

La Repubblica delle asimmetrie

di Ambrogio De Siano

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I prodromi del regionalismo asimmetrico: la conservazione della specialità. – 3. L’inizio del percorso: gli accordi del 2018. – 4. La procedimentalizzazione: il DdL n. 615/2023. – 5. Le ragioni (regionali e statali) a supporto dell’asimmetria – 6. Le principali conseguenze sistemiche e l’assenza di strumenti giuridici per interrompere il (o quantomeno deviare dal) percorso intrapreso. – 7. L’esito del percorso: la Repubblica delle asimmetrie.

1. *Premessa*

Un libro di recente pubblicazione¹ reca come immagine di copertina una vignetta che Luciano Vandelli disegnò nel 2008 in occasione del decennale dell’entrata in vigore della riforma sul decentramento amministrativo: lo Stato, sistemato su un piedistallo, ha le fattezze di un direttore d’orchestra intento a dettare il ritmo ai suoi orchestrali, non strumentisti, ma anch’essi direttori d’orchestra (che impersonano rispettivamente le Regioni, le Province, i Comuni e le Comunità montane), i quali, agitando le proprie bacchette, contemporaneamente dirigono a loro volta.

La vignetta rappresenta in maniera estremamente efficace la complessità istituzionale che la Costituzione ha tipizzato: per effetto della loro natura giuridica, gli enti territoriali regionali e locali hanno vocazione/capacità di mettere in musica il proprio spartito, purché la loro esecuzione non strida con quella effettuata (nell’interesse nazionale) dallo Stato.

La differente posizione di quest’ultimo trova fondamento nella originaria formulazione dell’art. 114 Cost., il quale, a dispetto della loro identità morfologica, introduce un’asimmetria nel rapporto tra enti rappresentativi: lo Stato coincide con il tutto, ossia con la Repubblica, la quale si ripartisce in Regioni, Province e Comuni.

L’assetto relazionale in parola subisce una consistente modifica ad opera della riforma costituzionale del 2001, quantomeno stando alle conseguenze che pare ragionevole trarre dal tenore testuale del Titolo V rimaneggiato.

¹ *Public Authorities and Complexity. An Italian Overview*, a cura di M. DE DONNO, F. DI LASCIO, Napoli, 2022.

La svolta in senso autonomistico si percepisce sin dall'art. 114 Cost.: l'equi-ordinazione tra enti territoriali costituisce l'elemento introduttivo della nuova regolamentazione², connotata, per un verso, dall'attribuzione alle Regioni della potestà legislativa generale e residuale, e ai Comuni (quantomeno di norma) delle funzioni amministrative; e, per altro verso, dall'autonomia finanziaria di entrata e di spesa espressamente riconosciuta a tutti i soggetti che costituiscono la Repubblica.

Epperò, la pratica legislativa, da un lato, e la giurisprudenza costituzionale, dall'altro, hanno contribuito a operare una frattura tra il testo costituzionale e il sistema istituzionale vivente.

Il marcato allontanamento tra l'essere e il dover essere è l'esito di un progressivo affastellarsi di ragioni Stato-centriche³ – alimentate dal perenne stato d'emergenza (finanziaria, sanitaria, ambientale) nel quale versa il Paese⁴ –, il cui inesorabile ripresentarsi nel corso di oltre un ventennio ha finito per reintrodurre di fatto la diversità dello Stato e, con essa, una sorta di implicita relazione gerarchica tra enti territoriali.

L'assetto che si è via via venuto a conformare è lontano da quello che era lecito attendersi alla luce della Carta, tanto che provocatoriamente è stato immaginato un Titolo V 'effettivo', con una formulazione corrispondente all'esperienza fin qui maturata: l'art. 114, quello che formalmente sancirebbe il livellamento tra enti territoriali, in realtà dovrebbe così

² L'art. 114 «è (e poteva essere) il baricentro di un diverso impianto, quasi “eversivo”, teso a superare un criterio tradizionale, di gerarchia nel rapporto tra enti territoriali e Stato», osserva E. CARLONI, *Gli elementi costitutivi della Repubblica in cerca di ruolo: il “nuovo” articolo 114, vent'anni dopo*, in *Ist. fed.*, 2021, pp. 139 ss., p. 144.

³ Le esigenze unitarie – rileva con un simpatico parallelo E. CARLONI, *op. cit.*, p. 154 – «parafrasando il bel discorso di Al Pacino di Ogni maledetta domenica, “sono dappertutto, sono intorno a noi”».

⁴ Tra l'autonomia e le emergenze – fa notare A. RUGGERI, *L'autonomia regionale inappagata, la sua “differenziazione” e l'uso congiunturale della Costituzione*, in *Dir. reg.*, 2023, pp. 365 ss., p. 370 – si intrattiene un rapporto «complesso e perverso», per governare il quale «s'impone – questo lo slogan dominante e ricorrente, a mo' del leit motiv di una canzone di successo – una vigorosa regia centrale al fine di poter gestire come si conviene le emergenze; e la sede naturale è quella del Governo (e, per esso, specificamente della Presidenza del Consiglio)». Una recente manifestazione della «postura centralista» della cultura politica è rappresentata dai numerosi disegni di legge costituzionale rivolti a ovviare agli intralci che le competenze regionali avrebbero frapposto al contrasto della pandemia – cfr. A. D'ATENA, *Dove vanno le Regioni?*, in *Il futuro delle Regioni*, a cura di R. BIN, F. FERRARI, Napoli, 2023, pp. 107 ss., p. 115.

recitare: «la Repubblica è costituita dallo Stato, la cui posizione è peculiare, nonché da Regioni e Comuni, fors'anche dalle Città metropolitane. Il regime particolare delle Province è definito da disposizioni transitorie»⁵.

Come se non bastasse la confusione dovuta a un ordinamento che progressivamente prende le distanze dal proprio parametro fondamentale, nell'ultimo lustro si è ripreso intensamente a discutere del c.d. regionalismo differenziato⁶.

L'esigenza di dare corpo a ulteriori asimmetrie giuridiche in un Paese già fortemente asimmetrico quanto a territori, economia e sviluppo⁷ è stata così tanto vivamente avvertita (pure) dal Governo in carica che, poco dopo il proprio insediamento, esso ha dato vita a un percorso normativo rivolto a disciplinare l'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost.

La dottrina giuridica ed economica – già parecchio operosa in passato, soprattutto a seguito della stipula (nel 2018) degli accordi fra il Governo e tre Regioni⁸ che hanno domandato «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» – ha ripreso a confrontarsi attivamente.

Benché non manchi chi si mostra convinto che l'asimmetria⁹ regionale costituisca uno strumento particolarmente idoneo per la effettiva realizzazione dell'autonomia territoriale¹⁰, viceversa molti convergono

⁵ E. CARLONI, *op. cit.*, p. 156 s.

⁶ La letteratura è via via diventata copiosissima. Un compendio dei principali contenuti della discussione recente lo si rinviene in A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato*, in *Dig. disc. pubb.*, Aggiornamento, 2021, pp. 317 ss., nonché in L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, Torino, 2021, ai quali si rinvia anche per le indicazioni bibliografiche.

⁷ In proposito, con un'ottica tanto storica quanto prospettica, A. ROMEO, *Sviluppo economico e disuguaglianze territoriali: il divario nord-sud nell'Italia del nuovo millennio*, in *Dir. amm.*, 2020, pp. 807 ss.

⁸ Si tratta di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto.

⁹ Si preferisce usare il sostantivo 'asimmetria', in luogo di 'differenziazione', condividendo quanto sostenuto da F. MERLONI, *Salviamo il regionalismo dall'autonomia asimmetrica dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Il futuro delle Regioni cit.*, pp. 189 ss., p. 189, secondo il quale le ulteriori forme di autonomia di cui all'art. 116, co. 3, Cost. «dovrebbero essere comprese nella definizione di "regionalismo asimmetrico" in quanto, similmente al "regionalismo speciale", cui apertamente si ispirano, incidono, producendo asimmetrie, sul riparto di competenze, legislative e amministrative, tra lo Stato da una parte e il complesso delle autonomie territoriali dall'altra. Nella definizione "autonomia differenziata" c'è in sostanza un equivoco, perché ogni riconoscimento di autonomia, normativa, organizzativa, finanziaria, porta con sé una differenziazione».

¹⁰ M. BERTOLISSI, *Testi normativi e contesti istituzionali. Cose vere e meno vere a proposito*

sul fatto che essa comporti soprattutto rischi: peggioramento dell'attività amministrativa, *deficit* nei bilanci regionali, squilibri territoriali, conflitti di competenze¹¹. Alcuni ritengono che metterebbe addirittura in pericolo il regionalismo, per salvare il quale sarebbe necessario che l'attuazione dell'art. 116, co. 3, venisse ritardata (in attesa quantomeno della realizzazione di un sistema di finanziamento decentrato in attuazione dell'art. 119 Cost.), se non addirittura definitivamente accantonata perché in contrasto con l'autonomia (quella per così dire 'ordinaria') e la sussidiarietà¹².

Stimolato in particolare dai contributi in cui questo pericolo viene paventato¹³, il presente saggio si propone di provare a individuare alcuni dei principali effetti sistemici derivanti dal regionalismo asimmetrico¹⁴,

dell'autonomia differenziata, in *Consulta on line*, 2023, pp. 495 ss., p. 503.

¹¹ A. ZANARDI, *Regionalismo differenziato: profili di finanza pubblica*, in *Riv. giur. mezz.*, 2019, pp. 875 ss., p. 876.

¹² F. MERLONI, *Salviamo* cit., p. 230 s., considera che il regionalismo asimmetrico, «per i suoi contenuti, per la casualità con la quale si determinano i concreti modelli di riparto e di amministrazione, per gli effetti che rischia di produrre e per la irreversibilità di questi effetti, si pone in insanabile contrasto con il principio di sussidiarietà, con la tenuta unitaria della Repubblica, con la solidarietà interterritoriale e con la vera differenziazione». A suo avviso, la strada più coerente con un vero disegno di regionalismo, questo sì differenziato, sarebbe l'abrogazione dell'art. 116, co. 3, il che consentirebbe altresì di rimettere in discussione il regionalismo speciale (p. 231).

¹³ F. MERLONI, *op. cit.*, ma pure S. STAIANO, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *www.federalismi.it*, 2023.

¹⁴ Il tema del regionalismo differenziato si presta a essere analizzato da molteplici punti di vista. Si pensi alla statica del fenomeno (e dunque alla necessità, e alla natura giuridica, di una legge di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., nonché alle fonti che disciplinano e producono l'asimmetria) nonché alla sua dinamica (ossia al procedimento tramite il quale si formalizza il regime differenziato); ma pure al profilo delle relazioni istituzionali (per esempio, al ruolo del Parlamento e al poco rilievo riconosciuto agli enti locali) e a quello delle conseguenze dell'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. (e quindi alla possibile influenza sulla forma di Stato e finanche sulla forma di Governo, agli effetti sull'unità della Repubblica, alla rinnovata distribuzione del potere legislativo, all'autonomia politica degli enti territoriali). Per non parlare dell'assetto dei rapporti finanziari tra livelli di governo e degli interventi solidaristici, collegati al tuttora incerto destino dei livelli essenziali delle prestazioni. Spazio andrebbe altresì dedicato alle autonomie speciali, per comprenderne il destino, inevitabilmente interessato dalla ridefinizione della 'ordinarietà' regionale. Presentandosi fortemente interrelate, tutte le tematiche elencate necessitano di essere prese in considerazione; al tempo stesso meriterebbero trattazioni autonome, anche in virtù della densità della bibliografia a disposizione. Eppure, i limiti propri di una trattazione (viepiù) in forma di saggio impongono una scelta. Visto che l'apparato normativo attualmente in discussione sembra oramai maturo per l'approva-

segnatamente tentando di comprendere se il suo compimento nei termini in cui è stato proposto sia in grado, da un lato, di emancipare, anche solamente in parte, le Regioni (che decideranno di aderirvi) dalla morsa del centralismo statale; dall'altro, di provocare mutamenti relazionali tra lo Stato e gli altri enti territoriali.

L'obiettivo propostosi richiede preliminarmente d'illustrare i tratti essenziali del percorso (convenzionale e normativo) fin qui compiuto, interrogandosi soprattutto sulle ragioni poste alla base delle istanze regionali di disallineamento rispetto all'autonomia ordinaria. Invero, apprendere le motivazioni che fondano il tentativo di diversificazione permetterebbe di chiarire, non tanto lo scopo cui alcune Regioni hanno mostrato di aspirare – esso appare ben chiaro: avere più compiti e corrispondentemente trattenere sul territorio una maggiore quota di risorse¹⁵ –, bensì, più significativamente, la condizione di partenza dalla quale desiderano affrancarsi. Una condizione che – se si è ben compreso, anzitutto, cosa sia l'autonomia territoriale e, poi, come venga tutelata in Costituzione – è, quantomeno in astratto, la migliore possibile per valorizzare le diversità. Il che rende di non immediato apprendimento il motivo per il quale alcune Regioni¹⁶ stiano pensando di transitare in un regime di singolare specialità.

2. *I prodromi del regionalismo asimmetrico: la conservazione della specialità*

Come noto, nel tentativo di superare l'accentramento di poteri e

zione – tra i segnali che lo suggeriscono v'è, primo tra tutti, il rapido completamento dei lavori del Comitato per i livelli essenziali delle prestazioni (d'ora in poi Clep) –, chi scrive ha ritenuto maggiormente utile concentrare le proprie riflessioni su alcune delle possibili conseguenze derivanti dall'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., affidando (tramite rinvii in nota) a una folta dottrina (segnatamente costituzionalista) il compito di esaurire tutti gli altri aspetti che avrebbero meritato più spazio che un semplice, talvolta fugace, riferimento.

