



Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza
dell'Università di Torino

Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive

**A cura di Cristina Bertolino, Alessandro
Morelli, Giorgio Sobrino**



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

QUADERNI DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
DELL'UNIVERSITÀ DI TORINO
17/2020

Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive

Atti del IV Convegno annuale della rivista
Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali

a cura di

Cristina Bertolino, Alessandro Morelli e Giorgio Sobrino



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

Opera finanziata con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino e del Centro di ricerca di Diritto costituzionale e Istituzioni politiche avente sede presso il Dipartimento di Giurisprudenza, Economia e Sociologia dell'Università Magna Graecia di Catanzaro.

Il presente volume è stato preliminarmente sottoposto ad una revisione da parte di una Commissione di Lettura interna nominata dalla Commissione ricerca del Dipartimento di Giurisprudenza. Detta Commissione ha formulato un giudizio positivo sull'opportunità di pubblicare l'opera.

Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino

Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive, a cura di Cristina Bertolino, Alessandro Morelli e Giorgio Sobrino

© 2020 - Università degli Studi di Torino
Via Verdi, 8 – 10124 Torino
www.collane.unito.it/oa/
openaccess@unito.it

ISBN: 9788875901554

Prima edizione: Maggio 2020

Grafica, composizione e stampa: Rubbettino Editore



Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale

A Jörg Luther,

*appassionato, instancabile e autentico
studioso del diritto,
di altissimo profilo scientifico e rigore metodologico,
sempre aperto al dialogo e al confronto
con tutta la comunità scientifica.*

Eccellente Maestro per i più giovani.

Caro Amico e Collega.

Indice

Presentazione

<i>Cristina Bertolino, Alessandro Morelli, Giorgio Sobrino</i> Regionalismo differenziato e specialità regionale: le ragioni di un Convegno	15
---	----

Parte prima Relazioni

<i>Enrico Grosso</i> Intervento introduttivo	31
<i>Stefano Piperno</i> Il regionalismo differenziato: profili politologici, economici e di finanza pubblica	39
<i>Raffaele Bifulco</i> Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea	59
<i>Anna Maria Poggi</i> Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale	85
<i>Giacomo D'Amico</i> Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale	109

Parte seconda
Interventi

Prima sessione
Federalismo asimmetrico e regionalismo differenziato

<i>Anna Mastromarino</i> Asimmetria, fiducia, integrazione	139
<i>Daniele Camoni</i> Il sistema costituzionale delle <i>Comunidades Autónomas</i> spagnole: un breve confronto con l'ordinamento regionale italiano	151
<i>Giacomo Delledonne</i> Omogeneità costituzionale e federalismo asimmetrico: un'antinomia?	169
<i>Giorgio Grasso</i> Elementi di asimmetria nell'ordinamento federale elvetico: la disciplina dei c.d. trattati intercantonali	189
<i>Francesco Duranti</i> Asimmetrie costituzionali nordiche	207
<i>Daniele Casanova</i> Osservazioni sulla procedura parlamentare di approvazione del c.d. regionalismo differenziato <i>ex art. 116, terzo comma, Cost.</i>	227
<i>Carlo Iannello</i> Il Parlamento di fronte alla determinazione dei contenuti e dei limiti dell'autonomia differenziata	247
<i>Giuseppe Lauri, Massimiliano Malvicini</i> Il Presidente delle Autonomie? Il capo dello Stato tra unità nazionale e regionalismo asimmetrico nell'ordinamento costituzionale in trasformazione	267

Valentina Pupo
Le problematiche relative alla legge di attribuzione
dell'autonomia differenziata 281

Maria Grazia Rodomonte
Il Parlamento che c'è e il Parlamento che dovrebbe esserci:
riflessioni su autonomia differenziata e ruolo delle Camere 299

Seconda sessione
Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi
della differenziazione regionale

Simone Scagliarini
Gli ambiti di differenziazione regionale:
virtù (del modello) e vizi (della sua attuazione) 325

Andrea Bonomi
Un possibile nuovo “rapporto” fra legge regionale e legge
statale: “abrogazione territoriale” o “deroga-sospensione”
sul modello dello “stato d'assedio”? 347

Leonardo Brunetti
I possibili effetti dell'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost.,
sulla disciplina del “Terzo settore” (D.Lgs. 3 luglio 2017,
n. 117). Quale destino per la legislazione statale? 367

Luca Buscema
La dimensione regionale della gestione dei fenomeni
migratori 385

Alessandro Candido
Prove di regionalismo differenziato. La richiesta
della Regione Emilia-Romagna 407

Rossana Caridà
Il procedimento di differenziazione *ex art.* 116 Cost.
e funzioni amministrative 425

<i>Claudia Bianca Ceffa</i> Alcune considerazioni a margine dell'esperienza della Regione Lombardia su limiti e opportunità della differenziazione come metodo	445
<i>Elena di Carpegna Brivio</i> L'applicazione del regionalismo differenziato per la sperimentazione delle politiche pubbliche	465
<i>Francesco Gallarati</i> Le conseguenze dell'attuazione del regionalismo differenziato sul riparto di competenze legislative tra differenziazione e sussidiarietà	483
<i>Antonella Galletti</i> Integrazione europea e regionalismo differenziato. Le iniziative di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto	497
<i>Dimitri Girotto</i> La configurazione della potestà legislativa regionale "differenziata" e la "tenuta" dei principi di unità ed eguaglianza	515
<i>Leonardo Maria Moscati</i> La differenziazione regionale nei rapporti con l'Unione europea. Il terzo comma dell'art. 116 per un'Europa delle Regioni	533
<i>Carolina Pellegrino</i> Autonomia regionale differenziata per politiche specifiche: l'energia e la Regione Basilicata	547
<i>Alessandro Sterpa</i> La differenziazione possibile: istituire le macro-Regioni per ridisegnare la mappa delle diversità	561
<i>Michele Troisi</i> L'istruzione nelle proposte di regionalismo differenziato: attuazione o abbandono del modello costituzionale di scuola?	581

