

**LA PROPOSTA DI DIFFERENZIAZIONE REGIONALE DEL PIEMONTE
E LE SUE MOTIVAZIONI E PROSPETTIVE:
VERSO UN PIEMONTE “PIÙ VICINO” ALLA VALLE D’AOSTA?
SPUNTI PER UN CONFRONTO TRA IL MODELLO REGIONALE
“DIFFERENZIATO” PIEMONTESE E L’ESPERIENZA DELLA SPECIALITÀ
VALDOSTANA, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLE FORME DI
GESTIONE DEI PICCOLI COMUNI
ED ALLA TUTELA DEI TERRITORI MONTANI**

GIORGIO SOBRINO
(Ricercatore di Diritto costituzionale,
Università degli Studi di Torino)

Data di pubblicazione: 22 settembre 2019

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo.
L’articolo costituisce la rielaborazione di un intervento svolto al IV Convegno di studi di
Diritti regionali, su *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*,
tenutosi presso l’Università di Torino, Dipartimento di Giurisprudenza, 21 giugno 2019

SOMMARIO: 1. Il progetto di differenziazione regionale del Piemonte nel quadro dell'attuale "corsa" verso il regionalismo differenziato. – 2. La «situazione regionale di contesto» descritta nella proposta approvata dal Consiglio regionale del Piemonte ed i criteri di individuazione delle richieste di maggiore autonomia. – 3. Le materie oggetto delle richieste di "differenziazione" piemontesi ed i principali contenuti di tali richieste: ambiente, beni culturali, sanità, istruzione, lavoro, infrastrutture. – 4. In particolare: le richieste relative al coordinamento della finanza pubblica ed alla «governance istituzionale» in Piemonte. – 5. Il modello regionale "differenziato" piemontese a confronto con l'esperienza della specialità regionale valdostana (con riferimento, in particolare, alla gestione dei piccoli Comuni ed alla tutela dei territori montani): verso un Piemonte "più vicino" alla Valle d'Aosta? – 6. Osservazioni conclusive.

1. Il progetto di differenziazione regionale del Piemonte nel quadro dell'attuale "corsa" verso il regionalismo differenziato

Come molte altre Regioni¹, tra la fine della passata Legislatura e l'inizio dell'attuale il Piemonte ha presentato una proposta volta ad ottenere delle «forme e condizioni particolari di autonomia», ai sensi dell'art. 116, comma terzo, Cost.

Più precisamente, il 10 gennaio 2018 la Giunta regionale (allora espressione della maggioranza di centrosinistra) ha approvato un documento contenente i «primi indirizzi ... per l'avvio del confronto con il Governo finalizzato – appunto – all'acquisizione di ulteriori forme e condizioni

¹ Precisamente (alla data del presente Convegno), l'Emilia-Romagna, la Lombardia, il Veneto (proposte della passata Legislatura), la Campania, la Liguria, il Lazio, le Marche, la Toscana e l'Umbria (proposte di questa Legislatura): per un quadro d'insieme si veda il *Dossier* del SERVIZIO STUDI DEL SENATO n. 104, febbraio 2019, su *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01103442.pdf>.

particolari di autonomia» (D.G.R. n. 1 - 6323²). Su questa base la Regione ha intrapreso dei colloqui con il Governo Gentiloni, senza però arrivare, prima della fine della Legislatura, a concludere un accordo «preliminare» – alla stipula dell’«*intesa*» prevista dalla norma costituzionale citata –, come invece hanno fatto le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna³. La proposta di differenziazione piemontese è stata poi presentata al nuovo Esecutivo, insediatosi dopo le elezioni del 4 marzo 2018 (primo Governo Conte), in forma questa volta di Delibera del Consiglio regionale, con allegato un corposo «Documento di indirizzo» (D.C.R. 6 novembre 2018, n. 319 - 38783⁴). Tale documento – dopo un’ampia premessa dedicata alla descrizione della

² V. www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2018/05/attach/dgr_06323_1050_10012018.pdf. Per il contenuto della Delibera si veda il *Focus* della DIREZIONE PROCESSO LEGISLATIVO E COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE DEL CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE n. 63, 30 marzo 2018, su *Il percorso autonomistico delle regioni delineato dall’articolo 116 terzo comma della Costituzione e la sua attuazione*: www.cr.piemonte.it/dwd/infocleg/focus/2018/n.63_articolo_116_costituzione.pdf, 67 ss.

Può essere utile ricordare che pochi mesi prima (l’11 settembre 2017) era stata presentata da due consiglieri regionali della Lega Nord una proposta di legge regionale avente ad oggetto l’*Indizione di referendum consultivo concernente l’iniziativa per l’attribuzione alla Regione Piemonte di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomie ai sensi dell’articolo 116, terzo comma della Costituzione* (proposta n. 274), che non ha avuto seguito.

³ «Accordi preliminari» (o «pre-intese») del 28 febbraio 2018, per le quali v. ancora il *Dossier* del SERVIZIO STUDI DEL SENATO n. 104, febbraio 2019, 19 ss. (i testi di tali «Accordi» sono allegati al *Dossier* sempre del SERVIZIO STUDI DEL SENATO n. 16, maggio 2018, su *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, in <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01067303.pdf>).

⁴ Pubblicata nel B.U.R. n. 46, 15 novembre 2018 (Supplemento Ordinario n. 1), e reperibile al [link](http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2018/46/attach/aa_aa_deliberazione%20del%20consiglio%20regionale_2018-11-09_65731.pdf) www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2018/46/attach/aa_aa_deliberazione%20del%20consiglio%20regionale_2018-11-09_65731.pdf.

«situazione regionale di contesto» che, ad avviso della Regione stessa, giustifica le richieste di maggiore autonomia –, enuncia i *criteri* in base a cui la Regione ha individuato le *materie* nelle quali avanzare tali richieste e, per ciascuna materia, le *specifiche richieste* avanzate⁵.

La proposta della Regione Piemonte si presenta ampia ed articolata, dal punto di vista del contenuto⁶ e delle sue conseguenti potenziali ricadute: se ne darà conto in questa sede, soffermandosi sugli aspetti di maggiore rilievo. Allo stato attuale, la proposta è in fase di discussione nel “tavolo tecnico” tra (tutte) le Regioni ed il Governo, istituito presso il Dipartimento per gli Affari regionali, nel quale si sta procedendo all’esame congiunto delle diverse richieste di “differenziazione”. Il percorso avviato – secondo le intenzioni dichiarate dal precedente Esecutivo (Conte I, c.d. Governo “gialloverde”) – avrebbe dovuto portare all’adozione di un «accordo preliminare» e, successivamente, di una vera e propria «intesa» tra lo Stato e la Regione (da sottoporre poi all’approvazione del Parlamento), analogamente a quanto stava avvenendo per le prime tre Regioni sopra citate⁷. Con la crisi di governo

⁵ V., rispettivamente, 2 ss., 15 e 15 ss. dell’allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit. (su cui ci si soffermerà oltre).

⁶ Sia per il numero e la tipologia delle materie coinvolte, sia in ragione del fatto che essa prospetta l’attribuzione alla Regione stessa di una più ampia autonomia non solo legislativa, ma anche amministrativa, regolamentare ecc. (v. *infra*, § 3).

⁷ V. al riguardo il già citato *Dossier* del SERVIZIO STUDI DEL SENATO n. 104, febbraio 2019, 7-8 e 35-36, nonché la sezione *Autonomia differenziata* del sito web istituzionale del Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie (www.affariregionali.gov.it/attivita/aree-tematiche/autonomia-differenziata/autonomia-differenziata-articolo-116-iii-comma-della-costituzione/), nella quale peraltro risultano pubblicate – ad oggi – soltanto le «parti generali» delle «bozze di intesa» con le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, datate 25 febbraio 2019 (per una critica alla scarsa trasparenza del processo in corso, con riferimento in particolare al *contenuto* delle condizioni di maggiore autonomia concordate tra le Regioni ed il Governo, v. F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali*

appena risolta ed il cambiamento di maggioranza politica, che ha dato vita al secondo Governo Conte (c.d. Governo “giallorosso”, sostenuto dal Movimento 5 Stelle, dal Partito democratico e da LeU), il quadro è probabilmente destinato a cambiare – a partire dalla procedura⁸ –, ma i tempi sono prematuri per effettuare delle previsioni dotate di un sufficiente grado di certezza.

«ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna?, in www.federalismi.it, 6/2019, 3.

⁸ Le «linee programmatiche» del Governo “giallorosso” (sottoposte – in bozza – all’approvazione degli iscritti del Movimento 5 Stelle sulla piattaforma *Rousseau*, e poi esposte dal Presidente del Consiglio Conte davanti alle Camere prima del voto di fiducia) prevedono, al punto 20, quanto segue: «È necessario completare il processo di autonomia differenziata giusta e cooperativa, che salvaguardi il principio di coesione nazionale e di solidarietà, la tutela dell’unità giuridica e economica; definisca i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, i fabbisogni standard; attui compiutamente l’articolo 119, quinto comma, della Costituzione, che prevede l’istituzione di un fondo di perequazione volto a garantire a tutti i cittadini la medesima qualità dei servizi. Ciò eviterà che questo legittimo processo riformatore possa contribuire ad aggravare il divario tra il Nord e il Sud del Paese. Nella ricognizione ponderata delle materie e delle competenze da trasferire e delle conseguenti ricadute – di natura politica, giuridica, economica e sociale – che questo trasferimento determina, occorre procedere con la massima attenzione. In questa prospettiva, decisivo e centrale sarà il ruolo del Parlamento, che andrà coinvolto anche preventivamente, non solo nella fase legislativa finale di approvazione». Sulle prospettive del regionalismo differenziato nell’attuale nuovo contesto politico si veda l’editoriale del n. 3/2019 di questa *Rivista*, di R. CALVANO, *Una crisi gattopardesca non allontana le prospettive dell’autonomia differenziata: i rischi in materia di istruzione*, in particolare 4 ss.

Può essere utile ricordare che secondo invece il c.d. contratto di governo, che era alla base della formazione del *primo* Governo Conte (c.d. “gialloverde”), l’attuazione del regionalismo differenziato era un obiettivo «prioritari[o] nell’agenda di Governo» (pagina 36, paragrafo 20, del «contratto», reperibile al [link *http://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contratto_governo.pdf*](http://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contratto_governo.pdf)).

Persistono, dunque, numerose “incognite” sulla conclusione di questo percorso: di natura politica, in primo luogo⁹, ma anche di ordine strettamente giuridico: in proposito sono state sollevate dalla dottrina serie critiche nei confronti della procedura che il primo Governo Conte stava seguendo, in mancanza di una legge di attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost.¹⁰ –. Sullo sfondo di queste questioni, poi (e da un punto di vista più generale), ci si interroga sulla *direzione complessiva* che potrebbe prendere il regionalismo italiano, qualora le numerose proposte di “differenziazione” attualmente in discussione vengano effettivamente accolte. A questo riguardo, si contrappongono le tesi di chi sostiene (o quantomeno paventa) che l’attuazione del regionalismo differenziato – come oggi proposto dalle Regioni, soprattutto del Nord – comporterà un allentamento del vincolo di solidarietà tra gli Enti territoriali della Repubblica, o addirittura la messa in discussione del principio di unità/indivisibilità; e dall’altro lato, di chi ritiene che il processo in atto rappresenti invece un’evoluzione positiva del regionalismo italiano, valorizzando le specificità dei territori e dunque il principio di autonomia all’interno del quadro costituzionale¹¹.

⁹ E. GROSSO, A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2/2018, 1 e 5; ora anche R. CALVANO, *op. ult. cit.*

¹⁰ V. in particolare R. BIN, *L’insostenibile leggerezza dell’autonomia “differenziata”: allegramente verso l’eversione*, in *www.lacostituzione.info*, 16 marzo 2019, e *l’Appello di trenta costituzionalisti su regionalismo differenziato, ruolo del Parlamento e unità del Paese*, consultabile in *www.federalismi.it*, 5/2019; nonché – in chiave non soltanto critica, ma anche propositiva – B. CARAVITA, *Un doppio binario per l’approvazione del regionalismo differenziato?*, stralcio delle Conclusioni a questo Convegno, in *www.federalismi.it*, 13/2019.

