

Working Paper Series

**AUTONOMIA DIFFERENZIATA.
REALTÀ E PROSPETTIVE:
LE BOZZE DI PRE-INTESE**

SOG-WP55/2019

ISSN: 2282-4189

Gianliborio Mazzola

This text may be reproduced only for personal research purposes. Additional reproduction for other purposes, whether in hard copies or electronically, requires the consent of the author(s), editor(s).

If cited or quoted, references should be made to the full name of the author(s), editor(s), the title, the working paper, or the other series, the year and the publisher.

© 2019 Gianliborio Mazzola

Printed in Italy, December 2019

LUISS School of Government

Via di Villa Emiliani, 14

00197 Rome ITALY

email: sog@luiss.it

web: www.sog.luiss.it



ABSTRACT

L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione rappresenta una delle sfide politiche e istituzionali più vive del momento presente. La tensione tra spinte autonomistiche ed equilibri del sistema istituzionale complessivo è vivissima e l'attenzione della dottrina lo dimostra. Questo contributo offre una panoramica ragionata delle proposte avanzate sia dalle tre Regioni "capofila", sia dalle ulteriori Regioni che hanno attivato procedimenti analoghi, soffermandosi in particolare sul necessario ruolo che deve essere esercitato dal Parlamento e, in generale, dalle assemblee rappresentative.

Keywords: regionalismo differenziato, autonomia, 116, terzo comma, Cost.

AUTHOR INFORMATION

Gianliborio Mazzola è Docente di diritto parlamentare presso i Master della Sapienza-Università di Roma, della LUISS Guido Carli e dell'Istituto Tosi di Firenze. Già Segretario Generale Assemblea Regionale Siciliana

Contact Information:

Email: gianlib.mazzola@libero.it

TABLE OF CONTENTS

1. SITUAZIONE ATTUALE DELLE RICHIESTE DI AUTONOMIA DIFFERENZIATA E SVILUPPI NELLA XVIII LEGISLATURA.....	1
1.1. Lombardia.....	2
1.2. Emilia-Romagna.....	2
1.3. Veneto.....	3
1.4. Le proposte di altre Regioni.....	4
2. LE BOZZE DI INTESA DISCUSSE DAL GOVERNO CONTE: LE REGIONI EMILIA-ROMAGNA, LOMBARDIA E VENETO (PARTI GENERALI).....	7
1.5. Materie da trasferire.....	7
1.6. Commissioni Paritetiche.....	10
1.7. Modalità dei trasferimenti.....	10
1.8. Assegnazione delle risorse finanziarie alle Regioni.....	11
1.9. Investimenti.....	14
3. REAZIONI ALLA PRESENTAZIONE DELLE BOZZE DI ACCORDO FRA LO STATO E LE REGIONI EMILIA-ROMAGNA, LOMBARDIA E VENETO.....	15
4. LE PREVISIONI DELL'ARTICOLO 116, TERZO COMMA, DELLA COSTITUZIONE E MODALITÀ DI APPROVAZIONE DELLE INTESE. RUOLO DEL PARLAMENTO.....	17
5. LE CONDIZIONI PER UN'EFFICIENTE AUTONOMIA DIFFERENZIATA.....	21
6. CONCLUSIONI.....	24
7. BIBLIOGRAFIA	Errore. Il segnalibro non è definito.

1. SITUAZIONE ATTUALE DELLE RICHIESTE DI AUTONOMIA DIFFERENZIATA E SVILUPPI NELLA XVIII LEGISLATURA.

L'avvio della XVIII legislatura ha impresso una decisiva accelerazione al processo di attivazione dell'autonomia regionale differenziata – ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione – anche alla luce dei risultati elettorali delle elezioni politiche del 4 Marzo 2018.¹ Com'è noto, in questa tornata elettorale la Lega ha riscosso un notevole successo e le successive elezioni europee hanno confermato questa tendenza.²

La Ministra per gli Affari Regionali, Erika Stefani (esponente della Lega), esprimendo la volontà del nuovo Governo³, auspicava che entro la fine dell'anno fossero approvate le leggi sull'autonomia differenziata a partire da quelle riguardanti la Lombardia, il Veneto e l'Emilia-Romagna. Queste tre Regioni dal 2017 avevano, infatti, richiesto l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. I rispettivi governatori avevano così stipulato i pre-accordi volti all'ottenimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia con il Governo Gentiloni nel Febbraio 2018.⁴

È opportuno notare che dalla fine della precedente legislatura la situazione è radicalmente cambiata. Sono state avanzate nuove richieste di trasferimento di competenze da parte delle tre Regioni capofila (Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna) ed altre Regioni hanno avviato il percorso della differenziazione.⁵

I pre-accordi del Febbraio 2018 risultano oggi superati e la maggior parte delle Regioni italiane sembrano ora interessate a “salire sul treno del regionalismo differenziato.” Alla Lombardia, al

¹ Come è noto l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione è stato riscritto con la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Per un commento dettagliato dell'articolo in esame cfr. su tutti A. CARIOLA - F. LEOTTA, *Art. 116*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, 2006, p. 2195 e ss; da ultimo, A. MORELLI, *Art. 116*, in F. CLEMENTI – L. CUOCOLO – F. ROSA – G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*. Parte II – Ordinamento della Repubblica (Artt. 55-139) e Disposizioni transitorie e finali, Bologna 2018, p. 325 e ss.

² Alle elezioni politiche del marzo 2018 la Lega ha ottenuto, infatti, il 17,35 % delle preferenze alla Camera dei deputati e il 18,4 % al Senato della Repubblica. Durante le elezioni europee del 2019 lo stesso partito ha ricevuto il 34,26 % delle preferenze su scala nazionale.

³ Il Governo Conte I, insediatosi nel giugno del 2018, era il frutto di un c.d. contratto di governo tra il partito della Lega e il Movimento 5 Stelle. All'interno di tale contratto, infatti, era sancito che: “Sotto il profilo del regionalismo, l'impegno sarà quello di porre come questione prioritaria nell'agenda di Governo l'attribuzione, per tutte le Regioni che motivatamente lo richiedano, di maggiore autonomia in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, portando anche a rapida conclusione le trattative tra Governo e Regioni attualmente aperte” (p. 35).

⁴ Il 28 febbraio 2018, nella sala Verde di Palazzo Chigi era stato siglato un accordo preliminare (anche definito pre-intesa) tra il Governo e le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto in merito all'intesa di cui all'articolo 116, terzo comma, Cost. Gli accordi avevano per oggetto i principi generali, la metodologia e le materie per l'attribuzione alle Regioni che ne hanno fatto richiesta tramite atto formale dei loro organi, di maggiori forme di autonomia differenziata, ai sensi dell'art 116, terzo comma, della Costituzione. Il testo degli accordi preliminari è disponibile sul sito istituzionale del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie.

⁵ Per una analisi puntuale delle Regioni che hanno attivato il procedimento ex art. 116, terzo comma, della Cost. si rinvia al Dossier n. 16 del Senato della Repubblica, XVIII legislatura, dal titolo *Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo*.

Veneto e all'Emilia Romagna si sono aggiunte, con richieste differenti, altre Regioni. Toscana, Piemonte, Marche ed Umbria hanno attivato il confronto con il Ministero per gli Affari Regionali, mentre la Liguria, il Lazio hanno intenzione di seguire l'esempio delle altre Regioni ordinarie. Altre quattro Regioni (Basilicata, Calabria, Puglia e Molise) non sembrano aver investito formalmente i rispettivi Presidenti di Regione per avviare il confronto con il Governo nazionale; tuttavia esse hanno assunto iniziative preliminari che hanno comportato l'approvazione di atti di indirizzo propedeutici all'incarico nei confronti dei rispettivi governatori. Soltanto l'Abruzzo, dai dati disponibili, non hanno avviato le procedure *ex* articolo 116, terzo comma, della Costituzione, per la concessione dell'autonomia differenziata.

È legittimo chiedersi che cosa stia succedendo in ambito regionale. Non è chiaro se le Regioni, dopo il fallimento della riforma costituzionale Renzi- Boschi,⁶ intendano in questo modo superare i limiti dei testi costituzionali del 1948 e del 2001, oppure vogliano contribuire, attraverso l'autonomia differenziata, ad una riscrittura delle competenze fra Stato e Regioni. In tal senso può essere opportuno soffermarsi preliminarmente sullo sviluppo delle istanze delle tre Regioni che avevano concluso i citati pre-accordi nel Febbraio 2018 con il Governo Gentiloni. Successivamente si esamineranno le richieste più recenti.⁷

1.1. Lombardia.

La Lombardia, nella richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia presentata al Governo, ha ripreso le stesse materie su cui si era pervenuto ad un preaccordo con lo Stato e ha così presentato al Ministero per gli Affari regionali un articolato *dossier* riportante le richieste circa le competenze legislative oggetto di una possibile devoluzione.⁸ L'elaborato della Lombardia fa riferimento ad aree tematiche entro cui sono raggruppate le materie e le funzioni richieste. I rappresentanti della Lombardia in sede di trattative hanno fatto intendere che è intenzione della Regione trasformare tutte le competenze concorrenti in esclusive.

1.2. Emilia-Romagna.

⁶Il terzo referendum costituzionale nella storia della Repubblica Italiana ebbe luogo il 4 dicembre 2016, quando la maggioranza dei votanti respinse il testo di legge costituzionale della cosiddetta riforma Renzi-Boschi, approvato in via definitiva dalla Camera il 12 aprile 2016 e recante modifiche alla parte seconda della Costituzione.

⁷Nella seduta del Consiglio dei ministri n. 33 del 21 dicembre 2018 è stata condivisa l'informativa svolta dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie in merito al percorso di attuazione dell'autonomia differenziata richiesta dalle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna. Nella successiva seduta del Consiglio dei ministri n. 44 del 14 febbraio 2019, il Ministro per gli Affari regionali "ha illustrato i contenuti delle intese. Il Consiglio dei ministri ne ha preso atto e condiviso lo spirito". I testi delle bozze di intese sono stati pubblicati sul sito del Dipartimento Affari regionali della Presidenza del Consiglio, in un testo concordato tra Governo e ciascuna delle tre Regioni.

⁸Il dossier è riferibile alla bozza di intesa citata all'interno della precedente nota.

