



GRUPPO
di PISA

Dibattito aperto sul Diritto
e la Giustizia Costituzionale

La Rivista / Quaderno n° 2

Fascicolo speciale monografico

A cura di

Antonello LO CALZO

Giuliano SERGES

Cecilia SICCARDI

**«Autonomie territoriali
e forme di differenziazione.
Ordinamenti a confronto»**

in memoria di

PAOLO CARROZZA



La Rivista / Quaderno n° 2
Fascicolo speciale monografico

A cura di

Antonello LO CALZO
Giuliano SERGES
Cecilia SICCARDI

Autonomie territoriali e forme di differenziazione.
Ordinamenti a confronto

Atti del Seminario telematico di Milano – 12 giugno 2020

in memoria di
Paolo Carrozza

Contributi di:

N.P. Alessi, L. Baamonde Gómez, L. Bartolucci, S. Benvenuti, D. Calabria, D. Camoni, C. Carnero Jiménez, M. D'Amico, L. Del Corona, L. Dell'Atti, M. De Nes, A. Di Chiara, A. Dirri, A. Dueñas Castrillo, N. Fiano, I. Forgione, A. Formisano, S. Gherardi, M.C. Girardi, M. Iacometti, A. Kehrer, A.G. Lanzafame, G. Lauri, A. Lauro, N. Lefkopoulou, G. Marra, C. Martinelli, A. McHarg, M. Monti, L. Pasqui, O. Pfersmann, G. Rivosecchi, R. Romboli, P. Rossi, C. Saloi, F. Severa, K.-P. Sommermann, S. Soriano Moreno, F. Spagnoli, R. Tarchi, J. Urías, A. Vernata, P. Villaschi, L. Violini, D. Zanoni.

Quaderno monografico abbinato al fascicolo 2020/3 della Rivista «Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale»

Atti del Seminario telematico del 12 giugno 2020 su “Autonomie e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto” – Università degli Studi di Milano

Tutti i contributi sono stati sottoposti a referaggio ai sensi dell’art. 5 del Regolamento della Rivista

Fascicolo non definitivo, in corso di composizione

La Rivista **Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale** è inclusa tra le riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche. Codice ISSN: 2039-8026.

Per il triennio 2020-2022, **Direttore responsabile:** Marilisa D’Amico (*Università degli Studi di Milano*).

Comitato di Direzione: Adriana Apostoli (*Università degli Studi di Brescia*), Carlo Colapietro (*Università degli Studi “Roma Tre”*), Giacomo D’Amico (*Università degli Studi di Messina*), Gianluca Famiglietti (*Università di Pisa*), Gennaro Ferraiuolo (*Università degli Studi di Napoli “Federico II”*), Federica Grandi (*“Sapienza” Università di Roma*).

Comitato di Redazione: Antonello Lo Calzo (Coordinatore) (*Università di Pisa*), Rossana Caridà (*Università degli Studi “Magna Græcia” di Catanzaro*), Arianna Carminati (*Università degli Studi di Brescia*), Martina Contieri (*Università degli Studi di Napoli “Federico II”*), Alessia Fusco (*Università degli Studi di Torino*), Marsid Laze (*“Sapienza” Università di Roma*), Cristina Luzzi (*Università di Pisa*), Giuditta Marra (*“Sapienza” Università di Roma*), Andrea Napolitano (*Università degli Studi di Napoli “Parthenope”*), Costanza Nardocci (*Università degli Studi di Milano*), Leonardo Pace (*Università degli Studi “Roma Tre”*), Valentina Pupo (*Università degli Studi “Magna Græcia” di Catanzaro*), Giada Ragone (*Università degli Studi di Milano*), Umberto Ronga (*Università degli Studi di Napoli “Federico II”*), Giuliano Serges (*Università degli Studi “Roma Tre”*), Cecilia Siccardi (*Università degli Studi di Milano*).



RIVISTA DEL GRUPPO DI PISA - INDICE DEL QUADERNO N° 2

Nota dei curatori

Antonello LO CALZO, Giuliano SERGES, Cecilia SICCARDI 1

Presentazione

Marilisa D'AMICO 5

Ricordo del prof. Paolo Carrozza

Roberto ROMBOLI, *In ricordo di Paolo* 9

PRIMA SESSIONE

Relazione introduttiva

Rolando TARCHI, *(IN ATTESA DI INVIO)*

https://www.gruppodipisa.it/images/audio/SeminarioMilano2020_audio_mattina.m4a xx

Relazioni

Aileen MCHARG, *The model of territorial decentralisation in the United Kingdom* 21

Joaquín URÍAS, *La transformación del sistema español de distribución territorial del poder: una valoración* 45

Otto PFERSMANN,

https://www.gruppodipisa.it/images/audio/SeminarioMilano2020_audio_mattina.m4a xx

Karl-Peter SOMMERMANN,

https://www.gruppodipisa.it/images/audio/SeminarioMilano2020_audio_mattina.m4a xx

Relazione conclusiva

Lorenza VIOLINI, *Esperienze di regionalismo differenziato:*

un raffronto tra ordinamenti nazionali 63

SECONDA SESSIONE

PARTE I

AUTONOMIE TERRITORIALI, CITTÀ E AREE VASTE: PROFILI GENERALI

SEZIONE I

I PROCESSI DI DIFFERENZIAZIONE DELL' AUTONOMIA

Nicolò Paolo ALESSI, <i>La disciplina della forma di governo delle Regioni quale contenuto eventuale della cultura dell' autonomia</i>	81
Daniele CAMONI, <i>Il caleidoscopio del regionalismo differenziato tra Italia e Spagna</i>	95
Carlos CARNERO JIMÉNEZ, <i>Descentralización territorial y asimetría constitucional</i>	109
Aniello FORMISANO, <i>Specialità e differenziazione: verso il superamento del modello dualista?</i>	125
Giuseppe LAURI, "Compromessi apocrifi"? <i>Per una lettura schmittiana del regionalismo differenziato</i>	141
Philipp ROSSI, <i>Il procedimento di attuazione dell' art. 116, comma terzo, della Costituzione: alcune questioni aperte</i>	153
Andrea VERNATA, <i>E pluribus plures? Il regionalismo tra fare, raffazzonare e disfare</i>	169
Pietro VILLASCHI, <i>Dalla Spagna all' Italia: spunti di riflessione sul ruolo del Parlamento nel procedimento di attuazione del c.d. regionalismo differenziato</i>	181
Simone BENVENUTI, <i>La differenziazione territoriale nell' ordinamento francese: Da fattore di disgregazione a strumento di integrazione?</i>	197