Terza sessione
Regionalismo differenziato, sistema finanziario
e specialità regionale

<i>Alessandro Morelli</i> Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso	607
<i>Guido Rivosecchi</i> Autonomia finanziaria e regionalismo differenziato	623
<i>Giorgio Bonerba</i> Il finanziamento delle funzioni nell'autonomia differenziata: una nuova forma di specialità?	641
<i>Omar Caramaschi</i> Dalla specialità regionale alla differenziazione <i>ex art. 116, terzo comma, Cost.:</i> verso un sistema regionale asimmetrico?	659
<i>Tanja Cerruti</i> Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?	681
<i>Francesca Donà</i> Tra differenziazione e partecipazione: i nuovi percorsi delle autonomie. Una strada condivisa verso una maggiore uguaglianza?	701
<i>Laura Letizia</i> I nodi finanziari del regionalismo asimmetrico	717
<i>Alessandro Oddi</i> Regionalismo differenziato e coordinamento della finanza pubblica	737
<i>Valentina Prudente</i> “Differenziazione” e specialità regionale alla luce del recente tentativo delle Regioni del Nord di ottenere “ <i>ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia</i> ”	749

<i>Maria Letteria Quattrocchi</i> Quali “forme e condizioni particolari di autonomia”? I limiti della potestà legislativa regionale tra specialità e differenziazione	769
<i>Claudio Ragusa</i> Differenziazione e specialità del regionalismo nell’unità della Repubblica	787
<i>Stefano Maria Ronco</i> Considerazioni in merito all’autonomia tributaria e agli spazi di equità orizzontale nel tempo del regionalismo differenziato	805
<i>Chiara Sagone</i> La specialità regionale: verso un ineluttabile declino o prospettive di un nuovo inizio?	831
<i>Giorgio Sobrino</i> La proposta di differenziazione regionale del Piemonte e le sue motivazioni e prospettive, con particolare riferimento alla gestione dei piccoli Comuni e alla tutela dei territori montani: verso un Piemonte “più vicino” alla Valle d’Aosta?	857
Conclusioni	
<i>Beniamino Caravita di Toritto</i> Un doppio binario per l’approvazione del regionalismo differenziato?	881
Notizie sugli Autori	885

Presentazione

Cristina Bertolino, Alessandro Morelli, Giorgio Sobrino

Regionalismo differenziato e specialità regionale: le ragioni di un Convegno

In merito al diritto delle autonomie territoriali, il biennio appena concluso ha segnato la decisa, e forse più convinta, ripresa del tema del regionalismo differenziato nel nostro Paese. La maggior parte delle Regioni ordinarie (precisamente dieci su quindici¹), tra la fine della XVII Legislatura e l'inizio dell'attuale, ha presentato una proposta volta a ottenere «forme e condizioni particolari di autonomia» ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost., con riferimento a svariate (e, spesso, rilevanti) materie. Tali proposte sono state discusse in sede politica, tra le Regioni e i diversi Governi che si sono succeduti², dando luogo, in alcuni casi, ad «accordi preliminari» alla stipula dell'intesa prevista dalla norma costituzionale³.

Si tratta peraltro, come evidenziato sopra, della “ripresa”, sebbene su scala più ampia, di questo tema, poiché in passato c'era già stato qualche tentativo di alcune Regioni di dare attuazione all'art. 116, comma 3, do-

1. Si tratta di Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria: v. il *Dossier* del Servizio Studi del Senato n. 104, febbraio 2019, su *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, testo disponibile all'indirizzo www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01103442.pdf (consultato il 7/2/2020), nonché A. POGGI, *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato (a margine del Convegno di Torino)*, in *Diritti regionali*, 2, 2019, 2 s.

2. Prima il Governo Gentiloni, poi – dopo le elezioni del 4 marzo 2018 – il Governo Conte I, sostenuto dalla maggioranza c.d. gialloverde (Movimento 5 Stelle e Lega), e da ultimo il Governo Conte II, sostenuto dalla maggioranza c.d. giallorossa (tra Movimento 5 Stelle, Partito democratico e Liberi e Uguali).

3. È il caso delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, che hanno siglato tale «accordo» (o «pre-intesa») tutte il 28 febbraio 2018, con l'allora Governo Gentiloni; il testo degli «accordi» è allegato al *Dossier* 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*, consultabile all'indirizzo <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01067303.pdf>.

po la legge costituzionale n. 3/2001⁴. Nello specifico, la Regione Toscana (in materia di beni culturali), il Piemonte (nelle materie dei beni paesaggistici e culturali, delle infrastrutture e dell'autonomia universitaria e ricerca scientifica), il Veneto (nelle materie dell'istruzione, della tutela della salute, della tutela e valorizzazione dei beni culturali, e molte altre⁵) e la Lombardia (nelle materie dell'organizzazione della giustizia di pace, della tutela dell'ambiente e dei beni culturali), tra il 2003 e il 2007, avevano avviato il procedimento di differenziazione previsto da tale norma e i relativi negoziati con il Governo (allora Prodi II). Quest'ultimo – a sua volta – il 30 ottobre 2007 aveva presentato un disegno di legge volto a disciplinare in modo puntuale tale procedimento rispetto al contenuto della disposizione costituzionale⁶. Sia le iniziative regionali che quella governativa, tuttavia, non erano giunte a conclusione a causa dell'incerta situazione politica e della fine anticipata della XV Legislatura, avvenuta nella primavera del 2008.