L'Emilia-Romagna ha riformulato le richieste avanzate in sede di preaccordo e vi ha aggiunto altre materie. In particolare, la Regione intende ottenere il trasferimento di funzioni in tema di agricoltura, acquacoltura, protezione della fauna ed attività venatoria, cultura, spettacolo e sport.⁹ Per quanto concerne gli strumenti giuridici per procedere al trasferimento di tali competenze l'Emilia-Romagna propone che il Governo nazionale presenti un disegno di legge che recepisca l'intesa raggiunta tra lo Stato e la Regione.

1.3. Veneto.

Il Veneto – tenendo anche conto delle obiezioni esistenti nel panorama nazionale - ha presentato una proposta di legge, definita legge di delegazione. Con tale iniziativa si sarebbero voluti accelerare i tempi per la concessione dell'autonomia differenziata, modificando le modalità concordate nella precedente legislatura.¹⁰ In precedenza si era, infatti, convenuto (all'interno dei citati preaccordi del febbraio 2018) che il recepimento delle intese sarebbe dovuto avvenire tramite singole leggi riguardanti ciascuna delle Regioni richiedenti.¹¹

La legge di delegazione del Veneto, oltre ad accelerare i tempi per la concessione dell'autonomia differenziata, intendeva costituire “una risposta” a chi avrebbe voluto configurare queste nuove forme di autonomia come “un ulteriore passo verso il decentramento”. Il Veneto in particolare è molto critico con gli assetti istituzionali del Paese ed intenderebbe utilizzare l'autonomia differenziata per “rompere” gli attuali schemi normativi ed amministrativi. Il testo legislativo del Veneto presuppone alcune premesse politiche. È stato proposto prima del raggiungimento dell'intesa con il Governo Conte, non solo per ribadire la necessità di una forte accelerazione nel processo di concessione dell'autonomia differenziata, ma anche per affermare che spetta alla Regione, e non al Governo nazionale, l'indirizzo dell'azione politica dell'amministrazione regionale. La legge di delegazione del Veneto intenderebbe sottolineare che la precedente fase del 2018 è da ritenere superata, tenendo anche conto dei risultati delle elezioni nazionali del 4 Marzo 2018 e di alcune elezioni regionali.

Sul piano giuridico il Veneto ribadisce la convinzione che l'iniziativa legislativa dell'intero processo spetti alla Regione mentre, come risulta anche dai preaccordi del Febbraio 2018, si era convenuto che il Governo nazionale sarebbe stato il promotore del testo legislativo di recepimento

⁹In totale si tratterebbe di competenze rientranti nell'ambito delle aree strategiche individuate (ad esempio politiche del lavoro, istruzione, sanità, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, relazioni internazionali e rapporti con l'Unione europea).

¹⁰Per i contenuti della bozza di intesa si rinvia alla nota n. 7.

¹¹Tale ipotesi era contenuta all'interno degli accordi preliminari intercorsi il 28 febbraio 2018. Sul punto cfr. G. PICCIRILLI, *Gli “Accordi preliminari” per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in www.dirittiregionali.it, 2/2018.

dell'intesa.¹² Al di là delle tematiche giuridiche sollevate dalla proposta, la Regione Veneto, come chiarisce la relazione introduttiva del disegno di legge, intenderebbe ottenere il trasferimento di tutte le competenze legislative della legislazione concorrente ex- articolo 117 della Costituzione con le relative funzioni amministrative al fine di realizzare un' "organicità nei trasferimenti"; come conseguenza di tutto ciò si dovrebbe procedere al relativo adeguamento delle risorse ovviamente tenendo conto dei nuovi compiti della Regione. È chiaro che il modello che sembra perseguire la Regione Veneto è quello delle Regioni Speciali (conformemente a quanto richiesto da molto tempo) anche per equipararsi al vicino Trentino- Alto Adige.

1.4. Le proposte di altre Regioni.

Altre Regioni nel frattempo hanno presentato proposte per la concessione dell'autonomia differenziata, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, che si intendono, seppur sommariamente, esaminare.

1.4.a. Toscana.

È bene ricordare che la Toscana fu tra le prime Regioni a richiedere l'autonomia differenziata soprattutto nel settore delle politiche ambientali e dei beni culturali.¹³ Oggigiorno l'impostazione su cui si sta muovendo la Regione Toscana in questa fase appare quasi "speculare" ed opposta a quella della Regione Veneto.¹⁴ La Toscana parte dal presupposto che non è necessario creare altre Regioni Speciali. Essa piuttosto intenderebbe rafforzare il ruolo dello Stato e considererebbe lo sviluppo dell'Autonomia un modo per ridisegnare le istituzioni dopo l'insuccesso della riforma costituzionale Renzi – Boschi, sviluppando così la cooperazione fra le strutture nazionali e regionali. In tal senso l'autonomia differenziata servirebbe a valorizzare le realtà regionali che abbiano dimostrato correttezza nella gestione dei bilanci ed efficienza nell'erogazione dei servizi ai cittadini.

A giudizio della Toscana possono richiedere l'autonomia differenziata solo quelle Regioni che abbiano già svolto efficientemente i compiti assegnati loro dall'attuale Costituzione. Lo Stato dovrebbe controllare l'erogazione dei servizi da parte delle Regioni, svolgendo anche funzioni

¹²Sul punto Cfr. M. DE DONNO – P. MESSINA, *Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia. Quale idea di autonomia regionale?* In *istituzioni del federalismo*, n. 2 del 2018 e nello spec. pp. 473 e ss.

¹³Il primo tentativo di conseguire l'intesa prevista dal terzo comma dell'art. 116 è della regione Toscana con una proposta di delibera (la n.1237) recante "autonomia speciale nel settore dei beni culturali e paesaggistici". Il CAL Toscana ha espresso su tale proposta parere favorevole, recependo le indicazioni emerse dalla consultazione degli enti locali il 23 maggio 2003. La procedura non ha avuto ulteriore seguito.

¹⁴Con risoluzione n. 163 del 13 settembre 2017 di "avvio delle procedure finalizzate all'attribuzione di condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione"- il Consiglio regionale della Toscana ha impegnato la Giunta ad attivare l'iter necessario per dare impulso alla procedura di cui all'articolo 116, comma terzo, della Costituzione.

sostitutive qualora riscontrasse inefficienze. La Toscana sarebbe favorevole ad un'autonomia differenziata "delle eccellenze", affidando allo Stato il compito di aiutare le Regioni in difficoltà. La Regione intenderebbe ottenere nuovi poteri per una decina di materie fra cui in tema di: salute, governo del territorio, ambiente, tutela del lavoro, istruzione e formazione, beni culturali, accoglienza dei richiedenti asilo, autonomie locali.

1.4.b. Marche ed Umbria

Nel luglio del 2018 i Presidenti delle Marche e dell'Umbria, dopo l'approvazione di specifici documenti da parte dei rispettivi Consigli regionali, hanno inviato al Presidente del Consiglio una missiva per comunicargli l'intenzione di voler avviare congiuntamente il processo di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.¹⁵

Ad avviso di chi scrive una eventuale autonomia differenziata possa rappresentare uno strumento per migliorare l'economia delle loro Regioni. Le Marche e l'Umbria intenderebbero agire congiuntamente avendo sperimentato la loro collaborazione in diverse circostanze in considerazione anche dei territori limitrofi (un esempio riguarda la gestione comune in seguito agli eventi sismici) e dei comuni interessi economici. Sono, quindi, proprio queste due Regioni dell'Italia Centrale tra le più interessate a sviluppare i processi per l'istituzione in Italia delle Macro-Regioni.

1.4.c. Piemonte

Anche il Piemonte ha avviato trattative con il Governo nazionale per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.¹⁶ Sono stati creati alcuni tavoli tecnici anche se ancora non si è pervenuti ad una bozza di intesa. La Regione ha chiesto di esercitare l'autonomia differenziata su 12 materie anziché su 23: tra l'altro in tema di formazione, governo del territorio, beni paesaggistici e culturali, protezione civile e infrastrutture, tutela e sicurezza del lavoro, istruzione tecnica e professionale, politiche sanitarie.

Il Piemonte ha ribadito che con i nuovi compiti intenderebbe sviluppare processi di semplificazione e di flessibilità dell'attività della Regione. Il Governatore del Piemonte del tempo ha evidenziato che, ai sensi dell'articolo 116 terzo comma, è possibile soltanto trasferire competenze

¹⁵L'Assemblea legislativa delle Marche ha approvato, lo scorso 29 maggio, la deliberazione n. 72, d'iniziativa della Giunta regionale, recante "Indirizzi per l'avvio del negoziato con lo Stato finalizzato alla definizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione". Nella seduta del 19 giugno l'Assemblea legislativa umbra ha approvato la risoluzione n.1603, facendo propria la proposta di risoluzione presentata dalla Giunta su "Attivazione procedure per l'attribuzione alla Regione Umbria di ulteriori forme e condizioni di autonomia ex art. 116, terzo comma della Costituzione".

¹⁶Con deliberazione n. 1 - 6323 del 10 gennaio 2018, la Giunta regionale del Piemonte ha affidato al Presidente il mandato ad avviare il confronto con il Governo, sui contenuti del "Documento di primi indirizzi della Giunta regionale per l'avvio del confronto con il Governo finalizzato all'acquisizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione".

attualmente attribuite ai Ministeri senza alcun aggravio dei costi da parte dello Stato. La Regione ha ribadito altresì che, a differenza di altre Regioni (es: Veneto), la Regione Piemonte non vuole richiedere surrettiziamente alcuna forma di autonomia speciale nel tentativo di equipararsi alle Regioni Speciali esistenti.

1.4.d. Liguria

Il Consiglio regionale ha approvato all'unanimità il 24 Gennaio 2019 una risoluzione per richiedere l'autonomia differenziata per 12 materie fra cui porti ed aeroporti, grandi reti di trasporto, navigazione e commercio con l'estero.¹⁷

1.4.e. Le Regioni meridionali

Le Regioni meridionali sono fortemente preoccupate che l'autonomia differenziata possa accentuare le distanze con le Regioni settentrionali. Le Regioni del Sud sono consapevoli che le loro condizioni economiche sono molto differenti da quelle del Nord del Paese soprattutto per una minore capacità fiscale collegata ad una differente ed insufficiente attività produttiva.

