

ANTONINO IACOVIELLO*

Autonomia regionale e unità giuridica ed economica della Repubblica: i limiti costituzionali per l'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione**

ABSTRACT (EN): The implementation of Article 116(3) of the Constitution must be compatible with the constitutional principles of legal and economic unity of the Republic, of “equalization”, and of solidarity between the different parts of the national territory. The essay point out some possible tools to facilitate an initial implementation of the 'asymmetry clause', and some possible indicators to guide the negotiations between the State and the Regions and to evaluate the agreements upon approval by law.

ABSTRACT (IT): L'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione deve essere coerente con i principi costituzionali di unità giuridica ed economica della Repubblica, di perequazione, e di solidarietà tra le diverse parti del territorio nazionale. Il saggio intende ricercare possibili strumenti per agevolare una prima attuazione della “clausola di asimmetria”, e possibili indicatori per orientare i negoziati per il raggiungimento delle intese e la loro valutazione in sede di approvazione.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le iniziative regionali per la richiesta di maggiore autonomia, i primi negoziati, e la ricerca di procedure per la valutazione delle istanze regionali. – 3. I limiti costituzionali impliciti per l'attuazione dell'articolo 116, co. 3, della Costituzione. – 4. I possibili effetti della clausola di asimmetria sul sistema dei rapporti tra lo Stato e le Regioni: profili finanziari e funzionali. – 5. Possibili prospettive per un'evoluzione equilibrata del modello di regionalismo delineato dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

1. Premessa

L'articolo 116, comma 3, della Costituzione – come ben noto – consente la possibilità di derogare ai criteri di riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni e introduce così possibili elementi di asimmetria nel modello di regionalismo italiano che si aggiungono alle forme particolari di autonomia riconosciute alle Regioni speciali.¹

* Ricercatore in diritto pubblico ISSIRFA – CNR.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ La dottrina ha dedicato ampia attenzione all'articolo 116, comma 3, della Costituzione sin dai primi commenti alla riforma del Titolo V. Tra i primi lavori scientifici sull'interpretazione e sulle procedure di attuazione si vedano M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in *federalismi.it*, 13 dicembre 2002, E. DI MARCO, *Il regionalismo differenziato*, in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del Federalismo in Italia*, Bologna, 2004, pag. 409, F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, a cura di, *La Repubblica delle autonomie*, Padova, 2003, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, pagg. 139 e ss.. Tra i lavori degli ultimi anni si vedano S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4/2017, L.

L'attuazione della disposizione costituzionale, e quindi l'avvio dell'esperienza del "regionalismo asimmetrico",² è un tema di stretta attualità per diverse ragioni. Anzitutto per l'interesse propulsivo di alcune forze politiche,³ poi per la connessione (indiretta) con il PNRR,⁴

VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, 4/2018, A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato*, in *Dig. Disc. pubbl.*, Agg. VIII, Torino, 2021 A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, relazione presentata in occasione del XXXIII Convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, svoltosi a Firenze nei giorni 16 e 17 novembre dell'anno 2018, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it*, 6/2019, G.T. BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019, V. BALDINI, *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in *federalismi.it*, 13/2019, R. BIN, *Le materie nel dettato dell'articolo 116 Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 giugno 2019, A. D'ATENA, *A proposito della clausola di asimmetria* (art. 116 u.c. Cost.), in *Riv. AIC*, n. 4, 2020, E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'articolo 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in *Consulta Online*, n. 1/2020, L. RONCHETTI, *L'attuazione del regionalismo differenziato esige norme costituzionali d'integrazione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, S. STAIANO, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *Federalismi.it*, 7/2023.

² La parola "asimmetria", intesa come contrario della parola "simmetria" nella sua accezione più generica di "disposizione uniforme, invariante, di elementi o di assetto di un sistema" (cfr. Treccani), sembra preferibile per una definizione sintetica del modello, rispetto alla definizione "regionalismo differenziato", più puntualmente riferibile alla specialità prevista dal comma 1 dell'articolo 116 della Costituzione; in letteratura sulla natura dell'autonomia differenziata e sul rapporto tra differenziazione e specialità si rinvia a F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato sul regionalismo asimmetrico*, in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G. NAPOLITANO, a cura di, *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, Milano, 2020, pag. 227 e ss.. Come efficacemente osservato, "il linguaggio consente di organizzare l'orizzonte di senso di una comunità; i concetti che definiscono quell'orizzonte animano e connotano le parole che usiamo" (cfr. A. MASTROMARTINO, *Prima riflettere sul concetto di asimmetria, poi procedere a differenziare*, in D. Coduti, a cura di, *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, Torino, 2022). La scelta del linguaggio si riflette dunque anche nell'articolazione del pensiero, ed è certamente rilevante nella ricerca della migliore interpretazione di una disposizione; ancor più lo è se si tratta di una disposizione costituzionale, che per sua natura è destinata a orientare la legislazione. L'articolo 116, comma 3 della Costituzione, come meglio si dirà più innanzi, introduce la possibilità di deroghe al regime "ordinario" del regionalismo italiano, inteso come la disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni contenuta nel Titolo V della Costituzione. Come ampiamente noto, le Regioni ordinarie sono sottoposte a una disciplina comune; in particolare, l'articolo 117 della Costituzione prevede regole omogenee per il riparto della competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni. Diversamente, per le Regioni speciali è prevista una disciplina derogatoria rispetto a quella comune stabilita con gli Statuti speciali, appunto, che costituiscono la misura del grado di autonomia di ciascuna Regione speciale. In questo modo l'autonomia delle Regioni speciali è differenziata rispetto a quella delle Regioni ordinarie, per cui il legislatore costituzionale ha previsto un originario modello uniforme di riferimento con alcuni margini di elasticità introdotti con l'approvazione prima della legge costituzionale n. 1 del 1999, con riferimento alla forma di governo regionale, e poi con l'approvazione della legge n. 3 del 2001, con riferimento ai criteri di riparto delle funzioni legislative, al conferimento delle funzioni amministrative sulla base dei principi dell'articolo 118, e sulla disciplina dell'organizzazione e del funzionamento della Regione. La possibilità di richiedere "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" introduce un elemento di flessibilità del modello originario di carattere organizzativo, consentendo alle Regioni di concordare limitazioni a spazi di azione assegnati dalla Costituzione alla legislazione statale; sul tema di rinvia a A. D'ATENA, *Diritto regionale*, 2022, Torino, pagg. 308 e ss..

³ Il tema dell'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione è stato inserito più volte dal Governo nelle note di aggiornamento al DEF, ed è stato indicato come obiettivo prioritario nell'ambito del Programma nazionale di riforma 2020 ("Priorità 4: Produttività, competitività, giustizia e settore bancario"); cfr. Documento di economia e finanza 2020, Sezione III, Programma nazionale di riforma, pag. 84.

⁴ La connessione indiretta con il PNRR si rinviene, per un verso, nello stretto legame con il completamento del "federalismo fiscale" espressamente indicato come obiettivo da raggiungere nell'anno 2026; per altro verso nel riferimento espresso al tema dell'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione contenuto nel Piano Nazionale di Riforma per l'anno 2020. Segnatamente, il Governo ha indicato specificamente come obiettivo prioritario nell'ambito del processo di realizzazione dell'autonomia differenziata "la definizione preliminare dei livelli essenziali nelle materie oggetto di autonomia"; ha precisato altresì di volere continuare "nel processo di definizione di strumenti perequativi, con attenzione anche a quelli infrastrutturali, finalizzati alla riduzione del divario tra il Nord e il Sud del Paese, in modo da rendere possibile la realizzazione del processo dell'autonomia attuando al contempo i principi di coesione e di solidarietà nazionale" (cfr. Documento di economia e finanza 2020, Sezione III, Programma nazionale di riforma, pag. 84). Il

infine per la necessità di dare una risposta istituzionale alle richieste di diverse Regioni, che non possono restare prive di seguito.

Nella XIX legislatura il tema è stato indicato tra quelli caratterizzanti del programma di governo;⁵ inoltre, recentemente, la “clausola di asimmetria”⁶ è stata oggetto di attenzione prima da parte delle agenzie internazionali di *rating*⁷ e da ultimo della Commissione europea.⁸

Si sono create così, progressivamente, nuove condizioni per la ripresa del processo di attuazione del comma 3 dell’articolo 116 della Costituzione.⁹

A distanza di oltre venti anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione, e di oltre 5 anni dall’iniziativa delle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, restano da risolvere diverse problematiche complesse già evidenziate in letteratura;¹⁰ tra tutte, quella che sembra essere centrale per l’avvio di una nuova fase del processo di attuazione del Titolo V della Costituzione è la ricerca di un equilibrio tra le istanze di maggiore autonomia e il rispetto dei principi costituzionali di unità giuridica ed economica della Repubblica, di perequazione e di solidarietà tra le diverse parti del territorio nazionale.

PNR per l’anno 2020 si inquadra nelle dinamiche della *governance* economica europea, e rappresenta il primo passo sia per la successiva individuazione delle misure indicate nel PNRR presentato dall’Italia per accedere alle risorse del NGEU, sia per la programmazione 2021-2027. Come ben noto, l’erogazione dei finanziamenti previsti dal dispositivo per la ripresa e la resilienza è sottoposta a una serie di condizionalità tra cui il rispetto da parte degli Stati membri delle raccomandazioni specifiche formulate per ciascuno Stato nell’ambito del semestre europeo (artt. 10 e 18 del Regolamento europeo 2021/241); sul tema si veda F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico*, Padova, 2021.

