

GIOVANNI COMAZZETTO\*

## I “limiti di contenuto” ai processi di differenziazione regionale. Categorie, problemi, prospettive\*\*

ABSTRACT (EN): The article aims to investigate both the doctrinal debate on the asymmetric regionalism and some of the issues that have emerged so far in the debate on the so-called “draft agreements”. The aim of the paper is to offer, firstly, some useful tools to situate the problem of the delimitation of matters within the framework of the constitutional principles; secondly, to argue the opportunity of configuring the limits to differentiation not “in the abstract”, but concretely in the light of the case-law by the Constitutional Court which, in relation to matters of concurrent legislation, has often distinguished between unitary demands and local interests.

ABSTRACT (IT): Il contributo intende ripercorrere sia il dibattito dottrinale sul regionalismo asimmetrico, sia alcune delle questioni finora emerse nell’ambito della discussione sulle cd. “bozze di intesa”. Obiettivo dello scritto è quello di offrire, in primo luogo, alcuni strumenti utili a collocare il problema della delimitazione delle materie (o dei sotto-ambiti materiali) suscettibili di differenziazione entro la cornice dei principi costituzionali; in secondo luogo, di argomentare l’opportunità di configurare i limiti di contenuto alla differenziazione non “in astratto”, bensì concretamente anche alla luce della giurisprudenza costituzionale che, rispetto alle materie di legislazione concorrente, si è spesso trovata a distinguere tra istanze strutturalmente unitarie ed esigenze autonomistiche.

SOMMARIO: 1. Premessa. Differenziazione e specialità. – 2. I nodi irrisolti della riforma del Titolo V e la spinta alla differenziazione. – 3. I termini del dibattito sui profili “sostanziali” dei processi di differenziazione regionale e i “limiti di sistema”. – 4. I presupposti del regionalismo differenziato. – 5. Considerazioni conclusive.

### 1. Premessa. Differenziazione e specialità

L’articolo 116, comma terzo, della Costituzione, rappresenta probabilmente una “soluzione salomonica”<sup>1</sup> connessa alle difficoltà incontrate dalla riforma del Titolo V in materia di specialità. Il groviglio dinanzi al quale si sono trovati gli autori della riforma era infatti l’esito di un lungo percorso dell’impianto regionale, connotato da vizi originari legati all’opzione per un regime “duale” eccessivamente rigido sulla carta, i cui tratti si sono via via opacizzati nella concreta evoluzione dell’ordinamento per effetto della spinta omologante di un sistema politico connotato da un forte centralismo burocratico, e del progressivo affievolimento dei profili caratterizzanti la stessa categoria di specialità. Al tempo della discussione sulla riforma, la dottrina più accorta auspicava in particolare un rilancio dell’autonomia “organizzatoria” delle

\* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale – Università degli Studi di Padova.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> A. D’ATENA, *Prefazione*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 3.

Regioni, a partire da un ampliamento dei margini d'azione degli Statuti (o delle leggi statutarie), nell'orizzonte di una “specialità diffusa, idonea a portare alla massima, alle condizioni storicamente date, valorizzazione dell'autodeterminazione regionale, in quella che ne costituisce la più espressiva manifestazione”<sup>2</sup>; da ciò ci si attendeva “la definizione di un nuovo ‘ordine’ complessivo delle istituzioni governanti nei loro reciproci rapporti, nel loro modo di aprirsi alla comunità, agli enti territoriali minori, alle istituzioni esterne, sia nazionali che sovranazionali”<sup>3</sup>. Tali auspici sono stati disattesi in parte dallo stesso “nuovo” Titolo V, che ha mantenuto la distinzione tra Regioni speciali e ordinarie<sup>4</sup> (seppure con la possibilità di differenziazione in base all'articolo 116, comma terzo), e in parte – sul piano del rilancio dell'autonomia “organizzatoria” – dalla giurisprudenza costituzionale – che ha dichiarato la carenza di efficacia normativa delle disposizioni di principio degli statuti regionali, e ne ha ristretto notevolmente gli spazi regolativi<sup>5</sup>.

Si tratta tuttavia di comprendere quali siano i profili caratterizzanti la nozione di “specialità”: a prescindere dall'annosa questione della natura “intangibile” o meno di tale principio<sup>6</sup>, sembra potersi dire che finora la struttura portante del regionalismo speciale sia consistita di due pilastri, da una parte l'attribuzione di regimi competenziali più ampi rispetto alle Regioni ordinarie (corrispondenti o a settori affidati a tutte le Regioni speciali, oppure a competenze riservate soltanto ad alcune di esse sulla base di “fatti differenziali”<sup>7</sup>), dall'altra un modello di finanziamento peculiare e difficilmente giustificabile in base al principio costituzionale di solidarietà<sup>8</sup>. La condizione di maggior favore goduta dalle autonomie speciali sotto il profilo

---

<sup>2</sup> A. RUGGERI, *Prospettive di una «specialità» diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove Autonomie. Rivista di diritto pubblico*, n. 6, 2000, p. 862.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Vedi A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, in *Consulta OnLine*, n. 3, 2019, p. 604.

<sup>5</sup> Vedi le sentenze nn. 2, 372, 378, 379/2004 per quanto riguarda l'efficacia delle disposizioni di principio; le sentenze nn. 12/2006 e 198/2012 per le limitazioni dello spazio regolativo degli Statuti. Su tali orientamenti, si vedano le critiche di A. RUGGERI, *Il cappio alla gola degli statuti regionali (a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 25 gennaio 2006, pp. 1-9, e M. OLIVETTI, *L'autonomia statutaria tra omogeneità e differenziazione*, in *Il Piemonte delle Autonomie. Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione*, n. 1, 2014, pp. 1-20.

<sup>6</sup> Afferma che “così come la creazione di Regioni a statuto speciale non è stata l'effetto di pure volizioni politiche, ma è stato un portato della storia, allo stesso modo non è possibile la loro cancellazione per pura volontà politica” G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare (discorso tenuto dal Presidente Silvestri in occasione della seduta solenne in ricordo del 50° dell'Assemblea legislativa regionale, Trieste 26 maggio 2014)*, reperibile all'indirizzo [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni\\_anuali/Silvestri20140526.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_anuali/Silvestri20140526.pdf), p. 8.

<sup>7</sup> L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 22 ss.

