

VERSO UN REGIONALISMO DIFFERENZIATO O VERSO UN REGIONALISMO CONFUSO? APPUNTI SULLA (PRESUNTA) ATTUAZIONE DELL'ART. 116, COMMA 3, COST.

GIOVANNI TARLI BARBIERI*

Sommario

1. Il contesto: regionalismo differenziato e perdurante inattuazione del Titolo V della Costituzione. – 2. Le implicazioni dell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. in un contesto di regionalismo differenziato "di fatto". – 3. Il regionalismo differenziato come grande questione nazionale. – 4. L'art. 116, comma 3, Cost., non è un "surrogato di specialità". – 5. La procedura di approvazione delle leggi di attuazione delle intese. – 6. I profili di carattere finanziario. – 7. I contenuti delle intese: l'impropria centralità dei d.p.c.m. – 8. *Segue*: la latitudine della potestà legislativa delle Regioni e i rapporti tra legge statale e legge regionale. – 9. La durata e la revocabilità dell'autonomia differenziata. – 10. Un rapporto forse non valorizzato: le intese tra le Regioni anche nella prospettiva del regionalismo differenziato.

Abstract

The essay analyzes the implementation of the art. 116, paragraph 3, of the Constitution, introduced by the 2001 reform of Title V of Constitution. The Author examines the negotiation that currently involves the Regions of Emilia-Romagna, Lombardia and Veneto, discussing the different conceptions of "asymmetric regionalism" emerging from this bargaining and from the scientific debate.

Suggerimento di citazione

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. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Firenze.
Contatto: giovanni.tarlibarbiери@unifi.it

1. Il contesto: regionalismo differenziato e perdurante inattuazione del Titolo V della Costituzione

Nel 2012 la rivista *Le Regioni* ha ospitato un denso saggio di Marco Cammelli nel quale emergono valutazioni impietose sul regionalismo italiano: in esso si afferma infatti che, anche dopo la revisione costituzionale del 2001, le Regioni non esprimerebbero una identità territoriale, non si differenzierebbero, sul piano della rappresentanza politica rispetto alle assemblee parlamentari, intercetterebbero con difficoltà le dinamiche degli interessi settoriali e dei sistemi locali, avrebbero esercitato un ruolo assai modesto sul terreno dell'innovazione istituzionale generale, talvolta resistendo alle riforme operate al centro e comunque non concorrendo a quella "riforma dello Stato" che ne aveva accompagnato la loro prima attuazione negli anni settanta¹.

Anche a non condividere tali considerazioni, che hanno formato oggetto di un vasto dibattito², è difficilmente contestabile che il regionalismo italiano si trova in una perdurante, confusa transizione ancora lontano da un assetto stabile e conseguentemente più funzionale³.

Il deludente rendimento del regionalismo ha favorito un confuso processo di riforme che ha evidenziato limiti tecnici evidenti anche per un uso congiunturale dell'autonomia come «"valore da esaltare" o una "diseconomia" rispettivamente quando può essa può essere sfruttata come mezzo di esercizio di dominio politico o, diversamente, quando si rivela un fattore di limitazione del potere»⁴.

Colpisce infatti il continuo mutamento di prospettiva del sistema politico: si è passati da evocazioni, più o meno sloganistiche, di una trasformazione in senso federale del nostro ordinamento a partire dalla XI legislatura e fino al 2006 (con la reiezione nel *referendum* costituzionale del progetto di riforma costituzionale approvato in via definitiva dalle Camere nel 2005) a proposte ispirate ad una logica di segno chiaramente opposto (si vedano i contenuti del testo "Renzi-Boschi"), venute meno le quali vengono oggi propugnate le presunte virtù dell'autonomia differenziata, dopo che la questione della

¹ M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, 2012, in particolare pp. 679 ss.

² Cfr. i diversi contributi pubblicati in *Le Regioni*, 2012, fasc.4.

³ All'esigenza della «stabilità delle istituzioni territoriali, sia sotto il profilo organizzativo e finanziario che della rappresentanza politica» allude anche la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Le Regioni e le nuove sfide del regionalismo*, (18/128/CR5b/C1), 18 ottobre 2018, in *www.regioni.it*.

⁴ Così, A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in *www.rivistaaic.it*, 2019, n. 3, p. 116; cfr. anche S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, Roma, Carocci, 2017, p. 11. Sull'uso "congiunturale" delle riforme si veda, in particolare, A. RUGGERI, *Il federalismo all'italiana e l'uso «congiunturale» della Costituzione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 9 luglio 2001.

frattura centro-periferia era pressoché scomparsa dall'agenda politica⁵; il tutto senza un approfondimento delle cause che avevano determinato la crisi dell'esperienza regionale fino a quel momento, senza una riflessione sulle trasformazioni sociali e politiche destinate a incidere anche sul tema delle funzioni da attribuire agli enti territoriali e, infine, come nel caso della l. cost. 3/2001, senza un collegamento, attraverso un apparato di norme transitorie, con le riforme già avviate a livello di legislazione ordinaria (le c.d. leggi "Bassanini").

Questo contesto di «*instabile stabilità*» del quadro ordinamentale⁶ si connota per lacune (si pensi, solo per citare un esempio, all'irrisolta questione della riforma dell'assetto del Parlamento), imprecisioni (si pensi all'elencazione delle competenze nell'art. 117 Cost. che ha favorito l'esplosione del contenzioso tra lo Stato e le Regioni) e, soprattutto, per l'inattuazione di alcune parti decisive del Titolo V rivisto nel 2001.

In questo senso, è assai grave che, a distanza di quasi vent'anni dalla sua entrata in vigore, manchino ancora alcuni tasselli importanti, a cominciare da un'attuazione organica dell'art. 118 Cost. (comprensiva della revisione del testo unico sull'ordinamento degli enti locali, anteriore al 2001) e da una correlata semplificazione e snellimento dell'amministrazione periferica dello Stato⁷. Eppure, come dimostra la storia istituzionale del nostro Paese, un'attuazione organica dell'art. 118 Cost. avrebbe potuto avere effetti benefici anche sulla stessa definizione delle materie di competenza regionale, che costituisce un problema rilevante, anche alla base dell'abnorme esplosione del contenzioso nel più recente periodo⁸. Viceversa, rimane in vigore, ed è utilizzata anche dalla Corte costituzionale anche per la definizione delle materie di cui all'art. 117 Cost., gran parte delle previsioni contenute nelle leggi "Bassanini"⁹.

⁵ L. MORLINO, F. RANIOLO, *Come la crisi economica cambia la democrazia. Tra insoddisfazione e protesta*, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 177.

⁶ Si mutua un'espressione di L. MORLINO, F. RANIOLO, *Come la crisi economica cambia la democrazia*, cit., p. 84.

⁷ Da ultimo, F. BASSANINI, *La democrazia di fronte alla sfida della disintermediazione: il ruolo delle comunità intermedie e delle autonomie territoriali*, in *Astrid rassegna*, n. 6/2019 (www.astrid-online.it), pp. 19 ss.

⁸ *Contra*, R. BIN, *Le materie nel dettato dell'art. 116 Cost.*, in www.forumcostituzionale.it, 26 giugno 2019, p. 9, secondo il quale oggi « quello che limita la potestà legislativa regionale non è la penuria di "oggetti" su cui legiferare (le materie, riempite di contenuti), ma la fitta trama di limiti che derivano dalle leggi dello Stato e dagli interessi che sono ad esso attribuiti in via esclusiva: quell'etichetta "interesse nazionale", la cui invocazione bastava a giustificare il ritaglio della materia, oggi formalmente non esiste più, è stata cancellata dalla riforma del 2001, ma il suo contenuto si è riversato ovunque e procede per mille rivoli a ingessare l'azione legislativa regionale».

⁹ Da questo punto di vista non può stupire che, ad esempio, le Regioni abbiano contestato il disegno di legge di riforma dei servizi idrici, attualmente all'esame del Parlamento, facendo riferimento all'art. 89 del d.lgs. 112/1998, ovvero al decreto legislativo attuativo della l. 59/1997: e

Come si dirà (par. 6), non sono stati definiti i livelli essenziali delle prestazioni (Lep) in ambiti ulteriori rispetto a quello della sanità, nonché i c.d. fabbisogni standard; anche (ma non solo) per questo, le disposizioni sull'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali non sono state attuate.

Se poi si aggiungono il nodo irrisolto dell'attuazione dell'art. 11 della l. cost. 3/2001 e il mancato riordino del sistema delle Conferenze, l'impressione è quella di un «sostanziale abbandono della riforma costituzionale da parte del potere legislativo statale»¹⁰.

Parte integrante di questa larga inattuazione è anche la mancata revisione organica degli statuti speciali. Si tratta di un punto tanto rilevante quanto difficile da portare a compimento anche per le tradizionali resistenze delle classi politiche regionali interessate, nonostante la vetustà delle carte statutarie. Eppure, è noto che proprio tale vetustà ha favorito, da un lato, l'appiattimento delle competenze legislative delle Regioni ad autonomia differenziata su quelle ordinarie in un contesto nel quale sono evidenti le incertezze circa le competenze di tali Regioni derivanti dall'applicazione dell'art. 10 della l. cost. 3/2001¹¹, mentre anche in materia finanziaria (che costituisce ormai il terreno dove è riscontrabile la maggiore differenziazione tra Regioni ad autonomia particolare e Regioni a statuto ordinario) sussistono profili di incertezza, come è dimostrato dal cospicuo contenzioso costituzionale in materia.

La revisione degli statuti speciali costituisce un aspetto centrale non solo per riaffermare l'attualità di quel regionalismo "duale" che sarebbe semplicistico considerare ormai obsoleto¹², ma anche nell'ottica del "regionalismo differenziato", per non dare luogo cioè ad un assetto confuso nel quale le Regioni "specializzate" in forza dell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., possano assumere forme di autonomia più rilevanti rispetto a quelle attualmente riconosciute alle Regioni ad autonomia particolare.

ciò la dice lunga, da un lato, sul fallimento della riforma del Titolo V del 2001, e, dall'altro, sulla sua inattuazione: sia consentito sul punto un rinvio al mio *Il servizio idrico integrato nel riparto di competenze Stato-Regioni*, in *Diritto all'acqua e servizio idrico integrato* (volume collettaneo in corso di pubblicazione).

¹⁰ Così, U. DE SIERVO, *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma regionale 2001-2011. Conclusioni*, in *Le Regioni*, 2011, p. 593.

¹¹ Un'efficace sintesi delle problematiche poste da tale disposizione è rinvenibile in A. D'Atena, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 274 ss.

¹² Nonostante critiche anche molto forti che possono muoversi a taluni aspetti della specialità regionale: per tutti, G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, in *www.cortecostituzionale.it*, 26 maggio 2014; G. VERDE, *Uniformità e specialità delle Regioni*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Che fare delle Regioni?*, Roma, Rodorigo, 2014, pp. 265 ss.; G. DEMURO, *Quale futuro per l'autonomia speciale?*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 143 ss.