⁵ Si vedano le dichiarazioni programmatiche del Governo Meloni pronunciate e depositate in Parlamento il 25 ottobre 2022, nella parte in cui esprimono il fermo proposito di “*dare seguito al processo virtuoso di autonomia differenziata già avviato da diverse Regioni italiane secondo il dettato costituzionale e in attuazione dei principi di sussidiarietà e solidarietà, in un quadro di coesione nazionale*”.

⁶ La definizione è di S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, 2002, pag. 140 e ss..

⁷ Il tema è comparso in un documento della Società Standards & Poor’s Corporation del mese di aprile dell’anno corrente, ripreso poi da diversi organi di informazione.

⁸ Il tema compare nelle Raccomandazioni rivolte all’Italia nella relazione semestrale della primavera dell’anno corrente, prevista nell’ambito del semestre europeo; cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *2023 Country Report Italy 2023*, COM (2023) 612 final, p. 16.

⁹ In particolare, per effetto del riferimento espresso contenuto nel PNR per l’anno 2020, l’attuazione della clausola di asimmetria ha assunto una rilevanza propria, che non dipende più solo dalla volontà delle forze politiche di maggioranza; si colloca ora tra le riforme istituzionali rilevanti nell’ambito degli impegni assunti con le istituzioni europee. Quantomeno la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, essendo espressamente indicata come obiettivo prioritario nel Programma nazionale di riforma, sembra potersi ricondurre alle strategie prioritarie indicate in adempimento alle Raccomandazioni al Paese approvate dal Consiglio europeo nell’anno 2019; pertanto, potrebbe rientrare tra le riforme di accompagnamento alla realizzazione del Piano, non irrilevanti in sede di valutazione a livello europeo e nell’orientamento dell’indirizzo politico del Governo nazionale. Sull’incidenza della *governance* economica europea sull’organizzazione e il funzionamento degli Stati membri si rinvia a E. DI SALVATORE, *Le politiche europee nella spirale della crisi economica e l’impatto sull’organizzazione e sul funzionamento dello stato membro*, in A. IACOVIELLO, a cura di, *Governance europea tra Lisbona e Fiscal Compact*, pag. 251 e ss.. Con riferimento specifico agli effetti dell’inclusione del Piano nazionale di riforma nel PNRR si veda C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di Governo italiana alla “prova” del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, pag. 331.

¹⁰ La letteratura è molto vasta. Si segnalano, tra i Volumi più recenti, S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, Soveria Mannelli, 2020, C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO, a cura di, *Regionalismo differenziato e specialità regionale, problemi e prospettive*, Torino, 2020, L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato: percorsi e argomenti per l’attuazione dell’articolo 116, comma 3, Cost.*, Torino, 2021, D. CODUTI, a cura di, *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, Torino, 2022. Sia consentito segnalare altresì A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G. NAPOLITANO, a cura di, *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, Milano, 2020.

La flessibilità del riparto di competenze tra Stato e Regioni non solo deve essere coerente con tali principi, ma deve anche tenere conto dei potenziali effetti riflessi sull'intero sistema del regionalismo italiano.

Diversi elementi di contesto complicano le cose.

Mancano a tutt'oggi alcuni elementi di equilibrio del sistema istituzionale previsti dal legislatore costituzionale del 2001, come ad esempio la compiuta attuazione del federalismo fiscale, l'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001, o la ricognizione dei principi fondamentali per le materie di competenza concorrente che costituiscono un punto di riferimento essenziale per "misurare" le "ulteriori forme e condizioni di autonomia" possibili per le Regioni ordinarie.¹¹

Inoltre manca un'analisi di impatto della "clausola di asimmetria" sul sistema dei rapporti tra lo Stato e le Regioni.¹²

La scienza del diritto costituzionale può concorrere a delineare un percorso per un'equilibrata attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione sia cercando un'interpretazione il più possibile condivisa della disposizione costituzionale, sia indicando le procedure più efficaci.¹³

E' necessario però sfrondare il dibattito da tutti gli elementi di carattere politico, che ingenerano confusione e che comportano spesso una deviazione dell'attenzione sulle dichiarazioni di principio piuttosto che sul contenuto concreto delle istanze di autonomia.

Inoltre si deve avere un approccio al tema orientato verso la piena realizzazione dell'autonomia regionale, tenendo conto delle ragioni costituzionali dell'istituzione delle Regioni che possono essere sinteticamente individuate nella promozione della partecipazione democratica e nell'avvicinamento del potere decisionale alle comunità insediate sul territorio nazionale con riferimento a tutte le materie direttamente correlate con la valorizzazione del territorio e i servizi alla persona.¹⁴

Infine, si devono evitare posizioni ideologiche precostituite, critiche o "a favore". Contestualmente, occorre particolare rigore di valutazione per evitare ogni possibile effetto

¹¹ Sul tema della mancata attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione si vedano, tra i lavori più recenti, S. MANGIAMELLI, *Il regionalismo italiano. Tra limiti della politica e prospettive di ripresa. Riflessioni dopo le crisi*, Milano, 2022, *passim*; R. BIN, F. FERRARI, a cura di, *Il futuro delle Regioni*, Napoli, 2023, *passim*.

¹² Nei lavori preparatori non si rinviene alcun riferimento al possibile impatto della disposizione sulla legislazione e più in generale sul sistema di riparto delle competenze tra Stato e Regioni. Per una riflessione sulle possibili ricadute di un assetto dei rapporti tra Stato e Regioni fondato sul regionalismo differenziato anche con riferimento alla ricostruzione dei principali contributi comparsi in letteratura, si veda G. TALI BARBIERI, *Procedimenti e fonti dell'asimmetria (A proposito della relazione di Lorenza Violini)*, in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G. NAPOLITANO, a cura di, *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, cit., pag. 142 e ss..

¹³ In maniera efficace è stato osservato che la formulazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione, condizionata dalla limitata attenzione ricevuta nel corso dei lavori preparatori, «può favorire lo sviluppo di quelle "virtualità multiple" insite nell'elasticità delle norme costituzionali»; cfr. V. TONDI DELLA MURA, *Per un regionalismo differenziato rispettoso della coesione nazionale. Prime note*, in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G. NAPOLITANO, a cura di, *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, cit., pagg. 178 che, richiamando autorevole dottrina, precisa che le "virtualità multiple" «inducono a leggere la Carta costituzionale non come testo "separato" ma come parte irradiante di un più ampio "ordinamento costituzionale", alimentato dalla "base materiale", in continua evoluzione, su cui essa si appoggia» (cfr. A. BARBERA, voce *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir.*, Annali VIII, Milano, spec. 264 e 354).

¹⁴ Sul tema si rinvia a L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, 2018, *passim*.

distorsivo in termini di divario tra le diverse parti del territorio nazionale, disomogeneità dei servizi e delle prestazioni, sostenibilità delle finanze pubbliche.¹⁵

In questo modo sembra possibile potere tentare di valorizzare tutti gli elementi di dinamismo che potrebbero consentire di agevolare lo sviluppo sostenibile dei territori.

Certamente la possibilità di riconoscere forme e condizioni ulteriori di autonomia può favorire esperimenti di *governance* che potrebbero rivelarsi utili per rispondere alle istanze di cambiamento provenienti da diverse parti del territorio nazionale; ma occorre preservare l'equilibrio dei rapporti complessivi tra Stato e Regioni avendo ben chiaro che tra essi intercorre un rapporto – obbligatoriamente – di leale collaborazione, e non invece un rapporto di “competizione” che potrebbe condurre a considerare le istanze di autonomia come una contrapposizione delle attribuzioni regionali a quelle statali.

Il processo è tutto da costruire, sia sotto il profilo dei limiti alle possibili richieste di asimmetria, sia sotto il profilo del procedimento che costituisce una garanzia del rispetto dei principi costituzionali.¹⁶

In questa sede si intende contribuire a ricercare una possibile prospettiva di attuazione della disposizione costituzionale muovendo da una riflessione sui limiti costituzionali impliciti.

L'obiettivo è tentare di dimostrare, anzitutto, che sarebbe opportuna una delimitazione convenzionale degli ambiti materiali che possono costituire oggetto di trasferimento delle competenze in fase di prima attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione;¹⁷ quindi, che la gestione dei negoziati per la definizione delle intese, e la successiva loro valutazione ai fini dell'approvazione della legge di attribuzione delle ulteriori forme di autonomia, potrebbero essere agevolati dall'individuazione di parametri predeterminati da parte del Parlamento, tenendo conto ad esempio della necessità di assicurare l'omogeneità della legislazione sul territorio nazionale in alcune materie,¹⁸ della necessità di garantire i livelli essenziali delle prestazioni, o della necessità di mantenere la funzione redistributiva delle politiche pubbliche (che mantiene un valore costituzionale anche con riferimento agli interventi necessari per la

¹⁵ Sul tema del divario nell'erogazione dei servizi e dei possibili effetti distorsivi sullo sviluppo regionale si veda il *Referto al Parlamento sulla gestione finanziaria dei servizi sanitari regionali*, Corte dei conti, Sezione delle autonomie, Deliberazione n. 19/SEZAUT/2022/FRG; in particolare, pag. 133 e ss., con riferimento alla mobilità sanitaria.