Oggi come allora, pur in un quadro politico complessivo profondamente diverso, sembra peraltro di potere affermare che le richieste di differenziazione provenienti dalle Regioni trovino la loro origine in un “clima culturale”, per così dire, fortemente influenzato da istanze – o pulsioni – di tipo autonomistico, non riconducibili al modello di regionalismo (né di società e di cittadinanza *tout court*) delineato dalla Costituzione nel 1948, improntato alla solidarietà politica, economica e sociale tra tutti i cittadini e, dunque, tra i territori in cui essi risiedono.

Si tratta, peraltro, di un clima che non coinvolge soltanto Regioni amministrate dalla Lega (o dal centrodestra), partito che tradizionalmente ha veicolato le istanze federaliste del Settentrione, ma sembra influenzare anche governi regionali di diversa ispirazione politica, come quello dell'E-

4. Li ricorda, da ultimo, A. POGGI, *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del “modello plurale” delineato in Costituzione*, in *federalismi.it*, 1, 2020, 2 s. V. anche ID., *Esiste nel Titolo V un “principio di differenziazione” oltre la “clausola di differenziazione” del 116 comma 3?*, Relazione al Convegno su *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Università degli studi di Torino e Centro studi per il federalismo, Torino, 23-24 novembre 2007, ora in *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, a cura di A. Mastromarino e J.M. Castellà Andreu, Milano, 2009, 27 ss.

5. Ricerca scientifica e tecnologica, potere estero, giustizia di pace, tutela dell'ambiente, comunicazioni, previdenza complementare ed integrativa, protezione civile, infrastrutture casse di risparmi e casse rurali a carattere regionale e lavori pubblici.

6. Il testo di tale d.d.l., di iniziativa del Ministro per gli Affari regionali Lanzillotta, e la relazione illustrativa sono consultabili al link http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/ipot/ipotesi-ddl-attuaz-116c3-Cost_-_per-CdM-30-ott-07.pdf.

milia-Romagna (di centrosinistra), suscitando il dubbio che, in qualche caso, le richieste di differenziazione non siano scaturite dall'esigenza di perseguire un autonomo disegno politico, bensì da quella di "rincorrere" la Lega sul terreno dell'autonomia, al fine d'intercettare le istanze profonde del suo elettorato⁷.

D'altro canto, non sarebbe corretto, anche da un punto di vista storico, sottovalutare le esigenze di potenziamento delle forme di autonomia diffusamente avvertite in tutto il Nord del Paese, che hanno un'origine risalente e, di certo, meritano attenzione, pur compatibilmente con il quadro dei principi costituzionali. Basti pensare che l'idea di un'unione sovraregionale padana (la "Lega del Po") era stata già prospettata nel 1975 da Guido Fanti, esponente del Partito comunista, sindaco di Bologna e primo presidente della Regione Emilia-Romagna. Un'idea, quella della "Padania", poi promossa da Gianfranco Miglio e posta al centro del programma politico della prima Lega Nord.

Il problema principale sembra piuttosto essere costituito dal fatto che tali istanze trovano espressione in un contesto segnato dalla tendenza, marcata e persistente, a quello che è stato definito l'"uso congiunturale" dell'autonomia⁸. Con tale espressione si è inteso denotare l'inclinazione,

7. Sottolinea il fatto che la proposta di differenziazione dell'Emilia-Romagna è addirittura più ampia di quelle della Lombardia e del Veneto (Regioni invece a guida leghista) ad essa coeve, in ambiti importanti come la sanità, l'ambiente, il governo del territorio ed altri, F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto. Lombardia ed Emilia-Romagna?*, in *federalismi.it*, 6, 2019, 17 s.

8. Sull'"uso congiunturale dell'autonomia", cfr. A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, Testo riveduto e aggiornato della relazione tenuta al XXXIII Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC) su *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Firenze, 16-17 novembre 2018, in *Riv. AIC*, 3, 2019, 114 ss. e spec. 121 ss.; ID., *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia territoriale*, in *Dir. pubbl. eur. rass. online*, n. spec. 2, 2019, 18 ss., nonché ID., *Obbligatorietà delle forme associative dei Comuni e visione congiunturale delle autonomie locali*, in *Le Regioni*, 2, 2019, 523 ss. Cfr. ora anche A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Dir. pubbl. eur. rass. online*, n. spec. 2, 2019, 29 ss. L'espressione riprende la formula «uso congiunturale della Costituzione», impiegata in dottrina per indicare la tendenza ad applicare la Costituzione o a progettarne revisioni per esigenze politiche contingenti: cfr. A. RUGGERI, *Il federalismo all'italiana e l'uso «congiunturale» della Costituzione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 9 luglio 2001; ID., *Devolution, "controriforma" del titolo V e uso congiunturale della Costituzione, ovvero sia quando le "ragioni" della politica offuscano la ragione costituzionale*, *ivi*, 24 aprile 2003; ID., *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in A. MORELLI (a cura di), *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte. Analisi di una*

propria delle classi dirigenti nazionali, d'intendere l'autonomia rispettivamente come un valore o come un disvalore in base alle convenienze politiche del momento, senza perseguire un disegno unitario e coerente di sviluppo del pluralismo istituzionale rispettoso del principio di unità nazionale.

Lo stesso art. 116, comma 3, Cost. – introdotto, com'è noto, dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 – presenta questa sorta di “vizio d'origine”. Tale norma, infatti, fu inserita nella riforma del Titolo V dalla maggioranza di centrosinistra, in modo improvviso e senza una previa, adeguata ponderazione dei possibili effetti di sistema, in vista delle elezioni politiche di quell'anno, proprio per cercare di attirare il consenso dell'elettorato delle grandi Regioni del Nord.

