

FABIO RATTO TRABUCCO*

Il ruolo del Parlamento nell'intesa Stato-Regione per l'autonomia differenziata**

SOMMARIO: 1. L'ardua interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. – 2. I poteri del Parlamento in sede di approvazione dell'intesa Stato-Regione. – 3. La riserva di legge in chiave atipica e rinforzata e l'incompatibilità con la legge delega. – 4. L'ipotesi della legge quadro di attuazione nello scenario post-pandemico.

1. L'ardua interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.

L'esito della riforma del Titolo V del 2001, pur nella pluralità di profili fra loro distinti, appare nel complesso essenzialmente deludente, sia per le contingenze d'approvazione, che per il definitivo superamento della concezione dell'Europa delle Regioni con svalutazione del ruolo delle entità sub-statali¹. Pur nella distinzione tra forma e sostanza applicativa della legge di riforma costituzionale, l'art. 116, terzo comma, Cost., appare pacificamente una norma di dubbia e capziosa interpretazione creata dal legislatore onde tacitare le istanze di maggiore autonomia delle Regioni ordinarie, senza tuttavia peritarsi d'elidere o ridurre l'autonomia speciale che ha in buona parte perduto ogni ragion d'essere e permane quale mero diritto acquisito², né risolvere l'annosa *vexata quaestio* dei Comuni di confine con le Regioni ovvero province autonome³.

Del resto, l'esistenza di una vera e propria *lobby* parlamentare trasversale a favore del mantenimento delle cinque specialità regionali (oltre alle due province autonome), per quanto le loro ragioni d'essere originarie risultino di gran lunga attenuate (*rectius*, superate), è stata comprovata in occasione della riforma dei rispettivi Statuti avvenuta con l. cost., n. 2 del 2001⁴. Dirimente al riguardo l'incapacità del legislatore di superare l'obsoleta concezione pattizia della specialità tanto cara agli esponenti politici delle Regioni speciali e province autonome onde vieppiù consolidare una sorta di rendita di posizione, quale capace di condizionare ogni *decisum* parlamentare, in luogo di ridefinirla in base a vincoli di sistema ed

* Professore a contratto in Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Padova.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Cfr. B. CARAVITA, *Relazione introduttiva al seminario "Il Mezzogiorno in un quadro federale: per una riforma del Titolo V"*, Roma, 7 aprile 2014, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 2014, 1-2, 13-14.

² Cfr. F. PASTORE, *Introduzione. La crisi del modello duale di regionalismo in Italia*, in ID. (cur.), *Il regionalismo differenziato*, Milano-Padova, Wolters Kluwer-Cedam, 2019, 1-19.

³ Cfr. D. TRABUCCO, *Le variazioni territoriali delle Regioni nella Costituzione*, Napoli, Jovene, 2014, 247-266 e F. RATTO TRABUCCO, *L'inattuabile referendum per l'aggregazione della Provincia di Belluno alla Regione Trentino-Alto Adige*, in «Istituzioni del federalismo», 2011, 3, 684.

⁴ Cfr. M. GORLANI, *Le riforme costituzionali in materia regionale*, in A. D'ANDREA (cur.), *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana*, Milano, Giuffrè, 2003, 151 ss.

alle esigenze connesse alla solidarietà nazionale⁵. A tacer del fatto che per una certa criticabile dottrina il principio di specialità costituirebbe financo un elemento intangibile dell'ordinamento costituzionale e dunque insuscettibile di revisione⁶. Ma alcun richiamo in materia è presente nei Principi fondamentali della Carta, eccetto il riferimento alla tutela delle minoranze linguistiche che solo in parte è annesso alla specialità regionale, concetto dunque per certo iperinflazionato dalla dottrina e che necessiterebbe di una razionalizzazione⁷.

A quasi un ventennio dall'inserimento nella Carta costituzionale della norma in esame – rimasta lettera morta e destinata, molto probabilmente, a permanervi per molto tempo ancora, se non per sempre –, discutere tuttora dell'autonomia differenziata appare un mero esercizio di stile caro alla dottrina. Anzitutto appare pacifico che trattasi d'istituto che potrà trovare concreta attuazione sulla scorta di mere volontà (*rectius*, convenienze) politiche, con una convergenza d'interessi della politica regionale e centrale. Lo stesso avvio dei procedimenti è stato connotato da un elevatissimo tono di polemica politica con ennesima radicalizzazione dell'ormai stantio conflitto tra fautori della questione settentrionale *vs.* sostenitori della questione meridionale. Prova ne sia la ricorrente presenza di valutazioni di carattere politologico nel senso favorevole ovvero contrario alla creazione di una terza tipologia di regionalismo italiano, intermedia fra l'ordinario e lo speciale⁸. Se alcuni pongono enfasi nella forte minaccia per l'unità nazionale⁹, quale principio inviolabile, *ex art. 5, Cost.*, non manca chi invece si prodiga ad eccepire che un certo grado di differenziazione regionale sarebbe non solo obbligatorio, *ex art. 5, Cost.*, ma financo *conditio sine qua non* per l'implementazione di un concreto e funzionale sistema decentrato¹⁰. Del resto, la retorica alimentata da decenni sulle questioni settentrionale e meridionale – a seconda dei punti di vista – è ampiamente comprovata dal fatto che le scelte politiche nazionali sono ampiamente condizionate da logiche economico-finanziarie di rango planetario *id est* globalizzazione¹¹. E se neppure il Governo Conte-I, che pur deteneva fra i propri obiettivi del c.d. contratto di governo¹² l'implementazione dell'autonomia differenziata¹³, è riuscito nell'opera, appare

⁵ Cfr. G. DE MARTIN, *L'autonomia e le differenziazioni regionali. I nodi pendenti*, in «Rivista AIC», 2015, 4, 7.

⁶ Cfr. S. LABRIOLA, *Il principio di specialità nel regionalismo italiano*, in S. ORTINO, P. PERNTHALER (cur.), *La riforma costituzionale in senso federale. Il punto di vista delle autonomie speciali*, Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, Trento, 1997, 5.

⁷ Cfr.: I. NICOTRA, *Il senso rinnovato della specialità nel futuro assetto macro regionale della Repubblica*, in «Federalismi.it», 2015, 3, 1-5; A. RUGGERI, C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal «lungo addio» al regionalismo del passato verso il «grande sonno» del regionalismo «asimmetrico?»*, in «Rassegna parlamentare», 2003, 1, 69; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2002, 21; G. DEMURO, *Regioni ordinarie e regioni speciali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (cur.), *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003, 47 ss.

⁸ Cfr. P. SANTINELLO, *Verso l'autonomia differenziata della Regione Veneto: dal referendum alla firma della pre-intesa con il Governo*, in «Le Regioni», 2017, 6, 1191-1200.

⁹ Cfr. G. VIESTI, *Autonomia differenziata: un processo distruttivo*, in «Il Mulino», 2019, 3, 410-417 e ID., *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, Laterza, 2019.

¹⁰ Cfr. M. BERTOLISSI, *Autonomie. Ragione e prospettive di una riforma necessaria*, Marsilio, Venezia, 2019 e L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, Giuffrè, 2000.

¹¹ Cfr. D. FUSARO, *Glebalizzazione: la lotta di classe al tempo del populismo*, Milano, Rizzoli, 2019.

¹² Cfr. E. CATELANI, *Regionalismo differenziato: alcuni dubbi di metodo e di merito*, in «Osservatorio sulle fonti», 2019, 3, 1-22.

evidente quanto chimerico sia l'obiettivo in esame, a prescindere pure dalla dosimetria della differenziazione in un quadro altamente dicotomico tra possibilità e limiti dell'autonomia in esame¹⁴.

Trasformare il già bistrattato e claudicante regionalismo comune italiano in una sorta di arcobaleno multiforme laddove “galleggiano” enti privi di una reale autonomia finanziaria appare di fatto come creare una caricatura del sistema regionale ridotto ad un coacervo di enti che sopravvivono grazie ai trasferimenti statali (soprattutto per il comparto sanitario quale maggiore voce di spesa regionale) ed ai fondi comunitari. Di fatto si può ritenere l'autonomia differenziata regionale alla stregua di un feticcio senza troppa sostanza, rimesso all'opportunità politica della classe politica regionale. Al riguardo, ne costituisce un'ampia conferma il fatto che gli incarichi politici a livello regionale costituiscono spesso (se non quasi sempre) un'autentica rampa di lancio per la carriera nazionale, *id est* la candidatura parlamentare ovvero per incarichi di livello governativo. Le Regioni sono infatti divenute la “scala” con cui amministratori locali, anche spregiudicati ed incapaci di farsi interpreti delle vere esigenze delle comunità regionali sferrano l'assalto ai centri di potere governamentale. Una sorta di corsia preferenziale non per contestare il potere centrale ma a fini di carrierismo e tale classe politica regionale finisce col distribuire risorse alle clientele personali e partitiche¹⁵. L'assenza di una classe politica regionale autonoma – ed anche concorrente – rispetto a quella centrale non giova quindi allo sviluppo di una coscienza identitaria e dunque neppure autonomistica al fine di azioni di tutela con una *governance* che possa sfruttare ogni mezzo per porre “in difficoltà” il Governo centrale. La stessa “elevazione” del regionalismo *à la carte* a sorta di “surrogato” della specialità regionale¹⁶ appare discutibile, solo che si consideri il rango della fonte formale con cui le intese sono approvate dal Parlamento *id est* legge ordinaria sia pur a maggioranza assoluta dei componenti, ma sul punto si tornerà meglio in seguito.