<sup>8</sup> Sul punto, M. BERTOLISSI, voce *Regione Trentino-Alto Adige*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 426-428, ha rilevato due profili di incostituzionalità: il primo, concernente il sistema di finanza “derivata” predisposto (con riferimento alla situazione pre-2001, ma a ben vedere anche dopo la riforma) per tutte le Regioni, speciali e ordinarie, in forza del quale si è determinata una scissione fra momento della spesa e momento dell'entrata, al punto che “l'autonomia della spesa non correlata alla responsabilità politica e giuridica del prelievo tributario genera pericoli d'arbitrio che il potere centrale ritiene di circoscrivere – ferma restando la statualità delle entrate – limitando in vario modo il potere e la capacità di spesa”; e una seconda consistente nella violazione del principio di solidarietà nazionale, “violazione che sussiste in presenza di trasferimenti quantitativamente superiori a quelli destinati a favore di altre regioni più svantaggiate rispetto al Trentino-Alto Adige”. Infatti, l'adempimento del dovere di solidarietà

finanziario, peraltro, sembra essere stata garantita a prescindere dalla loro effettiva capacità di attivare le competenze – suscitando così dubbi più che legittimi anche sulla compatibilità di tale sistema con l'esigenza di un rapporto equilibrato tra funzioni e risorse attribuite, posta dall'articolo 119 della Costituzione<sup>9</sup>. Ma il tratto davvero caratterizzante – forse l'unico dotato di un solido fondamento costituzionale – rimane quello dell'*origine normativa* della differenziazione: questa consiste, come è noto, in una legge costituzionale dello Stato, cui si aggiungono le norme di attuazione – non previste per le Regioni ordinarie<sup>10</sup>. Se questo tratto è stato senz'altro mantenuto nella riforma del Titolo V, si che rimane tutt'ora valida la distinzione tra *ordinarietà* e *specialità*, ciò che invece accomuna le due forme di differenziazione previste dal testo costituzionale (per le Regioni speciali da una parte, e per le Regioni che accedano a “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” in base all'articolo 116, comma terzo, dall'altra), è il carattere *pattizio* delle regole “diversificanti”.

## 2. I nodi irrisolti della riforma del Titolo V e la spinta alla differenziazione

Un'adeguata comprensione dell'istituto previsto dall'articolo 116, comma terzo, della Costituzione esige non solo una comparazione con l'istituto della specialità, bensì anche una considerazione – in questa sede, necessariamente sintetica e parziale – sia della complessiva parabola del regionalismo pre-riforma del Titolo V, sia del quadro di principi e “vincoli di sistema” entro il quale il regionalismo differenziato necessariamente si colloca.

Riguardo al primo profilo, Temistocle Martines osservava in uno scritto degli anni Ottanta che la mancata opzione per un preciso modello di regionalismo – garantista, cooperativo, ovvero l'uno e l'altro assieme – aveva portato in Italia all'affermazione di un quarto modello, “quello di una Regione come ente di amministrazione indiretta dello Stato e di un neocentralismo”<sup>11</sup>. Mentre alla Costituente risultava dominante una concezione “liberal-garantista” delle autonomie regionali<sup>12</sup>, è rimasta minoritaria l'opinione che coglieva nell'istituzione delle Regioni un elemento dotato di grande carica innovativa, finanche “rivoluzionaria” sul piano dei meccanismi democratici<sup>13</sup>. Un'opzione più convincente poteva vedersi quantomeno nel

---

implica, sul piano dei rapporti tra Stato ed altri livelli di governo autonomi, “che il primo intervenga mediante trasferimenti allo scopo di eliminare o perlomeno ridurre gli squilibri territoriali esistenti fra le differenti zone del Paese, mentre ai secondi compete il potere-dovere di svolgere uno sforzo fiscale autonomo onde fronteggiare le spese decise in aggiunta a quelle riferibili ad uno *standard* nazionale prestabilito: ciò al fine di evitare, oltretutto, che i benefici connessi ad una particolare dilatazione della spesa vengano conseguiti attraverso l'utilizzazione di risorse prelevate a carico di altre collettività regionali o locali”. Per contro, la finanza delle Regioni speciali corrisponde a un modello che disconosce “in radice i principi di giustizia distributiva e le connesse esigenze del riequilibrio interregionale”. Vedi anche ID., *Premesse per una lettura “sostanziale” dell'art. 116, 3° comma, della Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2020, pp. 452-453.

<sup>9</sup> G. RIVOSECCHI, *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2016, p. 10 ss.

<sup>10</sup> F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 59.

<sup>11</sup> T. MARTINES, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo: un percorso accidentato*, in AA.VV., *Una riforma per le autonomie*, Giuffrè, Milano, 1986, p. 48.

<sup>12</sup> V. CRISAFULLI, *Vicende della “questione regionale”*, in *Le Regioni*, n. 4, 1982, p. 498.

<sup>13</sup> G. BERTI, *La parabola regionale dell'idea di partecipazione*, in *Le Regioni*, 1974, p. 3 ss.

superamento di una concezione “vetero-garantista”, al fine di innestare il regionalismo cooperativo su forme di tutela (dalle ingerenze dello Stato) delle prerogative regionali secondo il modello garantista. Si trattava insomma di abbandonare una concezione *negativa* dell’autonomia – un’autonomia “tutta racchiusa nel suo svolgimento entro i confini regionali”<sup>14</sup> – e passare a una concezione *positiva* – una autonomia “nello Stato”<sup>15</sup>, a patto che alle Regioni fosse garantito il pieno possesso dei poteri e delle funzioni riconosciuti nella Costituzione. Tutto ciò si è rivelato impraticabile nel momento in cui è venuto meno il presupposto per cui il testo costituzionale fosse sufficiente a garantire l’autonomia legislativa delle Regioni<sup>16</sup>. Sotto questo profilo, la tendenza espansiva delle competenze statali e una giurisprudenza costituzionale “creativa”, generalmente orientata in senso “antiregionalistico”<sup>17</sup>, hanno relegato la legislazione regionale ad un ruolo – per citare una ineccepibile osservazione di Livio Paladin – meramente “interstiziale”<sup>18</sup>.

L’evoluzione successiva del regionalismo italiano sembra confermare l’incapacità del sistema autonomistico di contrastare il “culto per l’uniformità” che aveva accompagnato l’intera vicenda post-unitaria<sup>19</sup>. La riforma del Titolo V, sotto questo profilo, non ha segnato una vera discontinuità<sup>20</sup>. Sul piano del riparto delle competenze legislative, è stata infatti confermata la netta supremazia statale<sup>21</sup>, con il decisivo concorso dell’opera razionalizzatrice della Corte costituzionale, che ha affinato criteri quali la “trasversalità” di alcune materie e il criterio della prevalenza<sup>22</sup>, e ha introdotto paradigmi cooperativistici ritenuti necessari al funzionamento del

<sup>14</sup> T. MARTINES, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo*, cit., p. 49.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> C. PINELLI, *Cinquant’anni di regionalismo, fra libertà dallo Stato e culto per l’uniformità*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2020, p. 753.

<sup>17</sup> L’espressione è di M. OLIVETTI, *L’autonomia statutaria*, cit., p. 8.

