



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 2 | 2019

LA "DEFORMALIZZAZIONE" DELLA LEGALITÀ COSTITUZIONALE: TORNARE ALLA CULTURA DELLE REGOLE

## Il regionalismo differenziato alla prova della Costituzione

di ANDREA VERNATA



## IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO ALLA PROVA DELLA COSTITUZIONE

di *Andrea Vernata*  
*Dottorando di ricerca in Diritto pubblico*  
*«Sapienza» – Università degli Studi*

### ABSTRACT

#### ITA

Il saggio si propone di verificare quali siano le modalità di attuazione del meccanismo di differenziazione previsto dall'art. 116, comma 3, Cost. che possano ritenersi maggiormente coerenti con una lettura sistematica della Carta costituzionale e con i principi fondamentali in essa iscritti. Esso, in particolare, muove da quegli aspetti di natura procedurale e sostanziale che risultano caratterizzare il regionalismo differenziato per evidenziare come le problematiche di natura costituzionale che esso coinvolge richi amino la necessità di riaffermare pienamente le prerogative parlamentari all'interno di un simile processo. Tanto una lettura sistematica della Costituzione, quanto un'analisi delle criticità che possano derivare da una estemporanea attuazione del regionalismo differenziato - ovvero da una sua "super-attuazione" - infatti, sembrano in grado di mettere in dubbio la complessiva coerenza e unitarietà del disegno costituzionale, se non anche del principio di differenziazione stesso.

#### EN

The essay aims to evaluate which forms of implementation of the differentiated regionalism set forth in Article 116(3) of the Constitution would be most coherent with a systematic reading of the Constitution and its fundamental principles. The essay begins by considering the procedural and substantial aspects that should characterize differentiated regionalism in order to highlight the constitutional issues that it in-

volves, underscoring the need to fully re-affirm parliamentary prerogatives within this process. This suggests that a systematic reading of the Constitution, and an analysis of the issues that may stem from an extemporaneous implementation of differentiated regionalism - or by its "super-implementation" - may call into question the overall coherence and unity of the constitutional framework, if not also the differentiation principle in itself.

## IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO ALLA PROVA DELLA COSTITUZIONE

di *Andrea Vernata*

**SOMMARIO:** 1. *Introduzione. Quale attuazione?*; 2. *Gli artt. 116 e 8 Cost.: un'improbabile analogia*; 3. *Gli artt. 70, 117 e 116 Cost. e i riflessi del regionalismo differenziato sull'esercizio della funzione legislativa*; 4. *Gli artt. 81, 119 e 116 Cost. e gli "oneri" economici e sociali della differenziazione*; 5. *Gli artt. 120 e 116 Cost. Omnium rerum principia parva sunt?*; 6. *Conclusioni. Per una attuazione costituzionalmente orientata del regionalismo differenziato.*

### 1. Introduzione. Quale attuazione?

La recente e inedita attivazione del meccanismo previsto dall'art. 116 Cost.<sup>1</sup> ha richiamato la necessità di verificare in che modo e in che termini il concetto di autonomia differenziata possa inserirsi nel delicato assetto costituzionale senza comprometterne l'equilibrio.

Va evidenziato da subito, però, che in questa sede non si intende intervenire sullo spinoso dibattito intorno all'opportunità o meno di dare una piena attuazione dell'autonomia differenziata<sup>2</sup>. È quello, infatti, un

---

<sup>1</sup> Come noto, sul finire della XVII Legislatura, Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto hanno avviato il percorso di ottenimento di quelle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» previste dall'art. 116, comma 3, Cost. Per una ricostruzione e un'analisi critica del procedimento seguito v. E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost.: profili procedimentali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018, 2 ss.

<sup>2</sup> Sul quale v. gli importanti contributi di B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it*, 13/2019; A. BONOMI, R.G. RODIO, *Verso un regionalismo differenziato? Osservazioni a margine di alcune iniziative referendarie in corso*, in *Dirittifondamentali.it*, 2/2017; R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2017; G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 4/2017, 629 ss.; F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 4/2017, 689 ss.; D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3, Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, 1/2019; R. DICKMANN, *La legge per l'autonomia differenziata*, in *Federalismi.it*, 5/2019; F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it*, 6/2019; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, *ivi*.

dibattito che pare più opportuno ascrivere agli scranni di Camera e Senato o, comunque, all'agone politico e alle agende a esso interessate, epperò sul quale, nondimeno, i costituzionalisti sembrano chiamati a intervenire laddove la Carta imponga loro di salvaguardarne le forme e la sostanza.

È proprio su questo crinale che intende dunque muovere l'analisi che qui si svolge, partendo dalla verifica di quale interpretazione della procedura delineata dall'art. 116 Cost. possa ritenersi più fedele alla Carta, per poi spingersi a valutare i termini entro cui l'autonomia differenziata possa essere ritenuta in linea con il dettato costituzionale. In altre parole, una analisi delle forme da cui possano trarsi importanti considerazioni di sostanza, così da comprendere quale delle molteplici declinazioni dell'autonomia (differenziata) possa porsi in un'ottica di continuità rispetto alla Costituzione, piuttosto che di rottura.

## 2. Gli artt. 116 e 8 Cost.: un'improbabile analogia

Un punto di partenza in tal senso può essere costituito da ciò che le regioni che per la prima volta hanno attivato il meccanismo di cui all'art. 116 Cost. hanno tenuto a chiarire sin da subito e che potrebbe sembrare un aspetto di natura meramente "procedurale". Nello specifico e in estrema sintesi, esso consiste nella seguente impostazione: l'autonomia differenziata necessita di una preventiva intesa<sup>3</sup> col Governo e quest'intesa va interpretata – per natura e procedimento – alla stregua delle intese previste dall'art. 8 Cost. in materia di confessioni religiose diverse dalla cattolica<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Sulla natura della stessa come vincolo per l'attività futura del legislatore regionale v. A. STERPA, *Le intese tra le regioni*, Milano, 2011, 220 ss.

<sup>4</sup> Hanno fatto proprio tale impostazione, sin da subito, tutti e tre gli accordi preliminari sottoscritti dal Governo Gentiloni, rispettivamente, con Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, laddove affermano, come ultimo punto, che «[l']approvazione da parte delle Camere dell'Intesa, che sarà sottoscritta ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, avverrà 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». Sulla natura «al limite tra la figura delle fonti rinforzate ... e la figura delle fonti atipiche» delle leggi di cui all'art. 8 Cost., v. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984, 214 ss.

Il rilievo è tutt'altro che secondario e più che al *quantum* dell'intesa sembra attenersi all'*an* della stessa e dell'autonomia differenziata in generale. Il richiamo alle prassi seguite per le intese dell'art. 8 Cost. implica, infatti, una serie di conseguenze che vanno a ripercuotersi tanto sul ruolo che sulle prerogative del Parlamento, valendo esso a confinare l'intervento parlamentare a una funzione meramente "ratificatoria" degli accordi intercorsi tra Governo e regioni interessate<sup>5</sup>.

Come noto l'art. 116 Cost., per come innovato dalla riforma costituzionale del 2001<sup>6</sup>, prevede che alcune materie di legislazione esclusiva dello Stato – nello specifico: giustizia di pace, norme generali sull'istruzione, ambiente e beni culturali – e potenzialmente tutte le venti materie di legislazione concorrente possano essere attribuite alle regioni «con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali». Ma l'iniziativa riservata e l'ovvio coinvolgimento degli enti locali – volto al contempo a salvaguardarne l'autonomia e assicurare un certo grado di condivisione nell'azione intrapresa a livello regionale – non rappresentano gli unici accorgimenti procedurali previsti dalla Costituzione; lo stesso articolo, infatti, subito dopo stabilisce che quella legge venga approvata dalle Camere a maggioranza assoluta «sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata».

L'inedito avvio<sup>7</sup>, da parte di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, del meccanismo descritto ha portato a interrogarsi circa le modalità concrete che sarebbe necessario rispettare per realizzare l'autonomia differenziata prevista dall'art. 116 Cost. Come avviene di consueto, la risposta è stata cercata tra i precedenti, che, però, non essendovi, sono stati rintracciati per analogia. Proprio l'art. 8 Cost. è stato ritenuto fondamentale in tal senso, in quanto afferma che i rapporti tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica siano «regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze» e richiamerebbe, pertanto, una

---

<sup>5</sup> Sulle intese tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica e sulla loro natura ratificatoria v. M. AINIS, *Laicità e confessioni religiose*, in AA.VV., *Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI*, Padova, spec. 52 ss.

<sup>6</sup> Cfr. l'art. 2, della legge cost. n. 3 del 2001.

<sup>7</sup> Come noto, in realtà, il carattere inedito di tale avvio risiede nel fatto che le tre regioni sopramenzionate siano riuscite a dare un qualche seguito ai relativi negoziati con il Governo, per questo distinguendosi dalle analoghe iniziative precedentemente intraprese (si vedano i casi della Toscana, nel 2003; della Lombardia e del Veneto, tra il 2006 e il 2007; nonché del Piemonte, nel 2008).

procedura analoga a quella prevista dall'art. 116 Cost. Nel caso dell'art. 8 Cost., infatti, i precedenti vi sono e risultano corroborati pure da importanti pronunce giurisprudenziali<sup>8</sup>, ma essi si caratterizzano per il configurare l'intesa come un accordo – che è presupposto di legittimità costituzionale della legge che ne recepisce i contenuti<sup>9</sup> – che il Parlamento può solamente approvare o respingere, senza possibilità di rivendere o emendare<sup>10</sup>.