Chiedono che lo Stato continui a svolgere il ruolo fin ad ora sviluppato di "equilibratore" delle esigenze dei diversi territori in modo da garantire l'unità della Repubblica.¹⁸ In tal senso ricordano la competenza statale a stabilire ed a finanziare i livelli essenziali delle prestazioni in tema di diritti civili e sociali al fine di offrire livelli standard di prestazioni su tutto il territorio nazionale. Secondo autorevole dottrina sul punto si è sostenuto che "I principi di unitarietà dello Stato, della solidarietà, della sussidiarietà e dell'adequatezza devono, nella visione delle Regioni del Sud, governare la redistribuzione delle risorse e non solo per quanto riguarda l'assegnazione futura delle risorse ma anche in relazione all'attivazione dei fondi già assegnati".¹⁹

Lo Stato, pertanto, non si dovrebbe limitare ad erogare alle Regioni meridionali i finanziamenti attualmente concessi ma, conformemente al dettato costituzionale, avrebbe il compito di realizzare investimenti aggiuntivi per ridurre le differenze attuali fra Nord e Sud del Paese soprattutto in tema di infrastrutture essenziali per lo sviluppo. Se così non fosse si dovrebbe concordare con chi sostiene che l'avvio del regionalismo differenziato rispecchia anche "l'impotenza storica del regionalismo del Nord, che poi in realtà è stato solo un regionalismo lombardo-veneto. Trattasi di un regionalismo

¹⁷La Giunta regionale ligure ha approvato, in data 28 dicembre 2017, la deliberazione n. 1175, sull' "Avvio del negoziato con il Governo per il riconoscimento alla Regione Liguria di forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione".

¹⁸Per l'analisi delle richieste di ulteriori forme e condizioni di autonomia delle Regioni del sud si vd. il dossier n. 16 del Senato della Repubblica già citato in precedenza.

¹⁹L. Violini, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex-articolo 116, comma 3, Costituzione italiana*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti*, n. 4 del 2018, p. 358.

che in questo dopo-guerra non ha saputo presentarsi che come pura e semplice rivendicazione della diversità e come richiesta altresì di tutela dei vantaggi che innanzi tutto la storia e la geografia hanno assegnato a tale diversità.”²⁰ Il merito delle più ricche, più sviluppate province settentrionali rispetto a quelle meridionali “forse, non è solo delle loro pur laboriose ed encomiabilissime popolazioni, bensì delle condizioni favorevoli delle loro produzioni agricole, dell’agevole accesso ai mercati, della facilità del sistema viario, della vicinanza all’ Europa”. Nello stesso articolo Galli della Loggia ha contestato il regionalismo meridionale sostenendo: “[...] l’esistenza dell’ordinamento regionale ha potenzialmente contribuito a murare le società meridionali nel carcere della loro storia antica fatta di arretratezza ma soprattutto di assenza di qualunque tradizione di buongoverno. Le ha per lo più riconsegnate al dominio di consorterie politiche rotte a tutte le pratiche di sottogoverno e capaci di autoperpetuarsi all’infinito grazie al cambio di casacca ed al voto di scambio [...]”. Da entrambe le considerazioni l’autore ne deduce un giudizio estremamente negativo sull’intero regionalismo italiano, compreso le recenti richieste di autonomia differenziata. Tale valutazione è ampiamente condivisa da ampi settori della società politica ed intellettuale italiana.

2. LE BOZZE DI INTESA DISCUSSE DAL GOVERNO CONTE: LE REGIONI EMILIA-ROMAGNA, LOMBARDIA E VENETO (PARTI GENERALI)

Il 15 Febbraio 2019 all’interno del Consiglio dei Ministri, la Ministra per gli affari regionali Erika Stefani ha presentato la bozza di accordo per il raggiungimento delle intese fra lo Stato e le tre Regioni che avevano firmato i preaccordi nel Febbraio 2018. Molti commentatori hanno notato che si è data scarsa pubblicità al lavoro preparatorio che, a quanto pare, ha impegnato lo Stato e le Regioni interessate in numerose riunioni. Tale “riservatezza” è stata criticata da numerosi osservatori, considerando che un processo così delicato deve prevedere la partecipazione delle differenti istituzioni interessate comprese le altre Regioni.

Di seguito si esamineranno gli elementi comuni delle tre bozze di intese, cercando di far emergere anche le differenze fra i diversi testi.²¹

1.5. Materie da trasferire.

²⁰ Così Galli della Loggia- Corriere della sera -14 Febbraio 2019.

²¹ Sul punto si rimanda alla nota numero 7 di questo documento. I testi delle bozze di intesa sono disponibili all’interno del sito istituzionale del Dipartimento per gli affari regionali.

Dopo l'articolo introduttivo identico per le tre ipotesi di accordo, ciascuna bozza indica le materie che si intenderebbero trasferire rispettivamente all'Emilia-Romagna, alla Lombardia e al Veneto ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.²²

Pur non entrando specificamente nel merito di ciascun documento, si vorrebbero evidenziare le differenze principali per ogni singola Regione.

2.1.a. Emilia-Romagna.

Sarebbero concesse forme e condizioni particolari di autonomia per 16 materie ricomprese prevalentemente nell'attuale potestà legislativa concorrente ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione; ad esse si aggiungerebbero le materie della potestà esclusiva espressamente indicate dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Alla Regione Emilia – Romagna sarebbe altresì riconosciuta una competenza complementare relativa all'organizzazione ed all'esercizio delle funzioni amministrative locali riguardanti le materie trasferite alla Regione.

Si stabilisce altresì che la Regione Emilia-Romagna dovrà, nell'esercizio delle competenze attribuite nelle materie trasferite, rispettare i principi generali dell'ordinamento giuridico, dell'unità economica e giuridica della Nazione, delle competenze della potestà legislativa esclusiva prevista dal secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione ed in particolare quelle riferite alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

2.1.b. Lombardia.

Sarebbero attribuite forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, riguardanti 20 materie; la gran parte sarebbero quelle dell'attuale potestà legislativa concorrente ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, Cost. a cui si aggiungerebbe qualche materia della potestà legislativa esclusiva espressamente prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

A differenza di quanto contenuto nella bozza dell'intesa dell'Emilia-Romagna, alla Lombardia si aggiungerebbe il trasferimento delle competenze nelle seguenti materie:

- 1) Professioni;
- 2) Alimentazione;
- 3) Porti ed aeroporti civili;
- 4) Ordinamento della comunicazione;

²²Ci si riferisce all'articolo 1 uguale per tutte e tre le Regioni in questione.

- 5) Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
- 6) Tutela dell'ecosistema e dei beni culturali.

Non è prevista alcuna normativa di salvaguardia (come ad esempio al terzo comma dell'articolo 2 della ipotesi della bozza di pre-intesa dell'Emilia-Romagna) che sancisca il rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, dell'unità giuridica ed economica della Nazione e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione.

2.1.c. Veneto.

Molto più estese sono le competenze che sarebbero trasferite alla Regione Veneto che indubbiamente svolge una funzione di “leader” in questo processo per la concessione dell'autonomia differenziata. Molti commentatori hanno osservato che il Veneto tenderebbe, quanto più possibile, ad equipararsi alle Regioni Speciali ed in particolare alla Regione Trentino-Alto Adige in considerazione anche dei territori confinanti.

Prendendo come riferimento la bozza di intesa della Emilia – Romagna si rilevano le seguenti specificità.

Alla Regione Veneto sarebbero attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in 23 materie. Sostanzialmente si tratterebbe di tutte le materie previste dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione: le materie della potestà legislativa concorrente oltre alle tre materie della potestà legislativa esclusiva espressamente indicate nel terzo comma dell'articolo 116, terzo comma, Cost.

A differenza di quanto previsto dalla Bozza di Intesa per l'Emilia-Romagna, si aggiungerebbero le seguenti materie:

- 1) Professioni;
- 2) Alimentazione;
- 3) Porti ed aeroporti civili;
- 4) Ordinamento della comunicazione;
- 5) Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
- 6) Tutela dell'ecosistema e dei beni culturali;
- 7) Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale;
- 8) Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Anche per la Regione Veneto non è prevista la clausola di salvaguardia (presente solo nella bozza di intesa dell'Emilia – Romagna) che sancisce -conformemente ai principi generali dell'ordinamento giuridico, dell'unità giuridica ed economica della Nazione - il rispetto dei livelli

essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale.

1.6. Commissioni Paritetiche.

Le tre bozze di accordo dello Stato con l'Emilia – Romagna, la Lombardia ed il Veneto per il raggiungimento delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, presentano, successivamente, normative identiche in tema di istituzione delle Commissioni paritetiche.²³

Entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge di approvazione per ciascuna intesa, sarebbe istituita una Commissione paritetica fra lo Stato e ciascuna delle tre Regioni.

Tale Commissione sarebbe composta da nove rappresentanti designati dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie e da nove rappresentanti indicati da ciascuna delle Giunte Regionali. La Commissione paritetica, entro centoventi giorni dalla sua istituzione, determinerebbe, avvalendosi della collaborazione di tutte le amministrazioni statali coinvolte, le risorse finanziarie, umane e strumentali da trasferire alle Regioni nonché le forme di raccordo con le amministrazioni centrali.

Non si può non rilevare che il modello preso a riferimento appare quello delle commissioni paritetiche già presenti nelle Regioni Speciali. Talvolta tali organismi non sono stati un esempio di efficienza (ne è un esempio il caso siciliano); peraltro il processo di autonomia differenziata ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, Cost., costituzionalmente dovrebbe essere completamente differente da quello delle Regioni Speciali anche per quanto attiene le strutture interessate.

Appare evidente che la nomina dei componenti delle Commissioni paritetiche sarebbe esclusivamente demandata agli esecutivi nazionali e regionali senza alcun coinvolgimento dei Parlamenti; data la delicatezza dei temi trattati le strutture parlamentari dovrebbero esprimere almeno un parere sia sulle nomine dei componenti sia sull'attività da sviluppare. I tempi previsti sembrano molto “affrettati” per un processo così complesso che certamente richiederà pause di riflessione più lunghe, trattandosi di un trasferimento “ingente” di competenze dallo Stato alle Regioni.

1.7. Modalità dei trasferimenti.

Successivamente i tre testi delle bozze delle intese (Emilia – Romagna, Lombardia e Veneto) intendono regolare le modalità di attribuzione delle competenze dallo Stato alle Regioni.

I trasferimenti dei beni, delle risorse finanziarie, umane e strumentali dallo Stato alle Regioni interessate avverrebbero con Decreti del Presidente del Consiglio, su proposta della Commissione paritetica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Contestualmente si procederebbe

²³Ci si riferisce nello specifico all'articolo 3 di ciascuna bozza di intesa.

all'abolizione o al ridimensionamento degli uffici periferici e centrali dello Stato, tenendo conto dei compiti e delle risorse trasferite.

