degli Stati federali: dove, talora, la differenziazione serve appunto per approvare discipline diverse da quelle dello Stato

---

<sup>10</sup> V. la proposta di legge elaborata dalla Delegazione trattante del Veneto, trasmessa al Ministro per gli affari regionali il 12 luglio 2018. Cfr. l’intervista al Presidente Zaia, in *Corriere della sera*, 23 giugno 2018.

<sup>11</sup> V. la delibera, approvata all’unanimità dal Consiglio regionale della Lombardia il 15 maggio 2018.

<sup>12</sup> Sul punto, la delibera lombarda del 15 maggio 2018 richiama, peraltro, la precedente del 7 novembre 2017, che aveva fatto riferimento a questo ampio ambito di materie.

federale o degli stati-membri per rispondere a caratteristiche od esigenze essenzialmente proprie; mentre, in altri casi, i poteri normativi sono utilizzati per sperimentare regole e modalità innovative che, qualora diano risultati positivi sul piano della funzionalità e dell'efficacia, si prestano ad essere riprodotte altrove (in una sorta di "federalismo per fotocopia") o magari ad essere adottate dalla stessa legislazione federale<sup>13</sup>.

Nei progetti sin qui presentati dalle Regioni – ed in quelli in corso di elaborazione – queste distinte logiche emergono con evidenza; talora tendendo a riflettere le caratteristiche particolari del proprio territorio<sup>14</sup>, talora puntando piuttosto ad adottare soluzioni di razionalizzazione e semplificazione che possono essere considerate sperimentali, da seguire nella loro applicazione per valutarne gli effetti, se del caso offrendoli come modello per altre Regioni o per il legislatore nazionale.

In definitiva, in questo senso possono essere considerate le istanze, ricorrenti nei progetti, di applicazione alle forme particolari di autonomia di criteri di finanziamento legati a costi e fabbisogni standard. Applicazioni che – nella situazione di annosa difficoltà in cui si dibatte la realizzazione di quanto previsto dalla legge n. 42 del 2009 – potrebbero costituire una concreta occasione per dare impulso all'attuazione del federalismo fiscale anche su un piano generale.

#### *6. Il procedimento e i coinvolgimenti*

Venuta meno, come si è accennato, l'ipotesi di una disciplina generale sull'attuazione dell'art. 116.3 Cost., il procedimento rimane regolato esclusivamente dalle scarse indicazioni contenute nella disposizione costituzionale, vale a dire: a) l'iniziativa è adottata dalla Regione interessata, sentiti gli enti locali; b) la Regione stessa consegue

---

<sup>13</sup> Cfr., su queste prospettive, C. Tubertini, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?*, in *Federalismi.it*.

<sup>14</sup> Negli Accordi preliminari si sottolinea – art. 1, comma 2 – che "l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia corrisponde a specificità proprie della Regione richiedente e immediatamente funzionali alla sua crescita e sviluppo".

una intesa con lo Stato; c) sulla base dell'intesa viene approvata la legge, approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti.

In questo quadro, dunque, in larga misura il concreto svolgimento del procedimento viene a dipendere, da un lato, dalle norme e dagli atteggiamenti adottati da ciascuna Regione e, dall'altro, dalle prassi seguite sul piano nazionale.

### *6.1. Fase dell'iniziativa*

La fase dell'iniziativa, anzitutto, può dunque essere avviata nei termini più vari, come bene evidenziano i diversi percorsi seguiti dalle prime iniziative: talora assunte previo referendum (Veneto, Lombardia, in base ad una opzione non ripetuta in nessuna delle Regioni che hanno assunto iniziative in seguito), talora sulla base di una elaborazione condivisa con enti locali e organizzazioni economiche e sociali (Emilia-Romagna, secondo un metodo poi adottato nella elaborazione di varie iniziative assunte successivamente)<sup>15</sup>.

Al di là delle diversità di approccio, delle valutazioni politiche e delle polemiche che hanno riguardato l'adozione della via referendaria (considerata dai sostenitori in Veneto e Lombardia un fattore di determinante impulso popolare all'iniziativa, considerata da altri un inutile spreco di risorse pubbliche), il riferimento costituzionale ad una iniziativa della Regione interessata pone l'alternativa di fondo tra una considerazione della Regione quale istituzione o quale comunità, espressione dell'intero insieme delle autonomie, dei corpi intermedi e delle forme associative presenti sul territorio.