SEZIONE II

CITTÀ E AREE VASTE

Ildo FORGIONE, <i>Le città metropolitane nel sistema nazionale ed europeo: evoluzione e tratti di differenziazione interna</i>	217
Agatino Giuseppe LANZAFAME, <i>L' autonomia metropolitana. Ragioni di differenziazione e questioni di uguaglianza</i>	231
Francesco SEVERA, <i>Centro e periferia: la partecipazione alla funzione legislativa come elemento di unificazione</i>	251
Davide ZANONI, <i>Pensare la Città metropolitana come «città globale». Verso un nuovo modello di governance territoriale e di società civile trans-nazionale?</i>	265

Relazione del coordinatore

Miryam IACOMETTI, <i>Il regionalismo differenziato: una buona soluzione per gli ordinamenti compositi? Minime considerazioni comparative su Spagna e Italia</i>	279
---	-----

PARTE II

AUTONOMIE TERRITORIALI E INTEGRAZIONE EUROPEA

SEZIONE I

AUTONOMIE TERRITORIALI E DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Leonardo PASQUI, <i>Il rapporto istituzione-territorio, oltre le competenze, tra Unione Europea e globalizzazione</i>	301
Federico SPAGNOLI, <i>L'insularità fra federalismo differenziato e diritto europeo. Uno studio comparato</i>	315

SEZIONE II

ESPERIENZE COMPARATE DI DECENTRALIZZAZIONE

Daniele CALABRIA, <i>L'autonomia differenziata iberica come modello. Analogie e differenze tra il sistema di differenziazione regionale spagnolo e quello italiano</i>	333
Luca DELL'ATTI, <i>Devolution e regionalismo. Considerazioni comparative su due assetti di differenziazione territoriale in divenire</i>	351
Adriano DIRRI, <i>Asimmetria costituzionale e pluralismo identitario negli stati federali multinazionali: le (diverse) asimmetrie di Etiopia, Iraq, India</i>	365
Andrea KEHRER, <i>Regionalismo differenziato ed enti locali</i>	387
Matteo MONTI, <i>Il diritto storico-forale delle comunità autonome basche: la "storia" come legittimazione politica e fondamento giuridico dell'asimmetria</i>	401
Silvia SORIANO MORENO, <i>La ruptura de la negociación política y competencial como causa del agotamiento del modelo territorial español</i>	417

SEZIONE III

AUTONOMIE TERRITORIALI E PARTITI POLITICI

Andrés Iván DUEÑAS CASTRILLO, <i>La introducción de las primarias en los partidos políticos en el ámbito de las Comunidades Autónomas y su comparación con las Regiones italianas</i>	435
Alessandro LAURO, <i>Regionalismo differenziato e "forma-partito": direttrici costituzionali ed esperienze estere</i>	447

Relazione del coordinatore

Claudio MARTINELLI, <i>Territorial asymmetries in the comparative landscape and the UK devolution process</i>	461
---	-----

PARTE III

LA DECENTRALIZZAZIONE TERRITORIALE NELLE “CRISI”

SEZIONE I

LA DECENTRALIZZAZIONE DAVANTI AI GIUDICI

Laura BAAMONDE GOMÉZ, <i>Descentralización territorial e integración del órgano de Justicia constitucional: el caso español a la luz de la doctrina italiana</i>	481
Nannerel FIANO, <i>La competenza legislativa in materia penale tra regionalismo italiano e federalismo tedesco</i>	497
Samuele GHERARDI, <i>La dichiarazione di incostituzionalità delle “risoluzioni” del Parlamento catalano: un’evoluzione da parte del Tribunal Constitucional dopo il referendum del 1 ottobre 2017?</i>	509
Maria Chiara GIRARDI, <i>I conflitti territoriali attraverso la lente della giurisprudenza costituzionale</i>	525
Nefeli LEFKOPOULOU, <i>L’analyse contextuelle du juge constitutionnel dans les conflits territoriaux: etude de contentieux constitutionnel comparé</i>	543

SEZIONE II

AUTONOMIE TERRITORIALI E PROFILI ECONOMICO-FINANZIARI

Luca BARTOLUCCI, <i>L’impatto del regionalismo differenziato sui conti pubblici</i>	559
Matteo DE NES, <i>Perequazione e dissesto finanziario nei comuni dopo la Grande Recessione</i> ...	579
Alberto DI CHIARA, <i>L’assegnazione delle risorse finanziarie nel regionalismo differenziato italiano: una prospettiva comparata tra Regno Unito e Spagna</i>	593

SEZIONE III

AUTONOMIE TERRITORIALI, AMBIENTE E SALUTE

Lavinia DEL CORONA, <i>La tutela dell’ambiente tra accentramento e decentramento della funzione legislativa</i>	613
Giuditta MARRA, <i>Regionalismo e ambiente</i>	627
Carlo SALOI, <i>I rapporti tra Stato ed autonomie nella crisi da Coronavirus</i>	639

Relazione del coordinatore

Guido RIVOSECCHI, *La decentralizzazione territoriale nelle “crisi” e l’incerta
sorte delle autonomie costituzionalmente garantite* 651

Informazioni sui Curatori e sugli Autori..... 673



GIORNATA DI STUDI IN MEMORIA DEL PROF. PAOLO CARROZZA
AUTONOMIE TERRITORIALI E FORME DI DIFFERENZIAZIONE
ORDINAMENTI A CONFRONTO

*E PLURIBUS PLURES? IL REGIONALISMO TRA FARE, RAFFAZZONARE E
DISFARE*

ANDREA VERNATA*

SOMMARIO: 1. Il *deus ex machina* del regionalismo differenziato, fra vecchie e nuove questioni. – 2. Differenziare oggi, per definire domani. Dai livelli essenziali delle prestazioni agli obiettivi di servizio nella logica del rinvio. – 3. Equità, eguaglianza e perequazione: una difficile equivalenza. 4. – Il Parlamento e il Governo davanti all’intesa: obblighi “altrui” e obblighi “postumi” nell’*iter* di differenziazione. 5. – La Costituzione come perimetro e “bussola” della differenziazione.