Diversi commentatori hanno espresso perplessità sulla normativa che affida ai Decreti del Presidente del Consiglio il trasferimento delle competenze alle Regioni. Infatti, unitamente ai compiti amministrativi, potrebbe essere previsto il passaggio di competenze legislative dallo Stato alle Regioni che sarebbe opportuno effettuare tramite atti legislativi (per esempio decreti delegati). Peraltro, appare piuttosto “azzardata ed eccessivamente veloce” la trattazione degli schemi di decreto, essendo previsti termini tassativi (trenta giorni ciascuno) per l'esame dei pareri preventivi della Conferenza unificata, della Commissione bicamerale per le questioni regionali e delle Commissioni competenti per materia; trascorsi inutilmente tali tempi, i Decreti sarebbero comunque adottati. Trattasi di tempistica “esigua” per l'esame di Decreti che procederebbero ad una ristrutturazione “consistente” dell'amministrazione statale e regionale.

Si stabilisce altresì che entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore delle leggi di approvazione delle intese lo Stato dovrebbe realizzare il riordino delle amministrazioni statali. Tempi contingentati (trenta giorni) sono dettati anche per i pareri del Consiglio di Stato sui regolamenti di riordino; trascorsi inutilmente tali termini gli schemi di Regolamento sarebbero trasmessi alle Camere per i pareri di competenza da parte della Commissione per gli affari regionali e delle Commissioni competenti per materia; anche in quest'ipotesi le Commissioni parlamentari dovrebbero esprimersi entro trenta giorni perché, trascorsi inutilmente, i regolamenti sarebbero comunque adottati. Per le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto le competenze legislative nelle materie trasferite mediante le intese opererebbero dall'adozione dei decreti di trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali.

1.8. Assegnazione delle risorse finanziarie alle Regioni.

Fondamentale importanza assume la normativa della bozza delle intese fra lo Stato e le tre Regioni Emilia- Romagna, Lombardia e Veneto in tema di risorse finanziarie necessarie per procedere all'attuazione dell'autonomia differenziata ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.²⁴

Le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali sarebbero determinate dalle Commissioni paritetiche istituite per ciascuna Regione. Tale individuazione dovrebbe tenere conto:

- della spesa storica sostenuta dallo Stato in ciascuna Regione in riferimento alle funzioni trasferite ed assegnate;

²⁴Nello specifico si vd. l'articolo 5 delle bozze di intesa.

- dei fabbisogni standard che dovranno essere determinati per ogni singola materia entro un anno dall'entrata in vigore di ciascuno degli specifici decreti di trasferimento dei beni e delle risorse cui si accennava in precedenza, fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni;
- le bozze di intese prevedono altresì che, se entro tre anni non saranno adottati i fabbisogni standard “l'ammontare delle risorse assegnate alla Regione per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui alle intese non può essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse”;
- Tutto ciò è previsto dalle tre Regioni interessate per garantirsi da eventuali ritardi.

Appare discutibile che si intenda procedere al trasferimento delle competenze alle Regioni prima della fissazione dei costi e dei fabbisogni standard, almeno per quanto riguarda le prestazioni essenziali dei diritti civili e sociali che debbono essere garantiti uniformemente su tutto il territorio nazionale ai sensi del dettato costituzionale e della legge sul federalismo fiscale.²⁵ Si potrebbe ipotizzare che il Governo nazionale fissasse preventivamente per legge i LEP (livelli essenziali delle prestazioni) ed i LEA (livelli essenziali di assistenza) in modo da procedere successivamente alla determinazione dei costi standard.

Su tali problematiche si è soffermato lungamente il Ministro dell'Economia e delle Finanze, Giovanni Tria, nell'audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.²⁶ Le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, non essendo sicure che entro tre anni si determineranno i costi standard ed i fabbisogni standard “intendono premunirsi”, prevedendo un innalzamento delle quote di finanziamenti a loro favore rispetto agli attuali fondi fissati in base alla spesa storica. Le bozze in esame sanciscono che dall'applicazione delle intese non dovranno derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Tale indicazione appare una normativa di carattere programmatico; probabilmente non muteranno i totali complessivi della spesa pubblica ma si modificherà significativamente la distribuzione territoriale dell'intervento pubblico per i diversi settori di attività.

Il finanziamento delle competenze trasferite alle Regioni richiedenti, secondo le scelte e le indicazioni delle rispettive Commissioni paritetiche, dovrebbe avvenire ai sensi di quanto indicato dall'articolo 119, quarto comma, Cost:

²⁵La legge che ha introdotto nel nostro ordinamento il c.d. federalismo fiscale è la legge 5 maggio 2009, n. 42 di delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale il 6 maggio 2009 n. 103, e successive modificazioni.

²⁶Il Ministro dell'economia e delle finanze è stato, infatti, ascoltato all'interno della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale il 18 aprile 2019. Il testo dell'audizione è disponibile all'interno del sito istituzionale della Camera dei deputati.

- la compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e di eventuali altri tributi erariali;
- aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale.

Da ciò emerge che non si prevedono novità rispetto alla normativa esistente e pertanto non si procederebbe allo sviluppo dell'autonomia tributaria di ciascuna Regione, uno dei cardini legislativi delle disposizioni sul federalismo fiscale (l. n. 42 del 2009). Le disposizioni contenute nelle pre-intese per la Lombardia, il Veneto e l' Emilia- Romagna appare successivamente ancora più "stringente": si stabilisce infatti che eventuali variazioni di gettito maturate nel territorio della Regione -sia per quanto concerne i tributi compartecipati sia per quanto attiene all'aliquota riservata rispetto alla spesa sostenuta dallo Stato nella Regione o, successivamente, rispetto a quanto verrebbe riconosciuto in applicazione dei fabbisogni standard- anche nella fase transitoria, diventerebbero "di competenza" della Regione.

Quest'ultima previsione normativa appare assai significativa. Infatti, in base alle attuali pre-intese per le tre Regioni del Nord, non solo si assisterebbe ad un trasferimento di risorse dai territori con minori capacità fiscali a quelli con maggiori potenzialità, sottraendo fondi alle aree più disagiate, ma si ipotizzerebbe addirittura un incremento di fondi in favore delle Regioni più sviluppate.

A differenza di quanto avviene normativamente per altre Regioni (ad esempio la Regione Sicilia), si stabilirebbe che tutti gli incrementi delle imposte che si dovessero realizzare saranno attribuiti alla Regione. Appare sempre più evidente che i proponenti le pre-intese "preconizzano" l'attuazione del principio che gli introiti fiscali rimangono nei territori di provenienza con tutto ciò che comporta in termini di unità e solidarietà della Nazione.

Al fine di realizzare prontamente ed effettivamente l'autonomia differenziata per le Regioni Emilia- Romagna, Lombardia e Veneto, le pre-intese stabiliscono che i provvedimenti di determinazione delle risorse fisseranno altresì la decorrenza dell'esercizio da parte della Regione delle nuove competenze trasferite: si sancisce che tutto ciò dovrà avvenire contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative.

Infine, in tema di risorse finanziarie, le bozze di pre-intese - con una normativa che appare generica e dotata di scarsa operatività- prevedono che in tema di determinazione di fabbisogni standard il Governo nazionale istituisca uno specifico comitato Stato-Regioni che peraltro opererebbe con gli organismi già esistenti nel settore. La normativa non chiarisce se tale organismo svolgerà l'attività all'interno delle strutture esistenti oppure al di fuori degli ambiti istituzionali già previsti.

È opportuno rendersi conto che la questione è importante perché la determinazione dei fabbisogni standard rappresenta la premessa indispensabile per la realizzazione dell'autonomia differenziata ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Le bozze di intese specificano altresì che i parametri per la determinazione dei fabbisogni standard sarebbero aggiornati ogni due anni da ciascuna delle Commissioni paritetiche esistenti per ogni Regione sia per quanto concerne il gettito sia per quanto riguarda il rapporto con le funzioni svolte. Anche in questo caso è sempre più evidente la volontà delle Regioni proponenti di procedere ad aggiustamenti che, molto probabilmente, si “realizzerebbero” spesso al rialzo.

1.9. Investimenti.

Un'altra normativa delle pre-intese che ha provocato notevoli perplessità è quella concernente gli investimenti. Nelle tre bozze si sanciscono modalità ben precise per la programmazione degli investimenti:²⁷

- per gli investimenti pubblici lo Stato e la Regione determineranno modalità per assegnare una compartecipazione al gettito, o aliquote riservate relativamente all'Irpef o ad altri tributi erariali;
- per gli investimenti privati forme di crediti di imposta.

La normativa chiarisce altresì che le risorse per gli investimenti nelle tre Regioni dovranno attingere ai fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale del Paese. È sembrato evidente che le Regioni richiedenti intenderebbero avere “certezze” per gli investimenti. Le altre Regioni, soprattutto meridionali, (pur essendo indicate da una normativa nazionale, ossia dalla legge 27 febbraio 2017, n. 18, che determina 34% di fondi degli investimenti infrastrutturali in favore delle Regioni del Sud), non hanno mai potuto ottenere tali assicurazioni.

Da recenti studi sembra che negli ultimi tre anni (2015-2018) vi sia stato addirittura un decremento della quota delle risorse ordinarie destinate dalle amministrazioni centrali alle Regioni del Centro-sud con un corrispondente incremento dei fondi in favore delle Regioni del Nord.²⁸ Ancora più discutibile appare questa disposizione delle pre-intese sugli investimenti perché potrebbe vanificare le previsioni costituzionali dell'articolo 119 della Costituzione in tema di perequazione fra le Regioni, soprattutto per quanto concerne i fondi infrastrutturali da destinare alle Regioni più arretrate al fine di superare gli attuali squilibri territoriali.

²⁷ Sul punto vd. l'articolo 6 delle tre bozze.

²⁸ Sul punto si vd. la Relazione annuale del Sistema dei Conti pubblici territoriali 2018 SVIMEZ.

3. REAZIONI ALLA PRESENTAZIONE DELLE BOZZE DI ACCORDO FRA LO STATO E LE REGIONI EMILIA-ROMAGNA, LOMBARDIA E VENETO

Le reazioni alla presentazione delle bozze di pre-intesa in sede di Consiglio dei Ministri non si sono fatte attendere. Le Regioni Lombardia e Veneto si sono dichiarate soddisfatte dei testi ed hanno espresso il desiderio che l'intero iter si concluda rapidamente. A tale prospettiva ha aderito anche la Regione Emilia – Romagna anche se in una posizione apparentemente più “defilata”. Notevoli, invece, sono state le critiche e le osservazioni da parte di altre Regioni, soprattutto meridionali, da diverse forze politiche di maggioranza e di opposizione, da numerosi studiosi, da organismi di ricerca e da rappresentanti di organizzazioni sindacali e sociali.