A fronte di questa larga, perdurante inattuazione, il Parlamento e il Governo dopo il 2001 hanno continuato ad operare come se il Titolo V non fosse ... in vigore: in effetti, la legislazione successiva al 2001, ancor più dopo l'emersione della crisi economica, ha determinato un drastico ridimensionamento delle prerogative delle Regioni e degli enti locali, la cui "onda lunga" non sembra essersi ancora arrestata¹³.

Perciò, come è stato esattamente osservato, l'attuazione dell'art. 116, comma 3 viene ad operare su una condizione giuridica delle Regioni, che è largamente determinata non dalla Costituzione ma dalla legislazione ordinaria¹⁴, cosicché il quadro di riferimento nel quale inserire le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» da riconoscere alle Regioni richiedenti è quantomeno fragile.

Di questo decisivo problema non sembra esservi diffusa consapevolezza a livello politico.

Eppure, lo stesso Ministro Tria, nel corso di una audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, ha osservato che «i LEP, in realtà, non risultano definiti, se non limitatamente al settore sanitario, con la conseguenza che manca il punto di riferimento per la definizione del giusto livello di risorse per ciascun ente»¹⁵. E la Ministra Stefani, sempre nell'ambito dello stesso ciclo di audizioni, ha ribadito la necessità di definire, entro giugno 2019 (termine peraltro ormai ampiamente scaduto), i livelli essenziali delle prestazioni nei settori diversi da quello sanitario (scuola; assistenza sociale; trasporto pubblico locale) e dei correlati fabbisogni standard, richiamando i criteri previsti o presupposti dalla legislazione vigente¹⁶.

Nello stesso senso, un recente e importante documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (19 ottobre 2018) allude alla necessità di dare piena attuazione al quadro istituzionale vigente, alludendo poi all'esigenza di un rafforzamento degli strumenti di raccordo e confronto tra Governo e Regioni¹⁷.

¹³ Per tutti, G. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, in *www.rivistaaic.it*, 2019, n. 3, pp. 337 ss.

¹⁴ G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, p. 630.

¹⁵ Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 18 aprile 2019, res. sten., p. 4.

¹⁶ Essi sono: *a*) principio di territorialità (il gettito derivante dall'aliquota di compartecipazione IVA deve essere stabilita al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno dei LEP in una sola Regione); *b*) fiscalizzazione dei trasferimenti; *c*) fondi perequativi: Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 21 febbraio 2019, res. sten., e all., pp. 24 ss.

¹⁷ Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Le Regioni*, cit., pp. 2-3.

2. Le implicazioni dell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. in un contesto di regionalismo differenziato "di fatto"

L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., pur non richiedendo il procedimento di cui all'art. 138 Cost., ha comunque «un'ovvia caratura costituzionale», riconoscendo, almeno potenzialmente, significative forme di autonomia ad alcune importanti Regioni¹⁸.

Essa quindi è destinata ad avere rilevanti implicazioni nell'ordinamento, sia a livello statale, sia a livello regionale, sia, infine, a livello degli enti locali.

Infatti, non si può trascurare l'impatto di un futuro assetto territoriale indubbiamente assai più complesso perché fondato su cinque Regioni a statuto speciale, un certo numero di Regioni "specializzate", per di più assai importanti, e da altre Regioni a statuto ordinario.

Si è evidenziato il rischio di uno «sfilacciamento delle attuali (e deboli) sedi unitarie con funzioni di cerniera»¹⁹. L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. dovrebbe quindi accompagnarsi, o meglio, essere preceduta da una riforma del funzionamento delle amministrazioni centrali, perché diversamente, infatti, «il distacco di quote di funzioni per aree territoriali circoscritte non porta al decentramento per alcuni, ma allo sgretolamento per tutti perché introduce l'esigenza di modularità e interlocuzioni differenziate che questo centro, oggi in evidente difficoltà anche solo per l'amministrazione ordinaria, non è in grado di assicurare»²⁰, anche perché il rischio serio è quello che le burocrazie centrali non assimilino il fatto che un modello di regionalismo rafforzato «non comporta un affievolimento e un deperimento, ma un profondo cambiamento del ruolo (e della cultura) delle istituzioni centrali, chiamate a svolgere ruoli nuovi di garanti attivi dell'unità e del coordinamento del sistema»²¹. Questa incomprendione, già *de iure condito*, ha finito per alterare «l'equilibrio dinamico tra unità e differenziazione che caratterizza il policentrismo normativo, ha accentuato la confusione e sovrapposizione delle competenze, ha incentivato la resistenza ostruzionistica delle amministrazioni statali al trasferimento di poteri e competenze, ha prodotto una conflittualità ormai insostenibile»²².

Le ricadute di un assetto fondato sul regionalismo differenziato appaiono poi evidenti sia sul piano della produzione normativa.

¹⁸ M. LUCIANI, "Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale", intervento alla Tavola Rotonda AIC, Roma, 1° marzo 2019, in www.osservatorioaic.it, n. 1-2/2019, p. 201.

¹⁹ M. CAMMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art.116.3 Cost.*, in *Astrid rassegna*, n. 10/2019 (www.astrid-online.it), p. 6.

²⁰ M. CAMMELLI, *Flessibilità*, cit., p. 5.

²¹ F. BASSANINI, *La democrazia*, cit., p. 20.

²² F. BASSANINI, *La democrazia*, cit., *ivi*.

Sul primo versante, il pensiero non corre soltanto all'assenza nei regolamenti parlamentari di disposizioni attuative dell'art. 116, comma 3, Cost. (lacuna indubbiamente grave: cfr. *infra*, par. 5), quanto alle conseguenze dell'attribuzione delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», sul piano del procedimento legislativo statale e della potestà normativa del Governo, che dovrebbe tenere conto di una “geometria variabile” di competenze regionali, potenzialmente assai complessa (vertendo su materie o ambiti diversi) e foriera di una possibile, ulteriore espansione del contenzioso costituzionale²³.

Quanto al livello regionale, occorre osservare che l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. costituisce un obiettivo ormai condiviso dalla generalità delle Regioni, come si evince dal già citato documento approvato in seno alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, sia pure in un contesto di rafforzamento dell'intero sistema delle autonomie territoriali «superandone le criticità emerse in questi anni, poiché condizione essenziale per garantire l'efficacia delle politiche sul territorio è la stabilità delle istituzioni territoriali, sia sotto il profilo organizzativo e finanziario che della rappresentanza politica»²⁴.

Una tale impostazione è quindi in linea con quella parte della dottrina che vede nel “regionalismo differenziato” la possibilità di una «nuova stagione del regionalismo italiano»²⁵ e quindi «una riforma utile, anzi strategica, se non disgiunta, tuttavia, da un ripensamento, un riassetto e un rilancio dell'intera riforma regionale rimasta per quasi vent'anni in *stand by*»²⁶.

Tuttavia, il regionalismo italiano può conoscere nuovi interessanti sviluppi, in tanto in quanto si accompagna ad una crescita della cultura autonomistica delle classi politiche regionali: come è stato esattamente affermato, «porre le premesse istituzionali di un cambiamento non è sufficiente, se non le accompagna una maturazione culturale che faccia poi degli attori i protagonisti consapevoli di quel cambiamento»²⁷.

Da questo punto di vista, non è irrilevante che il processo di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. ha preso le mosse da una iniziativa di tre Regioni importanti che anche in passato avevano esercitato, come è stato esattamente osservato, un ruolo trainante nei confronti del processo autonomistico, ma nella prospettiva della differenziazione il rischio è quello

²³ Evidenzia questo timore, in particolare, R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 16 marzo 2019, p. 4.

²⁴ Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Le Regioni*, cit., p. 1.

²⁵ S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2017, p. 686.

²⁶ F. BASSANINI, *La democrazia*, cit., p. 28.

²⁷ G. AMATO, *Lo Stato e le Regioni*, in *Il Mulino*, 2016, p. 449.

per cui le Regioni richiedenti le nuove forme di autonomia si limitino a trainare «in primo luogo, se non esclusivamente *se stesse*»²⁸.

In questo senso, un importante e rilevante fattore è dato dalle profonde diversità, in termini economico-sociali e in termini di rendimento istituzionale, tra le Regioni: diversità che possono far parlare di una sorta di “regionalismo differenziato di fatto” che andrebbe attentamente considerato. Si tratta di una questione ampiamente nota, ma che nel più recente periodo sembra conoscere nuove evidenze²⁹. Così, il rischio di divaricazioni e di conflitti tra le Regioni è assai probabile: del resto, già oggi si sono verificati tra le Regioni e, in particolare, tra quelle a statuto ordinario e quelle a statuto speciale non pochi casi di spaccatura, che hanno originato evidenti patologie soprattutto in materia finanziaria, come puntualmente (e quasi polemicamente) osservato dalla Corte costituzionale (cfr., in particolare, la sent. 103/2018³⁰).

I problemi ora evidenziati non sarebbero risolti nel caso di una possibile attuazione massiccia dell'art. 116, comma 3, Cost., visto che le sfere di autonomia sarebbero diverse per le diverse Regioni richiedenti³¹.

Un tale scenario è peraltro presente alla dottrina, da alcuni in termini critici (si è parlato criticamente di un pernicioso «fattore *emulazione*»³²), da altri in termini positivi, sul presupposto che la prospettiva di rilancio del regionalismo, insita nell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. troverà il suo

²⁸ G. FALCON, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 631.

²⁹ Sul punto, sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Le relazioni istituzionali. Relazione di sintesi*, in *www.rivistaaic.it*, 2019, n. 3, pp. 209-210.

³⁰ In essa si legge, infatti, che la garanzia di relazioni finanziarie impostate sul metodo pattizio, con riferimento alle Regioni a statuto speciale, «non può creare il paradosso di esonerare sostanzialmente queste ultime dall'obbligo, che pure grava su di esse, di contribuire al processo di necessario risanamento dei conti pubblici (art. 97, primo comma, ultimo inciso, Cost.), con l'ingiusto risultato di accollare agli altri enti del livello regionale, che non godono di pari garanzie di ordine statutario, l'onere di assicurare l'effetto finanziario complessivo perseguito dal legislatore statale» (*considerato in diritto*, n. 6.2.4): su tale pronuncia, in particolare, F. GUELLA, “*Accordi*” *imposti unilateralmente e “transitorietà” rinnovabile all'infinito: l'inevitabile mal funzionamento della leale collaborazione in un sistema costruito su categorie ambigue*, in *Le Regioni*, 2018, pp. 1022 ss.; L. ANTONINI, *Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 2018, n. 12.

³¹ Infatti, oltre alle tre Regioni che hanno sottoscritto le pre-intese, le altre (tranne l'Abruzzo e il Molise) si sono attivate, sia pure in forme diverse, per chiedere l'attuazione nei loro confronti dell'art. 116, comma 3, Cost.