¹⁵ È anche l'opinione, tra gli altri, di S. CASSESE, *Le Regioni cinquant'anni dopo: un bilancio*, in *Il futuro delle Regioni* cit., pp. 83 ss., p. 89, secondo le stime del quale le tre Regioni del nord che hanno stipulato gli accordi del 2018 per mezzo del decentramento di nuove funzioni si aspettano di ricevere più di 21 miliardi di euro.

¹⁶ Secondo quanto riportato dal Servizio studi del Senato – https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/DOSSIER/0/1103442/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione11 –, altre sei regioni (Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Marche e Campania) sarebbero intenzionate a domandare uno statuto giuridico asimmetrico.

risorse, la riforma costituzionale del 2001 ha riformulato grossa parte del Titolo V con l'obiettivo di ampliare il coinvolgimento delle autonomie territoriali tramite l'estensione delle rispettive aree di competenza (normativa e amministrativa).

Non sono tuttavia mancate conferme dell'impianto disegnato nel 1948: si pensi alla specialità riconosciuta ad alcuni territori¹⁷ (regolata dai co. 1 e 2 dell'art. 116 Cost.), la quale è stata tenuta esente da qualsiasi valutazione di prospettiva¹⁸, con ogni probabilità necessaria in ragione del rinnovato assetto autonomistico¹⁹.

La scelta di lasciare inalterata la specialità è stata ritenuta una «grave «pigrizia» culturale della riforma del 2001». In fondo, ad oggi, la diversità degli enti a statuto speciale si risolve soprattutto in uno spesso privilegio finanziario: essi beneficiano di generose compartecipazioni, integrate dalle risorse con cui lo Stato sostiene le funzioni rimaste statali (come giustizia e ordine pubblico)²⁰.

La conservazione del regime autonomistico speciale, derogatorio, anzi (verrebbe da dire:) antagonistico, rispetto a quello ordinario, ha comportato che nell'ordito costituzionale riformato venisse lasciato un elemento di dinamicità nella relazione tra Stato e Regioni, che poi, per come è stato concepito il co. 3 dell'art. 116 – chiaramente ispirato al modello speciale –, è stato rafforzato oltremodo: «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» possono essere attribuite a tutte le «altre»²¹ Regioni nelle materie di competenza concorrente e in alcune materie di legislazione esclusiva.

¹⁷ Ragioni e fattezze della specialità si trovano di recente spiegate da G. GARDINI, *Alle origini del regionalismo. Genesi e storia di un ente controverso*, in G. GARDINI – C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, Torino, 2022, pp. 33 ss.

¹⁸ Lo stesso avvenne in Assemblea costituente, nel cui corso non vi fu discussione riguardante le Regioni speciali – lo ricorda C. PINELLI, *Cinquant'anni di regionalismo, fra «libertà dallo Stato» e culto per l'uniformità*, in *Dir. pubb.*, 2020, pp. 749 ss., p. 753.

¹⁹ La specialità nell'ottica del fenomeno dell'asimmetria autonomistica è stato oggetto di un'ampia riflessione: tra i moltissimi contributi, di recente A. RUGGERI, *Attualizzazione dell'art. 116, III c., Cost.*, in *Dir. reg.*, 2020, pp. 1 ss.; AA.VV., *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, a cura di G. ARMAO, F. ASTONE, M. IMMORDINO, G. MOSCHELLA, V. PRUDENTE, Napoli, 2022.

²⁰ F. MERLONI, *op. cit.*, p. 196 s.

²¹ In dottrina si è discusso se il co. 3 dell'art. 116 sia riservato alle sole Regioni a statuto ordinario ovvero possa riguardare anche quelle a statuto speciale. In merito, con posizioni differenti, A. MORELLI, *Fonti*, pp. 80 ss.; A. RUGGERI, *Attualizzazione*, cit., pp. 20 ss.

E che il modello di riferimento sia quello speciale²² lo si può indurre anche dal blando riferimento all'art. 119 Cost. – le ulteriori forme e condizioni di autonomia vanno praticate nel «rispetto dei principi di cui all'art. 119» –, il quale potrebbe consentire la riproposizione del sistema di finanziamento già sperimentato nelle Regioni speciali. Benché, da un lato, le esperienze di queste siano molto diverse²³, e, dall'altro, la loro autonomia abbia subito un progressivo ridimensionamento²⁴, tutte continuano a connotarsi per il robusto contributo statale al finanziamento delle loro funzioni.

Si tratta di un sistema di finanza derivata particolarmente favorevole, che – come si vedrà *infra* – con ogni probabilità verrà riproposto (quantomeno) nella fase di iniziale attuazione del DdL in discussione. D'altra parte, quello speciale è il modello che Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto pare proprio abbiano preso a riferimento²⁵.

Epperò, le misure che sembrano prossime a essere introdotte, considerata la fluidità che immettono nel circuito relazionale dei diversi livelli di governo, rendono difficile prevedere gli esiti della loro concretizzazione.

La formulazione dell'art. 116, che contempla due diverse autonomie non ordinarie²⁶, pone le condizioni normative per l'abbandono della dualità (fatta di ordinarietà e specialità rispetto allo Stato). Qualora il co. 3 dovesse trovare attuazione, ne prenderà il posto una relazionalità ben più complessa²⁷, il cui divenire alimenta ulteriori perplessità circa il mantenimento in vita delle Regioni a statuto speciale: in fin dei conti, tramite l'asimmetria diverrebbero tutte speciali²⁸, con il vantaggio per quelle non

²² Benché il co. 3 sia stato costruito sul modello tratteggiato nei co. 1 e 2, tra la specialità prevista da questi ultimi e l'asimmetria della disposizione conclusiva dell'art. 116 restano delle differenze. Le descrive A. MORELLI, *Il regionalismo differenziato e l'autonomia speciale. Nuovo assetto o vecchio caos?*, in *Specialità e differenziazione* cit., pp. 207, pp. 211 ss.

²³ Lo sottolinea A. MORELLI, *Fonti*, cit., p. 78, il quale rammenta il carattere «proteiforme» dell'autonomia speciale, per cui il modello ha avuto applicazioni molto diverse nelle cinque Regioni che ne sono dotate.

²⁴ Ancora A. MORELLI, *op. ult. cit.*, p. 78.

²⁵ Secondo A. MORELLI, *Fonti*, cit., p. 78, «indizi gravi, precisi e concordanti orientano in tal senso».

²⁶ Diversità derivante anche dalle fonti che la producono: una imposta con legge costituzionale, l'altra con una legge approvata a maggioranza assoluta dalle Camere sulla base di una intesa, ricorda A. MORELLI, *Fonti*, p. 76.

²⁷ Sul possibile superamento della dualità ancora A. MORELLI, *Fonti*, pp. 76 ss.

²⁸ Osserva A. RUGGERI, *Attuazione*, cit., p. 3, che nel momento in cui l'autonomia

formalmente tali di poter negoziare l'intensità della loro diversità²⁹.

Talché, se il percorso di attuazione dell'art. 116, co. 3, dovesse giungere a conclusione, il regionalismo fondato sulla logica della omologazione³⁰ (per un verso, tra Regioni ordinarie, da un lato, e Regioni speciali, dall'altro; e, per altro verso, nella relazione tra Stato e Regioni) resterebbe un ricordo: esso, viceversa, tenderà a presentarsi come un sistema con accentuati elementi di asimmetria³¹, le conseguenze del cui avvento, anche in considerazione dell'evidente assenza di un disegno di contesto³², non è detto siano reversibili.

3. *L'inizio del percorso: gli accordi del 2018*

Come accennato in premessa, il più recente tentativo regionale di ottenere ulteriori forme di autonomia è stato esperito da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna³³, le quali nel 2018, all'esito di percorsi diversi³⁴, hanno sottoscritto con il Governo tre distinti accordi «preliminari in

delle Regioni ordinarie – in potenza, di tutte – si differenzia, articolandosi in più specie diverse, viene meno il punto fermo al quale rapportare l'autonomia della singola Regione speciale.

²⁹ Come evidenzia A. RUGGERI, *Attuazione*, cit., p. 20, una parte dell'asimmetria *ex* art. 116, co. 3, è «autofondata», cioè a differenza delle Regioni a statuto speciale.

³⁰ Regime della omologazione che, secondo autorevole opinione, finirebbe per pregiudicare la reale affermazione dell'autonomia, la quale avrebbe piuttosto richiesto, al fine di potersi affermare al meglio di sé alle condizioni oggettive di contesto, l'adozione di soluzioni istituzionali varie da una Regione all'altra e peculiari di ciascuna, in funzione della salvaguardia degli interessi, parimenti tipici, emergenti dai varî territori: A. RUGGERI, *Attuazione*, cit., p. 6 s.

³¹ Subendo quindi una forte torsione in senso spagnolo: cfr. A. D'ATENA, *op. cit.*, p. 114, il quale osserva che il regionalismo si allontanerebbe dalla logica del '*café para todos*' per accostarsi a quella della '*tablas de quesos*'.

³² Si pensi alla grottesca vicenda delle Province. Tra la densissima letteratura che se ne è occupata v. le riflessioni di M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella Legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *www.federalismi.it*, 2019; E. CARLONI – F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, Padova, 2020, pp. 129 ss.

³³ Negli anni 2006/2007 un iniziale tentativo di fare uso dell'art. 116, co. 3, Cost., è stato promosso da Piemonte, Lombardia e Veneto. Queste prime iniziative sono descritte da L. VIOLINI, *op. cit.*, pp. 4 ss., la quale ha ritenuto i «risultati profondamente deludenti» (p. 229).

³⁴ Peculiare è soprattutto quello del Veneto, il quale, come la Lombardia, ha prelimi-

merito all'Intesa prevista dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione»³⁵.

Era lecito aspettarsi che l'allontanamento dall'ordinarietà trovasse formalmente fondamento nella specificità della condizione delle Regioni richiedenti³⁶. Tuttavia, negli accordi in parola le peculiarità di queste ultime non vengono spiegate né documentate, così come non viene fatto cenno alcuno alla loro attuale condizione finanziaria e alla loro capacità amministrativa³⁷.

Il regionalismo asimmetrico si presenta sin dall'inizio ad accesso libero, il che amplifica i rischi che alla sua realizzazione conseguano peggioramento delle prestazioni, *deficit* nei bilanci, scompensi territoriali. Resta chiaro l'obiettivo che le Regioni proponenti si prefiggono: il loro rafforzamento amministrativo con un corrispondente aumento delle risorse.

Gli accordi si concentrano su cinque materie (ambiente ed ecosistema, salute, istruzione, lavoro, rapporti internazionali e con l'Unione Europea), riguardo alle quali ci si limita a una piuttosto modesta opera di individuazione di singole funzioni o, talora, di pezzi di funzioni, che diverrebbero di competenza regionale.

Al netto della sensazione che una simile frammentazione amministrativa sia soprattutto foriera di caos, quel che emerge è la crescita amministrativa delle Regioni a scapito dello Stato e degli enti locali. Si segnala così una evidente deviazione rispetto alla corretta e piena applicazione dell'art. 118 Cost.: negli accordi non si fa mai cenno agli enti locali come potenziali destinatari delle funzioni sottratte al centro³⁸.

narmente tenuto un referendum consultivo. La descrizione del percorso per giungere alla celebrazione dei referendum, nonché alcune utili osservazioni sulla rilevanza giuridica che quest'ultimo assume rispetto alle decisioni degli organi politici, si rinvengono in M. BERTOLISSI, *op. cit.*, pp. 495 ss. Più in generale, per una compiuta ricostruzione delle vicende che vanno dal primo nucleo delle richieste regionali di differenziazione sino alla stipula degli accordi preliminari si v. L. VIOLINI, *op. cit.*, pp. 89 ss.

³⁵ I testi degli accordi sono pubblicati all'indirizzo <https://www.affariregionali.it/comunicazione/notizie/2018/giugno/autonomia-differenziata-accordi-preliminari-con-le-regioni-emilia-romagna-lombardia-e-veneto/>.

³⁶ Proprio in considerazione del fatto che l'asimmetria dovrebbe seguire le peculiarità territoriali era altresì lecito attendersi che gli accordi fossero contenutisticamente diversi, almeno in parte. E invece sono sostanzialmente uguali, anche nelle loro parti speciali, in cui le differenze sono minime.

³⁷ Medesimo vizio affliggerà con ogni probabilità anche i futuri accordi, visto che il DdL n. 615 non richiede nessuna giustificazione della diversità richiesta.

³⁸ A. NATALINI, *Il tempo del regionalismo differenziato è ormai passato?*, in *Riv. giur. mezz.*,

L'aumento della capacità di 'gestire' il territorio è parallelo alla (in quanto è presupposto della) creazione di un sistema di finanziamento più favorevole, collegato in maniera rarefatta con la legislazione attuativa dell'art. 119³⁹.

Quest'ultimo è uno degli aspetti che ha maggiormente interessato la dottrina⁴⁰, la quale ha espresso timori, tra l'altro, per la sopravvivenza del sistema solidaristico fondato sull'art. 3, co. 2, e sull'art. 119, co. 3 e 5, Cost.⁴¹.