<sup>18</sup> Vale la pena richiamare l’intero passaggio: “Le leggi regionali non hanno quasi mai dato vita a particolari ordinamenti autonomi, frutto di scelte politiche effettuate dai rispettivi Consigli; ma sono state ridotte a una serie di leggine, caratterizzate da [...] dalla loro natura interstiziale, cioè dalla sola attitudine a integrare le fitte trame normative già risultanti dalle leggi nazionali. Gli stessi autori più vicini all’idea di una rigorosa separazione delle attribuzioni costituzionalmente spettanti allo Stato e alle Regioni hanno perciò riconosciuto la ‘caduta di tono’ della legislazione locale: giungendo a chiedersi – provocatoriamente – se esista ancora una ‘competenza regionale’” (L. PALADIN, *Le fonti del diritto*, il Mulino, Bologna, 1996, p. 301).

<sup>19</sup> Sul punto v. C. PINELLI, *Cinquant’anni di regionalismo*, cit., p. 752 ss.

<sup>20</sup> Su tali profili, v. G. COMAZZETTO, *Le condizioni dell’autonomia: dalla mancata attuazione della riforma del Titolo V all’elaborazione del PNRR*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 2, 2022, pp. 53-66.

<sup>21</sup> Così G. FALCON, *Lo stato delle regioni*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, p. 6, il quale osserva che “In piena continuità con il Titolo V originario, la legge statale mantiene – senza essere troppo disturbata dalla ufficiale necessità di un titolo specifico – la sua capacità di intervenire ed imporsi in qualunque materia, mentre la legislazione regionale rimane non solo istituzionalmente limitata in ambiti ristretti (sostanzialmente coincidenti con la regolamentazione, all’interno del quadro normativo nazionale, dell’attività e dei servizi amministrativi ricadenti nelle materie di sua competenza), ma anche necessariamente frammentaria, dato che una disciplina finalisticamente compiuta finirebbe per incidere in ambiti preclusi”.

<sup>22</sup> Per R. BIN, *Le materie nel dettato dell’articolo 116 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 26 giugno 2019, p. 9, quello che limita la potestà legislativa regionale “non è la penuria di ‘oggetti’ su cui legiferare (le materie, riempite di contenuti), ma la fitta trama di limiti che derivano dalle leggi dello Stato e dagli interessi che sono ad esso attribuiti in via esclusiva: quell’etichetta ‘interesse nazionale’, la cui invocazione bastava a giustificare il ritaglio della materia, oggi formalmente non esiste più, è stata cancellata dalla riforma del 2001, ma il suo contenuto si è riversato ovunque e procede per mille rivoli a ingessare l’azione legislativa regionale”.

nuovo sistema. È evidente come la riforma abbia in sostanza scaricato sul giudizio di costituzionalità la mancata previsione di istituti e strumenti cooperativi, e la conflittualità che ineluttabilmente ne è derivata<sup>23</sup>. Nonostante ciò, e ad onta di una – diffusamente rilevata – “non esaltante qualità tecnico-giuridica”<sup>24</sup> del testo, il disegno riformatore era per certi versi promettente, in quanto – come è stato efficacemente condensato da Luciano Vandelli – poggiava su due perni: “da un lato, i fattori unificanti (quali l’unità giuridica ed economica, i livelli essenziali, la leale collaborazione, i principi fondamentali nelle materie concorrenti, le materie trasversali, la perequazione); dall’altro, una visione dinamica di tutto il sistema di distribuzione delle funzioni, retto dai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”<sup>25</sup>. Alla base di esso, stava dunque l’idea che il perseguimento dell’eguaglianza dei diritti non passasse più per l’uniformità dei modelli amministrativi, bensì per la conformazione di essi alle concrete esigenze e peculiarità dei territori<sup>26</sup>. Ciò, peraltro, non implicava l’indifferenza verso l’assetto organizzativo prescelto ai fini dell’erogazione delle prestazioni inerenti ai diritti fondamentali<sup>27</sup>: come ha osservato il giudice delle leggi in una decisione concernente l’autonomia universitaria, “Organizzazione e diritti sono aspetti speculari della stessa materia, l’una e gli altri implicandosi e condizionandosi reciprocamente. Non c’è organizzazione che, direttamente o almeno indirettamente, non sia finalizzata a diritti, così come non c’è diritto a prestazione che non condizioni l’organizzazione”<sup>28</sup>. Per questa ragione, il principio di differenziazione va letto insieme ai succitati fattori “unificanti”, in particolare alla determinazione statale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali<sup>29</sup>

---

<sup>23</sup> C. CARUSO, *La leale collaborazione ai tempi del judicial regionalism. Da metodo di governo a criterio di giudizio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2021, p. 911.

<sup>24</sup> A. D’ATENA, *Prefazione*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 4.

<sup>25</sup> L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in *Astrid Rassegna*, n. 11, 2018, p. 2.

<sup>26</sup> Sul punto v. E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 201 ss.

<sup>27</sup> C. PINELLI, *Cinquant’anni di regionalismo*, cit., p. 754 ss. Osserva G. RIVOCCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019, pp. 250-251, che “Quanto al grado di intensità nella garanzia dei diritti, nell’ordinamento costituzionale italiano la potestà statutaria regionale e i titoli di competenza legislativa fondati sull’art. 117, commi terzo e quarto, Cost. non riservano alle Regioni competenza generale sui diritti, consentendo soltanto di intervenire prevalentemente sugli aspetti organizzativi, relativi a standard strutturali, qualitativi e tecnologici. Ciò non toglie che le Regioni, nell’esercizio delle proprie competenze, possano realizzare vere e proprie politiche sui diritti, incrementando il ventaglio dei servizi forniti e adattandoli alla concretezza dei bisogni dei territori [...]. Tutto ciò si riflette sulla definizione del contenuto dei diritti (con particolare riguardo a quelli sociali), stante l’inscindibile nesso tra la dimensione quantitativa e qualitativa delle prestazioni e il godimento dei diritti a cui esse sono funzionali. L’esigibilità di ogni diritto a prestazione riconosciuto dalle norme costituzionali – e, conseguentemente, la sua effettività – dipende anche dal grado di definizione del contenuto dello stesso che si traduce nella determinazione delle prestazioni concretamente disponibili, e, quindi, azionabili da parte dei beneficiari”.

<sup>28</sup> Corte cost., sent. 27 novembre 1998, n. 383, punto 4.1.1. del *Considerato in diritto*.

