

26 SETTEMBRE 2018

La proposta di autonomia differenziata
delle Regioni del Nord:
un tentativo di lettura alla luce dell'art.
116, comma 3 della Costituzione

di Claudia Tubertini

Professore associato di Diritto amministrativo
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna



La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione^{*}

di Claudia Tubertini

Professore associato di Diritto amministrativo
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Sommario: **1.** Le diverse fasi del regionalismo differenziato ed i caratteri dell'attuale stagione. – **2.** Un tentativo di lettura delle più recenti proposte alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione – **2.1.** L'iniziativa, le forme di consultazione e la selezione degli ambiti di autonomia differenziata. – **2.2.** I contenuti sostanziali delle proposte. – **2.3.** Il grado di specificità delle pre-intese ed i passaggi procedurali successivi. – **2.4.** I profili finanziari. – **3.** Osservazioni conclusive.

1. Le diverse fasi del regionalismo differenziato ed i caratteri dell'attuale stagione

L'art. 116, comma 3 della Costituzione è stato oggetto di attenzione da parte della dottrina a fasi alterne. Subito dopo l'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione, molti sono stati i contributi che si sono cimentati nella ricostruzione dell'origine della norma, del suo significato e delle modalità della sua applicazione; e numerose e variegatae sono risultate, in questa che si potrebbe definire la prima stagione della "dottrina 116", le interpretazioni, favorite, in questo, dalla formulazione a tratti aperta, se non ambigua, della disposizione, originale anche rispetto ad esperienze di altri paesi europei¹, e dal suo carattere di forte novità rispetto all'impianto costituzionale previgente, improntato non già alla differenziazione, bensì all'uniformità dell'ordinamento regionale delle Regioni a statuto ordinario².

* Articolo sottoposto a referaggio. Testo rielaborato ed attualizzato dell'intervento alle giornate di studio su "Secessionismi, Autonomismi, Federalismi. Frammenti di una rosa olografica" – Università G. D'Annunzio di Chieti-Pescara, 28 febbraio 2018.

¹ Tra la letteratura dedicata alla comparazione tra il caso italiano e le più mature esperienze di regionalismo asimmetrico, cfr. G. D'IGNAZIO, *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, Giuffrè, 2007; A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato: il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, 2009. Generale è la tendenza a ritenere che sia stato il modello del regionalismo asimmetrico spagnolo ad influenzare principalmente la scelta di introdurre la clausola di differenziazione tra le Regioni a statuto ordinario già nel progetto di riforma costituzionale del 1997, e, poi, in quello del 2001, giunto ad approvazione.

² Senza pretese di esaustività si v. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, p. 51 ss.; L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?*, e N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, p. 159 e ss. e 51 ss. ; L. ANTONINI, *Il regionalismo italiano nella prospettiva della differenziazione*, in V. ANGIOLINI, L. VIOLINI, N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano*, Milano, 2002, p. 303 ss; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e delle condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P. CARETTI (a cura di),

Vi è poi stata una seconda, altrettanto intensa fase di attenzione dottrinale scaturita dal concreto avvio, da parte di alcune Regioni, di iniziative volte ad ottenere tale riconoscimento di autonomia differenziata: il riferimento è anzitutto alla proposta di autonomia speciale per i beni culturali predisposta dalla Regione Toscana nel 2003³, ma, soprattutto, alle trattative avviate da alcune Regioni (in particolare, le stesse Lombardia e Veneto⁴) nel 2007, in un periodo di endemica incertezza del regionalismo italiano⁵, da cui scaturì un disegno di legge governativo di attuazione dell'art. 116, poi non portato a compimento (come l'intera procedura) per la fine anticipata della legislatura⁶. In quel frangente la dottrina ebbe modo di riprendere ed approfondire nuovamente le questioni concernenti l'interpretazione del citato articolo, anche in tal caso non giungendo però a posizioni univoche circa la sussistenza di una "unica via" per la sua attuazione e comunque concentrandosi prevalentemente, oltre che sui variegati contenuti delle

Osservatorio sulle fonti 2002, Torino 2003, p. 135 ss., e *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in *Federalismi.it*, 13 dicembre 2002; L.VANDELLI, *Devolution e altre storie*, Bologna, 2002, spec. p. 67 ss.; G. BRAGA, *La legge attributiva di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» alle regioni*, in F. MODUGNO - P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa, III.1, Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del titolo V della parte II della Costituzione*, Milano, 2003, p. 97 ss.; A. CARIOLA - F. LEOTTA, *Commento all'art. 116 Cost.*, in R. BIFULCO - M. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 2178 ss.; A. RUGGERI - C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal «lungo addio» al regionalismo del passato verso il «grande sonno» del regionalismo «asimmetrico»?* , in *Rassegna parlamentare*, 2003, p. 57 ss.; F. SALMONI, *Forme e condizioni particolari di autonomia per le regioni ordinarie e nuove forme di specialità*, in A. FERRARA - G.M. SALERNO, *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003, p. 301 ss.; T.E. FROSINI, *La differenziazione nel regionalismo differenziato*, in <http://archivio.rivistaaic.it/dibattiti/riforma/frosini.html>; S. AGOSTA, *L'infanzia «difficile» (...ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost., tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in F. BETTINELLI - F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, p. 313 ss.; G. D'IGNAZIO, *Regionalismo asimmetrico e riforma della Costituzione*, in D. DOMINICI, G. FALZEA, G. MOSCHELLA (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Milano, 2004, p. 395 ss.

³ Cfr. la Deliberazione della Giunta regionale della Toscana 24 marzo 2003 n. 1237, di avvio della procedura di cui all'art. 116 Cost. per ottenere speciali forme di autonomia nel settore dei beni culturali e paesaggistici. Il testo della proposta (elaborata con il fondamentale contributo di M. CAMMELLI) e la relazione sono pubblicate in *Aedon - Rivista di arti e diritto on line*, n. 1/2003 (www.aedon.mulino.it), con commenti di C. BARBATI, G. SCIULLO, C. ZOLI e C. TUBERTINI.

⁴ Il Consiglio regionale della Lombardia approvò, il 3 aprile 2007, una deliberazione (n. VIII/367) con la quale si impegnava il Presidente della Regione ad avviare il confronto con il Governo per definire e sottoscrivere un'intesa, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, comma 3 della Costituzione, con riferimento a dodici materie. Ottenuto il parere positivo del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL), il 30 ottobre 2007 era stata firmata una pre-intesa tra il Governo e la Regione, con la quale era stato dato l'avvio al negoziato al fine di verificare "le condizioni di trasferibilità delle suddette competenze dallo Stato al governo regionale", individuando come prioritarie le seguenti materie: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; organizzazione della giustizia di pace; tutela dei beni culturali. Anche il Consiglio Regionale del Veneto adottò, nello stesso periodo, un'analoga deliberazione (98 del 2007), così come, il 25 settembre dello stesso anno, il Consiglio Regionale del Piemonte.

⁵ Così L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, 2007, p. 199 ss.

⁶ Il riferimento è allo schema di Schema di disegno di legge di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione approvato dal Consiglio dei Ministri il 21 dicembre 2007 (cd. ddl "Lanzillotta-Chiti"), riportato in calce al contributo di R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Istituzioni del federalismo*, 2008, p. 7 ss.

proposte avanzate, sul tema della necessità o dell'opportunità di far precedere l'attivazione concreta della procedura dall'adozione di una disciplina generale quadro⁷.

La terza fase è naturalmente quella più recente, scaturita dai referendum "per l'autonomia" indetti dalle Regioni Lombardia e Veneto e svoltisi il 22 ottobre 2017, dopo il risolutivo intervento della Corte Costituzionale⁸; fase in parte anticipata dal dibattito dottrinale sviluppatosi attorno al progetto di revisione costituzionale del 2016, bocciato dagli elettori con il referendum del 4 dicembre di quell'anno, che, su presupposto di voler creare nuove condizioni per un concreto ricorso al regionalismo differenziato, in un contesto di forte limitazione della potestà legislativa regionale⁹, prevedeva di ridurre il *quorum* per l'approvazione della proposta da parte del Parlamento, modificando però in parte l'elenco

⁷ Tra i contributi dottrinali di questa seconda fase, si v. almeno quelli riportati nel fascicolo 1/2008 di *Istituzioni del federalismo* di R. BIN, *op. cit.*, e di A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, p. 21 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Quale "regionalismo differenziato"?*, p. 51 ss; G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, p. 63 ss.; P. CIARLO, M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, p. 67 ss.; E. CARLONI, *Teoria e pratica della differenziazione: federalismo asimmetrico ed attuazione del Titolo V*, p. 75 ss.; L. VIOLINI, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116, comma 3, Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, p. 87 ss; G. SCIULLO, *Art. 116, comma 3, Cost. e beni culturali*, p. 95 ss., nonché A. ANZON DEMMIG, *Il regionalismo «asimmetrico»: la via italiana e la recente riforma tedesca*, in *Quad. cost.*, 2006, p. 794 ss.; A. ZANARDI, *Il federalismo differenziato nell'articolo 116 della Costituzione: una breve nota*, in *Federalismi.it*, n. 22/2006; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Fed. Fisc.*, 2007, p. 142 ss.; A. POGGI, *Il principio di "differenziazione" regionale nel Titolo V e la "clausola di differenziazione" del 116, comma 3: modelli, prospettive, implicazioni*, in *Astrid Rassegna*, n. 61/2007, e *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it*, 1/2008; M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della "specialità regionale" alla luce del regionalismo differenziato come principio di sistema*, in *Federalismi.it*, n. 23/2008; B. CARAVITA, *Ipotesi per l'introduzione di elementi di differenziazione e di specialità nello status delle Regioni ordinarie*, in *Federalismi.it*, n. 23/2008.