È sembrato che la società politica e civile si fosse improvvisamente resa conto che la concessione dell'autonomia differenziata, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, Cost., sia un tema di grande attualità istituzionale e politica in grado di mettere in discussione principi fondamentali della Costituzione italiana. La preoccupazione principale appare quella che vengano ridimensionati principi essenziali dello Stato italiano come quello dell'unità e dell'indivisibilità fissato dall'articolo 5 della Costituzione; appaiono “messe in discussione” le norme in materia di solidarietà e perequazione fra le Regioni e fra i cittadini delle diverse aree del Paese. Le critiche, ovviamente, sono state di diverso tenore. Alcuni studiosi evidenziano che le tre Regioni richiedenti vogliono realizzare la “secessione dei ricchi”; infatti in base alle statistiche l'Emilia- Romagna, la Lombardia ed il Veneto producono oltre il 40 per cento del PIL italiano.²⁹

Altri studi notano che le Regioni che otterrebbero l'autonomia differenziata vedrebbero incrementare notevolmente le risorse gestite dalle rispettive amministrazioni regionali.³⁰ Nel frattempo si assisterebbe ad una diminuzione di pari importo delle risorse destinate alle Regioni meridionali. Recentemente in uno studio del Ministero dell'Economia si è sostenuto che “Non è chiaro se l'eventuale maggiore onere sia a carico delle rimanenti Regioni (con conseguenti presumibili contenziosi) o sia a carico della fiscalità generale con conseguente necessità di rinvenire la necessaria copertura finanziaria”.³¹

Le richieste soprattutto delle tre Regioni del Nord deriverebbero da “un equivoco” di finanza pubblica: a giudizio di studiosi e forze politiche esisterebbe un residuo fiscale in favore di alcune

²⁹Così G. VIESTI, *La secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionali*. Laterza, 2019.

³⁰Sul punto cfr. A. GIANNOLA – G. STORNAIUOLO, *Un'analisi delle proposte avanzate sul “Federalismo differenziato”*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 1-2 del 2018.

³¹Così recita il documento del ministero dell'Economia, firmato dal capo dell'ufficio legislativo Francesca Quadri e riportato parzialmente dall'articolo di A. BASSI, «*Autonomia, i conti a rischio*», *Il rapporto riservato della Ragioneria*, Messaggero, 1° Marzo 2019.

Regioni del Nord, soprattutto in particolare per quanto concerne la Lombardia, il Veneto e l'Emilia-Romagna.³²

Il residuo fiscale sarebbe rappresentato dalla “differenza tra l’ammontare di risorse (sotto forme di imposte pagate dai cittadini) che lo Stato centrale riceve dai territori e l’entità della spesa pubblica che lo stesso eroga (sotto forma di servizi) a favore dei cittadini degli stessi territori”.³³ Secondo gli stessi autori ed anche altri studiosi ci si troverebbe in presenza di un “grande equivoco”. Non esisterebbero residui fiscali perché il rapporto attuale si svolge fra il cittadino e lo Stato senza alcuna importanza del territorio di residenza dei soggetti che pagano le imposte. Peraltro, i teorizzatori del residuo fiscale, a detta di alcuni, dimenticano che nel calcolo dell’ipotetico residuo fiscale bisognerebbe inserire quanto trasferito dallo Stato nei diversi ambiti regionali sotto forma di interessi sui titoli del debito pubblico posseduti dai soggetti residenti in ciascuna Regione. Tenendo conto di quest’importante elemento, il “presunto” residuo fiscale della Lombardia, del Veneto e dell’Emilia-Romagna si ridurrebbe notevolmente perché gran parte del debito pubblico è posseduto da soggetti abitanti proprio in quei territori. Conoscendo tali osservazioni i fautori dell’immediata concessione dell’autonomia differenziata alle tre Regioni proponenti “hanno tralasciato di insistere” sulla teoria del residuo fiscale.

Peraltro, recenti studi sostengono che “I meridionali ricevono in media trasferimenti pubblici ben al di sotto dei cittadini del Centro- Nord: poco più di 12 mila euro pro-capite a valori costanti i residenti delle aree meridionali e circa 16 mila i residenti delle aree settentrionali (quasi 3.600 euro in più, pari a + 30%; dati riferiti al 2015) al netto degli interessi sul debito pubblico che si dirigono per lo più verso il Nord. In termini aggregati il settore pubblico trasferisce nel Mezzogiorno il 30,2% della spesa complessiva (213 miliardi di euro a prezzi costanti sul totale nazionale di 704,3 miliardi di euro) una quota di gran lunga inferiore al peso della popolazione meridionale su quella nazionale (il 35% in media nel quindicennio 2000-2015). Al Centro- Nord si concentra invece il 70% circa della spesa della Pubblica Amministrazione italiana, cinque punti in più dell’incidenza della popolazione”.³⁴

Tornando alle tre bozze di intesa fra le Regioni interessate e lo Stato anche da ambienti della Ragioneria Generale dello Stato, emergerebbe altresì una certa preoccupazione per la seguente normativa: “l’eventuale variazione di gettito maturato nel territorio della Regione dei tributi compartecipati o oggetto di aliquota riservata rispetto alla spesa sostenuta dallo Stato nella Regione,

³²In tema di residui fiscali esiste una copiosa letteratura. Fra gli altri si ricorda G. MAZZOLA, *Autonomia regionale da sviluppare o ridimensionare?*, ISSIRFA, marzo 2018.

³³Così A. GIANNOLA - G. STORNAIUOLO, Un’analisi delle proposte avanzate sul “Federalismo differenziato”, *op. cit.*, p. 32.

³⁴Così D. CERSOSIMO - S. CHIMENTI - R. NISTICÒ, *Recessione economica e cittadinanza. Il grande disinvestimento pubblico nel Mezzogiorno degli anni Duemila* in *Le Regioni*, Ottobre 2017.

o, successivamente, rispetto a quanto venga riconosciuto in applicazione dei fabbisogni standard, anche nella fase transitoria, è di competenza della Regione”.³⁵

Tali previsioni legislative permetterebbero alle Regioni, soprattutto Lombardia e Veneto, di trattenere la gran parte degli incrementi delle imposte versate dai cittadini delle rispettive Regioni. Da parte del Ministero dell’Economia, si avanzerebbe inoltre l’osservazione secondo cui, prima di procedere al trasferimento delle risorse alle Regioni cui è stata attribuita l’autonomia differenziata, sarebbe necessario quantificare esattamente la spesa sostenuta dalle amministrazioni statali “da ridimensionare”.³⁶

4. LE PREVISIONI DELL’ARTICOLO 116, TERZO COMMA, DELLA COSTITUZIONE E MODALITÀ DI APPROVAZIONE DELLE INTESE. RUOLO DEL PARLAMENTO

Appare ora opportuno procedere ad una generica riflessione sull’ articolo 116, terzo comma, della Costituzione. È necessario ricordare che questa disposizione costituzionale fu approvata, come l’intera modifica del Titolo V del 2001, in un clima “frettoloso” ed a maggioranza dalle forze politiche di centro-sinistra, nel tentativo di arginare le richieste autonomistiche della Lega Nord considerata in grande ascesa dalle previsioni elettorali; i partiti di centro-sinistra comunque furono “egualmente sconfitti” alle successive elezioni politiche.³⁷ L’articolo 116, terzo comma, Cost. riflette questa fase “convulsa” e pertanto evidenzia carenze anche nella tecnica legislativa.

Si è sostenuto che tale norma “Sul piano costituzionale apre ad una parziale (e limitata ad alcune materie) attenuazione della rigidità del regime delle competenze delle Regioni stabilite in Costituzione poiché consente al combinato disposto dell’intesa e della legge ordinaria (da approvarsi con la maggioranza assoluta) di derogare all’uniformità delle regole costituzionali relative ai poteri legislativi (ma non solo) delle Regioni a Statuto ordinario”.³⁸ Tutto ciò, prosegue l’autrice, genererebbe “una sorta di doppio regime delle competenze, uno ordinario e stabile, garantito costituzionalmente, ed uno incrementale ma lasciato, almeno in parte, alla volontà politica di Stato e Regioni”.³⁹

³⁵ Così nel testo.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Per una analisi complessiva della riforma del 2001 si vd. L. CHIEFFI, *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Giappichelli, 2004.

³⁸ Così L. VIOLINI, *L’autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost., op. cit.*, p. 323.

³⁹ *Ivi*, p. 324.

La situazione diventerebbe ancora più “caotica” qualora la maggior parte delle Regioni (come sta accadendo in quest’ultimo periodo), richiedessero l’autonomia differenziata. È chiaro che vi sarebbe il serio rischio di presentare un Paese “arlecchino” almeno in tema di competenze legislative regionali con una sostanziale “alterazione” dell’unità giuridica dell’Italia. L’articolo 116, terzo comma, Cost. d’altronde non ha previsto una normativa d’attuazione di carattere generale che indicasse una linea valida per tutte le Regioni ordinarie in tema di autonomia differenziata. Tutto è affidato alla volontà politica dello Stato e delle diverse Regioni nell’applicazione della normativa costituzionale.

Per alcuni studiosi la mancanza di una “legge di attuazione”, avrebbe impedito la realizzazione dei meccanismi dell’articolo 116, terzo comma, Cost., trattandosi di una norma costituzionale non auto-applicativa.⁴⁰ Secondo altri costituzionalisti l’articolo 116, terzo comma della Costituzione ha un “carattere politico” e pertanto la sua applicazione è affidata alle scelte necessariamente informali del Governo e delle Regioni per pervenire ad un’intesa.⁴¹

L’articolo 116, terzo comma, Cost. prevede una formulazione abbastanza generica “Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” possono essere concesse alle Regioni a Statuto ordinario. Tale genericità normativa ha permesso alle diverse Regioni di presentarsi al Governo nazionale con proposte abbastanza differenziate sia per quanto concerne il numero sia per quanto riguarda il contenuto delle competenze di cui si richiede il trasferimento.