Appare dunque ormai evidente l'elevato rischio che l'autonomia regionale si trasformi nella copia perfetta dell'altro grande principio incompiuto della riforma del Titolo V del 2001 qual è il federalismo fiscale di fatto mai implementato e sacrificato all'altare delle supreme esigenze di politica economica-fiscale nazionale contro le avverse congiunture globali. Ovvero di fatto sterilizzato alla luce del trattato del *Fiscal Compact* europeo e del correlato principio costituzionale del pareggio di bilancio scolpito sbrigativamente nella Carta nel 2012, da cui il cd. controllo neo-cavouriano della Corte contabile¹⁷. Inoltre, i persistenti nodi problematici circa l'interpretazione della riforma del 2001, che hanno impegnato la Consulta per circa un decennio e con posizioni basicamente conservatrici¹⁸, hanno generato un quadro non sempre limpido circa gli spazi riservati alla potestà legislativa statale e regionale. Ne discende l'arduo

¹³ Cfr. M. MANDATO, G. STEGHER, *Il Governo “bipopulista perfetto” naviga in acque agitate sotto l'occhio vigile e attento dell'Unione europea*, in «Nomos», 2018, 3, 29.

¹⁴ Cfr. D. GIROTTI, *L'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie: possibilità e limiti*, in «Federalismi.it», 2018, 7, 1-16.

¹⁵ Cfr. M. FEDELE (cur.), *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, Milano, 1988.

¹⁶ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in «Osservatorio sulle fonti», 2019, 2, 12.

¹⁷ Cfr. F. SUCAMELI, *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012 attraverso il giudice del bilancio Commento a legge cost. 20 aprile 2012 n. 1*, in «Federalismi.it», 2020, 36, 160-209.

¹⁸ Cfr. M. MIDIRI, *La Corte, la politica, i giudici (il dilemma di Ambrosini)*, in «Politica del diritto», 2011, 3, 449-466.



compito di procedere in maniera piana all'attuazione del disposto sull'autonomia differenziata regionale.

Sullo stretto punto di vista interpretativo della norma, scritta evidentemente con chiari intenti dilatori tesi a rendere quanto più nebulosa possibile la sua implementazione, anche l'interprete più avanzato, di fronte alla quantità di fallimenti del regionalismo italico e, ancor prima, alla costante inosservanza dei modelli di comportamento indicati dalle norme da parte dei suoi destinatari, si interroga sull'effettiva capacità dell'ordinamento giuridico regionale di assicurare un ordine razionale nelle vicende umane, e rischia di perdersi, fino al punto da essere tentato di rinunciare ad una ricostruzione sistematica dell'istituto. Ne consegue che, alle prese con l'ordinamento regionale intriso di interessi e situazioni umane, dove la dimensione sociale sembra prendere il sopravvento su quella scientifica, non resta che riaffermare il primato dell'astrazione pura e del suo inevitabile corollario, la dimostrazione. Poco importa che i tempi appaiano prematuri: sarebbe sempre troppo presto per chi salta le generazioni, anticipando il futuro; ma in ciò è il progresso della civiltà. Anche in quest'ambito, dunque, le norme devono essere studiate come proposizioni formali, vincolate ai principi della logica, oltre che come regole di operazioni ed interessi umani, alle quali, peraltro, più che scelte di valore, sono sottese leggi di funzionamento del mondo, scientifiche o sociali che siano¹⁹.

Che possa esistere una "terza via" del regionalismo sarà certamente possibile ma deve essere chiaro che questa deve passare attraverso una disposizione di rango costituzionale che espressamente accordi determinati poteri e funzioni agli enti regionali anziché limitarsi a preconizzare non meglio definite intese tra le Regioni interessate ed il Governo centrale. Viepiù laddove tali accordi centro-periferia debbano passare attraverso le "forche caudine" parlamentari attraverso un procedimento il cui iter è ben lungi dall'essere stato individuato ed è di fatto rimesso alle altalenanti ovvero ideologiche posizione politiche più o meno favorevoli ad un decentramento dei poteri statali a livello regionale. In tal modo il regionalismo differenziale è del tutto sminuito ed ancora una volta assistiamo all'utilizzo del livello di governo regionale quale "rampa di lancio" carrieristica per la politica nazionale. L'ente Regione e la sua autonomia, più meno differenziata che sia, diventa così un giocattolo politico da agitare secondo la propria convenienza personale, lanciando *referendum*, bozze di intesa, proposte di legge regionale o che dir si voglia, senza però che nei fatti si realizzi alcuna concreta maggiorazione dell'autonomia regionale.

In realtà, è ben noto come dietro la richiesta di maggiori competenze amministrative regionali si nasconde l'inconfessato obiettivo di conseguire più generosi finanziamenti nonché sgravare i privati da lacci e laccioli posti a tutela di interessi generali come l'ambiente, consentendo alla Regione di favorire meri interessi locali. Inoltre, a fronte del concreto rischio di una riedizione del vecchio trasferimento di funzioni degli anni Settanta mediante decreti, si darebbe la stura ad un ennesimo e deleterio regionalismo burocratico (*rectius*, centralismo regionale burocratico), perché sarebbero ancora gli uffici statali e regionali ad attribuire contenuti concreti ai ridetti decreti di trasferimento funzionale²⁰. Lo stesso dibattito

¹⁹ Cfr. F. BELLOMO, *Nuovo sistema del diritto amministrativo*, Bari, Diritto e scienza, 2018, I, 1.

²⁰ Cfr. R. BIN, *Regioni tra politica e burocrazia*, in «Le Regioni», 2018, 4, 576.

sull'attuazione del regionalismo differenziato si è caratterizzato per il ricorrere di alcuni argomenti, sia sostanziali che procedurali, nonché in punto di risalto della dimensione amministrativo-funzionale sottesa al percorso di differenziazione che però, ancora una volta, reca con sé conseguenze teorico-applicative sia rispetto ai soggetti pubblici che operano nel tessuto del governo locale, sia in ordine al trasferimento delle risorse umane e finanziarie correlate all'esercizio delle funzioni²¹.

Di fatto si vorrebbero creare dei regimi regionali differenziati o pseudo-tali, cioè Regioni ordinarie con forme d'autonomia *sui generis* rispetto a quelle di diritto comune che peraltro financo neppure detengono la titolarità a dettare l'ordinamento dei propri enti locali al contrario delle Regioni speciali. A ben vedere si tratta di una diversa declinazione del principio di sussidiarietà su cui si fonda la riforma del Titolo V nonché del principio di eguaglianza onde riconoscere che le Regioni dotate di una maggiore efficienza politico-amministrativa possano esercitare maggiori funzioni rispetto alle restanti dotate di minori risorse e gestioni inefficienti che a loro volta necessitano della perequazione nazionale.

D'altro canto, la stessa redazione del terzo comma dell'articolo 116 non appare ottimale, da cui un mediocre livello di *drafting* legislativo operato sul testo, ad onta del fatto che alla Camera il Comitato parlamentare per la legislazione ai fini della *better regulation* risulta attivo sin dal 1998²² (*sic!*). Per l'effetto, la volontà di redigere una disposizione che tenta affannosamente di dare risposta alle aspettative – elevate in sede eminentemente politica – di alcune Regioni di diritto comune del Nord Italia, quali tese a realizzare un incremento dell'autogoverno regionale, non appare correttamente implementata dal punto di vista della progettazione legislativa. A nulla valendo le connesse consultazioni referendarie (Lombardia e Veneto) e discendenti conflitti davanti alla Corte costituzionale²³ nonché pure ipotesi di revisione costituzionale²⁴, quali tese ad attrarre il tema nell'agenda di governo nazionale. Lo stesso espresso riferimento alla «giustizia di pace» nel dettato costituzionale appare tanto maldestro quanto improprio laddove sul piano costituzionale la giustizia di pace può solo contrapporsi alla giustizia di guerra²⁵, ex art. 103, terzo comma, Cost., con buona pace della nullafacente giurisdizione speciale militare che, alla stregua di un'articolata e potente *lobby* ben strutturata in sodalizio magistratuale interno, persiste nell'autoconservazione nel silenzio generale del legislatore, della dottrina e della stampa.

²¹ Cfr. G.C. RICCIARDI, *La dimensione amministrativa del regionalismo asimmetrico. Considerazioni di teoria generale*, in «Federalismi.it», 2020, 25, 203-240.