⁸ La legittimità del ricorso al referendum consultivo per l'attivazione della procedura prevista dall'art. 116 comma terzo è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale che, con la sentenza n. 118/2015, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sul referendum consultivo previsto dell'art. 2, comma, 1, n. 1), della l.r. Veneto n. 15 del 2014, avente come quesito "Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?", sulla base della considerazione che la consultazione referendaria si pone come atto preliminare ed esterno rispetto a quanto previsto dall'art. 116 Cost. Analogo il quesito posto sulla base della deliberazione n. 638 del 17 febbraio 2015 agli elettori lombardi, i quali sono stati chiamati a esprimersi su un altrettanto generico "Volete voi che la Regione Lombardia, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma della Costituzione?". Sui riflessi di questa sentenza in rapporto al principio di unità ed indivisibilità della Repubblica, si v. C. FASONE, *Una, indivisibile, ma garantista dell'autonomia (differenziata): la Repubblica italiana in una recente pronuncia della Corte costituzionale sulle leggi regionali venete nn. 15 e 16 del 2014*, in *Revista catalana de dret públic-Blog*, 15 settembre 2015 (www.eapc-rcdp.blog.gencat.cat).

⁹ Si consideri che il disegno di legge inizialmente proposto dal Governo prevedeva l'abrogazione del comma 3 dell'art. 116 Cost. e la sua sostituzione con la possibilità di delegare temporaneamente alle Regioni alcune funzioni in un numero limitato di materie di competenza legislativa statale. Per una ricostruzione dei vari passaggi del testo, e dei suoi problemi interpretativi ed attuativi, D. CODUTI, *Considerazioni a prima lettura sul «nuovo» regionalismo differenziato (ragionando sugli artt. 30 e 39 del d.d.l. cost. A.S. 1429-B, XVII Legislatura)*, in *Le Regioni*, 2015, p. 1113 ss.

delle materie devolvibili e, al contempo, introducendo una nuova espressa condizione – quella dell’equilibrio tra entrate e spese del bilancio – per la proposizione dell’iniziativa da parte della Regione¹⁰. In questa più recente dottrina, l’attenzione si è soprattutto concentrata, da un lato, sull’elemento di novità costituito dall’aver le due citate Regioni indetto un referendum consultivo, non previsto dall’art. 116¹¹, dall’altro, sulle conseguenze finanziarie delle due iniziative¹², entrambe legate – almeno originariamente – alla richiesta di trattenere su proprio territorio l’intera quota del cd. residuo fiscale. Tanto è stato vivo l’interesse su questi due temi da mettere in secondo piano¹³, almeno in principio, la parallela proposta della Regione Emilia-Romagna, che sin dall’origine si è distinta, invece, per la mancanza di questi due elementi (il ricorso alla democrazia diretta; la richiesta di una autonomia fiscale differenziata, fondata sul presupposto della maggiore capacità fiscale piuttosto che sull’esigenza di copertura delle nuove competenze)¹⁴. Anche in questa occasione, naturalmente¹⁴, la dottrina ha ripreso le questioni di natura più generale circa la portata dell’articolo 116, il procedimento per la sua attivazione, i limiti e le connessioni con altre forme di autonomia regionale riconosciute in Costituzione. Ne è scaturita la stessa ricchezza e varietà di posizioni (favorevoli, aperte, scettiche) manifestatasi nella prima stagione di attenzione a questa norma, ma anche una rinnovata consapevolezza delle possibili, importanti implicazioni di questa nuova stagione di attivismo regionale: un attivismo che sarebbe riduttivo ricondurre solo al fallimento del progetto di revisione costituzionale ed al suo effetto stabilizzante, se non addirittura rinvigorente, nei confronti delle autonomie regionali¹⁵, ma che va piuttosto collegato alle perduranti criticità e limiti entro i quali il Titolo V è stato interpretato ed attuato, ed alle difficoltà specifiche delle Regioni del Nord a

¹⁰ Sui contenuti ed i possibili riflessi di tale proposta M. MANGANARO, *L’evoluzione del regionalismo differenziato alla luce delle riforme costituzionali. Alcune osservazioni sul punto, in comparazione con il modello territoriale vigente in Spagna*, in *Consulta On line*, 2016, fasc. 3, p. 432 ss.

¹¹ Sul contesto ed il significato dell’indizione dei citati referendum si v. le osservazioni di A. MORELLI, *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?*, in *Le Regioni*, 2017, p. 321 ss., e L. DAINOTTI, L. VIOLINI, *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell’autonomia*, *ivi*, p. 711 ss.

¹² B. CARAVITA, *L’autonomia del Nord nel perimetro della Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, n. 20/2017.

¹³ Ad es. A. MORELLI, *Art. 116*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo, II. Parte II – Ordinamento della Repubblica (Artt. 55-139) e Disposizioni transitorie e finali*, Bologna 2018, p. 325 ss., spec. p. 329, cita solo le iniziative di Lombardia e Veneto.

¹⁴ I caratteri salienti della proposta emiliano-romagnola sono ben evincibili dalle due deliberazioni della Giunta Regionale del 28 agosto 2017 e del 14 novembre 2017 contenenti, rispettivamente, i primi Indirizzi per l’acquisizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell’art. 116, III comma, Cost. ed il loro successivo Aggiornamento. Nell’intervallo tra i due citati atti – oltre allo svolgimento, con esito favorevole, dei citati referendum in Lombardia e Veneto – è stata approvata una risoluzione dell’Assemblea legislativa (n. 5321 del 3 ottobre 2017) ed è stata sottoscritta una Dichiarazione di Intenti (il 18 ottobre 2017) tra il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Presidente della Regione Emilia-Romagna in preparazione dell’avvio del negoziato, avvenuto il 9 novembre 2017.

¹⁵ In questi termini G. GARDINI, *La quiete dopo il referendum. Democrazia della crisi o crisi della democrazia?*, in *Istituzioni del federalismo*, 2016, spec. P. 592 ss.

tradurre in atto i propri obiettivi di ulteriore innalzamento dei propri standard di azione, in un quadro caratterizzato da mille vincoli ed intromissioni da parte del legislatore statale. Su questo punto, del resto, concorda anche la dottrina più critica nei confronti della prospettiva del regionalismo differenziato: la sua origine dalla crisi del principio autonomistico¹⁶.

2.1. Un tentativo di analisi delle più recenti proposte alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione

Di fronte a questo variegato e autorevole panorama dottrinale, chi si accinge a fornire una propria lettura si sente giocoforza un po' scoraggiato; e ciò consiglia di partire non dall'art. 116 e dalle sue diverse e possibili letture, ma dall'analisi delle proposte presentate dalle Regioni in questa, più recente fase; per ricostruire il procedimento in concreto applicato, la sua *ratio* di fondo, le finalità, le possibili implicazioni; valutandone, poi, *ex post*, il maggiore o minore grado di coerenza rispetto all'articolo 116 Cost., o almeno a quelli che, pur nella ricchezza e varietà delle letture dottrinali, possono considerarsi i principi sostanziali e procedurali desumibili da questa disposizione, secondo una lettura sistematica che tenga conto anche di altri principi costituzionali coinvolti, ovvero:

- a) l'iniziativa riservata alla Regione interessata;
- b) la necessaria previa consultazione delle autonomie locali;
- c) la richiesta di "ulteriori" forme e condizioni di autonomia nelle materie elencate dallo stesso articolo 116, ovvero, le materie dell'art. 117 comma 3 e dell'art. 117 comma 2, lett. *n*) ed *s*);
- c) la necessaria previa intesa con il Governo;
- d) l'approvazione della proposta di autonomia differenziata da parte del Parlamento, con una legge approvata a maggioranza assoluta;
- e) il necessario rispetto dei principi dell'art. 119 Cost., e, prima ancora, dei principi fondamentali della Costituzione, come il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica (art. 5), il principio solidaristico (art. 2) e quello di uguaglianza (art. 3): limiti impliciti e senz'altro insuperabili, di fronte a qualsiasi richiesta "differenziata" o rafforzata, che dir si voglia.