¹¹ Per la prima posizione (basata soprattutto, come si vedrà nel paragrafo finale, sulle richieste di alcune Regioni riguardanti l’allocazione delle *risorse finanziarie* a seguito della “differenziazione”) si vedano, per esempio, M. DOGLIANI, *Quer pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 3/2018; G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari 2019; G. ARMAO, *La degradazione dei diritti sociali, l’aggravamento del divario Nord-Sud e le prospettive del*

In questo contesto generale, il presente contributo si propone di mettere a confronto – in via necessariamente iniziale e provvisoria, data la discussione politica attualmente in corso alla quale si è fatto riferimento – la proposta di differenziazione regionale del Piemonte, ed il *modello* di regionalismo che ne emerge, con l’esperienza – ormai settantennale – della specialità regionale della Valle d’Aosta. E ciò soffermando l’attenzione, in particolare, sulle *forme di gestione dei piccoli Comuni* e sulla *tutela dei territori montani* e lo *sviluppo del turismo*: problemi ed obiettivi che queste due Regioni – tra di loro confinanti – condividono, essendo entrambe caratterizzate, come si vedrà meglio oltre, da un’elevata dispersione dei Comuni e da vasti territori di montagna da amministrare.

Più precisamente, si cercherà di rispondere alla seguente domanda: qualora la proposta di “differenziazione” piemontese venisse attuata, si andrebbe verso un Piemonte “più vicino” alla Valle d’Aosta, dal punto di vista del *modello* di regionalismo e della concezione di *autonomia regionale* ad esso sottesa? E più in particolare: il regionalismo “differenziato” piemontese – quale emergente dal progetto della Regione oggi in discussione – sarebbe uno strumento adeguato ad affrontare, nell’attuale situazione, i problemi della “gestione” dei piccoli Comuni e dei territori montani, se posto a confronto con l’esperienza della specialità regionale valdostana?

2. La «situazione regionale di contesto» descritta nella proposta approvata dal Consiglio regionale del Piemonte ed i criteri di individuazione delle richieste di maggiore autonomia

regionalismo differenziato, in questa *Rivista*, 2/2019; per la seconda posizione, in particolare R. BIN, *La “secessione dei ricchi” è una fake news*, in www.lacostituzione.info, 16 febbraio 2019.

Come si è visto sopra, il «Documento di indirizzo» approvato dal Consiglio regionale inizia con la descrizione – per il vero abbastanza estesa¹² – di quella che viene definita la «*situazione regionale di contesto*» del Piemonte. In particolare, sono oggetto di trattazione il «contesto economico e sociale» della Regione (§ 1 di questa parte del Documento); il «profilo demografico» (§ 2); il «profilo istituzionale» (§ 3).

Stando a quanto si legge a pagina 2 del Documento, tale descrizione dovrebbe far emergere le «*motivazioni delle accresciute competenze legislative ed amministrative richieste*» dalla Regione, nelle diverse materie. In realtà, se si confrontano i dati (ed i problemi) esposti in questa parte del Documento con le specifiche *richieste* (di maggiore autonomia) formulate nella seconda parte, il collegamento è spesso labile e non evidente. Salvo che per alcuni ambiti – per esempio, le proposte in tema di organizzazione del servizio sanitario (e delle relative *politiche*)¹³ e di coordinamento della finanza pubblica (con riguardo in particolare alla disciplina del c.d. Patto regionale di stabilità)¹⁴ –, la prima parte del «Documento di indirizzo» appare quindi una – pur interessante – “presentazione generale” della Regione Piemonte oggi, che funge da semplice premessa alle richieste di «forme e condizioni particolari di autonomia» esposte in seguito.

Esaminando comunque questi dati «di contesto» nei loro aspetti salienti, emerge in primo luogo – quanto al «*contesto economico e sociale*» regionale – la presenza di un sistema produttivo solido, ma denunciato come in difficoltà

¹² Essa occupa praticamente metà del Documento in questione (quattordici pagine su trenta).

¹³ Che – come rileva F. PALLANTE, *Le richieste di differenziazione della Regione Piemonte in materia di tutela della salute*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 1/2019, 1 s. – derivano principalmente dal riscontro del progressivo invecchiamento della popolazione piemontese.

¹⁴ Tali proposte discendono invece, essenzialmente, dall’analisi del contesto territoriale ed istituzionale della Regione, caratterizzato (come si vedrà di seguito) da un’elevata “dispersione” e dalla «polverizzazione» dei Comuni.

«nello sviluppare processi di investimento innovativi diffusi nel territorio», oggi indispensabili per affrontare la competizione globale¹⁵. Dopo il periodo più duro della crisi economica, dal 2014/2015 sia il mercato del lavoro che il reddito medio dei residenti nella Regione sono in crescita, ma il primo in misura inferiore alla media nazionale ed anche a quella delle altre Regioni del Nord¹⁶ (pesa, in particolare, la flessione del settore edilizio, mentre ha un impatto altamente positivo quello dei servizi); il reddito a discapito dell'uguaglianza, essendo aumentata (sia pure in modo non elevato) la quota di popolazione che vive in famiglie definite «a basso reddito»¹⁷.

Per quanto riguarda l'aspetto *demografico*, il «Documento di indirizzo» evidenzia due fenomeni preoccupanti (anche) dal punto di vista della programmazione delle politiche regionali. Da un lato, la diminuzione costante della popolazione piemontese (anche in questo caso con un *trend* negativo rispetto alle stesse Regioni del Nord¹⁸): dal 2010 al 2017 il saldo

¹⁵ Questa difficoltà, secondo il Documento regionale, sarebbe confermata dal fatto che le esportazioni piemontesi – pur avendo un volume complessivamente buono – sono «di molto inferior[i] alla domanda potenziale che si presenta nella regione» (+ 26,6% nel periodo 2005-2016, contro una domanda potenziale stimata del 39,9%): allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 2.

¹⁶ Per citare alcuni dati, il tasso di disoccupazione in Piemonte nel 2016 (ultimo anno considerato dal Documento qui in esame) era del 9,3%, contro una media delle Regioni del Nord del 7,6%; rispetto al “picco” della crisi esso è sceso di due punti percentuali, ma otto anni prima – nel 2008 – era del 5,1%; la disoccupazione giovanile è poi ben al 24,3% (allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 4-5).

¹⁷ Allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 5-6.

Sulla situazione attuale dell'economia piemontese v. anche, da ultimo, il dettagliato Rapporto della Banca d'Italia, sede di Torino, su *L'economia del Piemonte*, pubblicato nella serie *Economie regionali*, giugno 2019, in <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/2019/2019-0001/1901-piemonte.pdf>.

¹⁸ Il Documento ricorda, a pagina 6, che «regioni come la Lombardia, il Trentino-Alto Adige e l'Emilia-Romagna mostrano un aumento di popolazione (rispettivamente +1,7,

passivo è pari a 81.500 abitanti su un totale di 4.457.335, e solo nel 2017 la flessione è stata di 16.661 abitanti (- 3,8 per mille), con un numero di nascite inferiore rispetto ai decessi (c.d. saldo naturale) di 22.711 unità. Dall'altro lato, si registra la tendenza all'invecchiamento della popolazione residente: sebbene la c.d. speranza di vita alla nascita risulti minore della media nazionale (seppure di poco: 82,5 anni contro 82,7 nel 2017) e – ancora – di quella di altre Regioni settentrionali (in Lombardia è pari a 83,2 anni, in Veneto a 83,4; in Trentino-Alto Adige addirittura a 83,8), il Piemonte è attualmente la terza Regione “più vecchia” d'Italia dopo la Liguria ed il Friuli-Venezia Giulia, con un'età media di 46,8 anni (la media nazionale è 45,5 anni). La percentuale di abitanti “over 65” è del 25,3%¹⁹ (mentre in Italia complessivamente è del 22,6%) e, stando alle previsioni statistiche, è destinata a salire ben al 34,5% nel 2045²⁰.

Con riferimento, infine, al «profilo *istituzionale*», il Documento del Consiglio regionale si sofferma principalmente sull'elevato numero e “dispersione” dei Comuni (1.197 in tutto, di cui – si noti – quasi il 90% con una popolazione inferiore a 5.000 abitanti e oltre la metà – 594 Comuni – inferiore addirittura a 1.000 abitanti²¹), all'interno tra l'altro di un territorio assai vasto (il Piemonte è la seconda Regione più estesa d'Italia dopo la Sicilia). Questi dati – già di per sé significativi – assumono un rilievo del tutto particolare se si prendono in considerazione le zone *di montagna*. A fronte

+4,5 e +0,9 per mille), mentre il Veneto è stabile (diminuisce solo dell'0,5 per mille). Inoltre queste regioni vedono un miglioramento dei valori rispetto al 2016».

¹⁹ Contro una quota del solo 12,6% (meno della metà!) di popolazione con età tra 0 e 14 anni (in Italia complessivamente è del 13,4%): allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 9-10.

²⁰ Per quanto precede, v. ancora l'allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 7-11.

²¹ Il Piemonte è la Regione italiana con il numero più elevato di piccoli Comuni, ricorda il Documento in esame, a pagina 12.

infatti di una superficie montana che occupa il 51,6% del territorio regionale complessivo (con un'intera Provincia tra l'altro – il Verbano-Cusio-Ossola – che ai sensi della legislazione statale vigente è una delle tre Province italiane riconosciute come «montane»²²), ben 519 Comuni piemontesi – quasi la metà – si trovano in zone di montagna, e addirittura 117 al di sopra dei 2.500 metri di altitudine. Oltre 660.000 persone – pari al 15,3% della popolazione totale piemontese – vivono nei Comuni montani, e quasi tutti questi Comuni (per l'esattezza il 93%) sono al di sotto dei 5.000 abitanti²³. In definitiva: «più dei tre quarti della superficie piemontese insiste sui territori di piccoli comuni e prevalentemente su aree montane»²⁴.

Dopo l'esposizione della situazione regionale di cui sopra, il «Documento di indirizzo» in esame dà conto dei «*criteri generali*» in base a cui la Regione ha scelto le materie nelle quali richiedere le «forme e condizioni particolari di autonomia» ex art. 116, comma 3, Cost. Essi sono: 1) la «funzionalità» delle materie «rispetto alle scelte strategiche per lo sviluppo economico e territoriale che la Regione intende perseguire»; 2) la «riunificazione» delle competenze relative ad alcune materie oggi attribuite soltanto in parte alla potestà legislativa regionale; 3) la semplificazione nel rapporto tra Pubblica Amministrazione e cittadini e imprese; 4) l'«individuazione di specificità [nella] programmazione ed erogazione di servizi», con riferimento in particolare al «contesto demografico»²⁵.

²² Comma 3 dell'articolo unico della legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. legge Delrio), che ha riconosciuto la specificità – e la conseguente possibilità di ottenere delle condizioni particolari di autonomia rispetto alle Regioni di cui fanno parte – delle Province «con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri». Le altre due Province che rispondono a questi requisiti sono quelle di Sondrio e di Belluno.

²³ Per questi dati v. l'allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 12-14.

²⁴ Allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 13.

²⁵ Allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 15.

Come è stato osservato in dottrina²⁶, tali «criteri», nel loro insieme, inducono a ritenere che la proposta della Regione Piemonte – a differenza di quelle presentate da altre Regioni²⁷ – non sia animata dall'intento di rivendicare una maggiore autonomia «come valore in sé, ma [piuttosto] come occasione di messa a punto e perfezionamento del proprio “strumentario” di governo» attuale.

3. Le materie oggetto delle richieste di “differenziazione” piemontesi ed i principali contenuti di tali richieste: ambiente, beni culturali, sanità, istruzione, lavoro, infrastrutture

Venendo ora alle singole *materie* oggetto delle richieste di “differenziazione” piemontesi, ed appunto alle rispettive specifiche *richieste* – che costituiscono il “cuore” del «Documento di indirizzo» oggetto di analisi –, occorre evidenziare innanzitutto che la Regione (a) chiede «forme e condizioni particolari di autonomia» in ben nove materie oggi di legislazione concorrente (governo del territorio, valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, protezione civile, infrastrutture, tutela del lavoro, istruzione, tutela della salute, coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, rapporti internazionali e con l'Unione Europea) e in due di legislazione *esclusiva statale* (tutela dell'ambiente e dei beni «paesaggistici» e

²⁶ F. PALLANTE, *Le richieste di differenziazione della Regione Piemonte in materia di tutela della salute*, cit., 2.

²⁷ Come in particolare la Regione Veneto, le cui richieste di attribuzione di ulteriori competenze – peraltro – sembrano essere mosse dall'intento (dichiarato espressamente nel quesito referendario approvato dal Consiglio regionale nel 2014, “amputato” poi dalla sentenza 118/2015 della Corte costituzionale) di incrementare la quota di *tributi* trattenuta dalla Regione stessa: si vedano in proposito le notazioni critiche di M. DOGLIANI, *Quel pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*, cit., 2 ss.

culturali)²⁸; e (b) che tali richieste mirano all'attribuzione in capo alla Regione stessa ora di una maggiore autonomia *legislativa*, ora di autonomia *amministrativa*, ed in diversi casi di *entrambe*²⁹.