¹⁶ I profili problematici sono stati evidenziati sin dai primi commenti sul testo novellato dell'articolo 116 della Costituzione; si veda, tra gli altri, M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, cit., pag. 178.

¹⁷ La richiesta di maggiore autonomia per tutte le materie ricomprese tra quelle di competenza concorrente, e per le materie di competenza esclusiva statale indicate nella disposizione costituzionale, pur formalmente possibile, non sembra coerente con diversi principi costituzionali che non possono essere superati; sembra preferibile orientare l'attuazione della clausola di asimmetria verso un modello di regionalismo dinamico che preveda una delimitazione settoriale delle possibili ulteriori forme di autonomia nella misura necessaria per rispondere a particolari esigenze delle diverse parti del territorio. In fondo, autonomia vuol dire prevedere la possibilità di prendere decisioni differenziate per assicurare una gestione dei servizi sul territorio in maniera più efficiente rispetto a quanto riesce a fare il livello di governo nazionale, con il limite della neutralità degli effetti per le altre autonomie territoriali. Almeno nella prima fase, si potrebbero escludere ad esempio le materie per cui si dovesse verificare da subito un impatto non sostenibile sulla finanza pubblica o sulla qualità dei servizi erogati sul territorio nazionale; la sede per la definizione congiunta delle materie devolvibili nella prima fase potrebbe essere la Conferenza Stato-Regioni.

¹⁸ Si pensi, ad esempio, al governo del territorio, alla tutela dell'ambiente, alle grandi reti di trasporto e di navigazione, alla produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

rimozione degli squilibri e la realizzazione della solidarietà, intesa in senso costituzionale come solidarietà tra le diverse parti del territorio nazionale).¹⁹

2. Le iniziative regionali per la richiesta di maggiore autonomia, i primi negoziati, e la ricerca di procedure per la valutazione delle istanze regionali

Le prime iniziative per la richiesta di maggiore autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione sono state intraprese dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna nell'anno 2017.²⁰ Sono stati sottoscritti i primi accordi preliminari con il Governo nell'anno 2018,²¹ e poi è stato avviato un negoziato con il Governo per l'ulteriore ampliamento delle istanze di autonomia che ha portato a una nuova formulazione delle bozze di intesa nell'anno 2019.²²

Diverse altre Regioni hanno approvato atti di indirizzo riferiti all'avvio del processo di richiesta di maggiore autonomia in attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione.²³

¹⁹ In questo modo si potrebbe delineare un modello procedimentale che consentirebbe di vincolare il Governo a precisi parametri legislativi previamente individuati dal Parlamento, con la conseguente affermazione di una logica di tipo condiviso e non conflittuale; sui possibili ruoli da riconoscere ai soggetti istituzionali nel procedimento di attuazione della clausola di asimmetria si veda, ancora, V. TONDI DELLA MURA, *Per un regionalismo differenziato rispettoso della coesione nazionale. Prime note, cit.*, pag. 178.

²⁰ Le Regioni Lombardia e Veneto hanno promosso rispettivamente un referendum consultivo sulla richiesta di ulteriori forme di autonomia che si sono svolti nell'anno 2017 con esito positivo (il referendum per entrambe le Regioni si è svolto il 22 ottobre 2017). La Regione Emilia-Romagna ha richiesto l'attivazione della clausola di asimmetria con risoluzione approvata da parte dell'assemblea legislativa regionale all'esito di un articolato processo di partecipazione ampiamente e costantemente sperimentato dalla Regione (Risoluzione n. 5321/2017). In letteratura è stato osservato che le prime richieste di differenziazione sono avvenute nell'anno 2003 ad opera della Regione Toscana e nel 2007 da parte delle Regioni Lombardia, Piemonte e Veneto; per una ricostruzione e un'analisi delle iniziative regionali si veda L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato: percorsi e argomenti per l'attuazione dell'articolo 116, comma 3, Cost., cit., passim*. Particolarmente interessante sembra la ricostruzione della "via lombarda" per l'acquisizione di spazi di autonomia mediante forme di contrattazione con lo Stato, in via amministrativa, e con altre Regioni limitrofe (cfr. pag. 97 e 98); la ricerca evidenzia, per un verso, la natura intrinsecamente cooperativa del regionalismo italiano e, per altro verso, le potenzialità non adeguatamente considerate dello strumento delle intese di cui all'articolo 117, comma 8, della Costituzione. Come efficacemente osservato, consentirebbe di sperimentare una collaborazione orizzontale tra Regioni per aree omogenee (ad esempio in materia di istruzione, beni culturali; cfr. pag. 98). Sulle iniziative regionali si veda, tra gli altri, anche S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria, cit.*; in particolare, *Capitolo 1, Parte seconda*, pag. 193 e ss. (di C. Cipolloni).

²¹ Per i contenuti degli accordi preliminari sottoscritti nell'anno 2018 si veda il dossier del Servizio Studi del Senato "Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto", n. 16, maggio 2018. Sui contenuti degli accordi si veda 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*, n. 2/2018.

²² Le bozze di intesa concordate nell'anno 2019 sono state esaminate dal Consiglio dei Ministri nella seduta n. 44 del 14 febbraio 2019, e sono rinvenibili sul sito web istituzionale del Dipartimento Affari regionali della Presidenza del Consiglio. A quanto consta, il negoziato riguardava solo la "parte generale" delle intese, ma non è stata presa nessuna decisione. Sui contenuti delle bozze di intesa si veda F. PALLANTE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, in *federalismi.it*, n. 20/2019.

²³ Le Regioni Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria hanno conferito ai Presidenti il mandato di richiedere l'avvio delle trattative per il conferimento di ulteriori ambiti di autonomia ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione; tutte, tranne la Campania, hanno chiesto ulteriori forme di autonomia in materia di governo del territorio. Le Regioni Basilicata, Campania e Puglia hanno assunto iniziative preliminari con atti di indirizzo del Consiglio. I dati sono estratti da A. ANGELI, L. GRAZZINI, P. LATTARULO, M. MACCHI, A. PETRETTO, *Differenze territoriali e autonomie regionali: come migliorare l'offerta di servizi nel Paese?*, relazione presentata al XXXIX Seminario AISRe, svoltosi a Bolzano nei giorni dal 17 al 19 settembre 2018 (scheda n. 5). Per una ricostruzione delle iniziative

In un primo momento l'interesse manifestato dalle Regioni ha consentito di intravedere un orizzonte politico di possibile cooperazione regionale per addivenire a richieste di maggiore autonomia articolate per macro-aree, secondo i principi del c.d. regionalismo funzionale. Di riflesso, è sembrato possibile ricercare a livello centrale un punto di osservazione per la definizione di criteri di esame delle istanze regionali il più possibile predeterminati, e soprattutto per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, comma 2, lett. m).

Poi, il percorso si è interrotto a seguito della crisi di governo che intervenne nell'estate del medesimo anno.

Il Governo che è venuto dopo ha concentrato l'attenzione sulle regole procedurali per la disamina delle richieste di maggiore autonomia, con una convergenza politica sull'opportunità di condizionare ogni negoziato alla previa determinazione del LEP, dei fabbisogni e dei costi standard, in modo da considerare le possibili conseguenze del riconoscimento della maggiore autonomia richiesta dalle Regioni sull'ordinamento territoriale della Repubblica.²⁴

Il processo di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione ha subito ancora una battuta di arresto in conseguenza della pandemia da Covid-19, per poi riprendere nell'anno 2021 dopo l'avvicendamento del Governo Draghi che ha preso il posto del Governo Conte II.

In questo caso si è scelto di istituire una Commissione con il compito di predisporre una proposta di intervento normativo per l'attuazione della clausola di asimmetria;²⁵ contestualmente si è ripreso il dialogo con le Regioni che avevano richiesto maggiore autonomia.

Il cambio di Governo conseguente alle elezioni dell'anno 2022 ha dato nuovo impulso al processo istituzionale; dopo una serie di attività consultive preliminari svolte dal Ministro per gli affari regionali il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge recante "*Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*", incardinato presso il Senato della Repubblica (A.S. n. 615/2023).²⁶ E' stato avviato inoltre il procedimento per la determinazione dei Lep nelle

per l'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione si veda *Autonomia differenziata, Dossier tecnico del CINSEDO* (Centro Studi Interregionale - Studi e documentazione), n. 1, novembre 2019, rinvenibile sul sito web www.regioni.it; per un'analisi delle iniziative regionali si veda il *Documento conclusivo dell'Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, Camera dei deputati, XVII Legislatura (approvato nella seduta del 6.2.2018).

²⁴ Ddl c.d. Boccia, recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, comma 3, della Costituzione", dell'anno 2020. Il ddl veniva inserito dal Governo nella nota di aggiornamento al DEF per l'anno 2020 tra quelli collegati alla manovra di bilancio, e il tema dell'autonomia differenziata veniva trattato all'interno del Programma nazionale di riforma 2020, con le conseguenze in termini di indirizzo politico derivanti dalle regole europee. Per un approfondimento si veda, tra gli altri, A. MORELLI, *L'incerta attuazione del regionalismo differenziato*, in D. Coduti, *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, cit., p.105.