²² Cfr. V. DI PORTO, *Il Comitato per la Legislazione, venti anni dopo*, in A. GIORGIS, N. LUPO (cur.), *Ridisegnare la fabbrica delle leggi? Indirizzo politico e vincoli tecnici nella produzione normativa*, Bologna, Il Mulino, 2019 e L. DI MAJO, *Sulla qualità della legislazione: profili critici e nuove prospettive nella stagione delle riforme*, in «Federalismi.it», 2016, 12, 1-30.

²³ C. cost., 27 ottobre-14 novembre 2000, n. 496, dichiarativa dell'illegittimità della legge regionale veneta d'indizione di un referendum consultivo in merito alla presentazione alle Camere di una proposta di legge costituzionale per l'attribuzione alla Regione stessa di condizioni particolari d'autonomia. In tema, cfr. L. PEGORARO, *Il referendum consultivo del Veneto: illegittimo o inopportuno?*, in «Quaderni costituzionali», 2001, 1, 126-128.

²⁴ Atto Senato n. 3394 ed Atto Camera n. 5036 quali presentati dal Consiglio regionale del Veneto ai fini della modifica dell'art. 116, Cost.

²⁵ Cfr. G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in «Le Regioni», 2001, 1, 11.



Del resto rileva qui l'estrema complessità procedimentale sagacemente congegnata dal legislatore costituzionale del 2001 che ha varato tale riforma a colpi di maggioranza con il malcelato fine, poi rimasto irrealizzato, di procurarsi la rielezione nella XIV legislatura, profittando vieppiù del *referendum* confermativo costituzionale privo di *quorum* partecipativo laddove la riforma del Titolo V finì approvata da solo circa il 22% degli aventi diritto al voto. Le innumerevoli condizioni previste dal disposto costituzionale, sia in punto di fatto, circa la sostenibilità finanziaria delle nuove competenze, ex art. 119, Cost., che procedurali con la consultazione con gli enti locali, l'iniziativa legislativa regionale, l'intesa con lo Stato nonché la maggioranza rinforzata in Parlamento, appaiono delineare un irto percorso ad ostacoli che non a caso a distanza di quasi un ventennio non s'è ancora completato per alcuna delle tre primigenie Regioni attivanti il disposto.

Il requisito finanziario è l'assoluta spada di Damocle dell'intesa laddove il rischio concreto di una tanto maggiore quanto vuota autonomia regionale appare potersi evitare solo con il finanziamento statale della differenziazione attraverso maggiori trasferimenti in corrispondenza di ulteriori competenze esercitate ma tale modello non è stato previsto dalla riforma del Titolo V preferendo sorvolare sul punto dei trasferimenti statali.

A sua volta la preventiva consultazione degli enti locali assume rilevanza diversa a seconda del peso politico regionale in rapporto al livello locale. Infatti, laddove quest'ultimo sia rilevante per la presenza di Città metropolitane e non mere Province e Comuni, il coinvolgimento locale assurge ad autentica co-decisione capace di limitare potenzialmente l'accesso alla nuova forma d'autonomia²⁶.

Del resto occorre chiarire come il sistema preconizzato sulla carta nel 2001 differisce dal modello teorico del federalismo asimmetrico, erroneamente citato in materia, che presuppone la ripartizione competenziale fra centro e periferia fondata su procedure ed istituzioni paritetiche della differenziazione e, conseguentemente, della cooperazione²⁷ e non già su meri cataloghi di funzioni trasferibili. La riforma omette infatti di prevedere meccanismi per il rapido spostamento della competenza su una certa materia, procedure di collaborazione tra i livelli a tal fine nonché il citato sistema di finanziamento differenziato onde poter sostenere maggiori competenze a fronte di riconosciuti maggiori trasferimenti erariali. Inoltre difetta pure una sede centrale di concertazione di tali meccanismi quale dovrebbe essere una Camera delle Regioni, elemento mai concretizzato dal legislatore costituzionale, di fatto rinchiuso in una sorta di limbo ovvero tabù e destinato a permanere mero esercizio dottrinario. Indi, l'ennesimo compromesso all'italiana destinato a concludersi in un sostanziale nulla di fatto: a fronte d'assicurare garanzie all'unità nazionale attraverso un procedimento almanaccato e complesso, non si prevedono strumenti di pratica flessibilità onde integrare l'unità e la differenziazione.

²⁶ Cfr. S. AGOSTA, *L'infanzia «difficile» (...ed un'incerta adolescenza) del nuovo articolo 116, c. 3, Cost., tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro regionale delle competenze*, in F. BETTINELLI, F. RIGANO (cur.), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2004, 330.

²⁷ Cfr. F. PALERMO, *Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione italiana*, in «Le Regioni», 1997, 2-3, 291-310.

Dal canto suo, in chiave comparata europea²⁸ sono stati proposti tanto innumerevoli quanto improbabili tentativi di parallelismo della norma italiana con il regionalismo differenziato spagnolo²⁹ ovvero i casi dei federalismi austriaco³⁰ e tedesco³¹, sino al modello devolutivo inglese³². Tuttavia, è stato obliterato che il metodo comparatistico non può prescindere dalle caratteristiche specifiche e financo socio-culturali di ogni esperienza. Ne consegue che la mera previsione di modelli di decentramento territoriale differenziati, attuabili nelle più svariate forme, determina che qualsivoglia tentativo di partizione risulti puramente velleitario.

Nel quadro delle riforme quali autentico pretesto a fini consensuali³³, il claudicante sistema escogitato dal legislatore italiano del 2001 presenta certamente forti analogie con il modello del regionalismo spagnolo a duplice velocità con la natura binaria dell'autonomia regionale eccetto il punto dell'autonomia finanziaria³⁴: comunità autonome storiche *vs.* comunità autonome ordinarie che godono di uno sviluppo autonomistico aperto e non predeterminato nel *quantum* delle competenze. Ne consegue dunque anche il recepimento di una delle principali negatività di quel sistema e cioè la forte politicizzazione delle dinamiche autonomistiche. Appare infatti ragionevole ritenere che con il sistema previsto dalla riforma la differenziazione permarrà anche nel futuro di tipo più politico che istituzionale e dunque in gran parte connessa al tipo di relazioni politiche esistenti fra il Governo centrale e le Regioni interessate, da cui dipenderà il concreto funzionamento dell'autonomia differenziata delle singole Regioni³⁵.

Circa gli accostamenti della soluzione italiana ad altri modelli di diritto comparato, pur nel diverso modello di riparto delle competenze legislative tra Stato centrale e Regioni/*Comunidades Autónomas*, ed alla luce della particolare natura del controllo di costituzionalità operato dal *Tribunal Constitucional* di Madrid, basti il riferimento alla sentenza del ridetto giudice sullo Statuto della Catalogna per proporre un rilievo critico sull'autonomia regionale differenziata in Italia ed in Spagna³⁶. Al riguardo valgono i rischi connessi al dibattito in corso per anni nei due Paesi: le prospettive federaliste/autonomiste si prestano ad incoraggiare istanze separatiste, a fronte delle quali la risposta degli ordinamenti non può

²⁸ Cfr. D. CEPILU, A. D'ADAMO, G. FIORANI (cur.), *Autonomia differenziata e regionalismo differenziato: le tendenze in atto a livello europeo*, Milano, McGraw-Hill, 2010, *passim*.

²⁹ Cfr. F. SALMONI, *Forme e condizioni particolari di autonomia per le regioni ordinarie e nuove forme di specialità*, in A. FERRARA, G. SALERNO (cur.), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, Giuffrè, 2003, 305 e L. ANTONINI, *op. cit.*, 157 ss.

³⁰ Cfr. P. PERNTHALER, *Lo Stato federale differenziato*, Bologna, Mulino, 1998, *passim*.

³¹ Cfr. A. ANZON DEMMING, *Il regionalismo «asimmetrico»: la via italiana e il modello tedesco*, in «Quaderni costituzionali», 2006, 4, 794.

³² Cfr. F. SALMONI, *op. cit.*, 304.

³³ Cfr. A. BARBERA, *Le riforme come pretesto*, in «Quaderni costituzionali», 2016, 4, 759-763.

³⁴ Cfr. F.E. GRISOSTOLO, *Forma di stato regionale e vincoli finanziari europei. Un'analisi comparata della specialità finanziaria in Italia e Spagna*, in «Gruppo di Pisa», 2019, 1, 118-135.

³⁵ Cfr. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (cur.), *La repubblica delle autonomie*, cit., 61-62.

³⁶ Sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo del 28 giugno 2010, n. 31. Cfr. A. ANZON DEMMING, *La vicenda catalana: un banco di prova per le categorie del diritto costituzionale*, in «Lo Stato», 2017, 9, 225-241 e G. POGGESCHI, *L'autonomia controllata: la sentenza del Tribunale Costituzionale spagnolo n. 31/2010 sullo statuto catalano*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2011, 4, 3303-3332.

consistere in un neocentralismo, bensì in revisioni costituzionali che introducano elementi sinceramente federali all'interno di una cornice comunque unitaria, attraverso la creazione di una sede di partecipazione regionale alle decisioni statali (quale ben potrebbe essere, ad esempio, l'istituzione di una Camera territoriale ovvero Senato delle Regioni)³⁷.