Il metodo qui proposto ha il duplice pregio di consentire, da un lato, una valutazione della portata e degli effetti delle proposte in discussione, dall'altro, l'emersione – laddove naturalmente possibile – di un percorso per così dire preferibile, più confacente alla lettera ed allo spirito dell'art 116, che possa fungere

¹⁶ O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, n. 14/2017; M. CAMMELLI, *Regionalismo differenziato oggi: risultati incerti, rischi sicuri*, in *Astrid Rassegna*, n. 10/2018, p. 2.

da modello orientativo anche per le (molte) altre Regioni che, sull'esempio delle tre qui considerate, hanno già manifestato l'intenzione di scegliere questa via¹⁷.

2.1. L'iniziativa, le forme di consultazione e la selezione degli ambiti di autonomia differenziata

Se partiamo, dunque, dai due primi elementi sostanziali sopra elencati – l'iniziativa della Regione interessata e la consultazione necessaria degli enti locali – balza agli occhi, in tutte e tre le iniziative qui considerate, il ruolo centrale assunto dalla Giunta Regionale e dal suo Presidente, nell'un caso (Lombardia e Veneto) nell'indire un referendum consultivo preliminare, nell'altro caso (Emilia-Romagna), nel deliberare una proposta da porre a fondamento sia della consultazione delle autonomie locali, sia della successiva interlocuzione con l'Assemblea legislativa regionale. Si potrebbe osservare – ma ormai, questa obiezione appare priva di portata pratica - che l'avvenuta indizione del referendum, legittimo, ma non costituzionalmente necessario, nelle due citate Regioni, ha posto senz'altro in secondo piano l'unica forma di consultazione prevista dal testo costituzionale, ovvero, quella delle autonomie locali; che, evidentemente, secondo il Costituente sono, in quanto enti esponenziali della comunità locale, ben in grado di rappresentare gli interessi dei propri amministrati, senza che questi debbano essere necessariamente chiamati ad esprimersi in via diretta¹⁸. E difatti, pare di poter affermare che, a differenza di Lombardia e Veneto, nel procedimento posto in essere dalla Regione Emilia-Romagna, il coinvolgimento delle autonomie locali – sia pure, ed è bene evidenziarlo, al di fuori dell'organismo a ciò

¹⁷ Il riferimento è anzitutto alla Regione Liguria, che ha anch'essa attivato l'iniziativa con il Governo precedente sulla base della risoluzione consiliare del 24 gennaio 2018, e che in questa nuova fase ha già ribadito, tramite la Giunta Regionale, l'intenzione di proseguire il negoziato con il nuovo Governo in carica. Si vedano inoltre le risoluzioni consiliari delle Regioni Marche (n. 72 del 29 maggio 2018) ed Umbria (n. 249 del 19 giugno 2018), entrambe già contenenti l'autorizzazione alla Giunta all'avvio del negoziato con il Governo per l'ottenimento di forme e condizioni particolari di autonomia, in una serie di materie già individuate, negoziato che le due Regioni intendono svolgere congiuntamente; nello stesso senso anche l'ordine del giorno approvato il 6 giugno 2018 dal Consiglio Regionale del Lazio, sia pure meno dettagliato nei contenuti, mentre anche il Consiglio Regionale della Toscana ha avviato il dibattito sulla base di una comunicazione del suo Presidente il 24 maggio scorso. Il tema è stato oggetto rispettivamente di una risoluzione e di una mozione anche nei Consigli Regionali di Basilicata e Campania, e di una proposta di mozione in Calabria. Le due ultime regioni citate sono peraltro tuttora sottoposte al piano straordinario di rientro dal disavanzo della spesa sanitaria. Infine, anche il Consiglio regionale del Piemonte ha approvato, il 18 luglio scorso, un ordine del giorno che impegna la Giunta regionale a “trattare con il governo nazionale, insieme con Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, l'attribuzione di maggiori competenze e le conseguenti risorse, riservandosi di adottare una deliberazione con l'individuazione delle materie nel prossimo mese di settembre.

¹⁸ La previsione che siano sentiti gli enti locali contenuta nell'attuale testo dell'art. 116 Cost. sostituisce, in verità, l'originaria proposta di un referendum di approvazione della legge, contenuto nel ddl governativo di revisione del Titolo V, da cui poi è scaturita la riforma. Sul punto cfr. L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, cit., p. 177.

deputato, ovvero il CAL¹⁹ - abbia avuto sin dall'inizio una particolare evidenza, tanto che la formulazione della proposta della Giunta è stata frutto di progressivi affinamenti, esito di distinte fasi di interlocuzione non unilaterale, ma biunivoca, tra Giunta regionale ed autonomie locali (e non solo quelle: in realtà la platea dei soggetti consultati è stata ben più ampia), che con le loro proposte ed osservazioni hanno dato un contributo determinante alla selezione delle materie su cui articolare la proposta di autonomia differenziata e, ancor prima, all'individuazione ed esplicitazione degli obiettivi di fondo della stessa. In particolare, un ruolo decisivo hanno svolto, in Emilia-Romagna, le rappresentanze istituzionali ed economico-sociali firmatarie del cd. Patto per il lavoro²⁰, ivi comprese tutte le Province, la Città metropolitana di Bologna ed i Comuni capoluogo di provincia. Ciò si coglie appieno se si considera il contributo di idee dato già nella fase preliminare di elaborazione dei primi indirizzi politici approvati dalla Giunta il 28 agosto 2017.

La Giunta della Regione Emilia-Romagna ha garantito, pertanto, una sostanziale connessione tra le rappresentanze economico-sociali, le associazioni delle autonomie, l'Assemblea legislativa e le sue Commissioni, in una dialettica che ha consentito l'esame accurato di ogni proposta avanzata. A tale metodo si sono poi sostanzialmente allineate, sia pure con diverse modalità e tempi, anche il Veneto – mediante l'istituzione (sia pur contestuale all'approvazione della proposta di legge per l'autonomia) della «Consulta del Veneto per l'autonomia», organismo permanente composto dalle rappresentanze regionali delle autonomie locali, delle categorie economiche e produttive, delle forze sindacali, dell'università e dagli altri organismi di espressione di interessi – e la Lombardia: lo dimostra anche il recente protocollo d'intesa (29 maggio 2018) con cui la Regione Lombardia ha riconosciuto a Comuni, Città Metropolitana e Province il ruolo di partner istituzionali del processo di avvicinamento all'autonomia e, con questo obiettivo, assicurando un confronto continuo con gli enti locali, coinvolgendoli nelle fasi di progettazione delle politiche in quei settori interessati dall'autonomia differenziata²¹.

¹⁹ Che invece, secondo la dottrina, dovrebbe considerarsi l'organo costituzionalmente deputato ad esprimere il parere previsto dall'art. 116: cfr. E. BALBONI - L. BRUNETTI, *Il ruolo del CAL nell'applicazione dell'art. 116, ultimo comma, Cost., con particolare riferimento al caso della Lombardia*, in *Le Regioni*, 1/2011, p. 205 ss.

²⁰ Si tratta di un accordo siglato il 20 luglio 2015 con cui la Regione e le componenti della società regionale si sono impegnate a contribuire al rilancio dello sviluppo e dell'occupazione in Emilia-Romagna. Il documento di indirizzi della Giunta Regionale è stato presentato e discusso al tavolo di monitoraggio del predetto Patto prima dell'avvio del percorso di esame da parte dell'Assemblea legislativa regionale e più volte ridiscusso, nel corso del negoziato, prima dell'approvazione della Risoluzione della stessa Assemblea che ha autorizzato il Presidente della Regione alla stipula dell'accordo preliminare con il Governo, di cui si parlerà di seguito. Informazioni più dettagliate sui contenuti, gli obiettivi ed i firmatari del patto sono rinvenibili nel sito web <http://formazione.lavoro.regione.emilia-romagna.it/patto-per-il-lavoro>.

²¹ L'esigenza del costante coinvolgimento degli enti locali è stata rimarcata anche nel documento congiunto di ANCI ed UPI del 5 luglio 2018 *Il punto di vista delle autonomie locali sul regionalismo differenziato. Le prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione* (in www.anci.it).

Del resto, vi è senz'altro un elemento implicito, nell'art. 116, che discende dai principi generali dell'ordinamento di ragionevolezza e proporzionalità: la proposta di autonomia differenziata deve essere *selettiva*, coerente con il profilo della Regione che la avanza, collocarsi armonicamente nel contesto delle sue vocazioni, delle sue capacità e del suo sistema delle autonomie locali, essere, in poche parole, *ragionevole* e *proporzionata* a ciò che, in concreto, la Regione può essere in grado di assumersi. Naturalmente questa valutazione spetta anzitutto al Governo, chiamato a dare il proprio assenso mediante l'intesa e, in ultima istanza, al Parlamento²²; ma si tratta di una valutazione indefettibile. La richiesta di forme e condizioni particolari di autonomia deve, pertanto, essere sostenuta da adeguata motivazione (non quindi, consistere in una generica invocazione di autonomia "in quanto tale"). Tale principio era stato recepito negli accordi preliminari stipulati, per ciascuna delle tre regioni qui considerate, il 28 febbraio 2018 tra il rappresentante del Governo – individuato nel Sottosegretario di Stato per gli affari regionali e le autonomie - e i rispettivi Presidenti²³, laddove, all'art. 1, comma 2, si affermava che «L'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia corrisponde a *specificità* proprie della Regione richiedente e *immediatamente funzionali* alla sua crescita e sviluppo».