²⁵ La relazione conclusiva dei lavori della Commissione, presieduta dal Prof. Beniamino Caravita, è stata trasmessa dal Governo ai Presidenti di Camera e Senato il 19 gennaio 2022; è seguito un disegno di legge, che però non è approdato all'esame del Consiglio dei Ministri.

²⁶ Il disegno di legge ha come obiettivo dichiarato di stabilire gli obiettivi e le procedure a cui lo Stato deve conformarsi nella sottoscrizione delle intese con le Regioni a statuto ordinario per l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia in base all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, nel rispetto dei principi di unità giuridica ed economica, indivisibilità, autonomia e decentramento amministrativo. Inoltre, delinea le procedure per l'approvazione delle intese, previo parere della Conferenza unificata e delle Commissioni parlamentari. Prevede altresì

materie indicate dall'articolo 116, Comma 3, della Costituzione, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, commi da 791 a 801 della legge 29 dicembre 2022, n. 197.²⁷

In questo caso, almeno in linea di principio, la volontà politica della maggioranza di governo di dare attuazione alla clausola di asimmetria sembra incontrare l'adesione del sistema delle autonomie, come si evince dal parere della Conferenza delle Regioni del dicembre 2022 con cui è stata sottolineata, tra l'altro, l'opportunità di dare compiuta attuazione alla riforma del Titolo V anche in relazione agli articoli 117 e 119 della Costituzione secondo una logica di regionalismo cooperativo.²⁸

Le iniziative intraprese dalle Regioni, pur in un quadro di insieme condizionato ancora da una significativa incertezza, impongono al legislatore statale di dare una risposta.²⁹

Il compito di "misurare" l'autonomia che è possibile attribuire senza rotture dell'ordinamento costituzionale è attribuito al Parlamento, che deve verificare il punto di equilibrio trovato con ciascuna intesa fra le istanze di autonomia e i limiti costituzionali, tenendo conto dei possibili effetti delle richieste di maggiore autonomia sul sistema complessivo dei rapporti tra Stato e Regioni.³⁰

3. La ricerca delle finalità costituzionali della "clausola di asimmetria" e alcune conseguenti riflessioni sui limiti impliciti per l'attuazione dell'articolo 116, co. 3, della Costituzione

L'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione presuppone un'interpretazione il più possibile condivisa della clausola di asimmetria e un'analisi di impatto, che è mancata nella fase pre-legislativa.

Sul primo tema si devono individuare con chiarezza l'oggetto e le finalità costituzionali della c.d. "clausola di asimmetria"; sul secondo tema, si devono considerare tutti i possibili effetti dell'attribuzione di "*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*" alle Regioni richiedenti

regole per il consolidamento del ruolo del Parlamento nella determinazione dei LEP, per il trasferimento delle funzioni oggetto delle intese, per la perequazione e la promozione dello sviluppo economico, e in più punti contiene un riferimento espresso alla copertura finanziaria dell'eventuale maggiore autonomia concessa dalle future intese. Quest'ultimo aspetto sottolinea un profilo di oggettiva incertezza, ad oggi, in ordine alla valutazione dell'impatto delle richieste regionali di maggiore autonomia sul sistema dei rapporti tra Stato e Regioni. Per un approfondimento si veda a A. LOLLO, *Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, 2/2023.

²⁷ Sul procedimento di determinazione dei LEP si veda G.M. SALERNO, *Con il procedimento di definizione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in *federalismi.it*, n. 1/2023.

²⁸ Si veda il Documento della Conferenza delle Regioni del 14 dicembre 2022, 22/218/CR4/C1.

²⁹ In tal senso si ricorda anche l'obbligo giuridico previsto espressamente dall'articolo 1, comma 571, della legge 147/2013, legge di stabilità per l'anno 2014, che ha fissato le prime regole procedurali per l'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione, prevedendo un termine di sessanta giorni entro il quale il Governo è tenuto ad attivarsi sulle istanze regionali ai fini dell'intesa. Si tratta di un termine ordinatorio che sollecita il Governo a lavorare per arrivare a un'intesa da sottoporre prima al parere degli enti locali per il tramite della Regione proponente, e poi al Parlamento che mantiene la facoltà di non dare seguito alla proposta di intesa - secondo il modello sperimentato con riferimento al procedimento di approvazione degli Statuti delle Regioni ordinarie - o di approvarla a maggioranza assoluta. In letteratura si veda G. RIVISECCHI, *Il regionalismo differenziato nella Repubblica delle autonomie*, con particolare riguardo ai profili procedurali, in D. CODUTI, *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, cit., pag. 48.

³⁰ La funzione attribuita al Parlamento sembra comprendere anche un'attività di indirizzo al Governo per orientare il negoziato istituzionale che precede la stipula delle intese e la possibilità di non dare seguito all'approvazione delle intese se in contrasto con i limiti costituzionali.

sul sistema dei rapporti istituzionali tra i diversi livelli di governo, anche sotto il profilo finanziario con riferimento ai costi della maggiore autonomia.³¹

Il primo problema da affrontare è l'individuazione delle possibili "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" che possono essere attribuite alle Regioni; cioè la risposta al quesito su quali siano le funzioni che si possono devolvere con la legge "rinforzata" prevista dal legislatore costituzionale.

Il secondo problema è la ricerca della finalità della disposizione costituzionale, o meglio dei motivi che possono giustificare la richiesta e l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia; in questo caso il tema è la risposta al quesito sulle ragioni che possono (o devono) sostenere la richiesta di maggiore autonomia.

Poi si pone il problema di individuare eventuali possibili limitazioni agli ambiti di autonomia che possono essere attribuiti alle Regioni richiedenti, tra quelli indicati dall'articolo 116, comma 3, della Costituzione.³²

Il punto di partenza per una riflessione sui temi indicati è la ricerca della genesi della disposizione costituzionale: un primo riferimento all'autonomia differenziata compare nei lavori della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali presieduta dall'On.le D'Alema, e in particolare nell'articolo 57 del progetto del 4 novembre 1997, che prevedeva la possibilità di disciplinare forme e condizioni particolari di autonomia anche per le Regioni ordinarie, con legge costituzionale; non risultano poi altre evidenze fino alla legge costituzionale n. 3/2001.

Il comma 3 dell'articolo 116 Cost. introduce l'asimmetria nel regionalismo italiano prevedendo per l'attribuzione di maggiore autonomia non una legge costituzionale, ma una legge statale da approvare sulla base di un'intesa bilaterale con la Regione interessata.³³

I lavori preparatori riportano un dibattito non molto articolato, in cui si rinvergono solo alcuni riferimenti alla possibilità di prevedere nuove forme di specialità per alcune regioni con legge costituzionale; pertanto il contenuto della disposizione costituzionale deve essere ricercato muovendo da un'interpretazione letterale.

Il testo del comma 3 dell'articolo 116 consente di cogliere solo una logica consensuale che prevede una facoltà di richiedere maggiore autonomia (per le Regioni) e una corrispondente facoltà di concedere l'autonomia richiesta (per lo Stato) nelle materie specificamente indicate.

Non è chiaro il significato da attribuire alle parole "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"; inoltre, non si rinviene alcun limite espresso per le materie specificamente considerate.

³¹ In particolare per evitare possibili effetti negativi, come ad esempio la complicazione del quadro regolatorio in materie strategiche o il divario nella qualità dei servizi essenziali nelle diverse parti del territorio nazionale.

³² Sotto il profilo procedurale si pone il tema della definizione delle regole del procedimento per l'attribuzione delle ulteriori forme e condizioni di autonomia, che non si affronta in questa sede, ampiamente indagato in letteratura. Sul tema si rinvia a A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G. NAPOLITANO, a cura di, *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, cit., passim, e a G. RIVOSECCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, *federalismi.it*, 4/2022, pagg. 838 e ss., anche con riferimento a una ricognizione dei principali contributi.

³³ Il comma 3 dell'articolo 116 della Costituzione è stato aggiunto con un emendamento presentato nella discussione svolta alla Camera (emendamento 4.31); il riferimento è ripreso da S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano*, Torino, 2011, pag. 126.

In assenza di riferimenti utili nei lavori preparatori, per individuare le funzioni che si possono attribuire alle Regioni si deve tenere conto del combinato disposto delle disposizioni costituzionali che disciplinano il riparto delle competenze tra Stato e Regioni, ed in particolare degli articoli 116, comma 3, 117, 118 e 119 della Costituzione; con il medesimo approccio metodologico si deve affrontare la questione dei presupposti che possono consentire l'ampliamento dell'autonomia regionale.