³² R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2017, p. 658. Da parte sua, il documento del Dagl di cui si dirà nel par. 4 evidenzia il rischio che «in una simile ipotesi – che in linea teorica non può certo escludersi – il riparto di competenze di cui all'articolo 117 Cost. finirebbe per essere sostanzialmente alterato, mediante la soppressione implicita della competenza concorrente, in assenza di un intervento di modifica a livello costituzionale» (p. 2).

compimento solo «quando tutte le Regioni, e non solo alcune, abbiano ottenuto la maggiore autonomia che la clausola di asimmetria consente»³³.

Da questo punto di vista, occorre però seriamente interrogarsi sull'opportunità ma forse sulla stessa legittimità (cfr. par. 6) della richiesta di maggiore autonomia da parte di Regioni in situazioni di gravissima criticità, in alcuni casi soggette alla disciplina dei piani di rientro sanitario e talvolta commissariate, e dunque limitate nelle loro prerogative anche legislative.

Infine, l'attuazione del regionalismo differenziato è destinata a impattare anche sulle autonomie locali. Come si dirà (par. 5), la consapevolezza di questa incidenza apre il problema del coinvolgimento delle autonomie locali, anche al di là di quanto previsto dall'art. 116, comma 3, Cost., nell'ottica di un rafforzamento complessivo delle autonomie territoriali e del rispetto del principio di sussidiarietà³⁴.

Occorre infatti tenere conto dell'autonomia costituzionalmente garantita agli enti locali e quindi del rischio che l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. possa alimentare un ulteriore fenomeno di "centralismo regionale" anche sul piano dell'amministrazione e quindi una nuova stagione di contrapposizioni tra le Regioni e i "loro" enti locali. Occorre infine avere consapevolezza del "peso" politico e istituzionale in alcune Regioni di alcune grandi Città che, almeno fino ad oggi, non sembrano avere avuto un ruolo centrale nel processo di definizione dell'autonomia differenziata³⁵.

3. Il regionalismo differenziato come grande questione nazionale

Non è questa la sede per indagare compiutamente le preoccupazioni e le critiche, anche di una parte della dottrina, in ordine all'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., sintetizzabili con il timore di una "secessione dei ricchi"³⁶. Esse sono state alimentate, prima ancora che dalle previsioni contenute nelle bozze di intesa, dalla genesi della richiesta veneta, ascrivibile a un *referendum* regionale che, nelle proposte originarie (legge reg. 15 e 16/2014), era abbinato ad altri, tra i quali uno sull'indipendenza della Regione, un altro sulla trasformazione della stessa in Regione a statuto speciale, e altri tre finalizzati a vincolare una quota rilevante dei tributi riscossi alla loro destinazione al territorio regionale: è noto che queste

³³ S. MANGIAMELI, *Appunti*, cit., p. 664.

³⁴ Cfr. 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), rinvenibile in www.astrid-online.it.

³⁵ Si pensi alle posizioni critiche del Sindaco di Milano sulle proposte di maggiore autonomia per la Regione Lombardia: cfr. R. BIN, *Le materie*, cit., pp. 3-4.

³⁶ Cfr., per tutti, G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari-Roma, Laterza, 2019; M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019.

consultazioni non si sono svolte a seguito di una nota pronuncia della Corte costituzionale che ha dovuto ricordare, tra gli altri, i limiti derivanti dall'art. 5 Cost., nonché i «legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica» (sent. 118/2015).

Si è altresì denunciato il rischio di percorrere un percorso ambiguo per cui «premiare i bravi e responsabilizzare maggiormente i meno bravi, attraverso una redistribuzione a geometria variabile delle competenze di autonomia e delle relative risorse strumentali (in primo luogo quelle finanziarie)» darebbe luogo, alternativamente, o a minori risorse per i meno meritevoli o, in caso di “neutralità perequativa”, a un aggravio potenzialmente forte per la finanza statale³⁷; si sono aggiunti i rischi derivanti da una divisione del fronte regionale, sulla base di una concorrenza che l'art. 116, comma 3, stimolerebbe.

Si tratta, è bene precisarlo, di obiezioni non condivise da altra parte della dottrina, sul presupposto che nel nostro ordinamento «la vera stranezza, lo “scandalo” del sistema regionale non sta nella “specialità” di alcune Regioni, ma nella parificazione di tutte le altre, nella “ordinarietà” delle Regioni di diritto comune», che nei fatti, come detto, sono assai diverse tra loro³⁸.

Rimangono poi i problemi derivanti dal fatto che l'art. 116, comma 3, Cost. sembra espressione di un'epoca storica ormai risalente, tanto che, come è stato giustamente affermato «è ben difficile pensare oggi di dare attuazione al meccanismo di cui al terzo comma dell'art. 116 attenendosi rigidamente – quanto all'oggetto delle forme e condizioni particolari di autonomia – alle limitazioni poste o implicate dalla sua lettera, la quale sembra presupporre un contesto di rapporti tra materie statali e materie regionali ben più elementare di quello che l'esperienza ha poi via via rivelato»³⁹, anche alla luce dei cospicui sviluppi della giurisprudenza costituzionale.

Si tratta di temi importanti nella logica di una interlocuzione tra le Regioni in questa materia che appare essenziale, il c.d. regionalismo differenziato essendo una decisiva questione nazionale.

Una tale affermazione pare peraltro perfino ingenua, alla stregua della prassi più recente che vede il percorso di definizione delle intese quantomai opaco, sottratto a un dibattito politico e scientifico che dovrebbe precedere, e non solo seguire, la conclusione delle stesse. Viceversa, sarebbe stato opportuno un coinvolgimento del Parlamento e dell'opinione pubblica su una questione preliminare allo stesso avvio delle trattative con le singole Regioni, ovvero sulle condizioni e sui criteri finalizzati al riconoscimento delle

³⁷ O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid rassegna*, n. 14/2017 (www.astrid-online.it), p. 15.

³⁸ R. BIN, *Prospettive della specialità*, in *Le Regioni*, 2016, p. 442.

³⁹ G. FALCON, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 629.

«ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». E ciò sia per evitare un approccio potenzialmente “discriminatorio” all’avvio delle trattative (magari privilegiando Regioni politicamente amiche) sia, più concretamente, per un governo realistico di un processo, quello dell’autonomia differenziata, che deve fare i conti, come detto, con una sorta di “regionalismo differenziato di fatto”⁴⁰.

Una tale questione è forse più significativa rispetto alla problematica relativa alla necessità di una legge attuativa dell’art. 116, comma 3, Cost. che ha visto la dottrina su posizioni diverse⁴¹.

Certo, anche se a rileggere il “precedente” costituito dallo schema di disegno di legge elaborato dal secondo Governo Prodi, si possono ricavare argomenti a favore di questa possibilità⁴², rimane la difficoltà legata al fatto che questa ipotetica legge ordinaria si troverebbe a “vincolare” in qualche misura una fonte atipica e rinforzata⁴³.

Di fatto, nonostante che il già citato documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome dell’ottobre 2018 affermi «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» e l’appello dei 30 costituzionalisti del marzo scorso⁴⁴, ormai l’ipotesi di una legge attuativa dell’art. 116, comma 3, Cost., appare ormai tramontata, mentre i contenuti dell’art. 1, comma 571, della l.

⁴⁰ A. ZANARDI, *Le criticità del finanziamento dell’autonomia differenziata*, in *www.astrid-online.it* (23 luglio 2019).

⁴¹ Un quadro sintetico delle diverse posizioni è rinvenibile in M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, in *www.federalismi.it*, 2019, n. 6, p. 11. Da ultimo, ha suggerito di trasporre in una legge *ad hoc* la “parte generale” delle intese B. CARAVITA, *Un doppio binario per l’approvazione del regionalismo differenziato?*, in *www.federalismi.it*, 2019, n. 13.

⁴² In effetti la relazione illustrativa al disegno di legge si sofferma sull’assenza nell’art. 116, comma 3, di indicazioni circa l’iniziativa regionale, l’acquisizione del parere degli enti locali, la formazione dell’intesa fra lo Stato e la Regione, nonché circa i rapporti fra l’intesa e la legge e fra queste ed i principi del federalismo fiscale e finanziario di cui alla legge statale di attuazione dell’art. 119 Cost., concludendo: «L’assenza di parametri procedurali e sostanziali di carattere generale, comportando un quadro di incertezza istituzionale ed il rischio di incongruenze giuridico-finanziarie nei singoli, ipotetici interventi legislativi per l’ampliamento dell’autonomia di regioni a statuto ordinario, costituirebbe, invero, un ostacolo rilevante ai fini della concreta applicazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione»: il testo del disegno di legge e della relazione illustrativa è rinvenibile in *www.astrid-online.it*.

⁴³ In questo senso è il documento del Dagl di cui si dirà nel par. 4 (p. 4).

⁴⁴ Nel quale si legge: «In assenza di una legge generale che stabilisca le condizioni del regionalismo differenziato e che eviti un’attuazione disordinata dello stesso, e in assenza di ogni dibattito preliminare, è importante sottolineare come lo stesso articolo 116 terzo comma presupponga un ruolo positivo del Parlamento nella definizione del regionalismo differenziato»: il testo è rinvenibile in *www.federalismi.it*, 2019, n. 5.

147/2013 (legge di stabilità per il 2014)⁴⁵, impropriamente surrogatori di tale legge, appaiono di scarsa utilità.

4. L'art. 116, comma 3, Cost., non è un “surrogato di specialità”

La generalità dei contenuti dell'art. 116, comma 3, Cost. ha reso concretamente possibili diversità evidenti nell'approccio delle diverse Regioni alla differenziazione⁴⁶; diversità in qualche modo attenuate nei testi delle bozze di intesa (sia pure pubblicate solo nella “parte generale”⁴⁷) pubblicati nel febbraio 2019.

Anche alla luce della genesi delle diverse iniziative regionali (e, in particolare, dei discutibili *referendum* regionali dell'ottobre 2017) non si possono non evidenziare le perplessità derivanti dal tentativo delle Regioni Veneto e Lombardia di utilizzare l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. come una sorta di improprio surrogato di un approdo alla specialità che tale disposizione non può in ogni caso consentire: è infatti noto che esse hanno richiesto nuove forme di autonomia rispettivamente in ventitré (Veneto) e in venti materie (Lombardia)⁴⁸.

Sul punto, un importante documento del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (Dagl) del 19 giugno 2019 evidenzia seri dubbi di costituzionalità in base alla considerazione che, ai fini dell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., «vanno dimostrati gli interessi peculiari da soddisfare

⁴⁵ Come è noto, tale disposizione si limita a prevedere, con grande ambiguità, che «anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Governo si attiva sulle iniziative delle Regioni presentate al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento».

⁴⁶ Per tutti, L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *www.rivistaaic.it*, 2018, n. 4; C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *www.federalismi.it*, 2018, n. 18.