1. *Il deus ex machina del regionalismo differenziato, fra vecchie e nuove questioni*

Il percorso di attuazione del regionalismo differenziato avviato negli ultimi anni ha fatto sorgere più di qualche perplessità, tra costituzionalisti e non¹, circa le modalità, i contenuti e i riflessi della differenziazione. Molteplici e di varia natura le problematiche riscontrate: da quelle di carattere “procedurale”, che attengono alle incertezze circa il ruolo del Parlamento nella definizione dell’intesa e alla possibilità di revocare la differenziazione, a quelle di natura “sostanziale”, e cioè relative al modo di intendere il principio di differenziazione e ai riflessi di quest’ultimo sulla garanzia dei diritti, sul principio di solidarietà, su quello di eguaglianza e di unità e indivisibilità

* Dottore di ricerca in Diritto pubblico, Sapienza – Università di Roma.

¹ Fra gli economisti v., in particolare, G. VIESTI, *Autonomia differenziata: un processo distruttivo*, in *Il Mulino*, 3/2019, 410 ss. e F. CERNIGLIA, *Regionalismo differenziato: i rischi di un’Italia a più velocità*, in *Aggiornamenti sociali*, 8-9/2019, 542 ss.

della Repubblica, senza dimenticare le problematiche di carattere “procedural-sostanziale” e che concernono la definizione di un sistema di perequazione, dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»², dei fabbisogni *standard* e, più in generale, dell’impatto della differenziazione sugli equilibri economico-finanziari del Paese e delle altre regioni³.

Problematiche di assoluto rilievo, che sembrano aver avuto il merito di convogliare il percorso di differenziazione verso un’attuazione maggiormente rispettosa del dettato costituzionale, su cui oggi, tuttavia, pare opportuno tornare.

Il ritorno al Governo della componente politica con cui, proprio sul finire della XVII Legislatura, le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto si erano attivate per ottenere le «ulteriori forme e condizioni di autonomie» previste dall’art. 116, comma 3, Cost., infatti, sembra aver impresso una forte accelerazione ai relativi negoziati, che pure, proprio sulle problematiche sopra accennate⁴, parevano ormai essersi in qualche modo arenati già prima della pausa estiva⁵.

Lo strumento per aggirare l’*impasse* è stato individuato nell’approvazione di una “legge quadro” cui affidare il compito di definire il perimetro e i principi per l’attribuzione alle regioni delle forme e delle condizioni particolari di autonomia previste dalle intese⁶. Una sorta di cornice normativa unitaria «dentro cui innest[are] tutte le intese» e che sarebbe «esattamente la traduzione degli articoli della Costituzione»⁷, tanto più ritenuta necessaria alla luce dell’attivazione del percorso di differenziazione ad opera di altre regioni⁸ e dell’importanza attribuita dal Governo a tale legge quadro anche sotto il profilo della strategia di economico e finanziaria del Paese⁹.

Può dunque essere utile soffermarsi su alcuni dei contenuti della bozza di legge quadro presentata in bicamerale dal Ministro per gli affari regionali lo scorso 13

² Cfr. art. 117, comma 2, lett. m), Cost.

³ Per una disamina più approfondita delle questioni richiamate sia consentito il rinvio a A. VERNATA, *Il regionalismo differenziato alla prova della Costituzione*, in www.costituzionalismo.it, 2/2019, 1 ss.

⁴ V., in particolare, *Relazione semestrale sull’attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale*, del 24 ottobre 2019, 77-78.

⁵ Per una ricostruzione della vicenda, v. E. CATELANI, *Regionalismo differenziato: alcuni dubbi di metodo e di merito*, in www.osservatoriosullefonti.it, 3/2019, 2 ss., nonché L. VIOLINI, *Il regionalismo differenziato in bilico tra due governi*, *ivi*, 2 ss.

⁶ L’idea di ricorrere a una legge quadro per l’attuazione del regionalismo differenziato è stata annunciata dal Ministro per gli Affari regionali e le autonomie Boccia nell’audizione dinanzi alle Commissioni riunite I e V, sulle linee programmatiche nelle materie di sua competenza, del 17 ottobre 2019.

⁷ Così il Ministro per gli Affari regionali e le autonomie Boccia, durante l’audizione in Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, del 13 novembre 2019.

⁸ Nello specifico, Campania, Liguria, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria; cfr. CINSEDO, *Autonomia differenziata*, in *Dossier tecnico Cinsedo*, 1/2019, 4. Sul punto si ricorda che l’art. 1, comma 571 della l. 27 dicembre 2013 n. 147 dispone che «anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Governo si attiva sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell’intesa ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento».

⁹ Con la Nota di aggiornamento al DEF 2019, il Governo ha infatti inserito il disegno di legge quadro fra i “collegati” alla manovra di bilancio 2020-2022 (cfr. NadeF 2019, 11).

novembre¹⁰, così da avere un quadro più completo circa il nuovo percorso che, sia Governo, che regioni e Parlamento, sembrano intenzionati a intraprendere per dare piena attuazione al regionalismo differenziato.