A sua volta occorre pure considerare le inevitabili ricadute del regionalismo differenziato sul piano del federalismo fiscale in direzione asimmetrica³⁸ a fronte d'una disomogeneità tutta italiana delle competenze in materia, laddove l'ampliamento della fiscalità regionale determinerà una compressione dei poteri comunali e provinciali³⁹. Al riguardo, infatti, non si rinvencono simili paralleli in altri ordinamenti a geometria variabile, in *primis* tedesco e spagnolo, che non registrano un tal inedito livello di differenziazione⁴⁰.

Parimenti valgono le recenti prospettive delle dinamiche autonomistiche con particolare riferimento ai principi di differenziazione e partecipazione. Il percorso avviato dalla Regione Veneto ed il caso scozzese offrono numerosi spunti di riflessione in ordine ai nuovi tracciati intrapresi dai cosiddetti *sub-national governments*. Il dato emergente dalla comparazione fra gli ordinamenti è che il coinvolgimento dei cittadini e l'esigenza di diversificazione dei territori costituiscono le direttrici principali seguite dagli enti *sub-statali*. In questa prospettiva, si evoca quindi anche la necessità di riflettere sul principio di uguaglianza in senso sostanziale, che non si esaurisce nella mera uniformità dei territori e che necessita di un costante riferimento alla realtà dei fatti⁴¹.

A fini conclusivi in materia giova rammentare che l'esperienza italiana manifesta l'impossibilità di creare un regionalismo politico, o un federalismo che sia, capace di rispondere anche alle istanze a livello di efficienza, laddove sia assente un'identità regionale non rispecchiabile nel livello istituzionale omologo⁴², per quanto secondo la Consulta non sia lecito parlare di "popoli regionali" uno solo essendo il popolo al quale la Costituzione riconosce la sovranità ed uno solo essendo l'ordinamento che esprime la pluralità delle autorità esponenziali di quel popolo⁴³. Ciò vale soprattutto per le Regioni meridionali, in considerazione del fatto che nella dicotomia Nord-Sud, molto più dei fattori economici, rilevano le ragioni storiche, le tradizioni di vita civile e l'autogoverno locale che affondano le

³⁷ Cfr. F. MERLONI, *Inattuazione del Titolo V e fallimento della via statutaria all'autonomia regionale. Moriremo tutti centralisti? Note italiane alla sentenza 31/2010 del Tribunal Constitucional spagnolo sullo Statuto della Catalogna*, in «Istituzioni del federalismo», 2011, 1, 1-23.

³⁸ Cfr. G.M. CIPOLLA, *Le aporie del regionalismo differenziato*, in «Rassegna tributaria», 2019, 3, 528-530.

³⁹ Cfr. A. DI PIETRO, *Federalismo e devoluzione nella recente riforma costituzionale: profili fiscali*, *ivi*, 2006, 1, 245-262.

⁴⁰ Cfr. L. VANDELLI, *La differenziazione dei governi locali nelle Regioni a statuto speciale*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2018, 3, 293-306.

⁴¹ Cfr. F. DONÀ, *Autonomia differenziata e partecipazione popolare*, in «Diritti fondamentali», 2019, 2, 36.

⁴² In tema di coscienza identitaria delle Regioni italiane e relativa azione di tutela, cfr. M. MALO, *La sensibilità delle Regioni per la valorizzazione della loro identità storica e culturale: tracce per una ricerca*, in S. BARTOLE (cur.), *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, Giuffrè, 1999, 49-86 e A. PIZZORUSSO, *L'activité des régions italiennes pour le développement et la défense des cultures locales*, in Y. MENY (cur.), *Dix ans de régionalisation en Europe*, Paris, Cujas, 1982, 243 ss.

⁴³ C. cost., n. 496/2000, cit., dichiarativa dell'illegittimità della legge regionale veneta d'indizione di un referendum consultivo in merito alla presentazione alle Camere di una proposta di legge costituzionale per l'attribuzione alla Regione stessa di condizioni particolari di autonomia. In tema, cfr.: L. PEGORARO, *Il referendum consultivo del Veneto: illegittimo o inopportuno?*, in «Quaderni costituzionali», 2001, 1, 126-128.

loro radici nel passato⁴⁴, poiché nel Settentrione le strutture sociali e l'autonomia culturale hanno favorito la formazione di un capitale sociale fatto di legami orizzontali, senso civico e spirito di collaborazione a partire dalle esperienze dei liberi Comuni. Mentre nel Mezzogiorno la frattura tra governanti e governati, apertasi durante la monarchia feudale normanna, si è allungata sviluppando legami sociali verticali basati sul privilegio e il clientelismo⁴⁵. Del resto, come non dimenticare che la stessa riforma del Titolo V e successivi infruttuosi tentativi d'incidere sull'ordinamento regionale (riforme Berlusconi del 2006 e Renzi-Boschi del 2016, ambedue rigettate per via referendaria) sono nati a seguito delle pressanti richieste delle Regioni settentrionali il cui elettorato doveva essere "sfamato" in materia, tutte senz'altro maggiormente motivate rispetto alle altre nel rivendicare una maggiore autonomia, a fronte delle resistenze provenienti da quelle del Sud, ancor più che dallo Stato centrale, per ovvie ragioni legate soprattutto ai problemi finanziari e di solidarietà contributiva e fiscale.

2. I poteri del Parlamento in sede di approvazione dell'intesa Stato-Regione

Un elemento di forte dibattito dottrinario attiene all'ampiezza dei poteri parlamentari nella fase d'approvazione legislativa dell'intesa, che non sarebbe emendabile unilateralmente, in assenza di una volontà comune, secondo alcuni neppure con legge costituzionale.

Per certo dal mero tenore letterale del disposto costituzionale l'attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» deve avvenire a mezzo di una legge ordinaria rinforzata su iniziativa della Regione interessata e previo parere non vincolante degli enti locali. La legge, ispirata dai principi di sussidiarietà ed adeguatezza, deve essere a sua volta approvata nel rispetto dei principi dell'art. 119, Cost.

Del resto, la distinzione fra Regioni ordinarie differenziate e speciali s'estrinseca non solo in relazione alle competenze concretamente esercitabili, ma anche con riguardo alle fonti. Se infatti gli statuti speciali mantengono il rango di legge costituzionale mentre quelli delle altre Regioni sono fondati su una legge regionale di tipo sostanzialmente costituzionale, ex l. cost., n. 1 del 1999, per le restanti Regioni le leggi ex art. 116, terzo comma, Cost., saranno necessariamente leggi ordinarie rinforzate e negoziate. Tuttavia, si badi come permanga una sostanziale differenza circa la presenza nelle Regioni speciali delle norme di attuazione dei rispettivi statuti, del tutto assenti nelle rimanenti Regioni di diritto comune, pur anche differenziate. Ecco dunque che piuttosto di un surrogato della specialità, la differenziazione regionale appare porsi come un mero illusorio succedaneo della ridetta.

Ne consegue che l'unico elemento accomunante le Regioni speciali a quelle ordinarie differenziate è il mero criterio pattizio dell'autonomia speciale come della legge di differenziazione. La diretta e dirimente conseguenza di tale assunto è che, come per le Regioni autonome, anche per quelle differenziate il contenuto dell'accordo negoziale deve ritenersi sottratto all'ipotesi della revisione costituzionale. La dottrina ha fatto propria questa tesi posto che la differenziazione, in quanto espressione di accordi paritetici, non può essere vanificata

⁴⁴ Cfr. C. PETRACCONE, *Le due civiltà. Settentrionali e meridionali nella storia d'Italia dal 1860 al 1914*, Bari-Roma, Laterza, 2000, *passim*.

⁴⁵ Cfr. R.D. PUTNAM, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Giuffrè, 1993, 141-190.

unilateralmente neppure con fonti di rango superiore, acquisendo così il carattere di principio irrevocabile⁴⁶. Quindi, l'atipicità della fonte si sostanzia in leggi d'autonomia negoziata laddove modificabili solo ed esclusivamente attraverso leggi deliberate secondo il procedimento previsto dalla stessa norma costituzionale⁴⁷.

In tale sede rileva il prevalente richiamo all'assimilazione con il procedimento per l'approvazione delle intese fra Stato e confessioni religiose⁴⁸, ex art. 8, Cost., rispetto al procedimento per la ratifica dei trattati internazionali, ex art. 80, Cost., inducendo ad escludere la possibilità di modifiche del testo dell'intesa, che deve essere accettato o rigettato nel suo contenuto organico. Intesa che deve quindi essere allegata nella sua interezza alla stessa legge approvata dalle Camere.