In questo senso, è possibile affermare anche che la proposta deve essere valutata anzitutto alla luce dell'osservanza del principio di unità ed indivisibilità della Repubblica (art. 5), primo riferimento costituzionale ad essere citato, non a caso, nei predetti accordi preliminari.

Tornando al tema dell'iniziativa e della partecipazione, è possibile osservare che, in tutte e tre le proposte, l'avvio della procedura da parte della Giunta regionale è stata seguita da un coinvolgimento dell'organo assembleare, anche se in forme diverse: solo il Veneto, infatti, è giunto sino alla formale approvazione da parte del Consiglio regionale di una proposta di legge alle Camere²⁴, mentre Lombardia²⁵ ed Emilia-Romagna²⁶ si sono limitate all'approvazione, da parte del Consiglio Regionale, di una o più risoluzioni, rivolte, anzitutto, alla stessa Giunta ai fini della stipulazione dell'intesa.

²² Sulla funzione di questi due passaggi, destinati a contenere eventuali richieste eccessive delle regioni, A. D'ATENA, Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, 27 novembre 2017.

²³ I testi degli accordi - che non sono stati oggetto di pubblicazione ufficiale - sono disponibili al seguente indirizzo: <http://www.affariregionali.gov.it/il-sottosegretario/comunicati/2018/febbraio-2018/il-governo-firma-con-le-regioni-emilia-romagna-lombardia-e-veneto-l-accordo-preliminare-su-maggiori-forme-di-autonomia/>.

²⁴ Progetto di legge statale n. 43, di iniziativa della Giunta, relativo all'individuazione di percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per la Regione del Veneto, in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, Cost., approvato dal Consiglio regionale del Veneto il 15 novembre 2017. Il testo del progetto è stato consegnato al Governo.

²⁵ Si v. la Risoluzione del Consiglio regionale concernente l'iniziativa per l'attribuzione alla regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione del 7 novembre 2017.

²⁶ Si v. le risoluzioni assembleari nn. 5321 del 3 ottobre 2017 e 5600 del 14 novembre 2017.

Nelle ampie maglie dell'art. 116 si può sostenere che tutte e tre le soluzioni procedurali siano legittime (è noto che laddove la Costituzione non specifica a quale organo della regione spetti una competenza, questa è rimessa all'autonomia della regione stessa, ed in primis allo Statuto²⁷). Si può osservare però, al contempo, come la formalizzazione della proposta regionale in un disegno di legge, benché più in linea con il tenore letterale dell'art. 116²⁸, porti ad una evidente maggiore rigidità della fase di necessaria negoziazione con il Governo²⁹, il quale si trova ad essere imbrigliato in un testo già redatto; il che, naturalmente, non esclude certo la possibilità di addivenire ad un diverso testo concordato da entrambe le parti; testo che, però, seguendo tale procedura dovrebbe essere poi nuovamente portato all'attenzione del Consiglio regionale, per non determinare lo svuotamento, o meglio l'aggiramento dell'iniziativa regionale. La risoluzione consiliare, invece, per sua natura contiene indirizzi che permettono, poi, alla Giunta regionale di esercitare in concreto l'iniziativa³⁰ e di condurre le trattative con il Governo con un sufficiente margine di autonomia. E' questo che porta a ritenere tale modello procedurale preferibile, in disparte la questione letterale – che pure da alcuni è stata sollevata – derivante dall'utilizzo, da parte dell'art. 116, del termine “intesa”, che nella prassi del nostro ordinamento allude solitamente ad un procedimento che parte da un testo proposto dal Governo e non dalle Regioni. Non è, a parere di chi scrive, questa una lettura necessitata dell'art. 116 (vista la sua assoluta portata innovativa: l'intesa del 116, potrebbe in altre parole dirsi, non ha nulla a che vedere con le intese Stato-Regioni del d.lgs. 281/1997); ma senz'altro l'aver lasciato ad una fase successiva (con tutta probabilità affidata al Governo) la stesura del disegno di legge appare più coerente con la prassi, e soprattutto più funzionale. Non a caso, la stessa Regione Veneto, pur tenendo a base del negoziato avviato con il Governo il proprio disegno di legge, ha poi proceduto, sulla falsariga delle altre due Regioni, all'individuazione di alcune materie e/o oggetti di prioritario interesse sui quali avviare la concreta trattativa, accantonando così, almeno nella fase

²⁷ In questo senso anche il Servizio Studi del Senato, *Il Regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, Dossier, Novembre 2017, p. 7. Già in passato, del resto, la dottrina aveva rilevato l'inopportunità di una definizione eccessivamente dettagliata di una procedura che, per sua natura, dovrebbe essere ispirata alla maggiore snellezza e flessibilità consentite: così B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino Giappichelli, 2002, p. 144.

²⁸ In termini di riserva di iniziativa legislativa regionale nel procedimento ex 116 si erano espressi A. CARIOLA-F. LEOTTA, *Art. 116*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 2178 ss., spec. p. 2193, nonché M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e delle condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., p. 153.

²⁹ Risulta tuttora vigente in materia l'articolo 1, comma 571, della legge n.147/2013, che impone al Governo, ai fini dell'intesa di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, di attivarsi sulle iniziative delle regioni nel termine di 60 giorni dal loro ricevimento. Il termine è da considerarsi senz'altro ordinatorio, ma la norma conferma la sussistenza di un dovere di attivazione in capo al Governo, una volta formalmente esercitata l'iniziativa regionale.

³⁰ Anche la Corte costituzionale, nella citata sentenza n. 118 del 2015, ha precisato che, qualunque sia lo strumento con il quale le Regioni formano la propria volontà di aderire alla clausola di cui all'art. 116, comma 3, ciò che conta ai fini dell'attivazione del procedimento è l'atto formale di iniziativa, essendo del tutto irrilevante la modalità con la quale la Regione è addivenuta a tale determinazione.

prodromica alla stipulazione dell'accordo preliminare, il proprio originario disegno di legge; per poi, nella fase successiva, sottoporre invece al Governo – ma senza un ulteriore passaggio consiliare – una bozza di disegno di legge delega, per il tramite del Presidente della Regione. Sul punto si ritornerà in seguito.

2.2. I contenuti sostanziali delle proposte

Passando ai contenuti delle proposte, si è già sottolineato il fatto che l'articolo 116 consenta l'ottenimento di “forme e condizioni particolari di autonomia” nelle materie elencate dallo stesso articolo. L'ampliamento dell'autonomia si può concretizzare nella richiesta di poteri differenti (legislativi, amministrativi, finanziari), non necessariamente simmetrici e quindi diversamente articolabili: su questo, pare di poter affermare ci sia una assoluta unitarietà in dottrina.

L'autonomia differenziata di cui si tratta dovrebbe riferirsi in linea di principio alla “quantità” ed alla “qualità” di poteri legislativi e/o amministrativi, o al maggiore spazio di autonomia finanziaria che la Regione chiede di esercitare in aggiunta a quelli ordinariamente riconosciuti dal vigente titolo V della Costituzione, comportando cioè il passaggio di quote di competenza dallo Stato alla regione *in singole materie* specificamente indicate (tra cui vi è anche il coordinamento della finanza pubblica). Non dovrebbe attenersi, invece, la richiesta di autonomia differenziata ai *restanti poteri esclusivi statali* che non costituiscono materie ma limiti generali, trasversali rispetto a queste ultime, a garanzia dell'unità del sistema, come le clausole dell'art. 117, comma 2, Cost. riguardanti la tutela della concorrenza, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, l'ordinamento civile. Già questo elemento rappresenta una garanzia di tenuta unitaria del sistema regionale, un limite implicito alla differenziazione. Certo, accanto a queste clausole trasversali, che comportano una fisiologica incursione del legislatore statale in materie di competenza regionale, il nostro sistema costituzionale delle competenze comporta di frequente un intreccio di materie anche laddove, in teoria, essere dovrebbero rimanere distinte: ragion per cui la richiesta di autonomia differenziata nelle materie elencate dall'art. 116 potrebbe portare anche al riconoscimento alle Regioni di competenze complementari, secondo una logica non dissimile da quella che è stata adottata nell'applicazione effettiva delle competenze delle regioni a statuto speciale; o costituire l'occasione per una più accurata delimitazione dei contenuti delle materie di competenza esclusiva statale, laddove essere finiscono, di fatto, per limitare la competenza regionale³¹, anche nelle materie di potestà legislativa regionale cd. esclusiva o residuale³².

³¹ Sul punto si v. le interessanti osservazioni di F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 2017, spec. p. 694 ss.

³² Cfr. G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, p. 629.