Il punto iniziale del ragionamento è che il comma 3 dell'articolo 116 della Costituzione si configura come una norma derogatoria rispetto alle regole del Titolo V in materia di riparto della competenza legislativa di Stato e Regioni.³⁴ Di conseguenza, le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" riguardano propriamente la funzione legislativa, e pertanto l'oggetto della deroga al riparto costituzionale delle competenze è da individuarsi nella diversa ripartizione della competenza legislativa, con riferimento a specifici ambiti materiali.³⁵

Sulla base di queste riflessioni si può affermare sin da ora che l'attribuzione di maggiore autonomia richiede una precisa indicazione sia degli ambiti materiali riconducibili a ciascuna voce ricompresa negli elenchi contenuti nell'articolo 117 della Costituzione, sia dei "nuovi" specifici confini della competenza del legislatore statale riconducibile alle materie c.d. "trasversali" che potrebbero intersecare la competenza regionale devoluta.³⁶

Se si accoglie questa interpretazione, è possibile stabilire un primo contenuto necessario delle intese negoziate tra lo Stato e le Regioni: la definizione chiara degli ambiti materiali, tra quelli riconducibili alla corrispondente voce contenuta negli elenchi di cui all'articolo 117 della Costituzione, e la delimitazione della competenza legislativa statale mediante l'individuazione di deroghe puntuali alle regole in materia di riparto della competenza legislativa.³⁷

³⁴ Come osservato in letteratura sin dalle prime riflessioni sull'attuazione della clausola di asimmetria, non può essere escluso anche un ampliamento delle funzioni amministrative regionali; si veda ad esempio ancora, M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, cit.. Tuttavia, il riferimento all'articolo 117 della Costituzione consente di delimitare la maggiore autonomia a una diversa regolazione degli ambiti di competenza legislativa di Stato e Regioni; quindi, l'estensione alle funzioni amministrative non direttamente connesse agli ulteriori ambiti di competenza legislativa, pure possibile perché non espressamente esclusa, configurerebbe un uso improprio della clausola di asimmetria in considerazione del fatto che la devoluzione di funzioni amministrative ancora statali è già consentita dall'articolo 118 della Costituzione senza richiedere ulteriori strumenti derogatori.

³⁵ Più precisamente, la deroga potrebbe essere intesa come la possibilità di limitare gli ambiti di competenza legislativa statale nelle materie richiamate nella disposizione costituzionale. Quindi, con riferimento alle materie di competenza esclusiva statale, si potrà scegliere un livello di autonomia condiviso secondo il modello della competenza concorrente, e introdurre pertanto solo una differenziazione per la disciplina di dettaglio, oppure (ma sembra più difficile) una devoluzione alla competenza legislativa esclusiva regionale. Mentre con riferimento alle materie di competenza concorrente si potrà scegliere di derogare a specifici principi fondamentali della materia, e introdurre specifiche limitazioni delle competenze statali di natura "trasversale".

³⁶ In letteratura è stato posto, opportunamente, il tema del rapporto tra le leggi di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione e le competenze statali trasversali; si veda, ad esempio, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., pag. 181. Si deve considerare il possibile effetto limitativo dei meccanismi derogatori dei criteri di riparto delle competenze, e della legislazione statale nelle materie c.d. "trasversali"; sul tema si veda P. COLASANTE, *I meccanismi derogatori «di generale applicazione» del riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni nella riforma costituzionale in itinere: la clausola di asimmetria come limite all'esercizio della clausola di flessibilità/supremazia*, in questa Rivista, n. 3/2015, pag. 7.

³⁷ Per le ragioni già evidenziate le ulteriori forme di autonomia dovrebbero limitarsi alla funzione legislativa, e alle funzioni amministrative e alle risorse relative alle "nuove" materie devolute alla competenza regionale. Eventuali riferimenti a trasferimenti settoriali di funzioni amministrative e risorse nelle materie già di competenza regionale configurerebbero un uso improprio della clausola di asimmetria, ma non darebbero luogo a violazioni delle regole

Un secondo tema di rilievo per l'interpretazione della clausola di asimmetria è la ricerca delle finalità dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione, e quindi delle ragioni costituzionali che potrebbero giustificare possibili richieste di maggiore autonomia legislativa. In assenza di riferimenti nei lavori preparatori, ancora una volta, si deve tenere conto della logica complessiva che ispira il modello di regionalismo delineato dal legislatore costituzionale:³⁸ l'avvicinamento dei centri decisionali alle comunità insediate sul territorio, con il correttivo statale della cura delle materie strategiche, dell'unitarietà giuridica ed economica della Repubblica e della realizzazione del principio di solidarietà.

Secondo questa logica, la maggiore autonomia si configurerebbe come uno strumento di dinamismo orientato a liberare le potenzialità di ciascuna parte del territorio nazionale limitando l'azione dello Stato e potenziando l'azione delle Regioni, con il limite di non pregiudicare gli interessi delle altre Regioni e di non provocare un aumento delle disuguaglianze.

Così inteso il regionalismo asimmetrico diviene una possibilità di evoluzione del modello delineato dal legislatore costituzionale, nei limiti della neutralità dei possibili riflessi della maggiore autonomia riconosciuta ad alcune Regioni rispetto alle altre.³⁹

Sulla base di queste considerazioni sembra potersi rinvenire un rapporto di strumentalità delle funzioni devolvibili in attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione con le esigenze specifiche di ciascun territorio.⁴⁰ Di conseguenza si può ritenere che le Regioni che richiedono maggiori forme di autonomia hanno la responsabilità di motivare le istanze e di dimostrare la "neutralità" degli effetti sul sistema dei conti pubblici e dei rapporti tra Stato e Regioni non richiedenti.⁴¹

Queste riflessioni, se condivise, consentono di indicare un secondo punto di riferimento per orientare i negoziati tra Stato e Regioni: le istanze regionali di maggiore autonomia devono essere sostenute da una motivazione puntuale delle ragioni della richiesta di differenziazione, mentre al Governo (prima) e al Parlamento (poi) compete di verificare le possibili conseguenze anche con riferimento alla sostenibilità della finanza pubblica.⁴²

costituzionali perché le funzioni amministrative sarebbero devolute con la legge di approvazione dell'intesa, che troverebbe la sua base giuridica nell'articolo 118 della Costituzione, e non invece nell'articolo 116, comma 3.

³⁸ In letteratura è stato osservato che la clausola di asimmetria si muove all'interno del sistema di autonomia ordinaria disegnato dal Titolo V, secondo la revisione costituzionale del 2001; cfr. S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., pag. 2017. Pertanto, la finalità della disposizione costituzionale si può ricercare tenendo conto della logica costituzionale dell'autonomia regionale.

³⁹ In altre parole, l'eventuale attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ad alcune Regioni non deve condizionare l'autonomia delle altre Regioni, in particolare sotto il profilo finanziario.

⁴⁰ Si tratta della ragione costituzionale dell'autonomia regionale, orientata proprio a consentire una differenziazione proporzionale alle diverse esigenze del territorio nazionale in una cornice unitaria assicurata dall'insieme degli strumenti di raccordo, tra cui rientrano gli stessi criteri per il riparto delle competenze tra Stato e Regioni.

⁴¹ Pertanto sarebbe opportuno che le richieste di maggiore autonomia siano sostenute da dati verificabili, o da ragioni politiche; forse è il momento di approfondire le esperienze di differenziazione legislativa a livello regionale, per comprendere cosa serva davvero per realizzare un livello di differenziazione proporzionato alle esigenze reali.

⁴² Si apre poi l'ulteriore problema della ricerca dei possibili indicatori per giustificare l'opportunità del riconoscimento di maggiori spazi di autonomia in favore di singole Regioni, e magari di sostenere eventuali aumenti dei costi. Sul tema dei costi, estremamente rilevante, si vedano A. FILIPPETTI, *I costi dell'asimmetria e argomenti per una devoluzione selettiva dell'istruzione*, e S. GABRIELE, *Autonomia differenziata, i numeri sulle risorse in gioco e alcuni aspetti critici*, entrambi in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G. NAPOLITANO, a cura di, *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, cit., rispettivamente pag. 277 e ss., e pag. 285 e ss..

Si pone poi il tema delle possibili limitazioni agli ambiti di maggiore autonomia che possono essere consentiti in attuazione dell'articolo 116, comma 3, Cost.; questo è un ulteriore nodo fondamentale per delineare il procedimento di attuazione della disposizione costituzionale, poiché la clausola di asimmetria si presta a diverse possibili interpretazioni che potrebbero condurre a modelli di regionalismo potenzialmente non compatibili con i principi di unitarietà della Repubblica e di solidarietà tra le diverse parti del territorio nazionale.

Una prima possibile interpretazione della clausola di asimmetria, estensiva, che si rileva ad esempio dagli atti di iniziativa delle Regioni Veneto, Lombardia e Piemonte, è orientata a consentire la ricerca di una specialità rispetto alle altre Regioni assoggettate alla disciplina del Titolo V della Costituzione, con importanti possibili conseguenze sul sistema di finanza pubblica e più in generale sul coordinamento delle politiche pubbliche.

Una diversa interpretazione della clausola di asimmetria, anch'essa possibile e più coerente con il sistema dei rapporti tra Stato e Regioni, è orientata invece a consentire maggiore autonomia legislativa limitatamente a specifici ambiti materiali compresi nelle voci delle materie richiamate dall'articolo 116, comma 3, individuati sulla base di motivate esigenze del territorio di riferimento.