Esaminando i principali contenuti delle richieste in parola (anche al fine di segnalare alcuni aspetti che paiono problematici nella formulazione della proposta regionale), si può muovere dalla materia della *tutela dell'ambiente*, oggi di potestà esclusiva statale e trattata in due punti diversi del Documento del Consiglio regionale (lettera a) – «beni paesaggistici»³⁰, e lettera f) – ambiente in senso proprio³¹). In questa materia la Regione Piemonte propone

²⁸ V., per le materie complessivamente oggetto delle richieste di “differenziazione” regionale, l’elenco a pagina 1 dell’allegato A alla delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit. (nell’elencazione nel testo si è seguito l’ordine di tale Documento).

²⁹ Più precisamente: maggiore autonomia *legislativa* viene richiesta nelle materie del governo del territorio, della valorizzazione dei beni culturali, del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; maggiore autonomia *amministrativa* nelle materie della tutela dei beni culturali e della protezione civile; *entrambe* le forme di autonomia nelle materie delle infrastrutture, della tutela del lavoro, dell’istruzione, della tutela della salute, della tutela dell’ambiente e del paesaggio (v. sempre l’allegato A alla delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 15 ss.; sempre seguendo l’ordine del Documento).

Peraltro, in questo stesso Convegno Anna Maria Poggi ha rilevato che la devoluzione alle Regioni ordinarie di ulteriori funzioni *amministrative* è possibile già oggi – utilizzando gli strumenti normativi esistenti, in relazione all’art. 118 Cost. –, senza la necessità di attivare il procedimento “speciale” di cui all’art. 116 comma 3 Cost.

³⁰ In connessione a (le proposte in materia di) *governo del territorio e beni culturali* (per i quali v. *infra* nel testo).

³¹ Sul rapporto tra ambiente e paesaggio – e tra le rispettive «tutele», in relazione al dettato costituzionale ed alla giurisprudenza della Corte – v., di recente, L. CONTE, *Il paesaggio e la Costituzione*, Napoli 2018, 4 s.

Sulle proposte di “differenziazione” del Piemonte in materia di ambiente v. invece, specificamente, R. FERRARA, *La differenziazione possibile nella materia ambiente*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 1/2019.

in primo luogo – ed in via generale – di «applicare standard di tutela ambientale diversi da quelli fissati in ambito nazionale», qualora ciò risponda ad esigenze di «specificità di tutela locali» (per esempio in ragione di differenze geografiche tra i territori)³². Il Documento regionale non precisa, peraltro, se tale differenziazione di tutela possa essere solo “*in melius*” – tutela più elevata (com’è ragionevole attendersi, anche alla luce della consolidata giurisprudenza costituzionale in materia) – o anche “*in peius*” – tutela inferiore – rispetto alla normativa statale; non è quindi agevole valutare la reale innovatività della proposta rispetto all’attuale assetto.

In secondo luogo (e più nello specifico), la Regione chiede l’attribuzione della potestà legislativa in ordine alla «semplificazione dei procedimenti in materia ambientale» e, in particolare, alla disciplina delle «modalità con cui piani e progetti devono essere sottoposti a VAS/VIA in base alla [loro] contestualizzazione territoriale» (sempre in nome delle esigenze di differenziazione/specificità della tutela). A queste richieste si accompagna la rivendicazione – che per il vero suscita molte perplessità, in relazione alla necessità di una gestione unitaria sul territorio nazionale – dell’esercizio delle funzioni *amministrative* relative ai procedimenti di Valutazione d’Impatto Ambientale, qualora essi abbiano ad oggetto «progetti di competenza *statale* ... finalizzati alla realizzazione di opere ubicate esclusivamente nel territorio della Regione» (il Documento porta gli esempi delle centrali termiche, degli impianti eolici, di infrastrutture anche rilevanti come autostrade, aeroporti e ferrovie...)³³. Ancora, la Regione chiede la potestà a disciplinare il «recupero di specifiche categorie di rifiuti significative per il territorio piemontese», e – con una previsione forse più discutibile – ad escludere l’attribuzione della qualifica di «rifiuto» a determinati prodotti, al fine dichiarato di incentivare la c.d. economia circolare.

³² Allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 26.

³³ Allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 27.

La seconda materia di potestà legislativa esclusiva statale coinvolta dalla proposta regionale in esame è, come detto sopra, la *tutela dei beni culturali*. Si tratta di una materia (come già la tutela del paesaggio, trattata nello stesso punto del «Documento di indirizzo» allegato alla delibera del Consiglio regionale in oggetto³⁴) in relazione alla quale la Regione Piemonte aveva già presentato in passato delle richieste di maggiore autonomia, nel suo primo progetto di “differenziazione” dopo la riforma del Titolo V³⁵. Nell’attuale proposta esse vengono presentate congiuntamente alle richieste in tema di *valorizzazione* dei beni culturali stessi (materia invece, come è noto, di legislazione concorrente), nella prospettiva – in linea di principio condivisibile – della riconduzione ad un unico soggetto istituzionale di competenze relative al medesimo oggetto – i beni culturali appunto –, inopportuna frammentata dalla riforma costituzionale del 2001.

In questo ambito sono due le richieste principali avanzate dalla Regione Piemonte³⁶. In primo luogo, l’attribuzione (in via esclusiva, si deve ritenere) della potestà legislativa in materia proprio di valorizzazione «dei beni culturali *appartenenti allo Stato*, presenti sul territorio regionale», come per esempio i musei, le biblioteche, gli archivi, le aree archeologiche ed i complessi

³⁴ V. *retro*, nota 31.

³⁵ Delibera del Consiglio regionale del 29 luglio 2008, n. 209-34545, recante «Attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione per il riconoscimento di un’autonomia differenziata della Regione Piemonte», su cui si può vedere, in dottrina, A.M. POGGI, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, in www.federalismi.it, 1/2008, 3 ss.

³⁶ V. allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 17. Oltre a queste due richieste principali, vi è una (non certo ineccepibile nella sua formulazione) proposta volta ad ottenere la «gestione regionale della legge relativa ai fondi per i beni Unesco (legge 20 febbraio 2006, n. 77)», che la Regione motiva con l’esigenza di coordinare l’utilizzo di tali fondi con altri investimenti ed interventi di natura infrastrutturale; nonché la rivendicazione della «gestione della legge 482/1999 sulle minoranze linguistiche [che in Piemonte sono numerose e rilevanti dal punto di vista culturale: n.d.A.] e dei fondi ad essa connessi» (*ibidem*).

monumentali. Al riguardo il Documento regionale afferma che nella «valorizzazione» deve intendersi compresa la «gestione» di questi beni culturali; e motiva tale richiesta con il legame esistente tra la «valorizzazione»/«gestione» dei beni stessi e l'esercizio di altre competenze già della Regione – o soggette al suo coordinamento –, come la programmazione del trasporto pubblico, la gestione della rete stradale e del «sistema dell'accoglienza» (il Documento indica come modelli virtuosi di gestione dei beni culturali nel territorio il Museo Egizio di Torino ed il Consorzio delle residenze reali sabaude, dislocate nell'intera Regione). Si tratta di una motivazione senz'altro plausibile, ma che non vale a giustificare – in un'ottica “di sistema” (questa volta, *nazionale*) – il trasferimento in capo alla Regione del potere di definire i *principi fondamentali* di una parte consistente della legislazione sui beni culturali, con riferimento oltretutto a beni di proprietà dello Stato.

In secondo luogo (e sotto un altro profilo rispetto all'oggetto della prima richiesta), la Regione Piemonte propone il trasferimento a sé dell'«esercizio delle funzioni *amministrative* in materia di *tutela* dei beni culturali *sia* – si noti – *di proprietà pubblica che di proprietà privata, presenti sul territorio regionale*»: ove questa proposta venisse accolta, come ammette lo stesso Documento regionale, verrebbero private delle loro competenze (e dovrebbero sostanzialmente venire chiuse, in quanto diventate enti – o meglio, uffici – “inutili”) le attuali Soprintendenze operanti nella Regione³⁷. Anche tale richiesta, indubbiamente assai incisiva, è motivata con l'esigenza di una gestione unitaria dei beni culturali nell'ambito regionale³⁸; tuttavia essa non

³⁷ Cioè – dopo la riorganizzazione del Ministero dei Beni culturali adottata nel 2016, che già le ha assai ridotte di numero – la Soprintendenza Archivistica e Bibliografica e la Soprintendenza Archeologica, delle Belle Arti e del Paesaggio (organi periferici del M.I.B.A.C., appunto).

³⁸ In particolare, il «Documento di indirizzo» regionale sostiene la necessità di «evitare differenziazioni ingiustificate tra [l'esercizio delle funzioni inerenti alla] tutela e [quelle

pare condivisibile (e desta anzi preoccupazione) per le stesse ragioni già viste a proposito dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia ambientale, consistenti essenzialmente nell'abdicazione da parte dello Stato allo svolgimento della sua funzione "unificante" (che comporta anche la *vigilanza* sull'operato degli Enti territoriali), tanto più in un contesto decisivo per la salvaguardia dell'identità nazionale come quello della cultura.

Passando alle materie di legislazione concorrente (la proposta piemontese ne tocca in tutto nove, come detto sopra), e soffermandoci sui profili che paiono più rilevanti, vanno esaminate per prime le richieste in tema di *sanità*, a cui il Documento regionale dedica due diversi punti (lettera *d*) - «politiche sanitarie», e lettera *g*) - «fondi sanitari integrativi»). Tali proposte - dichiara lo stesso Documento - sono preordinate, in generale, al raggiungimento di due obiettivi: «consolidare il principio di leale collaborazione tra i livelli istituzionali» e "responsabilizzare" in modo più marcato la Regione nell'offerta di servizi sanitari «coerenti con i provvedimenti nazionali» (si fa riferimento ai nuovi L.E.A. e alla normativa del 2017 che ha ampliato l'obbligo vaccinale)³⁹.

Nello specifico, le richieste della Regione Piemonte sono principalmente cinque⁴⁰.

1) In primo luogo (e si tratta indubbiamente del contenuto più significativo del progetto regionale in materia), quella di eliminare in parte i cc.dd. vincoli di destinazione delle risorse ad essa attribuite del Fondo

inerenti alla] valorizzazione» dei beni culturali, queste ultime già oggi di titolarità regionale (allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 17).

³⁹ Allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 23.

⁴⁰ Per un'analisi puntuale delle richieste regionali in materia si veda F. PALLANTE, *Le richieste di differenziazione della Regione Piemonte in materia di tutela della salute*, cit. Per un esame anche delle richieste delle altre Regioni che hanno messo in moto il processo di "differenziazione" ex art. 116, comma 3, v. invece R. BALDUZZI-D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista A.I.C.*, 2/2019.

sanitario nazionale. Al riguardo la Regione chiede di poter definire autonomamente la quota di fondi da destinare alla spesa per il personale, i dispositivi medici, i farmaci, il «privato accreditato» ed i «beni e servizi»; fermi restando – precisa il «Documento di indirizzo» in esame – il rispetto delle percentuali di «macroallocazione delle risorse» stabilite dalla legislazione nazionale (cioè il 51% per l’assistenza territoriale-distrettuale, il 44% per la rete ospedaliera e il 5% per la prevenzione, *ex art.* 27, comma 3, d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68) e l’equilibrio economico-finanziario complessivo della gestione⁴¹. Con questi limiti, la proposta sembra ragionevole, in un’ottica di autonomia e di responsabilizzazione, allo stesso tempo, dell’Ente regionale. Solo qualche dubbio in merito alla sua eventuale attuazione – come è stato rilevato – potrebbe derivare dal fatto che essa proviene da una Regione che in passato si è resa inadempiente proprio verso tali prescrizioni, tanto da essere sottoposta a lungo a Piano di rientro in sanità⁴².

2) In secondo luogo, la Regione chiede una «maggiore autonomia nell’espletamento delle funzioni attinenti al sistema tariffario, di remunerazione e di compartecipazione alla spesa» sanitaria⁴³. Si tratta – in questo caso – di una richiesta di per sé assai generica, che dovrebbe perciò essere precisata in sede di trattative con il Governo. Al riguardo è stato osservato, in dottrina, che il probabile intento della Regione è quello di estendere i suoi «margini di intervento sulla definizione ... del sistema tariffario e di remunerazione», in modo da assumere un ruolo più “pesante”

⁴¹ Allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 23 (terzultimo paragrafo).

⁴² F. PALLANTE, *Le richieste di differenziazione della Regione Piemonte in materia di tutela della salute*, cit., 2-3.

⁴³ Allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 23 (penultimo paragrafo).

«nella gestione dei rapporti con i privati accreditati, con [conseguenti] rilevanti ricadute sull’assetto complessivo del Servizio sanitario regionale»⁴⁴.