2. Differenziare oggi, per definire domani. Dai livelli essenziali delle prestazioni agli obiettivi di servizio nella logica del rinvio

Il primo aspetto che la legge quadro si appresta a definire riguarda il fatto che, nel processo di differenziazione, le intese tra Stato e regioni debbano “conformarsi” alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (di seguito Lep) o degli «obiettivi di servizio uniformi su tutto il territorio nazionale»¹¹. Se ben nota è la centralità dei Lep nell’impianto costituzionale delineato dalla riforma del Titolo V¹², un discorso del tutto a parte merita il richiamo alla determinazione degli “obiettivi di servizio”. Quest’ultimo, infatti, colpisce non tanto perché faccia riferimento a qualcosa che non è nemmeno citato in Costituzione¹³, bensì perché contempla la possibilità di ovviare alle difficoltà definitorie dei Lep – previsti dall’art. 117, comma 2, *lett. m*), Cost. e, giova ricordarlo, relativi ai diritti civili e sociali dei cittadini – con dei, non meglio precisati e anch’essi da definire, obiettivi di servizio. Al di là del collocamento su un piano di parità e alternatività di questi ultimi con i Lep, un ulteriore elemento critico pare essere rappresentato dall’identità sostanziale con cui la legge quadro vorrebbe considerare le due categorie.

Gli obiettivi di servizio somigliano più a strumenti di valutazione della *performance*, che presuppongono la definizione di determinati indicatori sulla cui base individuare gli specifici valori che un determinato soggetto è tenuto a conseguire¹⁴. Più che sostituire, dunque, essi sembrano presupporre la definizione dei Lep, che non hanno nulla a che vedere con la *performance* e afferiscono, piuttosto, a quel “nucleo minimo essenziale” di diritti che Stato e regioni sono tenute a garantire ai propri cittadini¹⁵.

La definizione di tali obiettivi in termini di “uniformità” per tutto il territorio nazionale, peraltro, parrebbe pregiudizievole del principio di eguaglianza sostanziale, in quanto l’uniformità sembra venire intesa come obiettivi eguali, per eguali risorse, in capo a enti territoriali con caratteristiche e condizioni tra loro anche profondamente differenti; impostazione, questa, che si farebbe strada anche in ragione della previsione

¹⁰ Il testo è consultabile in *Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale. Resoconto stenografico della seduta n. 22, mercoledì 13 novembre 2019.*

¹¹ Così l’art. 1, comma 1, *lett. a*), della bozza di legge quadro.

¹² Sul punto v. almeno A. D’ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 6/2003, 1063 ss.

¹³ Al contrario essi possono rinvenirsi all’art. 2, comma 2, *lett. f*), della l. 5 maggio 2009 n. 42, che peraltro li subordina – e non equipara – proprio ai Lep, laddove richiede la «definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell’esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali».

¹⁴ Proprio in questi termini sembra intenderli la stessa legge n. 42/2009, all’art. 5, comma 1, *lett. g*).

¹⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 169 del 2017, ove si evidenzia il legame intrinseco fra Lep e «garanzia dei principi fondamentali di eguaglianza e solidarietà».

che subordina la facoltà dello Stato di imporre misure finanziarie a carico della regione differenziata alla previa imposizione delle medesime a tutte le altre regioni¹⁶.

Anche da questo punto di vista, pertanto, la sostituzione dei Lep con gli obiettivi di servizio non appare del tutto in linea né con il dettato costituzionale né con lo stesso principio di differenziazione¹⁷.

D'altronde il tentativo di bypassare il problema dei Lep emerge anche nella previsione secondo cui, ove entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa non siano stati definiti gli stessi, nonché gli obiettivi di servizio e i fabbisogni *standard*, le funzioni attribuite alle regioni in differenziazione vengano finanziate – finché persiste la mancata definizione – sulla base del criterio dei costi storici¹⁸.

La differenziazione viene dunque resa possibile anche in assenza dei Lep, degli obiettivi di servizio e dei fabbisogni standard, nonostante quest'ultimi si ergessero a vera e propria pietra miliare del federalismo fiscale¹⁹, i primi costituiscano una precondizione necessaria alla differenziazione e i secondi si sostanzino in un tentativo di ovviare proprio a tale precondizione: in altre parole, *plus ça change plus c'est la même chose*.

Sui riflessi di tale impostazione sul piano delle risorse finanziarie si tornerà più avanti, mentre qui si ritiene opportuno evidenziare come tale termine di 12 mesi ponga un duplice problema dal punto di vista del sistema delle fonti: in primo luogo, o la legge quadro in esame si configura come norma interposta fra l'art. 116, comma 3, Cost. e la legge che approva l'intesa (anch'essa interposta), oppure la legge che approva l'intesa, in quanto approvata successivamente alla legge quadro, potrà tranquillamente derogarvi anche per quanto attiene alle risorse; in secondo luogo ci si deve chiedere se la legge che approva l'intesa non prevalga sempre e comunque sulla legge quadro²⁰, in forza della riserva di legge rinforzata di cui all'art. 116, comma 3, Cost., che peraltro fa espresso riferimento alla correlativa attribuzione delle risorse finanziarie occorrenti per espletare le nuove funzioni. Tale seconda ipotesi appare la più corretta e, dunque, non sembra che la legge che approvi l'intesa possa incontrare particolari ostacoli nell'adozione di un criterio di riparto diverso rispetto a quello previsto dalla legge quadro (in questo caso, il criterio della spesa storica).

Il fatto che le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia debbano essere attribuite con la legge di cui all'art. 116, comma 3, Cost. «nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119», inoltre, farebbero guardare con qualche perplessità all'affidamento, a «uno o più decreti del Presidente della Repubblica», della definizione dei Lep – ma

¹⁶ Sul punto si tornerà al paragrafo 3.

¹⁷ In altra sede si è tentato di dimostrare come tale principio poggi su un raccordo tra gli artt. 5 e 116 Cost. che porti alla valorizzazione di specifiche – e puntuali – peculiarità territoriali proprio attraverso il riconoscimento di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»; cfr. A. VERNATA, *Il regionalismo differenziato alla prova della Costituzione*, cit., 22 ss.

¹⁸ V. l'art. 1, comma 1, *lett e*), della legge quadro.

¹⁹ Cfr. B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino 2009, 130 ss.