Come noto, la funzione meramente ratificatoria della riserva di legge di cui all'art. 8, comma 3, Cost. si è andata affermando in via di prassi<sup>11</sup> a partire dagli anni Ottanta e ha rappresentato, per certi versi, un discostamento rispetto al modello concordatario fino ad allora rispettato<sup>12</sup>. Se quest'ultimo si distingue per configurare la legge che recepisce l'intesa in termini di approvazione<sup>13</sup>, più che di ratifica, e pertanto richiama l'intervento preventivo del Parlamento in sede di indirizzo, il modello consolidatosi nella prassi si differenzia invece per far derivare dall'affermazione della natura meramente ratificatoria della legge che recepisce l'intesa la sostanziale compressione delle prerogative parlamentari rispetto a un atto bilaterale ritenuto per sua natura inemendabile<sup>14</sup>.

---

<sup>8</sup> V., ad esempio, Corte costituzionale, sent. n. 195/93 e sent. n. 346/2002, ma anche la più recente sent. n. 52/2016 (caso UAAR), sulla quale si rinvia, per tutti, ad A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iurisdictione e gubernaculum, overosia l'abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016)*, in *Federalismi.it*, 7/2016.

<sup>9</sup> Cfr. Cass. sent. n. 16305/2013 (cd. Sentenza UAAR).

<sup>10</sup> In tal senso, fra gli altri, G. CASUSCELLI, *Concordato, intese e pluralismo confessionale*, Milano, 1974, 247 ss., il quale fa discendere, dal principio dello *stare pactis* «un limite, costituzionalmente garantito, al potere legislativo che potrà soltanto approvare o respingere il progetto di legge governativo per l'esecuzione dell'intesa raggiunta, ma non modificarlo o amputarlo di qualche sua parte», a meno che non ci si voglia imbattere in una forma di eccesso di potere del potere legislativo ordinario eventualmente sindacabile dalla Corte costituzionale.

<sup>11</sup> Non senza eccezioni, posto che, seppure con carattere non sostanziale, alcune modifiche vennero apportate all'intesa tra Stato e Tavola Valdese del 1984; cfr. C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose*, Bologna, 1988, 164 ss.

<sup>12</sup> Cfr. P. Consorti, *1984-2014: le stagioni delle intese e la «terza età» dell'art. 8, ultimo comma della Costituzione*, in *Quad. di dir. e pol. eccl.*, 1/2014, 94 ss.

<sup>13</sup> Sul punto v. P.A. D'AVACK, *Trattato di diritto canonico*, Milano, 1926, 81 ss.

<sup>14</sup> *Contra*, tra gli altri, P. CONSORTI, *Diritto e religione*, Roma-Bari, 2010, 228 ss., il quale sottolinea come l'immodificabilità della legge che recepisce l'intesa, di cui all'art. 8, comma 3, Cost., rappresenti un «esito francamente non necessario, se si pensa che la Costituzione rinvia a una “legge sulla base di intesa” e non ne pretende la conformità con l'intesa».

Il disegno di legge governativo di approvazione dell'intesa, infatti, si è tradizionalmente limitato a trasporre i contenuti dell'accordo stipulato con la confessione religiosa diversa dalla cattolica, sottolineando, nella relazione di accompagnamento, l'immodificabilità del testo. Il Parlamento, pertanto, veniva posto dinanzi ad una alternativa: approvare la legge o non approvarla, al massimo potendo far rientrare in questa seconda ipotesi un'implicita richiesta di avviare nuove e diverse trattative.

Se da un lato questa può dirsi, in estrema sintesi, la prassi consolidata delle intese di cui all'art. 8 Cost., dall'altro appare necessario evidenziare come una simile impostazione, che poggia sull'assunto secondo cui il Parlamento dovrebbe rimanere estraneo ai contenuti dell'intesa e in generale all'intero procedimento (nonostante l'espressa riserva di legge in materia), abbia mostrato i primi cedimenti e incontrato le prime resistenze già nel 2000, quando le intese stipulate dal Governo D'Alema con la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova e con l'Unione Buddhista italiana non vennero approvate dalle Camere anche alla luce della mancata parlamentarizzazione dei relativi negoziati<sup>15</sup>; in qualche modo facendo emergere una sorta di insofferenza dell'assemblea rappresentativa rispetto all'approccio esclusivamente governativo seguito fino a quel momento.

Al di là del fatto che un simile *revirement* – certamente di non secondaria importanza – sembri, in qualche modo, persino sconfessare le prassi ormai consolidate riguardo l'approvazione delle intese di cui all'art. 8 Cost.<sup>16</sup>, appare opportuno rilevare come in relazione al meccanismo di cui all'art. 116, comma 3, Cost. il richiamo all'art. 8 Cost.

---

<sup>15</sup> Circostanza, questa, che può farsi discendere anche dal mutamento degli equilibri politici che interessò quel periodo, dovuto alla pressione esercitata da alcune forze politiche per non attuare il pluralismo confessionale; cfr. P. CONSORTI, *Diritto e religione*, op. loc. cit. Rilevanti in quel caso furono, inoltre, le peculiarità che contraddistinguevano entrambe le intese rispetto a quelle stipulate precedentemente dallo Stato, ad esempio, con la Tavola Valdese e l'UCEI, come rilevato da G. LONG, *Le nuove intese: una naturale tendenza espansiva?*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2000, 401 ss.

<sup>16</sup> Sostiene la natura meramente ratificatoria della legge di cui all'art. 8 Cost. P. BARILE, *Appunti sulla condizione dei culti acattolici in Italia*, in *Il diritto ecclesiastico*, Milano, 1952, ora in *Scritti di diritto costituzionale*, Torino, 1967, 147 ss. Diversamente C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose*, cit., 153 ss. ritiene che la locuzione «sulla base di intesa» attenui «il vincolo di conformità che potrebbe non essere integrale quanto piuttosto sostanziale» e, più in generale, P. GISMONDI, *Le confessioni acattoliche nell'ordinamento costituzionale vigente*, in



risulti del tutto ingiustificato, sul piano giuridico prima ancora che su quello politico. In primo luogo, perché totalmente differente è l'ambito di sua applicazione: l'intesa con una confessione religiosa diversa dalla cattolica non può essere considerata alla stregua dell'intesa attraverso cui lo Stato dismette, con legge rinforzata, la propria funzione legislativa su determinate materie rispetto a un determinato territorio.

Nel primo caso, infatti, l'intesa interviene tra soggetti in qualche modo autonomi e indipendenti tra loro, il cui accordo non intacca in alcun modo né le prerogative parlamentari<sup>17</sup> né quelle "ordinamentali" che, invece, ben vengono chiamate in causa nelle intese tra Stato e regioni. Proprio per questo motivo, dunque, potrebbe ritenersi giustificata la prassi seguita in passato e l'asserita natura meramente ratificatoria dell'intervento parlamentare rispetto a una legge considerata, *ex se*, inemendabile; o al massimo tale prassi potrebbe ritenersi fondata in ragione dell'eventualità che interventi "di disturbo", magari di soggetti esterni o interni alla confessione interessata, nel corso dell'*iter* parlamentare possano inficiarne l'esito<sup>18</sup>, nonostante, anche in questo caso, non si vede perché non si possa pensare di ovviare a simili eventualità attraverso un successivo intervento del Governo.

Per quanto riguarda il secondo caso, invece, può evidenziarsi come i soggetti interessati all'intesa costituiscano entrambi, ai sensi dell'art. 114 Cost., componenti essenziali della Repubblica. Tale aspetto comporta, anzitutto e al di là delle varie forme di autonomia riconosciute dalla Costituzione, che essi risultino indissolubilmente interdipendenti tra loro e tantomeno l'intesa si limiterà a disciplinarne i rapporti, bensì si spingerà a modificare tanto le prerogative del Parlamento quanto il funzionamento dello Stato nel suo complesso.

Rispetto alle intese di cui all'art. 8 Cost., pertanto, la sostanziale differenza tra soggetti interessati all'intesa e tra gli oggetti dell'intesa

---

*Quaderni di Iustitia*, 16/1966, Milano, 146 ss. si chiede se le intese dell'art. 8 Cost. costituiscano «un limite ovvero il contenuto della legge» che le recepisce.

<sup>17</sup> Fermo restando che la configurazione del disegno di legge che recepisce l'intesa *ex art.* 8, comma 3, Cost. quale «atto blindato» idoneo a «negare qualsiasi intervento parlamentare integrativo o modificativo dell'intesa ormai sottoscritta dal Governo» (P. CONSORTI, *1984-2014: le stagioni delle intese*, op. loc. cit.) sembra intaccare, *ex se*, le prerogative del Parlamento, almeno laddove quest'ultimo non sia stato messo in condizione di prendere parte alle trattative preordinate alla definizione dei contenuti della stessa.

<sup>18</sup> Cfr. M. RICCA, *Legge e intesa con le confessioni religiose. Sul dualismo tipicità/atipicità nella dinamica delle fonti*, Torino, 1996, 15 ss.

stessa varrebbe, già di per sé, a negare la natura meramente “ratificatoria” (*rectius*: recettizia) dell’intervento parlamentare sulla legge di cui all’art. 116, comma 3, Cost., con la conseguenza che l’emendabilità dei contenuti di quest’ultima da parte del Parlamento sia da ritenersi non solo consentita, ma anche fortemente auspicabile<sup>19</sup>, anche in ragione delle importanti argomentazioni che possono trarsi dalla riserva di assemblea che investe la materia costituzionale<sup>20</sup>.

Ma non è solo la radicale differenza tra soggetti coinvolti nell’intesa e l’oggetto di questa a rilevare ai fini dell’emendabilità parlamentare.