Tra le due possibili interpretazioni, la seconda appare preferibile, e maggiormente coerente con lo "spirito della Costituzione",⁴³ per almeno due motivi: il primo, attiene all'opportunità di consentire la possibilità di differenziare il riparto di competenze limitatamente a quanto davvero utile a favorire lo sviluppo e la competitività dei territori, senza rischi di ricadute negative sul sistema istituzionale; il secondo, riguarda il rapporto tra la clausola di asimmetria e la clausola di specialità che meritano di essere considerate diversamente.⁴⁴

In questo senso appare opportuno sottolineare che il legislatore costituzionale ha consentito l'attribuzione di nuove forme di autonomia con lo strumento della legge ordinaria. Sebbene nei lavori preparatori non vi siano riferimenti utili ad orientare l'interpretazione della disposizione costituzionale, la scelta dello strumento della legge ordinaria suggerisce una interpretazione restrittiva della clausola di asimmetria orientata a rispondere a specifiche esigenze con deroghe limitate a circoscritti ambiti materiali compresi nelle voci degli elenchi di materie di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 117 della Costituzione. Al contrario, la diversa interpretazione, pure possibile, consentirebbe di modificare radicalmente il sistema di riparto di competenza legislativa tra lo Stato e le singole Regioni, determinando un superamento della disciplina costituzionale per le Regioni beneficiarie dei maggiori ambiti di autonomia.

Se dovesse prevalere un'interpretazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione orientata a consentire la richiesta dell'intero elenco delle materie devolvibili la clausola di

⁴³ In effetti la Corte costituzionale, sebbene pronunciandosi con riferimento ai limiti della potestà statutaria regionale, ha precisato che le norme giuridiche del nostro ordinamento devono rispettare puntualmente "ogni disposizione della Costituzione", e devono rispettarne anche "lo spirito", in nome della pure costituzionalmente necessaria "armonia con la Costituzione"; cfr. Corte cost. n. 304/2002.

⁴⁴ Si tratta di due strumenti di dinamismo del riparto di competenze tra Stato e Regioni che rispondono a finalità diverse: come opportunamente rilevato in letteratura, la clausola di asimmetria si pone in una logica *bottom-up*, mentre la clausola di specialità si pone in una logica *top-down*, con la conseguenza che la prima opera all'interno del Titolo V della Costituzione, mentre la seconda rappresenta una deroga ad esso. Si veda in tal senso A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, cit., pag. 115.

asimmetria assumerebbe una connotazione politica, non legata a specifiche e motivate esigenze del territorio ma ispirata a una contrapposizione impropria con il legislatore statale.⁴⁵

Invece, l'interpretazione "funzionale" della clausola di asimmetria, consentirebbe di ancorare le richieste di maggiore autonomia a specifiche esigenze settoriali, e non a un intento politico di rottura degli equilibri delineati dal legislatore costituzionale.⁴⁶

In questo modo, il contenuto della clausola di asimmetria potrebbe individuarsi nella maggiore autonomia regionale rispetto alle competenze statali, da determinarsi caso per caso mediante la deroga ai principi fondamentali previsti per ciascuna materia di interesse regionale e la limitazione dei possibili interventi del legislatore statale mediante gli strumenti costituzionali che consentono interventi di natura "trasversale".

Mentre il parametro per la valutazione delle istanze regionali potrebbe essere la verifica della migliore efficienza nell'uso delle risorse, a livello nazionale, e la migliore erogazione dei servizi, con il limite delle potenziali diseguaglianze che potrebbero conseguire per le altre Regioni.

Questa possibile interpretazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione sembra avere il pregio di orientare anche la fase di discussione delle intese soprattutto per le richieste di maggiore autonomia che riguardano anche materie "pesanti" come ad esempio quelle di competenza esclusiva statale: le Regioni richiedenti dovrebbero dimostrare le esigenze di differenziazione della legislazione e le specifiche aspettative del territorio di riferimento;⁴⁷ mentre il Governo, prima, e il Parlamento, poi, dovrebbero svolgere un'analisi di impatto e una verifica puntuale degli effetti per le altre Regioni che non devono subire le conseguenze di eventuali deroghe ai criteri di riparto delle competenze fissati dalla Costituzione.⁴⁸

4. I possibili effetti della clausola di asimmetria sul sistema dei rapporti tra lo Stato e le Regioni: profili finanziari e funzionali

Muovendo dall'interpretazione della clausola di asimmetria nei termini sin qui indicati, si possono individuare alcuni possibili effetti delle richieste di maggiore autonomia sul sistema

⁴⁵ Ne deriverebbero, almeno potenzialmente, importanti implicazioni sull'ordinamento, sia a livello statale, sia a livello regionale, che richiederebbero un'attenta verifica di compatibilità con i principi costituzionali che assicurano un equilibrio tra unità e autonomia; ad esempio, una lettura della clausola di asimmetria in questo senso richiederebbe necessariamente un intervento perequativo preliminare per bilanciare l'attribuzione dell'autonomia solo alle Regioni richiedenti e contenere gli effetti finanziari per le altre Regione.

⁴⁶ In tal senso si veda S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano*, cit. pagg. 174, 175.

⁴⁷ Si tratta di un tema non sufficientemente esplorato; non sembra esserci evidenza di una concreta differenziazione a livello legislativo nell'esperienza del regionalismo italiano, con la sola eccezione di alcune materie, come il governo del territorio (e in particolare la materia edilizia). Sul tema si vedano i dati sulla legislazione regionale illustrati periodicamente nel Rapporto annuale dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati (si veda in particolare la Sezione del Rapporto "La produzione normativa regionale" curata da A. Arabia); la pubblicazione è rinvenibile nel sito web istituzionale della Camera dei deputati.

⁴⁸ In tal senso si veda S. STAIANO, *Anti-mitopoiesi. Breve guida pratica al regionalismo differenziato con alcune premesse*, in *federalismi.it*, n. 29/2022, pag. 184. Sul tema in letteratura è stato osservato che "l'asimmetria, così come la specialità, non è un modo offerto alle Regioni per «andare per la propria strada», bensì si tratta di uno schema di esercizio dell'autonomia dalla valenza non meramente economicistica, come vorrebbe chi lo lega solo ai principi di efficienza ed efficacia, bensì di valore politico, perché costituisce un modello più responsabile e più prossimo della gestione del potere, destinato a produrre dei benefici anche alla comunità nazionale"; cfr. S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., pag. 687.

dei rapporti tra Stato e Regioni, anche con riferimento ai possibili riflessi sull'equilibrio dei conti pubblici che condizionano evidentemente l'attuazione della clausola di asimmetria.⁴⁹

Di conseguenza, si possono ricavare possibili indicatori utili per orientare prima i negoziati preliminari tra il Governo e le Regioni, e poi la valutazione delle intese da parte del Parlamento.

Un primo possibile problema deriva dall'incertezza della definizione delle materie indicate negli elenchi dell'articolo 117 della Costituzione;⁵⁰ un secondo problema sembra porsi per il coordinamento tra la legislazione statale e regionale per la pianificazione e l'implementazione delle politiche pubbliche; poi si deve considerare la necessità di assicurare l'omogeneità della legislazione a livello nazionale in alcune materie, e i riflessi dell'eventuale attribuzione di ulteriore autonomia sulla finanza pubblica.⁵¹

Sotto il profilo dell'incertezza della definizione delle "voci" comprese negli elenchi dell'articolo 117 della Costituzione è nota la complessità della delimitazione delle competenze dei diversi livelli decisionali; è noto altresì che – almeno per le materie di competenza concorrente – le esigenze di unitarietà dell'ordinamento costituzionale sono tutelate dai principi fondamentali e dall'applicazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.⁵²

In molti casi si tratta di materie di rilievo strategico nazionale, tra cui ad esempio il coordinamento della finanza pubblica, l'ordinamento delle comunicazioni, le grandi reti di trasporto e di navigazione, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia, l'istruzione, e anche la tutela dell'ambiente, dei beni culturali e del paesaggio; la giurisprudenza costituzionale, nel tempo, ha individuato diversi elementi di correzione dell'incertezza del sistema di riparto delle competenze che si devono mantenere anche in vista dell'attuazione della clausola di asimmetria.

⁴⁹ Il tema dei possibili riflessi sui conti pubblici è di particolare importanza perché appare davvero improbabile accettare la tesi della neutralità finanziaria; da ultimo, sul tema si vedano i rilievi della Commissione europea, *2023 Country Report Italy 2023*, cit.

⁵⁰ Sul tema, anche con riferimento al procedimento per la definizione delle *materie*, si rinvia a S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, Milano, 1992, pagg. 93 e ss..

⁵¹ Sulle possibili criticità si veda il Documento del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 19 giugno 2019, recante "Appunto per il Presidente del Consiglio dei Ministri".