Sulla scorta dell'ampia esperienza ormai consolidata in relazione all'art. 8, Cost., appare evidente che l'intesa deve essere stipulata tra la Giunta regionale ed il Governo nazionale. Per quest'ultimo previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, in via analogica al disposto dell'art. 2, terzo comma, lett. l), legge n. 400 del 1988, mentre per la Regione sarà lo Statuto ovvero altra fonte regionale, come un atto consiliare non legislativo, a disciplinare i poteri del Presidente e della Giunta in sede di trattative e stipula dell'intesa, stabilendo eventualmente anche le forme ed i modi d'intervento del Consiglio. Tuttavia, non manca chi ritiene inopportuna l'iniziativa consiliare posto che generalmente l'attività di rappresentanza degli interessi regionali nelle relazioni inter-istituzionali è rimessa alla prerogativa dell'esecutivo regionale. Peraltro, ai fini di una parlamentarizzazione del procedimento, il Consiglio regionale può essere coinvolto in sede preliminare con la definizione d'indirizzi per l'avvio delle trattative da parte della Giunta nonché per la partecipazione degli enti locali⁴⁹. Resta invece per certo rimesso alla mera prassi ovvero ad una disciplina legislativa statale lo svolgimento delle attività relative alle trattative ed alla conclusione dell'intesa.

L'iniziativa legislativa che segue all'approvazione dell'intesa compete al Governo ed alla Regione interessata non valendo al riguardo il parallelismo con l'art. 8, terzo comma, Cost., nel cui ambito da sempre la dottrina individua l'iniziativa legislativa privilegiata e vincolata del Governo ai fini della legge di regolazione dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica⁵⁰.

Circa l'approvazione della legge sappiamo come l'art. 116, terzo comma, Cost., sia del tutto laconico limitandosi a prevedere il requisito della maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. La norma pone una certa riserva di legge ma si guarda bene dal chiarire

⁴⁶ Cfr. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 53.

⁴⁷ Cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in «Federalismo fiscale», 2007, 1, 139 e G. BRAGA, *La legge attributiva di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" alle regioni*, in F. MODUGNO, P. CARNEVALI (cur.), *Trasformazioni della funzione legislativa. Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del Titolo V della parte II della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2003, 109.

⁴⁸ Cfr. G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in «Diritti regionali», 2018, 2, 1-24 e M. CECCHETTI, *Le fonti della "differenziazione regionale" ed i loro limiti a presidio dell'unità ed indivisibilità della Repubblica*, in S. PAJNO, G. VERDE (cur.), *Studi sulle fonti del diritto*, II, Milano, Giuffrè, 2010, 153. *Contra*, M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli, Esi, 2019, 92 ss.

⁴⁹ Cfr. S. AGOSTA, op. cit., 328.

⁵⁰ Cfr. S. LANDOLFI, *L'intesa tra Stato e culto cattolico: contributo alla teoria delle fonti del diritto ecclesiastico italiano*, Napoli, Jovene, 1962, 66, 136.

se la legge ordinaria possa eventualmente essere surrogata da atti del Governo equiparati alla legge. Tuttavia, e come meglio vedremo in seguito, già il mero tenore letterale della norma appare escludere tale ipotesi, peraltro estranea anche nel caso dell'art. 8, terzo comma, Cost., laddove sussiste una riserva di legge che esclude come l'attività delle confessioni religiose acattoliche possa essere limitata da prescrizioni generali dell'esecutivo⁵¹.

Il tema centrale è però costituito dal fatto se la legge d'autonomia differenziata debba riprodurre il contenuto dell'intesa in senso formale ovvero sostanziale. Non a caso, circa l'art. 8, Cost., si dibatte sull'alternativa fra conformità integrale e sostanziale tra legge ed intesa, per quanto nella prassi si sono realizzate ambedue le ipotesi⁵². In correlazione sussiste il nodo se nei lavori parlamentari possano essere approvati emendamenti e, in caso affermativo, quale debba esserne la conseguenza sul procedimento. Al riguardo si rammenta che per l'art. 8, Cost., la dottrina prevalente ha ammesso la possibile negoziazione dei contenuti dell'intesa anche nell'ambito dell'*iter* parlamentare attraverso proposte emendative⁵³, eventualmente da interpretarsi quali espressione d'indirizzo politico-parlamentare al Governo onde rinegoziare in tutto o in parte l'intesa⁵⁴. Infine, sussiste pure il nodo se la decisione parlamentare costituisca un atto dovuto a fronte della stipulata intesa Stato-Regione ovvero se essa sia rimessa alla libera discrezionalità delle Camere al pari di qualsiasi altra legge.

La valenza dell'intesa costituisce elemento chiave circa i poteri parlamentari in sede di approvazione della legge che recepisce l'intesa sull'autonomia differenziata regionale. A tal fine appare evidente che la massima valorizzazione dell'intesa si realizza solo ed esclusivamente imponendo al Parlamento di attenersi ai contenuti dell'atto bilaterale negoziale Stato-Regione. La leale collaborazione istituzionale pone le stesse Assemblee di fronte all'*aut aut*: prendere o lasciare! Del resto, eventuali emendamenti parlamentari minerebbero l'intesa raggiunta e sarebbero un fregio all'autonomia negoziale delle parti. Al più devono ritenersi ammissibili delle motivate istanze parlamentari di riesame dell'intesa al fine di una riapertura dei negoziati Stato-Regione in forza di precise indicazioni programmatiche finalizzate alla successiva approvazione delle Assemblee.

In materia non si condivide, come del resto la dottrina maggioritaria⁵⁵, la posizione per cui il Parlamento sarebbe del tutto libero di intervenire sull'intesa raggiunta attraverso emendamenti sostanziali sui relativi contenuti. Diversamente, ammettere la possibilità che la

⁵¹ Cfr. F. FINOCCHIARO, *Commento all'art. 8*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, 415.

⁵² Cfr. C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose: il regime pattizio*, Bologna, Il Mulino, 157.

⁵³ Cfr. F. FINOCCHIARO, *op. cit.*, 418, nota 15.

⁵⁴ Cfr. N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese*, Bari, Cacucci, 1990, 182.

⁵⁵ Cfr., tra gli altri: D. CASANOVA, *Osservazioni sulla procedura parlamentare di approvazione del c.d. regionalismo differenziato ex art. 116, terzo comma, Cost.*, in «Diritti regionali», 2019, 3, 17; A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in «Diritto pubblico europeo Rassegna online», 2019, 2, 10-11; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in «Federalismi.it», 2019, 6, 21; L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in «RivistaAIC», 2019, 3, 576; M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, Giappichelli, 2018, 122; C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in «Federalismi.it», 2018, 18, 16 ss.; S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in «Le Regioni», 2017, 668; A. MORRONE, *op. cit.*, 165; N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, 57.

legge di differenziazione approvata dalle Camere si discosti in alcuni aspetti dal testo dell'intesa stipulata con la singola Regione risulta problematico. E questo vale allorché la legge apporti alcune modifiche, sia in aggiunta, quando cioè sia funzionale a specificare o ad attuare i contenuti normativi dell'intesa, che in sottrazione, ove sia possibile scorporare il contenuto di quest'ultima in più scelte devolutive ciascuna autonoma rispetto all'altra⁵⁶ e dunque l'ammissibilità d'emendamenti ablativi dell'intesa⁵⁷.

Se pur il Parlamento si qualifica quale organo di rappresentanza degli interessi generali a salvaguardia del principio d'unità ed indivisibilità statale, dotato d'indipendenza garantita, non pare che in tal caso possa intervenire a modificare un atto che sgorga da un procedimento interamente disponibile solo dai soggetti del potere esecutivo, centrale e regionale. Qualora non condividesse l'atto d'intesa potrà, molto semplicemente, rigettarla ovvero sollecitarne la modifica attraverso la riapertura dei negoziati Stato-Regione⁵⁸ al fine di un nuovo riesame. Al contrario, sarebbe discutibile se potesse modificare il testo dell'accordo *ad libitum* imponendo il suo potere emendativo alla stregua di qualsivoglia altro procedimento legislativo. Il riferimento è al principio d'integralità delle intese⁵⁹, o meglio delle multi-intese ovvero intese multi-materia⁶⁰, quali ritenute assimilabili, sia pur con evidente larga approssimazione, agli Statuti speciali⁶¹.

La legge rinforzata d'autonomia regionale differenziata s'appalesa quindi come l'esito duumvirale che fonde due atti distinti, l'intesa Stato-Regione e la deliberazione parlamentare che la recepisce. Ma appare logico ed evidente che ammettere il potere emendativo parlamentare senza previo formale assenso delle parti negoziali costituirebbe non solo un evidente *vulnus* del disposto costituzionale che impone il previo accordo delle medesime parti interessate, Governo centrale e regionale, sull'intesa, ma vieppiù sminuirebbe la posizione regionale che resta l'anello debole di tal catena. Basti pensare infatti che non solo la legge d'autonomia differenziata non potrebbe essere varata senza previo accordo fra lo Stato e la Regione interessata, ma dopo la formale stipula dell'intesa la Regione resta totalmente fuori dai giochi e si riduce a divenire mero spettatore passivo in attesa dell'approvazione parlamentare. Se a questo aggiungiamo l'assenza di una Camera delle Regioni che sia portavoce degli interessi sub-statali, in un regime d'assoluto bicameralismo perfetto, sembra evidente la posizione di netto svantaggio regionale, in totale balia dei giochi politico-parlamentari. Infatti, azioni delle più disparate *lobbies* possono ben incidere sulla modifica, anche radicale, del testo dell'intesa con buona pace sia dell'accordo previamente raggiunto con il Governo centrale, che degli interessi della stessa Regione proponente. Valga al riguardo un concreto esempio: la Liguria ha attivato la procedura d'autonomia differenziata per le

⁵⁶ Cfr. S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in «Federalismi.it», 2020, 5, 98-108.