La questione che rimane maggiormente “insoluta” dall’articolo 116, terzo comma, Cost. appare comunque quella delle modalità di approvazione dell’intesa e dei ruoli che debbono avere in tale fase il Parlamento, il Governo e le Regioni. È su questa tematica che attualmente si è “arenata” la prosecuzione dell’esame delle pre-intese elaborate dal Ministro per gli Affari regionali con i governatori del Veneto, della Lombardia e dell’Emilia-Romagna.

Sull’argomento esistono almeno due tesi di ordine politico: alcuni sostengono (ad esempio la Lega ed i governatori delle Regioni interessate) che l’accordo sulle singole intese si realizzi fra il Governo ed i rappresentanti di ciascuna Regione ed al Parlamento rimanga esclusivamente il compito di approvarle o respingerle a maggioranza assoluta senza emendamenti; altri esponenti politici (ad esempio alcuni rappresentanti del Movimento Cinque Stelle e soprattutto dei partiti di opposizione) sono convinti che il Parlamento debba essere consultato preventivamente sulla bozza di pre-intesa elaborata fra il Governo e la singola Regione e soltanto in una fase successiva potrà essere predisposto il testo definitivo dell’intesa fra Governo e Regioni interessate. Tale normativa

⁴⁰Così A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato, Commento all’articolo 116, terzo comma della Costituzione*, in *Federalismo Fiscale*, n. 1 del 2007.

⁴¹M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni di autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011.

sarà inserita nel disegno di legge di ratifica delle intese da far esaminare al Parlamento e da approvare a maggioranza assoluta.

L'articolo 116, terzo comma, ancora una volta "lascia ampi margini di incertezza". In tal senso recita lo stesso articolo "La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata".

D'altronde il Parlamento è la sede in cui si compongono gli interessi delle diverse aree del Paese. Si sostiene che "mentre il Governo è attore della differenziazione regionale come voce dell'interesse nazionale unitariamente inteso, il Parlamento è chiamato in causa in quanto portatore dell'interesse nazionale nelle sue diverse articolazioni, politiche e territoriali. In fondo sono proprio le Camere il luogo in cui gli interessi delle altre Regioni (diverse da quella con cui si è conclusa l'intesa) possono far sentire le loro ragioni, concordanti o discordanti rispetto alla differenziazione concretamente prevista in una data intesa. Proprio in virtù della sua natura di luogo della pluralità, il Parlamento è il miglior garante dell'equilibrio fra unità ed autonomia imposto dall'articolo 5 della Costituzione: un equilibrio in cui...la differenziazione regionale deve trovare il suo posto".⁴²

Se è evidente che sia necessaria un'intesa fra lo Stato e ciascuna Regione interessata e la legge di recepimento dovrà essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascun ramo del Parlamento, la normativa costituzionale non chiarisce se l'intesa fra Stato e singola Regione sia emendabile da parte del Parlamento o in fase preventiva oppure nel corso dell'esame del disegno di legge di recepimento.⁴³

Anche la dottrina costituzionale è divisa tanto che si è ipotizzato che esistano tre schemi procedurali di applicazione dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione:⁴⁴

- nell'approvazione della legge rinforzata il Parlamento sarebbe limitato: potrebbe semplicemente "prendere atto" dell'intesa fra Governo e Regione approvandola o meno. "L'intesa pertanto dovrebbe essere annessa al progetto di legge come allegato inemendabile in quanto da essa discenderebbe l'attribuzione di forme differenziate di autonomia";⁴⁵
- altra ipotesi sarebbe quella secondo cui l'esame del disegno di legge sarebbe preceduto da una trattazione preliminare da parte di ciascuna Camera delle bozze delle intese fra lo Stato e le Regioni interessate. Ogni Camera approverebbe degli atti di indirizzo da inviare

⁴²Così M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, Marzo 2019, pp. 24-25.

⁴³Sul punto si vd. ancora G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, op. cit.*

⁴⁴Di seguito si ripropone lo schema offerto da R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Federalismi.it*, 6 marzo 2019.

⁴⁵*Ivi*, p. 4.

al Governo, evidenziando le eventuali modifiche da apportare alle bozze delle intese. Il Governo “potrebbe” accettare le indicazioni delle Camere e rinegoziare con le Regioni le intese. A conclusione di questo processo il Governo presenterebbe il disegno di legge per l’approvazione della legge rinforzata, allegando il testo dell’intesa modificato secondo gli indirizzi parlamentari; Anche in questa ipotesi dall’intesa discenderebbe l’attribuzione di forme differenziate di autonomia alla singola Regione. La legge rinforzata sia nell’ipotesi in esame che in quella precedente sarebbe una legge di carattere formale;

- ultima tesi sostiene che “La legge rinforzata potrebbe incidere sul testo dell’intesa in quanto sarebbe legge non solo formale ma legge “di attribuzione” *pleno iure* di condizioni differenziate di autonomia”. In sintesi, la fonte dell’attribuzione sarebbe la legge e non l’intesa”.⁴⁶ È evidente che in questo caso il ruolo del Parlamento sarebbe assai più vasto. A giudizio dell’autore sarebbe quest’ultima l’unica ipotesi “confacente” con il disposto costituzionale dell’articolo 116, terzo comma, perché si procederebbe a modifiche costituzionali delle competenze legislative (previste dall’articolo 117 della Costituzione) delle Regioni che soltanto una legge “rinforzata” potrebbe eccezionalmente prevedere riportando in ogni articolo le intese raggiunte fra Governo e Regione. L’intesa, infatti, a giudizio dell’autore citato, non può essere considerata una fonte del diritto e pertanto non può attribuire forme differenziate di autonomia.

Al di là del dibattito fra legge formale e legge sostanziale, la previsione dell’articolo 116, terzo comma, della Cost., esclude che si possa ricorrere ad una legge delega come aveva auspicato la Regione Veneto presentando recentemente un disegno di legge di delegazione.

“L’obiettivo del legislatore costituzionale del 2001 è stato quello di affidare al Parlamento, con voto “rinforzato” la decisione di incremento dell’Autonomia che costituisce un’eccezione ai principi generali fissati dall’articolo 117 della Costituzione. Si tratta quindi di una tipica “materia costituzionale” che presuppone una riserva d’Assemblea, ex- articolo 72 comma 4 della Costituzione, ulteriormente rafforzata dalla maggioranza richiesta per la sua approvazione. Per questo motivo si parla di legge atipica e rinforzata, proprio perché somma in sé varie particolarità: la materia costituzionale su cui va ad incidere, alterando le normali norme sulla competenza legislativa delle Regioni, la riserva d’Assemblea conseguente, ulteriormente rafforzata dalla maggioranza richiesta”.⁴⁷ Nonostante queste premesse teoriche, la lettura più accreditata dell’articolo 116 Cost. ritiene che le intese fra ciascuna delle singole Regioni e lo Stato siano di

⁴⁶*Ibidem.*

⁴⁷E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex articolo 116, terzo comma, della Costituzione: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2 del 2018, p. 13.

esclusiva competenza del Governo mentre al Parlamento sarebbe spettato solamente, a maggioranza assoluta dei componenti, approvarle o respingerle- a similitudine di quanto avviene per le intese fra lo Stato e le confessioni religiose ex-articolo 8 della Costituzione – senza alcuna possibilità di emendarle. Tale interpretazione “piuttosto rigida” della normativa costituzionale è stata recentemente contestata perché renderebbe “riduttivo” il ruolo del Parlamento.

Molti rappresentanti politici e commentatori auspicano che il Governo e le singole Regioni predispongano pre – intese da inviare per un esame preventivo alle Commissioni competenti o ancora meglio alla Commissione bicamerale per le questioni regionali magari opportunamente integrata dai rappresentanti regionali ai sensi dell’articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (si tratterebbe di un procedimento simile a quello utilizzato dal Parlamento per l’approvazione degli Statuti regionali pre – riforma del Titolo V in cui le Commissioni legislative svolsero un ruolo di “filtro” fra le Regioni ed il Parlamento nel suo complesso).

Concluso l’esame preventivo del Parlamento, il Governo procederebbe unitamente alla Regione competente a formulare l’ipotesi definitiva dell’intesa che sarebbe parte integrante del disegno di legge che il Governo invierebbe al Parlamento per l’esame d’Aula. Secondo questa impostazione il tema dell’emendabilità del testo legislativo sarebbe “meno rilevante” perché l’intesa sarebbe stata preventivamente trattata dall’organismo legislativo competente. È inutile ribadire che il disegno di legge che recepirebbe l’intesa Stato- Regione dovrebbe essere approvato a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera così come prevede l’articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

5. LE CONDIZIONI PER UN’EFFICIENTE AUTONOMIA DIFFERENZIATA.

È opportuno rilevare che il dibattito sul rapporto fra lo Stato ed il sistema delle autonomie soprattutto in questi ultimi anni non ha riguardato soltanto l’Italia. Infatti, come è stato sostenuto, “In varie realtà europee vanno emergendo significativi orientamenti ad adeguare gli assetti ed il funzionamento delle istituzioni alla varietà delle situazioni territoriali presenti all’interno degli Stati”.⁴⁸

In tal senso si possono indicare gli esempi dell’Inghilterra in cui, oltre al Galles ed alla Scozia, si sviluppano politiche fra lo Stato e gli organismi territoriali, e della Francia dove sembra che i “principi giacobini” dell’uniformità e dell’uguaglianza si stiano modificando per concedere

⁴⁸L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato fra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, In *Astrid*, n. 11 del 2018.

riconoscimenti significativi a determinati territori (esempio Alsazia, oltre ai già consolidati poteri concessi ai Territori d'Oltremare ed alla Corsica). Si può ritenere che in presenza dei fenomeni di globalizzazione e di crisi economica - dopo un processo di riaccentramento in favore delle strutture nazionali ed anche per tentare di superare le accentuate differenziazioni territoriali- si tenti da parte degli Stati di aprirsi alle esigenze dei diversi territori e conseguenzialmente alle relative istituzioni autonomistiche e regionali. “Il caso dello Stato regionale italiano sembra costituire un caso estremamente interessante per descrivere le tensioni che la differenziazione e l’omogeneità determinano”.⁴⁹

È bene ricordare che lo Stato in Italia si costituì dopo le strutture preunitarie come i Comuni e le Province; l’Assemblea Costituente istituì lo Stato regionale, oltre che per rafforzare la democrazia e migliorare la situazione economica anche per realizzare grandi riforme soprattutto per affrontare la questione meridionale. I tentativi finora effettuati di decentramento legislativo ed amministrativo si sono scontrati con le resistenze della burocrazia statale avallate da una certa giurisprudenza costituzionale. In Italia “la differenziazione prima ancora che giuridica, è sempre stata sociale, economica e territoriale, con una “questione meridionale emersa prepotentemente all’inizio del XX secolo e continuata sino ad oggi con un andamento del divario che ripercorre lo stesso processo dei regionalismi”.⁵⁰ La concessione- come sostiene l’autore- dell’Autonomia speciale invocata da alcune Regioni per superare dislivelli sociali ed economici non ha prodotto gli stessi risultati in tutte le Regioni.