Nell'enucleare dei nuovi margini di autonomia regionale la legge dovrà comunque essere circostanziata, e selezionare con accuratezza ambiti e finalità della differenziazione richiesta. A questo scopo, in particolare, soprattutto la proposta della Emilia-Romagna, ma anche quella della Lombardia³³, si sono concentrate *in primis* sull'individuazione in termini finalistici del risultato di maggiore autonomia che, con la proposta stessa, le Regioni intendevano conseguire, partendo, appunto, dalle finalità per tradurre, poi, tale risultato in una richiesta di un maggior spazio di autonomia legislativa, amministrativa e/ finanziaria all'interno delle materie ricomprese nell'elenco di quelle ammesse alla differenziazione ai sensi dell'art. 116 Cost. In particolare, la Regione Emilia-Romagna, a partire dal primo Documento di indirizzi della Giunta del 28 agosto 2017, ha individuato quattro aree strategiche corrispondenti sia alle priorità assegnate dalla Giunta all'interno del suo Programma di mandato, sia alle linee di azione indicate nel già citato Patto per il lavoro. Tra tutte le materie passibili di differenziazione ai sensi del combinato disposto dell'art. 116, comma terzo, e dell'art. 117 Cost., sono state individuate prioritariamente le materie che, orientate a tali obiettivi, risultavano in grado più di altre di proiettare l'azione politico-istituzionale della Regione verso i più elevati standard di efficienza, permettendo così alla medesima di competere con i territori più sviluppati in ambito europeo e internazionale. E' questo, senz'altro, il punto di maggiore divergenza tra gli approcci prescelti dalle tre Regioni, se si tiene conto che il disegno di legge approvato dal Consiglio regionale del Veneto richiede forme e condizioni particolari di autonomia in tutte le materie suscettibili di differenziazione ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, nessuna esclusa, e che per ogni materia il tipo di autonomia richiesta è sempre di tutti e tre i tipi (legislativa, amministrativa e finanziaria).

Anche in tal caso pare di poter affermare che l'approccio selettivo prescelto da Emilia-Romagna e, sia pur in minore misura, dalla Lombardia abbia permesso più agevolmente al Governo di valutare quei presupposti di ragionevolezza, proporzionalità, sostenibilità e garanzia di unitarietà di cui si già parlato; non a caso, tale approccio è stato, poi, applicato dal Governo uscente anche alla richiesta di autonomia della Regione Veneto. Soprattutto, è stata accolta con favore l'idea che la proposta regionale, per quanto sufficientemente chiara negli obiettivi, lasciasse alla fase della intesa l'individuazione delle concrete modalità di realizzazione degli obiettivi medesimi.

Un esempio può aiutare a chiarire quanto detto: se la Regione non chiede, genericamente, una competenza differenziata in materia di "organizzazione del servizio sanitario" o della sub-materia

³³ Anche la risoluzione della Regione Lombardia infatti, pur tenendo a ricomprendere tutti gli ambiti materiali suscettibili di differenziazione, ai sensi dell'art. 116, comma 3, raggruppa il contenuto delle richieste in sei aree principali, ciascuna delle quali corredata da una articolata motivazione, distinguendo in ciascun ambito il tipo di autonomia richiesta (legislativa, amministrativa, finanziaria).

“organizzazione dell’assistenza ospedaliera”, ma più specificamente precisa – come ha fatto la Regione Emilia-Romagna - che l’obiettivo che intende conseguire è poter modificare la *governance* delle aziende sanitarie in accordo con le linee di programmazione regionale e nel rispetto della disciplina statale in materia di collaborazione tra Università e Regioni, anche accorpando, ove necessario, le aziende territoriali e ospedaliere e quelle ospedaliero/universitarie, con il parere obbligatorio degli enti interessati³⁴, possiamo dire che esistono tutti gli elementi per ritenere la proposta sufficientemente circostanziata e chiara negli obiettivi e che da questa proposta possano essere individuati – in positivo – i rispettivi ambiti di maggiore autonomia richiesti. Nell’esempio dato, si tratterà di una maggiore autonomia *legislativa* che consente alla Regione di derogare alcuni principi fondamentali in materia di tutela della salute, nella quale è ricompresa, secondo la pacifica giurisprudenza costituzionale, l’organizzazione del servizio sanitario, e, in particolare, di derogare ai principi su cui si fonda la distinzione tra aziende sanitarie e ospedaliere e soprattutto la necessaria separata organizzazione delle aziende ospedaliero-universitarie³⁵. In tale esempio è evidente che la richiesta di maggiore autonomia sia soprattutto legislativa. In altri casi, invece, l’obiettivo della ricomposizione di alcuni procedimenti amministrativi ora particolarmente frastagliati tra competenze statali e regionali (si pensi a procedimenti come quelli di valutazione di impatto ambientale, di bonifica di siti inquinati, di gestione di beni demaniali, di apposizione del vincolo idrogeologico: sono esempi sempre tratti dalle pre-intese stipulate dalle tre Regioni qui considerate) presuppone il riconoscimento di un corrispondente margine di maggiore autonomia *amministrativa*, a cui connettere però, in applicazione in senso ascendente del principio di sussidiarietà, la corrispondente autonomia *normativa*³⁶. Qui, è evidente, la questione può essere più delicata,

³⁴ Più netta sul punto la richiesta contenuta nel disegno di legge regionale Veneto, riferita, senza altre condizioni o limiti, alla facoltà di modificare gli assetti delle aziende anche accorpando, ove si ritenesse necessario, le aziende sanitarie territoriali o ospedaliere e le aziende ospedaliero-universitarie, nonché costituendo aziende trasversali di carattere regionale. Anche la Regione Lombardia ha, sul punto, chiesto una “piena autonomia” rispetto alla definizione dell’assetto istituzionale del sistema sociosanitario regionale e dei conseguenti profili organizzativi, anche in ragione della sperimentazione avviata con la legge regionale 11 agosto 2015, n. 23. Nel testo delle pre-intese, il riconoscimento della maggiore autonomia nella definizione del sistema di *governance* delle Aziende e degli enti trasversali del Servizio sanitario nazionale è stato sottoposto al necessario rispetto dei livelli essenziali di assistenza e specificamente finalizzato a “garantire un assetto organizzativo della rete ospedaliera, dei servizi territoriali, di supporto e delle relative forme di integrazione più coerente alle esigenze specifiche della Regione”.

³⁵ Sulla qualificazione in termini di principio fondamentale dell’articolazione territoriale del SSN in Aziende USL e ospedaliere e della specifica organizzazione delle aziende ospedaliero-universitarie, *ex multis*, Corte Cost., sent. 233/2006 e 371/2008. Per una ricostruzione recente della competenza legislativa regionale in materia, D. MORANA, *La tutela della salute fra competenze statali e regionali: indirizzi della giurisprudenza costituzionale e nuovi sviluppi normativi*, in *Rivista AIC*, 1/2018.

³⁶ L’art. 2 dell’Allegato in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, presente in identica formulazione in tutti e tre gli accordi preliminari, riconosce alla Regione la competenza legislativa in materia di organizzazione e svolgimento delle nuove funzioni amministrative ad essa attribuite ai sensi dell’art. 4 del medesimo allegato, nel solo rispetto delle norme procedurali statali attinenti i livelli essenziali delle prestazioni ex art. 117, comma 2, lett. m) Cost. Si riconosce inoltre la potestà regionale di stabilire norme di principio concernenti l’organizzazione e

laddove una disciplina differenziata dei procedimenti possa tradursi in una disparità di trattamento territoriale che non affondi le radici in esigenze ben giustificate. Si tratta infatti di attenuare, almeno *in parte qua*, quell'idea della disciplina statale in materia di ambiente come “punto di equilibrio”³⁷ tra contrapposti interessi, valevole in linea di principio su tutto il territorio nazionale e quindi non derogabile neanche in senso più restrittivo. Molto innovativa, sul punto, è dunque la previsione, contenuta in ciascuna pre-intesa, che consente alla Regione di formulare proposte di regolamenti ed atti amministrativi generali di competenza statale nella materia dell'ambiente, sulle base di specifiche esigenze riferite al proprio territorio. Alla proposta segue un'istruttoria, a cui partecipa la Regione, che può anche attivare una procedura di stipulazione di un accordo in Conferenza Stato-Regioni qualora il Governo, al termine dell'istruttoria, non proceda, evidentemente, per favorire l'emersione di un punto finale di convergenza³⁸. Altre richieste possono invece puntare alla definizione di un nuovo sistema di finanziamento di funzioni ed attività specificamente dedicato alla Regione interessata, quale risposta a meccanismi finanziari rivelatisi nei fatti non rispondenti alle esigenze di corretta programmazione ed attuazione degli interventi: interventi che quindi richiederebbero, in realtà, una nuova disciplina per tutto il sistema regionale, e che si traducono in maggiore autonomia *finanziaria*. In questo caso, la proposta regionale può fungere da apripista rispetto ad una soluzione poi estensibile a tutte le Regioni. Si pensi per esempio alla proposta, formulata dalla Giunta regionale dell'Emilia-Romagna, accolta nella pre-intesa e poi applicata a tutte e tre le Regioni proponenti, volta ad ottenere una disponibilità annuale certa e prevedibile di risorse destinate a garantire la realizzazione degli investimenti necessari a contrastare l'inadeguatezza del patrimonio edilizio e tecnologico delle aziende sanitarie, superando l'attuale, frammentato sistema normativo di finanziamento degli investimenti in materia³⁹. Si dirà che questa è una esigenza di sistema, che andrebbe risolta a livello nazionale. Molte delle richieste contenute nelle proposte di autonomia differenziata avanzate dalla Regioni muovono, in effetti, da esigenze comuni a tutto il sistema regionale; con la differenza che, in questa particolare occasione, le Regioni proponenti assumono di avere le capacità per poter garantire un adeguato utilizzo delle nuove maggiori risorse e/o della maggiore flessibilità nel loro utilizzo.