### **3. Gli artt. 70, 117 e 116 Cost. e i riflessi del regionalismo differenziato sull’esercizio della funzione legislativa**

Per delineare gli ulteriori profili giuridici sulla base dei quali è possibile confermare la pienezza delle prerogative parlamentari in relazione all’approvazione della legge di cui all’art. 116, comma 3, Cost. può essere utile prendere le mosse da una recente pronuncia della Corte costituzionale, e cioè l’ordinanza n. 17 del 2019<sup>21</sup>. Come pure è stato

---

<sup>19</sup> In tal senso, v. l’appello firmato da 59 costituzionalisti *Regionalismo differenziato, ruolo del Parlamento e unità del Paese*, consultabile sul sito [Federalismi.it](http://Federalismi.it). Sul punto, v. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, 165 ss., laddove osserva come, in tema di regionalismo differenziato, l’«unico vincolo che deriva dall’art. 116, co. 3, Cost., è la previa intesa ... [p]er il resto il parlamento resta libero di decidere. Invece nei confronti della regione interessata, dopo la stipula dell’intesa, la situazione si risolve in una condizione di mera attesa».

<sup>20</sup> La riserva di cui all’art. 72, comma 4, Cost., infatti, dovrebbe operare in ragione di un criterio che sia idoneo a identificare una materia come «costituzionale» da un punto di vista sostanziale, e non meramente formale; così, C. MORTATI, *Costituzione dello Stato (dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana)*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano, 1962, 177 ss.; ma v. anche i rilievi di P. PASSAGLIA, *Art. 72*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, 1396 ss. e bibliografia ivi indicata.

<sup>21</sup> Sulla quale v. almeno N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l’ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2019; V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l’ordinanza n. 17 del 2019*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 3/2019, 271 ss.; F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 4/2019; A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), ivi; A. MANZELLA, *L’opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, *ivi*; A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo “costituzionale” è una violazione grave e manifesta?*, *ivi*; A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello stato” solo... virtuale o in astratto*, in

evidenziato, attraverso quest'ultima la Corte costituzionale ha voluto ammonire gli attori politici circa il rispetto delle prerogative del singolo parlamentare, ma ha anche – e soprattutto – ribadito la necessità «che il ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento nel procedimento di formazione delle leggi sia non solo osservato nominalmente, ma rispettato nel suo significato sostanziale»<sup>22</sup>. D'altronde non sembra possibile affermare altrimenti, posto che, come ricorda la stessa Corte, l'art. 70 Cost. affida a entrambe le Camere la funzione legislativa e che il procedimento legislativo delineato dall'art. 72 Cost. risulta posto proprio a garanzia della possibilità di «tutte le forze politiche, sia di maggioranza sia di minoranza, e ai singoli parlamentari che le compongono, di collaborare *cognita causa* alla *formazione* del testo ... attraverso la discussione, la proposta di testi alternativi e di emendamenti»<sup>23</sup>.

Ad ogni buon conto, se la funzione legislativa appartiene al Parlamento e da ciò si ricava il «diritto di parola, di proposta e di voto»<sup>24</sup> dei rappresentanti della Nazione, non si vede come si possa considerare in linea con il dettato costituzionale la configurazione della legge di cui all'art. 116, comma 3, Cost. come una mera ratifica dell'intesa conclusa tra Governo e regione interessata<sup>25</sup>.

Peraltro va pure ribadita le peculiarità dell'oggetto dell'intesa, che – è opportuno sottolinearlo – riguarda il riparto delle materie su cui va a estrinsecarsi in concreto la potestà legislativa dello Stato e delle regioni. In questa prospettiva, l'art. 70 Cost. potrebbe considerarsi l'*an* della funzione legislativa, mentre l'art. 117 Cost. il suo *quantum* o comunque

---

*Giur. cost.*, 1/2019, 71 ss., nonché A. VERNATA, *Bilancio e leggi di spesa nella crisi del parlamentarismo*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2019, II, 99 ss. e ulteriore bibliografia ivi indicata.

<sup>22</sup> Cfr. punto 4.1 del Considerato in diritto.

<sup>23</sup> *Ivi*.

<sup>24</sup> Cfr. punto 3.3 del Considerato in diritto.

<sup>25</sup> In tal senso, M. OLIVETTI, *Un'esigenza di sistema: il ruolo centrale del Parlamento*, in *Il Regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà*, Atti del seminario del 18 febbraio 2018, Palazzo Giustiniani, 47 ss., sottolinea come il coinvolgimento del Parlamento nel processo di differenziazione «imprim[a] all'intervento del Parlamento una funzione di garanzia dell'equilibrio tra unità e autonomia, cioè tra i due principi supremi del nostro sistema delle autonomie, cristallizzati nell'art. 5 della Carta costituzionale. Al Parlamento, pertanto, deve essere in qualche modo assicurata una compartecipazione alla decisione e non soltanto un ruolo di controllo parlamentare». Diversamente, F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in *Federalismi.it*, 15/2019, spec. 19 ss. ritiene «sovrastimati» i rischi di un'eccessiva compressione delle prerogative parlamentari, in quanto gli strumenti adatti a rafforzare il ruolo del Parlamento nel processo di differenziazione vi sarebbero già, ma essi non verrebbero usati.

il limite che il legislatore statale incontra nell'espletamento della stessa. In altre parole, il riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost. attiene direttamente alla funzione legislativa e in qualche modo ne specifica portata e limiti, tanto per le regioni che per lo Stato.

Quando l'art. 116, comma 3, Cost. afferma la possibilità di stabilire particolari forme e condizioni di autonomia, pertanto, esso va a incidere direttamente sul *quantum* della legislazione statale, in quanto esso si va a configurare come un meccanismo che possa consentire al legislatore statale di demandare un ampio elenco di materie al legislatore regionale.

Ne deriva la possibilità di configurare l'autonomia differenziata come una forma di autolimitazione del raggio d'azione della funzione legislativa costituzionalmente riservata al Parlamento e, da tale circostanza, sembrano potersi muoversi almeno due importanti considerazioni.

In primo luogo, occorre domandarsi se e come possa essere eventualmente revocata l'autonomia differenziata<sup>26</sup>.

Il rilievo è tutt'altro che secondario. L'art. 116, comma 3, Cost. parla di una «legge approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata». Una fonte rinforzata, dunque, a presidio del regionalismo differenziato, rispetto al quale non sembra dunque possibile pensare un passo indietro se non con una legge approvata con le medesime maggioranze e modalità. Si tratterebbe di una soluzione certamente pacifica da un punto di vista strettamente giuspositivistico<sup>27</sup>, anche se la stessa si rivelerebbe paradossale nella parte in cui lo strumento previsto dalla Costituzione per "attribuire" maggiore autonomia a determinate regioni verrebbe declinato per revocare a queste proprio quella maggiore autonomia<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> In questa prospettiva, si noti che negli schemi di intesa presentati il 16 maggio 2019 da Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto è venuta meno la specifica clausola decennale dell'intesa prevista inizialmente dalle tre regioni negli accordi preliminari del 28 febbraio 2018.

<sup>27</sup> Di tale avviso N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in Av. Vv. *Problemi del federalismo*, Milano 2001, 51 ss. il quale evidenzia come la legge di cui all'art. 116, comma 3, Cost. abbia natura atipica e rinforzata, «e non potrebbe essere abrogata o modificata se non da una fonte dello stesso tipo conseguente a un'ulteriore, successiva iniziativa della stessa Regione cui sono state concesse tali forme e condizioni».

<sup>28</sup> In tale prospettiva A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 150 ss. esclude che la legge di cui all'art. 116, comma 3, Cost. possa essere pensata in termini di "reversibilità"

Se però si ipotizza, come pure appare plausibile, che la regione interessata, dinanzi alla volontà del Parlamento di rivedere la differenziazione, non intenda addivenire a un'intesa<sup>29</sup>, cosa accadrebbe? A quel punto il cortocircuito istituzionale risulterebbe più complicato da bypassare. Una eventuale legge ordinaria "di revoca" approvata dal Parlamento, a qualsivoglia maggioranza, a stretto rigore non dovrebbe sortire alcun effetto giuridico<sup>30</sup> rispetto al regionalismo differenziato: tale legge, infatti, vorrebbe abrogare o modificare una legge – quella che recepisce l'intesa – che si configurerebbe come norma interposta all'art. 116, comma 3, Cost., e risulterebbe inficiata, pertanto, per un vizio di legittimità costituzionale (*in procedendo*) che deriva proprio dal mancato rispetto delle modalità di approvazione ivi espressamente stabilite.

Posto che in assenza di intesa nessuna fonte primaria si rivelerebbe idonea a intervenire legittimamente sul *quantum* e sull'*an* della differenziazione, sembra possibile ricavare da tale circostanza la sola possibilità per il Parlamento di ricorrere a una fonte superprimaria. Anche l'utilizzo di quest'ultima apre, però, ad alcune problematiche non indifferenti.

Innanzitutto, ci si dovrebbe domandare se sarebbe necessaria una legge costituzionale o una legge di revisione costituzionale. Nel primo caso, il Parlamento andrebbe a revocare la differenziazione con una legge costituzionale *ad hoc* per la regione interessata, neutralizzando quindi l'attuazione del meccanismo di cui all'art. 116 cpv. Cost.<sup>31</sup>; nel secondo caso, invece, esso dovrebbe intervenire direttamente su quest'ultima disposizione per eliminarla, o modificarla in modo tale da

---

e che un eventuale ritorno all'originario riparto delle competenze possa realizzarsi esclusivamente con lo strumento della riforma costituzionale.