⁵⁷ Cfr. E. GROSSO, A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in «Il Piemonte delle autonomie», 8 novembre 2018, 5.

⁵⁸ Cfr. D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3, Cost., conforme a Costituzione*, in «RivistaAIC», 2019, 1, 277 e M. VILLONE, op. cit., 95.

⁵⁹ Cfr. G. PICCIRILLI, op. cit., 14.

⁶⁰ Cfr. S. PAJNO, op. cit., 103.

⁶¹ Cfr. A. MORELLI, *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia*, in «Diritto pubblico europeo Rassegna online», 2019, 2, 25-26 e M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova*, cit., 31.

materie ritenute cruciali per lo sviluppo della Regione stessa quali la gestione dei sistemi autostradali, ferroviari e del demanio portuale ed aeroportuale, da cui discendono rilevanti incassi di concessioni e traffico; evidente gli interessi di gruppi di pressione al riguardo laddove di fatto la Regione si propone quale sorta di esattore di transito sagacemente sfruttando la sua posizione strategica.

In diretta connessione v'è l'associato tema della giustiziabilità dell'intesa. Infatti, anche le leggi ex art. 116, terzo comma, Cost., sono ben assoggettate al sindacato di costituzionalità e rilevano sia come oggetto, sia come parametro del giudizio. Se l'intesa costituisce condizione di legittimità della legge adottata e quest'ultima è atto di mera approvazione dei contenuti prescrittivi dell'accordo Stato-Regione appare evidente che la legge potrebbe anche essere annullata per contrasto con i contenuti dell'intesa raggiunta. Si tratta a ben vedere della stessa ipotesi prevista per l'art. 8, terzo comma, Cost., circa i rapporti tra intesa con le confessioni religiose acattoliche e la legge statale di recepimento per cui la seconda deve essere perfettamente conforme alla prima⁶². Così si parla dell'intesa quale norma interposta destinata a parametrare la legittimità costituzionale del testo legislativo⁶³. Di fatto l'intesa condiziona l'iniziativa legislativa a tal punto che un'eventuale iniziativa che operi scelte in tutto o in parte difformi da quelle convenute sarebbe da equipararsi ad un'iniziativa senza intesa, proprio in quanto l'efficacia vincolante dell'intesa nei riguardi della legge s'estende al suo contenuto⁶⁴.

Al riguardo appare da sposare la tesi relativa al rapporto fra intesa e legge, ex art. 8, terzo comma, Cost., per cui le prime sono assolute pre-condizioni di validità delle seconde, presupponendo che le intese si pongono come del tutto esterne al procedimento legislativo e non ne costituiscono parte integrante. Non a caso, le leggi in materia di rapporti con le confessioni religiose acattoliche sono classificate da autorevole dottrina come autentiche *borderline* della categoria in quanto al limite fra le leggi rinforzate, quali connotate da peculiarità di forma e procedimento, e le leggi atipiche, quali vincolate a determinati presupposti e contenuti⁶⁵. È infatti l'assoluta autonomia dell'intesa rispetto all'*iter* legislativo che impedisce di elevare la legge quale strumento a garanzia della legittimità dei contenuti dell'accordo negoziale. A sua volta, il ruolo parlamentare nella veste di tutore degli interessi nazionali appare salvaguardato attraverso l'ipotesi di rinvio alle parti per il riesame dell'intesa su determinati punti ritenuti critici dal legislatore e dunque impeditivi della ratifica, rigettando l'ipotesi d'operare (*rectius*, forzare la mano) attraverso autonomi emendamenti parlamentari. Sussiste quindi un vero e proprio rapporto intesa/legge declinabile in termini di legittimità costituzionale della seconda nei confronti della prima.

Dunque, non appare potersi escludere a priori una verifica circa la corrispondenza tra l'intesa e la legge, posto che questo non coarta la libertà parlamentare d'autodeterminazione nei riguardi dell'accordo Stato-Regione laddove restino preclusi emendamenti e sia ammesso il mero rinvio con richiesta di riesame del testo dell'intesa. Infatti, appare ultroneo ritenere

⁶² Cfr. F. FINOCCHIARO, op. cit., 417.

⁶³ Cfr. C. CARDIA, op. cit., 155-156.

⁶⁴ Cfr. S. LANDOLFI, op. cit., 72 ss.

⁶⁵ Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1995, 214.

che tutte le vicende relative agli atti ed alle fasi del procedimento approvativo della legge d'autonomia differenziata assurgano ad *interna corporis acta* del Parlamento e dunque sottratti al sindacato di costituzionalità. L'intesa Stato-Regione è dunque potenzialmente giustiziabile non solo e non tanto laddove si ritenga sussistente una carenza di potere, in presenza di legge approvata senza intesa o in palese contrasto con la medesima, ma anche in assenza di negoziati tesi a concordare con la Regione le proposte emendative formulate dal Parlamento.

Parallelamente si pone il tema dell'ipotetica tutela a mezzo di conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato in punto di rispetto del dovere costituzionale di leale collaborazione laddove gli attori vengano meno alla cooperazione inter-istituzionale. Tuttavia, pur potendo ipotizzare un controllo di stretta ragionevolezza sull'*iter* logico-procedimentale che ha portato all'adozione dell'atto a fronte dell'eventuale immotivato diniego governativo all'intesa⁶⁶, rileva l'assoluta genericità e nebulosità di tal principio come attestato dalla stessa Consulta⁶⁷. Oltre che al fatto che eventuali concreti comportamenti posti in essere dalle parti in difformità al ridetto principio non sono sindacabili successivamente all'approvazione della legge d'autonomia regionale differenziata. Residua la sola sindacabilità dei vizi relativi alla legittimità formale e materiale e potendo anche tali leggi d'autonomia differenziata fungere da norme interposte⁶⁸.

3. La riserva di legge in chiave atipica e rinforzata e l'incompatibilità con la legge delega

Il presente contributo intende comprovare anche come nel procedimento *de qua* non residui spazio alcuno al ricorso alla legge delega⁶⁹, sussumendo particolarmente spunto dal valorizzato e rimarcato aspetto per cui l'art. 116, terzo comma, Cost., contiene una riserva di legge atipica e rinforzata.

L'atipicità discende dal fatto che si rinvia ad un testo di legge meramente formale non modificabile autonomamente dal Parlamento. Inoltre, dal punto di vista del vincolo contenutistico, emerge che le materie possono essere attribuite alla competenza regionale in deroga agli artt. 117 e 118, Cost. Vieppiù si tratta di una legge rinforzata per quanto attiene l'*iter* formativo (ovvero procedimentale) e per la maggioranza richiesta. Particolarmente si ravvisano aggravamenti di natura pre-procedimentale per la legge, ex art. 116, terzo comma, Cost., la cui *ratio* si connette alla peculiarità della competenza esercitata imponendo determinati atti nell'*iter legis* ovvero l'ampliamento dei consensi, anche meramente consultivi, che devono manifestarsi sul testo⁷⁰.

Tuttavia, è proprio dall'errato convincimento dottrinario per cui il Parlamento sarebbe del tutto libero d'incidere sul testo dell'intesa, attraverso emendamenti sostanziali sui contenuti

⁶⁶ Cfr. S. AGOSTA, op. cit., 331.

⁶⁷ C. cost., 23 gennaio-01 febbraio 2006, n. 31. Cfr. C. FRATICELLI, *Stato, Regioni e sdemanializzazione: la Corte "rafforza" il principio di leale collaborazione*, in «Le Regioni», 2006, 4, 810-822 e M. MICETTI, *La Corte alle prese con la leale collaborazione*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2006, 1, 256-262.

⁶⁸ Cfr. A. MORRONE, op. cit., 189-190.

⁶⁹ Cfr. 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», 2018, 2, 15.

⁷⁰ Cfr. P. PASSAGLIA, *Le fonti del diritto*, in R. ROMBOLI (cur.), *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Torino, Giappichelli, 2019, 109.

della medesima e così travolgendo l'accordo Stato-Regione raggiunto, che deriva l'errata ipotesi di ricorrere allo schema della delegazione legislativa ovvero a quello delle intese per principi o criteri generali.