⁵² Si pensi al caso della materia "governo del territorio"; tenendo conto delle proposte di intesa presentate dalle Regioni Piemonte, Veneto e Lombardia, l'attribuzione di maggiore autonomia alle Regioni richiedenti potrebbe comportare effetti non facilmente prevedibili, anche con riferimento all'elevato rischio di conflitti di competenza con il legislatore statale. Ad esempio in caso di deroghe alla disciplina degli interventi edilizi nelle zone sismiche, tenuto conto che la Corte costituzionale ha affermato che le norme sismiche dettano una disciplina unitaria a tutela dell'incolumità pubblica, mirando a garantire per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale (sentenze n. 101 del 2013, n. 201 del 2012, n. 246 del 2019), orientata alla tutela dell'incolumità pubblica che non tollera alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali (sentenze n. 232 del 2017, n.264 del 2019); oppure, in caso di deroghe alla disciplina della dislocazione degli interventi edilizi prevista dal D.P.R. n. 380/2001, tenuto conto della giurisprudenza costituzionale consolidatasi nel vigente quadro normativo di riferimento, già richiamata nel terzo paragrafo del presente lavoro, cui si rinvia (tra le altre, sentenza n. 262 del 2016); o, ancora, in caso di una disciplina derogatoria delle funzioni di pianificazione comunale, che sono ricomprese tra quelle fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. (Corte costituzionale, sentenza n. 179/2019). In tali casi sussistono interessi pubblici di rilievo non solo regionale che sembrano richiedere una disciplina di riferimento uniforme per tutto il territorio nazionale, che può essere assicurata richiamando espressamente i principi fondamentali che devono continuare a essere rispettati.

Per le materie indicate, in molti casi, non sembra possibile una separazione netta delle competenze tra Stato e Regioni, e sembra necessario conservare un riferimento agli strumenti di dinamismo introdotti dalla giurisprudenza costituzionale con il sistema delle deroghe da specificare nelle intese. Inoltre, non sembra sempre possibile la devoluzione della competenza in maniera esclusiva alle Regioni richiedenti maggiore autonomia, per la necessità di non compromettere l'omogeneità della legislazione sul territorio nazionale.

Pertanto, tenendo conto dei diversi intrecci di competenza che si possono verificare, nonostante il dato testuale della disposizione costituzionale, sembra necessario mantenere forme di condivisione del potere decisionale e comunque un'omogeneità delle regole a livello nazionale, nei limiti necessari per avere certezza sul pari livello dei servizi fondamentali in tutte le parti del territorio nazionale e per contenere le conseguenze anche economiche di modelli organizzativi e procedurali differenziati.

Di conseguenza, per un verso, non sembra possibile ammettere la devoluzione integrale della competenza legislativa a livello regionale nelle materie di competenza esclusiva statale considerate dall'articolo 116, comma 3, Cost.; per altro verso, la deroga ai principi fondamentali, possibile nelle materie di competenza concorrente, non sembra che possa essere intesa come assoluta. In entrambi i casi la devoluzione di competenze che potrebbe ritenersi consentita dalla clausola di asimmetria trova un limite nell'esigenza costituzionale di assicurare l'omogeneità della legislazione regionale sul territorio nazionale e il rispetto dei principi di coesione e solidarietà.⁵³

I possibili riflessi che potrebbero verificarsi sul sistema del riparto delle competenze tra Stato e Regioni richiedono pertanto una precisa individuazione degli ambiti materiali ricompresi nelle "voci" che compaiono negli elenchi dell'articolo 117 della Costituzione, una precisa individuazione dei principi che si intende superare, o derogare, e una clausola di salvaguardia che consenta la piena applicazione degli strumenti della leale collaborazione tra Stato e Regioni anche dopo l'eventuale approvazione delle intese.

Sotto un diverso profilo si deve tenere conto della sostenibilità finanziaria delle richieste di maggiore autonomia.⁵⁴

Per evitare distorsioni del sistema di finanza pubblica, ed effetti pregiudizievoli per le altre Regioni, il riconoscimento di ulteriori ambiti di autonomia deve essere condizionato dal rispetto dei principi dell'articolo 119 della Costituzione e, in particolare, dalla compatibilità con il principio della perequazione, per cui occorre assicurare il legame di solidarietà tra la popolazione delle singole Regioni beneficiarie di maggiori forme di autonomia, e il resto della Repubblica.⁵⁵

⁵³ Tale esigenza sembra strettamente funzionale ad assicurare un ordinato coordinamento delle funzioni di Stato e Regioni, la ragionevole aspettativa di un quadro normativo omogeneo sul territorio nazionale per la disciplina dell'assetto del territorio e delle regole per l'erogazione di servizi essenziali come la tutela della salute e l'istruzione, e più in generale il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

⁵⁴ Sui costi si veda S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, Parte seconda, Capitolo 3, pagg. 285 e ss..

⁵⁵ Sul tema si veda l'analisi critica di G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari, 2019, *passim*.

La principale difficoltà da affrontare è la difficoltà di quantificare le risorse necessarie al finanziamento degli ambiti di autonomia previsti nelle bozze di intesa sia per l'incertezza delle modalità di trasferimento delle risorse,⁵⁶ sia per l'incertezza in ordine alla stima delle possibili implicazioni sul controllo dei conti pubblici.⁵⁷

Dal punto di vista sostanziale, la Costituzione prevede espressamente il rispetto dei principi stabiliti nell'articolo 119, che riguardano il tema del cosiddetto federalismo fiscale secondo cui le Regioni, come gli altri enti territoriali, devono avere tributi propri e disporre di compartecipazione al gettito dei tributi statali riferibili al loro territorio. Tali principi impongono che lo Stato si faccia carico di riequilibrare l'attribuzione delle risorse per i territori con minore capacità fiscale per abitante, in modo da assicurare il finanziamento delle funzioni pubbliche fondamentali attribuite alle Regioni e il finanziamento di interventi speciali per rimuovere squilibri e promuovere lo sviluppo dei territori; impongono insomma un vincolo di solidarietà, che si aggiunge all'obbligo di tutte le Regioni di contribuire al risanamento dei conti pubblici.

Ne discendono legami organizzativi con lo Stato, e di solidarietà tra le Regioni, garantiti appunto dal principio della perequazione delle risorse che prevede un contributo a carico delle Regioni con maggiore capacità fiscale per abitante.

Anche con riferimento ai profili finanziari, il tema centrale resta quindi la valutazione del merito delle richieste.

In questo caso, la specifica previsione dei costi e il trasferimento delle risorse per il finanziamento delle funzioni potrebbero diventare prima un parametro per orientare i negoziati per le intese, e poi un indicatore per la valutazione in sede di approvazione delle intese.

I parametri indicati, se considerati sin dalla fase dei negoziati, consentirebbero di orientare i negoziati per l'approvazione delle intese e di costruire le stesse con un metodo finalizzato a integrare le regole costituzionali che regolano il riparto delle competenze tra lo Stato e le singole Regioni, mediante la legge di approvazione.⁵⁸

L'intesa è il punto di compromesso tra le richieste delle Regioni e i limiti individuati dall'amministrazione statale; la legge di approvazione dell'intesa costituisce lo strumento con cui si procede alla verifica della sostenibilità e dell'opportunità del riconoscimento di maggiori forme di autonomia, con ogni conseguenza anche in termini di controllo di costituzionalità.⁵⁹

⁵⁶ Sulle diverse ipotesi per l'individuazione delle risorse per il finanziamento del regionalismo differenziato (metodo del costo storico, metodo del costo medio e metodo dei fabbisogni standard), si veda P. LATTARULO, *Decentramento e differenziazione. Come rafforzare i territori e le istituzioni che li rappresentano*, Osservatorio regionale sul federalismo, Note e contributi, Nota 6, luglio 2019, pagg. 8,9,10; il contributo è rinvenibile sul sito web istituzionale dell'IRPET.

⁵⁷ Sul tema si veda ancora si veda S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, cit., pagg. 297 e ss..

⁵⁸ Di qui la caratura costituzionale opportunamente evidenziata in letteratura: si veda M. LUCIANI, *Audizione innanzi la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, 13 marzo 2019, pag. 1; il documento è rinvenibile sul sito web del Senato della Repubblica.

⁵⁹ Ma è importante sottolineare che il Parlamento non è obbligato ad approvare l'intesa con legge; mantiene la facoltà di non approvare la legge, sebbene andando incontro a conseguenze politiche difficilmente prevedibili. Il Parlamento svolge la funzione costituzionale di valutare definitivamente le implicazioni delle istanze di maggiore autonomia sul sistema Paese; di conseguenza, deve essere posto in condizione di indicare possibili correttivi per bilanciare l'interesse regionale con l'interesse nazionale sin dalla fase dei negoziati mediante l'esercizio della funzione di indirizzo. La facoltà di non procedere all'approvazione delle intese si giustifica tenendo conto della circostanza per cui la legge di

Lo strumento dell'intesa svolge pertanto la funzione di indicare il punto di equilibrio tra le richieste regionali, i limiti rappresentati dai principi costituzionali, e le possibili implicazioni sul sistema istituzionale.

Per questa specifica funzione le intese devono considerare tutti i profili rilevanti per la nuova disciplina del riparto della competenza legislativa, ivi compresi i limiti alle "nuove" competenze regionali e alle competenze statali trasversali, nonché le regole per il trasferimento e il finanziamento delle funzioni.⁶⁰

5. Possibili prospettive di azione per un'evoluzione equilibrata del regionalismo in Italia: il rispetto delle istanze di maggiore autonomia e i possibili strumenti istituzionali per un'evoluzione equilibrata del regionalismo in Italia

Il principio della correlazione tra funzioni e risorse pone in evidenza il tema del rispetto dell'equilibrio del bilancio come condizione ultima dell'approvazione delle ulteriori forme e condizioni di autonomia.