<sup>29</sup> Questa ipotesi è stata contemplata, in relazione alle intese di cui all'art. 8 Cost., anche da V. DEL GIUDICE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Milano, 1949, 98 ss., il quale non sembra escludere che vi possa essere difformità tra l'intesa e legge che ne recepisce i contenuti.

<sup>30</sup> Può essere utile richiamare, in tale prospettiva, le riflessioni di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1971, 194, laddove pone in dubbio la «configurabilità delle leggi precedute dalle "intese" ... come leggi rinforzate», in quanto la loro validità viene «condizionata al verificarsi di determinati presupposti, i quali – politicamente ed in fatto – incidono sul modo della loro formazione; ma che, per altro verso, questi presupposti solo impropriamente possono farsi rientrare – giuridicamente – nel procedimento legislativo».

<sup>31</sup> Su questa ipotesi, tuttavia, N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato*, op. loc. cit., solleva dubbi circa il fatto che la revisione dell'art. 116, comma 3, Cost. possa «incidere sulla singola legge» che ha previsto la «concessione della specialità», in quanto la disciplina di essa, «finché vi è accordo fra Stato e singola Regione», acquisirebbe natura «permanente e stabile, pressoché intoccabile».

ristabilire l'originario riparto di competenze stabilito dall'art. 117 Cost., rischiando, comunque, di far venire meno lo strumento del regionalismo differenziato per tutte le regioni, a meno di non operare una discriminazione difficilmente giustificabile sul piano giuridico-costituzionale e dai risvolti politici piuttosto complessi.

In entrambi i casi il provvedimento sembra, comunque, esporsi a criticità di natura rilevante, non solo in ragione del novero dei soggetti che possono chiedere il *referendum* ai sensi dell'art. 138, comma 2, Cost. e dell'elettorato attivo coinvolto – che può considerarsi più o meno interessato, ma che vede comunque la propria componente direttamente interessata alla questione fisiologicamente sottodimensionata rispetto all'intera platea di votanti – ma anche perché tale fonte superprimaria potrebbe venire considerata dalla regione “differenziata”, pure solo in maniera pretestuosa, in contrasto con l'art. 5 della Costituzione, e quindi con uno dei «principi fondamentali supremi dell'ordinamento costituzionale»<sup>32</sup>, aprendo le porte a un conflitto giuridico-costituzionale dall'esito tutt'altro che scontato, di cui, in ogni caso, è plausibile pensare farebbe le spese soprattutto l'unità e indivisibilità della Repubblica stessa<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Non può farsi a meno di rilevare come una simile lettura dell'art. 5 quale principio fondamentale appaia del tutto antitetica rispetto al principio di «unità e indivisibilità» che tale articolo sembra, invero, sancire. Sulla nota sentenza n. 1146 del 1988 della Corte costituzionale; v. almeno S. BARTOLE, *La corte pensa alle riforme costituzionali?*, in *Giur. cost.*, I, III, 1988, 5563 ss.; N. ZANON, *Premesse ad uno studio sui “principi supremi” di organizzazione come limiti alla revisione costituzionale*, ivi; M. DOGLIANI, *La sindacabilità delle leggi costituzionali, ovvero la “sdrammatizzazione” del diritto costituzionale*, in *Le Regioni*, 3/1990, 778 ss., ma anche le osservazioni di G. AZZARITI, *Considerazioni inattuali sui modi e sui limiti della riforma costituzionale*, in ID, *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Torino, 2000; ID, *Revisione costituzionale e rapporto tra prima e seconda parte della Costituzione*, in F. Lanchester (a cura di, *Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale*. Atti del convegno, Roma, 14 dicembre 2015, Padova, 2017, 113 ss.; A. CERRI, (voce) *Revisione costituzionale*, in *Enc. giur. Treccani*, IX, Roma, 2001 e F. MODUGNO, *I principi costituzionali supremi come parametro del giudizio di legittimità costituzionale*, in ID, A.S. Agrò, *Il principio di unità del controllo sulle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Torino, 1991, 247 ss.

<sup>33</sup> Anche da questo punto di vista, pertanto, andrebbe ribadito il pieno esercizio delle prerogative parlamentari in ordine all'approvazione della legge di cui all'art. 116, comma 3, Cost., in quanto esso potrebbe valere a scongiurare lo scenario prospettato anche solo attraverso la previsione di una clausola di revocabilità. Come, poi, il conflitto di attribuzione qui ipotizzato possa mantenersi fedele alle «generose utopie» che si propongono di «rendere *justiciables* anche quei conflitti tra i massimi poteri dello Stato, che, per solito, venivano e

La seconda considerazione che si ritiene opportuno muovere in relazione al regionalismo differenziato attiene, più specificamente, all'emendabilità del disegno di legge che recepisce l'intesa<sup>34</sup>. Seppure le argomentazioni che precedono dovrebbero ritenersi sufficienti per suffragare il pieno riconoscimento delle prerogative parlamentari nel procedimento di differenziazione delle autonomie regionali, sembra opportuno ribadire come l'autolimitazione della funzione legislativa che deriva da tale procedimento imponga un approfondito scrutinio parlamentare. Una diversa lettura, infatti, sconterebbe una interpretazione della Costituzione poco sistematica e difficilmente giustificabile<sup>35</sup>.

A partire dall'art. 70, infatti, la Costituzione si preoccupa di attribuire la funzione legislativa alle due Camere e, ogni qualvolta si prevede la possibilità di riconoscere l'esercizio di tale funzione ad altri soggetti, la stessa si appresta subito a delimitarne limiti, tempi e portata<sup>36</sup>. Così è per l'art. 76 Cost., in relazione al contenuto minimo necessario della legge delega (come noto, principi e criteri direttivi, tempo limitato e oggetti definiti); così è per la decretazione d'urgenza di cui all'art. 77 Cost., laddove essa viene subordinata al presupposto della straordinaria necessità e urgenza, per provvedimenti solamente provvisori e su cui l'attenzione delle Camere viene direttamente richiamata dalla stessa Carta<sup>37</sup>; ma così è anche da un punto di vista procedurale,

---

vengono risolti nella concreta dinamica delle forze politiche» rappresenta una incognita davvero difficile da valutare; cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984, 411 ss.

<sup>34</sup> Sulla questione v., in particolare, le considerazioni di A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *Federalismi.it*, 8/2019 17 ss., spec 23, secondo cui iniziative pretestuose in materia di regionalismo differenziato costituiscono «prima ancora che un grave errore di strategia dello sviluppo un vero e proprio attentato all'unità ed indivisibilità della Repubblica che, peraltro, fra i suoi principi fondamentali annovera indiscutibilmente quello della coesione e della solidarietà nazionale».

<sup>35</sup> Sul punto del tutto opportuno appare il richiamo alle considerazioni di M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a costituzione*, in *Enc. del dir.*, IV, Milano, 2016, 420 ss.

<sup>36</sup> Anche alla funzione legislativa, infatti, sembrano potersi estendere le riflessioni di G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, 2010, 177 ss., in merito allo «spazio dell'eccezione» e alla «norma dell'eccezione», in quanto anche qui «l'eccezionalità dell'atto ... viene immediatamente ricondotta alla normalità» direttamente dalla Costituzione stessa.

<sup>37</sup> Il riferimento è al comma 2 dell'art. 77 Cost. laddove, come noto, stabilisce che le Camere «anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni» per avviare l'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge appena emanato.

se si pensa alla riserva di assemblea prevista dall'art. 72 Cost.<sup>38</sup>, al conferimento dei poteri necessari di cui all'art. 78 Cost., all'autorizzazione con legge alla ratifica dei trattati internazionali di cui all'art. 80 della Costituzione.

Una impostazione che appare il naturale corollario dell'art. 1 della nostra Costituzione e che, però, sembra essere stata in parte modificata, sulla base dell'art. 5 Cost., proprio con la novella dell'art. 117<sup>39</sup>.

Se dunque la riformulazione di tale articolo risulta aver modificato l'originario assetto costituzionale rispetto alla funzione legislativa, occorre rilevare come una lettura sistematica del meccanismo di cui all'art. 116, comma 3, Cost. non sembri in alcun caso poter giustificare un'ulteriore e tacita compressione della funzione legislativa delle Camere senza che queste abbiano avuto modo di decidere in concreto sulla portata e sui limiti della stessa. E ciò, non solo per le ragioni appena esposte e per il rilievo – tutt'altro che secondario, pure sollevato in Assemblea costituente – per cui appare «estremamente pericoloso moltiplicare gli statuti particolari»<sup>40</sup>, ma anche perché risulterebbe del tutto incoerente e irragionevole che un'interpretazione del tutto sganciata dal

---

<sup>38</sup> La quale, se si fa propria – come sembra corretto – la tesi “sostanzialistica” della riserva di assemblea (cfr. C. MORTATI, *Costituzione dello Stato*, op. loc. cit.), comporta che essa si applichi anche alla legge di cui all'art. 116, comma 3, Cost. In tal senso, S. CASSESE, *Scenari costituzionali, politici ed economici*, in *Il Regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà*, cit., 52 ss., in riferimento alle richieste di differenziazione avanzate da Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, rileva come si tratti «sostanzialmente, di una modifica della Costituzione. Perché la Costituzione stessa consente di riallocare delle funzioni che la Costituzione ha allocato in un certo modo».

<sup>39</sup> Giova ricordare, infatti, come il testo originario dell'art. 117, prevedesse per le regioni la possibilità di adottare norme legislative, in determinate materie, esclusivamente «nei limiti dei principi fondamentali stabili dalle leggi dello Stato» e, comunque, nel rispetto dell'«interesse nazionale» e delle altre regioni. Andrebbe, poi, rilevato come l'elenco di materie originariamente previsto dalla Costituzione fosse ben lungi dall'interessare materie come, ad esempio, il «commercio con l'estero», la «tutela e sicurezza del lavoro» e la «salute» – per citarne alcune – che oggi vengono invece ricomprese tra le materie di legislazione concorrente.