In questo senso è possibile anche affermare, come in effetti hanno fatto le tre Regioni, che il riconoscimento di una autonomia differenziata in alcuni settori possa fungere da “sperimentazione” in

lo svolgimento di funzioni attribuite agli enti locali, anche in tal caso nel rispetto delle norme procedurali attinenti i livelli essenziali delle prestazioni ex art. 117, comma 2, lett. *m*) Cost.

³⁷ Così come definita dalla Corte Costituzionale a partire dalla sentenza 407/2002.

³⁸ Cfr. art. 3 dell'allegato Ambiente.

³⁹ Sulle criticità del sistema attuale cfr. Corte dei Conti, sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni centrali dello Stato, Deliberazione 9 marzo 2018, n. 4, *L'attuazione del programma straordinario per la ristrutturazione edilizia e l'ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario*.

vista dell'allargamento del modello ad altre Regioni: non si tratta, insomma, di un'affermazione puramente propagandistica, ma di una possibilità concreta che parte da problematiche da tempo oggetto di rivendicazione da parte del sistema regionale, ma sulle quali non si è sinora riusciti a trovare una soluzione estensibile a tutto il territorio⁴⁰. Del resto, l'esperienza di altri ordinamenti, come quello spagnolo, hanno dimostrato come i processi di differenziazione e poi di razionalizzazione e di omogeneizzazione, cioè di livellamento sostanziale delle competenze tra le istituzionali di livello regionale, abbia avuto il merito di provocare un circolo virtuoso in cui, senza neutralizzare la conflittualità tendenziale e gli elementi di dinamicità del sistema, è avvenuta una "corresponsabilizzazione" delle diverse comunità autonome per lo sviluppo complessivo del processo autonomistico⁴¹.

L'esempio della programmazione degli investimenti sul patrimonio edilizio e tecnologico in sanità non è il solo, né forse il più importante, che muove da una esigenza comune all'intero sistema regionale: anche le richieste di maggiore autonomia legislativa ed organizzativa in materia di politiche attive del lavoro (altra materia comune ai tre accordi preliminari) sono, in realtà, il portato della riforma incompiuta dei centri per l'impiego, a cui le tre Regioni – che nel frattempo hanno già investito ingenti risorse e posto in essere rilevanti misure di riordino funzionale e strutturale – cercano di porre rimedio chiedendo di poter sperimentare modelli nuovi di intervento, per garantire una qualità delle prestazioni a sostegno del lavoro in linea con i migliori standard europei⁴². Alle stesse conclusioni (in termini di finalità ed obiettivi) si potrebbe giungere con riferimento alla richiesta di maggiore autonomia in materia di programmazione ed organizzazione del servizio scolastico, sia attraverso la nuova potestà di definire l'organico degli istituti scolastici mediante un piano pluriennale adottato d'intesa con l'Ufficio scolastico regionale, sia attraverso la possibilità di costituire un fondo regionale per consentire l'integrazione dell'organico a livello regionale ed ulteriori posti a tempo determinato⁴³.

L'idea della sperimentality delle nuove competenze non comporta, tuttavia, necessariamente come conseguenza che la stessa maggiore autonomia ottenuta debba essere sottoposta ad una clausola di

⁴⁰ Sul fatto che l'asimmetria non sia un modo con cui il divario si accentua, ma semmai un modo nel quale può essere superato, consentendo anche di dare contenuti precisi alle politiche perequative dello Stato, e uno strumento per spingere le altre Regioni ad assumere comportamenti più virtuosi e a seguire le migliori pratiche, S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali, Audizione del 29 novembre 2017, consultabile in www.issirfa.cnr.it. In termini più dubitativi A. ZANARDI, *Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*, in *Astrid Rassegna*, 11/2017, che si chiede invece se la risposta più corretta al fatto che le varie regioni siano oggi caratterizzate da livelli di efficienza produttiva differenziati sia davvero quella di accordare nuove competenze legislative a chi è già più efficiente.

⁴¹ Così già L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000, p. 186.

⁴² Cfr. art. 1 dell'Allegato Politiche del lavoro.

⁴³ Cfr. art. 1 dell'Allegato Istruzione.



espressa scadenza. La temporaneità non si addice, infatti, ad operazioni di tale portata, che sicuramente richiederanno, a valle della legge statale di approvazione, l'adozione di numerosi atti attuativi. Ciò però non significa neppure che il riconoscimento della maggiore autonomia possa considerarsi irreversibile. Qui in effetti si apre un dubbio sulle modalità attraverso le quali sia possibile, una volta approvata, modificare la legge rinforzata: le proposte della dottrina sono state divergenti, e da parte di molti è stato anche ipotizzato che la stessa legge rinforzata possa contenere una disciplina del procedimento per la sua revisione, procedimento, evidentemente, semplificato rispetto a quello originariamente seguito. Quel che è certo è che l'iniziativa potrebbe pervenire anche dallo Stato, laddove, ad esito di una prima fase di attuazione, dovessero emergere problematiche o squilibri tali da giustificare un ripensamento; che – in attuazione del principio del *contrarius actus* – dovrebbe essere sottoposto comunque alla stessa procedura (con l'eccezione dell'iniziativa, non più necessariamente della Regione) prevista dall'art. 116 Cost., ovvero legge a maggioranza assoluta.

Sul punto, la soluzione accolta dalla pre-intesa è stata in parte diversa. Si è infatti prevista una scadenza decennale e anche che l'intesa possa in qualunque momento essere modificata di comune accordo tra lo Stato e la Regione interessata, qualora nel corso del decennio si verificassero situazioni di fatto o di diritto che ne giustificassero la revisione. Si è inoltre previsto che due anni prima della scadenza dell'Intesa, Stato e Regione avviino la verifica dei risultati fino a quel momento raggiunti, al fine di procedere al rinnovo, all'eventuale rinegoziazione o alla cessazione definitiva dell'Intesa. In esito a tale verifica, e a seguito di conseguente e successiva intesa tra Stato e Regione, si prevede che il Governo presenti alle Camere un disegno di legge contenente le eventuali modifiche da apportare alla legge approvata sulla base della originaria Intesa e necessarie al recepimento di quanto concordato⁴⁴.

2.3. Il grado di specificità delle pre-intese ed i passaggi procedurali successivi

Si è visto che, per come sono state sinora enunciate le proposte, e per come si sono tradotte nella formulazione di articoli nel testo delle pre-intese, esse sono tali da richiedere la successiva puntualizzazione in più specifiche previsioni di maggiore autonomia normativa, amministrativa o finanziaria, da poter poi tradurre in definitive proposizioni normative: si tratta, per così dire, di una fattispecie a formazione progressiva. Qui nasce nuovamente il dubbio su quanto specifica debba essere l'intesa, o meglio: se l'intesa debba essere stipulata su un disegno di legge. Certamente questa lettura è quella che maggiormente garantisce e valorizza l'intesa, quale elemento indefettibile del procedimento. Da questa lettura la maggior parte della dottrina fa discendere anche un'altra conseguenza: quella della

⁴⁴ Cfr. art. 2 dell'Accordo.