I molti nodi problematici della disposizione – a partire dalla definizione del procedimento da seguire per realizzare la differenziazione delle Regioni che ne facciano richiesta – e quelli che emergono dall'attuale fase di negoziato tra le Regioni e il Governo derivano dunque, in buona misura, da tale vizio d'origine.

Scendendo più nello specifico in ordine al processo in corso, occorre evidenziare che delle dieci Regioni che – come accennato sopra – hanno avviato il procedimento previsto dall'art. 116, comma 3, Cost., tre (Lombardia, Veneto ed Emilia- Romagna) hanno concluso con il Governo, all'inizio del 2018, un «accordo preliminare» alla stipula dell'«intesa» e sono perciò ad uno stadio di trattative più avanzato (sebbene ancora lontano dal concludersi); le altre sette (Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte⁹, Toscana e Umbria) hanno presentato una proposta di differenziazione che, a sua volta, è in corso di esame congiunto nel c.d.

crisi istituzionale senza precedenti, Napoli, 2018, 43 ss.; ID., *Editoriale. Attuazione dell'art. 116, III c., Cost. e prospettive della specialità regionale*, in *Dir. reg.*, 1, 2020, 22, nota 36; E. BALBONI, *Usò congiunturale della Costituzione: le proposte di riforma dell'art. 79*, in *Quad. cost.*, 1, 2003, 147 ss.

9. La Regione Piemonte aveva approvato, il 6 novembre 2018, una delibera di Consiglio contenente una proposta di differenziazione complessivamente circoscritta e meno incisiva di quelle della Lombardia, del Veneto e dell'Emilia- Romagna (testo disponibile al link http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2018/46/attach/aa_aa_deliberazione%20del%20consiglio%20regionale_2018-11-09_65731.pdf, consultato il 7/2/2020); dopo le elezioni regionali del 26 maggio 2019 ed il conseguente cambiamento di maggioranza politica a favore della coalizione di centrodestra guidata da Alberto Cirio, essa ha adottato una nuova delibera – sostitutiva della precedente –, che contiene richieste di «forme e condizioni particolari di autonomia» di portata più ampia e riguardanti un numero più elevato di materie consentite dall'art. 116, comma 3, Cost. (D.C.R. 19 dicembre 2019, n. 47 - 27474, testo disponibile al link <http://www.regione.piemonte.it/>

«tavolo tecnico» istituito presso il Dipartimento degli Affari regionali. Va ricordato, inoltre, che altre tre Regioni ordinarie (Basilicata, Calabria e Puglia), pur non avendo avviato dal punto di vista formale i negoziati, hanno assunto iniziative ad essi prodromiche, consistenti nell'approvazione di «atti di indirizzo» volti ad impegnare la Giunta regionale in tal senso. Sicché – in definitiva – può rilevarsi che solo due Regioni, allo stato attuale (Abruzzo e Molise), non hanno mosso alcun passo nella direzione della differenziazione di cui all'art. 116, comma 3¹⁰.

Come emerge dai numerosi contributi pubblicati in questo Volume, il contenuto delle proposte avanzate (e, dove esistenti, degli «accordi preliminari» siglati tra lo Stato e le Regioni), inerenti alle «forme e condizioni particolari di autonomia» richieste dalle Regioni ordinarie e alle materie su cui esse insistono, appare molto eterogeneo. Al riguardo, la dottrina ha fatto riferimento (richiamando un'espressione presente nel c.d. «contratto di governo» alla base del primo Governo Conte¹¹) ad una «logica della geometria variabile» che caratterizza le richieste regionali¹²: esse – sia per i margini lasciati dall'art. 116, comma 3, sulla scelta delle «forme e condizioni particolari di autonomia» e delle relative materie, sia per i diversi contesti e orientamenti politici regionali – non sembrano riconducibili, allo stato, a un disegno unitario e coerente.

Le molte iniziative regionali sopra citate e l'interesse per lo sviluppo della differenziazione dimostrato in sede governativa¹³ hanno, peraltro,

governo/bollettino/abbonati/2020/02/attach/aa_aa_deliberazione%20del%20consiglio%20regionale_2019-12-31_71060.pdf, consultato il 7/2/2020).

10. Per quanto precede, e per il contenuto delle molte proposte presentate dalle Regioni, v., oltre ai contributi di questo Volume, ancora il *Dossier* del Servizio Studi del Senato n. 104, febbraio 2019, cit., 14 ss. e 23 ss.

11. V. meglio *infra*, nota 13.

12. A. POGGI, *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato*, cit., 2, e ID., *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del "modello plurale"*, cit., 5.

13. Interesse esplicitamente affermato, per quanto concerne il Governo Conte I, nel punto n. 20 del «*Contratto per il governo del cambiamento*», sottoscritto tra il Capo politico del MoVimento 5 Stelle Luigi Di Maio e il Segretario Federale della Lega Matteo Salvini (testo disponibile al sito http://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contratto_governo.pdf, consultato il 7/2/2020); e, per quanto riguarda il Conte II, nel punto n. 20 delle cc.dd. «linee programmatiche» del Governo, sottoposte all'approvazione degli iscritti del MoVimento 5 Stelle sulla piattaforma *Rousseau*, e poi esposte dal Presidente Conte davanti alle Camere prima del voto di fiducia, dove si afferma: «È necessario completare il processo di autonomia differenziata giusta e cooperativa, che salvaguardi il principio di coesione nazionale e di solidarietà ... Nella ricognizione ponderata delle materie e delle competenze da trasferire e delle conseguenti ricadute ... che questo trasferimento

suscitato immediatamente, come già avvenne nel periodo successivo alla riforma del Titolo V¹⁴, l'interesse della dottrina giuspubblicistica, che è tornata a interrogarsi – anche alla luce del mutato contesto socio-economico nazionale ed europeo – sulle molte questioni rimaste ancora “aperte” in relazione all'art. 116, comma 3, e sull'istituto della differenziazione regionale.