²⁰ In tal senso L. RONCHETTI, *L'attuazione del regionalismo differenziato esige norme costituzionali d'integrazione*, in www.costituzionalismo.it, 1/2020, 133 rileva come l'integrazione «dello scarno meccanismo previsto nel terzo comma dell'art. 116» dovrebbe avvenire solo mediante il ricorso a norme di rango costituzionale.

anche degli obiettivi di servizio e dei fabbisogni *standard* – entro dodici mesi dalla legge di approvazione dell'intesa²¹. Ciò non tanto perché si prevede l'intervento su una materia sì delicata come i Lep con una fonte di rango secondario²² e non con una legge ordinaria (magari di iniziativa governativa), bensì per due diversi ordini di ragione: 1) l'istruttoria necessaria a tale definizione viene affidata a un Commissario nominato *dopo* la sottoscrizione dell'accordo fra il Governo e la regione²³; 2) il Parlamento, rispetto a tali definizioni, si limita alla mera espressione di un parere non vincolante²⁴.

Quest'ultimo, in particolare, nell'impostazione della legge quadro viene chiamato a rendere il proprio parere sugli schemi di DPR che definiscono i Lep, ma tali DPR andranno approvati «entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa»²⁵ e, quindi, successivamente alla conclusione dell'*iter* di differenziazione. Del pari, l'istruttoria del Commissario per i Lep prende avvio entro «entro 30 giorni dalla data dell'accordo di cui all'articolo 1, comma 2» e, cioè, *dopo l'accordo preliminare*²⁶. Ne conseguirebbe un'alternativa: o l'istruttoria del Commissario porta a una definizione dei Lep, degli obiettivi di servizio e dei fabbisogni *standard* che risulti coerente con i contenuti dell'accordo già sottoscritto, oppure essa se ne discosta e, quindi, rende necessaria la riapertura della negoziazione con la regione. Se dunque è plausibile che l'attività del Commissario potrà in qualche modo risentire della sua collocazione temporalmente successiva, ciò che preme sottolineare è come, in ogni caso, il Parlamento risulti totalmente ininfluenza rispetto alla definizione dei Lep, dei fabbisogni *standard* e degli obiettivi di servizio. Esso, al pari di quanto si vedrà per i decreti di conferimento delle risorse necessarie alla differenziazione, risulta persino coartato nelle proprie prerogative, in quanto *ha già approvato* l'intesa e una sua qualsiasi presa di posizione sui DPR di definizione, che si riveli diversa rispetto a quella ritenuta dal Commissario coerente con l'intesa stessa, tenderebbe inesorabilmente a sconfessare quanto concluso con quella differenziazione cui si è dato corso proprio sulla base degli accordi intercorsi con la regione. Oltre che ininfluenza, pertanto, il parere delle Camere sui Lep risulterebbe persino vincolato e superfluo.

Una situazione parzialmente analoga sembrerebbe venirsi a crearsi laddove la legge quadro chiama il Parlamento a esprimere il proprio parere non vincolante sull'accordo preliminare sottoscritto fra Governo e regione. Sul punto si tornerà più avanti²⁷, ma qui pare opportuno sottolineare solo due aspetti: a) essendo la definizione di Lep, obiettivi di servizio e fabbisogni *standard* successiva all'approvazione dell'intesa, non è chiaro sulla base di quali contenuti concreti la regione e il Governo siano addivenuti a un accordo; b) per quanto meritorio appaia il coinvolgimento delle

²¹ V. l'art. 2, comma 1, della legge quadro.

²² Il parallelo con i Lea, infatti, non parrebbe comunque cogliere nel segno, in quanto essi sono stati definiti, sì, con il DPCM 29 novembre 2001, ma tale definizione è andata a inserirsi nella cornice normativa offerta dall'art. 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 502.

²³ Cfr. art. 2, comma 2, della legge quadro.

²⁴ Cfr. art. 2, comma 4, della legge quadro.

²⁵ Così l'art. 2, comma 4, della legge quadro.

²⁶ Non è chiara la scissione operata dalla legge quadro fra "intesa" e "accordo" ma, anche per le ragioni che seguiranno, pare doversi interpretare quest'ultimo come un riferimento all'"accordo preliminare".

²⁷ V. *infra*, par. 4.

Camere nella fase antecedente all'*iter* parlamentare di differenziazione, non è chiaro perché esse vengano chiamate a esprimersi sull'accordo preliminare anziché sull'intesa (o, meglio ancora, su entrambi), posto che tale accordo si sostanzierà in un testo in via di definizione e ancora oggetto di negoziazione e che, in ogni caso, la sua valutazione da parte del Parlamento avverrà in assenza di importanti parametri di riferimento quali Lep, obiettivi di servizio e fabbisogni *standard*. Entrambi gli aspetti, pertanto, fanno in qualche modo dubitare che la legge quadro abbia conferito maggiore nitidezza all'*iter* di differenziazione²⁸, facendo interpretare più apparente che reale anche la “nuova centralità” conferita al Parlamento all'interno di quest'ultimo.

3. Equità, eguaglianza e perequazione: una difficile equivalenza

Il fatto che nella prospettiva della legge quadro si faccia strada l'idea del mantenimento – potenzialmente *sine die* – di un sistema uniformato ai principi di finanza derivata merita alcune considerazioni.

Anzitutto potrebbe dirsi come, almeno in linea teorica, un simile sistema appaia maggiormente garantista rispetto al principio di unità e indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 Cost.: esso è già presente nell'attuale assetto istituzionale e non sembra che il principio di autonomia finanziaria sancito dall'art. 119 Cost. possa dare fondamento a particolari ostacoli alla sua conservazione o, peggio, che possa esigerne implicitamente l'abbandono. I due principi, infatti, sembrano poter ragionevolmente coesistere, posto che il primo (quello di unità e indivisibilità) si sostanzia, in ultima analisi, nella conservazione di una prospettiva e di un interesse *nazionale* di natura trasversale²⁹, mentre il secondo (quello di autonomia finanziaria) attiene al riconoscimento in capo alle regioni di una potestà tributaria e di una discrezionalità di entrata e di spesa che a quell'interesse vengono saldamente ancorate dalla stessa Costituzione³⁰.