⁴⁷ Anticipando quanto si dirà più oltre, gli schemi di intesa si compongono di due titoli: il primo rubricato «disposizioni generali» (“parte generale”, sostanzialmente eguale per Veneto e Lombardia; con alcune differenze per l'Emilia-Romagna), il secondo «competenze attribuite alla Regione» (“parte speciale”). Come detto nel testo, solo il primo è stato pubblicato (febbraio 2019), mentre del secondo circolano bozze non ufficiali che ancora attendono una definizione completa, stante la sussistenza di perduranti contrasti, su alcuni punti, all'interno del Governo e tra questo e le Regioni interessate. Sul sito *www.roars.it* sono state pubblicate bozze (informali) di intesa con le tre Regioni richiedenti aggiornate al 15 maggio 2019.

⁴⁸ Nel già citato testo dell'audizione del Ministro dell'Economia si legge che «in alcuni casi le richieste regionali non appaiono del tutto coerenti con i principi costituzionali (tali richieste sono spesso inerenti a materie diverse da quelle elencate nella Costituzione) e che, pertanto, vista la tassatività del disposto costituzionale, non possono essere oggetto di attribuzione»: Camera dei deputati, Senato della Repubblica, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, XVIII legislatura, 18 aprile 2019, cit., res. sten., p. 7.

per ogni singola regione e che tendenzialmente non sembrano poter concretamente coincidere con tutte le materie»⁴⁹.

Tali dubbi appaiono fondati.

L'art. 116, comma 3, Cost. consente l'attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» attraverso una fonte «decostituzionalizzante» che trova alcuni precedenti con riferimento a fattispecie contenute negli statuti speciali (materia finanziaria; autonomia organizzativa) ma che è intrinsecamente problematica⁵⁰.

Un'interpretazione che renda l'art. 116, comma 3, Cost. coerente con i principi costituzionali e quindi superi dubbi che pure sono stati posti⁵¹ è possibile. Sembra cioè condivisibile la tesi secondo la quale attraverso tale disposizione è possibile «rimuovere più o meno ampiamente per determinate regioni le limitazioni della potestà legislativa e amministrativa che il legislatore ordinario ha posto alle Regioni in generale, in attuazione delle numerosissime clausole di intervento ammesse sia dalla lettera della Costituzione che dalla successiva elaborazione interpretativa»; per cui il *proprium* di questa legge è dato dal «creare una relazione di specie che si innesta in quella di genere [...] Ed è proprio questa singolarità della normativa specifica per ciascuna Regione (più che la deroga a regole in sé largamente disponibili per il legislatore ordinario, e spesso di sua produzione, e più che la stessa destinazione a resistere a leggi successive, già ottenibile in forza del principio di specialità) – che rende ragione del requisito della maggioranza assoluta per l'approvazione parlamentare»⁵².

È stato quindi sostenuto giustamente che «il primo aspetto da considerare è lo strumento», per cui «la clausola dell'art. 116.3 riguarda ipotesi molto precise non solo perché si riferisce a situazioni particolari, che giustificano dunque particolari condizioni di autonomia, ma perché quest'ultima riguarda appunto come si è visto il trasferimento di quote di competenze legislative.

⁴⁹ Sul punto, in particolare, L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in *Astrid rassegna*, n. 11/2018 (www.astrid-online.it), pp. 4 ss.; cfr. anche Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Appunto per il Presidente del Consiglio dei Ministri. Oggetto: Applicazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione - Schemi di intesa sulle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, rinvenibile in www.astrid-online.it, p. 2.

⁵⁰ In particolare, con posizioni non del tutto assimilabili, G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I. *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1988, pp. 116 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 169 ss.; J. LUTHER, *La legislazione costituzionale*, in M. SICLARI (a cura di), *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, in particolare pp. 139 ss.

⁵¹ Sono note le critiche di Leopoldo Elia ai contenuti dell'art. 116, comma 3, Cost. perché tale disposizione conterrebbe una deroga rispetto al principio supremo della rigidità costituzionale: L. ELIA, *Prefazione*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 18.

⁵² G. FALCON, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 630.

Dunque, uno strumento particolare per singoli casi, di vero e proprio adattamento alle esigenze specifiche del contesto e proprio per questo, in linea di principio, con effetti limitati ai due interlocutori istituzionali del processo, cioè alle parti della intesa»⁵³.

Quanto detto in precedenza rende quantomeno dubbio che le intese possano fondare potestà legislative atipiche, non previste dalla Costituzione, o rimuovere limiti che la Carta fondamentale pone a tutela di imprescindibili esigenze unitarie, tenendo comunque presente che, in forza della giurisprudenza costituzionale, «nella realtà della legislazione statale la *cerniera* dei principi fondamentali come elemento di raccordo tra le competenze statali e quelle regionali è divenuta recessiva, mentre sono balzate in primo piano le competenze statali ordinarie [...] e quelle dette “trasversali”» mentre il giudice delle leggi ha, da un lato, affermato in via giurisprudenziale la c.d. “chiamata in sussidiarietà” e “resuscitato” la potestà legislativa integrativa-facoltativa; tutto ciò, come è noto, ha inciso anche sulla latitudine delle potestà legislative c.d. “residuali”⁵⁴.

In questo senso, anche la tesi secondo cui le intese dovrebbero “veicolare” la disciplina legislativa di un determinato ambito materiale da un tipo all’altro di potestà legislativa di cui all’art. 117 Cost. non può essere generalizzata, sia perché essa non sempre è praticabile per la rilevanza di esigenze unitarie inderogabili⁵⁵, sia perché l’eventuale passaggio a una potestà regionale residuale di un determinato ambito materiale potrebbe, sempre alla stregua della giurisprudenza costituzionale, non determinare un assetto più autonomistico, stante la pregnanza dei titoli legislativi “trasversali” dello Stato.

Peraltro, anche alla luce dei contenuti delle c.d. pre-intese del febbraio 2018 (che non sappiamo se troveranno conferma nella “parte speciale” delle intese, in quanto oggetto di ulteriori approfondimenti che non appaiono

⁵³ M. CAMELLI, *Flessibilità*, cit., p. 12. Efficacemente questo autore parla dell’art. 116, comma 3, come di «uno strumento di rifinitura della ordinaria disciplina in materia e di messa a punto di quote di decisione e di funzioni aggiuntive ritagliate su misura sulle specifiche esigenze di singole realtà regionali» (p. 7).

⁵⁴ G. FALCON, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 628.

⁵⁵ Si pensi a materie che, alla stregua della giurisprudenza costituzionale, non sembrano prestarsi ad una degradazione a potestà concorrente: si pensi alle norme generali sull’istruzione (per una interpretazione più autonomista cfr. S. MANGIAMELI, *Appunti*, cit., pp. 672 ss.), alla tutela della salute (R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *www.rivistaaic.it*, 2019, n. 2), al coordinamento della finanza pubblica (A. PETRETTO, *Federalismo differenziato e finanza delle regioni a statuto ordinario: due riforme necessariamente concomitanti*, in *Astrid rassegna*, n. 13/2019, *www.astrid-online.it*, pp. 17 ss.) o, infine, alla tutela dell’ambiente (R. BIFULCO, M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell’art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema*, in *Le Regioni*, 2017, pp. 757 ss.).

ancora conclusi), la differenziazione sembra riferita proprio alla rimozione di determinati limiti alla potestà legislativa e amministrativa.

Sul punto, però, come è stato persuasivamente osservato, se l'obiettivo della maggiore autonomia è il conseguimento di nuove funzioni amministrative, una seria attuazione dell'art. 118 Cost., riferita a tutte le Regioni (che, come si è detto non c'è stata), nella sua flessibilità, avrebbe potuto rispondere almeno ad alcune delle esigenze che oggi vengono veicolate attraverso le richieste di maggiore autonomia *ex art.* 116, comma 3, Cost., allocando le funzioni sulla base dei criteri fluidi di cui al comma 1, con provvedimenti legislativi ordinari⁵⁶. Per cui, rispetto a questa prospettiva, «il ruolo specifico dell'art.116.3 in base a quanto fin qui osservato è contemporaneamente più limitato e più ampio. Più limitato, perché connesso al processo appena descritto al fine completare la allocazione di nuove funzioni amministrative con il corrispondente potere legislativo: una sorta, dunque, di parziale recupero del parallelismo in versione rovesciata, dove quote di potestà legislativa seguono il trasferimento di funzioni amministrative quando ciò fosse (non è detto che sempre lo sia) necessario [...] più ampio perché il procedimento dell'art.116.3 consente in certi casi di ritoccare i confini delle materie elencate nell'art.117 Cost. trasferendo nello stesso tempo, a singole regioni, potestà legislative aggiuntive»⁵⁷.

5. La procedura di approvazione delle leggi di attuazione delle intese

Non si affronteranno in questa sede le problematiche interpretative relative alla natura dell'iniziativa della Regione, che secondo alcuni costituirebbe una deroga all'art. 71 Cost., per altri invece sarebbe assimilabile a una iniziativa del procedimento, come sembrerebbe desumersi dalla, sia pure ambigua, formulazione dell'art. 1, comma 571, della l. 147/2013.

Dai testi delle “parti generali” delle intese sembra ricavarci, almeno indirettamente che sarà il Governo il titolare della presentazione delle proposte di legge⁵⁸, anche se le disposizioni al riguardo non appaiono chiarissime⁵⁹.

⁵⁶ M. CAMMELLI, *Flessibilità*, cit., pp. 19 ss.

⁵⁷ M. CAMMELLI, *Flessibilità*, cit., p. 22.

⁵⁸ I testi, infatti, nel preambolo, interpretano l'iniziativa della Regione come riferita al procedimento; anche le pre-intese, facendo riferimento, opinabilmente all'art. 8, comma 3, Cost., facevano propria la stessa soluzione.

⁵⁹ Il già richiamato disegno legge del Governo Prodi II prevedeva che l'atto di iniziativa della Regione, deliberato con le modalità e le forme stabilite dalla Regione medesima, fosse presentato al Presidente del Consiglio dei Ministri (o al Ministro per gli affari regionali da lui delegato), previa acquisizione del parere del Consiglio delle autonomie locali. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari regionali da lui delegato sarebbe stato tenuto a sottoporre lo schema di intesa alla valutazione dei Ministri competenti sulle singole materie che ne fossero state oggetto, del Ministro dell'economia e delle finanze e degli altri Ministri interessati, ai fini della formulazione

Ciò detto, è rilevante dal punto di vista procedurale la fase endoregionale di esame delle intese.

Essa è rimessa all'autonomia regionale.

Come è stato affermato, se appare inevitabile riconoscere un ruolo propulsivo ai Presidenti delle Giunte (e, più in generale, alle stesse Giunte), l'esigenza di un coinvolgimento forte dei Consigli sembra comunque imporsi per ragioni sistematiche, nel momento in cui le intese prevedono un ampliamento della potestà legislativa regionale⁶⁰.