In particolare, paiono soprattutto due le questioni di fondo rispetto alle quali si possono ricondurre le numerose riflessioni teoriche sviluppate dalla dottrina e i plurimi interrogativi, sia formali che sostanziali, che si presentano.

Un primo profilo problematico concerne il modello di differenziazione delineato dall'art. 116 e il suo necessario inserirsi nel sistema di rapporti tra livelli di governi periferici e livello di governo centrale, nonché il possibile grado di differenziazione all'interno di una Repubblica che prima di tutto, richiamando l'art. 5 Cost., è, e deve essere, «una e indivisibile». Un modello rispetto al quale, anzitutto, occorre valutare e determinare i limiti, onde evitare il rischio che se ne realizzi un'attuazione confliggente con il sistema costituzionale complessivo e che, quindi, può *in nuce* risultare illegittima.

Occorre, in particolare, riflettere su come la differenziazione di cui all'art. 116, comma 3, si ponga in relazione, e con quali modalità, con gli altri due modelli di regionalismo: quello delle Regioni ordinarie e quello delle autonomie speciali. Solo sciogliendo questo primo interrogativo si

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».

14. V. in particolare, al riguardo, A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un “principio di differenziazione”*, cit., 67 ss.; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in *La Repubblica delle autonomie* (a cura di T. Groppi e M. Olivetti), Torino, 2003, 55 ss.; R. BIN, “Regionalismo differenziato” e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1, 2008, 10 ss.; G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, *ivi*, 63 ss.; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni di autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2002, 135 ss. Per quanto concerne il periodo più recente e la ripresa del tema del regionalismo differenziato alla quale si fa qui riferimento, v. per es. E. GROSSO - A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2, 2018; M. DOGLIANI, *Quer pasticciaccio brutto del regionalismo differenziato*, *ivi*, 3, 2018; R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia differenziata: allegramente verso l'eversione*, in *Forum di Quaderni costituzionali - Rassegna*, 3, 2019; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it*, 6, 2019; G. PICCIRILLI, *Gli accordi preliminari per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali*, 2, 2018; E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018.

può infatti realisticamente pensare di trovare risposte convincenti agli altri quesiti che da esso discendono; risposte, soprattutto, che possano utilmente consentire il realistico invero del regionalismo differenziato nel nostro ordinamento, a quasi vent'anni dall'inserimento della relativa previsione in Costituzione.

A titolo meramente esemplificativo, è evidente che il modo di risolvere le varie questioni aperte, da quella inerente alle materie che possono costituire oggetto di differenziazione, a quelle concernenti il ruolo, le modalità di partecipazione degli enti locali e del Parlamento, i possibili passaggi procedurali e quelli necessari affinché la differenziazione possa essere portata a termine, il carattere reversibile o meno del processo di differenziazione e la necessità di una legge statale attuativa dell'art. 116, comma 3, è condizionato dal modello di regionalismo al quale si intenda fare riferimento. Sempre che – ma qui si tratta, probabilmente, di un tema possibile oggetto di altro studio – davvero si intenda dare convintamente un “senso” al regionalismo e al sistema delle autonomie in Italia.

Una seconda questione – come la prima, “di sistema”, e altrettanto indifferibile – è quella che riguarda il nodo delle risorse e degli equilibri della finanza pubblica. È infatti evidente che il regionalismo differenziato e la sua attuazione possono essere inquadrati in due diverse e opposte prospettive: una coerente con il sistema costituzionale complessivo, l'altra in contrasto con quest'ultimo. In base alla prima, la differenziazione e la necessaria, correlata perequazione delle risorse finanziarie dovrebbero assicurare una maggiore efficienza nella gestione dei servizi pubblici connotando una modalità organizzativa idonea a garantire, in ultimo, i diritti e le libertà degli individui in un sistema fondato sull'eguaglianza e in una società improntata al principio di solidarietà politica, economica e sociale. In base alla seconda prospettiva, invece, il regionalismo differenziato si tradurrebbe in un modello prettamente competitivo, implicante peraltro, laddove non correttamente limitato e guidato, una esacerbazione della originaria diseguaglianza socioeconomica dei territori e, quindi, degli individui che in essi risiedono, nonché la violazione di quel delicato equilibrio tra unità e differenziazione, posto come mèta del procedimento definito dall'art. 116, comma 3, Cost.¹⁵.

15. Per una prospettazione recente di questi due modelli – o, appunto, “lenti” per leggere il fenomeno del regionalismo differenziato ed i suoi attuali tentativi di attuazione – si vedano E. GROSSO - A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, cit., 3 ss.; e M. DOGLIANI, *Quer pasticciaccio brutto del regionalismo differenziato*, cit., 2 ss.

A prescindere dall'orientamento che alla fine prevarrà, è comunque certo che, qualora giungesse a compimento, il processo di differenziazione avviato cambierebbe radicalmente la fisionomia dell'ordinamento repubblicano sotto il profilo dell'articolazione territoriale dei poteri. E così, data la rilevanza del tema, è apparsa una scelta obbligata quella di dedicare al regionalismo differenziato il Convegno annuale di *Diritti regionali*.

La giornata di studi si è svolta il 21 giugno 2019, presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, ed è stata organizzata in collaborazione con il Consiglio regionale del Piemonte e con il contributo della Fondazione Cassa di Risparmio di Torino.