3) In terzo luogo – e con riguardo questa volta alle professioni sanitarie –, il Documento piemontese chiede il trasferimento alla Regione stessa della competenza a definire l’«offerta formativa universitaria» in materia, ed il potere di assumere (nelle Aziende sanitarie ed ospedaliere) i medici specializzandi che frequentano l’ultimo anno del corso di specializzazione⁴⁵. La richiesta, pur motivata dal riscontro dell’inadeguatezza della programmazione dei corsi universitari rispetto al numero di medici e di altri professionisti necessario per far fronte ai compiti del sistema sanitario regionale, non è coerente con il principio di leale collaborazione (che è invece alla base della legislazione statale vigente in materia: il d.lgs. 17 agosto 1999, n. 368 prevede che il fabbisogno dei medici specialisti sia determinato dopo aver sentito la Regione) né – quanto all’eventuale assunzione degli specializzandi – con il valore legale del diploma di specializzazione. Per la stessa ragione, è criticabile l’ulteriore proposta avanzata dalla Regione, di avere una maggiore autonomia nel «[gestire il] regime transitorio delle professioni sanitarie» (come ad esempio quelle di fisioterapista, di osteopata e di chiropratico) a seguito della riforma operata dalla legge 11 gennaio 2018, n. 3, che ha introdotto per molte di esse l’albo professionale⁴⁶.

4) In quarto luogo, il «Documento di indirizzo» chiede allo Stato la «valorizzazione e la dismissione del patrimonio edilizio obsoleto e non più utilizzabile per nuovi investimenti sanitari». Secondo la Regione tali obiettivi potrebbero essere realizzati – si noti – solo «a condizione che sia attivato un vero e proprio piano *nazionale* di valorizzazione dei beni immobili

⁴⁴ F. PALLANTE, *Le richieste di differenziazione della Regione Piemonte in materia di tutela della salute*, cit., 4.

⁴⁵ Allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 23-24.

⁴⁶ Allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 24 (ultimo capoverso della lettera d).

individuando processi certi (nei risultati finali) e rapidi (nelle modalità)⁴⁷: il che rende la richiesta regionale – almeno al momento – non attuabile, non potendo evidentemente la Regione “costringere” lo Stato ad attivare tale piano. Come pure è stato rilevato⁴⁸, la richiesta di valorizzazione del patrimonio edilizio sanitario acquista maggior senso se letta “in combinato disposto” con le proposte avanzate dallo stesso «Documento di indirizzo» in tema di *governo del territorio* (lettera *a*) del Documento): queste ultime riguardano, tra l’altro, l’estensione delle competenze regionali in materia di «rigenerazione urbana», di «trasformazioni edilizie» e di «sostituzione del tessuto edilizio degradato»⁴⁹.

5) In quinto luogo (ed infine), la Regione chiede⁵⁰ una più ampia «autonomia legislativa, amministrativa ed organizzativa in materia di istituzione e gestione di fondi sanitari integrativi» (che, in base alla legge statale, dovrebbero essere finalizzati a fornire ai cittadini delle «prestazioni *aggiuntive* rispetto a quelle assicurate dal Servizio sanitario nazionale»⁵¹). Quest’ultima proposta è stata modificata significativamente dal «Documento di indirizzo» in esame rispetto al testo presentato dalla Giunta al Consiglio regionale a luglio 2018: essa si sostanzia nell’ottenimento di

⁴⁷ Per quanto precede, v. sempre l’allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 24 (terzultimo capoverso della lettera *d*).

⁴⁸ F. PALLANTE, *Le richieste di differenziazione della Regione Piemonte in materia di tutela della salute*, cit., 4.

⁴⁹ V., al riguardo, allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 16.

⁵⁰ Alla lettera *g*) del «Documento di indirizzo» in esame: allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 28.

⁵¹ Così l’art. 10, comma 1, del d.lgs. 7 dicembre 1993, n. 517. Sui fondi sanitari integrativi e sulle questioni sollevate dalle richieste della Regione Piemonte in materia, si rinvia ancora a F. PALLANTE, *Le richieste di differenziazione della Regione Piemonte in materia di tutela della salute*, cit., 4 ss., ove ulteriori riferimenti.

funzioni *amministrative* volte a regolamentare detti fondi e, dall'altro lato, della «competenza a definire un livello minimo di *defiscalizzazione* per favorire ed incentivare l'adesione volontaria» dei cittadini agli stessi, che però appaiono ancora problematiche dal punto di vista dell'individuazione del tipo di prestazioni che dovrebbero essere finanziate in concreto mediante tali strumenti.

Passando alle materie dell'*istruzione* e della *tutela del lavoro* (lettera *c* del Documento contenente la proposta di differenziazione regionale in esame), si devono ricordare principalmente⁵², in primo luogo, le richieste volte ad ottenere dei poteri più ampi nell'«organizzazione del Servizio Istruzione», con particolare riferimento all'istruzione tecnica e professionale⁵³; le «funzioni di competenza statale in materia di edilizia scolastica e diritto allo studio»; una maggiore autonomia nella «disciplina dell'assegnazione dei contributi alle istituzioni scolastiche paritarie» (in questi ultimi due casi si tratta, invero, di materie rilevanti e delicate, nelle quali le richieste della Regione avrebbero dovuto essere precisate meglio)⁵⁴; infine, le *risorse*

⁵² Nell'ambito di una parte del Documento regionale che risulta, invero, assai articolata (v. allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 19-23). Per un esame più dettagliato delle richieste avanzate dalla Regione in queste materie si veda T. CERRUTI, *Le richieste di differenziazione della Regione Piemonte in materia di lavoro e istruzione*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 1/2019.

⁵³ In questi ambiti la Regione chiede, in particolare, di poter definire degli «accordi con l'Ufficio scolastico regionale per una programmazione dell'offerta fondata sul pieno e concordato utilizzo degli strumenti di flessibilità e autonomia», previsti dall'attuale legislazione scolastica (v. l'allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 21-22).

⁵⁴ Come osserva T. CERRUTI, *Le richieste di differenziazione della Regione Piemonte in materia di lavoro e istruzione*, cit., 5, sull'edilizia scolastica la l.r. 28 dicembre 2007, n. 28 (legge regionale di riferimento in materia di istruzione) prevede attualmente che la Regione possa intervenire (solo) nel quadro di quanto disposto dalla normativa statale; sul diritto allo studio, che la Regione possa «disporre diverse forme di interventi nei limiti delle risorse

«necessarie a garantire il diritto dei giovani di scegliere se assolvere il diritto-dovere all'istruzione e formazione nel "sistema di istruzione" o nel "sistema di istruzione e formazione professionale"», sul presupposto per cui l'attuale sistema di trasferimento dei fondi dal Ministero alla Regione non consentirebbe a quest'ultima di esercitare in modo adeguato le sue competenze in materia⁵⁵.

Per quanto riguarda poi, specificamente, l'ambito del lavoro, le proposte della Regione Piemonte – muovendo dalle criticità evidenziate nella prima parte del «Documento di indirizzo» in oggetto⁵⁶ – mirano a sviluppare, da un lato, la rete dei servizi territoriali per il lavoro (di cui si sottolinea la recente riorganizzazione adottata con la l.r. 29 giugno 2018, n. 7⁵⁷), mediante la richiesta soprattutto di «un quadro di risorse stabile» per sostenere i costi degli uffici e delle relative prestazioni; dall'altro lato, le cc.dd. politiche attive del lavoro, attraverso la rivendicazione di più ampi poteri regolatori, tali da permettere all'ente regionale di «individua[re] le priorità e modula[re] gli interventi rispetto ai beneficiari degli strumenti di sostegno al reddito»,

disponibili ma senza particolari vincoli normativi»; mentre per quanto riguarda l'assegnazione dei contributi alle scuole paritarie, la l.r. attribuisce tale funzione all'ente regionale, ma non dispone nulla in merito alla sua «disciplina».

⁵⁵ Per quanto precede, v. l'allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 21-23.

⁵⁶ V. *retro*, par. 2, nonché T. CERRUTI, *Le richieste di differenziazione della Regione Piemonte in materia di lavoro e istruzione*, cit., 1.

⁵⁷ Questa legge regionale – riformando la l.r. 22 dicembre 2008, n. 34, «*Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, della sicurezza e regolarità del lavoro*» – ha riorganizzato l'Agenzia Piemonte Lavoro (ente strumentale della Regione), attribuendole i compiti di gestione dei Centri per l'impiego territoriali, allo scopo di «garantire il permanente esercizio, differenziato nei diversi territori, delle funzioni amministrative già esercitate dai servizi provinciali per l'impiego» (l'allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 19)

nonché di vigilanza sull'erogazione di detti sussidi⁵⁸. Queste ultime misure devono oggi essere valutate in stretta relazione a (e senza disgiungerle dalla) introduzione, a livello *statale*, del c.d. reddito di cittadinanza (avvenuta con il d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito nella l. 28 marzo 2019, n. 26), che proprio nell'intreccio tra le competenze dello Stato e quelle delle Regioni trova uno degli aspetti più problematici dal punto di vista applicativo⁵⁹.

Da ultimo, è opportuno fare un cenno alle richieste esposte nel Documento approvato dal Consiglio regionale in materia di *infrastrutture* (lettera *b* del Documento, che affronta peraltro anche la «protezione civile»). Si tratta infatti – come è noto – di una materia al centro del dibattito politico piemontese, ed anche nazionale, soprattutto in relazione alla “questione” della realizzazione della Linea ferroviaria ad alta velocità Torino-Lione⁶⁰. In questo ambito la Regione Piemonte chiede principalmente, da un lato, che lo Stato individui con precisione le «infrastrutture ferroviarie, degli aeroporti e della rete autostradale e stradale *da considerare di interesse nazionale*», al fine (non meglio specificato nella proposta) di chiarire il “riparto delle funzioni” con la Regione stessa. Dall'altro lato – e più incisivamente –, essa richiede la competenza ad «approvare [a] le infrastrutture strategiche *di interesse regionale* sul territorio piemontese, nonché – si noti – [b] quelle *di competenza*

⁵⁸ Per le richieste che precedono v. l'allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 19-21.

⁵⁹ Si pensi, per esempio, alla questione del reclutamento dei cc.dd. *navigator* (a cui la legge sul reddito di cittadinanza ha attribuito il compito di orientare i fruitori della misura nella ricerca di opportunità di lavoro), oggetto di polemica politica nel recente passato.

⁶⁰ Per una minuta analisi dei profili *giuridici* della “questione” – con riferimento, in particolare, agli atti di diritto internazionale ed interno sulla cui base è stato dato avvio alla realizzazione di tale opera, ed agli spazi di praticabilità (e, nel caso, a quale livello istituzionale) di un eventuale *referendum* popolare riguardante la sua prosecuzione/interruzione – si veda J. LUTHER, *Qual(che) referendum sulla nuova linea ferroviaria Torino- Lione?*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 3/2018.

statale di intesa con il Governo entro un termine predeterminato ..., con particolare riguardo alle infrastrutture *di collegamento extraregionale* e a ponti, trafori e viadotti». Se questa richiesta venisse accolta, per realizzare un'opera come il T.A.V. – ma anche opere non altrettanto rilevanti – sarebbe evidentemente necessario un *accordo* tra la Regione e lo Stato, il che (pur senza svalutare gli strumenti di raccordo tra i due livelli istituzionali) desta più di una perplessità, soprattutto in relazione ad infrastrutture di rilievo *sovranaZIONALE* come quella di specie.

4. In particolare: le richieste relative al coordinamento della finanza pubblica ed alla «governance istituzionale» in Piemonte

Un'altra materia di legislazione concorrente rispetto a cui le richieste di “differenziazione” piemontesi appaiono di particolare interesse (e, almeno sul piano potenziale, ricaduta) – sulla quale è necessario qui soffermarsi nella prospettiva del confronto tra questo modello regionale “differenziato” e l'esperienza della specialità della Valle d'Aosta – è quella del *coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario* (lettera e del «Documento di indirizzo» allegato alla delibera del Consiglio regionale in discussione nel “tavolo tecnico”, che la declina peraltro – significativamente – come «coordinamento della finanza pubblica e governance istituzionale»). In questo contesto la Regione Piemonte dichiara esplicitamente di voler “attaccare” le difficoltà derivanti dalla «polverizzazione» dei Comuni presenti nel suo territorio (di cui si è dato conto più sopra), consolidando un modello da essa già sperimentato, volto alla «flessibilizzazione dei vincoli di

finanza pubblica degli enti locali, al fine di promuovere e agevolare gli investimenti»⁶¹.

Sono sei le proposte essenziali avanzate dalla Regione in tal senso⁶².

1) La creazione di un «modello regionalizzato» di gestione dei vincoli finanziari (tale – si legge nel «Documento di indirizzo» – da permettere di superare le «rigidità della legge 243/2012 e del relativo D.P.C.M. attuativo (n. 21/2017)»), basato sulla definizione da parte della Regione stessa di

⁶¹ Allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 24, dove si ricorda – in particolare – l’esperienza applicativa del regolamento sulla «Disciplina del Patto di stabilità interno degli enti locali piemontesi per l’anno 2010» (regolamento 8 febbraio 2010, n. 3/R, reperibile al [link](http://arianna.consiglioregionale.piemonte.it/regint/jsp/IndiceCronologicoCoord.jsp?DEC=2010) <http://arianna.consiglioregionale.piemonte.it/regint/jsp/IndiceCronologicoCoord.jsp?DEC=2010>).