Al riguardo è ben vero che una dottrina aveva preconizzato l'esigenza di parlamentarizzazione dell'iter di approvazione delle leggi sulla base delle intese con le confessioni acattoliche, ex art. 8, comma terzo, Cost., onde assicurare un intervento parlamentare sostanziale e non meramente formale⁷¹. Ecco quindi l'obiettivo in questa sede particolarmente teso a smentire la fallacia argomentativa che connota la ridetta dottrina che s'è spinta ad ammettere la possibilità di ricorrere in tal caso al procedimento di delegazione legislativa. Trattasi peraltro di dottrina tanto autorevole, quanto datata, che preconizzava la legge delega ai fini delle intese Stato-confessioni acattoliche, soluzione peraltro mai attuata e che razionalizza il potere parlamentare ai principi e criteri direttivi dell'intesa. Al contrario, come già sottolineato, l'assise parlamentare detiene la titolarità ad approvare il testo dell'intesa attraverso legge formale senza però potervi apportare modifiche unilaterali a mezzo emendamento potendo solo limitarsi ad imporre indirizzi per un riesame dell'accordo e successiva nuova sottoposizione all'assemblea.

Appare anzitutto infatti che una tale soluzione è ben lungi dall'essere praticabile, posto che, a differenza dell'art. 8, terzo comma, Cost., il quale prevede una mera regolazione «per legge», l'art. 116, terzo comma, Cost., impone una «legge approvata dalle camere a maggioranza assoluta dei componenti».

Di fatto si tratterebbe di operare attraverso una legge di delegazione contenente principi e criteri direttivi ad «uso e consumo» del Governo ai fini della stipula dell'intesa con la confessione religiosa acattolica e dunque anche per l'intesa sull'autonomia regionale differenziata, da cui la successiva adozione di decreti legislativi delegati. In alternativa, si opererebbe attraverso un maggiore potere di traduzione positiva degli indirizzi generali stabiliti nell'accordo. Nei fatti, pur leggendo l'art. 8, terzo comma, Cost., come fonte di una riserva di legge ordinaria, s'ipotizza la parlamentarizzazione dell'iter onde non ridurre il ruolo parlamentare a mero atto di ratifica, salvo intervento preventivo in sede d'indirizzo per ogni migliore riesame del testo dell'intesa⁷². Inoltre, come obliterare che attraverso l'attribuzione alle Regioni di condizioni particolari d'autonomia si realizza l'ulteriore atipico depotenziamento della forza passiva⁷³ di alcune disposizioni dell'art. 117, secondo e terzo, Cost.: decremento che appare integralmente concretizzabile con la sola legge formale e non già a mezzo della delegazione legislativa e successivi decreti.

La legge che implementa l'autonomia differenziata regionale appare dunque, per tutte le sue peculiarità intrinseche ed estrinseche, recisamente incompatibile con le caratteristiche di una legge delega⁷⁴. Questo significherebbe demandare la sua effettiva e completa formulazione all'esecutivo nazionale attraverso decreti legislativi sminuendo la portata dell'accordo

⁷¹ Cfr. V. ONIDA, *Profili costituzionali delle intese*, in C. MIRABELLI (cur.), *Le intese tra Stato e confessioni religiose: problemi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1978, 45 ss.

⁷² Cfr. B. RANDAZZO, *La legge «sulla base» di intese tra governo, parlamento e corte costituzionale. Legge di approvazione?*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2001, 1, 221.

⁷³ Cfr. P. PASSAGLIA, op. cit., 92.

⁷⁴ Cfr. A. MORRONE, op. cit., 173.

negoziale con l'ente Regione. Il tutto ancor di più rispetto a quanto non potrebbe avvenire attraverso il potere d'emendamento parlamentare *ad nutum* già sopra ampiamente ritenuto incompatibile con la natura intrinseca dell'alea d'autonomia delle parti negoziali centro-periferia che conducono le trattative per l'accordo sulla differenziazione regionale.

Un aspetto parallelo è peraltro costituito dalla presenza nella disposizione *de qua* anche della riserva di approvazione in assemblea, con discendente divieto di ricorrere al procedimento decentrato, *ex art. 72*, ultimo comma, Cost., onde così assicurare il pieno coinvolgimento del Parlamento laddove la norma, *ex art. 116*, terzo comma, Cost., deve ritenersi una legge «in materia costituzionale». Evidente che una tal “scorciatoia” farebbe il paio con l'altrettanto peregrina ipotesi della delegazione legislativa laddove s'esproprierebbe *in toto* l'aula del voto sull'intesa.

Il ricorso alla delegazione legislativa ai fini dell'implementazione dell'intesa sull'autonomia differenziata regionale appare dunque una mera suggestione frutto d'eccessivo riferimento analogico ai traguardi dottrinari per la legge sulle intese governative con le confessioni acattoliche. Trasferire pedissequamente tale portato, sedimentato nei decenni alla luce dell'esperienza delle dodici legge di intesa con i culti non cattolici, sul caso dell'autonomia differenziata regionale non appare una soluzione adeguata. Questo in ragione della ben diversa natura della controparte negoziale costituita da un ente di governo autonomo dotato di sovranità derivata e titolare della funzione legislativa, rispetto ad una mera rappresentanza nazionale di confessione acattolica che deve presentare un progetto d'intesa ai fini della valutazione da parte della competente Commissione per le intese istituita dall'esecutivo. A tal fine sembra identificarsi il caso di una fallacia induttiva del tipo generalizzazione indebita laddove si trae una conclusione riguardante un'intera classe di oggetti (le intese fra lo Stato ed altri soggetti) a partire dalle informazioni su uno solo o su alcuni dei suoi componenti (la natura dei soggetti terzi stipulanti l'intesa con il Governo nazionale) e dunque l'*argumentum ab auctoritate* recede pur a fronte del prestigio attribuito a chi propone la tesi.

L'opzione del regionalismo differenziato resta perciò saldamente ancorata al passaggio parlamentare integrale quale atto di ratifica del negozio siglato fra gli esecutivi centrale e regionale non residuando spazio alcuno per l'azione di atti aventi forza di legge ovvero di procedimenti deliberativi nelle sole Commissioni. Lungi, dunque, dal voler esautorare il Parlamento in sede di scelte basilari relative all'attuazione del disposto costituzionale in esame⁷⁵, laddove pure appare rilevante il ruolo del Presidente d'Assemblea circa la decisione in punto di facoltà emendativa dell'intesa⁷⁶. Del resto, se l'unità e l'indivisibilità della Repubblica costituiscono obiettivi irrinunciabili del regionalismo differenziato e dell'intero quadro istituzionale, gli stessi si muovono in *tandem* con la promozione dell'autonomia proprio grazie al ruolo determinante dello Stato centrale attraverso il Parlamento.

⁷⁵ In tema, cfr.: D. CASANOVA, *Il ruolo del Parlamento nel processo di autonomia differenziata*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI (cur), *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, Milano, Giuffrè, 2020, 291-303; F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato: l'ineludibile ruolo del Parlamento*, in «Quaderni costituzionali», 2019, 2, 440-444 e A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in «Federalismi.it», 2019, 8, 1-25.

⁷⁶ Cfr. S. BARGIACCHI, C. CERBONE, *Il regionalismo differenziato: la lunga strada per l'affermarsi del processo legislativo d'attuazione*, in «Osservatorio sulle fonti», 2020, S1, 67-75.

4. L'ipotesi della legge quadro di attuazione nello scenario post-pandemico

Tuttavia, come obliterare che, prima di ricorrere al meccanismo dell'art. 116, terzo comma, Cost., per realizzare una forma di asimmetria quale nuova stagione costituzionale⁷⁷, sarebbe forse necessario dare attuazione a ben altri aspetti, quali il sistema dei rapporti finanziari, il riordino e la razionalizzazione delle funzioni amministrative, la revisione degli Statuti speciali⁷⁸. E dunque le Regioni potrebbero utilizzare al meglio ciò che già detengono, prima di pretendere qualcosa in più e diverso⁷⁹, riducendosi l'autonomia differenziata ad un mero feticcio da sventolare in sede politica.

Nel quadro della stasi che connota il procedimento d'implementazione parlamentare delle intese, si registra peraltro, nella Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza (NADEF) 2019 il richiamo all'impegno pre-pandemia dell'esecutivo Conte-II ad implementare il regionalismo differenziato in conformità al principio di coesione nazionale e di solidarietà. Al riguardo, è stato inserito nella stessa Nota di aggiornamento, fra i provvedimenti collegati alla decisione di bilancio, il disegno di legge teso a definire una cornice normativa unitaria in cui definire gli interventi di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., in forza delle previsioni costituzionali e del modello di perequazione regionale, ex l. n. 42 del 2009 e d.lgs. n. 68 del 2011⁸⁰. Tale articolato ha costituito la bozza di legge quadro di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., quale predisposta dall'ex Ministro degli Affari regionali Boccia del Governo Conte-II, nell'ambito di un quadro di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali, onde evitare l'incremento del divario Nord-Sud⁸¹.

Tuttavia, in punto procedurale, l'ipotetico varo di una legge quadro⁸² che – a parte i profili di legittimità costituzionale del *modus operandi* governativo⁸³ – si trincerava dietro i principi di solidarietà e perequazione, appare tanto dilatorio quanto sintomatico di una visione fortemente accentratrice laddove non risolve il nodo cardine del funzionamento degli

⁷⁷ Cfr. R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in «Le Regioni», 2017, 4, 635-660.