Tutte le questioni, procedurali e sostanziali, sopra menzionate hanno costituito oggetto di approfondimento da parte delle relazioni introduttive e dei tanti *papers* discussi nei *panel* del Convegno, con una particolare attenzione per la prospettiva comparata, che ha condotto ad analizzare le esperienze di altri ordinamenti che hanno sviluppato al proprio interno forme di c.d. federalismo asimmetrico, e sullo sfondo di una sensibilità comune per l'esigenza di salvaguardare l'unità dell'ordinamento repubblicano¹⁶. Si è inoltre inteso tornare a riflettere sul senso della specialità regionale e sulle sue prospettive, per esaminarne eventuali sviluppi e ponendola in rapporto con la possibile realizzazione di forme di regionalismo differenziato.

La giornata di studi è stata dunque aperta da Enrico Grosso, il quale, presiedendo i lavori della mattinata, ha tenuto a evidenziare come il dibattito sul regionalismo differenziato investa di fondo, come si sottolineava sopra, la questione del rapporto tra differenziazione ed eguaglianza, tra competizione e cooperazione, tra particolarismo e coesione sociale.

Com'è oramai consuetudine per la *Rivista*, incline all'adozione di un metodo interdisciplinare, la relazione iniziale è stata affidata a Stefano Piperno, ex vicedirettore dell'Istituto Ricerche Economico-Sociali del Piemonte, nonché Responsabile del Polo di Specializzazione "Innovazione Pubblica" del medesimo Istituto, esperto di economia e politiche pubbliche. Piperno si è soffermato sui diversi profili politico-economici e finanziari della differenziazione regionale, sottolineando come, in un sistema di sostanziale interdipendenza tra livelli di governo, quale quello italiano, «solo la negozialità e la cooperazione» potrebbero garantire un equilibrio tra le esigenze di coordinamento centrale, da un lato, e quelle di autonomia, dall'altro. La differenziazione, in tale prospettiva, dovrebbe ancorarsi maggiormente a politiche regionali legate a obietti-

16. Cfr. A. POGGI, *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato*, cit., 5 ss.

vi intersettoriali, superando l'attuale, esclusivo approccio per materie. Solo così potrebbe risultare, nel complesso, di stimolo per il rilancio del regionalismo in funzione di sviluppo e per la riapertura del «cantiere del federalismo fiscale».

A questa prima relazione hanno poi fatto seguito quelle di Raffaele Bifulco, Anna Maria Poggi e Giacomo D'Amico, che hanno introdotto i principali aspetti giuridici della tematica oggetto di studio.

Raffaele Bifulco, dopo avere esaminato le cause che hanno portato alla preponderante emersione di asimmetrie nel diritto costituzionale, ha focalizzato la propria attenzione sui «rischi che una ipostatizzazione del fenomeno può comportare» e sulle forme costituzionali dell'asimmetria, ipotizzando che le richieste regionali di asimmetria non siano esclusivamente legate alla necessità di un riconoscimento delle identità, ma possano essere il portato di più ampi mutamenti strutturali delle attuali forme di Stato composte (in particolare, il contestuale declino dello Stato sociale e del federalismo cooperativo), che potrebbero aprire «la porta a forme differenti di relazioni intergovernative». L'asimmetria regionale potrebbe effettivamente divenire una di queste.

Anna Maria Poggi ha inteso invece chiarire, nella sua relazione, a quali «ambiti materiali» e a quali «modelli organizzativi della differenziazione» si riferisca l'art. 116, in particolare nell'*incipit* del comma 3, ritenendo che occorra interpretarlo nell'ambito dell'intero Titolo V della Costituzione. A tale disposizione, ha ancora sottolineato, deve essere necessariamente conferito un significato diverso da quello desumibile da altre previsioni normative costituzionali, allo scopo di evitare, in primo luogo, di sovrapporre indebitamente istituti diversi (a titolo esemplificativo, il trasferimento di funzioni amministrative di cui all'art. 118) e, in secondo luogo, di attribuire all'art. 116 «compiti non propri», con il rischio, in caso contrario, che venga posto in essere «un potenziale ideologico che certamente non giova all'attuazione della norma stessa».

Giacomo D'Amico ha affrontato, infine, il tema delle autonomie regionali speciali in rapporto al regionalismo differenziato, prendendo in esame «la "stagione" degli accordi in materia finanziaria che ha riguardato i rapporti tra Stato e Regioni speciali nell'ultimo decennio e l'attuale fase caratterizzata dalle c.d. pre-intese tra lo Stato e alcune Regioni ordinarie». Consapevole del rischio di una pericolosa accentuazione delle già profonde differenze esistenti tra le diverse parti del Paese, che potrebbe derivare da «una differenziazione costruita prescindendo da una cornice unitaria», D'Amico auspica, in conclusione, che il processo di differenziazione regionale si fondi, *in primis*, «sui principi di equità che pervadono, in

filigrana, la trama costituzionale: equità previdenziale, equità territoriale ed equità nazionale».

Alla proficua mattinata è seguito un pomeriggio d'intenso studio, articolato su tre *panel* tematici, nei quali si è avuta la presentazione degli interventi selezionati a seguito di una *call for papers* diffusa dalla *Rivista* nei mesi precedenti.