Per un’analisi generale dei profili di gestione della finanza pubblica (e dei relativi vincoli) connessi al processo di attuazione del regionalismo differenziato si vedano S. PIPERNO, *Prospettive del regionalismo asimmetrico in Italia: profili economici e di finanza pubblica*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 1/2019, nonché ID., *Relazione introduttiva* a questo stesso Convegno, in corso di pubblicazione negli Atti.

⁶² V. sempre l’allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 25 s. (da cui sono tratte le citazioni che seguono nel testo). La materia della finanza pubblica territoriale – nel quadro dell’obbligo di equilibrio di bilancio introdotto dalla l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, ed in un contesto fattuale di perdurante difficoltà economica del nostro Paese – è in questo periodo particolarmente discussa (anche proprio in relazione alle proposte di attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost. presentate da numerose Regioni) e, di recente, ha formato oggetto di numerosi ed incisivi pronunciamenti della Corte costituzionale: sentenze n. 94 del 2018, n. 101 del 2018, n. 6 del 2019, n. 18 del 2019, n. 33 del 2019. Si vedano, in proposito, anche SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA, *Gli investimenti degli enti locali: intese regionali e patti di solidarietà nazionale*, 7 marzo 2018, in http://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105436.pdf?_1551154008631, nonché l’approfondita ricostruzione di G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, Relazione al Convegno dell’Associazione italiana dei costituzionalisti *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Firenze, 16-17 novembre 2018, in *Rivista A.I.C.*, 3/2019.

«criteri applicativi, modalità e tempi» di rispetto dei vincoli da parte degli enti locali, adeguati alle esigenze dei diversi territori. Tale meccanismo – precisa la proposta, in analogia a quanto si è già visto a proposito della gestione della spesa sanitaria – non intende mettere in discussione in alcun modo l’«obiettivo *complessivo*» (o, in termini tecnici, «aggregato») di finanza pubblica «richiesto al territorio» *regionale* piemontese: l’equilibrio di bilancio – il cui rispetto è presidiato dall’art. 81 Cost., come riformato dalla l. cost. 20 aprile 2012, n. 1 – sarebbe dunque garantito essenzialmente *a livello regionale*, mentre gli enti locali (o meglio, alcuni di essi) godrebbero di maggiori margini di flessibilità.

Considerate le sue premesse “di contesto”, la proposta sembra condivisibile: essa viene incontro alle esigenze soprattutto dei piccoli Comuni. È peraltro da valutare l’effettiva capacità della Regione di interloquire in modo adeguato con il sistema degli enti locali in una materia così delicata, e di “gestire” i possibili conflitti tra loro (se qualcuno fosse autorizzato a discostarsi – anche in misura rilevante – dall’equilibrio di bilancio, altri dovrebbero sottoporsi tendenzialmente a vincoli più stringenti, in modo da assicurare l’equilibrio complessivo⁶³): al riguardo il Documento regionale dichiara di voler «valorizza[re] il ruolo del Consiglio delle autonomie locali», in modo forse troppo generico.

In ogni caso, va rilevato che il «modello regionalizzato» di gestione dei vincoli finanziari proposto dal Piemonte non si pone in rottura con il quadro ordinamentale vigente, ma piuttosto ne prefigura un’evoluzione: già da alcuni anni, infatti, il legislatore statale ha messo in campo delle procedure *a livello regionale*, basate su «intese», volte a permettere alle Regioni stesse ed agli enti locali di effettuare operazioni di investimento mediante il ricorso all’indebitamento o l’utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi

⁶³ V. ancora, a questo riguardo, SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA, *Gli investimenti degli enti locali: intese regionali e patti di solidarietà nazionale*, 7 marzo 2018, cit.

precedenti. In base all'art. 10 della legge (“rinforzata”) 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del nuovo art. 81 Cost. (su cui si tornerà poco oltre), ed al D.P.C.M. del 21 febbraio 2017, n. 21, le Regioni e le Province autonome avviano il procedimento di tali «intese» entro il 15 gennaio di ogni anno, al fine di cedere – o di richiedere, a seconda dei casi –, per loro e per gli enti locali interessati, entro il successivo 28 febbraio, «spazi finanziari» finalizzati ad investimenti da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti ed il ricorso all'indebitamento (fino ad un massimo di 5 anni). Entro il successivo 31 marzo le Regioni devono approvare – con delibera di Giunta – le «intese» per l'attribuzione degli «spazi» disponibili, e comunicare agli enti locali coinvolti i nuovi «saldi obiettivo» (come rideterminati a seguito, appunto, delle «intese») ed alla Ragioneria generale dello Stato, dall'altro lato, gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento del rispetto del saldo; gli enti che cedono – o acquisiscono – gli «spazi finanziari» indicano i tempi e le modalità di miglioramento – o di peggioramento, a seconda dei casi – del saldo negli esercizi successivi, da un minimo di 2 ad un massimo di 5 anni. Spetta però alla Regione, in ultima istanza, definire tempi e modalità di eventuale peggioramento del saldo negli esercizi successivi di tali enti locali, sulla base delle proposte avanzate dagli stessi⁶⁴.

2) In stretta relazione alla prima richiesta (appena illustrata), il rafforzamento di due «meccanismi di coordinamento già parzialmente sperimentati nell'ordinamento regionale»: un sistema unico di accesso degli enti locali al mercato dei capitali, al fine di «realizzare economie di scala e sviluppare una gestione efficace delle passività», e la gestione coordinata delle «capacità di assunzione» del personale da parte dei diversi enti, in modo da “ottimizzare le risorse”, anche in applicazione – ricorda il Documento in esame – della vigente disciplina statale sulle forme associative degli enti

⁶⁴ *Ibidem.*

locali. Occorre peraltro ricordare, a questo riguardo, che la Corte costituzionale pochi mesi fa – con la sentenza n. 33/2019 – ha dichiarato illegittima la disposizione⁶⁵ che *impon*eva ai Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti di gestire in forma associata (tramite una convenzione o l’Unione di Comuni) le loro funzioni fondamentali, nella parte in cui essa non consentiva ai Comuni di dimostrare che «non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell’erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento». La Corte ha rilevato che l’*obbligo* imposto a tali Comuni era eccessivamente rigido, manifestando (anche rispetto ad alcuni suoi precedenti) un orientamento particolarmente rispettoso dell’autonomia degli enti locali, di cui l’attuale proposta piemontese dovrebbe tenere conto.

3) Ancora in connessione con (e ad ulteriore specificazione/completamento de) la richiesta *sub* 1), la definizione da parte della Regione di «criteri applicativi, modalità e tempi» dell’eventuale *ricorso all’indebitamento* – ed agli «*interventi di investimento*» – degli enti locali (oltre che della Regione stessa); e ciò – precisa di nuovo il progetto in esame – «nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica consolidati a livello regionale». Sebbene la possibilità di indebitamento – e di correlato ricorso agli investimenti – rappresenti un’implicazione naturale della proposta di «flessibilizzazione» dei vincoli finanziari pubblici in ambito regionale⁶⁶, non vi è dubbio che questa specifica richiesta presenti dei profili di particolare delicatezza (soprattutto dal punto di vista dei *controlli* su queste decisioni [che diventerebbero] della Regione)⁶⁷: è perciò auspicabile che essa venga

⁶⁵ Art. 14 comma 28 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78.

⁶⁶ E sia oggi espressamente consentita dall’art. 119, ultimo comma, Cost., dopo la modifica operata dalla l. cost. 20 aprile 2012, n. 1.

⁶⁷ Sulla possibilità di ricorso all’indebitamento da parte degli enti locali, e sul correlativo obbligo di riequilibrio finanziario in conformità ai principi costituzionali (e ...

esaminata con speciale attenzione nel corso degli incontri tra la Regione Piemonte ed il Governo, preliminari alla stipula di un'eventuale intesa. Peraltro, come si è visto in precedenza *sub 1*), la legislazione vigente “apre” già oggi all'intervento delle Regioni in questo ambito: l'art. 10, comma 3, della legge n. 243/2012 (come riformato dalla l. n. 164/2016) – rubricato «ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali» – prevede che le Regioni e gli enti locali possano effettuare operazioni di investimento, utilizzando i risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, «sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione»⁶⁸.

4) Altro aspetto delicato, in questo contesto, la «piena autonomia sulla disciplina dei *tributi regionali*, a partire dalla tassa automobilistica a parità di

della giurisprudenza costituzionale), si consideri il recente “*caveat*” della Corte, operato con la sentenza n. 18 del 2019 (in particolare, punti 5.2, 5.3 e 6 del *Considerato in diritto*).

⁶⁸ Su questa disposizione – e più in generale, sul meccanismo di “regionalizzazione” e di “flessibilizzazione” dei vincoli di finanza pubblica introdotto di recente dal legislatore statale – si vedano le sentenze della Corte costituzionale n. 247 e n. 252 del 2017: nella prima la Corte ha affermato che l'avanzo di amministrazione costituisce un saldo attivo che rimane nella disponibilità dell'ente che lo realizza, e che quindi gli enti territoriali in avanzo di amministrazione hanno la mera facoltà (e non l'obbligo) di mettere a disposizione delle politiche regionali di investimento una parte o l'intero avanzo, essendo nella esclusiva valutazione dell'ente titolare dell'avanzo il partecipare o meno alle «intese» in ambito regionale; nella sent. 252 del 2017 la stessa Corte ha precisato che, se è vero che nell'art. 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, è presente un obbligo procedimentale (rappresentato dalle «intese») che condiziona l'utilizzabilità dell'avanzo di amministrazione, è anche vero che la concreta realizzazione del risultato finanziario rimane affidata al dialogo tra gli enti interessati che l'avvio dell'«intesa» dovrebbe comportare e, perciò, l'impiego dell'avanzo non è “vincolato”, ma potrà avvenire solo nei limiti della conclusione (positiva) dell'«intesa» medesima.

gettito fiscale»⁶⁹. Il Documento regionale non chiarisce il collegamento tra questa richiesta ed il “disegno generale” della Regione in materia di gestione della finanza pubblica (sopra ricordato), il che rappresenta un elemento di debolezza.

5) Per quanto riguarda, invece, il versante della *spesa pubblica* – in sostanziale coerenza con le proposte *sub* 1), 2) e 3), nonché con le richieste inerenti alla spesa sanitaria, sopra riportate –, la previsione da parte della legge *statale* di coordinamento della finanza pubblica di meri «obiettivi e principi *generali*, relativi a *macroaggregati* di spesa», in modo da favorire l’esercizio dell’autonomia regionale nella suddivisione delle uscite di livello inferiore. La proposta non è formulata in modo ineccepibile (può la Regione, nell’ambito del procedimento *ex art.* 116, comma 3, Cost., chiedere allo Stato di adottare leggi con un determinato contenuto?); essa può però essere ricostruita, “*a contrario*”, come la richiesta di una più ampia autonomia nella definizione dei criteri in base ai quali la Regione e gli enti locali sono tenuti a organizzare e ripartire la propria spesa, come appunto già proposto dal Documento per la materia sanitaria (ed in linea, peraltro, con la recente giurisprudenza costituzionale in argomento⁷⁰).

⁶⁹ Sulla tassa automobilistica (c.d. bollo auto) in particolare si vedano, da ultimo, le precisazioni fornite dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 122 del 2019: in essa è stato affermato che la tassa automobilistica ha un regime diverso e peculiare rispetto a quello degli altri tributi «derivati» (la Corte la ha definita un «*tertium genus*» tra i «tributi propri autonomi» e quelli «derivati» delle Regioni), e pertanto le Regioni possono introdurre delle esenzioni non previste dal legislatore statale, al fine di «rispondere a specifiche esigenze di differenziazione» e di promuovere un’autonomia politica fiscale in materia. Al riguardo v. la ricostruzione di S.M. RONCO, *Tassa automobilistica ed autonomia finanziaria: quali nuovi spazi per la discrezionalità del legislatore regionale?*, in *Osservatorio A.I.C.*, 5/2019.

⁷⁰ In particolare, sentenze n. 211 del 2012 e n. 36 del 2013, nelle quali la Corte ha affermato che lo Stato può imporre alle Regioni soltanto un limite *complessivo* (e “globale”) di spesa, al fine di perseguire l’obiettivo dell’equilibrio di bilancio – vincolante anche nei confronti delle Istituzioni dell’Unione Europea –, senza però limitare la loro

6) Infine – e con riguardo, specificamente, alla «*governance* istituzionale» –, la possibilità di «implementare forme organizzative e di funzionamento atte a rispondere alle esigenze operative delle proprie attività improntate a criteri di efficacia ed efficienza», sempre «nel quadro del rispetto degli equilibri finanziari e dei principi del coordinamento della finanza pubblica».