E invero, operando su una realtà connotata da una forte divaricazione tra i territori quanto a ricchezza, un'efficace utilizzazione della perequazione, da un lato, e delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali, dall'altro, postula che lo Stato attinga alle entrate percepite nelle Regioni con maggiore capacità fiscale per abitante. Un'efficace utilizzazione che verrebbe compromessa nel momento in cui le Regioni che attualmente recano un residuo fiscale negativo ottengano, tra tributi propri e/o partecipazioni ai tributi erariali, una quota di risorse eccessiva⁴². Resterebbero quindi pochissime le Regioni che ricevono meno di quanto redistribuiscono. Per tale via, i margini di solidarietà rischiano di nullificarsi⁴³.

Che il quadro che va componendosi sia a tinte fosche è agevole indurlo dal fatto che il modello in parola è potenzialmente replicabile per

2022, pp. 85 ss., pp. 92 s., sottolinea come per evitare la paradossale crescita del centralismo allocato a livello regionale le funzioni amministrative decentrate dovrebbero essere svolte in maniera preponderante dagli enti di area vasta e dai Comuni, benché questi è verosimile non siano in grado di svolgerli vista la situazione organizzativa in cui versano.

³⁹ Infatti, negli accordi non si registrano riferimenti alla l. 5 maggio 2009, n. 42, e al d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68.

⁴⁰ A. ZANARDI, *op. cit.*

⁴¹ F. MERLONI, *op. cit.*, p. 217.

⁴² L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista Aic*, 2019, pp. 574 ss., p. 577, riteneva eccessiva l'enfasi posta sulla questione del residuo fiscale: questo tema, così insistito nella comunicazione, «non risponde a nessun corretto criterio di governo della finanza pubblica, mentre invece tema di fondo rimane l'esigenza di non alterare gli equilibri del sistema».

⁴³ Per evitarlo appare indispensabile che venga assicurato il concorso delle Regioni beneficiarie delle scelte devolutive al meccanismo dei fondi perequativi – così S. PAJNO, *op. cit.*, p. 125. La sostenibilità finanziaria della proposta di regionalismo differenziato alla luce, per un verso, della dinamica del debito pubblico e degli squilibri territoriali, e, per altro verso, della spesa pubblica nelle Regioni, è oggetto dell'analisi economica pubblicata in AA.VV., *Regionalismo differenziato. Razionalizzazione o dissoluzione. Una ricerca delle Università della Campania*, Napoli, 2023.

tutte le Regioni⁴⁴: l'asimmetria rischia di diventare la regola, il che – nella opinione di non pochi commentatori – potrebbe aprire la strada a una difficilmente reversibile degradazione del tessuto sociale dovuta alla crescita delle disuguaglianze nella garanzia dei diritti fondamentali⁴⁵.

4. *La procedimentalizzazione: il DdL n. 615/2023*

La sottoscrizione degli Accordi preliminari precedette di qualche giorno le elezioni politiche del 2018, le quali hanno dato vita a una legislatura discretamente movimentata dal punto di vista politico, con l'avvicinarsi di tre diversi Governi, i quali hanno continuato a lavorare sull'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., benché con differenze non marginali.

Insediatosi il primo Governo presieduto da Giuseppe Conte, sono ben presto iniziate le trattative con le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, le quali si sono risolte in un poco concludente scambio di bozze avvolto sostanzialmente nel mistero.

Con l'insediamento del secondo Governo diretto da Conte, con composizione politica parzialmente diversa, si è assistito a un cambio di rotta⁴⁶. Verso la fine del 2019 ha visto la luce una bozza di legge quadro

⁴⁴ Tuttavia, secondo M. BERTOLISSI, *op. cit.*, p. 496, le Regioni veramente interessate a intraprendere il percorso dell'asimmetria sarebbe solo le tre che hanno già stipulato l'accordo con il Governo. Peraltro, al medesimo A., appare uno scenario improbabile quello secondo cui tutte le restanti Regioni ordinarie, o comunque un numero consistente di esse, richiedano e ottengano una differenziazione sulle 23 materie previste nell'art. 116, co. 3, Cost. Non v'ha dubbio che le quantità (di Regioni richiedenti e di numero di funzioni decentrate) rechino una qual certa incidenza sul successo dell'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. Nondimeno, la questione delle quantità non va eccessivamente enfatizzata. Se il sistema di decentramento immaginato avesse dei limiti di portata sarebbe bene dichiararli precedentemente alla sua messa in opera. Altrimenti rischia di implodere o di funzionare solo per alcuni: e in entrambi i casi sarebbe un problema molto significativo.

⁴⁵ Questo risultato non sarebbe esito scontato dell'asimmetria qualora fosse preceduta dall'adozione di strumenti rivolti a prevenire alcuni problemi, quali, ad esempio, quelli riguardanti la ripartizione delle risorse e il rispetto dei diritti civili e sociali su tutto il territorio. È quanto sostiene A. NATALINI, *op. cit.*, pp. 88 ss., attingendo ad alcune esperienze federali straniere e alla teorica dei relativi sistemi istituzionali.

⁴⁶ La cronistoria della interlocuzione tra i due Governi presieduti da Conte e le Regioni la si rinviene in L.A. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla «bozza di legge-quadro» consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo*

che il Ministro per gli Affari regionali e Autonomie, Francesco Boccia, ha inviato ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, il cui testo si presenta in discontinuità rispetto al percorso inaugurato nella precedente legislatura: il più evidente sintomo del cambio di rotta riguarda la determinazione dei Lep, la quale costituisce il primo passo per il venire a concretizzarsi dell'asimmetria⁴⁷.

La bozza si compone di due soli articoli. Nel primo, si dettano i «principi per l'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia», prevedendosi che le intese tra lo Stato e le Regioni si conformano a determinati obiettivi⁴⁸. Le restanti disposizioni dell'art. 1 e quelle

116, co. 3, Cost., in *www.federalismi.it*, 2022, pp. 1 ss., p. 5 s. Va rammentato che non è questo il primo tentativo di dare attuazione all'art. 116, co. 3, Cost.: agli atti della Camera dei deputati della XVI Legislatura, Atto n. 1368, si trova una proposta di legge, presentata il 24 giugno 2008 dagli on. Lanzillotta e Marantelli, che recava «Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, concernente l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni». Proposta che – secondo A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in *www.federalismi.it*, 2020, p. 14 – conteneva soluzioni interessanti. In argomento v. anche L. VIOLINI, *op. cit.*, pp. 125 ss.

⁴⁷ Le differenze tra le bozze di intesa del 2018 e quella di legge-quadro proposta dal secondo Governo Conte sono descritte in L. VIOLINI, *op. cit.*, pp. 235 ss., la quale ritiene quest'ultima il prodotto di una visione ampiamente riformatrice.

⁴⁸ Che vengono di seguito elencati: «a) determinazione, nelle materie oggetto di attribuzione, dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) o degli obiettivi di servizio uniformi su tutto il territorio nazionale e dei fabbisogni *standard*, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione;

b) finanziamento delle funzioni attribuite sulla base dei fabbisogni *standard*, dei livelli essenziali delle prestazioni o degli obiettivi di servizio determinati ai sensi della lettera a), nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e in coerenza con i principi recati dal decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, con particolare riferimento alla sostituzione delle risorse erariali con autonomia di entrata, territorialità dei tributi e perequazione;

c) necessità di assicurare su tutto il territorio nazionale i livelli delle prestazioni o gli obiettivi di servizio di cui alla lettera a), anche attraverso la perequazione infrastrutturale. A tal fine, i futuri riparti delle risorse dedicate alle infrastrutture devono tenere conto di tale obiettivo;

d) previsione del riparto tra regione ed enti locali delle funzioni amministrative oggetto di attribuzione, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, previsti dall'articolo 118 della Costituzione, oltre che con riferimento al principio solidaristico che connota il sistema degli enti locali. All'affidamento delle funzioni si procede, altresì, tenuto conto delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane definite dalla legislazione statale, ai sensi dell'articolo 117, secondo

dell'art. 2 sono essenzialmente di natura procedimentale, occupandosi dell'intesa e della sua approvazione, nonché della definizione dei Lep e degli obiettivi di servizio.

Pur contenendo un apprezzabile tentativo di riforma complessiva – che non si limitasse dunque a uno spostamento particolare di funzioni dallo Stato alla singola Regione, ma coinvolgesse più in generale i connessi temi dei Lep e del decentramento della finanza pubblica –, il testo ha destato non poche perplessità. Soprattutto ha generato dubbi la possibilità dello Stato di dettare principi in materia di regionalismo differenziato che non riguardassero esclusivamente il procedimento, in particolare delimitando i contenuti dell'intesa. In dottrina è stata sottolineata la sua difficile compatibilità costituzionale considerata la inidoneità di una legge ordinaria a vincolare le successive fonti del processo di differenziazione⁴⁹; ciò, del resto, consentirebbe alla legge rinforzata, prevista dall'art. 116, co. 3, Cost., di sanare ogni ipotetico vizio scaturente dal mancato rispetto delle disposizioni procedurali poste dalla suddetta legge di attuazione⁵⁰.

La bozza in parola è però finita su un binario morto, complice pure la pandemia da Covid 19, che comunque non ha impedito al Governo Draghi di proseguire il tentativo di dare attuazione all'art. 116, co. 3, Cost.: e così una nuova bozza di disegno di legge (proposta dalla Ministra Gelmini) è stata inclusa tra i provvedimenti collegati alla manovra di bilancio

comma, lettera p), della Costituzione;

e) previsione che, qualora entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa non siano stati determinati i livelli essenziali delle prestazioni, gli obiettivi di servizio e i relativi fabbisogni *standard*, e fino alla loro determinazione, le funzioni sono attribuite con decorrenza dal 1° gennaio dell'esercizio immediatamente successivo e le relative risorse sono assegnate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base del riparto delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente;

f) ai fini del coordinamento della finanza pubblica, previsione della facoltà dello Stato di stabilire, in relazione agli andamenti del ciclo economico e dei conti pubblici, misure a carico della Regione, a garanzia dell'equità nel concorso al risanamento della finanza pubblica previa adozione delle medesime misure con impatto finanziario su tutto il territorio nazionale».

⁴⁹ L.A. MAZZAROLI, *op. cit.*, p. 10 s., il quale osserva che il testo costituzionale esclude in radice che lo Stato possa dettare, con normativa di rango ordinario, principi in relazione all'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia.

⁵⁰ A. MORELLI, *Fonti e procedimenti*, cit., p. 87.

2022-2024. Anche questa proposta mai è giunta in Consiglio dei Ministri: essa, ben diversa da quella che l'ha preceduta, si componeva di cinque articoli, tra i quali si fa notare soprattutto l'art. 4, in cui fa nuovamente capolino la spesa storica come iniziale criterio determinativo delle risorse necessarie all'esercizio delle nuove funzioni⁵¹.

Con la pandemia ormai alle spalle, il Governo di centro-destra (guidato da Giorgia Meloni), appena insediato, ha rimesso mano al c.d. regionalismo differenziato.

Con l'obiettivo di valorizzare le potenzialità delle autonomie territoriali – ciò che in astratto consentirebbe altresì un rafforzamento della coesione territoriale⁵² –, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, a seguito dell'approvazione del relativo schema da parte del Governo, ha presentato un disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica contenete «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione»⁵³.

Il processo di attuazione della disposizione costituzionale in parola si presenta articolato su due piani diversi, benché strettamente connessi. Esso si compone infatti anche della determinazione dei Lep⁵⁴; determinazione affidata a una Cabina di regia istituita con la legge di bilancio 2023⁵⁵,

⁵¹ L'utilizzo del parametro della spesa storica è suggerito dal fatto che il decentramento richiesto dalle Regioni è essenzialmente amministrativo, cosicché per l'avvio del processo appare sufficiente prendere le mosse dalle voci del bilancio nazionale riguardanti le stesse funzioni.

⁵² Lo si legge nella relazione che accompagna il DdL n. 615. Del resto, non è affatto escluso che dall'asimmetria possano discendere effetti benefici anche per l'uguaglianza nella fruizione dei diritti. Lo sottolinea, tra gli altri, G. RIVOCCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in www.federalismi.it, 2022, pp. 833 ss., pp. 835 s.

⁵³ La collocazione di una disciplina di tale rilievo, collegata a una legge di bilancio, è di certo discutibile. Il medesimo rilievo critico, a proposito della bozza di legge quadro proposta dal Ministro Boccia, lo si rinviene in L.A. MAZZAROLI, *op. cit.*, p. 12.

⁵⁴ Determinazione dei Lep fortemente spinta dalla Corte costituzionale, che l'ha qualificata come «dovere dello Stato», il cui adempimento «appare [...] particolarmente urgente in vista di un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza». D'altra parte, «il ritardo nella definizione dei Lep rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali» (Corte cost., 26 novembre 2021, n. 220).

⁵⁵ L. 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, co. 792-793.

cui compete la predisposizione di uno o più schemi di DPCM⁵⁶ recanti, anche distintamente tra le 23 materie in cui l'asimmetria è praticabile, la individuazione dei Lep e dei relativi costi e fabbisogni *standard*⁵⁷.

Il DdL n. 615 si occupa di regolare lo spostamento di alcune funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni: si tratta essenzialmente di un'asimmetria amministrativa, rivolta a decentrare non l'organizzazione del territorio – attraverso un arricchimento del potere legislativo e normativo secondario –, ma soprattutto la sua gestione⁵⁸.