Nel *primo panel* – dedicato al tema *Federalismo asimmetrico e regionalismo differenziato* e presieduto da Raffaele Bifulco – le relazioni sono state discusse in apertura da Anna Mastromarino, la quale ha inteso altresì proporre alcuni spunti di riflessione intorno al concetto di asimmetria. Muovendo dagli studi compiuti sul tema della fiducia, come percorso di interazione sociale in corrispondenza di ordinamenti caratterizzati da forti *clivages* di natura etnica, linguistica e nazionale, Mastromarino ha suggerito, in particolare, che si valuti la possibilità che «l'accettazione dell'asimmetria come paradigma dello Stato costituzionale contemporaneo e, dunque, della diversità come condizione di base, rappresentino un passaggio obbligato nel consolidamento di alcune dinamiche di natura sociale che, proprio come accade per la fiducia, potrebbero, in ultima istanza, rivelarsi utili per instaurare un clima di integrazione e unità sociale in contesti di conflitto tra i diversi gruppi del corpo sociale e rappresentare un passaggio fondamentale nel consolidamento dell'affidamento dei cittadini nei confronti delle istituzioni statali».

A questo intervento iniziale è seguito un primo gruppo di interventi di carattere comparatistico, tra cui quello di Giacomo Delledonne, che ha inteso riflettere sull'utilità e sulla pertinenza del concetto di omogeneità costituzionale nello studio delle dinamiche asimmetriche che caratterizzano la vita istituzionale degli ordinamenti composti; quelli di Daniele Camoni, Diana Castano Vargas, Giorgio Grasso e Francesco Duranti, nei quali il potenziale regionalismo differenziato italiano è stato esaminato in chiave comparata con il sistema spagnolo delle *Comunidades Autónomas*, l'ordinamento colombiano, l'ordinamento federale elvetico e con gli ordinamenti costituzionali dei Paesi del nord Europa (Danimarca, Finlandia, Norvegia e Svezia).

Sempre nel primo *panel* è stato poi presentato un secondo gruppo di interventi – in particolare di Daniele Casanova, Carlo Iannello, Giuseppe Lauri, Massimiliano Malvicini, Valentina Pupo e Maria Grazia Rodomonte – nei quali si è inteso riflettere sul ruolo del Parlamento e del Presidente della Repubblica rispetto al procedimento di cui all'art. 116, comma 3, Cost.

Il secondo *panel* – dedicato al tema *Gli ambiti materiali e i modelli della differenziazione regionale* e presieduto da Anna Maria Poggi – è stato

introdotto dalla discussione dei *papers* e dalle arricchenti riflessioni di Simone Scagliarini e Maurizio Malo, i quali hanno messo in evidenza come criticabile non sia tanto il modello in sé di differenziazione di cui all'art. 116, 3 co., Cost. (che non costituirebbe quindi uno “stravolgimento” della forma di Stato, ma, anzi, come *supra* si accennava, potrebbe divenire ‘volano’ per una seria realizzazione del regionalismo in Italia), quanto l’attuazione che di esso è sinora stata data e l’incapacità e l’insensibilità della classe politica rispetto ad esso.

Il *panel* ha poi ospitato alcuni contributi che hanno analizzato la differenziazione regionale partendo dallo studio di singoli ambiti materiali in cui le Regioni stanno chiedendo l’attribuzione di «condizioni e forme particolari di autonomia» e altri che hanno inteso prendere in esame aspetti più specifici del procedimento di differenziazione.

In particolare, Andrea Bonomi ha riflettuto sulla cessazione d’efficacia della legge statale ad opera della legge regionale che intervenga nelle materie oggetto di differenziazione; Elena di Carpegna Brivio ha sostenuto che la differenziazione potrebbe consentire alle Regioni di sperimentare politiche pubbliche innovative con minori vincoli, rispetto al presente, imposti dal livello centrale di governo. Rossana Caridà ha poi approfondito l’impatto che il processo di differenziazione potrebbe avere sulla concreta articolazione e sull’esercizio delle funzioni amministrative, a livello regionale e locale. Francesco Gallarati ha sottolineato come il regionalismo differenziato potrebbe rivelarsi, in realtà, un modo di attuare i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, ponendo interrogativi sulla tenuta della teoria del “trasferimento” di competenze legislative.

Alessandro Candido e Claudia Bianca Ceffa hanno esaminato, più nel dettaglio, le richieste di differenziazione, rispettivamente, della Regione Emilia-Romagna e della Regione Lombardia, mettendone in luce anche le criticità.

Sono seguiti numerosi interventi nei quali sono stati analizzati più nello specifico alcuni settori rispetto ai possibili ambiti materiali della differenziazione. In particolare, Leonardo Brunetti ha esaminato gli effetti del regionalismo differenziato sulla disciplina statale del c.d. Terzo settore e Luca Buscema si è soffermato sulla dimensione regionale della gestione dei fenomeni migratori. Antonella Galletti e Leonardo Moscati hanno analizzato l’ambito dei rapporti internazionali e con l’Unione Europea; Dimitri Girotto, quelli del governo del territorio e dei rapporti con l’Unione Europea; Carolina Pellegrino, il settore dell’energia, in relazione specialmente alla Regione Basilicata; ancora, Michele Troisi si è soffermato sull’ambito dell’istruzione, riflettendo sulla tenuta dei principi e del

modello delineato in Costituzione. Alessandro Sterpa ha argomentato, infine, che, per potere «ridisegnare la mappa delle diversità», sarebbero più opportuni (e meno problematici della differenziazione di cui all'art. 116, co. 3) interventi volti a impiegare le intese tra Regioni di cui all'art. 117, co. 8, oppure a realizzare le modifiche territoriali consentite dalla procedura di cui all'art. 131 della Costituzione, al fine di costruire in forma funzionale (nel primo caso) o strutturale (nel secondo) poche ma differenziate macro-Regioni.