<sup>40</sup> Così Abozzi in Assemblea costituente, durante la seduta del 27 giugno 1947, che subito dopo proseguì, in maniera a dire il vero quasi profetica, affermando quanto segue: «verrà il giorno in cui le Regioni non si contenteranno di quello che hanno e penseranno che se c'è qualche altra Regione che ha qualche cosa di più, di quel di più dovranno beneficiare anch'esse».



testo costituzionale possa compromettere – teoricamente *sine die*<sup>41</sup> – la funzione legislativa del Parlamento in ragione di un’attività esclusivamente governativa e regionale. Vieppiù sarebbe da escludere, inoltre, che una decisione tanto importante per l’intero assetto della Repubblica venisse rimessa alla mera alternativa del prendere o lasciare, e tantomeno essa potrebbe giustificarsi sulla scorta del solo art. 5 Cost., ovvero dell’argomento secondo cui la regione interessata all’intesa, a fronte delle modifiche parlamentari, potrebbe voler rinunciare all’autonomia differenziata, posto che essa avrebbe ben modo di interrompere l’*iter* parlamentare anche solo dichiarando il venire meno dell’intesa stessa<sup>42</sup>.

#### 4. Gli artt. 81, 119 e 116 Cost. e gli “oneri” economici e sociali della differenziazione

Evidenziati gli aspetti “procedurali” di maggiore rilievo per l’attuazione dell’autonomia differenziata, appare ora necessario soffermarsi sui contenuti di questa, in particolare, con riguardo ai riflessi finanziari ad essa ricollegabili<sup>43</sup>.

Il comma 3 dell’art. 116 Cost., infatti, nel prevedere il regionalismo differenziato, richiama espressamente il «rispetto dei principi di cui all’articolo 119», il quale, fra le altre cose, sancisce il principio dell’autonomia finanziaria di regioni ed enti locali<sup>44</sup>. Tale articolo, come noto,

---

<sup>41</sup> V. *supra*. D’altronde anche dalla tendenziale irrevocabilità del regionalismo differenziato sembrano potersi ricavare importanti argomenti circa la natura sostanziale dell’intervento parlamentare: in occasione di questo, infatti, non solo si potrebbe, eventualmente, “correggere” l’intesa con la previsione di una specifica clausola di revocabilità, ma si potrebbero anche apportare una serie di modifiche e integrazioni che possano rivelarsi utili a evitare che la stessa venga attivata.

<sup>42</sup> Il meccanismo, in fondo, non sarebbe dissimile da quanto previsto dall’art. 1326, cpv., Cod. civ., laddove prevede che «un’accettazione non conforme alla proposta equivale a nuova proposta».

<sup>43</sup> I quali, secondo A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 186, rappresenterebbero «la maggiore e più aleatoria ipoteca sulla concreta implementazione dell’art. 116, co. 3».

<sup>44</sup> Sul tema v. P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell’articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, 6/2001, 1425 ss.; L. ANTONINI, *Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d’insieme su una riforma complessa*, in *Le Regioni*, 1-2/2014, 15 ss.; S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano. Il titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Torino, 2011, 239 ss.; L. RONCHETTI, *Federalismo fiscale: il futuro della riforma*

è stato oggetto di ben due revisioni costituzionali: con la prima – avutasi in occasione della riforma del Titolo V del 2001 – si è fatto venire meno, in particolare, il condizionamento della legge statale in ordine al riconoscimento dell'autonomia finanziaria della regione o dell'ente locale, mentre, con la seconda – avutasi nel 2012 – si è ancorata tale autonomia al concorso all'«osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea» e al rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio<sup>45</sup>.

Per capire come il concetto di autonomia finanziaria si applichi al regionalismo differenziato, tuttavia, occorre muovere dalla normativa dettata in materia di federalismo fiscale<sup>46</sup>. L'art. 14 della legge n 42 del 2009, infatti, stabilisce che «con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle risorse necessarie, in conformità all'art. 119 della Costituzione e ai principi della presente legge»<sup>47</sup>. Con tale articolo, dunque, pare confermarsi, anche dal punto di vista legislativo, la lettura che appare maggiormente in linea con il dettato costituzionale, e cioè quella secondo cui il richiamo all'autonomia finanziaria, operato nella previsione del regionalismo differenziato, debba interpretarsi nel senso che l'attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» vada necessariamente accompagnata con la correlativa attribuzione

---

e lo stato attuale della giurisprudenza costituzionale, in *Costituzionalismo.it*, 2/2009; A. D'ATENA, *A proposito di "taxation" e "representation": finanza regionale e "federalismo fiscale" nel nuovo art. 119*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, 1181 ss.; C. DE FIORES, *Federalismo fiscale e Costituzione*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, I, 2010, 431 ss.

<sup>45</sup> Sul punto v. almeno N. LUPO, *Art. 81*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario*, cit., 1579 ss.; M. SALERNO, *Autonomia finanziaria regionali e vincoli europei di bilancio*, op. cit.; G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, 3/2016, ma anche, per i riflessi della riforma costituzionale del 2012 e dei vincoli di bilancio europei sul paradigma del costituzionalismo moderno G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare ai fondamentali*, Roma-Bari, 2016, 92 ss.

<sup>46</sup> Rispetto alla quale appare «[i]mmanente ... la tensione tra eguaglianza e differenziazione»; cfr. F. SAITTO, *La legge delega sul "federalismo fiscale": i livelli essenziali delle prestazioni come misura economica dell'eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 3/2010, 2819.

<sup>47</sup> Si tratta, in ultima analisi, dell'esplicazione del principio di congruità tra risorse e funzioni sancito dall'art. 119 Cost.; cfr. B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2009, 124 ss., il quale definisce il regionalismo differenziato come un «procedimento "macchinoso"» che pone il problema, non certo secondario, del «raccordo di questo aumento delle competenze con le risorse finanziarie» (279 ss.).

delle risorse finanziarie occorrenti per espletare le nuove funzioni da essa derivanti<sup>48</sup>. In altre parole, a nuove funzioni seguano nuove risorse, altrimenti il concetto stesso di autonomia rischia di essere di per se stesso neutralizzato<sup>49</sup>.

In un'ottica di sistema e alla luce di tale impostazione, tuttavia, sembrano essere almeno due gli aspetti che devono essere presi in considerazione. Il primo, di natura finanziaria, riguarda la determinazione e l'impatto che tale attribuzione di risorse potrebbe avere sulla finanza pubblica generale<sup>50</sup>, mentre il secondo, ricollegato al primo e di natura "sociale", attiene ai riflessi che la mancata determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (cd. Lep) può avere sulla tutela dei diritti civili e sociali dei cittadini.

Per quanto concerne il primo dei due aspetti, può dirsi come il trasferimento di materie – e di funzioni ad esse ricollegabili – renda piuttosto indispensabile, per la regione interessata, la necessità di potenziare l'apparato amministrativo al servizio della maggiore autonomia. Nell'ottica dell'autonomia finanziaria delineata dall'art. 119 Cost. e della normativa in materia di federalismo fiscale, tale circostanza si tradurrebbe nel trasferimento di ingenti risorse finanziarie dallo Stato alla regione interessata, con evidenti ripercussioni sulla finanza pubblica generale e, comunque, sull'assolvimento delle funzioni statali per tutte le altre regioni<sup>51</sup>. Da un punto di vista economico, infatti, gli oneri dello Stato derivanti dall'attuazione del regionalismo differenziato non sembrano rispondere all'idea che da un minor numero di funzioni deriveranno meno spese, quanto piuttosto alle logiche dell'economia di scala.

---

<sup>48</sup> In questo senso, anche gli schemi di intesa di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto del maggio 2019.

<sup>49</sup> Sul punto v. F. Gallo, *L'autonomia impositiva degli enti locali*, in AAVV., *Il nuovo ruolo delle autonomie locali: prospettive per regioni, province e comuni nelle esperienze di parlamentari, studiosi, amministratori*, Roma 1985, 64 ss.

<sup>50</sup> Il punto è stato sottolineato con forza tanto dalla Corte dei conti, quanto dall'Ufficio parlamentare di bilancio, nel corso dell'audizione parlamentare dinanzi la Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, rispettivamente il 17 luglio 2019 e il 10 luglio 2019.

<sup>51</sup> Si tratta di un aspetto imprescindibile ai fini dell'attuazione del regionalismo differenziato, il quale, non a caso, ha costituito un tema centrale per i lavori della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale della XVIII Legislatura; cfr. in particolare, le audizioni di CERNIGLIA, LONGOBARDI, PETRILLO, PETRETTO, VILLONE, VIESTI, SAITTA e STEFANI.

In altri termini, che lo Stato eroghi servizi ed espleti funzioni per quindici regioni, anziché dieci, comporta un impatto macroeconomico enormemente più basso rispetto a quello che si ha trasferendo, a quelle cinque regioni, le risorse finanziarie necessarie ad assolvere ai medesimi compiti.

La domanda cui si dovrebbe rispondere, dunque, è: l'attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» e il conseguente trasferimento di risorse finanziarie a determinate regioni è incompatibile, in un'ottica di bilanciamento, con il principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost. e con quello del concorso al rispetto dei vincoli di bilancio europei stabilito dall'art. 119 Cost.? Gli evidenti maggiori oneri che lo Stato dovrà affrontare per garantire alla regione interessata le risorse strumentali<sup>52</sup> alla maggiore autonomia possono, in qualche modo, compromettere l'erogazione dei servizi e, più in generale, l'azione dello Stato nel suo complesso rispetto a tutte le altre regioni?