Allo stato attuale le Regioni del Nord, sia ordinarie che speciali, presentano ritmi di crescita europei e molte Regioni del Sud, sia ordinarie che speciali, “sono rimaste le uniche Regioni con un divario di sviluppo, rispetto alle altre aree europee”⁵¹ tanto da essere definite aree svantaggiate. A giudizio dell’autore tutto ciò dimostra che l’autonomia non può superare qualsiasi differenza economica e sociale ed aggiunge “anzi, in determinate condizioni, dove l’autonomia viene ridotta ad una forma di abbandono dal centro potrebbe comportare un aumento del divario e la crescita delle disomogeneità”.⁵²

In presenza di queste forti differenze fra le diverse realtà regionali e più in generale territoriali, lo Stato italiano - giustificando tutto ciò anche come conseguenza della crisi economica mondiale di questi ultimi anni e con il “sostegno” di una certa giurisprudenza costituzionale – ha tentato un processo di centralizzazione del potere politico (tale fenomeno, come si è notato in precedenza, è avvenuto anche in altri Stati europei). Tale prospettiva è culminata soprattutto nel disegno di legge

⁴⁹ S. MANGIAMELI, *I problemi della differenziazione e della omogeneità nello Stato regionale*, in ISSIRFA, febbraio 2019.

⁵⁰ *Ivi.*

⁵¹ *Ivi.*

⁵² *Ivi.*

di riforma costituzionale Renzi – Boschi che intendeva ridimensionare “fortemente” le autonomie ed in particolare quella regionale (in tal senso non si può dimenticare la legge 7 aprile 2014, n. 56 che ha proceduto al riordino delle Province e dei Comuni). Tale tentativo è “naufragato” con il risultato del referendum costituzionale del 4 Dicembre 2016 che ha respinto la riforma costituzionale Renzi – Boschi.

Successivamente la tematica del regionalismo - con una prospettiva completamente diversa se non opposta a quella della proposta di riforma costituzionale – si è espressa nelle richieste di autonomia differenziata, ai sensi dell’articolo 116 terzo comma della Costituzione, delle Regioni Emilia – Romagna, Lombardia e Veneto a cui si è aggiunto il dibattito sulla revisione dello Statuto del Trentino Alto – Adige.

Il tema di nuove forme di autonomia regionale, in particolare di quella differenziata, è diventato centrale nel dibattito politico anche se continuano a sussistere” notevoli perplessità” sia per motivi di finanza pubblica sia per timori di tenuta dell’ordinamento democratico soprattutto per quanto concerne l’Unità del Paese. Appare probabilmente necessario affrontare la tematica dell’autonomia differenziata in modo “innovativo” rispetto al passato nel tentativo di superare le contrapposizioni fra chi è dell’avviso che la realizzazione sia semplice (es: i governatori del Veneto e della Lombardia) e chi la considera una “minaccia” per la sopravvivenza dello Stato unitario.

È da premettere che la recente crisi economica e soprattutto la globalizzazione hanno incrementato le differenze fra territori ricchi e poveri. Sia la specialità che l’autonomia differenziata potrebbero essere considerate soprattutto a livello territoriale un’occasione unica per ridurre gli svantaggi della globalizzazione. Come è stato rilevato “Non tutte le Regioni sono nella medesima condizione. Infatti, per le Regioni in situazione di svantaggio specialità ed asimmetria potrebbero non solo non essere risolutive, ma determinare un ulteriore arretramento, soprattutto se le politiche perequative statali e quelle di coesione sociale, legate all’utilizzo dei fondi europei, non vengono accompagnate sul piano strategico nella realizzazione delle politiche pubbliche. Le istituzioni statali dovrebbero essere in grado di dare risposte efficaci a questa situazione di divario territoriale adottando un modello organizzativo articolato occorre che lo Stato sia più presente al Sud e promuovi il ruolo degli enti territoriali verso una piena autonomia e sia presente al Nord in misura adeguata da consentire alle Regioni ed alle autonomie locali di utilizzare appieno il principio autonomista”.⁵³

D'altronde dalle richieste di autonomia avanzate dalle Regioni – in particolare dalla Lombardia, dal Veneto e dall’Emilia Romagna- emerge il desiderio di emanciparsi da un eccesso di centralismo anche nella distribuzione delle risorse da parte dello Stato nella convinzione di disporre di modelli

⁵³S. MANGIAMELI, *I problemi della differenziazione e della omogeneità nello Stato regionale*, op. cit.

organizzativi ed amministrativi migliori. Dalle proposte delle tre Regioni del Nord appare evidente anche la volontà di procedere ad un accorpamento delle competenze legislative ed amministrative in determinati ambiti per consentire alle istituzioni regionali di fornire risposte efficienti.

Le Regioni, essendo degli enti politici, non si possono limitare a svolgere singole funzioni in base a forme di decentramento ma intendono “anche dare attuazione piena a politiche regionali integrate, da porre in essere sulla base di proprie strategie, senza essere frenate o intralciate dalle scelte normative e amministrative compiute a livello centrale”.⁵⁴ In tal senso il trasferimento di parte delle competenze legislative dallo Stato alle Regioni in base all’Autonomia differenziata, ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, potrebbe perdere parte della propria centralità. Infatti, le Regioni sia per le funzioni legislative che amministrative trasferite dovranno agire nell’ambito dei principi generali fissati dallo Stato per le politiche da realizzare nei diversi settori.

Superando l’attuale situazione in cui si rileva un’ “eccessiva” presenza dello Stato nelle Regioni del Nord ed un “ insufficiente” impegno dello Stato nelle Regioni meridionali, sia le attuali forme di specialità che le future attuazioni della clausola di asimmetria, dovrebbero permettere, “ un patto fra lo Stato, le Regioni del Nord e quelle del Sud che comporti, grazie ad una distribuzione asimmetrica dei poteri ed al ruolo flessibile dello Stato, un’assunzione di responsabilità in modo da far convergere l’ordinamento generale verso una condizione di maggiore omogeneità”.⁵⁵

Tutto ciò richiederebbe profonde modifiche nel ruolo dell’amministrazione statale che non si limiterebbe a procedere a forme di perequazione nei confronti delle aree svantaggiate ma dovrebbe promuovere un piano di investimenti soprattutto per quanto riguarda le infrastrutture.

6. CONCLUSIONI

Il tema dell’autonomia differenziata ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione - ed in particolare gli sviluppi dell’iter della concessione alla Lombardia, al Veneto ed all’Emilia-Romagna di forme di autonomia secondo la suddetta normativa costituzionale – è al centro dell’agenda politica.

Rimane pertanto da “monitorare” la situazione per verificare gli sviluppi dell’intera vicenda.

Certamente da un lato dimostra la vivacità del regionalismo italiano che sembrava in grave crisi quando si predispose il progetto di riforma costituzionale Renzi- Boschi anche se c’è da augurarsi

⁵⁴L. Violini, *L’autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex-articolo 116, comma 3, Costituzione italiana*, op. cit., p. 329.

⁵⁵S. MANGIAMELI, *I problemi della differenziazione e della omogeneità nello Stato regionale*, op. cit.

che non si trasformi nell’“ennesima occasione mancata” per superare gli squilibri territoriali del nostro Paese e rendere effettiva l’Unità nazionale, principio cardine della Costituzione italiana.



The LUISS School of Government (SoG) is a graduate school training high-level public and private officials to handle political and government decision-making processes. It is committed to provide theoretical and hands-on skills of good government to the future heads of the legislative, governmental and administrative institutions, industry, special-interest associations, non-governmental groups, political parties, consultancy firms, public policy research institutions, foundations and public affairs institutions.

The SoG provides its students with the skills needed to respond to current and future public policy challenges. While public policy was enclosed within the state throughout most of the last century, the same thing cannot be said for the new century. Public policy is now actively conducted outside and beyond the state. Not only in Europe but also around the world, states do not have total control over those public political processes that influence their decisions. While markets are Europeanised and globalised, the same cannot be said for the state.

The educational contents of the SoG reflect the need to grasp this evolving scenario since it combines the theoretical aspects of political studies (such as political science, international relations, economics, law, history, sociology, organisation and management) with the practical components of government (such as those connected with the analysis and evaluation of public policies, public opinion, interests' representation, advocacy and organizational leadership).

For more information about the LUISS School of Government and its academic and research activities visit www.sog.luiss.it

SUBMISSION GUIDELINES

LUISS School of Government welcomes unsolicited working papers in English and Italian from interested scholars and practitioners. Papers are submitted to anonymous peer review. Manuscripts can be submitted by sending them at sog@luiss.it. Authors should prepare complete text and a separate second document with information identifying the author. Papers should be between 8,000 and 12,000 words (excluding notes and references). All working papers are expected to begin with an indented and italicised abstract of 150 words or less, which should summarise the main arguments and conclusions of the article. Manuscripts should be single spaced, 11 point font, and in Times New Roman.

Details of the author's institutional affiliation, full postal and email addresses and other contact information must be included on a separate cover sheet. Any acknowledgements should be included on the cover sheet as should a note of the exact length of the article. A short biography of up to 75 words should also be submitted.

All diagrams, charts and graphs should be referred to as figures and consecutively numbered. Tables should be kept to a minimum and contain only essential data. Each figure and table must be given an Arabic numeral, followed by a heading, and be referred to in the text. Tables should be placed at the end of the file and prepared using tabs. Any diagrams or maps should be supplied separately in uncompressed .TIF or .JPEG formats in individual files. These should be prepared in black and white. Tints should be avoided, use open patterns instead. If maps and diagrams cannot be prepared electronically, they should be presented on good quality white paper. If mathematics are included, 1/2 is preferred.

It is the author's responsibility to obtain permission for any copyrighted material included in the article. Confirmation of Workinthis should be included on a separate sheet included with the file.