Nel complesso pare di poter affermare che le misure indicate, sebbene discutibili per alcuni aspetti, siano coerenti con l'obiettivo di dare al sistema piemontese degli enti locali un “modello di governo” diverso dall'attuale – per quanto elaborato a partire da esso –, più adeguato alle sue caratteristiche, oggettivamente peculiari (evidenziate nella premessa del Documento regionale: a partire dalla dispersione e frammentazione).

5. Il modello regionale “differenziato” piemontese a confronto con l'esperienza della specialità regionale valdostana (con riferimento, in particolare, alla gestione dei piccoli Comuni ed alla tutela dei territori montani): verso un Piemonte “più vicino” alla Valle d'Aosta?

Volgendo ora lo sguardo all'esperienza – ormai consolidata dopo un settantennio – della Regione Valle d'Aosta, in modo da poter poi operare un confronto con il modello emergente dalla proposta di “differenziazione” del Piemonte sopra esaminata (secondo quanto detto all'inizio di questo contributo), occorre innanzitutto ricordare che questa Regione, pur nella sua “intrinseca” specialità⁷¹, condivide con il Piemonte il problema della “polverizzazione” dei Comuni, nel contesto di un territorio essenzialmente

libertà/discrezionalità politica nello scegliere il modo attraverso cui rispettare tale limite e gli ambiti materiali nei quali ridurre le loro spese, in modo adeguatamente “graduato” e differenziato.

⁷¹ Legata – come è noto – a ragioni storiche, culturali, geografiche e, in particolare, all'aspetto del *bilinguismo* italiano-francese.

montano. Come è stato osservato, «la dimensione comunale rappresenta [addirittura: n.d.A.] la *cifra distintiva* dell'autonomia della Valle d'Aosta. Le ragioni storiche, culturali e orografiche che condussero alla scelta della autonomia speciale si esprimono nella complessità dei territori della Valle e valgono ancora oggi a giustificare il mantenimento di una dimensione pulviscolare dei comuni, il cui numero non è stato ridotto anche dopo la riforma dello Statuto del 1993, che ha attribuito al legislatore regionale la competenza esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali»⁷². Attualmente i Comuni valdostani sono in tutto 74, in una Regione in complesso scarsamente popolata; dei 126.000 abitanti della Regione, inoltre, il solo Comune di Aosta ne “assorbe” ben 34.000, sicché si comprende come la parte preponderante dei Comuni abbia una popolazione esigua e – come in Piemonte – sia caratterizzata da dispersione e frammentazione sul territorio⁷³.

È per questa ragione che nel confronto tra il – potenziale – modello regionale “differenziato” piemontese ed il – già consolidato, appunto – modello valdostano, che qui viene proposto, si è scelto di concentrare l'attenzione (tra i tanti possibili punti di vista) sul problema della *gestione dei piccoli Comuni*. Si tratta di un problema che – in Valle d'Aosta forse ancora

⁷² M. CAVINO, *L'esercizio associato delle funzioni nel sistema locale della Valle d'Aosta*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2/2015, 1.

⁷³ Più precisamente, il territorio valdostano ha un'estensione di poco superiore a 3200 km quadrati; la densità abitativa è di 39 abitanti per km quadrato. *Tutti i Comuni* – ad eccezione appunto di Aosta – hanno una popolazione inferiore a 5000 abitanti; di questi, oltre la metà (42 Comuni) ha un numero di residenti addirittura inferiore a 1000, e 14 Comuni compreso tra 1000 e 2000; solo 17 Comuni (pari al 23% del totale) hanno una popolazione compresa tra 2000 e 5000 abitanti (dati tratti dal sito istituzionale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste - sezione Demografia, ove anche numerosi documenti e grafici in merito: www.regione.vda.it/statistica/statistiche_per_argomento/demografia/default_i.asp).

di più che nel vicino Piemonte – si intreccia strettamente con quello del “governo”, e della tutela, dei territori montani (ed anche, correlativamente, con lo sviluppo del turismo, che è legato proprio alla montagna ed alle sue attrazioni). In un contesto come quello sopra descritto, la “sfida” che l’ente regionale (e, più in generale, i poteri pubblici) è chiamato ad affrontare consiste nel «coniugare» le ragioni – storiche, geografiche, culturali, ecc. – della frammentazione «con l’esigenza di raggiungere livelli di efficienza accettabile nell’esercizio delle funzioni e nella erogazione dei servizi che la maggior parte dei piccoli comuni non riuscirebbe a soddisfare»⁷⁴. In questo l’aspetto finanziario riveste, evidentemente, un ruolo cruciale, tanto più in un sistema “complesso” come quello italiano, disegnato dal Titolo V della Parte seconda della Carta costituzionale.

Ciò rilevato, esaminando dunque in tale prospettiva, in primo luogo, l’assetto dell’*ordinamento finanziario* della Regione Valle d’Aosta – ed il suo rapporto con il livello istituzionale statale e con le decisioni di portata generale ivi assunte –, si osserva che in base all’art. 50 dello Statuto regionale⁷⁵ esso è disciplinato «con legge dello Stato, *in accordo con la Giunta regionale*» (comma 5 dell’art. 50). Lo Statuto prevede, inoltre (all’art. 3, lettera f), che in materia di «finanze regionali e comunali» la Regione possa emanare norme legislative «di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica», nel rispetto dei limiti e dei principi generali stabiliti già per le leggi di potestà esclusiva della Regione stessa (tra cui le norme fondamentali delle riforme economico-sociali). Più in generale, poi – come è noto –, le *norme di attuazione dello Statuto* regionale sono adottate con decreti legislativi del Governo, sulla base del testo elaborato dalla c.d. Commissione paritetica Stato-Regione composta da tre membri nominati dal Governo e da altrettanti nominati dal Consiglio regionale valdostano, e previo parere dello

⁷⁴ *Ibidem.*

⁷⁵ Approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, e riformato in particolare nel 1993, con la l. cost. 23 settembre 1993, n. 2.

stesso Consiglio regionale (art. 48-*bis* dello Statuto, inserito dalla l. cost. 23 settembre 1993, n. 2).

Dalle citate fonti normative emerge un dato fondamentale, che differenzia l'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta da quello piemontese, le cui proposte di riforma si sono illustrate sopra: la sua natura "pattizia", che è riflesso (delle origini di questa autonomia regionale, e) delle modalità di approvazione dello stesso Statuto e che, infatti, la Valle d'Aosta condivide – al contrario – con tutte le altre autonomie speciali della Repubblica⁷⁶. Questo dato comporta che, almeno in linea di principio⁷⁷, lo Stato non possa prescindere da un *accordo* con la Regione per stabilire le norme finanziarie ad essa applicabili e, in particolare, il *quantum* delle risorse che questa è chiamata a versare per contribuire al perseguimento degli obiettivi generali di finanza pubblica statali (in relazione all'art. 81 Cost., innanzitutto); e, reciprocamente, delle risorse spettanti alla Regione per poter esercitare – in via diretta o tramite gli enti locali – le sue funzioni, che perciò nello stesso accordo trovano, di regola, la loro definizione⁷⁸. Come è stato

⁷⁶ Al riguardo, per un quadro complessivo, v. il "Focus" della CAMERA DEI DEPUTATI sugli *Accordi in materia finanziaria tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale*, 13 marzo 2019, consultabile [al link https://temi.camera.it/leg18/post/accordi_in_materia_finanziaria_tra_lo_stato_e_le_regioni_a_statuto_speciale-1.html](https://temi.camera.it/leg18/post/accordi_in_materia_finanziaria_tra_lo_stato_e_le_regioni_a_statuto_speciale-1.html). Sulla natura "pattizia" dell'ordinamento finanziario delle Regioni speciali si sofferma ampiamente la Relazione di Giacomo D'Amico in questo stesso Convegno, su *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, in corso di pubblicazione negli Atti.

⁷⁷ In tempi recenti, invero, si è manifestata la tendenza dello Stato ad incidere in via unilaterale anche sull'assegnazione delle risorse alle Regioni speciali, con l'avallo – almeno parziale – della giurisprudenza costituzionale: v. al riguardo G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, cit., 31 ss.

⁷⁸ Nei confronti invece delle Regioni ordinarie – come, per quanto qui rileva, il Piemonte – lo Stato dispone dell'"arma" della potestà legislativa in materia di «coordinamento della finanza pubblica», a cui la prassi e la giurisprudenza costituzionale

osservato al riguardo, la «finanza delle autonomie speciali ... realizza una sorta di *tertium genus* tra finanza autonoma e finanza derivata, poiché le entrate sono quantificate in percentuale predeterminata negli statuti in relazione a quanto riscosso sui territori, e per la progressiva accentuazione del suo carattere negoziale. È, infatti, attraverso accordi bilaterali – a prescindere dalla fonte in cui essi si traducono, norme di attuazione o legge rinforzata – che, da un lato, vengono individuate le funzioni e le risorse da trasferire dal centro alla periferia e, dall'altro lato, viene periodicamente ridefinito l'apporto delle autonomie speciali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la sostenibilità economica del disegno di autonomia particolare»⁷⁹.

Tornando specificamente alla Regione Valle d'Aosta, in attuazione dell'assetto innanzi delineato sono stati adottati (limitandoci qui a evidenziare i passaggi normativi più recenti) l'accordo tra lo Stato e la Regione autonoma del 21 luglio 2015 (recepito nell'art. 8-*bis* del d.l. 19 giugno 2015, n. 78), avente ad oggetto il patto di stabilità regionale per il 2014 e il 2015 e la definizione dei rapporti finanziari concernenti il subentro della Regione allo Stato nei rapporti con Trenitalia per il trasporto ferroviario in ambito regionale; il d.lgs. 20 novembre 2017, n. 184, recante le *norme di attuazione dello statuto regionale* in materia di «coordinamento e di raccordo tra la finanza statale e regionale»; e, da ultimo, l'accordo del 16 novembre 2018, recepito nella legge di bilancio del 2019 (l. 30 dicembre 2018, n. 145), ai commi 876-879 dell'articolo unico.

degli ultimi anni hanno attribuito (come è noto) una portata espansiva ben oltre i «principi fondamentali»; ed anche – dopo la l. cost. 20 aprile 2012, n. 1 – della potestà *esclusiva* in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici», che ha delle notevoli ricadute (in senso condizionante) sull'autonomia finanziaria regionale (cfr., al riguardo, M. CAVINO-L. CONTE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Rimini 2017, 507).

⁷⁹ G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, cit., 29.

Più nel dettaglio, il d.lgs. n. 184/2017 ha disciplinato la capacità impositiva della Regione Valle d'Aosta relativa all'istituzione di tributi propri e di nuovi tributi locali e, dall'altro lato, la sua "capacità di manovra" sui tributi locali istituiti con legge dello Stato e sui tributi erariali ad essa devoluti, con particolare riguardo – si noti – a quelli inerenti alle attività strettamente connesse con l'agricoltura montana. Risulta significativo, in proposito, che il d.lgs. in oggetto dichiara espressamente di essere stato adottato – oltre che sulla base della normativa nazionale ed europea – «tenendo presenti gli svantaggi strutturali permanenti del territorio montano» della Valle d'Aosta. Le norme di attuazione statutaria del 2017 consentono alla Regione di istituire tributi propri con riguardo ai presupposti non altrimenti assoggettati ad imposizione e dei nuovi tributi locali; di modificare le aliquote e prevedere esenzioni e detrazioni per i tributi interamente devoluti alla Regione stessa; e inoltre di disciplinare criteri, modalità e limiti di applicazione nel suo territorio di tutti i tributi locali istituiti con legge statale, «anche in deroga» alla medesima legge. Per quanto riguarda i tributi erariali devoluti alla Regione, è consentito ad essa prevedere esenzioni, detrazioni e deduzioni (anche totali!) sulle tasse ed i tributi relativi all'agricoltura, alle attività di trasformazione dei prodotti agricoli ed al settore agro-silvo pastorale. Si stabilisce, poi, la "trasformazione" in tributi regionali propri (ferma restando la possibilità per la Regione di non esigerli in concreto) dei tributi inerenti all'abilitazione professionale, all'occupazione degli spazi e delle aree pubbliche, alle concessioni regionali, alle emissioni sonore degli aeromobili; e alla Regione viene attribuita altresì la competenza a disciplinare la tassa automobilistica (della quale si è già detto qui a proposito della proposta di "differenziazione" piemontese). Con riferimento, infine, all'ordinamento finanziario regionale, l'articolo 6 del d.lgs. in esame dispone – in modo altrettanto significativo ai nostri fini – che gli effetti finanziari della norma della legge di stabilità 2015 con cui era stato attribuito alla Regione Valle d'Aosta un trasferimento di 70 milioni di euro all'anno, a

compensazione della perdita di gettito subita nella determinazione della accisa sull'energia elettrica (comma 525 dell'articolo unico della l. 23 dicembre 2014, n. 190), sono modificabili esclusivamente con la procedura "rinforzata" prevista per l'adozione delle norme di attuazione (art. 48-bis dello Statuto, sopra citato), anziché con la procedura "semplificata" prevista per la modifica dell'ordinamento finanziario regionale (pur, come si è visto sopra, a sua volta garantista per la Regione: art. 50, comma 5, dello Statuto stesso).