Il profilo procedurale è disciplinato dall'art. 2, il quale, anche a causa della formulazione della disposizione costituzionale che ci si prefigge di attuare⁵⁹, reca non pochi aspetti problematici⁶⁰.

Il fulcro è rappresentato dall'intesa tra Stato e Regione. L'atto d'inizia-

⁵⁶ La scelta dell'atto normativo lascia perplessi: la individuazione dei Lep costituisce un momento di costruzione del sistema, in quanto definitoria, in negativo, dell'autonomia degli enti territoriali. Sicché, parrebbe difficilmente evitabile l'impiego della legge. Eppure la prassi dimostra l'inverso: i livelli essenziali d'assistenza sono stati individuati con DPCM (il primo è del 29 novembre 2001, poi sostituito da quello del 12 gennaio 2017); scelta ritenuta corretta dalla Corte costituzionale (sentenza 31 marzo 2006, n. 134) purché venga assicurata l'intesa tra Stato e Regioni.

⁵⁷ Sui Lep quali espressione delle politiche di coesione cfr. F. MANGANARO, *Politiche di coesione*, in *Enc. dir., Funzioni amministrative*, Milano, 2022, pp. 839 ss., pp. 853 ss.

⁵⁸ Gestione che comunque comporterà l'aumento della produzione normativa delle Regioni, destinata nel tempo a sostituire quella statale. Il relativo regime transitorio è disciplinato dall'art. 7, co. 3, del DdL, secondo cui «Ciascuna intesa individua i casi in cui le disposizioni statali vigenti nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, oggetto di intesa con una Regione, approvata con legge, continuano ad applicarsi nei relativi territori della Regione fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali disciplinanti gli ambiti oggetto dell'intesa».

⁵⁹ Molti autori si sono espressi in maniera critica sulla formulazione dell'art. 116, co. 3, Cost. Tra gli altri, più di recente, A. MORELLI, *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia territoriale*, in *Rass. dir. pub. eur. rass. on line*, 2019, pp. 18 ss., p. 21, secondo cui la disposizione in parola presenta vistose carenze di scrittura e suscita perfino qualche dubbio di legittimità costituzionale. Del resto, nei progetti di riforma del Titolo V successivi al 2001 è stato sempre inserito un intervento sulla disposizione: nel testo approvato dal Parlamento nella XIV legislatura e bocciato dal referendum costituzionale del 2006 e nella prima versione del disegno di legge costituzionale n. 1429/S, presentato al Presidente del Senato l'8 aprile 2014, ne era prevista la soppressione. Nella versione finale di quest'ultimo disegno, sottoposta al referendum del 4 dicembre 2016, la disposizione era mantenuta ma con significative modifiche.

⁶⁰ Evidenziati pure nel dossier del 3 maggio 2023 disposto dai Servizi studi di Camera e Senato, reperibile all'indirizzo https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/dossier/56845_dossier.htm.

tiva spetta a quest'ultima, sentiti gli enti locali⁶¹: prende così le mosse un *iter* dalla matrice consensuale che coinvolge la Conferenza unificata e che termina con una legge che approva l'intesa⁶². Un *iter* complesso, dunque, il quale si propone come la principale garanzia formale a tutela degli interessi coinvolti dall'asimmetria regionale, soprattutto di quelli più deboli in quanto poco rappresentati⁶³.

Quel che sorprende è che l'iniziativa non debba essere accompagnata dall'espressa indicazione delle ragioni che fondano la domanda di asimmetria. Si tratta di un'asimmetria *on demand*, che non richiede alcuna specifica motivazione da parte della Regione richiedente e che non prevede alcuna verifica da parte dello Stato circa l'esistenza di qualche diversità che possa giustificare un assetto competenziale differente da quello ordinario⁶⁴. La mancata 'giustificazione' da parte della Regione che aspira a lasciare il regi-

⁶¹ Il coinvolgimento degli enti locali è stato oggetto di molte riflessioni, per lo più critiche in quanto la reale effettività del loro contributo definitorio dell'intesa appare particolarmente modesta. Il tema meriterebbe di essere approfondito. Tuttavia, non essendo possibile esaurirlo nel limitato spazio di un saggio, e soprattutto di questo (già sin troppo denso di argomenti), si impone il rinvio ad altri studi. Tra i molti, A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in www.federalismi.it, pp. 1 ss., p. 12 s.

⁶² Conformemente alla delimitazione del tema d'indagine denunciata in premessa, non è questa la sede per approfondire il tema del procedimento (in parte consensuale, in parte legislativo) previsto per il compimento dell'asimmetria, e in particolare quello del ruolo assegnato al Parlamento, il quale – a opinione di non pochi autori – si troverebbe di fronte all'ennesima marginalizzazione. Esso, peraltro, si presenta non poco complicato – non a caso le letture proposte sono talora addirittura opposte (le si trova in parte compendiate in L. VIOLINI, *op. cit.*, pp. 241 ss.) – meritando un contributo a sé stante. Per cui, considerato che le questioni procedurali si pongono come tangenti rispetto al profilo di approfondimento oggetto del presente saggio, ci si limita a rinviare alla dottrina (essenzialmente costituzionalistica) che più di recente si è occupata, appunto, del ruolo del Parlamento, della natura giuridica della legge di approvazione dell'intesa nonché della vincolatività ed eventuale emendabilità di quest'ultima: tra gli altri, anche per l'apparato bibliografico riportato nella notazione a piè di pagina, S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in www.federalismi.it, 2020, pp. 94 ss., pp. 98 ss.; G. RIVOSECCHI, *op. cit.*, pp. 842 ss.; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato*, cit., pp. 13 ss.; A. MORELLI, *Fonti*, cit., pp. 80 ss.

⁶³ Secondo G. RIVOSECCHI, *op. cit.*, p. 838, è il procedimento stesso che, «nella sua articolazione, costituisce garanzia dei principi costituzionali di solidarietà e di unità (artt. 2 e 5 Cost.)».

⁶⁴ Anche secondo A. RUGGERI, *Attuazione*, cit., p. 8, nota 11, l'asimmetria andrebbe concessa «unicamente al ricorrere delle condizioni che ne giustificano la messa in atto, bisognose di esser fatte oggetto di scrupoloso accertamento».

me ordinario è foriera di conseguenze molto rilevanti: rende impossibile valutare la legittimità, da un lato, della quantità di decentramento richiesta e concessa; dall'altro, di un eventuale diniego da parte dello Stato⁶⁵. Così procedendo pare estremamente difficile sindacare la ragionevolezza e la proporzionalità del contenuto dell'intesa.

È questo il punto in cui maggiormente si nota la scorretta sovrapposizione tra autonomia e ulteriore differenziazione da questa – ulteriore differenziazione che andrebbe supportata da comprovate esigenze: si tende così a far passare l'idea che l'asimmetria *ex art.* 116, co. 3, serva a dare corpo all'autonomia, quando viceversa quest'ultima (stando al dato normativo costituzionale, ma anche a una banale questione di consequenzialità logico-giuridica) dovrebbe preesisterle.

Sotto il profilo sostanziale, deve registrarsi il disinteresse per il problema del frazionamento di materie e funzioni e dell'intreccio, potenzialmente sempre dissimile a seconda dei contenuti dell'intesa, che si realizza tra funzioni (o loro pezzi) statali e regionali⁶⁶. Come se la frammentazione che si prospetta non promettesse un disordine organizzativo tale da far peggiorare i servizi offerti alla cittadinanza⁶⁷. Naturalmente molto

⁶⁵ S. PAJNO, *op. cit.*, p. 114, benché (ad avviso di chi scrive, non condivisibilmente) qualifichi come «per certi versi un po' estrema» la tesi secondo cui si potrebbe procedere all'asimmetria regionale «solo ed esclusivamente in presenza di veri e propri *hechos diferenciales*», ammette che «le peculiarità regionali possono avere comunque un ruolo importante per guidare le scelte devolutive».

⁶⁶ Frazionamento, potenzialmente sempre diverso a seconda delle Regioni, cui conseguirà il problema del personale da impiegare. Un decentramento di quello statale, proprio in ragione della differenza tipologica tra le funzioni, da un lato, e la diversità di quelle assegnate a ciascuna Regione, dall'altro, è improbabile o comunque non risolutivo. Sarà quindi necessario che le Regioni si dotino di neo-assunti. Peraltro, alcune funzioni potrebbero finire agli enti locali, cronicamente in difficoltà (numerica e qualitativa) quanto a personale impiegato. Problemi di efficienza amministrativa sono dunque più che verosimili: in proposito G. CORSO, *Asimmetria, efficienza amministrativa e solidarietà*, in *Specialità e differenziazione* cit., pp. 225 ss., pp. 225 s. Per non parlare dei sovracosti organizzativi, il ben possibile presentarsi dei quali rende difficile credere che l'asimmetria si realizzi nel rispetto dell'invarianza finanziaria. A quest'ultimo riguardo si v. le osservazioni di S. PAJNO, *op. cit.*, pp. 121 ss., il quale propone una classificazione delle funzioni oggetto di possibile trasferimento in base all'incidenza che esso può avere sulla spesa dello Stato al fine ultimo di comprendere quanto sia fondata l'idea che il decentramento proposto si risolva, dal punto di vista finanziario, in «un *gioco a somma zero*» in base all'assunto secondo cui maggiori costi per le amministrazioni regionali non possono che essere pari ai risparmi di cui beneficerebbe lo Stato per effetto della cessione delle funzioni.

⁶⁷ Osserva F. MERLONI, *op. cit.*, p. 224, che la «frammentazione e l'intreccio delle

dipenderà dalla tipologia e dal numero delle funzioni che si deciderà di decentrare: aspetto, quest'ultimo, particolarmente delicato, in quanto il fine che sembra supportare l'asimmetria di cui si discorre non fa escludere un decentramento tanto massiccio da mettere in pericolo l'unità della Repubblica⁶⁸.

Sempre per quel che riguarda la dislocazione in periferia delle funzioni, il DdL compie una operazione di 'recupero' (rispetto agli accordi del 2018) dell'art. 118 Cost.: nel rispetto dei principi di leale collaborazione, sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, le funzioni divenute regionali potrebbero essere trasferite agli enti locali contestualmente alle risorse umane, strumentali e finanziarie. Certo, in questo modo la possibile allocazione delle funzioni a livello locale diventa più faticosa e comunque molto meno probabile di quanto la lettera dell'art. 118 faccia pensare⁶⁹.

Grande risalto viene conferito alla condizione posta per l'effettivo trasferimento di funzioni e risorse: la preventiva determinazione dei Lep costituisce il presupposto per il decentramento amministrativo asimmetrico⁷⁰. Anzi, qualora dalla loro individuazione dovessero derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, il trasferimento delle funzioni sarà consentito solo successivamente all'entrata in vigore degli atti legislativi di stanziamento delle risorse coerenti con gli obiettivi di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio.

competenze che si realizzerebbe non semplifica, anzi complica gravemente l'esercizio delle funzioni, ai due livelli di governo, getta sabbia nel motore di un'amministrazione statale già di suo lontana dall'efficienza e non contribuisce ad un'amministrazione decentrata efficace».

⁶⁸ La quantità di differenziazione praticabile senza mettere in pericolo l'equilibrio tra unità e autonomia è oggetto specifico dell'interesse di S. PAJNO, *op. cit.*, p. 115, secondo il quale «il *quantum* della differenziazione si presta ad essere "pesato" tramite la valutazione di tre variabili: *i*) le *materie* in relazione alle quali viene compiuta la scelta devolutiva; *ii*) le *funzioni* e gli *ambiti di autonomia* che, in ciascuna materia, vengono concessi; *iii*) il *numero* di Regioni che accedono alla differenziazione, o che vi potrebbero accedere». In tema anche N. GULLO, *Notazioni sul regionalismo differenziato tra aspirazioni autonomistiche e solidarietà economico-sociale*, in *Specialità e differenziazione*, cit., pp. 349 ss., pp. 363 s.

⁶⁹ Una corretta e integrale applicazione del quale – ricorda F. MERLONI, *op. cit.*, p. 192 – dovrebbe comportare che la cura dei diritti fondamentali dei cittadini venga ricondotta sostanzialmente a livello locale, mentre l'esercizio di compiti e la costituzione di apparati amministrativi a livello regionale dovrebbe costituire l'eccezione.

⁷⁰ La condizione non vale per il trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie non riferibili ai Lep, che può avvenire immediatamente.

Trattandosi di una cornice normativa di natura essenzialmente procedimentale, la condizione individuata appare in astratto accettabile, soprattutto se vista in prospettiva: per un verso, dovrebbe conferire maggiore affidabilità alla quantificazione del costo delle funzioni trasferite; per altro verso, potrebbe agevolare l'avviarsi del parallelo percorso solidaristico di perequazione.

Eppure, la sola relazione pregiudiziale tra la individuazione dei Lep e il trasferimento delle funzioni si dimostra insufficiente, quantomeno per due ragioni, una di natura metodologica, l'altra di natura sistematica.

In primo luogo, potrebbe verificarsi che la Cabina di regia si limiti a individuare i Lep esclusivamente nelle materie in cui si può realizzare l'asimmetria⁷¹. Se accadesse ciò, la condizione prevista nel DdL sarebbe soddisfatta solo ai fini della rimozione del limite legale posto al trasferimento delle funzioni. Viceversa, verrebbe mancato l'obiettivo che il legislatore costituzionale si è posto prevedendo i Lep: il superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. A ben vedere, essendo sin qui mancata la definizione dei Lep, non è mai stata compiuta una comparazione con le risorse disponibili⁷². E utilizzarne troppe per le sole materie dell'art. 116, co. 3, rischierebbe di lasciare scoperti quelli individuati in futuro⁷³.