Da un punto di vista meramente empirico, la risposta a entrambi i quesiti sembra essere positiva, ma ciò non toglie che la soluzione degli stessi costituisca un aspetto fondamentale, su cui le intese di cui all'art. 116, comma 3, Cost. dovranno argomentare approfonditamente<sup>53</sup>, giustificando così, ancora di più, la necessità di un attento vaglio parlamentare sulla relativa legge di approvazione.

Di difficile quantificazione, poi, è l'entità delle risorse da trasferire a fronte delle materie attribuite, posto che anche solo in tema di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali vi è ancora l'assenza di una definizione legislativa dei livelli essenziali delle prestazioni<sup>54</sup> e che il passaggio dalla finanza derivata alla compartecipazione ai tributi statali

---

<sup>52</sup> Si pensi anche solo ai costi da sostenere in termini di uffici e personale, ma anche di strutture di supporto tecnico, operativo e raccordo con lo Stato centrale.

<sup>53</sup> V. nota 44. In questo senso è intervenuto anche l'Ufficio parlamentare di bilancio (cfr. Audizione del 10 luglio 2019, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale), il quale ha sottolineato come «quale che sia la portata effettiva delle risorse da trasferire alle RAD [regioni ad autonomia differenziata] per le funzioni richieste, è necessario che il Parlamento abbia completa informazione e consapevolezza delle implicazioni finanziarie delle intese Governo-Regioni già nella fase della loro valutazione e discussione».

<sup>54</sup> Nonostante gli stessi siano stati previsti anche dall'art. 13 del d.lgs n. 68/2011. Sulle problematiche di ordine sistematico inerenti a una simile definizione v. almeno C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Diritto pubblico*, 3/2002, 881 ss.

viene rimessa a, un'ancora assente, definizione dei fabbisogni *standard*<sup>55</sup>.

Gli aspetti economici e finanziari da risolvere in tema di regionalismo differenziato appaiono, dunque, piuttosto significativi, soprattutto se si considera che essi non sembrano implicare problematiche che riguardino esclusivamente taluni soggetti, bensì investono aspetti nevralgici che riguardano la Repubblica nel suo complesso<sup>56</sup>.

Non ci si può esimere, poi, dal rilevare come le istanze di maggiore autonomia abbiano trovato nuovo impulso in un contesto di progressivo deterioramento delle condizioni economiche e finanziarie del Paese, quasi a voler affermare la rinuncia al paradigma solidaristico quale strumento per aggirare il *cul-de-sac* della compressione delle risorse<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> L'intera riforma del federalismo fiscale, infatti, si propone di superare l'attuale «criterio della spesa storica per lasciar spazio a quello dei costi *standard*», in quanto il criterio della spesa storica non consentirebbe di attuare forme adeguate di controllo dei costi rispetto alle attività svolte e prestazioni di servizi effettuate; così B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto*, cit., 130 ss., il quale sottolinea come, proprio un simile controllo, sia indispensabile per garantire il controllo democratico sugli eletti. Ad ogni modo, riguardo la necessità di definire i fabbisogni *standard*, va rilevato come gli schemi di intesa di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, del 16 maggio 2019, venga previsto che, in mancanza di una definizione degli stessi entro tre anni dall'entrata in vigore dei decreti attuativi della differenziazione, le risorse assegnate alle tre regioni interessate non possano essere inferiori al valore medio nazionale *pro capite* della spesa sostenuta dallo Stato per l'esercizio di funzioni equivalenti; essendo l'Emilia-Romagna, la Lombardia e il Veneto tre regioni che registrano, tradizionalmente, un residuo fiscale in attivo (cioè versano allo Stato più di quanto ricevono da esso), ciò significa che in assenza della definizione dei fabbisogni *standard* esse si vedranno attribuire risorse maggiori rispetto a quelle che riceverebbero in ossequio al criterio della spesa storica. Si consideri, inoltre, che se si guarda ai dati della Ragioneria generale dello Stato in ordine a livelli di spesa *pro capite* nelle varie regioni si rileva un più alto livello di spesa pubblica nelle regioni del sud rispetto a quelle del nord, ma tali livelli vengono calcolati soltanto sulla spesa pubblica regionalizzata (che ammonta a circa il 40% del totale), mentre se si assumono i dati del Sistema dei conti pubblici territoriali (riguardanti i flussi finanziari di entrata e di spesa delle amministrazioni pubbliche a livello regionale) si ricava che la spesa pubblica *pro capite* è tendenzialmente di molto inferiore nelle regioni del sud rispetto a quelle del nord.

<sup>56</sup> Non a caso il tema del regionalismo differenziato è stato valutato anche dalle agenzie di *rating* (in particolare FITCH, *Regional Spending Discipline Key to Devolution Plan Impact*, del 26 febbraio 2019) le quali non hanno mancato di sollevare perplessità circa gli effetti macroeconomici del regionalismo differenziato sulla finanza pubblica generale dello Stato. Sul tema delle agenzie di *rating* e sulla tendenza delle stesse a intervenire, con sempre maggiore coraggio, sulle scelte politiche degli Stati, sia consentito il rinvio a A. VERNATA, *Costituzione, rating, sovranità nello spazio giuridico globalizzato*, in *Diritto pubblico*, 3/2018, 979 ss.

<sup>57</sup> In fondo sembra potersi leggere anche in questi termini la sentenza n. 31 del 2010 del Tribunale costituzionale spagnolo sullo Statuto di autonomia della Catalogna; cfr. A. MASTROMARINO, *La dichiarazione di indipendenza della Catalogna*, in *Osservatorio costituzionale*,

Da un punto di vista economico-finanziario, però, il temperamento dei principi stabiliti dagli artt. 81, 119 e 116 Cost. sembra costituire un aspetto cruciale per il legislatore, anche solo in ragione dei riflessi che il risultato di un tale bilanciamento si rivela in grado di avere in ordine alla garanzia dei diritti sociali e al funzionamento dello Stato in generale.

La Costituzione, in altri termini, nel prevedere lo strumento del regionalismo differenziato non pare rinunciare né alle esigenze di unità e solidarietà che essa prevede in ambito economico e finanziario né ai corollari a esse ricollegabili, richiamando – neanche troppo velatamente – il legislatore al rispetto di un percorso ben definito, all’esito del quale dovrà procedersi a un’attenta verifica circa il rispetto, da parte delle leggi di cui all’art. 116, comma 3, Cost. dei delicati equilibri politici, economici e sociali che discendono da un sistema che risulta uniformato ai principi della finanza derivata proprio nell’ottica dell’unità e indivisibilità della Repubblica sancita dall’art. 5 della nostra Costituzione.

### **5. Gli artt. 120 e 116 Cost. *Omnium rerum principia parva sunt?***

Qualche breve considerazione, infine, merita anche l’ipotesi secondo cui sarebbe possibile mitigare gli effetti del regionalismo differenziato attraverso l’esercizio del potere sostitutivo del Governo previsto dall’art. 120 della Costituzione<sup>58</sup>. In una simile prospettiva, la tentazione sembra essere quella di riconoscere in tale strumento una sorta di garanzia dell’unità nazionale, in qualche modo rimettendo al suo utilizzo la soluzione di eventuali distorsioni che possano derivare dall’attuazione del regionalismo differenziato.

Al di là dei dubbi e delle incertezze che, in un contesto di autonomia differenziata, possono derivare dal rimettere l’ordinaria salvaguardia

---

3/2017, 3 ss. e R. IBRIDO, *Il “derecho a decidir” e il tabù della sovranità catalana. A proposito di una recente sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo*, in *Federalismi.it*, 14/2014, 3 ss.

<sup>58</sup> Sul quale, L. BUFFONI, *Il potere sostitutivo del Governo e l’equilibrio di bilancio*, in *Le Regioni*, 4/2018, 687 ss.; R. DICKMANN, *I poteri sostitutivi statali tra Costituzione vigente e Costituzione “possibile”*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2016, 589 ss.; P. CARETTI, *Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, in *Le Regioni*, 6/2002, 1325 ss.

dell'unità giuridica ed economica del Paese e di tutela dei Lep all'esercizio di un potere – per sua natura – «eccezionale»<sup>59</sup>, sembra opportuno evidenziare come tale strumento non appaia, comunque, idoneo a rispondere a tutte le eventuali degenerazioni che pure possono derivare da una poco accorta attuazione del regionalismo differenziato.

In concreto, ci si dovrebbe domandare come si verrebbe a esplicare il meccanismo previsto dall'art. 8 della legge n. 131/2003<sup>60</sup>, in tema di potere sostitutivo, dinanzi a specifiche criticità come, ad esempio, una situazione di grave carenza di strutture sanitarie all'interno di una regione che abbia ottenuto maggiore autonomia in materia di tutela della salute<sup>61</sup>. In quali termini, entro quali limiti e con quali modalità lo Stato potrà sostituirsi alla regione per ovviare a simili mancanze strutturali?

E ancora, in che modo l'intervento sostitutivo dello Stato potrà ovviare a eventuali sperequazioni<sup>62</sup> che possano venirsi a creare, a livello territoriale, tra diverse regioni in materia di istruzione?<sup>63</sup> Con quali modalità lo Stato potrebbe evitare che l'esodo delle competenze verso le

<sup>59</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 177 del 1988, ma v. anche sent. n. 43/2004.