Che poi il criterio della spesa storica risulti favorire maggiormente le regioni del Nord appare imputabile più alle scelte – o all'inerzia³¹ – del legislatore che alle

²⁸ In senso parzialmente analogo, E. JORIO, *La bozza di legge quadro attuativa del regionalismo differenziato: dubbi e perplessità*, in www.astrid-online.it, 13 novembre 2019, mentre L.A. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla «bozza di legge-quadro» consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co. 3, Cost.*, 10 ss., mette in dubbio la compatibilità della bozza in esame con la stessa Costituzione.

²⁹ Sul tema è tornato di recente, ripercorrendone il dibattito in Assemblea costituente, A. D'ATENA, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo*, Torino, 2016, 51 ss.

³⁰ Sul punto 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, *Letture sul regionalismo italiano. Il titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Torino, 2011, 239 ss.; L. RONCHETTI, *Federalismo fiscale: il futuro della riforma e lo stato attuale della giurisprudenza costituzionale*, in www.costituzionalismo.it, 2/2009; A. D'ATENA, *A proposito di “taxation” e “representation”: finanza regionale e “federalismo fiscale” nel nuovo art. 119*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli 2011, 1181 ss.; C. DE FIORES, *Federalismo fiscale e Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, I, Napoli 2010, 431 ss.

³¹ In tal senso, L. DI MAJO, *Regionalismo differenziato: una questione di metodo, prima ancora del merito*, in www.rivistaaic.it, 1/2020, 243, ricollega le asimmetrie economiche del nostro Paese proprio

“anomalie” del criterio utilizzato, soprattutto perché esso, almeno dal punto di vista pratico, non pare precludere eventuali rimodulazioni che siano coerenti con le valutazioni operate dal legislatore di anno in anno. In tale prospettiva, nell’adozione dei fabbisogni *standard* – e dunque nel passaggio dal criterio dello “speso ieri” all’equazione “*tot prestazioni tot risorse*” – potrebbe leggersi una riduzione della discrezionalità del legislatore in ordine alla ripartizione delle risorse fra le varie regioni, ma anche il rafforzamento del circuito della responsabilità politica a tutti i livelli di governo³². Al di là delle diverse valutazioni di merito, tuttavia, sembra opportuno segnalare come un simile cambio di paradigma non sembri risolvere – al pari del criterio della spesa storica – il vero nodo gordiano³³ che pare porsi alla base delle istanze di differenziazione avanzate dalle tre regioni sopracitate e, cioè, la registrazione, da parte di tutte e tre, di un residuo fiscale in attivo per diversi miliardi di euro³⁴.

Non è questa la sede per approfondire la questione, ma pare utile rilevare come essa appaia investire più il tema della solidarietà che quello dell’autonomia, tendendo a declinare la seconda come una sorta di *escamotage* rispetto ai “doveri” che conseguono alla prima.

Il tema è appena affrontato dalla legge quadro in termini di perequazione. L’art. 1, comma 1, infatti, alla *lett. a)* parla di «finanziamento delle funzioni attribuite sulla base dei fabbisogni *standard*, dei livelli essenziali delle prestazioni o degli obiettivi di servizi [...] con particolare riferimento alla sostituzione delle risorse erariali con autonomia di entrata, territorialità dei tributi e perequazione», mentre alla *lett. c)* afferma la «necessità di assicurare su tutto il territorio nazionale i livelli delle prestazioni o gli obiettivi di servizio ... anche attraverso la perequazione infrastrutturale». Anche in questo caso, dunque, la perequazione viene saldata dalla legge quadro a contenuti (Lep, fabbisogni *standard*, obiettivi di servizio) ancora tutti da definire e dalla cui assenza conseguirà, dunque, non solo il mantenimento della spesa storica ma l’applicazione di meccanismi di perequazione – laddove presenti³⁵ – sostanzialmente immutati.

Una qualche garanzia, in tale prospettiva, verrebbe approntata dalla legge quadro nel riconoscimento in capo allo Stato, ai fini del risanamento della finanza pubblica, della facoltà di stabilire misure a carico della regione differenziata «a garanzia dell’equità nel concorso al risanamento della finanza pubblica», pur subordinando tali misure alla loro previa adozione «su tutto il territorio nazionale»³⁶. In altre parole, il riferimento all’«equità» dovrebbe interpretarsi in senso solidaristico, come facoltà dello Stato di esigere dalle regioni (differenziate e non) risorse di entità molto differenti fra

alla «devoluzione di materie senza la previsione di un meccanismo di assegnazione delle risorse, nell’attesa della terra promessa del federalismo fiscale».

³² Sul punto, B. CARAVITA, *op. loc. cit.*, evidenzia come l’adozione del criterio dei fabbisogni *standard* consentirebbe di attuare forme adeguate di controllo dei costi rispetto alle attività svolte e prestazioni di servizi effettuate, assicurando il controllo democratico sugli eletti da parte degli elettori.

³³ Tale aspetto è stato recentemente ribadito da L. RONCHETTI, *L’attuazione del regionalismo differenziato esige norme costituzionali d’integrazione*, in www.costituzionalismo.it, 1/2020, 122 ss.

³⁴ Recentemente, sul tema, M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino 2018, 125 ss.

³⁵ Cfr. A. DI CHIARA, *Limiti finanziari all’attuazione del regionalismo differenziato*, in www.osservatoriosullefonti.it, 1/2020, 83.

³⁶ In questi termini, l’art. 1, comma 1, *lett. f)*, della legge quadro.

loro e paramtrate alle correlative specificità (finanziarie). Non è chiaro, tuttavia, come il concetto di «equità» possa ricondursi al fatto che lo Stato, laddove voglia esigere la contribuzione da parte di regioni più ricche, sia *comunque obbligato* a esigere risorse – puranche di entità più lieve – da parte di regioni nettamente più povere e che, magari, necessiterebbe invece di specifici apporti statali. La legge quadro, pertanto, in tal senso più che riaffermare il principio solidaristico sembra volerlo dimidiare, utilizzando il concetto di equità per comprimere lo spettro dell’eguaglianza sostanziale in senso unidirezionale e portarlo al limite dell’eguaglianza formale.