⁷¹ Una scelta tutt'altro che remota visto l'art. 1, co. 791, l. 197/2022, secondo cui «Ai fini della completa attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e del pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni, il presente comma e i commi da 792 a 798 disciplinano la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza [...], e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali e quale condizione per l'attribuzione di ulteriori funzioni».

⁷² Per determinare una credibile corrispondenza tra funzioni e risorse va considerata non solo la spesa statale regionalizzata, ma anche – come già accennato – i costi organizzativi, che si annunciano tutt'altro che irrilevanti. In merito cfr. S. PAJNO, *op. cit.*, p. 124.

⁷³ Che questo rischio sia reale lo dimostra la lettera di dimissioni di quattro dei componenti del Clep posto a supporto della Cabina di Regia istituita dalla legge di bilancio 2023. I componenti dimissionari hanno messo in evidenza importanti questioni metodologiche, dalla risoluzione delle quali dipende la conformità costituzionale della proposta

In secondo luogo, l'assenza di uno stabile sistema di finanziamento ordinario rende fortemente dubbia la effettiva soddisfazione dei Lep che non rientrano nel circuito dell'asimmetria, il che, per conseguenza, mette in crisi anche i (purtroppo ancora) necessari interventi solidaristici⁷⁴.

Dell'assenza in parola i promotori dell'asimmetria regionale sono perfettamente consapevoli. Ciò non ha tuttavia rappresentato un ostacolo.

Una parte significativa del DdL viene così dedicata ai principi che dovrebbero guidare l'attribuzione delle risorse finanziarie (ma pure umane e strumentali) necessarie per lo svolgimento delle funzioni dislocate dal centro.

Il modello di finanziamento immaginato è occasionale e pattizio. Le risorse sono determinate da una Commissione paritetica Stato-Regione disciplinata dalla stessa intesa che dà forma di volta in volta all'asimmetria. Nella medesima sede vengono individuate le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o

da sottoporre all'approvazione del Parlamento. Il primo punto di frizione all'interno del Clep avrebbe riguardato il novero dei Lep da individuare: ai fini della corretta attuazione del dettato costituzionale (artt. 116, co. 3, 117, co. 2, lett. m, e 119, Cost.) parrebbe inevitabile, preventivamente all'attribuzione di nuovi compiti ad alcune Regioni con le corrispondenti risorse finanziarie, la determinazione di tutti i Lep concernenti l'esercizio di diritti civili e sociali e la definizione del loro finanziamento in ottemperanza dell'art. 119 Cost. In considerazione del fatto che le risorse disponibili sono limitate dai vincoli di bilancio, la determinazione dei Lep richiederebbe una valutazione complessiva di quelli che il Paese è effettivamente in grado di finanziare; valutazione che non può essere fatta materia per materia, perché, spinti dalla contingenza di dare avvio al regionalismo asimmetrico, ci si potrebbe trovare nella condizione di non potere finanziare i Lep necessari ad assicurare l'esercizio dei diritti civili e sociali nelle materie lasciate per ultime. Peraltro, nell'impostazione che è stata data ai lavori del Clep, si starebbe soltanto compiendo un'opera di ricognizione dei Lep già rinvenibili nella legislazione esistente piuttosto che proporre l'arricchimento al fine di assicurare effettivamente il superamento delle disuguaglianze territoriali nell'esercizio dei diritti civili e sociali.

⁷⁴ E non solo perché il perennemente provvisorio sistema di finanziamento attuale non assicura la necessaria continuità di risorse. Ma anche perché non esiste un modello in cui vengono messi a confronto Lep, relativi costi e risorse disponibili, il quale si presenta indispensabile in quanto da ciò dipende la loro effettiva sostenibilità senza discriminazione o creazione di insostenibili oneri per la finanza pubblica. A risentire dell'assenza di un sistema di finanziamento generale è pure la perequazione: il finanziamento di un numero molto ampio di funzioni trasferite in attuazione del regionalismo asimmetrico potrebbe comportare che non residuino sufficienti risorse statali per alimentare il fondo di perequazione e realizzare gli interventi speciali.

più tributi erariali maturati nel territorio regionale (nel rispetto dell'art. 17, l. 31 dicembre 2009, n. 196, e dell'art. 119, co. 4, Cost.).

In questo modo vengono lasciati indeterminati i rapporti finanziari tra Stato e Regioni che domandano l'assegnazione di maggiori spazi di amministrazione. Manca quindi un modello di riferimento per il finanziamento delle funzioni aggiuntive⁷⁵, che dovrebbe essere il DdL a stabilire⁷⁶, anche (anzi, soprattutto) nell'ottica di assicurare il raggiungimento di uno degli elementi fondanti il percorso asimmetrico: la neutralità finanziaria⁷⁷.

Pertanto, con una discutibile sovrapposizione di ruoli, alla stessa Commissione vengono assegnati compiti di monitoraggio⁷⁸: le spetta verificare annualmente, alla luce di quanto previsto dall'intesa e in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica, gli oneri finanziari derivanti per ciascuna Regione interessata dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi connessi alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Il testo si conclude con alcune (solo in astratto rassicuranti) dispo-

⁷⁵ Il quadro giuridico-finanziario rischia così di essere costruito in conformità delle aspettative delle singole Regioni richiedenti, mentre sembra indispensabile l'adozione di un approccio sistemico. Sulla insufficienza di una definizione 'singolare' dell'asimmetria v. le osservazioni di N. GULLO, *op. cit.*, pp. 366 ss.

⁷⁶ Non sembra dubitarne l'Ufficio parlamentare di bilancio, che, nell'audizione del 6 giugno 2023 (reperibile all'indirizzo https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/DdLiter/documenti/56845_documenti.htm), si mostra preoccupato, ad esempio, per l'assenza di prescrizioni sulla possibile dinamica delle risorse regionali negli anni successivi all'approvazione dell'intesa, di ciò potendo risentire la garanzia dell'invarianza finanziaria complessiva, la coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica e l'adeguatezza delle risorse regionali rispetto alle funzioni loro attribuite.

⁷⁷ Il cui raggiungimento – vi si è già fatto cenno *retro* – è tutt'altro che scontato soprattutto in ragione della necessità di riprodurre strutture organizzative dell'amministrazione centrale a livello periferico: proprio perciò «non è affatto detto che [...] dal processo di differenziazione non derivino maggiori oneri per la finanza pubblica. È viceversa ben possibile che, almeno in relazione ad alcuni ambiti, le scelte devolutive inneschino un gioco a somma positiva, innalzando il livello della spesa pubblica necessaria a sostenere le funzioni», così S. PAJNO, *op. cit.*, p. 121. Del resto, nel dossier predisposto dai Servizi studi di Camera e Senato si ammette che «È astrattamente possibile [...] che si generino oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica per effetto della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e dei relativi costi e fabbisogni standard».

⁷⁸ A ben vedere, la Commissione paritetica finisce per controllare sé stessa: non solo perché essa stessa ha a monte individuato le risorse da trasferire, ma anche perché ne verifica l'impiego da parte delle Regioni, le quali compongono la Commissione stessa. Forse questo ruolo lo si sarebbe potuto attribuire alla Corte dei conti.

sizioni rivolte a promuovere la cura di interessi che dal compimento dell'asimmetria regionale potrebbe ricevere pregiudizio, come gli equilibri di bilancio complessivi e la quantità delle risorse trasferite alle Regioni che scelgono di rimanere nel regime ordinario. Nel tentativo di tutelarli, con una buona dose di ottimismo, viene garantita l'invarianza finanziaria rispetto alle intese, le quali, ad ogni modo, non possono pregiudicare l'entità delle risorse da destinare a ciascuna delle Regioni 'non speciali'⁷⁹.

5. *Le ragioni (regionali e statali) a supporto dell'asimmetria*

Il DdL lascia intatti i dubbi che gli accordi del 2018 avevano suscitato. In particolare, trova conferma la sensazione che l'asimmetria, per un verso, sia ingiustificata⁸⁰; per altro verso, porti con sé una frammentazione che rischia di mettere a dura prova l'organizzazione amministrativa di tutti gli enti coinvolti.

D'altra parte, un simile risultato pare il naturale epilogo del controverso percorso sin qui seguito. Le iniziative regionali, da un lato, e quella governativa, dall'altro, si muovono senza osservare buona parte dello spartito costituzionale, riferendosi essenzialmente all'art. 116, co. 3, il quale, per come si pretende di realizzarlo, pare costituire una sorta di monade: appena qualche generico richiamo all'art. 119 Cost. e alle disposizioni che hanno intrapreso il tragitto per dargli applicazione.

A dire il vero, proprio quest'ultima circostanza non desta alcuna sorpresa, visto che nell'ordinamento vivente è come se l'art. 119 non esistesse. Ed è qui che si rinviene l'aspetto decisivo della vicenda autonomistica contemporanea e – a modo di vedere di chi scrive – il motore principale del tentativo avviato da alcune Regioni di differenziarsi oltremodo.

In effetti, se si guarda al Titolo V riformato è difficile cogliere le ragioni per cui le Regioni domandano più funzioni. A ben riflettere, per rendere un numero maggiore di servizi rispetto a quelli essenziali,

⁷⁹ Lo scetticismo che chi scrive nutre nei confronti della clausola di invarianza finanziaria – se essa producesse qualche benefico effetto concreto, visto che è apposta praticamente a tutti gli atti normativi, la situazione della finanza pubblica italiana sarebbe diversa da quella che è – non è condiviso da M. BERTOLISSI, *op. cit.*, p. 499, secondo cui l'equilibrio tra i territori non sarebbe messo in discussione dal DdL n. 615 anche perché «ogni “fuga” è preclusa dall'invarianza della spesa».

⁸⁰ Pure perché quella proposta è esclusivamente amministrativa, per cui la si sarebbe potuta realizzare facendo uso dell'art. 118. In proposito E. CARLONI, *A prologue to farce or tragedy. Perhaps both. Considerazioni sul regionalismo differenziato e la sua attuazione*, in *Astrid on line*, 2019, pp. 1 ss., p. 7.

per garantire più diritti ai cittadini di ogni singola Regione, è sufficiente esercitare l'autonomia, quella – a dir così – ordinaria: in questa c'è spazio tanto per l'unità quanto per la diversità. Praticando l'autonomia ordinaria (che nel caso delle Regioni è supportata da un vasto potere legislativo e normativo secondario) è del tutto fisiologico che i diritti – i quali dovrebbero avere una base comune grazie ai Lep, che fungono da 'livello zero'⁸¹ – vengano caratterizzati in meglio a seconda del territorio⁸².

Nondimeno, da un lato, ci sono Regioni che chiedono di differenziarsi rispetto alle altre, peraltro pretendendo non più potere regolativo tramite il quale esprimere un differente indirizzo politico, ma più compiti amministrativi; dall'altro, c'è il Governo che supporta questa singolare pretesa. Ma perché?

L'unica spiegazione possibile circa la necessità di dare applicazione all'art. 116, co. 3, si risolve nel fatto che il testo costituzionale, nelle parti in cui riconosce autonomia, è piuttosto poco applicato, talora apertamente violato.

Il percorso dell'asimmetria si presta ad essere uno (attualmente forse l'unico) strumento utilizzabile per ricavare spazi dall'ingerenza dello Stato; spazi che al momento quasi non esistono perché il Titolo V nelle sue parti qualificanti è stato paralizzato, con la conseguente radicalizzazione del centralismo⁸³.

⁸¹ Un livello innalzabile esercitando l'autonomia, tuttavia nei limiti dei vincoli di finanza pubblica. Vincoli che, ormai da tempo, prevalgono sull'autonomia, come dimostra, una volta di più, la sentenza 27 luglio 2022, n. 190, della Corte costituzionale, con cui è stata dichiarata l'illegittimità di una disciplina della Regione siciliana diretta a offrire prestazioni non comprese tra i livelli essenziali: l'ampliamento di questi ultimi è impraticabile nelle Regioni che non hanno ancora concluso il percorso di rientro per risanare il dissesto finanziario. In proposito cfr. C. BUZZACHI, *La "soglia ulteriore" dei livelli essenziali e la responsabilità degli amministratori regionali: note a margine della sentenza n. 190 del 2022 della Corte costituzionale*, in *Rivista Aic*, 2023, pp. 276 ss.

⁸² Rileva in proposito F. MERLONI, *op. cit.*, p. 227 s., che le Regioni possono differenziare i diritti e le modalità di garantirli. A tal fine possono conformare il loro sistema amministrativo, scegliere modelli di azione in luogo di altri, dislocare funzioni agli enti locali. Il regionalismo, dunque, non ha bisogno di asimmetrie, perché è connotato dalle differenziazioni istituzionali che ciascuna Regione vorrà realizzare nel proprio territorio, ma anche dalla differenziazione delle modalità di garanzia dei diritti (organizzative, conoscitive, procedimentali) che l'autonomia assicura.

⁸³ Osservava L. VANDELLI, *op. cit.*, p. 574, che «l'Italia è un paese accentrato, ad un livello che forse noi giuristi sottovalutiamo, concentrati spesso in una lettura delle fonti che dà un quadro non sempre riflesso dalla realtà operativa del funzionamento del Paese». E per dare una misura all'accentramento, ricordava che secondo una ricerca

Il disallineamento proposto, dunque, non sembra tale rispetto al regime autonomistico ordinario, bensì rispetto al centralismo⁸⁴. Si cerca, nei limiti del possibile, di liberarsene⁸⁵ tramite la introduzione di una sorta di specialità *bis*⁸⁶ che porta con sé privilegi soprattutto finanziari⁸⁷, benché iscritti nei limiti dei principi del 119 e dei Lep – entrambi i quali si impongono anche alle Regioni speciali⁸⁸.