Se si tiene conto dei dati macroeconomici disponibili, evidenziati da ultimo nel documento di programmazione economica e finanziaria per l'anno 2023, si comprende che lo spazio di manovra è limitato e che occorre particolare lungimiranza e prudenza politica.

Gli indicatori sembrano evidenziare che non ci sono le condizioni per il trasferimento di tutte le funzioni nelle materie indicate dall'articolo 116, comma 3, Cost.; un primo elemento di prospettiva sembra essere la scelta di preferire una sperimentazione graduale della clausola di asimmetria, procedendo per specifici ambiti materiali non "pesanti".

Diversamente, eventuali trasferimenti in blocco di competenze in materie "pesanti" come sanità, scuola e trasporto pubblico, richiederebbero uno specifico integrale finanziamento che potrebbe realizzarsi o con maggiori aliquote regionali sulle imposte statali, o con un aumento del prelievo fiscale. Non sembrano esserci alternative possibili, dimostrate fino ad oggi, se si accetta che la tesi del trasferimento della spesa storica riferita a specifiche funzioni (attualmente) statali sconta il limite dei riflessi sul sistema complessivo di bilancio per il fatto che non vengono meno automaticamente le funzioni statali per le altre Regioni.

Inoltre, e non è un elemento di poco rilievo, la scelta politica di consentire da subito maggiore autonomia nelle materie sopra indicate avrebbe come conseguenza, di carattere

approvazione delle intese potrebbe avere un potenziale effetto definitivo, in quanto eventuali modifiche resterebbero condizionate dall'iniziativa (improbabile) della Regione interessata. Di qui la rilevanza del ruolo del Parlamento, che appare fondamentale per "misurare" in concreto, caso per caso, le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia che possono essere concesse alle diverse Regioni in attuazione dell'articolo 116 della Costituzione. Sul ruolo del Parlamento nell'attuazione della clausola di asimmetria si veda G. RIVISECCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, cit., pagg. 844 e ss.; con specifico riferimento al potere di indirizzo per orientare i negoziati del Governo si veda V. TONDI DELLA MURA, *Per un regionalismo differenziato rispettoso della coesione nazionale. Prime note*, cit., pag. 192 e ss..

⁶⁰ Sui contenuti necessari delle intese si veda L. VIOLINI, I procedimenti per l'attuazione del regionalismo differenziato: luci e ombre dell'art. 16, comma 3, della Costituzione, in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G. NAPOLITANO, a cura di, *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, cit., pag. 99 e ss.; con particolare riferimento all'importanza di prevedere una clausola di salvaguardia delle competenze statali di natura trasversale si veda G. TARLI BARBIERI, *Procedimenti e fonti dell'asimmetria (a proposito della relazione di L. Violini)*, cit. pagg. 148 e 156.

costituzionale, l'obbligo di far precedere i trasferimenti delle funzioni da interventi perequativi per superare i limiti del divario che condizionano diverse Regioni.

Con un approccio pragmatico, che peraltro sembra essere condiviso sia a livello nazionale che territoriale, l'attuazione della clausola di asimmetria dovrebbe essere realizzata in maniera graduale, limitando in una prima fase gli ambiti materiali da prendere in considerazione nei primi negoziati.⁶¹

Il rinvio della discussione sul trasferimento delle funzioni riferite alle materie "pesanti" agevolerebbe i negoziati, semplificando la valutazione di impatto dell'attribuzione di ulteriori forme di autonomia alle Regioni richiedenti; di conseguenza, limitando le possibili conseguenze problematiche del riconoscimento di maggiore autonomia, si potrebbe sperimentare in un tempo ragionevolmente contenuto l'asimmetrico riparto della competenza legislativa consentito dalla Costituzione.

E' chiaro che si tratta di una scelta politica.

Nel caso la proposta di un'attuazione graduale della clausola asimmetrica non dovesse essere condivisa, le cose si farebbero più difficili; tuttavia, si osserva che anche in questo caso sembrano possibili soluzioni (forse) non ancora esplorate. A ben vedere, con il limite della necessità di un intervento perequativo, costituzionalmente necessario, sembrerebbe comunque possibile procedere con gradualità.

In una prima fase si potrebbe limitare l'attribuzione della maggiore competenza legislativa alle materie "non pesanti", mentre per le istanze di maggiore autonomia nelle materie "pesanti" si potrebbe procedere con gli strumenti indicati nell'articolo 118 della Costituzione.⁶²

Molte delle richieste regionali, infatti, hanno natura amministrativa; pertanto, per le materie diverse da quelle "pesanti", i negoziati sulle richieste di maggiore autonomia potrebbero - anzi dovrebbero - avere ad oggetto i principi fondamentali da derogare per rispondere alle specifiche esigenze di ciascuna Regione richiedente. Mentre per le altre materie i negoziati potrebbero avere ad oggetto il trasferimento di specifiche funzioni regionalizzabili, muovendo dal decreto legislativo n. 112 del 1998.

In tal modo, caso per caso, si potrebbero prima "misurare" gli spazi di autonomia possibile nell'ambito dei negoziati istituzionali preliminari all'approvazione delle intese, e poi "verificare" l'equilibrio tra le ragioni della differenziazione e le esigenze di unitarietà in sede di approvazione della legge.

La maggiore autonomia consentita dalla clausola di asimmetria sarebbe così utilizzata per affidare alle Regioni ciò che può essere fatto meglio a livello territoriale, valutando caso per caso se le richieste di maggiore autonomia siano giustificate da esigenze o ragioni di opportunità concrete, e se le materie cui sono riferite siano effettivamente devolvibili senza conseguenze per la pianificazione e l'implementazione delle politiche pubbliche.

La valutazione delle richieste di maggiore autonomia potrebbe essere ancorata a parametri condivisi, con evidenti conseguenze già ai fini della stessa elaborazione delle proposte di intesa.

⁶¹ La sede istituzionale per realizzare questa preconditione dei negoziati potrebbe essere la Conferenza Stato-Regioni.

⁶² In effetti, con riferimento alle materie "pesanti", molte delle funzioni indicate nelle proposte di intesa ad oggi disponibili hanno una natura amministrativa e sembrano orientate ad avere certezza delle risorse per la pianificazione dell'erogazione dei servizi.

Sotto un primo profilo, si potrebbe decidere di condizionare l'avvio dei negoziati tra Regioni e Governo a una "selezione" preliminare degli ambiti materiali devolvibili tra quelli riconducibili a ciascuna delle voci ricomprese nell'elenco dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione, da svolgere in sede di Conferenza Stato-Regioni.

In tal modo, si potrebbero ridurre gli ambiti materiali da considerare in sede di prima applicazione della disposizione costituzionale, e si potrebbe contare su un elenco di ambiti materiali di interesse regionale più specifico rispetto al mero richiamo delle voci ricomprese nell'elenco delle materie di competenza concorrente.

Sotto un secondo profilo si potrebbe prevedere che le proposte di intesa debbano indicare con precisione sia gli ambiti materiali specifici oggetto della richiesta di maggiore autonomia, sia i principi fondamentali della materia che si intendono derogare.

La delimitazione degli ambiti materiali devolvibili consentirebbe un vantaggio non di poco rilievo, per il fatto che si potrebbe "misurare" la maggiore autonomia tenendo conto dei principi fondamentali della materia individuati nei primi venti anni dell'applicazione del nuovo Titolo V della Costituzione.⁶³

L'elenco degli ambiti materiali devolvibili potrebbe diventare anche un indicatore per la valutazione delle proposte di intesa; mentre la specifica indicazione dei principi fondamentali ritenuti essenziali per assicurare l'omogeneità della legislazione e il coordinamento tra Stato e Regioni potrebbe diventare un ulteriore indicatore per l'approvazione delle intese.

Un altro parametro di valutazione potrebbe essere l'invarianza economica per le altre Regioni, e la sostenibilità per la finanza pubblica da valutare caso per caso.

Le Regioni potrebbero contare così su parametri utili a orientare la programmazione della ricerca di ulteriori forme di autonomia in specifiche materie direttamente correlate alle particolari esigenze delle comunità di riferimento.

Inoltre, le esigenze di unitarietà dell'ordinamento potrebbero essere tutelate prevedendo una clausola di carattere generale che riprenda la proposta della Regione Emilia-Romagna che ha inserito un riferimento espresso "*al rispetto dei principi posti dagli articoli 117, 119 e 81 della Costituzione e del principio di leale collaborazione, cardine fondamentale delle relazioni tra istituzioni che, ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione, sono enti costitutivi della Repubblica, nella consapevolezza del suo carattere unitario e indivisibile*" (cfr. Accordo preliminare in merito all'intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione tra il Governo della Repubblica italiana e la Regione Emilia Romagna, articolo 1).

Il regionalismo differenziato è una questione che interessa il Paese nel suo insieme, e non solo le Regioni che hanno richiesto sino ad oggi - o chiederanno in futuro - maggiore autonomia.

Per questo richiede un'analisi ponderata e un'attuazione graduale, per settori, in modo da sperimentare i potenziali effetti distorsivi e i possibili correttivi.

⁶³ Le intese potrebbero delimitare le maggiori forme di autonomia conservando solo alcuni principi fondamentali ritenuti indispensabili per realizzare caso per caso il bilanciamento tra le esigenze di differenziazione e quelle di unitarietà dell'ordinamento giuridico.