La questione riguarda particolarmente i Comuni, le Province e le Città metropolitane. Che si configurano come componente essenziale del sistema regionale; il cui coinvolgimento, dunque, si presenta imprescindibile, anche e ben oltre quanto espressamente previsto dalla lettera della disposizione costituzionale. In questo senso,

---

<sup>15</sup> Cfr., in particolare, la deliberazione adottata dall'Assemblea legislativa dell'Umbria il 19 giugno 2018.



la previsione di un vincolo di “sentire gli enti locali” deve, a mio avviso, essere intesa come una soglia minima, evidentemente insufficiente rispetto alla posizione istituzionale e costituzionale di questi enti, ma anche rispetto all’opportunità sostanziale di un coinvolgimento più profondo di istituzioni su cui, in base al principio di sussidiarietà, in larga misura verrà a riverberarsi l’esercizio delle funzioni incluse nel progetto. D’altronde, questo coinvolgimento non riguarda la sola fase dell’iniziativa, dovendo accompagnare estendersi a tutto il procedimento, comprendendo la fase decisionale e attuativa delle nuove forme particolari di autonomia.

Prospettive di questo tipo emergono nelle prassi adottate nelle prime iniziative; e sono rivendicate con forza, come metodo necessario, nelle posizioni assunte da ANCI e da UPI<sup>16</sup>.

Per altro verso, i percorsi per l’acquisizione di forme particolari di autonomia possono essere avviati e sviluppati singolarmente, in una elaborazione esclusivamente interna alla Regione interessata e in un dialogo separato tra questa e le istituzioni nazionali, oppure svolti in parallelo – o addirittura coordinati sin dalle origini – con altre Regioni. In quest’ultimo senso, è significativa l’iniziativa assunta congiuntamente dall’Umbria e dalle Marche (con prospettive di apertura, del resto, anche a Toscana e Lazio). Percorsi paralleli, invece, hanno seguito le iniziative di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto nella fase che ha preceduto gli accordi preliminari sottoscritti nel febbraio 2018, con un intenso lavoro di tavoli tecnici che hanno portato a notevoli convergenze sulle soluzioni concretamente prospettate. Nella fase attuale, peraltro, l’opzione a

---

<sup>16</sup> V. ANCI-UPI, *Il punto di vista delle autonomie locali sul regionalismo differenziato. Le prospettive di attuazione dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*, Roma, 5 luglio 2018, ove, tra l’altro, si sottolinea che “nel processo di attuazione dell’art. 116.3 della Costituzione la Regione deve coinvolgere e includere i livelli di governo locale, con l’obiettivo di un rafforzamento istituzionale di tutte le autonomie territoriali”. Si richiama, quindi, l’esigenza al fine di evitare un accentramento regionale - del 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”.

favore di percorsi paralleli e coordinati (contrassegnati, appunto, da trattative concomitanti o congiunte, e da avvicinamento dei contenuti), in alternativa a percorsi separati, sembra alquanto incerta.

## 6.2. *Ruolo e coinvolgimenti a livello nazionale*

Per quanto concerne le fasi che si svolgono a livello nazionale, mentre risultano definiti gli organi competenti alla formazione dell'intesa (il Governo) ed alla approvazione della legge (le Camere, a maggioranza assoluta), rilevanti alternative riguardano le sedi generali di svolgimento della leale collaborazione tra Stato e autonomie, a partire dal sistema delle Conferenze.

Un coinvolgimento (tramite un parere) della Conferenza Stato-Regioni era previsto dallo schema di d.d.l. governativo del 2007. Nella prassi attuale, le fasi sin qui svolte per l'attuazione dell'art. 116.3 sono state a più riprese accompagnate da dibattiti in Conferenza. Ma anche su questo punto non è facile prevedere se, nei futuri sviluppi, il sistema delle Conferenze (a partire dalla Conferenza unificata, in base alle considerazioni sopra accennate in relazione alla collocazione che spetta agli enti locali)<sup>17</sup> sarà (messo) in grado di esercitare un ruolo significativo; come sarebbe richiesto, a mio avviso, dalle logiche di sistema e dalle esigenze di coesione e di leale collaborazione, anche per evitare tensioni o conflitti tra Regioni.