<sup>29</sup> Sul punto, precisa G. RIVOCCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario*, cit., p. 284, che “i livelli essenziali indicano [...] la necessaria soglia di tutela da garantire in tutto il territorio nazionale, indifferente ad ogni forma di autonomia, ordinaria o speciale. Ben distinti dal contenuto essenziale del diritto – che [...] deve essere sempre assicurato dallo Stato e dalle Regioni secondo quanto costituzionalmente previsto – i livelli essenziali indicano la soglia di eguaglianza

(articolo 117, comma secondo, lettera m della Costituzione). All'interno di questo quadro va collocato pure l'articolo 116, comma terzo, che introduce un elemento di "regionalismo competitivo" dotato (potenzialmente) di un impatto sistemico decisamente maggiore rispetto alla differenziazione degli assetti amministrativi. L'assenza, nel Titolo V riformato, di significativi contrappesi di regionalismo cooperativo<sup>30</sup>, ad esempio sul piano della partecipazione delle autonomie al procedimento legislativo statale, è solo in parte compensata dal sistema delle conferenze, e nella prospettiva della differenziazione delle competenze legislative pone in maggiore risalto l'esigenza di attuazione dei principi di cui all'articolo 119<sup>31</sup>, ai fini di un ripensamento equilibrato dell'impianto regionale. Sul punto, tuttavia, è sufficiente richiamare la persistente inattuazione della legge n. 42 del 2009, in particolare sul fronte dell'istituzione dei fondi perequativi e della definizione dei Lep<sup>32</sup> (al di fuori del settore sanitario).

Se poi si considera, oltre alla mancata attuazione del c.d. federalismo fiscale, ossia al mancato riconoscimento alle Regioni (e agli enti locali) di autentica autonomia tributaria e finanziaria, anche il "corposo processo di ricentralizzazione"<sup>33</sup> attuato con la c.d. "legislazione della crisi", risulta più comprensibile la spinta alla differenziazione nel senso della parziale sottrazione degli enti regionali ad un intrico di lacci e vincoli percepito come sempre più asfissiante e insostenibile. Il dibattito sulla differenziazione sembra tuttavia essersi ulteriormente complicato a seguito della vicenda pandemica, alla luce sia dell'impatto di questa sui sistemi sanitari regionali, sia delle criticità connesse all'evoluzione del rapporto Stato-autonomie nel quadro dell'attuazione del PNRR<sup>34</sup>.

---

nelle prestazioni fissata dallo Stato con atto di indirizzo politico rispetto ai diritti che devono essere garantiti dalle Regioni".

<sup>30</sup> Il punto era stato immediatamente rilevato, proprio in relazione alle prospettive di differenziazione regionale, da M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2002, p. 353.

<sup>31</sup> Sul punto, di fronte alle prime richieste di differenziazione, osservava A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2008, pp. 28-29, che "pure il sensato rilievo, secondo cui in difetto dell'attuazione del nuovo assetto della finanza ogni altra attuazione, quale quella dell'ultimo comma dell'art. 116, rischierebbe di restare lettera morta, può essere rovesciato su se stesso, opponendo che proprio dall'avvio della stagione delle 'specializzazioni' potrebbe venire la spinta per un generale ripensamento della finanza, in linea con le indicazioni date nel nuovo art. 119 della Carta (non si dimentichi, tra l'altro, che il terzo comma dell'art. 116 non subordina la propria applicazione alla previa adozione della legge di attuazione dell'art. 119, pur ovviamente richiedendo il 'rispetto dei principi' da quest'ultimo posti)".

<sup>32</sup> S. STAIANO, *Anti-mitopoiesi breve guida pratica al regionalismo differenziato con alcune premesse*, in *federalismi.it*, n. 29, 2022, p. 183 ss.

<sup>33</sup> Così M. BELLETTI, *La differenziazione in Emilia-Romagna tra rispetto dell'equilibrio di bilancio e tenuta dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali su base nazionale - Per una lettura senza pregiudizi dei profili finanziari*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato: un percorso difficile. Atti del convegno "Regionalismo differenziato: opportunità e criticità"*, Milano, 8 ottobre 2019, (reperibile in [www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it)), p. 32.

<sup>34</sup> Vedi M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, pp. 281-306.

### 3. I termini del dibattito sui profili “sostanziali” della differenziazione regionale e i “limiti di sistema”

Tra i temi più dibattuti rispetto ai tentativi di attuazione dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione figurano senza dubbio i tempi e modi della partecipazione del Parlamento al percorso di definizione dell'“intesa” con la Regione richiedente, in particolare la possibilità di apportarvi modifiche; nonché il nodo del rispetto dei principi di cui all'articolo 119 della Costituzione nell'attribuzione delle risorse necessarie al finanziamento delle “nuove” funzioni. Molto discusso è stato altresì il profilo dei limiti “sostanziali” alla differenziazione, considerate le scarse indicazioni contenute nel testo costituzionale e l'ampiezza del novero di materie rispetto alle quali sono ipotizzabili procedimenti devolutivi. Sul punto, sembra condivisibile l'invito a non ragionare di limiti “in astratto”, sulla base della sola esegesi della norma costituzionale e del “combinato disposto” tra questa e le altre, quasi che tutto ciò che è avvenuto dopo la riforma del Titolo V fosse irrilevante; trattasi piuttosto di considerare la norma *nel contesto in cui essa si cala* – è pertanto “all'effettività dell'assetto costituzionale delle competenze che bisogna guardare, assetto che non coincide con la mera elencazione dei titoli di legittimazione contenuti nei commi 2 e 3 dell'art. 117. Legislazione e giurisprudenza hanno fatto virare le materie verso il centro, con la conseguenza che le richieste regionali non possono essere intese come se si fosse nell'immediato post-2001 ma devono essere lette e interpretate alla luce dell'evoluzione ordinamentale degli ultimi anni”<sup>35</sup>.

Da una lettura sistematica degli articoli 116 e 117 della Costituzione sembra intanto potersi ricavare quanto segue: vi sono materie rispetto alle quali è del tutto esclusa la devoluzione di competenze legislative alle Regioni, in quanto connesse a interessi non suscettibili di frazionamento territoriale, corrispondenti alle materie elencate all'articolo 117, comma secondo – fatta eccezione per quelle indicate alle lettere l (limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace), n ed s. Vi sono poi materie rispetto alle quali è fissata in linea di principio una competenza statale esclusiva (le tre materie di cui all'articolo 117, comma secondo, menzionate nell'articolo 116, comma terzo) o concorrente (tutte le materie elencate all'articolo 117, comma terzo), ma è altresì consentita l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni ordinarie che ne facciano richiesta, purché vi sia l'intesa con lo Stato e sia osservato il procedimento previsto all'articolo 116. Pertanto, rispetto a tali ambiti, pur esprimendosi in Costituzione la preferenza per una disciplina statale (dell'intera materia, o almeno dei principi fondamentali nel caso della competenza concorrente), una regolazione unitaria non è costituzionalmente imposta, essendo prevista la possibilità di un ampliamento degli spazi regolativi a favore delle Regioni che ne facciano richiesta – e, pertanto, una differenziazione delle scelte legislative.