Ancorché possa forse sembrare l'inverso, gli accordi del 2018 e il DdL n. 615 denunciano tutto il disagio degli enti territoriali, anzitutto delle

sul reale livello di decentramento di diversi Paesi la più avanzata delle Regioni speciali italiane viene classificata con un'autonomia inferiore a quella della più modesta Comunità autonoma spagnola.

⁸⁴ La dinamica è nota, in quanto diffusamente presente nello scenario comparato, in cui si assiste a spinte alla ricerca di maggiore autonomia da parte di specifici enti territoriali proprio nel momento in cui i sistemi nazionali sono caratterizzati da dinamiche di stampo centralistico ed uniformante. In proposito E. CARLONI, *A prologue*, cit., p. 2.

⁸⁵ È anche l'opinione di C. PINELLI, *op. cit.*, p. 751: si fa leva sull'art. 116, co. 3, Cost., «per prendere congedo dallo Stato centrale».

⁸⁶ A. MORELLI, *Il regionalismo*, cit., p. 208, concorda sul fatto che «il modello di riferimento al quale abbiamo guardato, negli ultimi anni, le Regioni promotrici di tale processo sia stato proprio quello dell'autonomia speciale», osservando altresì che si tratta di un modello «astratto, costruito sulla base delle sole norme che lo prevedono, visto che ciascuna Regione a statuto speciale lo ha interpretato in modo anche molto diverso dalle altre». Che la specialità sia l'obiettivo delle Regioni ordinarie è confermato da M. BERTOLISSI, *op. cit.*, p. 495, il quale ricorda che il Veneto «ha chiesto per sé l'autonomia speciale [...] dal momento che era ed è gravemente condizionata dall'essere confinante con le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige, che godono della specialità. Non a caso, il Comune di Sappada è già stato incorporato dal Friuli-Venezia Giulia; mentre una trentina di altri Comuni veneti vorrebbero migrare, a seconda della loro posizione geografica, verso nord-est o verso nord-ovest: a cominciare da Cortina d'Ampezzo». Si domanda se l'art. 116, co. 3, Cost. contenga una generalizzata autorizzazione all'introduzione del modello di specialità diffusa per le Regioni a statuto ordinario N. GULLO, *op. cit.*, pp. 370 s., il quale propende per la soluzione negativa, ritenendo sussistenti ragioni giuridiche e politiche che tengono distinte l'asimmetria dalla specialità.

⁸⁷ Il regionalismo asimmetrico che emerge – secondo F. MERLONI, *op. cit.*, p. 223 s. – è rivolto a «convivere» con gli eccessi del centralismo, «strappando, come le regioni a statuto speciale, condizioni di favore per il proprio territorio e i propri apparati di governo».

⁸⁸ Anche l'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale ha risentito dei limiti previsti in Costituzione declinati con rigidità dal legislatore statale, ragion per cui l'autonomia tributaria è diventata componente del tutto residuale. Nondimeno, nella stagione di stringenti limiti alle entrate e vincoli alla spesa, l'autonomia finanziaria speciale è comunque diventata un modello cui tendere: maggiori compiti avrebbero portato maggiori risorse. Così C. TUBERTINI, *L'autonomia finanziaria regionale e i controlli*, in *L'amministrazione regionale* cit., p. 468 s.

Regioni⁸⁹. Un disagio che trova fonte soprattutto nella non applicazione della disposizione costituzionale in grado di dare effettiva pregnanza alla qualificazione di autonomia territoriale: l'art. 119 Cost. Un disagio manifesto, con ogni probabilità irreversibile, anche perché oramai accettato, come dimostrano le richieste di asimmetria.

In altre parole, la ragione alla base di quest'ultima sembrerebbe essere l'exasperazione del centralismo, il quale ha ricevuto una spinta decisiva dalla fallimentare esperienza dell'art. 119 Cost. Perché è qui che si rinviene la madre di tutti i problemi del decentramento contemporaneo, non solo di quello finanziario.

La non applicazione dell'art. 119 avvenuta tramite la giurisprudenza costituzionale che ha interpretato l'art. 117, co. 3 – in particolare quella che si è occupata di definire i confini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario⁹⁰ – ha finito per rovesciare il sistema: sulla Carta ne è impresso uno a vocazione autonomistica; di fatto ne vige uno a trazione centralistica.

Sono diverse le cause che hanno portato alla creazione di un evidentiissimo scarto tra il testo costituzionale e la pratica legislativa e amministrativa. E individuarle è molto rilevante per ragionare di asimmetria autonomistica.

Non v'ha dubbio che il venir meno delle promesse del Titolo V è in quota parte attribuibile alle Regioni, le quali, al netto della non felicissima articolazione dell'art. 117⁹¹, hanno fallito nell'esercizio della potestà legislativa⁹², di cui – è opportuno farlo nuovamente notare – hanno via via

⁸⁹ Riferendosi agli accordi del 2018, L. VANDELLI, *op. cit.*, p. 578, sosteneva che «le Regioni colgono il 116.3 Cost. come occasione per richiedere l'eliminazione di vincoli che ritengono fortemente pregiudizievoli».

⁹⁰ In proposito A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Dir. pubbl.*, 2011, 451 ss.

⁹¹ Che alla fine non è riuscito a interrompere il predominio della legge statale, la quale ha mantenuto intatta la sua capacità di imporsi in qualunque materia, a fronte di una legislazione regionale che «rimane non solo istituzionalmente limitata in ambiti ristretti (sostanzialmente coincidenti con la regolamentazione, all'interno del quadro normativo nazionale, dell'attività e dei servizi amministrativi ricadenti nelle materie di sua competenza), ma anche necessariamente frammentaria, dato che una disciplina finalisticamente compiuta finirebbe per incidere in ambiti preclusi», così G. FALCON, *Lo stato delle Regioni*, in *Le Reg.*, 2021, pp. 5 ss., p. 6.

⁹² Nonostante le tutto sommato confortanti premesse costituzionali, le Regioni – secondo P. CIARLO, *L'inevitabile nanismo legislativo delle regioni e il loro avvenire amministrativo*,

subito una progressiva sottrazione con la complicità della Corte costituzionale⁹³.

Comunque, la loro arrendevolezza nell'esprimere un proprio indirizzo politico alternativo non pare costituire il principale freno alla compiuta realizzazione della Repubblica delle autonomie: ad avviso di chi scrive, questo ruolo spetta all'inattuazione dell'art. 119 Cost.⁹⁴.

La costruzione del sistema di finanza decentrata e dunque della struttura portante dell'autonomia territoriale doveva avvenire alla luce di un presupposto inducibile dall'art. 119: l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, a cominciare da quella delle Regioni, ha la caratteristica di preesistere alla legge dello Stato⁹⁵.

Sicché, riferendosi, ad esempio, all'autonomia impositiva (oggetto della prima, rivelatasi poi decisiva, giurisprudenza costituzionale del 2003⁹⁶), il potere di stabilire e applicare tributi propri da parte delle Regioni e, nei limiti della riserva di legge, degli enti locali, essendo riconosciuto direttamente in Costituzione, sarebbe stato immediatamente esercitabile a prescindere dalla legislazione di coordinamento statale. L'unico limite è di tipo negativo e si sostanzia nella potestà legislativa di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, la quale è oggetto di potestà legislativa concorrente.

Se è vero che l'art. 119 attribuisce autonomia finanziaria a prescindere dall'intervento statale, la potestà legislativa di coordinamento sarebbe dovuta consistere essenzialmente in un auto-limite, che serve, innanzitutto, a delimitare l'area del prelievo riservata ai livelli di governo superiori, in modo da garantire lo spazio riconosciuto a quelli inferiori e da evitare che l'esercizio dell'autonomia degli uni possa disturbare l'esercizio di quella

in *Il futuro delle regioni* cit., pp. 97 ss., p. 104 – continuano a «essere dei nani dal punto di vista legislativo».

⁹³ I principali strumenti concettuali che la Corte ha usato per risolvere a favore dello Stato le controversie con le Regioni riguardanti la competenza legislativa sono passati in rassegna da A. MORELLI, *Fonti*, cit., pp. 88 ss.

⁹⁴ Si è tentato di dimostrarlo in A. DE SIANO, *Il decentramento della finanza pubblica a venti anni dalla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione. Storia di un fallimento rileggendo Antonio Brancasi*, in *Dir. pubbl.*, 2022, pp. 79 ss.

⁹⁵ A. BRANCASI, *Uguaglianze e disuguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 909 ss., 917 s.

⁹⁶ Ci si riferisce alle sentenze 26 settembre 2003, nn. 296 e 297, e 15 ottobre 2003, n. 311. In proposito A. BRANCASI, *Per «congelare» la potestà impositiva delle Regioni la Corte costituzionale mette in pericolo la loro autonomia finanziaria*, in *Giur. cost.*, 2003, 2562 ss.

degli altri.

Nondimeno, la Corte costituzionale, modificando la relazione che tradizionalmente passa tra principi fondamentali di provenienza statale e disciplina di dettaglio di provenienza regionale nelle materie di potestà legislativa concorrente, ha negato la capacità costitutiva dell'art. 119, ritenendo che la sua attuazione richiedesse il preventivo intervento del legislatore statale⁹⁷. L'intervento dello Stato è diventato così la condizione per l'esercizio dell'autonomia finanziaria regionale, per tale via inibendosi anche la potestà legislativa residuale che avrebbe consentito alle Regioni di regolare il sistema tributario locale.

Il principale esito della giurisprudenza costituzionale post-riforma è stato quello di far perdere allo Stato il ruolo di possibile limitatore dell'autonomia, facendogli acquisire quello di indispensabile fondatore di autonomia. In questo modo si è persa, realisticamente in maniera non reversibile, la possibilità che la differenziazione nella maggiore tutela dei diritti provenga dall'autonomia.

Questo sistema, in cui l'art. 119 è oramai una disposizione formalmente evocata ma di fatto disinnescata, apre la strada alle fughe in avanti fondate sul solo art. 116, co. 3.

L'opzione che più Regioni dichiarano di voler sperimentare ha incontrato il favore dello Stato, che prontamente ha dato vita al procedimento per portarla a compimento. Ed è agevole comprendere il motivo. Al netto delle questioni di natura politica – che inquinano non poco anche il dibattito tra i giuristi⁹⁸ –, dal punto di vista giuridico l'asimmetria autonomistica così come è stata organizzata si presenta estremamente conveniente per il livello di governo statale: il tenore della centralizzazione resta inalterato, lo Stato mantenendo il controllo del potere legislativo e della finanza pubblica.

Come visto, il regionalismo asimmetrico di cui si discute è paradossalmente privo di autonomia politico-amministrativa e di autonomia finan-

⁹⁷ Corte cost., 16 gennaio 2004, n. 16.

⁹⁸ Un dibattito, ad avviso di G.M. SALERNO, *L'autonomia differenziata: problema o prospettiva costituzionale?*, in www.federalismi.it, Editoriale del 26 luglio 2023, fortemente condizionato da un evidente fenomeno di precomprensione, intesa – secondo la nozione fornita da G. Zagrebelsky – «come “anticipazione di senso e valore”, e quindi come “anticipazione di soluzione, provvisoria e necessitante conferme a di là della prima comprensione soggettiva, ma pur sempre essenziale per indicare la direzione della ricerca che deve essere compiuta”» (p. IV).

ziaria: esso si risolve in un modesto percorso di amministrativizzazione della Regione e per il mantenimento dello *status quo* è davvero difficile trovare di meglio.

6. *Le principali conseguenze sistemiche e l'assenza di strumenti giuridici per interrompere il (o quantomeno deviare dal) percorso intrapreso*

Tralasciando i possibili effetti antisolidaristici da quasi tutti i commentatori rilevati⁹⁹ e la frammentazione amministrativa prodotta dallo spezzettamento delle funzioni – che (visti i contenuti del DdL) si annuncia sostanzialmente incontrollato –, in questa sede preme porre in evidenza il fatto che la pratica del regionalismo asimmetrico potrebbe generare conseguenze sistemiche rilevanti. Conseguenze che coinvolgono i cardini del Titolo V, ossia gli artt. 117, 118 e 119 e, quindi, l'art. 114: invero, dalla sperimentazione della fuoriuscita delle Regioni dal regime ordinario è lecito attendersi un mutamento della relazione tra i diversi livelli di governo che costituiscono la Repubblica.

Anzitutto, a torcersi ancor di più, fino quasi a capovolgersi, è il rapporto tra Stato e Regioni.

Conducendo una lettura piana dell'art. 116, le ulteriori forme di autonomia che il co. 3 promette non possono che riferirsi al potere legislativo di cui, nell'ordinario regime competenziale, è titolare lo Stato. A ben vedere, l'ambizione regionale di avere più autonomia di quanto sarebbe possibile in condizioni di 'normalità' non può che essere soddisfatta dal maggiore spazio nella regolazione, la quale si affrancherebbe da quella del Parlamento nazionale per quel che concerne i principi fondamentali nelle materie di cui all'art. 117, co. 3, e l'intera disciplina nelle materie elencate alle lett. l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), dell'art. 117, co. 2¹⁰⁰. Nella fisiologia, dunque, la relazione tra Stato e Regioni si sarebbe

⁹⁹ Di avviso contrario è G. CORSO, *op. cit.*, pp. 228 s., il quale – considerando l'eguaglianza territoriale, tra le forme di eguaglianza, una di quelle più discutibili – ritiene che la soluzione istituzionale prospettata nell'art. 116 co. 3 Cost. è criticabile da tanti punti di vista ma non perché la sua attuazione possa pregiudicare la solidarietà.