SOG WORKING PAPER SERIES

The LUISS School of Government aims to produce cutting-edge work in a wide range of fields and disciplines through publications, seminars, workshops, conferences that enhance intellectual discourse and debate. Research is carried out using comparative approaches to explore different areas, many of them with a specifically European perspective. The aim of this research activities is to find solutions to complex, real-world problems using an interdisciplinary approach. LUISS School of Government encourages its academic and student community to reach their full potential in research and professional development, enhancing career development with clear performance standards and high-quality. Through this strong focus on high

research quality, LUISS School of Government aims to understanding and influencing the external research and policy agenda.

This working paper series is one of the main avenues for the communication of these research findings and opens with these contributions.

WP #1 – Sergio FABBRINI, *Intergovernmentalism and Its Outcomes: the Implications of the Euro Crisis on the European Union*, SOG-Working Paper 1, January 2013.

WP #2 - Barbara GUASTAFERRO, *Reframing Subsidiarity Inquiry from an “EU value-added” to an “EU non encroachment” test? Some Insights from National Parliaments’ Reasoned Opinions*, SOG-Working Paper 2, February 2013.

WP #3 - Karolina BORÓŃSKA-HRYNIEWIECKA, *Regions and subsidiarity after Lisbon: overcoming the ‘regional blindness’?*, SOG-Working Paper 3, March 2013.

WP #4 - Cristina FASONE, *Competing concepts in the early warning mechanism*, SOG-Working Paper 4, March 2013.

WP #5 - Katarzyna GRANAT, *Institutional Design of the Member States for the Ex Post Subsidiarity Scrutiny*, SOG-Working Paper 5, March 2013.

WP #6 – Cecilia Emma SOTTILOTTA, *Political Risk: Concepts, Definitions, Challenges*, SOG-Working Paper 6, April 2013.

WP #7 – Gabriele MAESTRI, *Il voto libero: la necessità di regole chiare e trasparenti sul procedimento preparatorio e di un contenzioso che decida rapidamente*, SOG-Working Paper 7, July 2013.

WP #8 – Arlo POLETTI & Dirl DE BIÈVRE, *Rule enforcement and cooperation in the WTO: legal vulnerability, issue characteristics, and negotiation strategies in the DOHA round*, SOG-Working Paper 8, September 2013.

WP #9 - Sergio FABBRINI, *The Parliamentary election of the Commission President: constraints on the Parlamentarization of the European Union*, SOG-Working Paper 9, October 2013.

WP #10 - Lorenzo DONATELLI, *La disciplina delle procedure negoziali informali nel "triangolo decisionale" unionale: dagli accordi interistituzionali alla riforma dell'articolo 70 del regolamento del Parlamento Europeo*, SOG Working Paper 10, October 2013.

WP #11 - Mattia GUIDI & Yannis KARAGIANNIS, *The Eurozone crisis, decentralized bargaining and the theory of EU institutions*, SOG Working Paper 11, November 2013.

WP #12 - Carlo CERUTTI, *Political Representation in the European Parliament: a Reform Proposal*, SOG Working Papers 12, January 2014.

WP #13 – Dessislava CHERNEVA-MOLLOVA, *The EP’s rules of procedure and their implications for the Eu institutional balance*, SOG Working Papers 13, February 2014.

WP #14 - Luca BARTOLUCCI, *The European Parliament and the 'opinions' of national parliaments*, SOG Working Papers 14, February 2014.

WP #15 - Leonardo MORLINO, *Transitions to Democracy. What We Know and What We Should Know*, SOG Working Papers 15, April 2014.

WP #16 - Romano FERRARI ZUMBINI, *Overcoming overlappings (in altre parole...oltre 'questa' Europa)*, SOG Working Papers 16, April 2014.

WP #17 - Leonardo MORLINO, *How to assess democracy in Latin America?*, SOG Working Papers 17, April 2014.

WP #18 - Nicola LUPO & Giovanni PICCIRILLI, *Some effects of European Courts on national sources of law: the evolutions of legality in the Italian legal order*, SOG Working Papers 18, May 2014.

WP #19 – Cristina FASONE, *National Parliaments under "external" fiscal constraints. The case of Italy, Portugal, and Spain facing the Eurozone crisis*, SOG Working Papers 19, June 2014.

WP #20 - Elena GRIGLIO & Nicola LUPO, *Towards an asymmetric European Union, without an asymmetric European Parliament*, SOG Working Papers 20, June 2014.

WP #21 - Ian COOPER, *Parliamentary oversight of the EU after the crisis: on the creation of the "Article 13" interparliamentary conference*, SOG Working Papers 21, August 2014.

WP #22 – Anne PINTZ, *National Parliaments overcoming collective action problems inherent in the early warning mechanism: the cases of Monti II and EPPO*, SOG Working Papers 22, October 2014.

WP #23 – Valentina Rita SCOTTI, *Religious freedom in Turkey: foreign models and national identity*, SOG Working Papers 23, January 2015.

WP #24 – Davide A. CAPUANO, *Overcoming overlappings in the European Union (entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem ...)*, SOG Working Papers 24, February 2015.

WP #25 – Francesco ALICINO, *The road to equality. Same-sex relationships within the european context: the case of Italy*, SOG Working Papers, July 2015.

WP #26 – Maria ROMANIELLO, *Assessing upper chambers' role in the EU decision-making process*, SOG Working Papers 26, August 2015.

WP #27 – Ugljesa ZVEKIC, Giorgio SIRTORI, Alessandro SABBINI and Alessandro DOWLING, *United Nations against corruption in post-conflict societies*, SOG Working Papers 27, September 2015

WP #28 – Matteo BONELLI, *Safeguarding values in the European Union: the European Parliament, article 7 and Hungary*, SOG Working Papers 28, October 2015

WP #29 - Ludovica BENEDIZIONE & Valentina Rita SCOTTI, *Equally victims? Post-revolutionary Tunisia and transitional justice*, SOG Working Papers 29, November 2015.

WP #30 - Marie-Cécile CADILHAC, *The TTIP negotiation process: a turning point in the understanding of the European parliament's role in the procedure for concluding EU external agreements?*, SOG Working Papers 30, December 2015.

WP #31 - Francesca BIONDI & Irene PELLIZZONE, *Open or secret? Parliamentary rules of procedures in secret ballots*, SOG Working Papers 31, December 2015.

WP #32 - Giulio STOLFI, *Tempi (post-)moderni: nuovi impulsi normativi europei alla prova delle sovrapposizioni*, SOG Working Papers 32, January 2016.

WP #33 – Diane FROMAGE, *Regional Parliaments and the early warning system: an assessment six years after the entry into force of the Lisbon treaty*, SOG Working Papers 33, April 2016.

WP #34 – Luca DI DONATO, *A behavioral principal-agent theory to study corruption and tax evasion*, SOG Working Papers 34, July 2016.

WP #35 – Giuseppe PROVENZANO, *The external policies of the EU towards the southern neighbourhood: time for restarting or sliding into irrelevance?*, SOG Working Papers 35, September 2016.

WP #36 – Rosetta COLLURA, *Bruegel, EU think tank in the EU multi-level governance*, SOG Working Papers 36, October 2016.

WP #37 - Franco BRUNI, Sergio FABBRINI and Marcello MESSORI, *Europe 2017: Make it or Break it?*, SOG Working Papers 37, January 2017.

WP #38 - Alina SCRIPCA, *The Principle of Subsidiarity in the Netherlands and Romania. Comparative Assessment of the Opinions Issued Under the Early Warning Mechanism*, SOG Working Papers 38, April 2017.

WP #39 - Eleonora BARDAZZI, Omar CARAMASCHI, *Italian and European Citizens' Initiatives: Challenge and Opportunities*, SOG Working Papers 39, April 2017.

WP #40 - Diane FROMAGE and Renato IBRIDO, *Democratic Accountability and Parliamentary Oversight the ECB. The Banking Union Experience*, SOG Working Papers 40, June 2017.

WP #41 – Marco CECILI, *La sussidiarietà e l'early warning system tra diritto e politica. Il caso della c.d. "Direttiva Tabacco" del 2014*, SOG Working Papers 41, September 2017.

WP #42 - Margherita SPERDUTI, *La Tutela Giurisdizionale dell'Autonomia Locale. Italia e Spagna a Confronto*, SOG Working Papers 42, October 2017.

WP #43 - Martinho LUCAS PIRES, *The Shortcomings of the EU Framework for Transnational Data Transfers and the Need for an international Approach*, SOG Working Papers 43, November 2017.

WP #44 - Suzanne POPPELAARS, *The Involvement of National Parliaments in the Current ESM and the Possible Future EMF*, SOG Working Papers 44, April 2018.

WP #45 - Valerio DI PORTO, *Il Comitato per la Legislazione, Venti anni dopo*, SOG Working Papers 45, July 2018.

WP #46 - Guido RIVOSECCHI, *Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa*, SOG Working Papers 46, March 2019.

WP #47 - Elena Maria PETRICH, *Do Second Chambers Still Have a Role to Play - The Italian and the Belgian Senates and the Process of European Integration*, SOG Working Papers 47, April 2019.

WP #48 - Ylenia CITINO, *Le trasformazioni in via consuetudinaria e convenzionale del governo dallo Statuto Albertino al periodo transitorio*, SOG Working Papers 48, May 2019.

WP #49 - Rafael RUBIO and Ricardo VELA, *Open Parliaments around the World. Open Parliaments' Tools in Comparative Perspective*, SOG Working Papers 49, June 2019.

WP #50 - Vincenza FALLETTI, *From the Constitutionalisation of the Principles of Environmental sustainability to the Setting Up of "Institutions for the Future": a First Appraisal*, SOG Working Papers 50, July 2019.

WP #51 - Paolo GAMBACCIANI, *Il rapporto tra il processo decisionale della legge Rosato ed il "Garbage can Model": genesi e compromessi dell'ultima legge elettorale*, SOG Working Papers 51, September 2019.

WP #52 - Sebastiano CORSO, *L'autonomia regolamentare dell'assemblea regionale siciliana*, SOG Working Paper 52, November 2019.

WP #53 – Marina PIETRANGELO, *Legislative drafting and online consultation: a contribute to law-making for better regulation?*, SOG Working Paper 53, December 2019.

WP #54 – Marta SIMONCINI, *Il passaporto del cittadino globale. Prolusione per l'apertura dell'anno accademico 2019-2020*, Luiss “Guido Carli”, SOG Working Paper 53, December 2019.



SCHOOL OF GOVERNMENT
LUISS Guido Carli

Working Paper Series