<sup>60</sup> Sul punto, v. G. SCACCIA, *Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003*, in *Le Regioni*, 4/2004, 883 ss.

<sup>61</sup> Da questo punto di vista, secondo F. ANGELINI, *Autonomia differenziata e tutela della salute: autonomia competitiva dei Sistemi sanitari regionali vs universalismo solidale del Sistema sanitario nazionale*, in *Federalismi.it*, 15/2019, spec. 18 ss., le richieste di maggiore autonomia avanzate da Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto confermerebbero il transito del regionalismo italiano da un «modello prevalentemente 'solidale' ad un modello sostanzialmente competitivo».

<sup>62</sup> In tal senso, A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*. Relazione al XXXIII Convegno AIC, del 16-17 novembre 2018, 45 ss., mette in guardia rispetto alle «insidie» del regionalismo differenziato, evidenziando come le «asimmetrie che esso promuove, qualora non siano conformate e orientate dai principi di eguaglianza sostanziale e di solidarietà nazionale, attraverso adeguati interventi perequativi, rischia[no] di accentuare il già notevole divario socioeconomico» che caratterizza il territorio nazionale.

<sup>63</sup> In relazione alla recente attivazione del meccanismo di cui all'art. 116, comma 3, Cost. da parte di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, diverse sigle sindacali (Cgil, Cisl, Uil, FIlc, Fsi, Rna e Gilda, per citarne alcune) hanno riconosciuto, nel processo di differenziazione intrapreso, un pericolo per il rispetto del dettato degli artt. 3, 33 e 34 Cost. Essi, in particolare, hanno evidenziato come «una deriva regionalistica del sistema di istruzione possa accentuare gli squilibri già oggi esistenti fra le diverse aree territoriali del Paese, con esiti ancor più penalizzanti per quelle economicamente e socialmente più in sofferenza» (cfr. la lettera di Cgil, Cisl e Uil del 6 febbraio 2019, indirizzata ai presidenti delle Camere, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e ai presidenti delle commissioni cultura di Camera e Senato).

regioni “differenziate” con maggiori possibilità economiche di investimento nel settore possa tradurre le diseguaglianze economiche presenti nella Repubblica in diseguaglianze sociali e culturali?

Il potere sostitutivo dello Stato, in altri termini, pare confermare la propria natura eccezionale e mal sembra prestarsi a configurarsi quale ordinario strumento di risoluzione delle patologie del regionalismo differenziato<sup>64</sup>. E, d'altronde, risulta pure problematica la prospettazione di un suo esercizio rispetto a materie che sono state oggetto di specifica attribuzione regionale, giacché il ricorso al potere sostitutivo sembra portare, in ogni caso, a una contrapposizione politica tra enti dagli esiti alquanto incerti e che, con tutta probabilità, chiameranno il giudice delle leggi a intervenire sulla questione nonostante la sovraesposizione politica che comunque ne potrebbe, con tutta probabilità, derivare.

Può dirsi, dunque, come il richiamo al potere sostitutivo appaia più che altro strumentale a portare avanti l'idea di quello che potrebbe definirsi un “regionalismo del rattoppo”, che vuole prescindere dalla definizione dei suoi presupposti, che si rimette fortemente a rimedi di natura posticcia<sup>65</sup> e che tende a rifuggire da una attenta ponderazione dei propri aspetti di fondo<sup>66</sup>, come una definizione dei livelli essenziali

---

<sup>64</sup> Sul punto, decisamente più corretta appare l'impostazione di S. MANGIAMELI, *Il regionalismo differenziato e la salvaguardia degli interessi nazionali*, in *Il Regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà*, cit., 10 ss., laddove ricollega l'attuazione del regionalismo differenziato alla necessaria «revisione del ruolo e dell'organizzazione dello Stato», in quanto in un contesto unitario «a fronte di una maggiore autonomia riconosciuta alle Regioni, si deve contestualmente intervenire per adeguare il modello organizzativo statale ... da una parte, si deve pianificare una razionalizzazione delle strutture istituzionali in maniera speculare al trasferimento di funzioni; dall'altra, si deve ridefinire il ruolo dello Stato, potenziando la funzione di pianificazione strategica», di raccordo e di coordinamento «delle politiche pubbliche».

<sup>65</sup> Si pensi al forte dibattito che, nel processo di differenziazione avviato da Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, si è venuto a creare attorno all'istituzione e messa in opera del «fondo perequativo ... per i territori con minore capacità fiscale per abitante», ex art. 119 Cost., sulla cui disciplina ha richiamato l'attenzione la stessa Corte dei conti (cfr. Corte dei conti, audizione sull'attuazione del federalismo fiscale, del 17 luglio 2019, 3 ss.).

<sup>66</sup> Sul punto A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 185 ss., sottolinea come il «regionalismo differenziato non esclude ma bensì richiede necessariamente il rispetto di principi di unificazione della pluralità degli ordinamenti particolari nell'ordinamento generale della Repubblica. Il coordinamento, infatti, riguarda il sistema complessivo, e non può essere limitato al rapporto bilaterale tra lo Stato e una sola regione, in assenza di linee portanti generali. E poiché nell'ambito del coordinamento rientrano sia i tributi e le entrate



delle prestazioni che possa garantire, su tutto il territorio nazionale, il godimento dei diritti civili e sociali previsti dalla Costituzione, e una attenta quantificazione degli oneri statali che deriveranno dall'instaurazione di un regionalismo differenziato. L'attuazione di quest'ultimo, infatti, sembra innescare nella Repubblica una sorta di moto centrifugo, in cui le regioni tendono sempre più ad allontanarsi dal concetto di solidarietà nazionale e dai suoi corollari, in ragione della difesa dei propri più prossimi interessi territoriali; e, proprio per questa ragione, le esigenze di unità e indivisibilità della Repubblica, insieme a quelle di salvaguardia dei principi fondamentali e dei diritti inalienabili, sembrano escludere la possibilità che, in un simile processo, gli unici ancoraggi all'interesse nazionale<sup>67</sup> possano essere quelli – eventualmente – apprestati, *ex post*, dal Governo di turno<sup>68</sup>.

## 6. Conclusioni. Per una attuazione costituzionalmente orientata del regionalismo differenziato

Si è visto come le problematiche che investono l'attuazione del regionalismo differenziato siano di diversa entità e natura. Nell'analisi che si è svolta si è tentato di dimostrare come una lettura sistematica della Costituzione imponga, all'interno del delicato processo di differenziazione, la definizione e il rispetto di una serie di aspetti di natura procedimentale. Le numerose criticità che sembrano accompagnare l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., infatti, rendono quanto mai indispensabile riaffermare proprio questi ultimi, anche perché la loro

---

proprie, sia le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, queste due fonti di finanziamento, in quanto generali e non selettive non potrebbero essere immediatamente attivate senza previa definizione del quadro d'insieme».

<sup>67</sup> A meno che non si voglia aderire alla tesi di A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, 345 ss., secondo cui, con la riforma del Titolo V, la prerogativa della salvaguardia degli interessi nazionali sarebbe stata rimessa alla sola Consulta; la quale, cionondimeno, non ha mancato di sottolineare come, anche dopo tale riforma, allo Stato sia riservato il compito di garantire le "istanze unitarie" iscritte in Costituzione (cfr. sent. 274 del 2003)

<sup>68</sup> D'altronde parrebbe pure riduttivo reinterpretare la condivisione dei valori costituzionali che deriva dall'unità politica dell'ordinamento in un'ottica meramente funzionalistica; sul punto v. M. LUCIANI, *Unità nazionale e principio autonomistico alle origini della Costituzione*, in C. Franceschini, S. Guerrieri, G. Monina (a cura di), *Le idee costituzionali della resistenza*. Atti del convegno di studi, Roma 19-21 ottobre 1995, Roma, 1997, 73 ss.

osservanza si rivela in grado di innervare l'autonomia differenziata di un portato assiologico di natura profondamente sostanziale.

In questa prospettiva, può evidenziarsi come tutti gli aspetti ricordati – la natura sostanziale dell'intervento parlamentare, la quantificazione degli oneri finanziari, la tendenziale irrevocabilità e difficoltà del regionalismo differenziato di inserirsi in una prospettiva di interesse nazionale – non rappresentino dei meri accorgimenti formali da osservare in maniera asettica, magari in ossequio a un eccesso di formalismo giuridico, bensì si ricolleghino direttamente ad alcuni di quei principi fondamentali che la Carta costituzionale si appresta ad affermare nel prescrivere il proprio progetto di trasformazione sociale, come il principio di solidarietà contenuto nell'art. 2, il principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 e, non ultimo, il principio di unità e indivisibilità della Repubblica affermato nell'art. 5<sup>69</sup>. L'attuazione dell'autonomia differenziata, infatti, si rivela in grado di incidere profondamente sulla portata di tali principi e una attenta lettura – in chiave sistematica<sup>70</sup> – della Costituzione può valere ad accompagnare il processo di differenziazione ed evitare che esso si presti a ricostruzioni ermeneutiche che si propongano di rileggere i principi fondamentali alla luce del 116 Cost. anziché l'inverso.

Con ciò non si vuole affermare che la previsione del regionalismo differenziato, introdotta con la riforma costituzionale del 2001, abbia importato, in qualche modo, una sorta di idiosincrasia all'interno della Carta<sup>71</sup>, bensì si vuole sottolineare come essa non possa prescindere dal rispetto di tali principi e dal contesto storico, politico ed economico

---

<sup>69</sup> Circa il progetto di trasformazione sociale iscritto in Costituzione, v. G. AZZARITI, *Forme e soggetti*, cit. 151 ss.