Per quanto riguarda l'accordo del 16 novembre 2018 (recepito, come detto, nella legge di bilancio statale del 2019, ai commi 876-879), esso invece determina il contributo della Regione autonoma alla finanza pubblica a partire dallo stesso anno 2018; disciplina dettagliatamente il potere (e le modalità concrete) per lo Stato di modificare in via unilaterale il contributo richiesto alla Regione; infine, assegna alla Regione stessa un contributo di 120 milioni di euro, da destinare a spese di investimento in opere pubbliche. È utile ricordare che l'accordo in esame estingue, dichiaratamente, i contenziosi pendenti tra la Regione autonoma e lo Stato in ordine ai trasferimenti finanziari, impegnando la Regione a ritirare i ricorsi pendenti davanti alla Corte costituzionale ed alle altre giurisdizioni relativi all'impugnazione delle leggi statali in materia di finanza pubblica e – dall'altro lato – a rinunciare agli eventuali benefici finanziari derivanti dalle pronunce di accoglimento di tali ricorsi⁸⁰.

Passando ora ad esaminare – in secondo luogo – la disciplina sull'*esercizio delle funzioni da parte dei Comuni*, con particolare riferimento alle forme di gestione associata che vengono in gioco in un contesto caratterizzato dalla dispersione e dalla sopra ricordata «dimensione pulviscolare» degli stessi

⁸⁰ Per la portata generale di questo "schema" di accordo tra le Regioni ad autonomia speciale e lo Stato, negli ultimi anni – nel quadro del rilevante contenzioso sorto tra queste e lo Stato in conseguenza dei provvedimenti finanziari "anticrisi" adottati a livello centrale –, si veda, per tutti, ancora G. RIVOSECCHI, *op. ult. cit.*, 132.

(disciplina che, in Valle d’Aosta come in Piemonte, si intreccia con le regole di finanza pubblica – statali e regionali –, presentate nel precedente paragrafo, nella misura in cui le risorse finanziarie servono a permettere ai Comuni di svolgere in modo effettivo e adeguato tali funzioni), occorre osservare che, mentre in Piemonte si applicano primariamente le norme dettate dal legislatore statale nell’esercizio della potestà in materia di funzioni fondamentali degli enti locali e – soprattutto – di coordinamento della finanza pubblica *ex art. 117, comma 3, Cost.*⁸¹, alle quali la legislazione regionale è tenuta a conformarsi, la Regione Valle d’Aosta gode di un’autonomia legislativa “piena” in questo ambito, in base al suo Statuto (in particolare, art. 2, lettera *b*).

Di conseguenza (e più specificamente), i Comuni piemontesi sono soggetti, attualmente, alle disposizioni del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 – oltre che naturalmente del t.u.e.l. (in particolare, per quanto qui interessa, artt. da 30 e 32) –, sulle quali ha inciso di recente la sentenza n. 33/2019 della Corte costituzionale, che, come già si è accennato, ha dichiarato illegittima la previsione dell’*obbligo generalizzato* di gestire in forma associata⁸² le funzioni fondamentali per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti⁸³. In

⁸¹ La recente sentenza n. 33 del 2019, già sopra ricordata, ha individuato espressamente tale competenza quale titolo di legittimazione del legislatore statale a dettare norme sull’esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni (v. il punto 7.4 del *Considerato in diritto*).

⁸² Tramite un’Unione di Comuni o lo strumento della convenzione.

⁸³ V. *retro*, par. 4 (e relativa nota 65). Può essere utile ricordare qui che nella sentenza citata la Corte ha lanciato un monito al legislatore in ordine ai «gravi limiti che, rispetto al disegno costituzionale, segnano l’assetto organizzativo dell’autonomia comunale italiana, dove le funzioni fondamentali risultano ancora oggi contingentemente definite con un decreto-legge che tradisce la *prevalenza delle ragioni economico finanziarie su quelle ordinamentali*». Il Giudice costituzionale ha rilevato criticamente, al riguardo, che «un aspetto essenziale dell’autonomia municipale è quindi risultato relegato a mero effetto riflesso di altri obiettivi», invitando il legislatore a dare delle risposte «strutturali ... al

relazione a questa disciplina – come pure si è già visto – la Regione Piemonte non rivendica delle «forme e condizioni particolari di autonomia», ai sensi dell’art. 116, comma 3, Cost., nella proposta presentata al Governo (salvo che per alcuni limitati aspetti).

A livello regionale (entro il quadro delle disposizioni della legge statale appena menzionate) la materia dell’esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni è regolata dalla l.r. 28 settembre 2012, n. 11, recante «Disposizioni organiche in materia di enti locali» (peraltro già modificata più volte, da ultimo con l.r. 5 aprile 2019, n. 14). Questa legge regionale stabilisce le forme attraverso cui i Comuni piemontesi soggetti all’obbligo di gestire in forma associata le funzioni *in base alla legge statale* sono tenuti a farlo: l’Unione di Comuni e la convenzione (art. 3). La prima, ai sensi dell’art. 4 della l.r., è un ente locale dotato di personalità giuridica di diritto pubblico e di potestà statutaria e regolamentare, con una durata determinata dallo statuto, per un periodo minimo comunque non inferiore a dieci anni. I Comuni appartenenti ad un’Unione, peraltro, possono decidere di esercitare alcune delle loro funzioni fondamentali tramite lo strumento della convenzione, se l’esercizio avviene all’interno dello stesso ambito territoriale, con possibilità di estensione dello stesso agli ambiti territoriali confinanti (art. 5, comma 2, della l.r. in oggetto). La convenzione – per parte sua – non può avere durata inferiore a tre anni. La l.r. n. 11/2012, inoltre, «ai fini dell’esercizio associato delle funzioni comunali, nelle materie di cui all’articolo 117, commi terzo e quarto della Costituzione», individua tre grandi “macroaree territoriali” omogenee – «area montana», «collinare» e «di pianura» – nelle quali i Comuni del Piemonte devono essere inseriti (art. 6): l’appartenenza dei Comuni alla stessa “macroarea” costituisce un criterio

problema della polverizzazione dei Comuni», seguendo l’esempio della Francia e di altri ordinamenti europei (punto 7.6 del *Considerato in diritto*). Al riguardo v., da ultimo, A. MORELLI, *Obbligatorietà delle forme associative dei Comuni e visione congiunturale delle autonomie locali*, in *Forum di Quaderni costituzionali-Rassegna*, 8/2019.

ottimale di aggregazione⁸⁴. Le aggregazioni di Comuni (nella forma dell'Unione o della convenzione) soggetti all'obbligo di gestire in forma associata le loro funzioni in base alla legge statale sopra citata, per la l.r. in esame devono necessariamente raggiungere le seguenti "soglie minime" di popolazione: 3.000 abitanti per l'«area montana» e «collinare»; 5.000 abitanti per l'«area di pianura» (art. 7). Infine, la stessa legge regionale mira a favorire le *fusioni* di Comuni – in un contesto caratterizzato, giova ricordarlo, da un numero di Comuni assai elevato, sia in termini assoluti che in confronto alle altre Regioni italiane⁸⁵ –, abbassando da 4/5 alla maggioranza dei consiglieri comunali interessati il *quorum* necessario per approvare la richiesta di fusione dei Comuni *ex art.* 133 Cost. e prevedendo, per le medesime, incentivi finanziari (che, tuttavia, non hanno dato fino ad ora risultati significativi: art. 11); e – con particolare riferimento ai territori montani – dispone il passaggio da un'organizzazione aggregativa basata sulle Comunità montane ad una caratterizzata dalle Unioni montane (le cui caratteristiche sono disciplinate dagli artt. 12 e seguenti della legge).

Dall'altro lato, la Regione Valle d'Aosta – sulla base della sua ricordata potestà legislativa esclusiva in materia – ha emanato nel corso del tempo delle norme cogenti per i suoi Comuni, prevedendo delle forme specifiche di gestione associata delle funzioni⁸⁶.

In un primo momento, con la legge regionale 7 dicembre 1998, n. 54, il legislatore regionale – nel trasferire ai Comuni dei "blocchi" omogenei di

⁸⁴ In generale, la logica sottesa alla previsione normativa in questione consiste nell'incentivare i Comuni a presentare delle "spontanee" proposte di aggregazione – ai fini appunto dell'esercizio in forma associata delle funzioni – che, se realizzate nel rispetto dei criteri indicati, sono considerate come limiti territoriali "ottimali".

⁸⁵ V. sopra, par. 2.

⁸⁶ V. al riguardo (anche per quanto segue nel testo), in particolare, M. CAVINO, *L'esercizio associato delle funzioni nel sistema locale della Valle d'Aosta*, cit., *passim*.

funzioni – ha introdotto un «modello binario»⁸⁷ fondato sulle Comunità montane, da un lato (costruite come “enti necessari intermedi” tra i Comuni e la Regione, chiamate di norma a svolgere le funzioni per conto dei Comuni stessi⁸⁸), e sul Consiglio permanente degli enti locali, dall’altro lato (istituito quale organo «di rappresentanza degli enti locali», con lo scopo di «favorire la loro partecipazione alla politica regionale»⁸⁹, e composto dai Sindaci dei Comuni della Regione e dai Presidenti delle otto Comunità montane). Successivamente, con la riforma operata dalla legge regionale 5 agosto 2014, n. 6, tale «modello» è stato sostituito da un sistema più articolato e complesso, imperniato sulle *Unités des Communes valdôtaines*, che hanno preso il posto delle Comunità montane nel compito di svolgere in forma associata la maggior parte delle funzioni e dei servizi comunali⁹⁰. Al contempo, peraltro, la legge regionale (che si dichiara volta ad «incrementare la qualità delle prestazioni erogate ai cittadini, riducendo complessivamente gli oneri organizzativi e finanziari e garantendo uniformi livelli essenziali delle prestazioni sull’intero territorio regionale»⁹¹), ha stabilito i cc.dd. «ambiti territoriali ottimali» per l’esercizio delle funzioni e dei servizi comunali: essi sono l’ambito regionale (nel quale possono operare la Regione, il C.E.L.V.A.- Consorzio degli enti locali della Valle d’Aosta ed il Comune di Aosta), quello «sovracomunale» (nel quale le funzioni sono svolte dalle menzionate *Unités des Communes valdôtaines* oppure dai Comuni, ricorrendo però all’istituto della convenzione) e, infine, quello comunale, che tuttavia viene previsto soltanto per alcune funzioni residuali e “minori”⁹². Nel contesto regionale valdostano ha acquisito via via un ruolo centrale,

⁸⁷ M. CAVINO, *op. ult. cit.*, 1.

⁸⁸ In particolare, artt. 82-83 della l.r. citata.

⁸⁹ Così l’art. 60 della l.r. citata.

⁹⁰ In particolare, artt. 8 e seguenti della l.r. in questione.

⁹¹ Così l’art. 1 della l.r. citata.

⁹² Art. 2 della l.r. citata.

nell'ambito qui considerato, il C.E.L.V.A.- Consorzio degli enti locali della Valle d'Aosta: soggetto di diritto privato costituito da tutti i Comuni della Regione già ben prima dell'approvazione della l.r. n. 6/2014 (in forza dell'art. 103 della l.r. n. 54/1998 citata⁹³), esso svolge numerosi ed importanti servizi, soprattutto a favore dei Comuni della Valle, come l'assistenza e la consulenza amministrativa e regolamentare (predisposizione di schemi e di bozze di regolamenti e provvedimenti) e la formazione continua del personale amministrativo, e non solo⁹⁴.

In definitiva, l'ordinamento regionale valdostano sembra presentare una regolamentazione più analitica di quello piemontese (anche nella sua proposta di "differenziazione") delle modalità di esercizio delle funzioni attribuite ai Comuni, "tagliata" sullo specifico contesto regionale in forza dell'autonomia legislativa che è riconosciuta alla Regione stessa e che, per questo, è pensata *ab origine* per affrontare il problema strutturale della "polverizzazione" dei Comuni.