¹⁰⁰ S. MANGIAMELI, *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, in *Il futuro delle regioni cit.*, pp. 140 ss., p. 145.

dovuta inclinare in favore di queste ultime, la cui capacità di esprimere indirizzi politici alternativi avrebbe conosciuto un qual certo rafforzamento.

Viceversa, l'attuazione che si propone dell'art. 116, co. 3, Cost., è sostanzialmente limitata a un semplice decentramento di funzioni amministrative¹⁰¹, il cui esercizio di certo non rende le Regioni più autonome¹⁰².

Per tale via non solo si indebolisce il regionalismo che il legislatore costituzionale aveva immaginato, ma addirittura lo si rivolta¹⁰³, il percorso intrapreso finendo paradossalmente per rafforzare il centralismo¹⁰⁴: da un lato, quello legislativo statale a scapito (dell'art. 117 e del 118¹⁰⁵, e quindi) delle Regioni¹⁰⁶; dall'altro, quello amministrativo delle Regioni a scapito

¹⁰¹ Avverte L. VIOLINI, *op. cit.*, p. 234, che occorre tenere distinte la dimensione politica delle richieste di maggiore autonomia, orientate a chiedere tutte le funzioni legislative elencate nell'art. 116, co. 3, Cost., dal contenuto delle richieste stesse, declinate prevalentemente come richieste di funzioni amministrative. D'altra parte – aggiunge l'A. poco dopo (p. 240) –, in concreto, sono sempre le funzioni amministrative a fare da perno per la costruzione delle intese, «a cui venivano collegate – ma non sempre – le funzioni legislative di riferimento».

¹⁰² Certo, l'attribuzione di ulteriori compiti potrebbe alimentare l'esercizio della relativa potestà legislativa. Tuttavia, è ragionevole credere che essa riguarderà soprattutto la regolazione delle funzioni. Peraltro, è tutto da verificare lo spazio di cui godrebbero le Regioni nel legiferare nelle materie oggetto di decentramento. Benché non sia facile immaginare l'impatto dell'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., sull'assetto delle competenze legislative, sono tutt'altro che inverosimili interventi limitativi da parte del legislatore statale, al quale, stando all'esperienza maturata con riferimento al Titolo V riformato, non dovrebbe mancare il supporto della giurisprudenza costituzionale – in merito A. MORELLI, *Fonti*, cit., p. 90 s.

¹⁰³ S. MANGIAMELI, *op. cit.*, p. 146, ritiene «sovvertito il paradigma costituzionale del 'regionalismo differenziato'», ciò finanche sul piano del linguaggio: il sostantivo 'differenziazione', che viene usato in luogo di 'asimmetria', è quello dell'art. 118, co. 2.

¹⁰⁴ Centralismo che subisce un'ulteriore spinta dalla determinazione dei Lep, la quale, considerata la giurisprudenza costituzionale più recente, viene utilizzata per spostare l'ago della bilancia competenziale a vantaggio del legislatore statale, che – come osservato da A. SIMONATI, *Semplificazione dell'attività amministrativa e livelli essenziali delle prestazioni: la Consulta e il regionalismo «temperato»*, in *Le Reg.*, 2019, pp. 292 ss., p. 305 – «accumula e via via sedimenta una serie di poteri "riservati", in una tendenza accentratrice che al momento sembra difficilmente arrestabile».

¹⁰⁵ L'assolutismo legislativo statale rende potenzialmente più ricorrente la cd. chiamata in sussidiarietà delle funzioni amministrative con la relativa regolazione, ciò sottraendo ulteriore spazio alle Regioni.

¹⁰⁶ Questo esito è pure generato da una causa strutturale, che – secondo P. CIARLO, *op. cit.*, p. 104 – si mostra ormai insormontabile: l'UE è un vero e proprio legislatore. E

(dell'art. 118, e dunque) degli enti locali¹⁰⁷ – i quali, peraltro, saranno quelli che verosimilmente dovranno erogare alcuni servizi, trovandosi in difficoltà per la povertà di risorse (soprattutto organizzative) di cui dispongono.

Il quadro che risulta è fortemente alterato rispetto a quello che si inferisce dalla lettera del Titolo V riformato. Quel che di più colpisce è che le stesse Regioni sono promotrici del loro snaturamento¹⁰⁸: si è passati dall'idea della Regione come ente con spiccata autonomia politico-amministrativa, che legifera e programma, alla realtà di un ente con una modesta autonomia amministrativa, che si accontenta di esercitare alcuni (talora, solo pezzi di) compiti¹⁰⁹. Ancorché bisogna ammettere che si poteva sperare in poco altro, soprattutto per lo stato di inattuazione che riguarda l'art. 119¹¹⁰, al quale l'asimmetria assesta un colpo fatale.

Se il sistema di finanziamento pensato per coprire le nuove funzioni decentrate si realizzasse verrebbero a verificarsi tutte le condizioni per archiviare l'art. 119 Cost. sotto la voce 'tentativi di riforme fallite'.

Già l'interpretazione dell'art. 117, co. 3, lo aveva ferito con poche possibilità di sopravvivenza. Dando vita alla disposizione di cui all'art. 116, co. 3, lo si rende peraltro inappetibile: una volta che alle Regioni ordinarie sia consentito di eguagliare la finanza di quelle speciali, a chi interesserà più dargli attuazione?

Poco male, si penserà: in fondo le Regioni sono attualmente finanziate senza che all'approvazione del nuovo testo dell'art. 119 sia seguita l'edificazione di un sistema di finanza decentrata.

Eppure, con l'avvento del regionalismo asimmetrico la situazione è

lo spazio per un terzo legislatore non c'è. Per cui all'interno dei confini nazionali l'unico legislatore è lo Stato.

¹⁰⁷ Benché, secondo P. CARETTI, *Le prospettive incerte del nostro regionalismo*, in *Il futuro delle regioni* cit., pp. 75 ss., p. 79, l'intera operazione del regionalismo differenziato, coinvolgendo più Regioni, potrebbe supplire, almeno in parte, alla mancata attuazione dell'art. 118 Cost.

¹⁰⁸ Forse per la prima volta «le regioni pongono l'amministrazione e il suo finanziamento innanzi alla legislazione», così P. CIARLO, *op. cit.*, p. 104.

¹⁰⁹ P. CARETTI, *Le prospettive*, cit., p. 75.

¹¹⁰ D'altra parte, l'attuale tendenza legislativa resta fedelmente ancorata alla tradizione *post-ri-forma* del 2001, come dimostrano gli ultimi interventi legislativi cui è spettato il compito di tratteggiare le linee portanti del sistema di finanza pubblica del prossimo futuro: sistema che perderà a essere caratterizzato dal predominio della legislazione statale, dal carattere binario delle relazioni intergovernative, dalla natura derivata delle risorse a disposizioni degli enti territoriali.

destinate a peggiorare.

Anzitutto, il DdL n. 615, che attrezza un sistema di finanziamento di natura eccezionale, si presenta nei fatti come una legge di coordinamento della finanza pubblica: in assenza di un generale sistema che assicuri la copertura integrale delle funzioni degli enti territoriali, viene costituita un'autonomia finanziaria asimmetrica, spostando l'ordinarietà verso la specialità, ossia verso la creazione di regimi differenziati, in cui ciascuna Regione avrà una quota (più) significativa (rispetto a quella attuale) di compartecipazioni ai tributi ricavati sul proprio territorio.

Una simile operazione, oltre alla creazione di ancor più profondi *deficit* regionali, annuncia il caos. In primo luogo, perché non si tratta di un coordinamento statico, vale a dire stabile o quantomeno creato con l'intenzione che lo sia, bensì dinamico, congiunturale, in quanto le ulteriori forme di autonomia di cui si discute conoscono un percorso inverso¹¹¹; in secondo luogo, perché la dinamica viene anteposta alla statica, in quanto la parte asimmetrica viene definita in assenza di quella ordinaria, la quale – se esistesse – dovrebbe fungere da generale confine definitorio.

Inoltre, così procedendo, si compie l'ennesimo ampliamento delle fonti di natura costituzionale che regolamentano l'autonomia finanziaria delle Regioni: la giurisprudenza costituzionale ha già promosso in tale veste l'art. 81¹¹², cui ora viene affiancato l'art. 116, co. 3. In tal modo l'autonomia finanziaria degli enti territoriali perde ulteriormente consistenza, da un lato, perché vengono meno le garanzie stabilite dal Titolo V ai fini dell'attuazione dell'art. 119 – si pensi alla natura concorrente della legislazione sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario –,

¹¹¹ L'art. 7, co. 2, DdL n. 615, prevede che «Alla scadenza del termine di durata, l'intesa si intende rinnovata per un uguale periodo, salvo diversa volontà dello Stato o della Regione, manifestata almeno dodici mesi prima della scadenza». In dottrina si è sostenuto che converrebbe anticipare la scadenza decennale, prefigurando nelle stesse intese dei 'tagliandi' periodici, quanto meno uno iniziale dopo un tempo ragionevole di collaudo, sì da pervenire a eventuali aggiustamenti della disciplina originaria dopo un primo periodo di sua sperimentazione – così A. RUGGERI, *Attuazione*, cit., p. 16. Invero, non manca chi dubita della reale praticabilità di un futuro ravvedimento: tra gli altri A. MORELLI, *Il regionalismo*, cit., p. 219. Ciò anche perché – sottolineano E. CATERINI, E. JORIO, *La difficile attuazione del regionalismo differenziato*, in *www.astridonline*, 2023, pp. 1 ss., p. 12 – il ritorno alle origini imporrà per le Regioni 'pentite' la sopportazione di oneri di difficile sostenibilità, sia riorganizzativa che economico-finanziaria. Per non parlare degli effetti sull'apparato dello Stato, prima costretto a differenziarsi a seconda delle singole intese per poi fare marcia indietro. In proposito L. VIOLINI, *op. cit.*, pp. 245 ss.

¹¹² Anzi, più precisamente la l. cost. 1/2012: cfr. Corte cost., 10 aprile 2014, n. 88.

dall'altro, perché si alimenta ancora la finanza derivata¹¹³.

Nonostante il regionalismo asimmetrico si dimostri paradossalmente vocato a ridimensionare l'autonomia, contribuendo a ulteriormente allontanare la realtà istituzionale dalla Costituzione¹¹⁴, non si intravedono efficaci strumenti giuridici idonei a interrompere il (o quantomeno deviare dal) percorso intrapreso. L'asimmetria è di natura pattizia e qualora dia cattiva prova di sé appare difficile accedere a una sua soluzione unilaterale, ossia senza l'accordo di entrambi i contraenti¹¹⁵.

Finanche un intervento della Corte costituzionale pare difficile da ipotizzare¹¹⁶, e non perché con ogni probabilità andrebbe investita della questione in via indiretta¹¹⁷, ma perché è difficile individuare il parametro normativo sulla scorta del quale valutare la legislazione sul regionalismo asimmetrico¹¹⁸.

In molti commenti si è sostenuto che sarebbe auspicabile o addirittura per certi versi costituzionalmente doveroso che l'asimmetria giunga a valle dell'attuazione dell'art. 119, o quantomeno affianchi il processo di ridefinizione del sistema di finanziamento ordinario¹¹⁹. In proposito si

¹¹³ Di talché, sotto il profilo delle spese, continuano a incombere i limiti etero-definiti dallo Stato finalizzati al rispetto dei generali vincoli di bilancio.

¹¹⁴ Ad opinione di F. MERLONI, *op. cit.*, p. 224, con l'asimmetria si cerca una «*fuga dalla Repubblica e dalla sua Costituzione*».

¹¹⁵ A. RUGGERI, *Attuazione*, cit., p. 18, immagina un forzato ritorno delle funzioni decentrate allo Stato tramite una legge costituzionale. Viceversa, il medesimo A. intravede nessuna soluzione per il caso opposto, ossia se sia la Regione a volersi disfare di quanto dapprima ricevuto per via d'intesa (e legge) senza che lo Stato sia disposto a riprenderselo (p. 18, nota 31).

¹¹⁶ Peraltro, neppure è auspicabile: da un lato, perché produrrebbe un incremento del contenzioso tra Stato e Regioni; dall'altro, perché rischierebbe di potenziare ancor di più il ruolo della Corte, che perdurerebbe a riscrivere il Titolo V.

¹¹⁷ Contrariamente all'avviso espresso dalla giurisprudenza costituzionale, secondo G. RIVOCCHI, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 847 ss., le Regioni che si ritengono lese dalla legge che riconosce l'asimmetria ad altra Regione potrebbero investire della questione la Corte in via principale.

¹¹⁸ È ragionevole credere che un intervento della Corte possa riguardare aspetti procedurali o, al più, evidenti vulnera all'unità/indivisibilità della Repubblica. Così A. RUGGERI, *Attuazione*, cit., p. 9, nota 13.