<sup>70</sup> In termini di "armonizzazione" si esprimono, invece, G. D'IGNAZIO, G. MOSCHELLA, *Specialità e asimmetrie nell'ordinamento regionale*, in S. Gambino (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2009, 271.

<sup>71</sup> Nonostante F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001, 56 ss. ne evidenzia la scarsa chiarezza e precisione e L. ELIA, *Audizione alla I Commissione permanente (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica sugli effetti ordinamentali della revisione del Titolo V della Costituzione*, del 23 ottobre 2001, 13 ss. del resoconto, sottolineasse, già nel 2001, la difficoltà di ritenere la stessa come coerente rispetto ai principi fondamentali della Costituzione, in quanto violerebbe «il principio della rigidità costituzionale dell'articolo 138, che è la garanzia massima che la Costituzione contempla per la sua superiorità».

all'interno del quale la sua attuazione – come quest'ultimi – si va a innestare e realizzare.

D'altronde non appare neppure insensato interrogarsi circa le conseguenze che una piena attuazione del regionalismo differenziato possa comportare sul piano nazionale in termini di eguaglianza, solidarietà, tutela dei diritti, unità e indivisibilità della Repubblica. E ancora, risulta certamente opportuno chiedersi cosa accadrebbe se quindici regioni attivassero il meccanismo di cui all'art. 116, comma 3, Cost. – magari richiedendo tutte le materie possibili – e, alla luce di ciò, le regioni a statuto speciale<sup>72</sup> avanzassero richieste di maggiori e ulteriori forme di autonomia<sup>73</sup>.

Il risultato più probabile sembra essere quello della disgregazione dello Stato – un po' come testimoniato anche dalle forti istanze secessioniste che sperimenta oggi la Spagna nonostante la forte differenziazione delle autonomie che la caratterizza<sup>74</sup> – ovvero un contesto nazionale in cui le diseguaglianze economiche e territoriali non fanno altro che acuitizzare e tradurre sul piano sociale quella disgregazione che si è, di fatto, già consolidata a livello istituzionale<sup>75</sup>. Né si può prescindere dal fatto che il regionalismo differenziato si verrebbe a inserire in un

---

<sup>72</sup> Sulle quali v. le considerazioni critiche di G. SILVESTRI, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Le Regioni*, 5/2004, 1119 ss.

<sup>73</sup> In questa prospettiva si potrebbe rilevare come l'omogeneizzazione tra regioni a statuto speciale e regioni a statuto ordinario si stia effettivamente realizzando, ma in direzione del tutto opposta rispetto a quanto si era a suo tempo auspicato (L. PALADIN, *Spunti per la ricerca di una nuova specialità*, in *Le Regioni*, 1993, 643 ss.) e, cioè, tendendo a una moltiplicazione degli statuti, *lato sensu*, speciali e particolari che, in qualche modo, richiama alla memoria quelle istanze di unità che da Dante, Machiavelli e Manzoni, fino ai nostri giorni, hanno percorso la più alta letteratura italiana.

<sup>74</sup> Sugli sviluppi del principio autonomistico in Spagna v. J.C. CONDE, *Un sassolino nella scarpa. La Catalogna come chiave della crisi del modello territoriale spagnolo*, in *Federalismi.it*, 17/2018, ma anche le riflessioni di M. VOLPI, *Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto*, in *Quaderni costituzionali*, 3/1995, 389 ss. e, con particolare riguardo alla questione catalana, A. DI MARTINO, *Il conflitto costituzionale sulla Catalogna: origini, svolgimento, prospettive*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2018, parte I, 49 ss.; ma anche T.E. FROSINI, *Costituzione, autodeterminazione, secessione*, in *Rivista AIC*, 1/2015 e F.E. GRISOSTOLO, *Forma di Stato regionale e vincoli finanziari europei. Un'analisi comparata della specialità finanziaria in Italia e Spagna*, in *Riv. del Gr. di Pisa*, 1/2019, 118 ss.

<sup>75</sup> Sia pure in un contesto di federalismo, appare emblematico, in tal senso, il raffronto tra il reddito *pro capite* del District of Columbia (di circa 45.000 dollari annui) e quello del Mississippi (di circa 21.000 dollari annui).

contesto istituzionale che è privo di una camera delle regioni<sup>76</sup> e di un apparato statale conformato a una struttura federalista, aprendo la strada, dunque, a uno scenario in cui lo Stato si trova a dover dialogare e coordinarsi con ciascuna regione su un numero di materie che va da dalla singola alle ventitré materie previste dall'art. 116, comma 3, Cost.

I nodi da sciogliere in tema di regionalismo differenziato appaiono dunque numerosi e una loro risoluzione che non si ponga in contrasto con la Carta sembra dover necessariamente passare per un attento vaglio parlamentare e, più opportunamente, per un ripensamento dell'art. 116, comma 3, Cost., o, comunque, tanto dell'assetto istituzionale quanto di quello statale. In altre parole, come dimostrano le modalità e i contenuti delle richieste che hanno caratterizzato, finora, il processo di differenziazione avviato da Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto<sup>77</sup>, una “super-attuazione” del regionalismo differenziato non appare perfettamente in linea con la *ratio* stessa dell'art. 116, comma 3, Cost., la quale poggia, appunto, sul principio di differenziazione e, dunque, su un raccordo tra gli artt. 5 e 116 che porti alla valorizzazione di specifiche peculiarità territoriali attraverso il riconoscimento, appunto, di «ulteriori forme e condizioni di autonomia».

Puntuali specificità che, in questo caso, difficilmente potranno rivelarsi idonee a cagionare una compromissione dei principi fondamentali di unità, eguaglianza e solidarietà sanciti dalla Costituzione, ma che comunque andranno pur sempre lette alla luce di quest'ultimi e nell'ottica dell'interesse nazionale, piuttosto che in ossequio alle sole esigenze di autonomia<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> Sul punto, per tutti, S. MANGIAMELLI, *Letture sul regionalismo italiano*, cit., 79 ss.

<sup>77</sup> Basti pensare che, oltre al numero di materie richieste – che va dalle sedici dell'Emilia-Romagna, alle venti della Lombardia, fino a tutte e ventitré le materie disponibili richieste dal Veneto – le tre regioni citate si sono preoccupate di inserire, già in occasione degli accordi preliminari del 28 febbraio 2018 con il Governo Gentiloni e in riferimento alla procedura di approvazione parlamentare, un espresso richiamo alle prassi seguite per le intese di cui all'art. 8, comma 3, Cost. Va notato, tuttavia, come con la lettera inviata il 21 luglio 2019 ai cittadini di Lombardia e Veneto, il Presidente del Consiglio Conte sembri avere, in qualche modo, preso le distanze rispetto a una simile impostazione, mettendo in guardia rispetto alla possibile «scure della Corte costituzionale» sulla differenziazione e sottolineando come «l'ultima parola» in materia spetti al Parlamento.

<sup>78</sup> In questo senso, A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, cit., 3 ss., parla di «uso congiunturale dell'autonomia», richiamando le riflessioni di S. STAIANO, *Costituzione italiana. Art. 5*, Roma, 2017, 11 ss.

È proprio in tale prospettiva, pertanto, che sembrano potersi rinvenire dei limiti – qualitativi e quantitativi – impliciti nell’attuazione del regionalismo differenziato e che si rende, dunque, possibile scongiurare il rischio che interessi parziali o di mero opportunismo economico e finanziario<sup>79</sup> possano mettere a repentaglio quell’imprescindibile prospettiva nazionale che innerva, nel suo complesso, la nostra Carta costituzionale.

---

<sup>79</sup> In senso opposto, L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia*, in AV.VV., *Problemi del federalismo*, cit., 159 ss., secondo il quale proprio l’attuazione del regionalismo differenziato potrà «riparare ai guasti del “regionalismo dell’uniformità”» e alle profonde differenze economiche e sociali che caratterizzano il Paese. È, però, questo un passaggio decisivo anche per la Corte costituzionale, la quale, con sent. n. 118 del 2015, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di cinque dei sei quesiti referendari sull’autonomia del Veneto, contenuti in due leggi dell’omonima regione, che secondo la Corte erano idonei a profilare «alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica, incidendo sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica», investendo «alcuni elementi strutturali del sistema nazionale di programmazione finanziaria, indispensabili a garantire la coesione e la solidarietà all’interno della Repubblica, nonché l’unità giuridica ed economica di quest’ultima».



## *Costituzionalismo.it*

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

### Direzione

*Direttore* Gaetano **AZZARITI**

*Vicedirettore* Francesco **BILANCIA**

**Adriana APOSTOLI**  
**Paolo CARETTI**  
**Lorenza CARIASSARE**  
**Elisabetta CATELANI**  
**Pietro CIARLO**  
**Claudio DE FIORES**  
**Michele DELLA MORTE**  
**Alfonso DI GIOVINE**  
**Mario DOGLIANI**  
**Marco RUOTOLO**  
**Aldo SANDULLI**  
**Dian SCHEFOLD**  
**Massimo VILLONE**  
**Mauro VOLPI**

### Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca  
**BASCHERINI**, Marco **BETZU**,  
Gaetano **BUCCI**, Roberto  
**CHERCHI**, Giovanni **COINU**,  
Andrea **DEFFENU**, Carlo  
**FERRAJOLI**, Marco  
**GIAMPIERETTI**, Antonio  
**IANNUZZI**, Valeria **MARCENO**,  
Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**  
**PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Laura  
**RONCHETTI**, Ilenia  
**RUGGIU**, Sara **SPUNTARELLI**,  
Chiara **TRIPODINA**

### Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,  
Caterina **AMOROSI**, Alessandra  
**CERRUTI**, Andrea **VERNATA**

Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)