necessaria rispondenza della legge all'intesa⁴⁵. In tale direzione, la legge non dovrebbe poter modificare il contenuto dell'intesa, ma dovrebbe solo approvarla e costituire l'involucro formale che la contiene e la tramuta da accordo Stato-Regione in fonte normativa dell'intero ordinamento. A questo riguardo si cita spesso a sostegno il riferimento alle intese *ex art. 8* della Costituzione (intese tra Stato e Confessioni religiose) per le quali il rapporto tra intesa e legge di approvazione è stato per l'appunto sempre letto ed applicato in questi termini⁴⁶. Questa scelta comporta, a monte, che sia l'intesa, sia la corrispondente legge di approvazione debbano essere coerenti anche con la riserva di legge rinforzata contenuta nell'art. 116. In altre parole, sia il Governo – in sede di stipulazione dell'intesa – sia il Parlamento, con l'approvazione finale della proposta, devono potersi esprimere su un testo che contenga già, in maniera sufficientemente puntuale, sia l'individuazione delle materie oggetto di autonomia differenziata, sia la definizione del tipo di funzioni e competenze a cui esse intendono fare riferimento (legislative ed amministrative), sia l'indicazione delle modalità di copertura finanziaria e delle fonti di finanziamento delle stesse. Come insegna la giurisprudenza costituzionale, quando la Costituzione affida ad una legge approvata a maggioranza assoluta del Parlamento la definizione di una certa disciplina, questa legge può demandare ad altre fonti solo la precisazione di *alcuni aspetti tecnici* (la Corte Costituzionale lo ha ribadito, anche di recente, in relazione alla legge di attuazione dell'art. 81 della Costituzione)⁴⁷, non certo eludere la riserva di legge rinviando aspetti fondamentali ad altre fonti, sia primarie (ma ordinarie), che secondarie. Appare evidente che questa lettura comporta inoltre l'effetto che laddove il Parlamento non intenda aderire alla soluzione concordata tra Governo e Regioni, l'intesa sarà rispedita al mittente, per il necessario avvio di nuove trattative: il che riporta, comunque, al centro il ruolo fondamentale dell'intesa Governo/Regione, verso elemento cruciale dell'intera procedura, che richiede, sì, l'avallo della maggioranza assoluta del Parlamento, ma della quale lo stesso Parlamento non può fare a meno. Ciò porta a sottolineare l'importanza che la fase di stipulazione dell'intesa sia quanto il più possibile ponderata, valutata ed aperta anche ad un sia pur informale confronto anche con le forze parlamentari⁴⁸; possibili modifiche (sia pure anch'esse sottoposte alla previa intesa) potrebbero forse emergere durante i lavori parlamentari sul testo presentato dal Governo; l'importante è che ogni modifica trovi il sostanziale

⁴⁵ N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano 2001, p. 51 ss., spec. p. 57.

⁴⁶ Così già M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e delle condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti 2002*, cit., p. 135 s., spec. p. 153; tra i contributi più recenti, 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, spec. p. 10 ss.

⁴⁷ Si v. Corte Cost., sent. 235/2017.

⁴⁸ L'importanza che il Parlamento sia coinvolto sin dalle prime fasi è stata particolarmente sottolineata dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (cfr. Relazione semestrale ai sensi dell'articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42, 15 gennaio 2018).

avallo da parte della Regione, tenuta poi ad applicare ed attuare le nuove competenze. Perché qui, è bene ricordarlo, l'intesa assolve una funzione sostanziale e non meramente celebrativa: l'assunzione da parte della Regione della piena responsabilità nell'esercizio delle competenze assegnate.

Come già sottolineato, la coincidenza delle iniziative di autonomia differenziata con la fine della legislatura ha permesso di giungere solo alla stipulazione di una mera pre-intesa, ovvero – per usare la formulazione utilizzata nel testo sottoscritto – ad un accordo bilaterale (uno per ciascuno delle tre Regioni che hanno terminato questa prima fase di negoziato) avente ad oggetto «i principi generali, la metodologia e le materie per l'attribuzione alla regione di autonomia differenziata». Nella stessa intesa le parti avevano altresì convenuto che l'approvazione da parte delle Camere dell'Intesa sottoscritta ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, avvenisse in conformità al procedimento, ormai consolidato in via di prassi, per l'approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose, di cui all'art. 8, terzo comma, della Costituzione. Questo naturalmente è un impegno più politico che giuridico, visto che il Governo subentrante potrebbe anche ritenersi solo in parte vincolato dalle clausole contenute nella pre-intesa; ed in effetti, se, da un lato, il nuovo Ministro per gli affari regionali e le autonomie ha dichiarato di voler proseguire anzitutto le trattative con le Regioni firmatarie delle pre-intese, vagliando con lo stesso metodo anche le successive proposte di altre Regioni, non è al momento chiaro, dall'altro, se la procedura osservata sarà quella prevista dalle pre-intese, o un'altra.

2.4. I profili finanziari

Infine, ma non ultimo per importanza, vi è il nodo del rispetto dei principi dell'art. 119, elemento cruciale per ogni ipotesi di autonomia che si possa considerare rispettosa del principio di solidarietà e di quello di unità ed indivisibilità della Repubblica.

Il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, o per meglio dire il principio secondo il quale l'insieme delle fonti di entrata della Regione deve poter permettere l'integrale copertura delle funzioni attribuite (senza distinzione rispetto al tipo di funzioni stesse), va qui temperato con il principio perequativo e solidaristico. In altre parole, i meccanismi finanziari dell'autonomia differenziata devono essere tarati sulle esigenze connesse all'esercizio delle nuove competenze, ma devono comunque essere tali da non escludere il concorso delle regioni ad autonomia differenziata al raggiungimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica e soprattutto alla perequazione interterritoriale. Se così non fosse, non si potrebbe ritenere soddisfatto il necessario rispetto dei principi che animano l'articolo 119, tutti richiamati

indistintamente dall'art. 116⁴⁹. Le modalità di finanziamento delle competenze differenziate non possono costituire dunque un espediente per consentire alle Regioni “ricche” di sottrarsi al dovere costituzionale di solidarietà verso le aree economicamente più deboli del Paese⁵⁰.

Del resto, occorre ricordare che la stessa Corte Costituzionale ha escluso l'applicabilità, nei percorsi di autonomia differenziata, di meccanismi che producano «alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica, incidendo sui legami di solidarietà tra le popolazioni regionali e il resto della Repubblica»⁵¹, chiudendo alla possibilità che alcune regioni chiedano di ridurre l'entità della perequazione interregionale trattenendo una quota maggiore delle risorse erariali prodotte dal proprio territorio.

E' questa, senz'altro, la parte più complessa dell'intero disegno dell'autonomia differenziata, per attuare la quale è necessario il massimo di condivisione e collaborazione da parte di tutti gli attori istituzionali.

Sul punto, molto importante è l'enunciato dettato nella pre-intesa. La quale, anzitutto, parte dal presupposto che la quantificazione degli effetti finanziari del riconoscimento di maggiore autonomia sia operazione complessa, per la quale occorre una adeguata istruttoria. Per questo, si prevede che le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, trasferite o assegnate dallo Stato alla Regione, saranno determinate da una apposita Commissione paritetica Stato-Regione⁵², disciplinata dall'Intesa, in termini:

- a) di compartecipazione o riserva di aliquota al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale, tali da consentire la gestione delle competenze trasferite o assegnate, in coerenza con quanto disposto dall'art. 119, quarto comma, della Costituzione;
- b) di spesa sostenuta dallo Stato nella Regione, riferita alle funzioni trasferite o assegnate, quale criterio da superare definitivamente;
- c) di fabbisogni standard, che dovranno essere determinati entro un anno dall'approvazione dell'Intesa, e che progressivamente, entro cinque anni, dovranno diventare, in un'ottica di superamento della spesa storica, il termine di riferimento, in relazione alla popolazione residente

⁴⁹ In questi termini, del resto, si esprimeva già la dottrina precedente alla riforma costituzionale dell'art. 119, operata dalla legge Cost. 1/2012: C. BURATTI, *Federalismo differenziato. Il punto di vista di un economista*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, spec. 211 ss.

⁵⁰ F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *Federalismi.it*, 10/2018, p. 7. Nello stesso senso anche A. ZANARDI, *Le richieste di federalismo differenziato*, cit., p. 5.

⁵¹ Sent. 118/2015, cit.

⁵² Sull'opportunità di fare ricorso, per le procedure bilaterali previste dall'art. 116, comma 3 Cost., alle più consolidate prassi realizzate dalle Regioni ad autonomia speciale, i cui Statuti affidano la propria attuazione a procedimenti incentrati su commissioni paritetiche, L. VANDELLI, *Prospettive di differenziazione regionale: dalle autonomie speciali alle ulteriori forme e condizioni di autonomia ex art. 116 della Costituzione*, in *Astrid Rassogna*, n. 13/2017, p. 6.

e al gettito dei tributi maturati sul territorio regionale in rapporto ai rispettivi valori nazionali, fatti salvi gli attuali livelli di erogazione dei servizi⁵³.

Si tratta quindi di individuare le risorse in connessione con le funzioni amministrative, ma anche con i nuovi margini di autonomia legislativa riconosciuti alle Regioni, adottando un principio di stretta correlazione tra autonomia sostanziale ed autonomia finanziaria differenziata. I criteri utilizzabili, secondo la pre-intesa sono tre, ovvero, quello della individuazione di una nuova ed ulteriore quota di compartecipazione o riserva di aliquota al gettito dei tributi erariali maturati nel territorio regionale, ma nel rispetto dell'art. 119 comma 4, quindi, della perequazione interregionale; quello del trasferimento alla regione della cd. "spesa statale regionalizzata"; e quello relativo alla quantificazione della maggiore autonomia finanziaria da riconoscere alla Regione sulla base non della spesa storica, ma del fabbisogno standard. E' un altro elemento da cui si desume che l'autonomia differenziata potrebbe imprimere una spinta acceleratoria a percorsi – come quello del superamento del criterio della spesa storica nelle relazioni finanziarie Stato-Regioni, e, più in generale, del completamento del nuovo sistema finanziario delineato dalla legge delega sul federalismo fiscale⁵⁴ – da lungo tempo in gestazione, a beneficio dell'intero sistema regionale. La definizione dei fabbisogni standard riferiti a tutte le funzioni amministrative, anche statali, ha, infatti, un sicuro rilievo nazionale (in quanto parametro necessario per l'individuazione delle risorse da destinare alla perequazione per i territori con minore capacità fiscale al fine di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite, al netto di inefficienze ed oneri impropri) e, per essere correttamente svolta, impone di riattivare allo stesso tempo, secondo i principi dell'autonomia responsabile e solidale, l'attuazione del nuovo art. 119 Cost. (il c.d. federalismo fiscale) rimasta paralizzata dal sopraggiungere della crisi finanziaria⁵⁵.