⁷⁸ Cfr. A. ANZON DEMMIG, *Quale "regionalismo differenziato"?*, in «Istituzioni del federalismo», 2008, 1, 51-62.

⁷⁹ Cfr. R. BIN, *Che cosa non va nel sistema delle autonomie italiano?*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI (cur.), op. cit., 189-203 e ID., *"Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in «Istituzioni del federalismo», 2008, 1, 16-18.

⁸⁰ Audizione del Ministro per gli affari regionali sulle linee programmatiche del 17 ottobre 2019 presso le Commissioni I e V della Camera.

⁸¹ Cfr. A. CLARONI, *La bozza di legge-quadro sull'autonomia differenziata*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 2020, 1, 274-278 e E. JORIO, *L'iter della legge-quadro c.d. Boccia: modifiche, speranze e preoccupazioni*, in «Astrid Rassegna», 2020, 4, 1-6.

⁸² Cfr. A. LAURO, *Per un'attuazione procedurale dell'art. 116, comma III*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI (cur.), op. cit., 305-310 e D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a Statuto ordinario: tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Torino, Giappichelli, 2019, 63-67.

⁸³ Cfr. 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.*, in «Federalismi.it», 2019, 22, 1-11. Contra R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI (cur.), op. cit., 208-212.

strumenti compartecipativi⁸⁴: se cioè gli stessi debbano consentire esclusivamente la copertura delle spese collegate alle funzioni trasferite o permettere alle Regioni di appropriarsi degli eventuali *surplus* derivanti dall'incremento dei gettiti a sua volta connessi all'aumento del PIL regionale.

La via di ripensare l'autonomia regionale anche per il rilancio del Mezzogiorno in un quadro di riforma costituzionale non pare utopistica⁸⁵ ma s'infrange con moduli procedurali macchinosi, fondati su strumenti ancora sperimentali ed il cui rodaggio pare solo un impegno a futura memoria come comprovato dalle richieste d'autonomia delle tre Regioni capofila, Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, a fronte di simmetrie e differenze nelle previsioni degli accordi stipulati fra tali Regioni e lo Stato⁸⁶ ed a nulla valendo pur raziocinanti proposte mediatrici a c.d. doppio binario⁸⁷.

Tuttavia, dall'attuale emergenza epidemiologica da COVID-19 che attanaglia il Paese ed il mondo intero, è emerso come le aree più colpite dall'attuale pandemia sono, in generale, quelle delle zone più industrializzate. In Italia, è in particolare avvenuto in Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto. La crisi pandemica ha reso evidente che la struttura istituzionale italiana prevista dalla Costituzione ha sì retto all'emergenza ma sussiste la necessità di sviluppare una leale collaborazione fra Stato, Regioni ed enti locali per dirigersi verso un regionalismo o federalismo solidale. La pandemia ha rimesso in discussione alcune convinzioni quali quella dell'inefficienza delle Regioni meridionali rispetto al produttivismo delle aree del Nord del Paese, alla base della richiesta d'autonomia differenziata avanzata da alcune Regioni settentrionali, partendo dal presupposto che i fondi pubblici destinati al Nord siano utilizzati con efficienza a differenza di quanto avviene nelle aree meridionali in cui sarebbero sperperati esclusivamente con criteri assistenzialistici e clientelari⁸⁸. La tematica si connette anche con l'auspicato arrivo dei fondi di sostegno del *Next Generation Plan* dell'UE (meglio conosciuto in Italia quale *Recovery Fund*)⁸⁹, onere quanto mai attuale in capo all'esecutivo tecnico-politico di "salvezza nazionale" a guida dell'ex Presidente BCE Draghi.

Da ultimo, il Documento di economia e finanza (DEF) presentato dallo stesso governo Draghi include tra i collegati al bilancio, quale priorità nell'indirizzo dell'esecutivo, un disegno di legge per l'attuazione dell'autonomia differenziata. Tuttavia, a fronte

⁸⁴ Cfr. A. GIOVANARDI, *La grande illusione? L'autonomia differenziata nel tunnel della centralizzazione statalista*, in «Rivista di diritto tributario», 2020, 4, 321-352.

⁸⁵ Cfr. G. ARMAO, *Ripensare l'autonomia regionale per il rilancio del Mezzogiorno in un quadro federale di riforma costituzionale*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 2014, 1-2, 99-117.

⁸⁶ Cfr. G. COCOZZA, *Profili di attuazione dell'autonomia differenziata e modelli di amministrazione locale*, in «Amministrativamente», 2018, 9-10, 1-11.

⁸⁷ Cfr. B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in «Federalismi.it», 2019, 13, 1-5.

⁸⁸ Cfr. G. MAZZOLA, *Coronavirus: crisi o sviluppo dell'Autonomia?*, in «Nomos», 2020, 1, 1-14.

⁸⁹ Cfr. F. BATTAGLIA, *Tutela della salute pubblica ed assistenza economica e finanziaria agli Stati membri dell'Unione europea in tempo di emergenza sanitaria*, in «Freedom, Security & Justice: European Legal Studies», 2020, 2, 181-212 e D. TRABUCCO, *Gli strumenti economico-finanziari messi in campo dall'Unione europea per fronteggiare la crisi causata dal Covid-19: un ulteriore rafforzamento dell'ordo neoliberista*, in «Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale», 2020, 65, 89-107.

dell'esperienza pandemica con annessa crisi economica, sovengono evidenti plurime perplessità a fronte della potenziale incompatibilità fra autonomia e pandemia⁹⁰.

Primum, a fronte della presenza di una sorta di *patchwork* di sistemi sanitari regionali con rilevanti asimmetrie, si determina l'evidente rischio che il diritto alla salute sia tutelato in maniera diseguale fra i territori. Quindi, ad onta del sistema sanitario nazionale, delineato ex l. n. 833 del 1978, appare plausibile che la materia sanitaria sia rimessa al livello centrale di governo. Si badi anche al caso tedesco laddove da ultimo il Parlamento ha ritenuto d'accentrare le politiche antipandemia onde superare le disarmonie fra *Länder*.

Deinde, in presenza del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che impone netti obiettivi strategici nazionali con politiche di *governance* qualificate, occorre valutare quanto l'autonomia differenziata regionale in materia d'ambiente, scuola e trasporti, possa contestualmente assicurare correlate priorità ineludibili per il Paese quali la transizione ecologica, la digitalizzazione e l'alta velocità. Il tutto anche nel quadro di un generale riequilibrio a favore del Mezzogiorno.

Il disastro degli effetti pandemici ha per certo accentuato le diseguaglianze⁹¹ ponendo in tensione lo stesso principio di leale collaborazione⁹², di talché appare pacifico che il Paese debba rifuggire da qualsivoglia rischio d'aumento del peso specifico delle disparità. Ne discende che dovrà essere attentamente valutato il varo dell'autonomia differenziata regionale in ambiti cruciali per l'unità ovvero l'identità della Nazione come, per esempio, la scuola e l'Università.

Tuttavia, non si può omettere di rilevare che l'avvento dell'emergenza pandemica ha portato con sé un sostanzioso e nuovo processo di neocentralismo al pari della legislazione della crisi economica e delle posizioni conservatrici della giurisprudenza costituzionale del primo decennio degli anni Duemila. Ma proprio tale nuovo quadro epocale con pregnanti effetti sul riparto di competenza Stato-Regioni⁹³, potrà forse, ed ancora una volta, confermare lo stretto legame biunivoco esistente fra il riaccentramento e le istanze di differenziazione quali dirette reazioni del primo⁹⁴. Dunque, dopo i primi tentativi regionali di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., arenati con la sopravvenienza pandemica, non può a priori escludersi il futuro arrivo d'una seconda ondata inerziale di pressioni regionali sul Governo centrale a tal fine su cui il Parlamento potrebbe essere chiamato a pronunciarsi.

⁹⁰ Cfr. A. FORMISANO, *La gestione dell'emergenza durante il Covid-19 tra uniformismo e decentralismo. Considerazioni sull'A.S. 1825 e effetti sul regionalismo differenziato*, in «Nomos», 2020, 2, 1-55.

⁹¹ Cfr. P. GIANGASPERO, *Note sparse sui rapporti tra Stato e Regioni in materia di gestione dell'emergenza COVID 19, tra istanze di omogeneità e spinte alle differenziazioni territoriali*, in «Quaderni amministrativi», 2020, 3, 6-21.

⁹² Cfr. A. SAPORITO, *Il principio di leale collaborazione al tempo dell'emergenza sanitaria*, in «Dirittifondamentali.it», 2020, 2, 870-894.

⁹³ Cfr. C. DELLA GIUSTINA, *Il rispetto (mancato) della riserva di legge nella limitazione dei diritti costituzionali durante l'emergenza sanitaria da Covid-19*, in M. BORGATO, D. TRABUCCO (cur.), *COVID-19 vs. democrazia. Aspetti giuridici ed economici nella prima fase dell'emergenza sanitaria*, Napoli, Esi, 2020, 41-51.

⁹⁴ Cfr. S. PIPERNO, *Le prospettive del regionalismo asimmetrico in Italia*, in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2018*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2018, 107.