In verità, pochi spunti vengono dagli statuti regionali, che dedicano scarsa attenzione alla procedura di cui all'art. 116, comma 3, Cost.

Una parziale eccezione è data dallo statuto della Lombardia che si riferisce a tale disposizione implicitamente già nei principi generali (art. 2, comma 5)⁶¹ e poi, più significativamente, laddove attribuisce al Consiglio il compito di «deliberare in merito all'iniziativa e alla conclusione dell'intesa con lo Stato di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione» (art. 14, comma 3, lett. g).

Quanto agli altri Statuti, a fronte del totale silenzio di molti, altri si limitano a sancire genericamente un'attività di indirizzo o di concertazione dei Consigli sulle intese della Regione con lo Stato (tra questi quello della Toscana e dell'Umbria).

Vi è poi il problema del coinvolgimento delle autonomie locali, per le ragioni già accennate al par. 2; anch'esso ricade nell'autonomia statutaria delle Regioni.

Come è noto, l'art. 123, comma 4, Cost. prevede che «in ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali».

Si tratta, come esattamente osservato, di una disposizione assai laconica che ha finito per lasciare agli statuti regionali uno spazio decisivo di attuazione, esercitato in modo talvolta discutibile, tanto che oggi si può parlare di una crisi dei Consigli delle autonomie locali (CAL)⁶².

dell'assenso sui profili di rispettiva competenza. Lo schema di intesa, previe eventuali modifiche da concordare con la Regione all'esito di quanto previsto nel periodo precedente, sarebbe stato sottoposto all'approvazione del Consiglio dei Ministri su iniziativa del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per gli affari regionali da lui delegato, di concerto con i Ministri competenti per materia, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati, sentita la Conferenza Stato-Regioni.

⁶⁰ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 18.

⁶¹ Ai sensi di tale disposizione, «la Regione promuove e sviluppa le condizioni per attivare ulteriori forme di autonomia legislativa, organizzativa, finanziaria e tributaria secondo quanto stabilito dalla Costituzione».

⁶² Spunti in questo senso in E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il CAL tra sogno e realtà. Problemi attuali delle istituzioni di raccordo nel sistema regionale delle fonti*, in *www.federalismi.it*, 2018, n. 5.

Tale crisi è imputabile anche (ma non solo) alla composizione di tali organi, in molti casi pletorica e tale da vedere la compresenza paritaria di soggetti troppo diversi quanto a rappresentatività (Sindaci di Comuni capoluogo; Sindaci di Comuni piccoli); d'altra parte non in tutte le Regioni è stato dato seguito ad un'esigenza di revisione derivante dalla c.d. legge "Delrio", dalla trasformazione cioè delle Province e dalla costituzione delle Città metropolitane⁶³.

In definitiva, il problematico radicamento istituzionale dei CAL appare un ulteriore indicatore di rapporti non fluidi tra le Regioni e i "loro" enti locali. Tuttavia, il loro ruolo, con riguardo alla procedura di cui all'art. 116, comma 3, Cost. non dovrebbe risultare puramente marginale o ratificatorio, proprio perché essi sono stati immaginati come organi chiamati a svolgere funzioni consultive con precipuo riferimento alla funzione legislativa⁶⁴.

Il parere dei CAL⁶⁵ deve essere qualificato come obbligatorio ma non vincolante.

È condivisibile il rilievo per cui «tale consultazione deve essere non troppo anticipata rispetto alla stesura della proposta da presentare al Governo, né ritardata a quando i giochi sono già fatti»⁶⁶, dunque non solo prima della formulazione del disegno di legge di differenziazione⁶⁷, ma anche prima del raggiungimento dell'intesa⁶⁸. Alcuni ritengono che, se quest'ultima fosse sensibilmente diversa dall'originaria proposta regionale, dovrebbe essere svolta una nuova consultazione⁶⁹.

⁶³ Anche per questo, in non poche Regioni accanto al CAL rimangono sedi di concertazione/confronto tra la Regione e gli enti locali a livello di Esecutivi, ora con competenza generale, ora con competenza settoriale, che nella prassi appaiono sedi più informali e più condizionanti sul piano politico; e ciò a maggior ragione dopo l'istituzione delle Città metropolitane. Ed è da rimarcare che questi ultimi hanno di fatto minato il ruolo dei CAL, lasciando ad essi un ruolo di mera ratifica di intese già raggiunte.

⁶⁴ Per tutti, I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, Jovene, 2010, p. 262; M. CAVINO, L. IMARISIO, *Il Consiglio delle autonomie locali*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 38 ss.; F. PIZZOLATO, *In mezzo al guado: i CAL e il sistema delle autonomie*, in *Jus*, 2017, n. 3, in particolare pp. 192 ss.

⁶⁵ Parte della dottrina peraltro privilegia una lettura secondo la quale detto parere dovrebbe essere espresso non necessariamente dal CAL, tale adempimento ricadendo nell'autonomia regionale (così, A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Ist. fed.*, 2012, quad. 2, p. 292; viceversa, si è affermato che il solo parere del CAL sarebbe riduttivo rispetto a quanto richiesto dall'art. 116, comma 3, Cost.: M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 20.

⁶⁶ M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 122.

⁶⁷ 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 *www.forumcostituzionale.it*, 31 maggio 2018, p. 8.

⁶⁸ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art.116, comma 3, Cost.*, in *Federalismo fiscale*, 2007, n. 1, p. 171.

⁶⁹ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 20.

Infine, vi è poi da chiedersi se sia configurabile un coinvolgimento del sistema delle Conferenze. Le bozze di intese non lo prevedono, ma esso appare opportuno ove si considerino gli effetti sistemici che il regionalismo differenziato può produrre sull'assetto istituzionale e sulle altre Regioni; e ciò è da rimarcare soprattutto alla luce dell'assenza di una Camera delle Regioni⁷⁰. Ed in questo senso è anche il già citato documento della Conferenza delle Regioni, in cui si legge che «questa nuova stagione del regionalismo, che intende dare attuazione al principio di differenziazione, proprio partendo dalla crisi subita dal regionalismo stesso dovuta al pesante contributo al risanamento della finanza pubblica e all'ampio contenzioso tra Stato e Regioni, sarà chiamata sempre di più a coniugare il principio di differenziazione con il principio di leale collaborazione [...] mediante la valorizzazione del sistema delle conferenze sedi permanenti di confronto e leale collaborazione nell'attuale e nel futuro contesto istituzionale»⁷¹.

Come è noto, però, l'attenzione della dottrina si è soffermata assai più sulla fase parlamentare di approvazione della legge di cui all'art. 116, comma 3.

Le considerazioni svolte nel paragrafo precedente giustificano la tesi secondo la quale l'approvazione con legge dell'intesa non può essere considerata un passaggio più o meno automatico, di ratifica di scelte compiute altrove⁷². La portata potenzialmente decostituzionalizzante della legge di esecuzione dell'intesa, il fatto che il Parlamento si priva, almeno potenzialmente, di quote di potere legislativo in favore delle Regioni richiedenti, il carattere di fonte atipica e rinforzata della legge di cui all'art. 116, comma 3, Cost. la quale fa sì che le regole da essa poste abbiano una capacità di resistenza all'abrogazione da parte di leggi ordinarie successive sono fattori che depongono verso un coinvolgimento forte delle Camere. A ciò si aggiunga, ovviamente, il fatto che il Parlamento è «portatore dell'interesse nazionale nelle sue diverse articolazioni, politiche e territoriali»⁷³ ed è chiamato a valutare tutte le implicazioni del riconoscimento delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», visto che l'attivazione del regionalismo differenziato non è una forma di attuazione della Costituzione imposta dal Titolo V ma una facoltà «messa a disposizione da

⁷⁰ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 17.

⁷¹ Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Le Regioni*, cit., p. 2. Non a caso, proprio per il loro ruolo cruciale, le "parti generali" delle intese prevedono una complessa procedura di adozione di tali decreti: è infatti richiesto il parere della Conferenza unificata, della Commissione parlamentare per le questioni regionali, delle Commissioni parlamentari permanenti competenti per materia, delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

⁷² Per tutti, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 23 ss. e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

⁷³ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 24.

un lato delle Regioni che intendano avvalersene e dall'altro delle istituzioni politiche nazionali e, in particolare, del Parlamento, cui è rimessa l'approvazione delle norme sulla differenziazione regionale, con legge adottata a maggioranza assoluta»⁷⁴.

Occorre allora costruire un procedimento *ad hoc*, finalizzato a valorizzare le prerogative parlamentari in questa materia. Colpisce però che in Parlamento non si sia sviluppato un adeguato percorso di riflessione al riguardo, né la recente revisione del regolamento del Senato, pure autoqualificatasi come revisione organica e pur essendo stata approvata dopo lo svolgimento dei *referendum* consultivi in Lombardia e Veneto, ha posto disposizioni al riguardo⁷⁵.

Da questo punto di vista, quale che sia la soluzione che sarà prescelta, il riferimento all'art. 8 Cost., pure contenuto nelle pre-intese sottoscritte nel febbraio 2018 appare non sostenibile date le incommensurabili differenze tra tale disposizione e l'art. 116, comma 3, Cost.⁷⁶.

Ovviamente, il problema più rilevante attiene all'emendabilità del disegno di legge di approvazione delle intese, alla luce dell'esigenza di rispettare il *principio bilaterale* nella determinazione del contenuto della differenziazione e di non degradare l'intesa a un mero atto di iniziativa legislativa.

In tal caso, qualora si ritengano possibili emendamenti, occorrerà delineare una procedura che "allinei" i contenuti dell'intesa (attraverso una sua revisione o adeguamento), al fine di renderla conforme al contenuto della legge, ovvero, come si legge nel parere del Dagl, che renda quest'ultima conforme alla prima, attraverso una successiva votazione a maggioranza assoluta dei componenti dopo la revisione dell'intesa⁷⁷.

⁷⁴ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 9. Sul punto cfr. anche, per tutti, da ultimo, R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *www.federalismi.it*, 2019, n. 5 e i riferimenti bibliografici ivi riportati; F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in *www.federalismi.it*, 2019, n. 15; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *www.federalismi.it*, 2019, n. 8.

⁷⁵ Ha perciò ragione M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 26, quando parla di «pigrizia istituzionale che domina in Italia in fatto di manutenzione dei testi normativi fondamentali».

⁷⁶ Così, invece, il documento conclusivo dell'«indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna» della Commissione parlamentare per le questioni regionali nella XVII legislatura, nel quale si legge che la legge «ha [...] come oggetto il recepimento dell'intesa, di cui non può modificare i contenuti, in analogia a quanto avviene con le leggi che recepiscono le intese volte a disciplinare i rapporti fra lo Stato e le confessioni religiose diverse da quella cattolica. Si tratta pertanto di una legge in senso formale, vincolata all'intesa precedentemente raggiunta tra Governo e Regione»: Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVII legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, 6 febbraio 2018, res. sten. e all., pp. 41-42.