Che la quantificazione degli effetti finanziari della maggiore autonomia – ed il suo impatto sull'equilibrio complessivo dei conti pubblici - debba costituire oggetto di una precisa disciplina da parte della legge attributiva sembra potersi desumere dallo stesso tenore letterale dell'art. 116, comma 3 Cost., che subordina espressamente al rispetto dei principi dell'art. 119 il riconoscimento di forme e condizioni particolari di autonomia. La legge dovrà dunque essere accompagnata da una seria analisi di copertura finanziaria ed indicare le modalità di individuazione delle risorse necessarie all'esercizio delle nuove competenze legislative ed amministrative attribuite e le relative fonti di finanziamento, demandando a successivi provvedimenti attuativi solo gli aspetti esecutivi. Per questo motivo, sarebbe auspicabile che la

⁵³ Cfr. Art. 4 dell'Accordo.

⁵⁴ F. GALLO, *op. cit.*, p. 8.

⁵⁵ A. FERRARA, *Regionalismo asimmetrico: pre-intesa delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto con il governo Gentiloni*, in www.issirfa.cnr.it, 21 marzo 2018.



riapertura del negoziato, che dovrebbe condurre, nelle intenzioni delle parti, in tempi brevi alla stipulazione della vera e propria intesa, sia caratterizzato dal contestuale insediamento della Commissione paritetica, già prevista dagli Accordi preliminari, a maggior ragione ove si ritenga che la fase di approvazione parlamentare si limiti ad un mero recepimento dell'intesa stessa. Tale analisi diviene vieppiù impellente, quanto più sembra allargarsi sia il perimetro delle materie oggetto di possibile autonomia differenziata⁵⁶, sia l'elenco delle Regioni che la invocano; analisi a cui dovrà accompagnarsi, come già detto, una verifica di ragionevolezza, proporzionalità e tenuta dell'unitarietà di sistema, da parte del Governo e, in ultima analisi, del Parlamento.

Sul punto, va rilevato come negli accordi preliminari fosse stato pattuito che i provvedimenti di determinazione delle risorse sarebbero stati utilizzati anche per la fissazione della decorrenza dell'esercizio da parte delle Regioni delle nuove competenze trasferite; decisione che, ove confermata, farebbe sì che la definizione dei nuovi criteri legati ai fabbisogni standard dovrebbe essere compiuta in tempi certi, posto che un eventuale slittamento sine die dei termini di decorrenza renderebbe la legge di riconoscimento dell'autonomia un mero manifesto politico⁵⁷.

3. Considerazioni conclusive

In conclusione, volendo rispondere al quesito che ci si era posti in partenza, ovvero, se l'iniziativa avanzata dalle tre Regioni del Nord per il riconoscimento di una autonomia differenziata sia coerente con i principi-guida dell'art. 116, e con gli altri principi costituzionali coinvolti nella procedura, sembra di poter rispondere in senso affermativo. Nonostante i numerosi elementi di incertezza che tuttora gravano sul prosieguo del percorso - *in primis*, il grado di aderenza del nuovo Esecutivo alle opzioni interpretative espresse negli accordi preliminari, su cui in questa sede ci si è particolarmente soffermati - ci sono senz'altro le premesse perché il riconoscimento di questa maggiore autonomia possa avvenire senza minare l'unità della Repubblica, permettendo alle Regioni di sviluppare, in molti cruciali settori, quell'autonomia sinora troppo spesso conculcata in ragione di interpretazioni filo-centralistiche delle

⁵⁶ In tale direzione il 15 maggio 2018 il Consiglio regionale della Lombardia ha approvato un Ordine del giorno che impegna il Presidente non solo ad avviare le azioni conseguenti all'Accordo preliminare, ma anche ad allargare la trattativa a tutte le 23 materie costituzionalmente previste e ad approfondire i più ampi margini di autonomia sulle cinque materie indicate nell'Accordo preliminare; anche la Regione Emilia-Romagna ha annunciato l'intenzione di riaprire il negoziato sulle materie, già oggetto delle proprie deliberazioni di novembre 2017, accantonate nella prima fase di negoziato. Ma è soprattutto la Regione Veneto a voler riprendere l'originario intento di una autonomia differenziata ad amplissimo raggio: in questa direzione sembrano andare le richieste del Presidente della Regione, e sulla stessa linea si colloca anche la recentissima proposta di legge, presentata dall'on. Calderoli, recante "Attribuzione alla Regione Veneto di forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione" (A.S. 518).

⁵⁷ L'osservazione è di G. MACCIOTTA, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3 della Costituzione: un quadro di riferimento*, in *Astrid Rassegna*, 10/2018.

competenze regionali e del necessario rispetto dei vincoli di bilancio europei. Le, sia pur limitate, materie oggetto della pre-intesa – politiche attive del lavoro, istruzione e formazione professionale, organizzazione sanitaria, assistenza farmaceutica, tutela dell’ambiente e dell’ecosistema – sono materie cruciali, anzitutto, per i diritti dei cittadini, le cui prestazioni sono in gran parte affidate proprio alle autonomie territoriali⁵⁸. E l’obiettivo dichiarato delle tre Regioni è di garantire la massima resa istituzionale in questi settori, elevare i propri standard di servizio, forti della propria capacità amministrativa e grazie al superamento di alcuni “blocchi” derivanti dall’attuale sistema generalizzato di riparto delle competenze. L’auspicio, naturalmente, è che anche nella prosecuzione e prevedibile allargamento di questo percorso, sia in senso oggettivo (la quantità di materie oggetto di differenziazione) che soggettivo (il numero di Regioni che avanzeranno la richiesta), si mantenga salda l’impostazione che ha ispirato il percorso condotto sino alle pre-intese, improntato ai già ricordati principi di ragionevolezza, proporzionalità, garanzia di unitarietà del sistema: il che conduce a consigliare che le proposte di autonomia vengano, il più possibile, valutate nel loro insieme e soprattutto secondo un unitario percorso procedurale, perché solo in tal modo sarà possibile valutarne il complessivo impatto sul rispetto dei già citati principi.

Letto ed applicato in questi termini, si ritiene che il regionalismo differenziato possa offrire un reale contributo al superamento di tendenze centralistiche e uniformanti ed al rilancio di un effettivo regionalismo e autonomismo⁵⁹. Del resto, la capacità di adeguare regole e politiche alle concrete realtà dei vari territori, nel quadro di un impianto di principi coerente ed armonico, resta uno strumento essenziale per promuovere la crescita e garantire la coesione sociale, anche in periodi di crisi: purché si trovi il giusto equilibrio tra le ragioni dell’autonomia e della differenziazione e quelle di unità del Paese e di uguaglianza dei cittadini⁶⁰. Tale esigenza può essere assicurata solo se anche il centro statale saprà adeguarsi al processo di differenziazione in atto, perché, come è stato giustamente osservato, una autonomia consolidata può rivelarsi efficace e produrre risultati solo in un contesto in cui si rafforzano anche i compiti riconosciuti al centro, soprattutto, verso l’esterno, nei confronti dell’Europa e delle sedi di negoziazione internazionale, ma anche verso l’interno⁶¹.

⁵⁸ Sottolinea questo profilo L. RONCHETTI, *Unità e indivisibilità della Repubblica: la sovranità popolare e l’interdipendenza nel nome della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2018, p. 20, che tuttavia manifesta il timore che la valorizzazione del criterio della territorialità del gettito, a cui pure fanno riferimento le pre-intese, possa portare infine ad una lettura in termini più egoistici della richiesta di autonomia differenziata, con notevoli rischi per l’unità del sistema.

⁵⁹ In questi termini L. VANDELLI, *Prospettive di differenziazione regionale*, cit., p. 11.

⁶⁰ In questo senso già F. BASSANINI, *Riforma della riforma, o ritorno al passato?*, in L. VANDELLI, F. BASSANINI (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 518-520, aveva rilevato come il sistema regionale italiano avesse saputo dimostrare numerosi esempi di *differenziazione virtuosa*, che portavano ad esprimere l’auspicio che il percorso di riforma regionale venisse completato, non smantellato.

⁶¹ S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2017, p. 662.