Opportunamente, questo ruolo potrebbe comportare l'approvazione di accordi interistituzionali idonei a tracciare linee di indirizzo, in un quadro condiviso, per orientare lo sviluppo delle iniziative.

---

<sup>17</sup> Nel cit. documento ANCI-UPI, *Il punto di vista delle autonomie locali sul regionalismo differenziato. Le prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, si auspica l'istituzione, nell'ambito della Conferenza unificata, di una "autorevole ed efficace Cbina 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'art. 116.3 Cost.,

D'altronde, secondo un'opzione evocata sia in dottrina che in documenti istituzionali<sup>18</sup>, l'attuazione dell'art. 116.3 potrebbe costituire un'occasione per la realizzazione di quanto previsto dall'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, integrando la Commissione bicamerale affari regionali con i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali; consentendo, per questa via, al sistema delle autonomie di intervenire nel procedimento legislativo<sup>19</sup>. Si tratta, comunque, di prospettiva da valutare nelle sue concrete modalità, anche in relazione al ruolo delle Conferenze.

### *7. La legge approvata dalle Camere a maggioranza assoluta*

In relazione alla legge prevista dall'art. 116.3 Cost. per l'attribuzione delle forme e condizioni particolari di autonomia, si è sostenuta – in sede politico-istituzionale, ma anche scientifica – l'opzione favorevole ad una legge “leggera”<sup>20</sup>. In questo senso, un d.d.l., presentato dal sen. Calderoli, prevede una complessiva attribuzione alla Regione Veneto delle funzioni legislative in tutte le materie consentite, in base alla disposizione costituzionale, demandando a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri l'individuazione delle funzioni amministrative; mentre un progetto presentato al Ministro per gli affari regionali dal Presidente della Regione Veneto, Zaia, demanda le attribuzioni ad una delega al Governo.

Proposte di questo tipo pongono rilevanti e delicate questioni.

Il terzo comma dell'art. 116 demanda l'attribuzione delle forme e condizioni particolari di autonomia ad una legge ad approvarsi in base ad un procedimento atipico, contrassegnato non solo dall'iniziativa regionale (sentiti gli enti locali) e dall'intesa tra

---

<sup>18</sup> Cfr. ancora, in questo senso, il documento ANCI-UPI.

<sup>19</sup> V, anche su questa prospettiva, il documento ora cit.

<sup>20</sup> Cfr. la relazione di L. Antonini al Convegno Astrid, Roma 19 luglio 2018 e, in termini molto netti, le dichiarazioni del Presidente del Veneto L. Zaia, secondo cui per legge “leggera” si intenderebbe “una legge che invece di andare in Parlamento darà mandato al Governo materia per materia, definendo con decreti legislativi i termini dell'intesa”. Del resto, l'approvazione dell'intesa spetta al Governo, mentre alle Camere “toccherà vidimarla” (v. La Repubblica, 14 giugno 2018).

lo Stato e la Regione interessata, ma anche e particolarmente dalla maggioranza assoluta richiesta per l'approvazione, da parte delle Camere, della legge stessa. Si tratta, dunque, di fonte rinforzata. In relazione alla quale è lecito dubitare della legittimità di un ricorso alla delega, che demanderebbe al Governo oggetti che la Costituzione ha voluto riservare alle Camere con una speciale maggioranza<sup>21</sup>.

Del resto, anche ammettendo la teorica legittimità del ricorso alla delega in materia riservata a fonte rinforzata, presterei attenzione ad un altro profilo: che riguarda elementi fondamentali dell'art. 76 Cost., ove la delega legislativa è ammessa soltanto con determinazione di principi e criteri direttivi e per oggetti definiti. Né i primi, né, in particolare, questi ultimi possono essere formulati in termini generici, dato che la Costituzione - come la Corte costituzionale ha affermato da tempo (cfr. sent. n. 280 del 2004) - richiede che tali principi e criteri siano "adeguati" e l'oggetto non sia viziato da "indeterminatezza".