6. Osservazioni conclusive

Volendo a questo punto esprimere qualche considerazione conclusiva sul progetto di "differenziazione" piemontese qui esaminato – anche alla luce del confronto con l'esperienza della specialità regionale della Valle d'Aosta da ultimo operato, con riferimento, in particolare, alla gestione dei piccoli Comuni ed agli aspetti a questa connessi –, pare di poter affermare che la proposta della Regione Piemonte si collochi, forse inevitabilmente, in una

⁹³ Questa disposizione prevede che «per l'esercizio di funzioni, per l'erogazione di servizi o per la realizzazione di progetti di sviluppo gli enti locali possono collaborare tra loro, con altri enti pubblici o con altri soggetti sulla base del diritto privato».

⁹⁴ Sulla genesi del C.E.L.V.A. e la sua crescente importanza v., ancora, M. CAVINO, *L'esercizio associato delle funzioni nel sistema locale della Valle d'Aosta*, cit., 5 ss.

prospettiva diversa da quella del regionalismo valdostano, e si presti nell'insieme ad un giudizio positivo e, dunque, "tranquillizzante" circa la sua compatibilità con il dettato costituzionale.

La differenza dal modello valdostano la si coglie soprattutto nella diversità degli *strumenti* a disposizione del – ed attivati in concreto dal – legislatore piemontese, che discendono dalla diversa portata dell'autonomia riconosciuta (e *riconoscibile*, in forza del testo costituzionale) rispetto alla Valle d'Aosta. Sotto questo profilo, l'ordinamento(/«*co*-ordinamento») finanziario e la disciplina della gestione dei piccoli Comuni e delle loro funzioni (che di riflesso, in queste due Regioni, "impattano", come si è visto, sul "governo" e la tutela dei territori montani) rappresentano per certi versi un punto d'osservazione privilegiato: la Regione Piemonte non solo non gode attualmente, ma *non potrebbe* godere nemmeno in futuro – al riguardo – degli "spazi di manovra" della Valle d'Aosta, che si inseriscono in un quadro in cui il trasferimento delle risorse finanziarie è ancora, sostanzialmente, oggetto di pattuizione tra lo Stato e la Regione stessa. Né il Piemonte potrebbe rivendicare, in base allo stesso art. 116, comma 3, Cost., la potestà legislativa "piena" sull'ordinamento degli enti locali e la disciplina delle loro funzioni, di cui invece dispone da un settantennio la Valle d'Aosta.

Per quanto quindi l'attuale proposta di "differenziazione" piemontese presenti – anche in relazione alle materie sopra citate – degli indubbi aspetti di interesse, e si prospetti idonea a sviluppare, rispetto ad oggi, l'esercizio delle competenze della Regione in un quadro di più ampia autonomia della stessa (v. poco oltre), pare di poter concludere sul punto che, anche qualora tale proposta venisse attuata, l'ordinamento regionale piemontese *non* diventerebbe "più vicino" a quello valdostano: i *modelli* di regionalismo, a cui i due sistemi farebbero riferimento, restano diversi⁹⁵. E non sembra di poter

⁹⁵ Al riguardo, nel *panel* di questo stesso Convegno dedicato specificamente al *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, Alessandro Morelli ha opportunamente ricordato che l'autonomia speciale della Valle d'Aosta e delle altre quattro

dubitare del fatto che – *se ed in quanto posto a confronto con l’esperienza della specialità regionale della Valle d’Aosta* – il regionalismo “differenziato” a cui il Piemonte aspira sarebbe uno strumento non altrettanto adeguato, proprio principalmente per i mezzi di fatto a disposizione della Regione, per affrontare, in particolare, i sopra ricordati problemi della “gestione” dei piccoli Comuni e dei territori montani.

Dal punto di vista, peraltro, del rapporto con le richieste di “differenziazione” avanzate *da altre Regioni* ordinarie (ed in particolare con quelle della Lombardia, del Veneto e dell’Emilia-Romagna, che rappresentano dei termini di confronto privilegiati per il Piemonte per la vicinanza geografica, la somiglianza dei dati economici e sociali di contesto e – inoltre – per il fatto di trovarsi ad un più avanzato stadio di discussione nel «tavolo tecnico» con il Governo⁹⁶), il «Documento di indirizzo» presentato dalla Regione Piemonte all’Esecutivo non risulta particolarmente incisivo, ma ha una portata più modesta (o se si vuole, moderata...) e circoscritta. Come si è visto sopra, le richieste di maggiore autonomia della Regione toccano, formalmente, numerose – e talvolta rilevanti: si pensi alla sanità o all’ambiente o all’istruzione – materie; ma sotto il profilo del contenuto sostanziale, lo fanno (salvo che in alcuni casi⁹⁷) in modo assai meno penetrante – e potenzialmente dirompente – delle altre Regioni soprattutto del Nord⁹⁸.

Regioni a statuto speciale è il frutto di un processo “*top-down*”; l’autonomia “differenziata” prevista dall’art. 116, comma 3, Cost. è invece il risultato di un processo “*bottom-up*”. Inoltre, la “differenziazione” regionale di cui all’art. 116 si deve pur sempre “muovere” nel quadro generale del Titolo V della Parte II della Carta, diversamente dall’autonomia speciale.

⁹⁶ V. sopra, par. 1.

⁹⁷ Evidenziati nel paragrafo precedente.

⁹⁸ V. in particolare, al riguardo, F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato*, cit., 16 ss., nonché i documenti degli «Accordi preliminari» tra queste Regioni ed il Governo,

Sotto il profilo tecnico, le proposte del «Documento di indirizzo» della Regione Piemonte paiono spesso discutibili nella loro formulazione, e non adeguatamente motivate (si pensi alle richieste in tema di compartecipazione alla spesa sanitaria, di «valorizzazione» del patrimonio edilizio sanitario obsoleto, alcune in tema di coordinamento della finanza pubblica, sopra riportate). In diversi ambiti – come si è visto – la Regione manifesta poi delle esigenze che, in realtà, potrebbero essere soddisfatte facendo buon uso degli strumenti, e dei *poteri*, di cui essa già dispone nell’attuale contesto ordinamentale (è il caso, per esempio, di diverse richieste in materia di sanità e istruzione⁹⁹ e – più in generale – della richiesta di attribuzione di nuove funzioni *amministrative*, in numerose materie¹⁰⁰). Purtuttavia, è indubbio che la maggior parte delle proposte del Documento piemontese siano idonee ad arricchire ed implementare l’armamentario degli strumenti utilizzabili dalla Regione per perseguire delle politiche adatte al *suo* contesto territoriale, economico e sociale di riferimento – in linea con lo spirito dell’“autonomia differenziata” di cui all’art. 116, comma 3, Cost. –, senza dall’altro lato incidere sull’unità nazionale (a differenza delle richieste delle altre Regioni prima indicate)¹⁰¹. Inoltre vi sono nel progetto esaminato alcuni aspetti di particolare interesse – e prospettiva –, come ad esempio proprio le proposte

e delle successive bozze di intesa, pubblicati ai *links* www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01067303.pdf e www.affariregionali.gov.it/attivita/aree-tematiche/autonomia-differenziata/autonomia-differenziata-articolo-116-iii-comma-della-costituzione/.

⁹⁹ V. al riguardo, rispettivamente, F. PALLANTE, *Le richieste di differenziazione della Regione Piemonte in materia di tutela della salute*, cit., 5, e T. CERRUTI, *Le richieste di differenziazione della Regione Piemonte in materia di lavoro e istruzione*, cit., 6.

¹⁰⁰ V. sopra, nota 29.

¹⁰¹ Su questo specifico aspetto (invero cruciale ai fini della valutazione delle proposte di “differenziazione” attualmente pendenti, e nel dibattito che le riguarda) sia consentito rinviare a G. SOBRINO, *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione: motivazioni, contenuti principali, rapporto con le richieste di altre Regioni*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2/2019, ultimo paragrafo.

relative alla gestione dei vincoli di finanza pubblica a carico degli enti locali, che, in un contesto come quello piemontese, risultano senza dubbio necessarie (per quanto, evidentemente, da verificare nel loro risultato concreto).

Il Documento del Consiglio regionale piemontese, sotto un altro profilo, *non* affronta in termini generali il problema del finanziamento delle nuove competenze della Regione – quali risulterebbero dall'accoglimento delle richieste sopra riportate –, né quello (invero cruciale) delle modalità di calcolo dei “fabbisogni *standard*”¹⁰² o della destinazione del c.d. residuo fiscale del territorio piemontese¹⁰³. Esso si limita, in materia, a chiedere la «piena autonomia [della Regione: n.d.A.] sulla disciplina dei *tributi regionali*, a partire dalla tassa automobilistica a parità di gettito fiscale»¹⁰⁴. In mancanza

¹⁰² Nel *panel* di questo Convegno dedicato specificamente al *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, è stato sottolineato, al riguardo, che la dimensione “pulviscolare” dei Comuni – tipica di Regioni come il Piemonte e la Valle d’Aosta, ma non solo di esse – incide in modo rilevante proprio sul calcolo dei “fabbisogni *standard*”.

¹⁰³ Per la rilevanza di questi aspetti finanziari (oggetto invece di specifica considerazione nei progetti di “differenziazione” di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) agli effetti della distinzione tra due distinti *modelli* di “autonomia differenziata” – quello della “differenziazione” «organizzativa» e quello della “differenziazione” «competitiva», *nient’affatto equivalenti dal punto di vista della compatibilità con il disegno costituzionale* – e dell’ascrizione delle attuali proposte concrete all’uno o all’altro modello, v. E. GROSSO-A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, cit., 3 ss.; M. DOGLIANI, *Quel pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*, cit., 2 ss.; nonché ancora G. SOBRINO, *op. ult. cit.*, ultimo paragrafo.

Nel *panel* di questo Convegno dedicato specificamente al *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, Guido Rivosecchi ha osservato – tra l’altro – che il “problema finanziario” assume una particolare rilevanza nell’attuale dibattito sulla “differenziazione” regionale perché le proposte finora presentate (compresa, come si è visto, quella della Regione Piemonte: v. *retro*, nota 29) chiedono il trasferimento dallo Stato alle Regioni anche di funzioni *amministrative*.

¹⁰⁴ Allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 25.

di un'espressa indicazione in tal senso nel «Documento di indirizzo», si può quindi ritenere che la Regione *non* intenda – allo stato attuale – ottenere delle risorse maggiori di quelle impiegate finora dallo Stato per esercitare le funzioni menzionate dal Documento, né trattenere sul suo territorio una quota di tributi superiore rispetto a quella odierna, come chiedono invece le Regioni che si richiamano al modello della “differenziazione” «competitiva»¹⁰⁵. La proposta piemontese – salvo eventuali cambiamenti futuri, che potrebbero derivare dal cambio di maggioranza politica che è conseguito alle elezioni dello scorso 26 maggio¹⁰⁶ – sembra muoversi piuttosto nel quadro, più “tranquillizzante” dal punto di vista costituzionale, dell'autonomia/“differenziazione” intesa come strumento organizzativo, che non mette a rischio l'unità e la solidarietà nazionale.

In definitiva, al di là del confronto con l'esperienza della specialità regionale valdostana (connotata da sempre da un'autonomia intesa in senso “forte”), la direzione che il regionalismo piemontese sembra al momento prendere – alla luce della proposta qui commentata – è quella di una

¹⁰⁵ V. sopra, penultima nota.

¹⁰⁶ Non può infatti trascurarsi che il modello della “differenziazione” «competitiva», basato sul trattenimento sul territorio delle tasse pagate dai cittadini e sulla valorizzazione del gettito fiscale del territorio stesso quale criterio di calcolo dei “fabbisogni *standard*”, è seguito tradizionalmente (e sostenuto) soprattutto dalla Lega, che è diventata il primo partito politico piemontese e perciò anche l'“azionista di maggioranza” della nuova Giunta regionale, recentemente costituita. Nel suo discorso di illustrazione del “programma di legislatura”, tenuto lo scorso 9 luglio davanti al nuovo Consiglio regionale, il Presidente Cirio ha criticato l'«eccessiva timidezza» della precedente maggioranza nell'affrontare il processo di “differenziazione”, e ha preannunciato che la Giunta da lui presieduta presenterà nei prossimi mesi delle proposte di modifica al progetto approvato dal Consiglio nel 2018, in modo da aumentare il numero delle materie in cui il Piemonte chiede maggiore autonomia e da concludere la trattativa con il Governo «non in coda ma *accanto* a Lombardia e Veneto» (oltre ad una seduta di Giunta “tematica” sull'autonomia per il 19 luglio: v., per tutto ciò, <https://www.regione.piemonte.it/web/pinforma/notizie/programma-legislatura-della-giunta-cirio>).

“differenziazione” “temperata” e “virtuosa”, volta a dotare l’ente regionale di competenze/strumenti (più) adeguati al perseguimento delle sue finalità istituzionali, nello specifico contesto territoriale, economico e sociale di riferimento.