4. Il Parlamento e il Governo davanti all’intesa: obblighi “altrui” e obblighi “postumi” nell’iter di differenziazione

Sostanzialmente irrisolte, infine, appaiono le questioni inerenti all’*iter* di approvazione della legge che recepisce l’intesa e alla sua emendabilità da parte delle Camere³⁷, nonché quelle relative alla revocabilità della differenziazione³⁸: la previsione della verifica (almeno) decennale dell’intesa³⁹, infatti, non vale a dissipare i dubbi circa l’effettiva possibilità di revocare le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia attribuite.

Può dirsi, poi, come, al contrario di quanto previsto dalla Carta costituzionale, nella prospettiva della legge quadro il Parlamento non sembri assumere alcun ruolo di rilievo nell’*iter* di differenziazione. Si è già visto come esso venga chiamato a esprimersi *incognita causa* sull’accordo preliminare sottoscritto fra Governo e regione, ma appare opportuno, qui, sottolineare come il meccanismo descritto dalla legge quadro sia estremamente più lasco persino di quello tracciato dall’art. 14, comma 4, della l. 23 agosto 1988 n. 400 in materia di deleghe ultrabiennali: non viene prevista né un’interlocuzione governativa successiva all’espressione del parere né la trasmissione alle Camere dell’accordo definitivo eventualmente modificato alla luce delle loro osservazioni. Essendo le due fattispecie abissalmente diverse l’analogia pare utile solo a denunciare la scarsa considerazione che traspare dalla logica della legge quadro in relazione all’Assemblea rappresentativa. Vero è che a differenza della fattispecie di cui all’art. 76 Cost., nella fattispecie di cui all’art. 116, comma 3, Cost. è il Parlamento a procedere all’approvazione definitiva del testo, ma un suo coinvolgimento più decisivo anche sull’intesa e nella fase antecedente alla presentazione del relativo disegno di legge – qui forse potrebbe trarsi l’unica analogia con la prassi delle intese di cui all’art. 8

³⁷ Per l’emendabilità della legge che approva l’intesa si è espresso, da ultimo, R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di “ulteriore forme e condizioni particolari di autonomia” ai sensi dell’art. 116, terzo comma, Cost.*, in www.federalismi.it, 5/2019, 12 ss.

³⁸ V., sul punto, le considerazioni svolte in A. VERNATA, *Il regionalismo differenziato alla prova della Costituzione*, cit., 9 ss., parzialmente analoghe a quelle formulate da DAGL, *Appunto per il Presidente del Consiglio dei ministri*, 19 giugno 2019, 10, richiamate da G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost.*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2/2019, 30 ss.

³⁹ Cfr. l’art. 1, comma 4, della legge quadro.

Cost.⁴⁰ – appare quanto mai opportuna, anche per evitare eventuali forzature nel corso dell'esame parlamentare.

Qualche perplessità viene destata, inoltre, dall'art. 1, comma 3, della legge quadro, laddove si fa derivare dalla sottoscrizione dell'intesa l'attivazione obbligatoria dell'iniziativa legislativa del Governo entro 30 giorni e ai fini della presentazione del relativo disegno di legge di approvazione. Se infatti per un verso tale disposizione mira a ridurre la discrezionalità del Governo nel dare corso alla differenziazione, dall'altro essa impone allo stesso una rigida tempistica che sembra in qualche modo stridente rispetto al legame potere-responsabilità e all'autonomia nella direzione della politica generale del Governo che da esso discende⁴¹. Né tantomeno potrebbe eccipirsi che tale questione sia stata risolta, *ab origine*, con la sottoscrizione dell'intesa, posto che non può escludersi che possa non esservi coincidenza fra i soggetti che hanno sottoscritto l'intesa e quelli che si troveranno a deliberare sul relativo disegno di legge. Non solo. La legge quadro prevede che alla sottoscrizione delle intese proceda il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali, mentre alla deliberazione su un disegno di legge governativo, come noto, procede il Consiglio dei ministri, che dunque, ai sensi dell'art. 95 Cost., viene chiamato ad assumere una responsabilità di tipo collegiale per degli atti che collegiali non sono⁴².

Del tutto assente, inoltre, il Parlamento in relazione all'adozione dei DPCM cui la legge quadro affida il compito di conferire alle regioni i beni e le risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'espletamento delle funzioni attribuite con l'intesa⁴³. Si tratta di un tema delicatissimo e da cui potrà ricavarsi se la differenziazione di una o più regioni compromette o meno il funzionamento dello Stato o di tutte le altre regioni⁴⁴. In questo caso, oltre alle prerogative parlamentari e al principio della sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost. che ad essi si ricollega, ciò che pare risulterne inficiato è anche il rispetto dell'art. 81 Cost. La salvaguardia di quest'ultimo, infatti, viene rimessa dall'intera legge quadro al mero rinvio alla normativa dettata dalla legge di contabilità pubblica in materia di copertura finanziaria delle leggi, ma è noto come le variazioni di bilancio possano avvenire solo fra le dotazioni finanziarie interne a ciascun programma, in quanto corrispondono alle unità di voto parlamentare avutesi in sede di approvazione del bilancio. Quand'anche l'adozione di tali DPCM venisse accompagnata dall'autorizzazione del Ministro dell'economia all'adozione dei relativi decreti di

⁴⁰ Il riferimento è al 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 del mancato coinvolgimento dell'Assemblea rappresentativa nella fase della negoziazione. Sul dibattito dottrinale relativo alla riconducibilità del procedimento di cui all'art. 116, comma 3, Cost., nell'alveo dell'art. 8 Cost., v. le tesi ripercorse da M. MANCINI, *Percorsi di regionalismo "differenziato". Problemi e prospettive*, in www.osservatoriosullefonti.it, 3/2019, 9 ss.

⁴¹ Sul legame tra responsabilità politica e potere politico ovvio il rinvio a G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano 1967.

⁴² L'unica alternativa per i ministri dissenzienti sarebbe, dunque, quella delle dimissioni, a nulla valendo – anche qui – il parallelo con le intese di cui all'art. 8 Cost., in quanto in quel caso l'art. 2, comma 3, *lett l*), della l. n. 400/88 prevede che «gli atti concernenti i rapporti previsti dall'articolo 8 della Costituzione» siano sottoposti alla deliberazione del Consiglio dei ministri.