¹¹⁹ È parere unanime quello secondo cui l'unica condizione da porre per il trasferimento delle funzioni, ancora prima di avviare eventuali processi di autonomia asimmetrica, sarebbe quella della preventiva definizione dell'assetto del finanziamento delle Regioni ordinarie. In assenza di questa precondizione a risentirne sarà soprattutto la perequazione, che resterà garantita solo dall'interven-

è principalmente osservato che il richiamo dell'art. 119 da parte dell'art. 116, co. 3, postulerebbe, da un canto, che il finanziamento delle funzioni aggiuntive si realizzasse attraverso gli strumenti previsti dall'art. 119 (e disciplinati più in dettaglio dalla l. 42/2009 e dal d.lgs. 68/2011); dall'altro, che la differenziazione non alterasse la perequazione interregionale¹²⁰.

Sotto il profilo logico-giuridico ciò è indubitabile: è fisiologico e indispensabile che la parte dinamica del sistema segua la edificazione di quella statica.

Eppure, guardando l'attuale quadro costituzionale alla luce della giurisprudenza che ha contribuito a definirlo, è lecito dubitare che esistano argomenti idonei a sostenere la presupposizione di un momento rispetto all'altro.

Anzitutto, non lo è la lettera dell'art. 116, co. 3, il quale postula il rispetto dei principi dell'art. 119, ai quali ci si può conformare a prescindere dalla realizzazione del sistema di finanza decentrata.

Se si legge l'art. 119 come interpretato dalla Corte costituzionale, posto il congelamento impresso all'autonomia finanziaria degli enti territoriali, i principi da esso inducibili sembrerebbero essere tre: tipicità delle risorse, autosufficienza finanziaria, perequazione. E nella versione attuale il DdL n. 615 non pare porvisi in difformità¹²¹.

Anzi, nella sua parte ancora 'viva' l'art. 119 sembra costituire il vero propulsore dell'asimmetria. La clausola di autosufficienza finanziaria di cui al co. 4, per cui le risorse tipizzate negli altri commi debbono consentire di finanziare le funzioni attribuite, rappresenta uno stimolo a emanciparsi dal regime ordinario: a più funzioni corrispondono più risorse, così venendosi a creare quella specialità che molte Regioni cercano.

Sicché, se il paradigma di legittimità costituzionale lo si cerca nell'art. 116, co. 3, il percorso che va compendosi non pare contrastabile. E neppure lo sarebbe se si facesse uso dell'art. 117, co. 3, in quanto la giurisprudenza sul coordinamento della finanza pubblica è troppo afflitta da

to statale. In merito, tra gli altri, F. MERLONI, *op. cit.*, p. 221 s.; F. GALLO, *Dal federalismo al regionalismo differenziato*, in *www.rivistacorteconti.it*, n. 5, 2019, pp. 5 ss., 8.

¹²⁰ A. ZANARDI, *op. cit.*, p. 878.

¹²¹ Ciò quantomeno formalmente. Come sottolineato nelle dimissioni presentate dai componenti del Clep, finché non sono stati determinati tutti i Lep, e non sono stati ridefiniti, in relazione ai loro costi standard, gli strumenti e i modi per assicurare a tutte le Regioni un'autonomia tributaria che consenta di finanziarli integralmente, la effettiva portata dei principi dell'art. 119 Cost. resta indeterminata e indeterminabile.

ragioni Stato-centriche.

Sarebbe diverso se il DdL n. 615 e il regionalismo asimmetrico in esso tratteggiato venissero esaminati alla luce dell'art. 119, co. 1 e 2. È inverosimile che possa accadere, considerato che – è ben noto – l'attuazione di queste due disposizioni non è mai stata avvertita come una priorità, anzi. Tuttavia, se fungessero da paradigma di legittimità, la corsa verso la specialità amministrativa e finanziaria di alcune Regioni con ogni probabilità conoscerebbe, quantomeno nelle attuali condizioni ordinamentali, una battuta d'arresto.

7. *L'esito del percorso: la Repubblica delle asimmetrie*

La breve descrizione del percorso che il c.d. regionalismo differenziato ha nell'ultimo lustro compiuto potrebbe generare nel lettore l'impressione che l'art. 116, co. 3, Cost., costituisca un elemento eccentrico all'interno del quadro costituzionale dell'autonomia territoriale.

Chi scrive è invece persuaso del contrario¹²²: l'asimmetria rappresenta l'estremizzazione dell'autonomia ed è concedibile al ricorrere di eccezionali e verificate diversità regionali che, alla luce di una valutazione che tenga in considerazione tanto gli interessi di uno specifico territorio quanto l'interesse nazionale, meritano di essere 'premiare' con l'assegnazione di ulteriori spazi nei quali esprimere un peculiare indirizzo politico-amministrativo.

Naturalmente cosa altra sono, da un lato, il metodo tramite il quale si pensa di realizzare l'asimmetria e, dall'altro, i contenuti che quest'ultima introduce nel complesso del sistema istituzionale. E quelli tradotti nel DdL n. 615 si presentano entrambi da stigmatizzare: al già consumatosi depotenziamento dell'art. 117 e dell'art. 119 si aggiunge quello dell'art. 118, ottenuto attraverso la velocizzazione (con relativa certificazione) del transito della Regione da ente politico (che rappresenta ed esprime l'identità del territorio) a ente amministrativo. Una trasformazione inaugurata da tempo e che pare prefigurare il futuro prossimo dell'ente regionale¹²³,

¹²² Al pari, tra gli altri, di P. CARETTI, *op. cit.*, p. 77, L. VANDELLI, *op. cit.*, p. 575, G. RIVOSECCHI, *op. cit.*, p. 836.

¹²³ Ad opinione di P. CIARLO, *op. cit.*, p. 104, «il futuro delle regioni o sarà amministrativo o non sarà».

rivolto sempre più dichiaratamente alla gestione del territorio¹²⁴.

L'esito dell'asimmetria sull'assetto relazionale tra gli elementi costitutivi della Repubblica si preannuncia quindi consistente e rischioso.

A essere in pericolo non è però il regionalismo. O, più precisamente, il rischio dell'ulteriore rarefazione di quest'ultimo non è addebitabile all'asimmetria, bensì al centralismo, il quale – anche grazie alla 'giustificazione' di provenienza UE: lo Stato ha il compito di salvaguardare gli equilibri finanziari – pare ormai insuperabile. Come si è provato a sostenere *retro*, l'asimmetria sta prendendo piede proprio perché quello che viviamo non è il tempo dell'autonomia territoriale. Ma non lo è non a causa dell'asimmetria, bensì a causa del centralismo.

È quest'ultimo che spinge a sperimentare la strada della simil-specialità, che, per come è stata conformata, pare affetta da difetti gravi, in quanto produttivi di effetti sistemici considerevoli e in parte difformi dalla Costituzione.

Limitandosi a elencare quelli che in questa sede appaiono maggiormente rilevanti, anzitutto l'asimmetria non è posposta all'autonomia (costituendone un picco eccezionale al ricorrere di giustificate e comprovate diversità), bensì vi prescinde. Essa è altresì occasionale, potendo essere attivata in ogni tempo, trascurando le congiunture¹²⁵. È inoltre incontrollata, la sua pratica annunciando uno spezzettamento amministrativo e finanziario privo di limiti, senza peraltro aver preventivamente individuato eventuali compiti che non possono essere decentrati¹²⁶.

¹²⁴ G. GARDINI e C. TUBERTINI, *Le prospettive del regionalismo: idee per una rifondazione*, in *L'amministrazione regionale* cit., pp. 482 ss., p. 495, registrano che «è nella cura materiale degli interessi, nell'esercizio delle tecniche burocratiche, che le Regioni trovano la principale risorsa di potere, preferendo questo ruolo a quello di indirizzo e regia che il progetto regionalista delle origini aveva ad esse assegnato».

¹²⁵ D'altra parte, l'occasionalità è tutt'altro che nuova nella storia dell'autonomia territoriale, la quale si connota per un costante andamento rapsodico. In proposito A. MORELLI, *Dinamiche del regionalismo differenziato*, cit.

¹²⁶ Questo aspetto è stato sottolineato nelle dimissioni dei componenti del Clep, i quali informano che non è stata condivisa la loro proposta di consentire al Parlamento, nel corso dell'esame del disegno di legge Calderoli, di definire preventivamente alcuni limiti alle intese, da intendersi come contenuti non negoziabili, per esempio riguardanti l'istruzione oppure le grandi infrastrutture nazionali di trasporto e distribuzione. Non può tuttavia tacersi che la preliminare individuazione di compiti non devolvibili rischia di affidare al legislatore statale la facoltà di ampliare *ad libitum* la categoria dei limiti opponibili al regionalismo asimmetrico. A quest'ultimo riguardo G. RIVOSECCHI, *op. cit.*, pp. 851 s.

In fondo al percorso c'è il mutamento della Repubblica: non è più quella delle autonomie; bisogna prepararsi a quella delle asimmetrie.

All'origine del percorso costituzionale queste ultime caratterizzavano il territorio italiano sotto il profilo economico, organizzativo, industriale¹²⁷. Auspicabilmente, via via avrebbero conosciuto un livellamento per effetto soprattutto dell'autonomia, in particolare di quella regionale, che meglio del centralismo vi avrebbe potuto porre rimedio intercettando i bisogni delle comunità locali¹²⁸.

Nell'attuale prospettiva le asimmetrie si propongono come regola. Finanche lo Stato diverrà asimmetrico, dovendo diversamente atteggiarsi a seconda del suo interlocutore regionale¹²⁹.

Salvo (a questo punto) inaspettati cambi di programma, sembra siano prossime ennesime alterazioni del sistema autonomistico costituzionalmente dato, la riflessione sulle quali ha generato in chi scrive una duplice, fortissima, sensazione.

Da un lato, quella di caos, figlio della perdurante latitanza di un chiaro e stabile disegno istituzionale. Si procede a strappi e con leggerezza, senza badare troppo alle conseguenze delle scelte effettuate e con grave irresponsabilità intergenerazionale.

Dall'altro, quella di anacronismo e per certi versi di insincerità. In molti saggi, compreso quello presente, si finisce per rivendicare un autonomismo illusorio, e non perché mai realizzato, ma perché, visto lo stato ordinamentale contemporaneo, con ogni probabilità irrealizzabile.

Invero, non può evitarsi di tenere conto del processo di progressiva centralizzazione delle decisioni politiche, dovuto, tra l'altro, alla crescente insufficienza dell'ordinamento nazionale, sempre più conformato da quello europeo: del resto, il regresso del numero di interessi pubblici con-

¹²⁷ F. MANGANARO, *Osservazioni sulla questione meridionale alla luce del PNRR e del regionalismo differenziato*, in *Nuove autonomie*, 2022, pp. 387 ss.

¹²⁸ Gli effetti benefici, almeno in via astratta, del regionalismo provengono dal suo essere espressione piena del principio di democrazia, come ricordano G. GARDINI e C. TUBERTINI, *Le prospettive del regionalismo* cit., p. 485, rammentando l'insegnamento di Hans Kelsen.

¹²⁹ Come osserva F. MERLONI, *op. cit.*, p. 217 s., lo Stato sarebbe costretto a ridefinire la propria organizzazione (nei ministeri e nell'amministrazione periferica, negli enti pubblici nazionali) con uffici differenziati a seconda della Regione nel cui territorio le funzioni statali residue sono esercitate e, soprattutto, a seconda del particolare intreccio di competenze amministrative che si realizza.

finabili nella dimensione politica locale è innegabile¹³⁰. Il che, in disparte il censurabile andamento normativo che si è tentato di commentare, rende indispensabile una schietta riflessione (o, forse più propriamente, una franca ammissione) sulla concreta praticabilità dell'autonomia territoriale intesa in senso tradizionale¹³¹.

Abstract

Nell'ultimo lustro si è ripreso intensamente a discutere (a livello politico e quindi anche tra giuristi ed economisti) dell'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. Il saggio, dopo aver brevemente descritto il relativo percorso, convenzionale e normativo, si propone di individuare alcuni dei principali effetti sistemici derivanti dal regionalismo asimmetrico, segnatamente tentando di comprendere se il suo compimento nei termini in cui è stato immaginato sia in grado, da un lato, di emancipare (anche se solo parzialmente) le Regioni che intendono intraprendere la strada della specialità dalla morsa del centralismo statale; dall'altro, di provocare mutamenti relazionali tra lo Stato e gli altri enti territoriali.

The Republic of asymmetries

In the last five years there has been an intense discussion (at a political level and therefore also among jurists and economists) on the implementation of art. 116, co. 3, Constitution. The paper, after having retraced the relative path, conventional and normative, aims to identify some of the main systemic effects deriving from asymmetric regionalism, in particular

¹³⁰ In merito cfr. F. CORTESE, *Riprogettare il regionalismo*, in *Le Reg.*, 2022, pp. 381 ss., p. 384, il quale, ricordando un articolo del 1999 di Gianfranco Mor, si domanda «se e quanto possa ancora valere, nella sua attitudine totalizzante, il dispositivo classico che concepisce l'esistenza di diverse comunità politico-territoriali quali soggetti idonei ad assorbire al proprio interno la maggior parte dei bisogni di regolazione pubblica e di connessa amministrazione».

¹³¹ A tal proposito non appare insignificante il dato – diffuso dall'Istat il 6 luglio 2023 – circa la riduzione del numero dei Comuni, che in meno di 30 anni sono diminuiti di 199 unità.

to understand whether its fulfillment in the terms in which it was imagined is able, on the one hand, to emancipate (even if only partially) the Regions that intend to embark on the path of specialty from the grip of State centralism; on the other hand, to cause relational changes between the State and the other territorial bodies.