Non sembrano, dunque, conformi a questi parametri i termini in cui sono formulate le deleghe nella proposta elaborata dalla Regione Veneto; ove, tra l'altro, in vari ambiti ci si limita a prevedere di demandare a decreti delegati un "rafforzamento delle competenze in materia di ..."; rafforzamento evocato in termini troppo generici per consentire al Parlamento di delimitare il perimetro di intervento e di discrezionalità affidati al Governo.

D'altronde, non mi pare pertinente il richiamo ai precedenti conferimenti di funzioni, a più riprese (all'inizio degli anni '70, nel '77, negli anni '97-99) effettuati con decreti delegati. In realtà, in tutti questi casi si trattava di attuare e precisare il riparto di competenze stabilito in via generale dalla Costituzione (art. 117); mentre ora si tratta di stabilire delle forme e condizioni di autonomia che derogano a quel riparto, consentendo a determinate Regioni di espandere i propri poteri (anche legislativi) ad ambiti che altrimenti sarebbero costituzionalmente riservati allo Stato. Espansione che

---

<sup>21</sup> Cfr. la recente sent. n. 235 del 2017, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato fondata una questione di legittimità sollevata in relazione al rispetto della legge rinforzata, da approvarsi a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, prevista dall'art. 81 Cost.

il procedimento previsto in via eccezionale dell'art. 116.3 ha consentito esclusivamente in base a determinati presupposti e garanzie e, particolarmente, in base alla previsione – come si è sottolineato – di una fonte rinforzata.

Queste considerazioni, del resto, corrispondono a precise esigenze sostanziali, se si considera che, in concreto, l'attuazione del regionalismo differenziato non riguarderà interi blocchi di materie, ma – come ben dimostrano i testi degli accordi preliminari e le progettazioni sin qui elaborate – una pluralità di specifici contenuti e deroghe a determinati (e non alla generalità dei) principi fondamentali stabiliti dalla legislazione dello Stato.

#### 8. *I contenuti*

Oltre alle differenze che si riferiscono al perimetro delle materie interessate<sup>22</sup>, i contenuti delle forme e condizioni particolari di autonomia si presentano – come ha dimostrato la dottrina<sup>23</sup> – assai vari. Essi possono riguardare semplicemente la gestione di determinate attività, con conseguente trasferimento di personale, uffici, beni, strumenti, risorse; ma possono concernere poteri legislativi, sotto una pluralità di profili e criteri.

Così, se si considera la variegata (non solo tra le diverse Regioni, ma anche tra le diverse questioni e materie, pur nel medesimo progetto) formulazione delle iniziative sin qui assunte, si può constatare come, in concreto, le singole proposte tendano a richiedere:

---

<sup>22</sup> Gli Accordi preliminari si concentrano su alcune materie e, in particolare, su: politiche del lavoro; istruzione, salute, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; mentre, come si è accennato, a tutte le 23 materie consentite dall'art. 116.3 Cost. si riferiscono le posizioni recentemente assunte da Veneto e Lombardia.

<sup>23</sup> Cfr., di recente, i vari contributi contenuti in *Le Regioni, 2017*, n. 4 e, particolarmente, l'editoriale di G. Falcon, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, p. 625 ss.

- ora, l'esclusione dell'applicazione di una determinata normativa (o norma specifica) alla Regione interessata;
- ora, la possibilità di adottare discipline derogatorie rispetto a (precisi) principi fondamentali stabiliti dalla legge statale;
- ora, la possibilità di adottare discipline che superino altri limiti, particolarmente derivanti da materie "trasversali" o da intrecci di competenze;
- ora, il riconoscimento alla Regione di una potestà legislativa attuativa della normativa statale, sul modello di quella prevista dall'originario ultimo comma dell'art. 117, abrogato con la riforma costituzionale del 2001;
- ora, la possibilità di interventi atipici, non precisamente inquadrabili in categorie definite. Come avviene, sotto vari profili, in riferimento a questioni che concernono l'ordinamento locale: richiedendo talora potestà normativa su aspetti della "governance locale"; talora, la facoltà di procedere ad una "diversa allocazione di funzioni amministrative" (si presuppone fondamentali, in deroga alla competenza – peraltro esclusiva - prevista dall'art. 117, secondo comma, lett. p); o ancora rivendicando la facoltà di intervenire sulla ripartizione degli spazi finanziari tra enti locali.