⁴³ V. l'art. 2, comma 3, della legge quadro.

⁴⁴ Il punto, in una logica di economia di scala, è stato affrontato in A. VERNATA, *Il regionalismo differenziato alla prova della Costituzione*, 15 ss.

variazione, dunque, non si vede come tali atti potrebbero distrarre dette risorse dalla loro legittima allocazione, a meno che non venga previsto un apposito stanziamento in bilancio *dopo* la definizione dei Lep, degli obiettivi di servizio e dei fabbisogni standard e, quindi, successivamente all'entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa. Tale circostanza farebbe sorgere in capo al Parlamento una sorta di obbligazione implicita a *provvedere* a tale stanziamento, proprio alla luce del fatto che la legge di cui all'art. 116, comma 3, Cost. sia già stata approvata; obbligazione implicita che, laddove non adempiuta, può presumersi possa essere fatta valere dalla regione interessata anche attraverso l'attivazione di un conflitto di attribuzione intersoggettivo per menomazione, dagli esiti tutt'altro che scontati.

5. La Costituzione come perimetro e “bussola” della differenziazione

Anche l'ultima problematica descritta sembra rendere del tutto eccentrico e fuori da ogni lettura sistemica del dettato costituzionale il fatto che la legge quadro faccia continuamente rinvio a un momento successivo alla conclusione dell'*iter* parlamentare per la definizione dei presupposti necessari all'attuazione del regionalismo differenziato⁴⁵. Una simile impostazione, infatti, portata al suo estremo si rivela in grado di degradare il Parlamento a mero esecutore di volontà sugellate da regione e Governo, tendendo a configurare la legge di approvazione dell'intesa come una legge “a contenuto vacante”. Quest'ultima si limiterebbe all'astratto riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia in capo alla regione, rimettendo totalmente alla volontà di altri soggetti – Governo e regione⁴⁶ – il potere di rendere concreta e materiale detta attribuzione, nonostante sia lo stesso art. 116, comma 3, Cost. – attraverso l'espresso richiamo all'art. 119 – a vincolare la differenziazione alla contestuale attribuzione delle risorse a essa necessarie.

Più in generale, l'impostazione fatta propria con la legge quadro non pare rendere più nitido il perimetro di attuazione del regionalismo differenziato; perimetro che, in realtà e in forza di una lettura sistemica della Costituzione, appare assai più netto e definito di quanto non ritenga il legislatore⁴⁷. Quest'ultimo, piuttosto, sembra voler sfuggire alle problematiche (politiche) che derivano proprio da un tale perimetro, ricorrendo a una fonte che, quando non si rivela meramente ridondante, si configura come un'improbabile tentativo di neutralizzazione del dettato costituzionale, purché si arrivi all'obiettivo della differenziazione. Emblematico, da questo punto vista, il caso delle risorse finanziarie, che dà vita a un sistema del tutto indefinito, assai distante dal modello autonomistico spagnolo e anche diverso da quello di matrice francese. Ma

⁴⁵ Il rilievo sembra essere condiviso da E. JORIO, *L'iter della legge quadro c.d. Boccia: modifiche, speranze e preoccupazioni*, in www.astrid-online.it, 17 febbraio 2020.

⁴⁶ Perfettamente in antitesi con quanto giustamente sottolineato da E. CATELANI, *Regionalismo differenziato: alcuni dubbi di metodo e di merito*, cit., 18-19.

⁴⁷ Dello stesso avviso, fra gli altri, R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di “ulteriore forme e condizioni particolari di autonomia” ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, cit., spec. 18.

altrettanto emblematica è apparsa l'ipotesi, pure presa in considerazione⁴⁸, di far approvare la legge quadro tramite un emendamento all'ultima legge di bilancio.

In conclusione, anche col ricorso alla legge quadro e al suo «sforzo comunicativo»⁴⁹, l'attuazione del regionalismo differenziato sembra porsi su un binario ancora piuttosto distante dall'impianto tracciato in Costituzione, che – è bene ricordarlo – pone il Parlamento *al centro* del processo di differenziazione e non *a latere* dello stesso. Tanto le esigenze della differenziazione quanto quelle di unità e indivisibilità della Repubblica, pertanto, non paiono tollerare la messa in atto di un regionalismo “raffazzonato” o “del rattoppo” in grado di porre a repentaglio la stessa tenuta dell'assetto istituzionale del Paese⁵⁰. Al contrario, principi cardine del nostro ordinamento, quali quello di eguaglianza e di solidarietà (e non della “competizione”, quand'anche “virtuosa”)⁵¹, sembrano imporre al legislatore un percorso – prima ancora che coerente e in linea con gli interessi nazionali – che sia attento e rispettoso, fino in fondo, del dettato costituzionale.

⁴⁸ Cfr. R. CICCARELLI, *Marcia indietro sull'autonomia differenziata, non sarà in legge di bilancio*, in *il Manifesto*, 30 novembre 2019.

⁴⁹ In questi termini, sulla legge quadro, il Ministro per i Rapporti con il Parlamento D'Inca, durante l'audizione in Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, del 26 febbraio 2020.

⁵⁰ In termini di “smembramento” A. LEPORE, *Regionalismo, unificazione economica e futuro dell'Italia*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, 4/2019, 979 ss.; di “regionalismo di odio”, R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *www.forumcostituzionale.it*, 4 febbraio 2019; *contra* D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in *www.rivistaaic.it*, spec. 280 ss., che pare attribuire tale pericolo più alla responsabilità degli attori politici che al regionalismo differenziato in sé.

⁵¹ Nel senso di un'interpretazione dell'art 116, comma 3, Cost. quale meccanismo idoneo a «favorire una competizione virtuosa tra i territori» v. il documento conclusivo sul tema approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali il 6 febbraio 2018. Sul R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2019, 281 ss., nota come il percorso di differenziazione finora intrapreso sembri aprire a una concorrenza fra regioni «oltre che sleale, impari».