Nel terzo *panel* – dedicato al tema *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale* e presieduto da Giacomo D'Amico – i contributi dei panelisti sono stati introdotti e poi discussi da Alessandro Morelli e Guido Rivosecchi, i quali, nel mettere in evidenza i rischi della differenziazione regionale sul piano finanziario e su quello politico-culturale, e immaginando un possibile rilancio del disegno costituzionale di autonomia, hanno anch'essi auspicato, da un lato, la valorizzazione della natura dell'ente statale come «comunità di comunità» (secondo la felice espressione di Giandomenico Falcon)¹⁷, che consentirebbe di assicurare, in modo efficiente, pari tutela e soddisfazione tanto ai diritti fondamentali quanto alle identità territoriali, attraverso i diversificati strumenti dell'autonomia; dall'altro lato, la valorizzazione degli strumenti di concertazione tra Stato e Regioni, e, quindi, delle procedure e delle sedi collaborative, nelle quali potrebbe essere garantito un confronto sulle funzioni che le Regioni devono svolgere e, in seguito, sulle risorse da trasferire.

Nel *panel* sono stati poi presentati gli interventi di Giorgio Bonerba, Omar Caramaschi, Tanja Cerruti, Francesco Donà, Laura Letizia, Alessandro Oddi, Valentina Prudente, Maria Letteria Quattrocchi, Claudio Ragusa, Stefano Maria Ronco, Chiara Sagone e Giorgio Sobrino, i quali hanno inteso mettere in rapporto il regionalismo differenziato con la specialità regionale e valutare, da un lato, l'opportunità della 'resistenza' delle Regioni speciali a fronte dell'eventuale concretizzarsi del primo e, dall'altro, analizzare più approfonditamente il nodo della finanza pubblica e della distribuzione delle risorse. Agli interventi, vista la centralità delle problematiche e le interessanti considerazioni emerse dalla presentazione dei *papers*, è poi seguito uno stimolante dibattito.

17. Cfr. G. FALCON, *A che servono le Regioni?*, in *Le Regioni*, 4, 2012, 770. La formula è stata ripresa, di recente, da D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Torino, 2019, 182 ss.

Il Convegno si è infine concluso con la relazione di Beniamino Caravita di Toritto, il quale, per la prosecuzione del processo di differenziazione – che pare al momento ‘arroccato’ su pleonastiche posizioni politiche e culturali –, ha ipotizzato, dal punto di vista metodologico, la realizzazione di un innovativo «doppio binario». Esso prevederebbe, da un lato, la presentazione di un apposito disegno di legge, sottoposto all’approvazione ordinaria delle Camere e contenente gli otto articoli comuni alle bozze d’intesa tra lo Stato e le Regioni già concordate con qualche ulteriore disposizione necessaria all’attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost.; dall’altro, che le bozze d’intesa – approvate da ogni Giunta regionale, previo passaggio in Consiglio regionale e al Consiglio delle autonomie locali –, dopo essere state approvate dal Consiglio dei ministri, fossero presentate in Parlamento per l’esame da parte delle Commissioni parlamentari, per poi eventualmente tornare all’Esecutivo statale e a quelli regionali ed essere infine presentate in Parlamento per l’approvazione *ex art.* 116 Cost.

Ci sembra, nel complesso, che il Convegno abbia offerto una preziosa occasione di studio e di confronto, consentendo la condivisione di idee e proposte tra studiosi provenienti da tutto il territorio nazionale.

Ancora molto incerti sono peraltro, allo stato attuale, i tempi e le modalità di conclusione delle procedure attuative dell’art. 116, comma 3, della Costituzione. Al riguardo, mentre a livello regionale – come si è visto sopra – si assiste alla formulazione di proposte di differenziazione dal contenuto eterogeneo e “a geometria variabile”, sul versante dello Stato, il Governo, in attuazione delle sue «linee programmatiche»¹⁸, ha elaborato, alla fine del 2019, una bozza di «disegno di legge quadro sull’autonomia differenziata», volta a disciplinare in via generale i principi per l’attribuzione alle Regioni delle forme e condizioni particolari di autonomia e la procedura di approvazione delle «intese» con le stesse (bozza su cui è in corso il confronto con le Regioni e anche con le parti sociali)¹⁹; dall’altro lato, ha istituito, con decreto del Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del 3 dicembre 2019, una Commissione di studio incaricata dell’analisi, dello studio e della valutazione delle norme connesse all’attuazione dell’autonomia ai sensi dell’articolo 116 Cost.

18. V. *retro*, nota 13.

19. Il testo della bozza è reperibile al link <https://www.lavoce.info/wp-content/uploads/2019/12/legge-cornice-federalismo-differenziato.pdf> (consultato il 7/2/2020).

e della valutazione delle intese con le Regioni²⁰. Nei prossimi mesi sarà possibile verificare il risultato concreto di queste iniziative, che peraltro sembra dipendere, in larga parte, dall'evoluzione del dibattito politico su una questione evidentemente cruciale per le sorti della forma di Stato.

Il presente Volume, che raccoglie gli atti del Convegno, fornisce altresì una testimonianza di come il dibattito sul regionalismo differenziato possa essere svolto – per usare le parole di Enrico Grosso in apertura dell'incontro di studio – «con pacatezza e spirito critico», riflettendo sulle modalità con cui la differenziazione incide sugli assetti della forma di Stato, su come essa influisca sugli equilibri della finanza pubblica e, più in generale, sull'impatto che l'attribuzione ad alcune Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia potrebbe avere sull'equilibrio dei principi costituzionali, primi fra tutti quelli di eguaglianza, formale e sostanziale, di autonomia e di solidarietà.

20. Il testo del decreto istitutivo è consultabile al link <http://www.affariregionali.gov.it/media/506647/decreto-costituzione-commissione-studio-per-le-autonomie.pdf> (consultato il 7/2/2020).

STAMPATO IN ITALIA
nel mese di Maggio 2020
da Rubbettino print
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

ISBN 978-88-7590-155-4



9 788875 901554

€ 45,00