Comunque lo si interpreti, dunque, l'ultimo comma dell'art. 116 richiede una precisa individuazione, materia per materia, delle forme e condizioni di autonomia che vengono riconosciute a ciascuna Regione; mentre non sembra prefigurare o consentire, a mio avviso, il passaggio di intere materie, complessivamente considerate, dall'una all'altra tipologia di potestà legislativa (ad esempio, da potestà concorrente a propria della Regione, o da esclusiva statale – si pensi alla tutela dell'ambiente o dei beni culturali – concorrente). Un approccio di questo tipo aprirebbe nuove incertezze, discussioni e controversie sulla delimitazione delle competenze trasferite e sui relativi limiti. Provocando rischi di incrementare, per questa via, la già debordante conflittualità tra lo Stato e le Regioni, ma anche di alimentare dubbi e disagi per cittadini e imprese.

### *9. Durata dei conferimenti e monitoraggi*

Al conferimento di nuove forme e condizioni di autonomia può essere attribuito, come si è accennato, un carattere sperimentale, di durata delimitata, accompagnandone lo svolgimento con l'attivazione di opportune verifiche ed efficaci strumenti di monitoraggio.

In questa direzione, gli Accordi preliminari del 28 febbraio 2018 prevedono (art. 2 delle Disposizioni generali) che l'intesa abbia una durata decennale, potendo comunque essere modificata in qualunque momento di comune accordo tra lo Stato e la Regione, “qualora nel corso del decennio si verificano situazioni di fatto o di diritto che ne giustifichino la revisione”.

Due anni prima della scadenza dell'intesa, poi, si prevede che Stato e Regione avviino una verifica dei risultati fino a quel momento raggiunti, “al fine del rinnovo, all'eventuale rinegoziazione o alla cessazione definitiva dell'intesa”; e che, all'esito di tale verifica, in seguito a conseguente intesa, sia presentato dal Governo un disegno di legge “contenente le eventuali modifiche da apportare alla legge approvata sulla base della originaria intesa e necessarie al recepimento di quanto concordato”.

Quanto alle forme di monitoraggio, negli Accordi preliminari (art. 3) ci si limita a prevedere la facoltà, per lo Stato – tramite la Presidenza del Consiglio dei ministri/Dipartimento affari regionali – di “disporre verifiche su aspetti specifici e settori di attività oggetto dell'intesa”, concordando, a questo fine, con il Presidente della Regione le modalità più opportune. La stessa facoltà è riconosciuta alla Regione.

In questi termini, dunque, si è delineato un primo bilanciamento tra esigenze di sperimentazione e verifica dei nuovi e diversi assetti delle funzioni, da un lato, ed esigenze di una certa stabilità delle funzioni stesse - ma anche della collocazione di uffici, personale, beni - che richiedono di evitare sommovimenti troppo frequenti, dall'altro. Ma si tratta di aspetti rilevanti e complessi, che nel prosieguo di questi processi, possono meritare soluzioni meglio definite; anche per quanto concerne i monitoraggi nel corso dell'esperienza, cui probabilmente sarebbe opportuno attribuire

una certa continuità (o regolarità periodica) ed estensione alla generalità delle funzioni conferite. Le modalità, del resto, opportunamente vanno stabilite in termini condivisi, anche con coinvolgimento – per quanto concerne l’esercizio delle funzioni ad essi demandate – degli enti locali interessati<sup>24</sup>.

### *10. Le risorse*

Tema di rilievo essenziale, la questione delle risorse viene qui appena accennata, rinviando ai numerosi contributi specifici gli approfondimenti delle varie problematiche e prospettive<sup>25</sup>. Ciò che qui, comunque, merita segnalare è che, anche e particolarmente su questo punto, possono registrarsi diverse impostazioni, che talora si susseguono e si alternano nelle posizioni delle medesime Regioni. Così, un certo approccio sembra impostare l’intera questione partendo precisamente dal tema delle risorse, ancor prima di quello delle funzioni. In questo senso, significativa era la formulazione di uno dei quesiti referendari originariamente formulati dalla Regione Veneto – poi censurato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 118 del 2015 - relativo alla richiesta di trattenere alla Regione almeno l’80% dei tributi pagati dai cittadini veneti; ed emblematica è la polemica sui c.d. “residui fiscali” regionali, vale a dire la differenza tra i tributi pagati dai residenti di una determinata Regione e la spesa pubblica che viene destinata al territorio della medesima. Polemica rivendicazione che trascura che a pagare le imposte ed a beneficiare della spesa non sono i territori in quanto tali, ma gli individui che vi risiedono; individui che, in base al principio di equità orizzontale, devono essere trattati nello stesso modo, ove si trovino nelle