---

<sup>35</sup> R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2019, pp. 266-267. Nello stesso senso già A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2007, p. 176, per il quale “Il rinvio operato dall'art. 116 alle materie dell'art. 117, in definitiva, assomiglia molto a un rinvio *mobile*: nel senso che in concreto, sia in sede di intesa che in occasione dell'approvazione della legge, l'individuazione degli spazi del regionalismo differenziato scontrerà inevitabilmente l'ipoteca giurisprudenziale maturata con riferimento a ciascun titolo oggettivo”.

Ciò premesso, a proposito dei “limiti di contenuto” la questione forse più agevolmente risolvibile risiede nell’individuazione dell’oggetto dei percorsi di differenziazione: questi possono riguardare non solo le competenze legislative, ma anche le funzioni amministrative<sup>36</sup> – profilo che contribuisce a giustificare la previsione, nel testo costituzionale, della necessaria consultazione degli enti locali<sup>37</sup>.

Aspetto più controverso è quello del rapporto tra il novero delle competenze astrattamente devolvibili ex articolo 116 e il *quantum* di differenziazione posseduto dalle Regioni speciali nelle stesse materie – che avrebbe il valore di *non plus ultra*. È stata affermata, in particolare, l’ipotesi per cui “il *quantum* e il *quid* della specialità regionale si ponga quale limite superiore all’ampliamento della autonomia delle Regioni di diritto comune”<sup>38</sup>. La tesi non risulta tuttavia del tutto persuasiva, vieppiù alla luce dell’ipotesi richiamata in precedenza, per la quale il tratto caratterizzante la specialità non sarebbe tanto il *quantum* di differenziazione attribuito sul piano dell’autonomia legislativa, amministrativa o finanziaria, quanto piuttosto l’origine normativa della differenziazione e il principio pattizio che innerva i rapporti tra lo Stato e le Regioni speciali. Come rilevato da Antonio Ruggeri, inoltre, “nulla vieta che, in questa o quella parte, le intese di cui all’art. 116 risultino maggiormente benevole per l’autonomia delle stesse indicazioni contenute in uno o più statuti speciali. La ‘specializzazione’, insomma, non è obbligata a stare sempre a mezza via tra la specialità e l’ordinarietà, ad essere cioè meno ‘speciale’ della...specialità. Non si fa, dunque, questione di una (impossibile) graduazione tra forme e condizioni di autonomia, che anzi possono rivelarsi non comparabili”<sup>39</sup>.

Sempre sul *quantum* della differenziazione, con riferimento alla redazione dell’articolo 116 sono stati poi ipotizzati errori “non facilmente (e univocamente) superabili in via interpretativa” rispetto all’inserimento tra le materie “differenziabili” di quella delle “grandi reti di trasporto e di navigazione”, o del “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, nonché dubbi di legittimità costituzionale rispetto all’eventualità di includere tra le materie trasferibili le “norme generali sull’istruzione”<sup>40</sup>. Altre tesi orientate ad una lettura restrittiva dell’articolo

<sup>36</sup> V., tra gli altri, M. DI FOLCO, *Le differenziazioni ipotetiche: l’art. 116 della Costituzione*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 419 ss. e S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *federalismi.it*, n. 5, 2020, p. 112. Suggestisce invece di tenere distinti i due percorsi S. STAIANO, *Anti-mitopoiesi breve guida pratica al regionalismo differenziato*, cit., p. 184, per il quale “andrebbe, in via preliminare, esplorata la strada, sempre aperta e sempre insufficientemente utilizzata (anche da parte di chi oggi rivendica poteri), del trasferimento (anche differenziato, e non solo uniforme, come sempre si è fatto) di funzioni amministrative sulla base dell’art. 118, c. 1, Cost. (‘Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza’), il quale consente la differenziazione sia ‘perimetrando’ le funzioni amministrative proprie delle Regioni, delle quali non si renda necessario l’esercizio uniforme tra gli enti di pari livello, sia conferendo ulteriori e specifiche funzioni amministrative attraverso la traslazione verticale di esse tra i livelli di governo”.

<sup>37</sup> G. RIVISECCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 3, 2021, p. 794.

<sup>38</sup> Così D. GIROTTO, *L’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 54.

<sup>39</sup> A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell’autonomia regionale*, cit., p. 49.

<sup>40</sup> Per entrambi i profili, v. A. MORELLI, *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell’autonomia territoriale*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 2 (numero speciale), 2019, p. 21. Per A. D’ATENA, *Tra*



116 sostengono che si tratti di “uno strumento di rifinitura, per ritagliare funzioni aggiuntive su misura per specifiche esigenze di singole realtà regionali”, escludendo quindi “che possa riguardare interi settori di amministrazione statale, a maggior ragione se connessi a prestazioni concernenti fondamentali diritti sociali, come ad esempio l’istruzione. In tal senso è comunque necessario evitare il rischio di aumentare i divari territoriali o di dar corso ad intese che possano compromettere il diritto di eguaglianza nel godimento dei diritti costituzionali”<sup>41</sup>. Per altri, ancora, i percorsi di differenziazione ex articolo 116 andrebbero intrapresi solo ove il trasferimento di funzioni amministrative ex articolo 118, primo comma, non fosse sufficiente, risultando necessaria anche la dislocazione delle corrispondenti competenze legislative: si tratterebbe pertanto di una “possibilità di adeguamento del quadro dei poteri, ove preme l’esigenza di una più piena attuazione del principio di sussidiarietà verticale e dei suoi corollari”<sup>42</sup>.

Sul punto, sembra più convincente l’opinione di chi ha adottato un approccio più elastico, escludendo che sussistano limiti opponibili *a priori* alle richieste regionali, ma ritenendo comunque più conforme a buon senso costituzionale l’ipotesi di una devoluzione alle Regioni che ne facciano richiesta di “sotto-ambiti materiali” rispetto all’elenco di cui all’articolo 117, commi 2 e 3, piuttosto che di intere materie. Diversi elementi fanno propendere per questa opzione: non solo la lettera dell’articolo 116, comma terzo, che fa riferimento a “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie” specificamente indicate<sup>43</sup>, ma anche la dimensione “strutturalmente” nazionale degli interessi pertinenti ad alcune delle materie attualmente oggetto di legislazione concorrente, che risulta difficile pensare interamente devolute alle Regioni<sup>44</sup> (ad esempio materie quali “rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni”, “commercio con l’estero”, “porti e aeroporti civili”, “grandi reti di trasporto e di navigazione”, “ordinamento della comunicazione”, “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”<sup>45</sup>). Le iniziative finora assunte dalle Regioni che hanno manifestato la volontà di

---

*L’attuazione del regionalismo differenziato, la legge Delrio e le riforme da fare*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 2019, p. 646, “pensare che tutta l’istruzione possa passare alle Regioni, o che alle Regioni possano essere addirittura devolute materie, che – come l’energia nazionale e le grandi reti di trasporto e navigazione – sono state per sbaglio inserite nell’elenco di cui al III comma dell’art. 117, sembra francamente eccessivo, oltre che pericoloso per la tenuta unitaria del sistema”.