⁷⁷ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Appunto*, cit., p. 6.

Viceversa, se la prassi dovesse assecondare la tesi della inemendabilità, occorrerà individuare una procedura che assicuri un coinvolgimento forte del Parlamento già prima della conclusione dell'intesa, attraverso un'attività "rinforzata" di indirizzo, secondo una linea di tendenza che si è già radicata⁷⁸.

6. I profili di carattere finanziario

I profili finanziari sono quelli che hanno maggiormente attirato l'attenzione e le critiche al procedimento di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.; anche per questo, le soluzioni fatte proprie nelle intese sembrano destinate a subire modifiche e integrazioni probabilmente anche non marginali.

In questa sede si possono individuare alcune linee problematiche che debbono essere tenute presenti.

Un primo punto da sottolineare, come anticipato, è dato dalla difficoltà di immaginare un sistema di finanziamento aggiuntivo in presenza di un quadro ordinamentale ancora precario e incompleto, dal momento che la l. 42/2009 (peraltro mai menzionata nelle bozze di intesa) è ancora largamente inattuato⁷⁹; sul punto, la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, nell'ultima relazione semestrale ha parlato di una «perdurante transizione», connotata da «mutevolezza e conseguente provvisorietà dei rapporti finanziari e della distribuzione del potere di entrata e di quello di spesa»⁸⁰: l'attuazione del "federalismo regionale" (art. 1, comma 778, lett. a), della l. 205/2017) è stata rinviata al 2020 con la legge di bilancio per il 2018, mentre mancano la distinzione tra meccanismi di finanziamento e perequazione tra funzioni collegate ai livelli essenziali delle prestazioni e funzioni non collegate a questi ultimi, le disposizioni in materia di

⁷⁸ Da taluni è stato suggerito un *iter* procedurale simile a quello dell'approvazione degli statuti regionali prima dell'entrata in vigore della l. cost. 1/1999 (così, ad esempio, M. Bertolissi nell'ambito di una audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali: Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, 1 aprile 2019, res. sten., p. 33). Valorizza in generale decisamente le procedure interistituzionali nell'ottica di una valorizzazione delle prerogative del Parlamento A. PALANZA, *La perdita dei confini: le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano*, in *Storia d'Italia. Annali 17 - Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, in particolare pp. 1230 ss.

⁷⁹ Sui relativi profili, da ultimo, G. RIVOCCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *www.rivistaaic.it*, 2019, n. 3; A. GUAZZAROTTI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, *ivi*.

⁸⁰ Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, *Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale (art. 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42)*, doc. XVI-bis, n. 28, approvata nella seduta del 18 gennaio 2018, pp. 9 ss. In tale relazione si parla di «mutevolezza e conseguente provvisorietà dei rapporti finanziari e della distribuzione del potere di entrata e di quello di spesa» (p. 9) e di un contesto istituzionale nel quale «alla transizione peraltro consegue incertezza e alla incertezza si accompagna la indeterminatezza delle responsabilità» (p. 10).

perequazione infrastrutturale; i criteri di regionalizzazione dell'Iva⁸¹. E ciò anche a prescindere dall'impatto della l. cost. 1/2012 che ha dato vita ad un «sistema parallelo al Titolo V», fortemente connotato in senso centripeto⁸².

La completa attuazione della l. 42/2009 appare un requisito indispensabile «per una costruzione virtuosa e non conflittuale del regionalismo differenziato, consentendo di assegnare le risorse aggiuntive correlate alle nuove funzioni e ai nuovi compiti trasferiti alle Regioni destinatarie di forme particolari di autonomia ex art. 116, sulla base non di arbitrarie stime, ma di una analisi rigorosa dei fabbisogni standard e dei costi standard relativi ai medesimi compiti e funzioni»⁸³.

È quindi del tutto condivisibile il rilievo secondo il quale «la logica ci dovrebbe indicare che prima si realizza il federalismo simmetrico e poi, una volta costruito questo piano comune, al di sopra si costruisce il federalismo asimmetrico, o quantomeno i due processi dovrebbero svilupparsi in parallelo, in modo da garantire adeguate coerenze fra i due processi di realizzazione»⁸⁴.

È stato poi avanzato il timore, non ingiustificato, che se il finanziamento dell'autonomia rafforzata non sarà inserito in un contesto generale di riforma della finanza delle Regioni «non potrà assumere quell'indispensabile *carattere di variazione al margine* che la Costituzione intende assegnargli e diverrà un *regime speciale* rivolto alle regioni richiedenti»⁸⁵.

Non a caso, il più volte citato documento della Conferenza delle Regioni ribadisce l'esigenza di «assicurare 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 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 (artt. 2, 3, 5, 117, 119 Cost.)» e di «garantire una differenziazione efficiente e sostenibile dando piena attuazione all'art. 119 Cost. e all'art. 14 della Legge n. 42 del 2009, assicurando il finanziamento dei

⁸¹ Come detto, a monte non sono stati definiti i livelli essenziali delle prestazioni (Lep) in ambiti ulteriori rispetto a quello della sanità, nonché i connessi fabbisogni standard.

⁸² Le parole sono di A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria regionale*, in G. CERRINA FERONI, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Le Regioni dalla Costituzione al Senato della Repubblica*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2016, p. 93.

⁸³ F. BASSANINI, *La democrazia*, cit., p. 31.

⁸⁴ In questo senso, A. Zanardi, nell'ambito dell'audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale: Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 10 luglio 2019, res. sten., p. 8.

⁸⁵ A. PETRETTO, *Federalismo differenziato*, cit., p. 22.

livelli essenziali delle prestazioni in condizioni di efficienza e appropriatezza in tutte le Regioni ivi comprese nelle Regioni con minore capacità fiscale, nel rispetto del principio di solidarietà sostenendo il sistema di redistribuzione interregionale delle risorse»⁸⁶.

Alcune previsioni contenute nelle bozze di intesa, come quelle che mirano a rendere certe e programmabili le risorse per finanziare investimenti infrastrutturali nei loro territori, esprimono un'esigenza comune anche alle altre Regioni: il legislatore statale dovrebbe quindi muoversi in una prospettiva a medio o lungo termine e non con interventi di rifinanziamento anno per anno, per loro natura precari e tali da determinare obiettive incertezze.

Un secondo punto attiene alla portata dei vincoli dell'art. 119 Cost., che non possono essere interpretati in un'accezione attenuata, come pure sembrerebbe possibile in forza del fatto che l'art. 116, comma 3, Cost. si riferisce testualmente al rispetto dei soli «principi»⁸⁷; in realtà, il rispetto delle disposizioni dell'art. 119 si impone pienamente in quanto perno fondamentale della c.d. Costituzione finanziaria intesa quale insieme delle relazioni fiscali e finanziarie degli enti che costituiscono la Repubblica⁸⁸. Pertanto, le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» richieste in ambito finanziario debbono essere in armonia con «i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»; di conseguenza occorre garantire sia che sussista la “copertura” finanziaria delle nuove funzioni, sia che la finanza regionale abbia un «bilancio in equilibrio» attraverso la predisposizione di coperture adeguate⁸⁹.

In questo senso, l'art. 14 della l. 42/2009, interpretando correttamente il quadro costituzionale, afferma che «con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge»: da tale disposizione si evince quindi anche un terzo punto fondamentale, ovvero che l'art. 116, comma 3, Cost. non può comportare una mera devoluzione finanziaria, ovvero il trasferimento ad una Regione di una parte del gettito fiscale percepito sul suo territorio. Come è stato giustamente affermato, l'art. 119 Cost. è richiamato dall'art. 116, comma 3, Cost. come limite e non come

⁸⁶ Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Le Regioni*, cit., p. 2.

⁸⁷ Evidenzia il problema M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 156 ss.

⁸⁸ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 181 ss.

⁸⁹ S. MANGIAMELI, *Appunti*, cit., p. 667. Cfr., per tutti, da ultimo, G. RIVOCCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario*, cit., pp. 287 ss.

contenuto delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», cosicché «la finanza [...] segue e non precede le funzioni e le risorse vengono attribuite agli enti territoriali al fine di consentire che siano integralmente finanziate le funzioni loro attribuite», non essendo possibili trasferimenti di risorse a prescindere⁹⁰.

Un quarto punto attiene alla necessità di un coinvolgimento sostanziale delle Camere nella definizione dei profili di carattere finanziario: da questo punto di vista, come si dirà, suscitano dubbi seri di legittimità costituzionale le disposizioni delle bozze di intesa che sembrano valorizzare fin troppo atti attuativi le cui determinazioni appaiono troppo significative (cfr. *infra*, par. 7)⁹¹.

Un ultimo punto riguarda le disposizioni in materia finanziaria contenute nelle intese: come è noto, esse prevedono un meccanismo di attribuzione delle risorse basato sulla spesa storica riferita alle funzioni trasferite in attesa della definizione dei fabbisogni standard; per il periodo successivo, qualora questi ultimi non fossero definiti, è previsto un ulteriore meccanismo transitorio.

Pur con la cautela necessaria, stante la probabile modifica delle disposizioni in esame, sono stati avanzati dubbi riferiti al fatto che «vincolo di bilancio per la finanza pubblica nel suo complesso, dinamica di risorse collegate ai gettiti erariali sui territori e neutralità perequativa sono tre cose che è difficile far stare tutte insieme in modo coerente, non necessariamente possono stare insieme e, detto in altri termini, generalmente creano dei conflitti, delle tensioni. Pertanto, o ci saranno risorse in più, che dovranno essere introdotte nel sistema, o si genereranno delle tensioni dal punto di vista redistributivo»⁹². Per questo, nello stesso parere del Dagl già ricordato si avanza il dubbio che il meccanismo transitorio successivo al primo triennio di vigenza delle intese possa implicare «un ingiustificato spostamento di risorse verso le regioni ad autonomia differenziata, con conseguente deprivazione delle altre», nel caso in cui si debba fare rigorosa applicazione del principio dell'invarianza della spesa complessiva; viceversa, come detto, sarebbe

⁹⁰ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 12.

⁹¹ Più in generale è stato osservato che un processo decisionale in questa materia che sia realizzato unicamente attraverso accordi tra il Governo e la Giunta della Regione interessata finisce per escludere, da un lato, un coordinamento con le altre Regioni (richiedenti e non) e soprattutto, come detto, esclude il Parlamento che ha la responsabilità costituzionale di garantire il coordinamento della finanza pubblica: così, A. ZANARDI, *Le criticità*, cit., p. 7.

⁹² In questo senso, A. Zanardi, nell'ambito della già richiamata audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (nt. 84): res. sten., p. 14.

necessario un incremento delle spesa statale per l'esercizio delle funzioni oggetto di autonomia differenziata⁹³.