---

<sup>24</sup> Nel documento ANCI-UPI relativo a *Il punto di vista delle autonomie locali sul regionalismo differenziato*, si auspica che la Cabina di regia da istituire presso la Conferenza unificata sia riconosciuto “un ruolo permanente relativamente al monitoraggio e alla verifica delle esperienze che andranno concretizzandosi nelle differenti realtà regionali”.

<sup>25</sup> Cfr, G. Macciotta, L’attuazione dell’art.116, terzo comma, della Costituzione: un quadro di riferimento, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it); A. Zanardi, *Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*, in



medesime condizioni. Sì che – come si è osservato<sup>26</sup> – i “residui fiscali” sono semplicemente la conseguenza del fatto che i cittadini nelle diverse condizioni sono diversamente presenti nei vari territori.

Logiche che partono dalla semplice rivendicazione di trattenere sul territorio quote maggiori di gettito fiscale si presentano distinte da quelle desumibili dalla Costituzione; e non solo dal generale principio di solidarietà affermato dall’art. 2, ma dalle precise indicazioni contenute nell’art. 119, al cui rispetto il terzo comma dell’art. 116 esplicitamente richiama. E l’art. 119 non solo prevede la perequazione per i territori con minore capacità fiscale, ma contiene un generale principio in base al quale le fonti di finanziamento delle autonomie (tributi ed entrate propri, compartecipazioni erariali, fondo perequativo) devono consentire di finanziare integralmente le funzioni loro attribuite. Dunque, prima vengono le funzioni, nel 119 così come nel 116 Cost.; e le risorse conseguiranno poi alle attribuzioni (di volta in volta) stabilite. La sequenza tra i due momenti si presenta chiara, e non può essere invertita.

D’altronde, la quantificazione delle risorse finanziarie non dovrebbe semplicemente basarsi in riferimento ad un tradizionale criterio di spesa in precedenza erogata dallo Stato per lo svolgimento delle funzioni conferite, ma dovrebbe proiettarsi in direzione di una utilizzazione (sia pur progressiva) dei fabbisogni standard, costituendo, dunque, un fattore di sperimentazione per un cambiamento complessivo del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali.

Elementi in una direzione di questo tipo non mancano negli Accordi preliminari; dove le modalità per l’attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all’esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia vengono demandate ad una apposita Commissione paritetica Stato-Regione, chiamata a definire i termini di: a) compartecipazione o riserva di aliquote al gettito di tributi erariali

---

<sup>26</sup> C. De Vincenti, *Quella polemica fuori luogo sui “residui fiscali” regionali*, in *Corriere del Mezzogiorno*, 21 luglio 2018, in riferimento a chiarimenti tecnici adottati dall’Ufficio Parlamentare di Bilancio.

maturati nel territorio regionale, tali da consentire la gestione delle competenze trasferite o assegnate, in coerenza, appunto, con quanto disposto dall'art. 119, quarto comma Cost.; b) di spesa sostenuta dallo Stato nella Regione per le funzioni trasferite o assegnate, secondo un criterio storico peraltro – come precisano gli Accordi – “da superare in via definitiva”; c) di fabbisogni standard, secondo un'impostazione incrementale, considerato che essi – una volta determinati, entro un anno dall'approvazione dell'Intesa - “progressivamente, entro cinque anni, dovranno diventare, in un'ottica di superamento della spesa storica, il termine di riferimento in relazione alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturati nel territorio regionale in rapporto ai rispettivi valori nazionali, fatti salvi gli attuali livelli di erogazione dei servizi”.

Contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative si determinerà la decorrenza dell'esercizio delle competenze conferite (art. 4, comma 2).