<sup>41</sup> G.C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019, p. 356.

<sup>42</sup> S. STAIANO, *Anti-mitopoiesi breve guida pratica al regionalismo differenziato*, cit., pp. 184-185.

<sup>43</sup> Lo sottolinea P. BILANCIA, *Regionalismo differenziato: opportunità e criticità*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, cit., p. 11.

<sup>44</sup> R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., p. 267, il quale aggiunge che il testo dell’articolo 116 sembra implicare richieste “selettive” e adeguatamente giustificate da parte delle Regioni che desiderano intraprendere percorsi di differenziazione.

<sup>45</sup> Per S. MANGIAMELI, *L’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Audizione del 29 novembre 2017*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), il vincolo del rispetto dell’ordinamento comunitario ex articolo 117, primo comma, Cost. fa sì che siano difficilmente differenziabili anche le materie “casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale” e “enti di credito fondiario e agrario a carattere

accedere a percorsi di differenziazione sembrano, almeno sotto questo profilo, rispettare il dettato costituzionale, in quanto è stata chiesta la devoluzione di specifiche funzioni e competenze, e non – genericamente – di interi “blocchi” di materie<sup>46</sup> – per quanto, a ben vedere, anche il *numero di materie coinvolte* rilevi ai fini della stima della dimensione dei processi di differenziazione<sup>47</sup>.

#### 4. I presupposti del regionalismo differenziato

Il testo costituzionale omette di specificare le situazioni che giustificano l’attribuzione di condizioni “particolari” di autonomia – ciò per quanto riguarda sia le Regioni speciali, sia quelle ordinarie. Manca pertanto “l’individuazione in forma astratta di situazioni che legittimano l’assegnazione del massimo livello di autonomia, e tale scelta vale anche per i livelli intermedi – maggiori del modello ordinario e inferiori di quello speciale – che possono essere riconosciuti a determinati territori. Nell’uno e nell’altro caso [...] la Costituzione individua solo gli effetti del riconoscimento: ‘forme e condizioni particolari di autonomia’”<sup>48</sup>. Secondo la lettura che appare più diffusa, tuttavia, entrambi i percorsi di differenziazione disegnati in Costituzione dovrebbero costituire la risposta a “peculiarità territorialmente circoscritte e non riscontrabili in altre parti del territorio statale”<sup>49</sup>. Si tratta allora di precisare i confini di tale nozione di “peculiarità”, in quanto molto diversi possono risultare gli spazi applicativi della disposizione, a seconda che ci si richiami alla teoria dei “fatti differenziali”<sup>50</sup> (*hechos diferenciales*), che nella dottrina spagnola sono stati individuati “nell’elemento linguistico, nei diritti storici e forali, nel regime fiscale ed economico, nell’organizzazione amministrativa degli arcipelaghi”<sup>51</sup>, o che si ammetta la possibilità di utilizzare l’articolo 116, comma terzo, Cost. anche per il conferimento alle Regioni di spazi di autonomia regolativa consistenti ad esempio nella “sperimentazione” di

---

regionale”, in quanto “per queste materie [...] valgono le stringenti regole europee sulle banche, che sottopongono a una disciplina del tutto atipica la possibilità di gestire questi soggetti”.

<sup>46</sup> Per L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019, p. 578, “non dobbiamo parlare di intere materie, di blocchi di materie, ma [...] di funzioni precisamente individuate, individuando anche i margini, i vincoli e le relazioni con le discipline stabilite dallo Stato”.

<sup>47</sup> V. sul punto S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 112.

<sup>48</sup> Così C. BUZZACCHI, *L’autonomia asimmetrica come valorizzazione di peculiarità localizzate in un quadro di unità e solidarietà*, in D. CODUTI (a cura di), *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 84.

<sup>49</sup> L’espressione, riferita in particolare alle Regioni speciali, è di E. D’ORLANDO, *Genesi, sviluppo e prospettive dell’autonomia speciale della Regione Friuli Venezia Giulia*, in E. D’ORLANDO, L. MEZZETTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 6; nello stesso senso C. BUZZACCHI, *L’autonomia asimmetrica*, cit., p. 85, per la quale “medesima logica dovrebbe applicarsi [...] per l’impiego dell’art. 116, comma 3, Cost.: a fronte di specificità che emergono in singoli territori, e che possono ricevere una più adeguata risposta legislativa, regolamentare e amministrativa dall’istituzione del territorio piuttosto che da quelle centrali, il percorso messo a disposizione da tale norma consente di spostare competenze dallo Stato alla singola Regione, che potrà così provvedere a quelle specifiche esigenze della propria comunità con risultati di maggiore efficacia”.

<sup>50</sup> M. CAMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l’art. 116.3 Cost.*, in *Astrid Rassegna*, n. 10, 2019, p. 7.

<sup>51</sup> G. ROLLA, *Alcune considerazioni in merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale. L’apporto del Diritto comparato*, in *federalismi.it*, n. 13, 2015, p. 4.

politiche regionali rispetto ad ambiti nei quali lo Stato non sia ancora intervenuto<sup>52</sup>, ovvero per mettere in pratica modelli di azione amministrativa asseritamente più efficienti di quelli esistenti. A sostegno di questa tesi “estensiva”, può richiamarsi il fatto che anche le autonomie speciali si connotano per l’attribuzione di competenze ulteriori delle quali è difficile sostenere il fondamento su fatti differenziali (ad esempio alcune competenze in materia di sviluppo economico). È dunque evidente che, abbracciando il secondo corno dell’alternativa summenzionata, si delinea una nozione più ampia e dinamica della “peculiarità” regionale, meno vincolata alla *fattualità* di un tratto caratterizzante il territorio o la popolazione della Regione interessata (come può essere, per enunciare le ipotesi più appariscenti, la morfologia del territorio o la tutela di minoranze linguistiche). Lo stesso testo costituzionale sembra avvalorare l’idea che la nozione di “peculiarità territoriali” alla base delle richieste di differenziazione regionale non debba essere ristretta a fattori differenziali come – secondo l’accezione più rigida – sono le “identità locali”, bensì possa estendersi – secondo una prospettiva, *lato sensu*, funzionalistica<sup>53</sup> – anche a ipotesi di sperimentalismo amministrativo orientato alla valorizzazione di pratiche virtuose, nel momento in cui ricorre alla medesima espressione – “forme e condizioni particolari di autonomia” – nel primo e nel terzo comma dell’articolo 116. Sarebbe allora paradossale che una rigida aderenza ai fattori differenziali fosse richiesta per l’accesso alla differenziazione delle Regioni ordinarie, e non lo fosse per il riconoscimento di un regime di specialità.