7. I contenuti delle intese: l'impropria centralità dei d.p.c.m.

La lettura della "parte generale" delle intese suscita seri dubbi sul piano della produzione normativa.

Un primo rilievo attiene al fatto che la *ratio* dell'art. 116, comma 3, Cost. impone che le intese debbano contenere la disciplina esaustiva delle materie trasferite, non essendo possibile il trasferimento della disciplina al Governo né attraverso lo strumento della delega⁹⁴ né, a maggior ragione, attraverso atti sub-legislativi.

Viceversa, dalla "parte generale" delle tre intese traspare un ruolo decisivo affidato a successivi d.p.c.m. atti di incerta qualificazione, ma certo privi di forza di legge e forse un'ennesima manifestazione di quella "fuga dal regolamento" che connota fortemente l'attuale stagione politico-istituzionale⁹⁵. Essi sono chiamati, in particolare, a determinare le risorse finanziarie, umane e strumentali nonché le forme di raccordo con le amministrazioni centrali, necessarie all'esercizio delle funzioni trasferite o assegnate ai sensi delle intese, nonché a determinare le modalità di tale attribuzione⁹⁶; ed è da segnalare che proprio tali decreti fissano la data di decorrenza dell'esercizio da parte delle Regioni delle nuove competenze conferite (sembra di capire anche di quelle legislative) che deve avvenire contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative.

Evidentemente, un paragone con i decreti legislativi attuativi degli statuti speciali è improponibile.

Infatti, gli statuti speciali, in quanto leggi costituzionali, possono fondare una potestà normativa primaria anche diversa da quelle disciplinate dalla

⁹³ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Appunto*, cit., pp. 9-10.

⁹⁴ Come invece previsto dalla «proposta di legge di legge delega per il riconoscimento dell'autonomia differenziata, in attuazione del terzo comma dell'art. 116 della Costituzione», trasmessa dal Presidente della Regione Veneto Zaia al Ministro per gli affari regionali, Stefani nel luglio 2018. Tale proposta non risulta però presentata alle Camere.

⁹⁵ R. BIN, *L'insostenibile leggerezza*, cit., pp. 2 ss.; sul punto cfr. anche 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 *www.dirittiregionali.it.*, 2018, n. 2.

⁹⁶ Come si evince dal parere del Dagl, non è chiaro se gli stessi d.p.c.m. debbano procedere anche alla soppressione e al ridimensionamento dell'amministrazione statale periferica e al ridimensionamento, in rapporto a compiti residui delle amministrazioni centrali o se a questo compito debbano provvedere regolamenti adottati ai sensi dell'art. 17, comma 4-bis, l. 400/1988: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Appunto*, cit., p. 12.

Costituzione; essa è comunque soggetta tanto al sindacato della Corte costituzionale in sede di giudizio di legittimità costituzionale, quanto, in precedenza, all'emanazione del Capo dello Stato (consistendo in speciali decreti legislativi).

D'altra parte, per giustificare la centralità dei d.p.c.m. nel contesto delle intese, appare in qualche misura fuorviante un parallelismo con il ricorso a tali atti nelle leggi "Bassanini" allo scopo di provvedere «alla puntuale individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire, alla loro ripartizione tra le regioni e tra regioni ed enti locali ed ai conseguenti trasferimenti» (art. 7, comma 1, l. 59/1997) nonché alla «decorrenza dell'esercizio da parte delle regioni e degli enti locali delle funzioni conferite ai sensi del presente decreto legislativo, contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative» (art. 7, comma 1, d.lgs. 112/1998). Da un lato, infatti, tali anomale delegificazioni erano state criticate da una attenta dottrina la quale aveva criticato il fatto che si trattasse di conferimenti in bianco al Presidente del Consiglio anche in deroga alla gerarchia delle fonti secondarie stabilita dalla l. 400/1988⁹⁷, dall'altro, il ruolo dei d.p.c.m. negli schemi di intesa appare decisamente più delicato, essendo questi riferiti a regimi particolari per singole Regioni e non già all'insieme delle stesse; sul punto, appare significativo il già citato testo dell'audizione del Ministro dell'Economia nella quale si legge che «saranno i singoli decreti del Presidente del Consiglio dei ministri lo strumento che concretamente renderà operativo il complesso disegno di autonomia differenziata. Sarà, quindi, possibile conoscere gli effetti finanziari dell'autonomia differenziata solo a seguito dell'emanazione dei vari decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, come d'altronde è già accaduto nel cosiddetto «processo di federalismo amministrativo a costituzione invariata» avviato dalla legge delega n. 59 del 1997. Di conseguenza, nell'attuale fase embrionale non è possibile esprimere una valutazione degli impatti sulla finanza pubblica. La quantificazione degli effetti finanziari delle intese sarà effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. Questi ultimi, nel caso comportino nuovi o maggiori oneri, saranno emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie. A ciascuno schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dovrà essere allegata una relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria del medesimo decreto ovvero

⁹⁷ P. CIARLO, *Il Parlamento e le fonti normative*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *La riforma costituzionale*. Atti del Convegno, Roma, 6-7 Novembre 1998, Padova, Cedam, 1999, pp. 273-274.

dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura»⁹⁸.

Nello stesso senso, la Ministra Lezzi, sempre nell'ambito dello stesso ciclo di audizioni, ha precisato che «purtroppo a oggi con gli schemi d'intesa che abbiamo visionato nei mesi scorsi non siamo in grado di definire quanto costa l'autonomia e questo perché le bozze da noi esaminate illustrano solo un quadro generale di intenti. Solo successivamente all'entrata in vigore delle leggi di approvazione dell'intesa e, quindi, dei singoli decreti del presidente del Consiglio dei ministri si renderà concretamente operativo il complesso disegno di autonomia differenziata. Nello specifico, a oggi le perplessità che abbiamo sono anche e soprattutto dovute all'impossibilità di esprimere una valutazione degli impatti sulla finanza pubblica, che, invece, sarà possibile – ribadisco – solo dopo l'approvazione dei singoli decreti del Presidente del Consiglio»⁹⁹.

Da questo punto di vista, appare pienamente condivisibile la tesi secondo la quale le intese debbono avere «un adeguato dettaglio delle funzioni richieste», riportando «una quantificazione attenta delle correlate risorse» che quindi «deve essere nel momento della valutazione da parte del Parlamento»¹⁰⁰.

I d.p.c.m., redatti da apposite Commissioni paritetiche, sono sottoposti al parere della Conferenza unificata e delle Commissioni parlamentari (art. 4.1).

Le Commissioni paritetiche sono composte da diciotto membri, di cui nove designati dal Ministro per gli affari regionali su proposta dei Ministri competenti (di cui tre in rappresentanza del Ministero dell'economia e delle finanze) e nove designati dalla Giunta regionale. Anche in questo caso vi sono differenze sostanziali rispetto alle Commissioni paritetiche previste dagli Statuti speciali: infatti, con riferimento ai componenti di nomina governativa, non è prevista una designazione da parte del Consiglio dei Ministri, mancando quindi una conseguente decisione e assunzione di responsabilità da parte dell'organo collegiale; inoltre, come si evince dal documento del Dagl già citato, non è affatto chiaro chi siano i "Ministri competenti" a proporre i componenti, vista l'ampiezza delle materie oggetto delle intese che chiama in causa praticamente tutti i dicasteri¹⁰¹. Per quanto riguarda, i componenti della parte regionale, è da sottolineare che quelli delle

⁹⁸ Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 18 aprile 2019, cit., res. sten., pp. 7-8.

⁹⁹ Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 9 maggio 2019, res. sten., p. 8.

¹⁰⁰ In questo senso, A. Zanardi, nell'ambito della già richiamata audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (nt. 84): res. sten., p. 3.

¹⁰¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Appunto*, cit., p. 12.

Commissioni paritetiche degli Statuti speciali sono nominati dai Consigli regionali: si tratta di una soluzione assai più rispettosa del principio democratico¹⁰².

8. *Segue*: la latitudine della potestà legislativa delle Regioni e i rapporti tra legge statale e legge regionale

Riguardo alla potestà legislativa nelle materie oggetto delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», l'art. 2, comma 3, della bozza di intesa con l'Emilia-Romagna prevede che essa sia subordinata al rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, dell'unità giuridica ed economica, delle competenze legislative statali di cui all'articolo 117, comma 2, Cost., ed in particolare di quelle riferite alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché dei principi fondamentali espressamente richiamati nelle disposizioni contenute nella "parte speciale" della stessa intesa.

Il parere del Dagl più volte richiamato ritiene questa previsione meritevole di essere inserita anche nelle intese con Lombardia e Veneto opportunamente integrata «con il riferimento a tutti i limiti, costituzionalmente previsti, per l'esercizio delle funzioni legislative e amministrative»¹⁰³. Non solo, ma lo stesso documento ritiene auspicabile che il richiamo a tutti i limiti costituzionalmente previsti per l'esercizio, da parte delle Regioni, della funzione legislativa e amministrativa sia posto nelle leggi di recepimento delle intese, anche ove non sia presente in queste ultime¹⁰⁴.

Tuttavia, non è chiaro quale sia la latitudine del risuscitato limite dei «principi generali dell'ordinamento giuridico», nonché dell'«unità giuridica ed economica» trasposta dall'art. 120 Cost. (e l'interrogativo si pone a maggior ragione perché questa previsione, come detto, nonostante la proposta del Dagl, non è presente nelle bozze di intesa con la Lombardia e il Veneto).

Si consideri poi che questa potestà "generale" si troverebbe a convivere nella "parte speciale" con potestà riferite a singole materie: così la bozza di intesa dell'Emilia-Romagna in materia di ambiente allude al rispetto «delle

¹⁰² R. BIN, *L'insostenibile leggerezza*, cit., p. 2.

¹⁰³ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Appunto*, cit., p. 8.

¹⁰⁴ Come si legge nel documento, infatti, «non può dubitarsi, infatti, che tali limiti debbano comunque applicarsi (anche indipendentemente da ciò che sia stato convenuto nell'intesa), giacché l'art. 116, terzo comma Cost., consente di ampliare le competenze regionali, ma non certamente di prescindere dai limiti (di carattere generale e particolare) insiti nella potestà legislativa delle regioni: con il corollario che (tutti) tali limiti non potrebbero non essere inderogabilmente applicati»: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Appunto*, cit., p. 8.

esigenze di carattere nazionale o sovraregionale» che non si capisce come si concilino con l'«unità giuridica ed economica» di cui sopra; o si pensi ad altri casi in cui si ammette la possibilità per la Regione di legiferare in deroga a quanto stabilito dalla legge statale, senza precisare i limiti di questa potestà derogatoria.

Sempre sul piano dei limiti, nessuna delle intese si riferisce alle competenze normative dell'Unione europea, ma evidentemente in alcune materie, esse hanno una decisiva capacità di condizionamento della legislazione regionale. Sul punto, le intese (in particolare quella con l'Emilia-Romagna) prevedono in alcuni casi meccanismi di cedevolezza della legislazione regionale rispetto a quella statale (peraltro diversamente declinata in singole fattispecie) che però lascia emergere il problema della latitudine della competenza regionale successivamente all'esercizio da parte dello Stato dell'attività normativa in tal modo riconosciuta.

Ancora, le tre intese alludono a una competenza in ordine all'organizzazione e all'esercizio delle funzioni amministrative locali riferite alle materie oggetto dell'intesa, definita «complementare» e che incontra per l'Emilia-Romagna l'insieme dei limiti sopra riportati (viceversa per le altre Regioni, in assenza di ulteriori indicazioni, è da ritenere che debbano trovare applicazione le previsioni contenute nell'art. 118 Cost.). E d'altra parte, non appare del tutto chiaro il rapporto tra questa previsione e quella ulteriore (art. 4, comma 3), secondo la quale la Regione può conferire in tutto o in parte, con legge, le funzioni amministrative ad essa attribuite ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane e disciplinarne l'esercizio, attribuendo agli enti locali le risorse necessarie.

Le tre intese alludono poi a una non meglio precisata potestà legislativa di esecuzione delle disposizioni dell'intesa e della legge (art. 7, comma 4), di cui però non è specificata né l'ampiezza né i limiti né i rapporti con la potestà legislativa «generale» di cui si è detto, e con quella riconosciuta alle Regioni in forza di singole disposizioni della «parte speciale».

Del tutto oscura appare poi la potestà normativa, prevista dalle tre intese, in materia di investimenti (art. 6 delle intese). A leggere il testo delle intese, sembra trattarsi di una determinazione congiunta delle modalità «per assegnare una compartecipazione al gettito, o aliquote riservate relativamente all'Irpef o ad altri tributi erariali, in riferimento al fabbisogno per investimenti pubblici ovvero anche mediante forme di crediti di imposta con riferimento agli investimenti privati, risorse da attingersi da fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale del Paese», non essendo chiaro tra chi, in quale sede essa sarebbe raggiunta e con quale atto sarebbe attuata.

Venendo ora ai rapporti tra potestà legislativa statale e potestà legislativa regionale, le tre intese prevedono che fino a quando la Regione non eserciti i

suoi nuovi poteri legislativi continuano ad applicarsi le leggi dello Stato. Prevedono poi che «la legge regionale, nelle materie oggetto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia legislativa di cui alla presente intesa, individua espressamente le disposizioni statali delle quali cessa l'efficacia nella Regione [...] a seguito dell'entrata in vigore della normativa regionale, stabilendone altresì la decorrenza» (art. 7, comma 2).

Come è stato affermato¹⁰⁵, saranno quindi le leggi regionali a disporre la cessazione dell'applicazione delle leggi dello Stato, sostituendosi ad esse, secondo uno schema che sembra trasposto dall'art. 17, comma 2, della l. 400/1988 con riferimento alla delegificazione, ma in termini parzialmente diversi, nel senso che le leggi regionali individuano espressamente le leggi statali che cessano di essere efficaci nella regione, e sono quindi (parzialmente) abrogate.

Tale cedevolezza "rovesciata" in favore della legge regionale lascia alla stessa margini di discrezionalità potenzialmente molto estesi, tanto che il già citato parere del Dagl ritiene necessario «un maggiore coinvolgimento di organi statali»¹⁰⁶, senza però ulteriori specificazioni.

Forse per arginare i rischi connessi ad un esercizio scorretto di questa discrezionalità, le tre intese prevedono che «in attuazione del principio di leale collaborazione le leggi regionali di attuazione della presente Intesa, sono comunicate al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, prima dell'approvazione definitiva da parte del Consiglio regionale».

La formulazione di tale disposizione sembra quindi consentire che la proposta di legge sia esaminata e discussa dal Consiglio regionale ma non votata in via definitiva se non dopo la comunicazione. Rimane da definire come avvenga la fase successiva alla comunicazione, in particolare la presentazione e l'approvazione di emendamenti conseguenti all'interlocuzione con il Ministero; ne è chiaro se un'eventuale intesa tra il Ministro per gli affari regionali e la Regione interessata (ma chi per essa?) possa escludere l'impugnazione della legge regionale da parte del Governo.

In ogni caso, questa nuova disciplina, in quanto incidente nel procedimento di formazione delle leggi regionali (sia pure solo in quelle oggetto dell'intesa), sembra tale da determinare la necessità di modifiche statutarie e dei regolamenti interni dei Consigli regionali interessati.

¹⁰⁵ R. BIN, *L'insostenibile leggerezza*, cit., p. 3.

¹⁰⁶ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Appunto*, cit., p. 11.

9. La durata e la revocabilità dell'autonomia differenziata

Da più parti, opportunamente si è sottolineato l'opportunità che nelle intese siano previste clausole volte, da un lato, a limitarne la durata nel tempo¹⁰⁷ e, dall'altro, a individuare procedimenti di verifica dell'attuazione delle stesse che consentano, dopo un certo termine, a seconda dei casi, il rinnovo, la riforma ovvero la rinuncia. Tali clausole, menzionate nel disegno di legge del governo Prodi e previste nelle pre-intese del 28 febbraio 2018, sono scomparse nelle bozze di intesa del febbraio 2019, salvo un ambiguo e generico riferimento a un monitoraggio periodico, su richiesta di una delle parti, sull'esercizio delle competenze attribuite e a verifiche su specifici aspetti o settori di attività (art. 8).

Opportunamente, infatti, le pre-intese prevedevano un termine di durata decennale collegato a un processo di verifica e controllo dei risultati e alla conseguente possibilità di rinnovo dell'intesa o alla sua rinegoziazione.

Come è stato evidenziato, questo aspetto è da rimarcare nella misura in cui tali clausole sono considerate da alcuni addirittura costituzionalmente necessarie se si traessero fino in fondo le conseguenze «della spettanza allo Stato delle materie devolvibili ex art. 116, 3° co., almeno nella parte di esse che l'art. 117 attribuisce alla competenza statale, cioè per i principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente e per le tre materie di competenza legislativa esclusiva statale»¹⁰⁸.

Il venir meno dell'indicazione di un termine di durata, come si legge nel già citato parere del Dagl, può di fatto rendere «irreversibile il processo in atto, posto che nei termini attuali una modifica delle intese sarebbe prefigurabile soltanto in presenza di un nuovo accordo Stato-Regione, volto a rivedere il complesso delle materie in un'ottica di (eventuale) riduzione dell'autonomia differenziata»¹⁰⁹.

Infatti, una eventuale abrogazione (totale o parziale) della legge di differenziazione da parte di una legge ordinaria successiva (non preceduta da intesa né approvata a maggioranza assoluta) dovrebbe ritenersi costituzionalmente illegittima; per cui la revoca dell'intesa può avvenire solo con una nuova legge approvata sulla base del procedimento di cui all'art. 116,

¹⁰⁷ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 37; M. CECCHETTI, *La differenziazione*, cit., p. 152. Perplessità sul punto sono manifestate da A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Ist. fed.*, 2008, p. 40.

¹⁰⁸ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 37.

¹⁰⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Appunto*, cit., p. 10. Infatti, anche la bozza di intesa con l'Emilia-Romagna, nella "parte generale" prevede che «eventuali e successive modifiche ai contenuti della presente Intesa, ovvero della legge rinforzata che la approva, presuppongono la riapertura del negoziato tra il Governo e la Regione» (art. 7, comma 5).

comma 3, e dunque previa intesa e a maggioranza assoluta in entrambe le Camere¹¹⁰.

Ciò detto, quindi, se la scelta per clausole di limitazione della durata nel tempo delle intese è da ritenere opportuna, non può essere sottovalutato l'impatto dell'applicazione della "clausola di dissolvenza" soprattutto con riguardo alla sorte degli atti, a cominciare dalle leggi regionali adottate nell'ambito delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» ex art. 116, comma 3, Cost.

10. Un rapporto forse non valorizzato: le intese tra le Regioni anche nella prospettiva del regionalismo differenziato

Un ultimo punto, che in questa sede può essere solo accennato, riguarda l'iniziativa di Umbria e Marche di avviare congiuntamente una richiesta di maggiore autonomia, ex art. 116, comma 3, Cost., a seguito di una delibera dei rispettivi Consigli regionali che ha individuato in modo sostanzialmente analogo, un comune "paniere" di funzioni. In questo senso, i due Presidenti di Regione hanno deciso di avviare un tavolo unitario di confronto istituzionale.

Come è stato affermato, la *ratio* di questa scelta è quella di concepire il ricorso all'art. 116, comma 3, come una sorta di leva di sviluppo di un percorso di autonomia finalizzato a realizzare una maggiore efficienza amministrativa, finalizzata a sostenere l'economia di Regioni che presentano potenzialità importanti ma altrettanti fattori di fragilità¹¹¹. Emblematica, da questo punto di vista, una dichiarazione della Presidente della Regione Umbria: «La scelta di una iniziativa congiunta tra le Regioni Marche ed Umbria nasce da una antica e positiva cooperazione che le due Regioni hanno maturato in vari settori, dalle infrastrutture alla gestione delle difficili vicende sismiche e della successiva ricostruzione del '97 e del 2016, fino alla sanità, settore dove è particolarmente intensa la cooperazione, con il numero unico di emergenza 112 ed il servizio di elisoccorso. Insomma, abbiamo in questo anno trasformato l'Appennino da barriera ad elemento di congiunzione delle rispettive comunità»¹¹².

È tuttavia tutt'altro certo che questo percorso possa realizzarsi, sia per le intervenute dimissioni della Presidente della Regione Umbria e le conseguenti elezioni anticipate, sia per la fine ravvicinata della legislatura nelle Marche¹¹³;

¹¹⁰ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 35 ss.

¹¹¹ L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane*, cit., p. 356.

¹¹² La dichiarazione (rinvenibile in www.regioni.it) è riportata da L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane*, cit., *ivi*.

¹¹³ Nei due casi, poi, è tutt'altro che improbabile un mutamento di colore politico in entrambe le Regioni.

tuttavia, esso appare di grande interesse perché coniuga un approccio realistico all'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. con la prospettiva di una utilizzazione altrettanto innovativa dell'art. 117, comma 8; disposizione, quest'ultima, tanto rilevante quanto solo sporadicamente attuata¹¹⁴.

Da questo punto di vista, uno schema del genere, ove fosse perseguito in modo intelligente anche da altre Regioni, soprattutto da quelle più piccole, potrebbe, tra l'altro, rendere più realistico il dibattito in corso sulla dimensione territoriale delle Regioni e sul possibile accorpamento di alcune di esse.

¹¹⁴ Sul punto, in particolare, A. STERPA, *Le intese tra le Regioni*, Milano, Giuffrè, 2011.