Ciò non toglie, ad ogni modo, che sussista l’onere di una congrua motivazione in capo alla Regione richiedente, rispetto a ciascuna delle funzioni o competenze di cui chiede l’attribuzione. In questo senso, potrebbe anzi dirsi che quanto meno è “evidente” la connessione tra le funzioni e le peculiarità territoriali, tanto più sarà necessaria la motivazione della richiesta di competenze differenziate<sup>54</sup>. Il principio ora esposto era in qualche modo accolto negli accordi

---

<sup>52</sup> Per alcuni esempi, tratti dalle bozze di intesa finora circolate, vedi G. RIVISECCHI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 811.

<sup>53</sup> Sul quadro “artificioso”, nel quale “le ragioni identitarie parrebbero ispirare soltanto il riconoscimento dell’autonomia speciale, mentre le autonomie differenziate risponderebbero esclusivamente a una logica funzionalista ed efficientista”, vedi le considerazioni di A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 3, 2019, p. 7 ss., e di G. TARLI BARBIERI, *Le relazioni istituzionali. Relazione di sintesi*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019, p. 210 ss.

<sup>54</sup> In questo senso C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?*, in *federalismi.it*, n. 7 (numero speciale), 2018, p. 324, per la quale “vi è senz’altro un elemento implicito, nell’art. 116, che discende dai principi generali dell’ordinamento di ragionevolezza e proporzionalità: la proposta di autonomia differenziata deve essere coerente con il profilo della Regione che la avanza, collocarsi armonicamente nel contesto delle sue vocazioni e delle sue capacità, essere, in poche parole, ragionevole e proporzionata a ciò che, in concreto, la Regione può essere in grado di assumersi. La richiesta di forme e condizioni particolari di autonomia deve, pertanto, essere sostenuta da adeguata motivazione (non quindi, consistere in una generica invocazione di autonomia ‘in quanto tale’). Simile la posizione di S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 114, per il quale “Pur non potendosi accedere alla tesi per certi versi un po’ estrema secondo la quale si potrebbe procedere scelta devolutiva solo ed esclusivamente in presenza di veri e propri *hechos diferenciales*, le peculiarità regionali possono avere comunque un ruolo importante per guidare le scelte devolutive: nel senso che ove una Regione richiedente fosse in grado di esibire proprie peculiarità con riferimento ad una o più materie, o (meglio) ad una o più funzioni, ciò potrebbe offrire una credibile base giuridica per differenziare nella differenziazione: in altre parole, per concedere alla Regione in considerazione forme e condizioni particolari di autonomia che non si ritiene di concedere ad altre Regioni.

preliminari all'intesa ex articolo 116, firmati dal Sottosegretario per gli Affari Regionali e le Autonomie e dai Presidenti delle tre Regioni richiedenti (Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna) il 28 febbraio 2018, ove si affermava – all'articolo 1, primo comma – che “L'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia corrisponde a specificità proprie della Regione richiedente e immediatamente funzionali alla sua crescita e sviluppo”<sup>55</sup>; per contro, nelle bozze di intesa dell'anno successivo, le numerose scelte devolutive non erano sorrette da alcuna motivazione specifica<sup>56</sup>.

Guardando sempre al contenuto delle bozze di intesa finora circolate<sup>57</sup>, si può osservare come queste, sotto molti profili, mirassero a sottrarre le Regioni richiedenti a una serie di vincoli determinati dalla tendenza espansiva della legislazione statale – soprattutto, ma non solo, per il tramite delle materie trasversali – e dalla giurisprudenza costituzionale, più che da esigenze di disciplina unitaria ravvisabili, per così dire, *in re ipsa*. Basti pensare, quanto alla giurisprudenza costituzionale, agli orientamenti restrittivi (dal punto di vista delle Regioni) adottati in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA) con la sentenza n. 198 del 2018<sup>58</sup>, o, in materia edilizia, al difficile equilibrio (generalmente risolto a favore dello Stato) tra la potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile ex articolo 117, comma secondo, lettera l, Cost. e la potestà legislativa concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio ex articolo 117, comma terzo, Cost.: su entrambi i fronti, le bozze di intesa del 2019 prevedevano la possibilità, in capo alle Regioni richiedenti la differenziazione, di adottare discipline derogatorie.

## 5. Considerazioni conclusive

Il disegno di legge contenente “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario”, recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri, sembra confermare alcune delle tesi sin qui sostenute, ad esempio sul punto della trasferibilità ex articolo 116 anche delle funzioni amministrative (articolo 6 del d.d.l.) e della necessità di individuare le specifiche funzioni di cui si chiede la devoluzione (articolo 4, che fa riferimento

---

Viceversa, ove tali peculiarità non esistessero si dovrebbe concludere nel senso della incompatibilità con il principio di eguaglianza di un diverso trattamento di altre richiedenti”.

<sup>55</sup> Vedi gli *Accordi preliminari in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo e le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, reperibili all'indirizzo <https://www.affariregionali.it/comunicazione/notizie/2018/giugno/autonomia-differenziata-accordi-preliminari-con-le-regioni-emilia-romagna-lombardia-e-veneto/>.

<sup>56</sup> Lo rileva S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 115. Per G. RIVOCCHI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 814, è opportuno “inserire alcuni riferimenti nelle bozze di intesa o nella legge quadro (qualora si intenda procedere dettando una previa disciplina legislativa statale comune) rivolti a stabilire un nesso tra i profili quantitativi delle materie richieste e le finalità del progetto di differenziazione in relazione agli specifici bisogni del territorio regionale”.

<sup>57</sup> Un'analisi puntuale del contenuto delle bozze di intesa, accompagnata da considerazioni critiche, è offerta da F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *federalismi.it*, n. 6, 2019, pp. 2-34, e V.P. GROSSI, *La perdurante attualità del regionalismo differenziato. Un'analisi dei contenuti delle 'bozze d'intesa'*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 2, 2021, pp. 358-397.

<sup>58</sup> Lo rileva G. RIVOCCHI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 811.

al “trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie”, invece che alle materie *tout court*). Quanto alla previsione di “limiti di contenuto”, la disposizione più rilevante è quella che condiziona l’attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia “relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” alla determinazione dei c.d. Lep. Proprio sulla necessità o meno di una previa determinazione dei Lep, peraltro, si era soffermato fin dall’inizio il dibattito dottrinale<sup>59</sup>. Nei confronti delle successive scelte devolutive, in ogni caso, l’efficacia vincolante del disegno di legge in questione (se approvato dalle Camere) sarà potenzialmente materia di controversia – non trattandosi di una legge rinforzata.

Ulteriore profilo di interesse, sulla base di quanto sin qui osservato, è quello connesso alla delimitazione, nell’ambito di ciascuna materia suscettibile di differenziazione, delle funzioni effettivamente trasferibili. Sul punto, il d.d.l. succitato non offre particolari spunti di riflessione. Tuttavia, sulla base delle bozze di intesa diffuse nel periodo 2018-2019, si può osservare come alcune delle richieste di differenziazione – ad esempio in materia di tutela della salute – più che radicate su “peculiarità territoriali” nel senso summenzionato, sembrassero basate su “problemi di funzionamento” del sistema regionale nel suo complesso<sup>60</sup> – si pensi alle richieste di maggiori competenze in materia di programmazione dell’accesso alle scuole di specializzazione medica, o alla rimozione dei vincoli di spesa per valorizzare le risorse umane. Tali manifestazioni di “malessere diffuso”, e di insoddisfazione nei confronti dei vincoli provenienti da una gestione percepita come eccessivamente accentrata, potrebbero costituire l’occasione per un ripensamento dell’impianto regionale nel suo complesso.

Un’ultima annotazione può essere articolata con riferimento alle innovazioni ordinamentali determinate dall’adozione e successiva implementazione delle misure e riforme previste dal

---

<sup>59</sup> Per M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 96, è necessario fissare i LEP “e a seguire i costi e fabbisogni standard, secondo il disegno posto dall’art. 119 Cost. e dalla legge 42/2009”, percorso che peraltro metterebbe “in chiaro la necessità di un travaso di risorse dal Nord al Sud, e non viceversa” (*ibid.*, p. 44). Nello stesso senso A. PATRONI GRIFFI, voce *Regionalismo differenziato*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche. Aggiornamento*, Utet giuridica, Torino, 2021, p. 317 ss., per il quale i livelli essenziali delle prestazioni sono “presupposti costituzionali” del regionalismo differenziato, e S. STAIANO, *Antimitopoiesi breve guida pratica al regionalismo differenziato*, cit., p. 191, per il quale l’analisi delle funzioni e la determinazione dei Lep sono “le condizioni preliminari per procedere sulla via della differenziazione”. Diversamente, per G. RIVOSECCHI, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 815-816, “le intese ex art. 116, co. 3, Cost. potrebbero interessare materie, di competenza esclusiva statale o ripartita, non necessariamente incise dalla determinazione dei livelli essenziali, per le quali, quindi, ben potrebbe procedersi all’attuazione delle intese anche in mancanza della previa determinazione dei livelli essenziali che non hanno nulla di costituzionalmente necessario e rispondono a scelte di indirizzo politico circa la determinazione della soglia di eguaglianza necessaria nelle materie da essi incise”; inoltre “la scelta di subordinare l’attuazione del regionalismo differenziato alla previa definizione dei livelli essenziali e degli obiettivi di servizio, in relazione alle materie oggetto della legge di autonomia negoziata, finirebbe per sottoporre a una condizione costituzionalmente non prevista l’attuazione dell’art. 116, co. 3, Cost., innescando, presumibilmente, un cospicuo contenzioso costituzionale in ordine alla sussistenza dei requisiti richiesti ai fini dell’avvio della trattativa tra Stato e Regione”; dubbi sul punto sono avanzati anche da S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 130, per il quale la determinazione dei Lep sarebbe necessaria “soprattutto in riferimento alle funzioni svolte dalle Regioni non beneficiarie della differenziazione, al fine di parametrare il complesso delle risorse di cui queste ultime hanno bisogno per poter svolgere i propri compiti. La determinazione di tali grandezze con esclusivo riferimento alle funzioni ‘differenziate’ rischierebbe invece di pregiudicare tale obiettivo”.

<sup>60</sup> Lo rileva L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 578-579.

PNRR. Secondo i giudizi più critici, anche alla luce del ruolo del tutto ancillare rivestito da Regioni ed enti locali nella fase della predisposizione del Piano<sup>61</sup>, sono state gettate le basi per una nuova riforma del regionalismo “a costituzione invariata”, in forza della quale la disattivazione – a questo punto, definitiva – di alcune delle potenzialità della riforma del Titolo V, già minate dall’accentramento delle decisioni finanziarie e fiscali nel corso del decennio scorso, si accompagnerebbe ad una declinazione eminentemente “esecutiva” e funzionalistica dell’autonomia politico-amministrativa degli enti territoriali<sup>62</sup>, ora “ridotti” al ruolo di *soggetti attuatori*. Si potrebbe tuttavia obiettare che, in primo luogo, l’idea dell’autonomia funzionale “è semplicemente la negazione dell’autonomia regionale”<sup>63</sup>; e che, in secondo luogo, un tale processo di riaccentramento delle principali decisioni di indirizzo politico sarebbe destinato, alla lunga, ad entrare in contrasto con la ripartizione costituzionale delle competenze legislative, fino a svuotarla di senso. Il dibattito sul regionalismo differenziato, sotto questo profilo, potrebbe quantomeno servire a rivitalizzare la discussione sull’autonomia politica degli enti territoriali e sulle potenzialità “inespresse” della riforma del Titolo V.

---

<sup>61</sup> V. sul punto S. PROFETI, B. BALDI, *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d’accesso all’agenda*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3, 2021, pp. 435-441 e G. COMAZZETTO, *Le condizioni dell’autonomia*, cit., pp. 53-66.

<sup>62</sup> Commentando le politiche di contenimento della spesa pubblica poste in essere nello scorso decennio e il loro impatto sulle autonomie territoriali, osserva P. COSTA, *I simulacri. Democrazia locale e contenimento della spesa pubblica*, in G. COCCO, S. LA PORTA (a cura di), *Il pendolo delle autonomie, tra aspirazioni federalistiche e tentazioni di semplificazione. Scritti in onore di Anna Marzanati*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 101 ss., che “Nei fatti, sembra che un uso del potere statale di contenimento della spesa locale poco attento alle esigenze dell’autonomia e alla stessa conservazione di adeguati livelli di servizio, anche sotto il profilo della differenziazione, abbia provocato uno svuotamento dall’interno della funzione di indirizzo politico locale”, al punto che “delle autonomie locali sembra residuare solo un simulacro: alla titolarità formale della funzione di indirizzo politico non corrisponde più la capacità sostanziale di tradurre quest’ultimo in azione amministrativa”. In tal modo “L’immagine dell’autonomia locale sembra scolorire irresistibilmente e confondersi sempre più con quella generica della pubblica amministrazione [...], il cui ambito di discrezionalità può essere più o meno ampio, ma difficilmente riesce ad attingere quella ‘libertà dei fini’ che è contrassegno tipico dell’atto politico”.

<sup>63</sup> R. BIN, *Considerazioni conclusive*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia. Convegno annuale del “Gruppo di Pisa”*, Bergamo, 6-7 giugno 2014, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, p. 460.